

Betænkning

om

UDLÆNDINGELOVGIVNINGEN

Udkast til ny udlændingelov

*Anden betænkning afgivet af justitsministeriets
udvalg af 14. december 1977 til revision af
loven om udlændinges adgang til landet m.v.*



BETÆNKNING NR. 968

1982



trykt på genbrugspapir

ISBN 87-503-4450-1

Stougaard Jensen/København

Ju 00-153-bet.

INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
<u>INDLEDNING</u>	
1. Udvalgets nedsættelse og sammensætning	6
2. Udvalgets kommissorium	6
3. Udvalgets hidtidige arbejde	9
4. Betænkningens indhold	13
5. Dissenser	14
<u>KAPITEL 1 UDLÆNDINGELOVGIVNINGENS FORMÅL OG VIRKEOMRÅDE</u>	
1.1. De reale hensyn, som ligger til grund for udlændingeloven	17
1.2. Lovens område	21
1.3. Lovens opbygning	22
1.4. Udlændinges retsstilling i Danmark	22
<u>KAPITEL 2 ADGANG TIL INDREJSE OG OPHOLD</u>	
2.1. Visum m.v.	23
2.2. Korttidsophold (turister m.v.)	24
2.3. Ophold over 3 måneder	25
2.3.1. Nordiske statsborgere	25
2.3.2. EF-statsborgere	27
2.3.3. Flygtninge	29
2.3.4. Udlændinge, der har familiemæssig eller anden nær tilknytning til en her bosat person	30
2.4. Opholdstilladelse til andre grupper af udlændinge	31
2.5. Særlige grunde, der kan medføre, at opholdstilladelse nægtes	32
2.6. Varigheden af opholdstilladelsen	32
2.7. Opholdstilladelse skal normalt være opnået før indrejsen	34
<u>KAPITEL 3 BORTFALD OG INDDRAGELSE AF OPHOLDSTILLADELSE</u>	
3.1. Gyldighedstidens udløb	35
3.2. Udvandring eller bortrejse i længere tid	35

	side
3.3. Inddragelse af opholdstilladelse	36
3.4. Subsistensløshed	37

KAPITEL 4 UDVISNING OG AFVISNING

4.1. Den historiske udvikling	40
4.2. Kritikken af den gældende udlændingelovs udvisningsregler	41
4.3. Internationale aftaler m.v. vedrørende udvisning og afvisning af udlændinge	42
4.4. Statistiske oplysninger om udvisning	45
4.5. Hovedpunkterne i udvalgets forslag til nye regler om afvisning og udvisning	48
4.5.1. Afvisning	50
4.5.2. Udvisning	51
a) Udvisning på grund af tilsidesættelse af reglerne om udlændinges adgang til og ophold i Danmark	51
b) Udvisning af ordensmæssige hensyn	52
c) Udvisning på grund af subsistensløshed	53
d) Udvisning på grund af kriminalitet	54
e) Udvisning af hensyn til statens sikkerhed	57
4.5.3. Begrænsninger i udvisningsadgangen af humanitære grunde	57

KAPITEL 5 NOGLE RETSVIRKNINGER AF, AT EN UDLÆNDING IKKE HAR RET TIL AT OPHOLDE SIG HER I LANDET

5.1. Udrejsepligt	59
5.2. Indrejseforbud	60
5.3. Indskrænkninger i en udlændings bevægelsesfrihed med henblik på iværksættelse af udvisning eller afvisning	61

KAPITEL 6 HVILKE MYNDIGHEDER SKAL TRÆFFE AFGØRELSE I HENHOLD TIL UDLÆNDINGELOVGIVNINGEN

6.1. Den hidtil gældende udlændingelovs kompetenceregler	65
6.2. Folkeretlige forpligtelser	67
6.2.1. Menneskerettighedskonventionerne	67
6.2.2. De europæiske Fællesskabers Rådskonvention nr. 221 af 25. februar 1964	68
6.2.3. Nordisk Udlændingelovgivning	70
6.3. Udvalgets overvejelser og indstillinger	71

6.3.1. Domstolskompetence i sager om udvisning på grund af strafbart forhold	73
6.3.2. Særlige kompetenceregler vedrørende flygtninge	76
6.3.3. Domstolskontrol med administrative beslutninger i henhold til udlændingeloven	80
6.4. Ankenævn	87
6.5. Udlændingeråd	88

KAPITEL 7

Udkast til lov om udlændinge	89
------------------------------------	----

KAPITEL 8

Bemærkninger til udkastets enkelte bestemmelser	121
---	-----

BILAG:

1. Lov om udlændinges adgang til landet m.v., lovebekendtgørelse nr. 344 af 22. juni 1973	247
2. Bekendtgørelse nr. 195 af 23. maj 1980 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af De europæiske Fællesskabers regler	253
3. Bekendtgørelse nr. 196 af 23. maj 1980 om udlændinges adgang til og ophold i Danmark	256
4. Udlændingelovgivningens historiske baggrund	265
5. Udlændingelovgivningen i Sverige, Norge, Finland, England, Holland, Østrig og Vesttyskland	277
6. Oversigt over Danmarks internationale forpligtelser vedrørende udlændingeforhold	299
7. Notat om anvendelse af begrebet "B-flygtninge" eller "de facto-flygtninge" i Danmark	304
8. Redegørelse for praksis vedrørende udvisning af udlændinge med mere end 5 års ophold i Danmark i 1978	320
9. Afsnit om retsbeskyttelse i "Indvandrernes forslag til en indvandrerpolitik" november 1980	324
10. Statistik	329

INDLEDNING

1. Udvalgets nedsættelse og sammensætning

Udvalget til revision af lov om udlændinges adgang til landet er nedsat ved justitsministeriets skrivelse af 14. december 1977. Udvalget har følgende medlemmer:

- Højesteretspræsident Peter Christensen, formand.
- Kontorchef Birger Abrahamson, udenrigsministeriet.
- Indvandrerkonsulent Karen Andersen, socialministeriet.
- Vicerigspolitichef Arne Baun, rigspolitichefen, som indtil den 15. januar 1982 var chef for tilsynet med udlændinge, indtrådte i udvalget den 18. januar 1980.
- Professor, dr.jur. Hans Gammelftoft-Hansen, formand for Dansk Flygtningehjælp.
- Advokat Lars Langkjær, Advokatrådet, som den 12. februar 1980 indtrådte i udvalget i stedet for advokat Jørgen Bang.
- Ekspeditionssekretær Jørgen Sønder, arbejdsministeriet.
- Politimester Søren Sørensen, Lyngby, der var chef for tilsynet med udlændinge indtil den 31. oktober 1979.
- Kontorchef Claus Tornøe, justitsministeriet, som indtrådte i udvalget den 1. juli 1981, hvor han afløste kontorchef Peter Rhedin, justitsministeriet, der var medlem af udvalget fra den 18. december 1980.
- Afdelingschef Anders Trolborg, justitsministeriet.

Statsadvokat Jacques Hermann udtrådte af udvalget den 18. januar 1980.

Kst. landsdommer, Michael Lerche, østre landsret, vicepolitimester Henning Dahlfelt, vicepolitimester Arne Stevns, tilsynet med udlændinge, er sekretærer for udvalget. Michael Lerche og Arne Stevns blev beskikket som sekretærer for udvalget henholdsvis den 18. januar 1980 og den 1. juli 1981.

Ved skrivelse af 24. september 1981 fritog justitsministeriet byretsdommer Jens Feilberg Jørgensen, Københavns byret, for hvervet som sekretær for udvalget.

Siden begyndelsen af januar 1982 har politimester Herman Langlouis, der den 16. januar 1982 blev chef for tilsynet med udlændinge, deltaget i udvalgets møder.

2. Udvalgets kommissorium

Justitsministeriets skrivelse af 14.12.1977 har følgende ordlyd: "Udvalget har til opgave at foretage en generel gennemgang af lovbekendtgørelse nr. 344

af 22. juni 1973 om udlændinges adgang til landet m.v. og de bekendtgørelser, der knytter sig dertil, samt fremkomme med de ændringsforslag, som gennemgangen giver anledning til. Udvalgets arbejde bør i første række sigte mod at give udlændinge en øget retsbeskyttelse.

1* Udvalget bør overveje, om der kan udformes mere detaljerede regler for opholds- og arbejdstilladelser og for afgørelsen af udvisningssager.

I en skrivelse af 7. oktober 1977 har Folketingets ombudsmand fremhævet ønskeligheden af, at der fastsættes nærmere retningslinier i lov eller offentliggjorte administrative bestemmelser for afgørelsen af sager om opholdstilladelse. I nogle skrivelser af 3. december 1976 og 13. september 1977 har ombudsmanden som sin opfattelse udtalt, at udlændingeloven i relation til sager om udvisning efter udstået straf savner den sikkerhed og klarhed i regelgrundlaget, som må kræves. Han har i den forbindelse givet udtryk for, at det er ønskeligt, at der i forbindelse med en revision af udlændingeloven eller - indtil det hensigtsmæssigt måtte kunne ske - i administrativ form søges formuleret nogle klare principielle retningslinier som vejledende for det konkrete skøn, der må foretages i disse sager.

Ombudsmandens skrivelser må indgå i udvalgets overvejelser.

Udvalget skal forlods overveje, om der, i tiden indtil en ny lov kan gennemføres, kan udformes mere detaljerede administrative retningslinier for meddelelse af opholds- og arbejdstilladelse og for afgørelsen af udvisningssager.

2* Udvalget skal overveje, om der er behov for ændrede regler om udvisning og afvisning, for så vidt angår det første særligt med henblik på udlændinge, der har opnået en fastere tilknytning til landet.

I sin ovennævnte skrivelse af 3. december 1976 har ombudsmanden påpeget det mindre tilfredsstillende i, at reglerne om udvisning er bygget op som henvisninger til reglerne om afvisning.

3* Udvalget bør særligt overveje kompetencen i udvisningssager og kontrollen med disse afgørelser. Det bør i denne forbindelse overvejes, om kompetencen helt eller delvis bør ligge hos administrationen, hos domstolene eller eventuelt ved et særligt nævn.

4* Udvalget bør overveje, om der kan være anledning til at oprette et særligt organ, et udlændingeråd eller lignende, der skal have til opgave at afgive indstil-

linger m.v. i sager om opholds- og arbejdstilladelse, i udvisningssager m.v. Der kan herved henvises til, at spørgsmålet om oprettelse af et særligt udlændingeråd blev rejst i en fællesnordisk betænkning fra 1970 (Utlänningspolitik och Utlänningslagstiftning 16:70). Ifølge betænkningen kunne rådet tænkes tillagt en rådgivende funktion blandt andet i sager af principiel karakter og i andre vigtige afgørelser. Endvidere har socialministeriets fremmedarbejderkonsulent i foråret 1977 henstillet til overvejelse, at der oprettes et rådgivende råd til særligt at formidle klager over afslag på opholdstilladelse m.v.

5* Udvalget bør tillige overveje, om der er behov for ændrede regler med hensyn til behandlingen af flygtningesager. Det bør herunder navnlig overvejes, om der bør oprettes et særligt navn eller andet særligt organ med kompetence til at træffe afgørelse i disse sager og/eller med rådgivende funktioner. I tidligere skrivelser, senest i skrivelse af 2. juni 1977 har Dansk Flygtningehjælp foreslået, at der oprettes et særligt "asyl-nævn" med såvel kompetence til at afgøre sager som rådgivende funktioner. I den ovenfor under punkt 4* nævnte betænkning er det foreslået, at det i betænkningen nævnte udlændingeråd skal have adgang til at udtale sig i flygtningesager, inden vedkommende centrale myndighed træffer sin afgørelse.

6* Udvalget skal følge bestræbelserne for at harmonisere udlændingelovgivningningen inden for De europæiske Fællesskaber. Det bemærkes herved, at EF-kommissionen i en redegørelse af 28. juni 1977 for enkelte bestemmelsers vedkommende har rejst spørgsmålet om den danske udlændingelovs forenelighed med EØF-traktatens art. 48, 52 og 59. Det gælder særligt med hensyn til visse af lovens regler om afvisning og udvisning. Redegørelsen må indgå i udvalgets overvejelser.

7* Spørgsmålet om en eventuel ændring af udlændingelovgivningen har i den seneste tid nogle gange været rejst i Folketinget. Det er således sket i forbindelse med et spørgsmål den 11. maj 1977 fra folketingsmedlem Bernhard Baunsgaard om øget retskontrol i udvisningssager og i forbindelse med en forespørgselsdebat den 3. november 1977 i anledning af udvisningen af en mexikansk statsborger. Forhandlingerne i Folketinget bør indgå i udvalgets overvejelser.

8* Udvalget anmodes om at følge det revisionsarbejde, der i de øvrige nordiske lande er påbegyndt med hensyn til disse landes udlændingelovgivning.

I Sverige blev der således i 1975 nedsat en komité med henblik på en

generel gennemgang af udlændingelovgivningen. Komitéen har afgivet sin første delbetænkning i foråret 1977 (Kortare väntetider i utlänningsärender SOU 1977:28).

I Finland er der i 1976 nedsat et udvalg særligt med henblik på at fremkomme med forslag til en forbedret retsstilling for udlændinge, herunder indførelse af en særlig prøvelsesadgang med hensyn til beslutning om udvisning m.v. Udvalgets arbejde forventes afsluttet ved årsskiftet 1977/78.

I Norge er der i 1977 nedsat et udvalg, der blandt andet har til opgave at overveje spørgsmålet om domstolskontrol med hensyn til beslutninger om udvisning m.v.

9* Udvalget kan tilkalde særligt sagkyndige eller andre til at deltage i udvalgets drøftelser. Det forudsættes herved, at udvalget indkalder repræsentanter for arbejdsmarkedets parter til at forhandle de spørgsmål, der i særlig grad vedrører disse parter.

Udvalget er bemyndiget til over for justitsministeriet at fremkomme med indstillinger om iværksættelse af undersøgelser, der skønnes at ville medføre særlige udgifter.

Udvalget kan afgive delbetænkninger."

3. Udvalgets hidtidige arbejde

Som det fremgår af kommissoriet, blev udvalget anmodet om - for tiden indtil en ny udlændingelov kunne gennemføres - at udforme mere detaljerede administrative retningslinier for meddelelse af opholds- og arbejdstilladelse og for afgørelse af udvisningssager. I november 1979 afgav udvalget sin første delbetænkning (nr. 882/1979) med undertitlen "Administrative retningslinier".

Betænkningen indeholder blandt andet en gennemgang af hovedpunkterne i kritikken af den gældende udlændingelovgivning, en gennemgang af nogle afgrænsningsspørgsmål og andre almindelige spørgsmål, en redegørelse for udvisningsreglerne, oplysning om regler og administrativ praksis for meddelelse af opholds- og arbejdstilladelse og for udvisning samt endelig udkast til nye administrative retningslinier i form af to bekendtgørelsesudkast ledsaget af udvalgets kommentarer.

For så vidt angår meddelelse af opholdstilladelse foreslog udvalget, at en række personer, der har kvalificeret tilknytning til Danmark eller til herboende personer, fik krav på opholdstilladelse, når visse nærmere angivne betingelser var opfyldt. Dette gjaldt således især udlændinge, der tidligere har haft dansk

indfødsret, udlændinge, der samlever i ægteskab eller fast samlivsforhold med en her fastboende dansk eller udenlandsk statsborger, mindreårige børn af en her fastboende dansk eller udenlandsk statsborger eller dennes ægtefælle samt under særlige forhold forældre til en herboende udlænding.

Udvalget foreslog endvidere, at der blev fastsat retningslinier for adgangen til visse former for ophold, således at udlændinge, der opfylder de opstillede betingelser, normalt kunne forvente at få opholdstilladelse, for eksempel udlændinge, der ønskede opholdstilladelse med henblik på at gennemgå en uddannelse.

For så vidt angår meddelelse af arbejdstilladelse, foreslog udvalget, at udlændinge med særlig tilknytning til landet og visse andre udlændinge fik ret til arbejdstilladelse.

For så vidt angår udvisning, har udvalget peget på, at den usikkerhed, som er anført i kritikken af udvisningsreglerne, næppe har knyttet sig så meget til en mangel på detaljerede forskrifter som til det forhold, at loven er vanskelig at få overblik over og at arbejde med i praksis for personer, der ikke har et meget nøje kendskab til sagsområdet.

Udvalget har fremhævet, at en retlig normering af det administrative skøn, der udøves, når der skal tages stilling til, om lovens betingelser for udvisning er opfyldt i det enkelte tilfælde, er vanskelig, og at en væsentlig del af kritikken kun kan imødekommes ved en ændring af selve lovgrundlaget. Udvalget måtte derfor og af tidsmæssige grunde i første omgang indskrænke sig til i bekendtgørelsesform at opstille nogle begrænsninger i udvisningsreglernes anvendelse som ikke umiddelbart fremgår af loven. Under arbejdet samlede udvalgets interesse sig om personer, der har en nærmere tilknytning til Danmark, og udvalget søgte i forslaget især at præcisere og begrænse adgangen til at udvise sådanne personer.

Udvalgets flertal foreslog, at de udvisningsmuligheder, som loven indeholdt, blev begrænset, når udlændingen lovligt havde boet her i mere end to år, og at der efter fem års ophold skete en yderligere begrænsning.

Et mindretal ville begrænse udvisningsadgangen yderligere.

Udvalget søgte endvidere at angive nogle af de menneskelige hensyn, som bør tages i betragtning ved afgørelsen af, om udvisning bør ske. Det drejer sig - foruden om udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund, herunder varigheden af opholdet her i landet - også om, hvorvidt udvisningen måtte antages at virke særlig belastende på grund af udlændingens alder, helbredstilstand, andre personlige forhold samt udlændingens personlige og familiemæssige tilknytning til herboende danske eller udenlandske statsborgere. Endelig burde der også tages hensyn til udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlan-

det eller andre lande, hvor udlændingen efter udvisningen kan ventes at tage ophold.

I forbindelse med udvalgets overvejelser om ændring af udvisningsreglerne har udvalget i delbetænkningen understreget, at de fremsatte forslag ikke var udtryk for en stillingtagen til spørgsmålet om udformningen af udvisningsreglerne i den kommende udlændingelov, men at udvalget, så langt det var praktisk muligt inden for den udmålte tid og på det givne lovgrundlag, havde villet imødekomme ønsket om tilvejebringelse af større klarhed på området.

Udvalget foreslog endvidere, at de regler om udstedelse af fremmedpas og flygtningepas for udlændinge, som var udviklet i den administrative praksis, blev optaget i udlændingebekendtgørelsen.

På grundlag af betænkningens forslag har justitsministeriet den 23. maj 1980 udstedt bekendtgørelse nr. 195 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af De europæiske Fællesskabers regler, og bekendtgørelse nr. 196 om udlændinges adgang til og ophold i Danmark. Bekendtgørelserne følger i vidt omfang udvalgets forslag til delbetænkningen, om end der på enkelte punkter er tale om ændringer i forhold til forslaget. Den gældende udlændingelov og de to bekendtgørelser er optaget som bilag 1 - 3.

Efter afgivelsen af delbetænkningen har udvalget fortsat sit arbejde med en revision af udlændingelovgivningen.

Umiddelbart efter offentliggørelsen af udvalgets delbetænkning drøftede Folketinget i en forespørgselsdebat indvandrerfamiliernes og andre udlændinges situation i Danmark, se Folketingstidende 1979/80 sp. 691 ff.

I november 1980 og i maj 1982 drøftede Folketinget på ny indvandrernes forhold, jfr. Folketingstidende 1980/81 sp. 2601 ff og 81/82 sp. 7361 ff.

Begge debatter er indgået i udvalgets overvejelser.

I efteråret 1980 anmodede justitsministeren udvalget om forlods at overveje, hvorvidt det ville være muligt at afgive delbetænkning om udvisning, således at dette spørgsmål særskilt kunne forelægges Folketinget, og således at der først senere blev udarbejdet betænkning om og forslag til ændring af de dele af den gældende udlændingelov, som ikke angik udvisning.

Der var i udvalget enighed om, at en sådan fremgangsmåde burde frarådes, blandt andet fordi man ved en sådan delløsning ganske bortså fra lovregulering af andre indgreb over for udlændinge, som i deres praktiske konsekvenser var lige så byrdefulde for disse som udvisning. Som nævnt i delbetænkningen side 33-35 kan en udlændings ophold her i landet foruden ved udvisning bringes til ophør ved inddragelse af tilladelsen efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger eller ved, at fortsat opholdstilladelse nægtes ved en tilladelses udløb.

De tre ophørsformer adskiller sig i deres praktiske funktion ikke væsentligt fra hinanden, og det er i den offentlige, herunder politiske debat, ganske almindeligt, at alle tre indgreb betegnes som udvisning. Kun udvisning i egentlig forstand er nærmere reguleret i den gældende udlændingelov. Loven indeholder ikke nærmere materielle betingelser for nægtelse af opholdstilladelse, og inddragelse af en løbende tilladelse er slet ikke omtalt. Det ville derfor være lidet stemmende med de retsbeskyttelseshensyn, som har været afgørende for udvalgets nedsættelse, at gennemføre en lovrevision, der ikke samtidig berørte alle tre ophørsformer.

Udvalget fandt herudover, at det ikke ville være praktisk muligt at gennemføre en lovrevision alene for udvisning. Der er i loven en sådan sammenhæng mellem reglerne om udvisning og reglerne om afvisning, at en samtidig revision af i hvert fald de to sæt regler måtte forekomme ønskelig. Endvidere måtte det efter udvalgets opfattelse være en forudsætning for en mere hensigtsmæssig udformning af nye regler, der fastlægger grundlaget for udvisning, at lovens straffebestemmelser blev inddraget i revisionen. Den praktiske konsekvens ville blive, at en delrevision ville komme til at angå udlændingelovens regler, alene bortset fra bestemmelserne i §§ 1, 3, 10 - 15 og 19 - 22. Indholdet af de nævnte bestemmelser er imidlertid i det store og hele af en så selvfølgelig karakter, at der arbejdsmæssigt intet nævneværdigt ville være vundet ved at udskyde løsningen af de antagelig forholdsvis få problemer, disse bestemmelser måtte give anledning til.

Udvalget fandt endelig, at der ved gennemførelsen af reglerne i kapitel I - V i bekendtgørelse nr. 196 af 23. maj 1980 på væsentlige punkter var tilvejebragt en regulering af udlændingens forhold, som for så vidt angår reglernes materielle indhold næppe kunne tænkes forbedret på afgørende måde ved ny lovgivning. Derimod var der ikke ved de administrative forskrifter sket nogen ændring af reglerne om kompetencen til at afgøre spørgsmål om udvisning og om opholds- og arbejdstilladelse med videre.

Da der i udvalget imidlertid var enighed om, at afgørelsen af spørgsmål om udvisning på grund af strafbart forhold burde træffes af den domstol, der afgør straffesagen, pegede udvalget på, at der intet var til hinder for at gennemføre en forholdsvis begrænset ændring af den gældende udlændingelov med det formål at overføre kompetencen til at træffe afgørelse om udvisning på grund af strafbart forhold til domstolene.

Udvalget udarbejdede derfor et udkast til lovforslag med bemærkninger herom. Ved en skrivelse af 22. december 1980 fremsendte udvalget lovudkastet til justitsministeriet.

Forslaget, der ikke blev fremsat i Folketinget, er nu med enkelte ændringer indarbejdet i udkastet til ny udlændingelov, jfr. kapitel VIII.

Udvalget har afholdt 30 møder indtil afgivelse af betænkning 882/1979 og har siden afholdt 59 møder, heraf adskillige heldagsmøder. Endvidere er der afholdt adskillige møder i arbejdsgrupper. Udvalget har holdt sig orienteret om arbejdet i de tilsvarende udvalg i de andre nordiske lande. Udvalgets formand og to af sekretærerne har aflagt besøg i Oslo og haft en drøftelse med det norske udlændingelovudvalg. De to udvalg har under arbejdet udvekslet udkast til lovforslag.

Udvalget er løbende af justitsministeren blevet holdt underrettet om spørgsmål i Folketinget om udlændingesager og om tilkendegivelser fra Folketingets retsudvalg. Udvalget er endvidere blevet gjort bekendt med en række skrivelser fra Folketingets ombudsmand af betydning for udvalgets arbejde.

Udvalget har fået tilsendt den af Indvandrerne Fællesråd udarbejdede redegørelse med indvandrerne forslag til en indvandrerpolitik, jfr. bilag 9.

Justitsministeren har tilsendt udvalget en af kommissionen for De europæiske Fællesskaber udarbejdet begrundet udtalelse af 7. januar 1981 om EF-statsborgere og deres familiemedlemmers ret til at rejse ind, opholde sig og blive boende i Danmark. Udtalelsen indeholder en kritik af den gældende udlændingelov på flere punkter og giver udtryk for, at loven ikke er i fuld overensstemmelse med fællesskabsretten. Justitsministeren har i en skrivelse af 2. juni 1981 besvaret kommissionens henvendelse og har i forbindelse hermed i et cirkulære af 8. juni 1981 orienteret om indholdet af og præciseret fortolkningen af forskellige regler i relation til fællesskabsreglerne.

4. Betænkningens indhold

Som resultat af udvalgets arbejde fremkommer denne betænkning, som i kapitlerne 1 - 6 indeholder en almindelig redegørelse for udvalgets overvejelser og indstillinger vedrørende de centrale dele af udlændingelovgivningen, der er fremhævet i udvalgets kommissorium, og som udvalget derfor i særlig grad har haft opmærksomheden henvendt på. I kapitel 7 følger udvalgets udkast til en ny udlændingelov og i kapitel 8 bemærkningerne til de enkelte bestemmelser i udkastet. I slutningen af betænkningen er som bilag blandt andet optaget redegørelser for udlændingelovgivningens historiske udvikling (bilag nr. 4) og for udlændingelovgivningen i nogle andre europæiske lande (bilag nr. 5).

Om de fleste bestemmelser i lovudkastet har der været enighed blandt udvalgets medlemmer. Et mindretal (Karen Andersen, Hans Gammeltoft-Hansen

og Lars Langkjær) har dog på en række afgørende punkter tilkendegivet opfattelser, der afviger fra de øvrige medlemmers. Dette mindretal har på alle væsentlige punkter udmøntet dissenserne i udkast til lovbestemmelser. Når intet andet er anført refererer udtrykket "mindretallet" i betænkningen til disse medlemmer.

5. Dissenser

Mindretallets udgangspunkt har stedse været, at man i en udlændingelov bør søge at udforme bestemmelserne på en måde, der stiller udlændingene så gunstigt som muligt, især for så vidt angår udlændinge med en vis tilknytning til Danmark samt udlændinge uden særlig tilknytning til noget land eller uden mulighed for at udnytte den tilknytning, de måtte have (for eksempel flygtninge). Mindretallet finder det i høj grad ønskeligt, at man styrker sådanne udlændinges retsstilling, ikke blot ved formelle retsgarantier, men også gennem bestemmelser, som materielt sikrer udlændingens retsstilling i højere grad, end tilfældet er efter gældende praksis og efter de regler, der er nedfældet i flertallets lovudkast.

Over for flertallets betænkkeligheder ved at tilslutte sig mindretallets forslag til en liberalisering af udlænderetten finder mindretallet, at de humanitært begrundede hensyn til den enkelte udlænding må veje tungere. Mindretallet er fortsat af den opfattelse (se nærmere betænkning nr. 382/1979, side 10), at en række af flertallets udkast i for høj grad udspringer af frygten for den misbrugsfare, der kan knytte sig til liberale regler. Udformes lovbestemmelserne restriktivt for derved at eliminere muligheden for misbrug, fører det samtidig uundgåeligt til, at alt for mange udlændinge, hvis interesser i at opnå ophold eller andre retspositioner i Danmark må anses for acceptable, afskæres herfra. Hellere end sådanne restriktive minimumsregler bør man efter mindretallets opfattelse søge at udforme adækvate gennemsnitsregler på alle punkter af væsentlig betydning for udlændingene.

Ud over de rent humanitære hensyn kan mindretallet tilslutte sig den opfattelse tilkendegivet af Atle Grahl-Madsen i forbindelse med den svenske udlændingesretsreform - at "udlænderetten har en betydelig symbolsk betydning. Den måde man ordner den på har stor betydning for landets internationale renommé". Endelig tillægger mindretallet det betydning, at den grundholdning, der indirekte kommer til udtryk i en udlændingelov, på længere sigt kan have indflydelse på befolkningens almene holdninger til udlændinge. Dette gælder ikke mindst under en udvikling, hvor relativt større andele af den danske befolkning udgøres af indvandrergrupper - selv om det må erindres, at Danmark forholdsmæssigt huser langt færre indvandrere end de fleste andre vesteuropæiske lande.

De enkelte dissenser findes nærmere begrundet i bemærkningerne til lovudkastene. Her skal alene hovedpunkterne i mindretallets samlede dissensafgivning anføres.

Meddelelse af opholdstilladelse til personer med særlig tilknytning til Danmark (især i form af herboende familie) bør inden for visse grænser lovfæstes som en egentlig ret for udlændinge.

Over for udlændinge, der har boet lovligt her i landet i mere end to år, bør opholdstilladelsen kun undtagelsesvis kunne inddrages.

Anvendelsen af udvisning bør søges indskrænket til det minimale, når det drejer sig om udlændinge, der har boet her i landet gennem en vis periode. I særlig grad bør udvisning søges undgået, når den pågældende udlænding har nære pårørende her i landet, som kun vanskeligt vil kunne følge ham til det land, hvortil udvisningen må forventes at ske.

Frihedsberøvelse af udlændinge bør undergives domstolskontrol i videre omfang end efter gældende ret og efter flertallets forslag.

Udlændingesager bør i almindelighed kunne undergives domstolsprøvelse, og udlændingen bør herved være sikret gennem en række af de processuelle garantier, som i øvrigt kendes i retssager af særligt indgribende betydning for enkeltpersoner, blandt andet bør der efter mindretallets opfattelse være adgang til advokatbistand i form af beskikkelse.

Endvidere har mindretallet afgivet en række dissenser vedrørende flygtninge og asylsøgere. Formålet har her været at styrke flygtningenes retsstilling - herunder også for de såkaldte B-flygtninges vedkommende - samt sikre en mere grundig og alsidig behandling af asylsagerne gennem bestemmelser om sammensætning af et flygtningeævn og regler om nævnets arbejdsmåde. Endelig har mindretallet foreslået bestemmelser, som i højere grad end flertallets udkast sikrer flygtninge mod at blive tilbagesendt til områder, hvor de kan risikere forfølgelse (non-refoulement).

Under udvalgets drøftelser har mindretallet påpeget, at bevisspørgsmål synes at spille en betydelig rolle i den udlændingeretlige praksis. En fremgangsmåde, hvorefter det i vidt omfang pålægges udlændingen at føre fuldt bevis for sine anbringender, vil statistisk set føre til et urimeligt højt antal negative afgørelser. Mindretallet er opmærksom på, at udlændingemyndighedernes praksis i henseende til bevisbyrde og bevisvurdering ikke kan beskrives på en så entydig måde, men finder alligevel, at de særlige bevismæssige forhold, som gør sig gældende i mange udlændingesager, kan tale for en mere smidig og udlændingevenlig praksis. Der må således ved bedømmelsen af de krav, der stilles til dokumentationen, tages rimeligt hensyn til de muligheder, der efter det fremmede lands

lovgivning og administration er for at fremskaffe den ønskede dokumentation. Problemet er imidlertid af overordentlig kompleks natur og egner sig næppe for egentlig lovregulering. Mindretallet har derfor indskrænket sig til at henlede opmærksomheden på problemet.

København, november 1982

Birger Abrahamson Karen Andersen Arne Baun

Peter Christensen Hans Gammeltoft-Hansen Lars Langkjær
Formand

Jørgen Sønder Søren Sørensen

Claus Tornøe Anders Troldborg

/Henning Dahlfelt

/Michael Lerche

/Arne Stevns

KAPITEL I

UDLÆNDINGELOVGIVNINGENS FORMÅL OG VIRKEMÅDE

1.1 De reale hensyn, som ligger til grund for udlændingeloven

Lov nr. 52 af 15. maj 1875 om tilsynet med fremmede og rejsende indeholdt ikke væsentlige begrænsninger i adgangen for udlændinge til at tage ophold og arbejde her i landet. Alene udenlandske tatere, gøglere og lignende personer, der ville søge erhverv ved omvandring, og udenlandske arbejdssøgende personer, der ikke kunne legitimere sig ved et af en offentlig myndighed udstedt dokument, var forment adgang til landet. Var de alligevel indrejst, kunne de udvises af politiet. Politiet kunne tillige udvise subsistensløse udlændinge, der ikke var i besiddelse af forsørgelsesret her i landet. Indtil 1917 kunne andre udlændinge, der havde haft stadigt ophold i landet i to år, ikke udvises administrativt, og adgangen til udvisning ved dom bortfaldt, når en udlænding i de sidste fem år havde haft stadigt ophold i den danske stat, jfr. straffeloven af 1866 § 16.

Denne retstilstand må ses på baggrund af de daværende samfundsforhold. Rejsesamkvemmet havde ikke noget større omfang og foregik hovedsagelig til og fra de nærmest liggende lande i Europa. Befolkningsudviklingen var desuden i hele tidsrummet op til første verdenskrig i langt højere grad præget af udvandring end af indvandring.

Under første verdenskrig blev det - hovedsageligt af sikkerhedsmæssige grunde - nødvendigt at skærpe kontrollen med udlændinges adgang til og ophold i landet. Det blev blandt andet ved bekendtgørelse nr. 434 af 12. september 1917 bestemt, at udlændinge for at indrejse til og opholde sig her i landet skulle have deres pas viseret. Bestemmelserne var af midlertidig karakter, men blev opretholdt efter krigens afslutning. En afvikling af krigsårenes restriktioner blev dog i begyndelsen af 1920'erne påbegyndt ved indgåelse af gensidige overenskomster om ophævelse af visumtvangen med en række europæiske lande. Resultatet heraf var, at statsborgere i sådanne lande frit kunne indrejse og tage arbejde, selv i fag, hvor der herskede arbejdsløshed her i landet. Samtidig opretholdt de fleste udenlandske stater bestemmelser, hvorefter ophold i vedkommende land kunne nægtes udenlandske, herunder danske arbejdere.

For at afbøde de fra et dansk synspunkt uheldige virkninger af denne retstilstand, indførtes ved lov nr. 80 af 31. Marts 1926 i den da gældende midlertidige tillægslov til fremmedloven en bestemmelse af følgende ordlyd som lovens §

6.

"Udlændinge, som efter den 31. Marts 1926 er kommet eller ankommer til Landet, må ikke uden særlig Tilladelse tage Arbejde, Stilling, eller anden Beskæftigelse her i Landet eller opholde sig her i Landet udover et Tidsrum af 3 Måneder fra Indrejsedagen at regne".

Af bemærkningerne til forslaget til denne bestemmelse (Rigsdagstidende 1925/26, till. A sp. 5862) fremgår blandt andet, at det vel ansås for ønskeligt, at visumtvangen efterhånden blev ophævet i så vidt omfang som muligt. Men inden dette skete i større omfang end hidtil, måtte det anses for påkrævet, at der blev tilvejebragt hjemmel til at nægte udlændinge tilladelse til at tage mere varigt ophold eller beskæftigelse her i landet, når et sådant ophold eller en sådan beskæftigelse ville stride mod landets interesser. Hermed tænkes særligt på boligforholdene og arbejdsforholdene.

Formålet med bestemmelsen var således dels at tilvejebringe forudsætninger for ophævelse af visumtvangen i videre omfang end hidtil, dels at beskytte den til rådighed værende boligmasse mod overbefolkning og at begrænse tilgangen af arbejdskraft til fagområder, hvori der herskede arbejdsløshed. Hverken lovteksten eller bemærkningerne dertil i lovforslaget indeholdt imidlertid nærmere retningslinier om, hvilke grupper af udlændinge der ville kunne få opholds- og arbejdstilladelse.

Tillægsloven af 1926 var - ligesom den hidtidige tillægslovgivning - tænkt som midlertidig, men blev i løbet af de følgende 26 år forlænget ved ikke mindre end 15 midlertidige love. Heller ingen af disse love eller bemærkningerne dertil i lovforslagene indeholder retningslinier for administration af beføjelsen til at give opholds- og arbejdstilladelse.

Den retstilstand, som blev skabt ved 1926 lovens § 6, er stadig opretholdt i udlændingelovgivningen, selv om hverken udlændingelov nr. 224 af 7. juni 1952 eller den gældende lovebekendtgørelse nr. 344 af 22. juni 1973 indeholder en bestemmelse med samme enkle, men vidtrækkende ordlyd. Bestemmelsen er nu delt op i tre regelsæt: Et om det opholdstilladelsesfrie tidsrum, et om opholdstilladelse og et om arbejdstilladelse.

Lovteksten indeholder ingen nærmere vejledning om de hensyn, der kan begrunde, at opholdstilladelse eller arbejdstilladelse gives eller nægtes. Enkelte af de i betragtning kommende hensyn er dog nærmere omtalt i forarbejderne til loven af 1952.

I bemærkningerne til det forslag til udlændingelov, som fremsattes i folketinget i rigsdagssamlingen 1946/47, men som ikke blev gennemført, hedder det

således (till. A sp. 3279):

"Spørgsmaalet om en Persons Adgang til at bo her i Landet og til at beskæftige sig her, saaledes at han kan have sit Udkomme, er et Anliggende, der kan være en Velfærdssag for vedkommende. Dette gælder naturligvis navnlig i de Tilfælde, hvor vedkommende gennem Ægteskab, gennem herboende Familie eller gennem et længere Ophold har skaffet sig en særlig Tilknytning til Landet. For den, der i en Aarække har haft sin Familie, Bolig og Erhverv her i Landet, kan en Nægtelse af yderligere Opholdstilladelse være haardere end en streng Straf. Heroverfor kan imidlertid staa meget stærke Interesser, der set fra Statens Side fører til, at det maa anses for nødvendigt, at vedkommende forlader Landet. Det kan være, at han er Politiet ufordelagtigt bekendt. Man ønsker maaske heller ikke, at han skal vokse sig for fast i det danske Samfund, saaledes at det vil være vanskeligere senere at bringe Opholdet til Ophør. Endvidere kan det tænkes, at der hersker stor Arbejdsløshed inden for det Fag, han virker i, saaledes at det skønnes mindre rimeligt, at han fortrænger en Dansker ved sin Virksomhed; men ogsaa andre Hensyn til Statens Interesser end de her nævnte maa efter Omstændighederne tages i Betragtning."

I bemærkningerne til forslaget til 1952 loven (Rigsdagstidende 1951/52 till. A sp. 5246) fremhæves, at det, når udlændinge mere varigt vil bosætte sig her og søge arbejde, må undersøges, "om udlændingens ønske herom strider mod berettigede danske interesser, hvorved navnlig erhvervs- og andre faglige interesser må tages i betragtning". Det anføres derefter "Imidlertid kan der forekomme tilfælde, hvor vedkommende udlænding kan godtgøre en sådan tilknytning her i landet, det være sig gennem familie, langvarigt ophold eller på anden måde, at man uanset de anførte vægtige hensyn til danske interesser af humanitære grunde anser det for nødvendigt, til en vis grad at sidestille vedkommende udlænding med danske statsborgere og derfor meddeler opholds- og arbejdstilladelse".

Det fremgår således klart af forarbejderne, at udlændingeloven ikke længere - som det måske var forudsat ved 1926-lovens gennemførelse - bør administreres ensidigt ud fra hensynet til landets erhvervsmæssige og faglige interesser, men at også modstående interesser af mere ideel og humanitær art må tages i betragtning. Som anført i redegørelsen i betænkning nr. 882/1979, side 13 - 15, førte denne problemstilling ved lovens udarbejdelse til, at loven i vid udstrækning fik karakter af en bemyndigelseslov for justitsministeren, og at det blev overladt til administrationen ud fra et mere frit skøn at træffe de afgørelser, som i hvert enkelt tilfælde måtte anses for mest hensigtsmæssige og rimelige. Nærmere begrænsninger i eller retningslinier for udøvelsen af dette skøn anså man det på grund af forholdenes forskellighed ikke for muligt at opstille.

I de 30 år, som er forløbet siden gennemførelsen af 1952-loven, har udviklingen medført, at udlændinge i stigende grad er kommet hertil med den følge,

at de problemer, som er nærmere beskrevet i lovens forarbejder er forøget. Det stigende rejse- og handelssamkvem samt det øgede internationale samarbejde har i denne forbindelse været væsentlige faktorer, men også andre forhold har gjort sig gældende: De regler om dansk indfødsret, som blev gennemført ved lov nr. 252 af 27. maj 1950, brød i nogen grad med det princip om familiens statsborgerlige enhed, som havde fundet udtryk i den tidligere indfødsretslovgivning. Antallet af herboende eller hertil søgende familier, hvori et eller flere medlemmer ikke har dansk indfødsret og derfor behøver opholds- og eventuelt arbejdstilladelse, har derfor været stigende. Det voksende antal personer, som lever i papirløst samliv, har haft samme virkning. Hertil kommer, at indvandringen af ca. 20.000 udenlandske arbejdstagere i årene 1969 til 1971, hvor landets økonomiske ekspansion behøvede dette tilskud af arbejdskraft, samt indvandringen af disse arbejdstageres familiemedlemmer, har medført et ønske om, at der etableres klarere regler, som giver udlændinge øget retssikkerhed. Også modtagelsen af omkring 10.000 flygtninge gennem de sidste 25 år har rejst spørgsmål og behov, som ikke var forudsat ved udarbejdelsen af den gældende udlændingelov. Endelig har også udviklingen i anskuelsen af udlændinge og den øgede opmærksomhed omkring individets retsbeskyttelse - således som den blandt andet har fundet udtryk i menneskerettighedskonventionerne - gjort det naturligt, at sigtet i en udlændingelov i højere grad end hidtil søges indrettet efter hensynet til de individer, hvis forhold og rettigheder loven regulerer. Udlændinges forhold til landet kan ikke længere alene reguleres efter landets egne behov og ønsker.

Den udvikling, som her er beskrevet i korte træk, er baggrunden for en del af den kritik af den gældende udlændingelov, som er kommet til udtryk, navnlig i årene efter fremmedarbejderstoppets indførelse. I betænkning nr. - 882/1979, side 13 - 19, er der nærmere redegjort for hovedpunkterne i denne kritik.

De forslag til administrative retningslinier vedrørende udlændingelovgivningen, som udvalget fremkom med i den nævnte betænkning, er - som tidligere omtalt - med nogle få afvigelser gennemført ved justitsministeriets bekendtgørelser nr. 195 og 196 af 23. maj 1980. Ved udarbejdelsen af disse regler havde udvalget for øje, at reglerne i så vidt omfang som muligt burde udformes således, at der ikke efter gennemførelsen af en eventuel ny udlændingelov bliver behov for væsentlige ændringer deri. Bortset fra bestemmelserne om udvisning i kapitel VI i bekendtgørelse nr. 196/1980 var den gældende udlændingelov heller ikke til hinder for opnåelse af dette tilsigtede resultat.

Udvalget har derfor ved overvejelserne om indholdet af den fremtidige

udlændingelov ment at kunne lægge til grund, at reglerne i de nye bekendtgørelser, bortset fra udvisningsbestemmelserne - samt efter enkelte medlemmers opfattelse visse af de øvrige regler blandt andet vedrørende familiesammenføring - stort set imødekommer det nuværende praktiske behov for sådanne regler. Udvalget har imidlertid overvejet, om der bør tillægges visse af de nuværende administrativt fastsatte regler en sådan betydning, at de bør optages i selve loven. Udvalget har endvidere været opmærksom på, at en ny udlændingelov bør indeholde hjemmel også for udfærdigelse af de bestemmelser, der nu alene har hjemmel i justitsministerens almindelige beføjelser til at give instruksoriske forskrifter til politiet, jfr. betænkning nr. 882/1979, side 15. Udvalget har endelig anset det for en væsentlig opgave at tage stilling til, om andre organer end de hidtidige udlændingemyndigheder bør inddrages i behandlingen af sager om udlændinge.

1.2. Lovens område

Den gældende lov har titlen "Lov om udlændinges adgang til landet m.v.". Den indeholder nogle relativt detaljerede bestemmelser om indrejse, afvisning og udvisning, nogle få, ikke meget oplysende regler om ophold og arbejde og herudover - foruden kontrol- og straffebestemmelser - en række bemyndigelser for justitsministeren til at give nærmere regler og til at gøre undtagelser fra lovens mange forbud.

Denne angivelse af lovens emnekreds er historisk begrundet. Under 1875-loven var indrejsekontrollen og kontrollen med omrejsende udlændinge det væsentlige. Efter 1926-loven og den gældende lov er denne kontrol vel stadig et vigtigt led i tilsynet med udlændinge, men hovedvægten ligger nu på administrationen af opholds- og arbejdstilladelser. Herom anså man det imidlertid - som nævnt under 1.1. - ikke for muligt at give detaljerede regler i selve loven.

Udvalget foreslår, at lovens titel ændres til "Lov om udlændinge". Udvalget anser reglerne om ophold for centrale og har derfor givet dem en fremtrædende plads i loven. Reglerne om ophold vedrører både korttidsophold og ophold af længere varighed, og udvalget har søgt at give reglerne et indhold, som bedst muligt illustrerer, hvilke muligheder en udlænding har for at kunne få ophold her i landet, og hvilke regler der gælder om varigheden af sådanne ophold. Udval-

get deler den opfattelse, at det er af stor betydning for udlændingens følelse af tryghed, at de væsentligste regler, der regulerer deres forhold vedrørende adgang, ophold, arbejde, afvisning og udvisning med videre, optages i loven, og at der i videst muligt omfang gives reglerne om ophold og arbejde et positivt indhold, således at udlændingens retsstilling ikke kun beror på et sæt forbudsnormer.

Udvalget har bestræbt sig på i sit lovforslag at begrænse antallet af bemyndigelsesbestemmelser og i videst muligt omfang at fastsætte rammer for sådanne bemyndigelser og for de administrative forskrifter, der kan udstedes i henhold til loven.

1.3. Lovens opbygning

Udvalget foreslår, at loven opdeles i 10 kapitler, der hvert forsynes med en overskrift, hvori hovedindholdet af kapitlet er angivet. Herved lettes overblikket over loven og over indholdet af reglerne. Udvalget har ved systematiseringen trukket de kapitler, som indeholder regler med et materielt indhold, frem i den første del af loven, medens de kapitler, der indeholder regler af mere formel karakter, herunder kontrol- og straffebestemmelser, findes i den sidste del af loven.

1.4. Udlændinges retsstilling i Danmark

For danske statsborgere er retten til at være her i landet en virkning af deres indfødsret. Udlændingelovgivningen regulerer de forhold, der vedrører udlændinges ret til indrejse, ophold, arbejde og udrejse. Andre spørgsmål af retlig karakter, som kan opstå for udlændinge, hvadenten de opholder sig her i landet midlertidigt eller varigt, eller de befinder sig i udlandet, må løses efter den lovgivning, der regulerer de pågældende retsforhold. Danmark har dog efter anden verdenskrig ved tiltrædelse af et stort antal vigtige internationale konventioner om borgerlige, politiske, økonomiske, sociale og kulturelle menneskerettigheder forpligtet sig til at behandle udlændinge lige med danske i henseende til de grundlæggende menneskerettigheder.

Udvalget har som bilag nr.6 optaget en oversigt over Danmarks internationale forpligtelser, vedrørende udlændingeforhold.

KAPITEL 2

ADGANG TIL INDREJSE OG OPHOLD

2.1. Visum m.v.

Som det fremgår af det ovenfor under 1.1. anførte, har det siden 1926 været gældende ret, at udlændinge, der agter at opholde sig her i landet udover et kortere tidsrum, skal have opholdstilladelse. Det opholdstilladelsesfrie tidsrum, der i 1926 blev fastsat til 3 måneder, blev i 1928 forlænget til 4 måneder, men i 1934 på ny ændret til 3 måneder. En forudsætning for, at udlændinge har denne frie adgang til indrejse og ophold, er dog, at visumpligten er ophævet i forhold til vedkommende lands statsborgere.

Efter de gældende regler i udlændingelovens § 1 og § 3, sammenholdt med udlændingebekendtgørelsens § 15, skal udlændinge, der ønsker at indrejse i Danmark, have deres pas viseret før indreisen. Imidlertid kan justitsministeren træffe bestemmelse om, at visse udlændinge er fritaget for visumpligten. I praksis er der truffet viseringsfrihedsaftaler med en lang række stater, hvis borgere i kraft af geografisk nærhed eller af andre grunde har et betydeligt rejsesamkvem med Danmark. Herved er en væsentlig indrejserestriktion ophævet for hovedparten af de udlændinge, der rejser til Danmark.

Over for udlændinge fra nogle stater opretholdes dog fortsat visumpligt. Der kan være forskellige begrundelser for visumpligten, herunder sikkerheds- eller immigrationsmæssige hensyn. Da ophævelse af visumfriheden normalt forudsætter gensidighed, således at danske statsborgere opnår tilsvarende visumfritagelse i det pågældende land, skyldes visumpligten for nogle udlændinge, at deres hjemland ikke ønsker at fritage danske statsborgere og/eller andre udlændinge for visumpligten.

Udvalget har med sit lovforslag ikke tilsigtet nogen ændring i de gældende regler, hvorefter lovens principielle udgangspunkt er, at udlændinge skal have visum for at indrejse i Danmark, og hvorefter det beror på justitsministerens bestemmelse, i hvilket omfang visumpligten bør ophæves. Det følger dog af formuleringen af lovforslagets § 1, sammenholdt med § 3, at statsborgere i et andet nordisk land umiddelbart i henhold til loven er fritaget for visum. Det samme gælder i henhold til EF-reglerne de fleste af de personer, der omfattes af disse regler, jfr. forudsætningerne herom i lovforslagets §2, sammenholdt

med § 3. Udvalget har endvidere fundet det hensigtsmæssigt, at det i loven fastslås, at reglerne om visumpligt finder tilsvarende anvendelse på udlændinge, der ved dom eller efter udlændingemyndighedernes bestemmelse har fået meddelt indrejseforbud. Det følger heraf, at et indrejseforbud ikke er absolut, men alene indebærer, at den pågældende udlænding skal have tilladelse til at indfinde sig i landet igen.

2.2. Korttidsophold (turister m.fl.)

En anden forudsætning for, at en udlænding kan gøre brug af den hidtil gældende frie adgang til at indrejse og opholde sig her i landet i indtil 3 måneder, er, at den pågældende ikke kan afvises eller udvises i medfør af udlændingelovens §§ 2 eller 4.

Som nærmere omtalt i betænkning nr. 882/1979, side 35 og side 186, er afvisning en foranstaltning, der medfører, at en udlænding hindres i at komme ind i landet. Foranstaltningen finder derfor normalt ikke anvendelse overfor udlændinge, der har passeret paskontrollen. Udlændinge, der er kommet ind i landet via paskontrollen, kan derimod udvises.

Da udvisningsreglerne i den gældende lov i vidt omfang er formuleret som henvisninger til afvisningsreglerne, kan udvisning af udlændinge under kortvarigt ophold her i landet ske under samme betingelser som afvisning og vil ofte have karakter af en forsinket afvisning. De pågældende kunne og burde være afvist ved grænsen, hvis det havde været muligt at gøre paskontrollen effektiv. Der er dog den forskel mellem udvisning og afvisning, at udvisning er omgærdet med særlige retsgarantier til beskyttelse af udlændinge, jfr. lovens § 7, stk. 2 og 3 om udrejsefrister, rekursadgang til justitsministeriet og suspensiv virkning af rettidig påklage.

Som nævnt i betænkning 882/1979, side 39, har Folketingets ombudsmand fundet det lovteknisk mindre hensigtsmæssigt, at udlændingelovens regler om udvisning i vidt omfang ikke er formuleret selvstændigt - men som henvisninger til afvisningsreglerne. Efter ombudsmandens opfattelse må adgangen til udvisning i almindelighed - når bortses fra udenlandske turister - være langt snævrere end adgangen til afvisning.

Udvalget deler ombudsmandens kritik af den lovtekniske udformning af de gældende afvisnings- og udvisningsregler. Udvalget har derfor fundet det ønskeligt at give udvisningsgrundene et selvstændigt indhold for derved blandt andet at begrænse muligheden for udvisning af udlændinge, der ved lovligt ophold

i længere tid eller på andre måder, har fået en fastere tilknytning her til landet.

For så vidt angår udlændinge, der er kommet hertil i medfør af reglerne om korttidsophold, finder udvalget derimod - som også forudsat af ombudsmanden - at der fortsat bør være samme muligheder for at beordre sådanne udlændinge til at forlade landet, som der var for at hindre deres indrejse. På grund af paskontrollens summariske karakter beror det på rene tilfældigheder, om det forhold, der begrunder, at udlændingen ikke bør være her i landet, bliver opdaget ved indreisen eller først på et senere tidspunkt. Udvalget har derfor i lovudkastets § 21 foreslået, at afvisningsgrundene, der foreslås indskrænket til at angå udlændinge, der ikke har fast bopæl her i landet, ikke blot skal gælde ved indreisen, men også i 3 måneder efter denne under forudsætning af, at den pågældende udlænding ikke har opholdstilladelse eller er omfattet af EF-reglerne i udkastets § 2. Udvalget har ikke fundet, at reglerne om udrejsefrist, rekursadgang og suspensiv virkning af rettidig påklage bør omfatte udlændinge, der afvises, men bortset herfra medfører den udvidede adgang til afvisning ikke nogen forringelse af de her omhandlede udlændinges retsstilling i forhold til de gældende regler. Ændringen tilsigter alene at muliggøre en mere hensigtsmæssig udformning af de fremtidige udvisningsregler.

2.3. Ophold over 3 måneder

Af den gældende udlændingelovs § 3, stk. 2, følger, at en udlænding, der agter at opholde sig her i landet ud over et tidsrum af 3 måneder fra indreisen, skal have opholdstilladelse. Loven forudsætter utvivlsomt, at sådanne tilladelser gives efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, og lovteksten indeholder af de grunde, som er nærmere omtalt i kapitel 1. punkt 1.1., ikke nærmere retningslinier for meddelelse af opholdstilladelse. Imidlertid har Danmark efter lovens tilblivelse ved forskellige internationale overenskomster givet nogle grupper af udlændinge en særstilling med hensyn til adgangen til ophold her i landet. Nogle af disse aftaler har en så permanent karakter og en sådan praktisk betydning, at det efter udvalgets opfattelse er rimeligt at tage hensyn dertil ved udarbejdelsen af en ny udlændingelov. De grupper af udlændinge, der er tale om, gennemgås i det følgende under punkt 2.3.1. - 2.3.3.

2.3.1. Nordiske statsborgere

Ved protokol af 22. maj 1954, som er tiltrådt af Island ved note af 11. oktober 1955, har de nordiske lande aftalt, at statsborgere i Danmark, Finland,

Island, Norge og Sverige er fritaget for at være i besiddelse af pas og opholdstilladelse under ophold i et andet nordisk land end hjemlandet, jfr. bekendtgørelse nr. 34 af 29. juli 1954 og bekendtgørelse nr. 57 af 2. november 1955. Endvidere er der ved overenskomst af 22. maj 1954 mellem Danmark, Finland, Norge og Sverige indført et fælles arbejdsmarked. Ifølge denne overenskomst kan disse nordiske statsborgere tage beskæftigelse i Danmark uden arbejdstilladelse, jfr. bekendtgørelse nr. 33 af 29. juli 1954. En ny aftale, der også omfatter Island, er vedtaget den 6. marts 1982 og forventes at få virkning fra 1. januar 1983. Endelig blev der den 12. juli 1957 mellem de nordiske lande undertegnet en overenskomst om ophævelse af paskontrollen ved de fællesnordiske grænser. Aftalen har givet anledning til ændringer i udlændingeloven af 1952, jfr. navnlig lov nr. 104 af 21. april 1958. De centrale bestemmelser, der hjemlede fritagelse for pas, opholdstilladelse og arbejdstilladelse for de andre nordiske landes statsborgere under ophold her i landet, er derimod ikke optaget i loven, men findes i bekendtgørelsen om udlændinges adgang til og ophold i landet, jfr. nu bekendtgørelse nr. 196 af 23. maj 1980, § 1, stk. 2, og § 22, stk. 1.

Udvalget har fundet det rimeligt, at den ret til ophold, arbejde og pasfrihed, som nordiske statsborgere har haft i næsten 30 år i kraft af de nordiske overenskomster, nu udtrykkeligt kommer til at fremgå af udlændingeloven, jfr. lovudkastets § 1, § 33, nr. 1 og § 36, stk. 4.

Af den nedenstående oversigt fremgår, at antallet af statsborgere fra de andre nordiske lande i årene 1974 - 1982 ret konstant har ligget på ca. 22.000 personer, hvilket udgør 22 - 24% af samtlige udlændinge tilmeldt folkeregisteret.

antal nordiske statsborgere pr. 1. januar 1975 - 1982

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Nordiske statsborgere	21.945	21.096	21.419	21.886	22.480	22.608	22.390	22.147
Norge	10.287	9.919	10.086	10.055	10.150	10.030	9.897	9.671
Sverige	7.380	7.203	7.282	7.463	7.676	7.726	7.644	7.713
Finland	2.359	2.073	2.039	2.121	2.207	2.201	2.081	1.986
Island	1.919	1.901	2.012	2.247	2.447	2.651	2.768	2.777
Udenlandske statsborgere ialt	93.931	90.854	91.655	94.415	98.267	99.796	101.600	101.914

Nordiske statsborgere
i pct. af an-
tallet af ud-
lændinge

23% 23% 23% 23% 23% 23% 22% 22%

2.3.2.EF-statsborgere

EF-traktatens bestemmelser om arbejdskraft, etableringsret og tjenesteydelser har to væsentlige formål.

For det første er bestemmelserne et led i bestræbelserne for at gøre produktionsfaktorerne bevægelige inden for det økonomiske fælleskab. Frigørelsen indebærer blandt andet fri bevægelighed for medlemsstaternes borgere inden for fællesskabet, men kun i det omfang de har til hensigt at tage ansættelse, etablere sig eller udveksle tjenesteydelser i en anden medlemsstat. Den frie ret for medlemslandenes borgere til at rejse ind og opholde sig i en anden medlemsstat, er således i princippet knyttet til retten til at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse i denne stat.

For det andet skal den frie bevægelighed af arbejdskraften fremme ønskerne om forbedring af den enkelte arbejdstagers arbejds- og levevilkår. Dette er udtrykt dels i traktatens art. 117, dels i indledningen til rådsforordning 1612/1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for fællesskabet.

Den frie bevægelighed opnås navnlig ved, at EF-reglerne forbyder enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår, jfr. traktatens art. 48, stk. 2.

De vigtigste regler om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for fællesskabet findes i den ovennævnte rådsforordning. Heri findes blandt andet bestemmelser om ligestilling med hensyn til beskæftigelse, det vil sige vilkårene for den pågældende som arbejdssøgende. Desuden bestemmer forordningen, hvilke familiemedlemmer der har en af arbejdstageren afledet ret til at tage ophold hos ham i beskæftigelseslandet, ligesom der findes bestemmelser om familiemedlemmers ret til at udøve lønnet beskæftigelse med videre.

Arbejdskraftens frie bevægelighed omfatter, udover retten til at udøve beskæftigelse, ifølge traktaten også retten til frit at bevæge sig inden for medlemsstaternes område i dette øjemed og til at tage ophold i en medlemsstat for at have beskæftigelse dér. De nærmere bestemmelser herom findes i rådsdirektiv 1968/360. Den frie bevægelighed omfatter endvidere ret til at blive boende på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér. Denne ret

er som hovedregel betinget af beskæftigelse i den pågældende medlemsstat i en vis periode.

Som led i arbejdskraftens frie bevægelighed giver EF-reglerne medlemslandenes borgere adgang til under visse nærmere betingelser at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed, at udføre eller modtage tjenesteydelser eller efter afsluttet erhvervsvirksomhed at blive boende i et andet medlemsland.

Ved lov nr. 155 af 21. marts 1973 blev der i udlændingeloven af 1952 gennemført en række ændringer, som var nødvendige for, at Danmark kunne tilslutte sig De europæiske Fællesskaber. Ændringerne angik kun de fællesskabsregler, der ikke kunne gennemføres på anden måde, for eksempel administrativt med hjemmel i lovens §10. Man fandt det imidlertid hensigtsmæssigt og rimeligt, at de forbedringer i udlændingeloven med hensyn til retssikkerhed, som EF-samarbejdet forpligtede til, ikke blot kom en begrænset kreds til gode, men fik virkning for alle udlændinge.

Den retstilling, der gælder for personer, som omfattes af EF-reglerne, følger umiddelbart af disse regler. EF-reglerne er i princippet ikke til hinder for, at der stilles krav om opholdstilladelse, når opholdets varighed overstiger 3 måneder, men de personer, der opfylder EF-betingelserne, har ret til en sådan opholdstilladelse. En bestemmelse herom er optaget i lovudkastets § 6. Udvalget foreslår endvidere, at det i § 2 udtrykkeligt anføres, at de begrænsninger i adgangen til indrejse og ophold der fremgår af afvisnings- og udvisningsreglerne, kun skal finde anvendelse på disse udlændinge i det omfang, det er foreneligt med EF-reglerne.

Antallet af EF-borgere, der pr. 1. januar i årene 1975 - 1982 har været tilmeldt folkeregisteret, har udgjort 24 - 26% af samtlige udlændinge her i landet og har i antal udgjort 22.300 - 25.000 personer. Tallene fremgår af nedenstående oversigt:

antal EF-statsborgere pr. 1. januar 1975 - 1982

Statsborgerskab	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
EF-statsborgere Ialt	23.806	23.149	23.486	24.176	25.009	24.212	24.461	23.821
Belgien				260	266	271	283	274
Frankrig				1.729	1.753	1.734	1.693	1.612
Grækenland							550	541
Holland				1.614	1.639	1.555	1.538	1.472

Irland				645	721	853	757	735
Italien				1.739	1.855	1.729	1.695	1.573
Luxembourg				13	14	9	10	14
Storbritannien	7.950	7.628	8.011	8.588	9.109	9.361	9.573	9.633
Tyskland	9.629	9.608	9.580	9.588	9.630	8.700	8.362	7.967
Udlændinge ialt	93.931	90.854	91.655	94.415	98.267	99.798	101.600	101.914
EF-statsborgere i pct. af antallet af udlændinge	25	25	26	26	25	24	24	23

2.3.3. Flygtninge

Danmark har den 17. november 1952 tiltrådt Geneve konventionen af 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling jfr. bekendtgørelse nr. 55 af 24. november 1954, (lovtidende C) og den 9. november 1967 tillige den til konventionen knyttede protokol af 31. januar 1967.

Konventionen indeholder i art. 1 en bestemmelse af begrebet "flygtning", og i de følgende artikler en række bestemmelser, der fastslår den minimumsbeskyttelse, som medlemsstaterne skal yde flygtninge inden for deres område. Af betydning i relation til udlændingelovgivningen er navnlig art. 32, der begrænser adgangen til udvisning, og art. 33, der forbyder afvisning eller udvisning af flygtninge til områder, hvor den pågældendes liv eller frihed vil være truet af nærmere angivne grunde.

Konventionen indeholder ikke regler, der regulerer medlemsstaternes pligt til at give flygtninge opholdstilladelse. Danmark har imidlertid fulgt den praksis ikke at nægte opholdstilladelse til udlændinge, der er omfattet af konventionen, når de må antages at have behov for beskyttelse i Danmark. Derimod har man almindeligvis nægtet opholdstilladelse, hvis flygtningen ikke kunne antages at behøve beskyttelse i Danmark, for eksempel fordi et andet land, hvor flygtningen tidligere har haft ophold, eller hvor den pågældende har nære slægtninge eller andre tilknytningsmomenter, må anses for nærmere til at yde beskyttelse. Ved afgørelsen af, om en udlænding bør have opholdstilladelse, har Danmark iøvrigt ikke indskrænket sig til flygtningekonventionens bestemmelse af begrebet "flygtning", men har givet opholdstilladelse til udlændinge, der vel ikke omfattes af konventionen, men som har kunnet anføre lignende tungtvejende grunde som anført i konventionen til støtte for, at de ikke ønskede at vende tilbage til

deres hjemland; i perioder og i de senere år mere regelmæssigt har Danmark desuden modtaget flygtninge i større antal i henhold til aftaler derom med FN's højkommissær for flygtninge. At disse udlændinge bør have opholdstilladelse, når de kommer hertil, er en selvfølge.

I den gældende udlændingelov er flygtninges retstilling kun berørt af bestemmelsen i § 6, stk. 3, der bestemmer, at politiet ikke må afvise en udlænding, der påberåber sig, at han har måttet søge tilflugt her som politisk flygtning. Spørgsmålet om opholdstilladelse og om udvisning af sådanne personer afgøres af justitsministeriet.

Udvalget har fundet, at en ny udlændingelov bør give udtryk for de modifikationer i udlændingelovens almindelige regler, som følger af Danmarks forpligtelser i henhold til flygtningekonventionen. Udvalget har endvidere fundet det rimeligt, at den ovenfor beskrevne praksis lovfæstes, jfr. lovudkastets §§ 7 og 8, der er tiltrådt af udvalgets flertal. Med hensyn til den nærmere begrundelse for bestemmelserne henvises til bemærkningerne til lovudkastet. Mindretallet har foreslået en anden udformning af flygtningebestemmelserne, jfr. dissensen til §§ 7 og 8. Med hensyn til den nærmere begrundelse for dissensen henvises til bemærkningerne til bestemmelserne.

Forskellen mellem flertallets og mindretallets udkast beror blandt andet på, i hvilket omfang der i henseende til retsbeskyttelse bør ske en tilnærmelse mellem udlændinge, der er omfattet af flygtningekonventionen (de såkaldte "A-flygtninge" eller "konventionsflygtninge"), og udlændinge, der ikke er omfattet af flygtningekonventionen, men over for hvem det af lignende tungtvejende grunde som anført i denne ikke bør kræves, at de vender tilbage til deres hjemland (de såkaldte "B-flygtninge" eller "de facto-flygtninge"). De to affattelser af §§ 7 og 8 afspejler også forskellige opfattelser af, i hvilket omfang Danmark skal have mulighed for at nægte en asylsøger opholdstilladelse.

2.3.4. Udlændinge, der har familiemæssig eller anden nær tilknytning til en her bosat person

Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der er tiltrådt af Danmark, jfr. bekendtgørelse nr. 20 af 11. juni 1953 (lovtidende C), indeholder i art. 3 et forbud mod umenneskelig behandling og i art. 8 en bestemmelse, der tilsikrer enhver ret til respekt for sit privatliv og familieliv. Disse bestemmelser, hvis tilsidesættelse kan indbringes ved individuelle klager til menneskerettighedskommissionen, antages at være retningsgivende, blandt andet for politiets og justitsministeriets udøvelse af

deres skønsmæssige beføjelser efter udlændingeloven, jfr. Eilschou Holm i Nordisk Tidsskrift for International Ret, 1981, side 133 og 140.

At der i udlændingemyndighedernes praksis vedrørende familiesammenføring i udstrakt grad er taget hensyn til de nævnte grundsætninger fremgår af tilsynet med udlændinges redegørelse i betænkning nr. 882/1979, side 169 - 172. Denne praksis er nu kodificeret i §§ 25 og 27 i bekendtgørelse nr. 196/1980, i det væsentlige i overensstemmelse med udvalgets forslag til disse bestemmelser. Bestemmelserne er udformet således, at de deri nævnte udlændinge får et krav på opholdstilladelse, når de fastsatte betingelser er opfyldt.

Under hensyn til den store politiske og humanitære betydning, de nævnte regler har, og til den forholdsvis stærke retsbeskyttelse for udlændinge, som reglerne indebærer, har udvalget overvejet, om de helt eller delvis bør optages i selve udlændingeloven.

Udvalgets flertal har dog ikke fundet de nævnte hensyn tilstrækkelig tungtvejende til at opveje de betænkeligheder, der knytter sig til at lovfæste de omhandlede familiesammenføringsregler, før der gennem nogle års praksis er indvundet erfaringer, som kan belyse spørgsmålet, om reglerne i den nuværende udformning er hensigtsmæssige. Flertallet foreslår derfor, at der i loven alene optages bestemmelser, der giver en almindelig hjemmel til at meddele opholdstilladelse til udlændinge, der har nær familiemæssig eller lignende tilknytning til en her bosat person, og som overlader til justitsministeren at fastsætte de nærmere retningslinier herfor, jfr. lovudkastets § 9, stk. 1 og § 10, stk. 1.

Mindretallet kan for så vidt tiltræde indholdet af de nævnte bestemmelser i lovudkastet, men finder, at i hvert fald nogle af de centrale regler om familiesammenføring i bekendtgørelse nr. 196/1980 § 25 bør optages i loven. Mindretallet lægger vægt på, at navnlig bestemmelserne i § 25, stk. 1, nr. 2 - 4, har en sådan betydning, at der ved en lovfæstelse bør tilvejebringes sikkerhed mod administrative ændringer af deres nuværende indhold, jfr. mindretallets udkast til § 9.

2.4. Opholdstilladelse til andre grupper af udlændinge

Af tilsynet med udlændinges redegørelse i betænkning nr. 882/1979, side 166 ff, fremgår, at der efter praksis meddeles opholdstilladelse i et vist omfang til forskellige kategorier af udlændinge ud over de ovenfor under 2.1. - 2.3. nævte. De vigtigste kategorier er omtalt i bekendtgørelse nr. 196/1980, i §§ 28 - 31, der blandt andet omfatter forskellige former for uddannelse.

Der er i udvalget enighed om, at adgangen for sådanne udlændinge til at få opholdstilladelse som hidtil bør reguleres ved administrative regler. Udvalget

finder imidlertid, at det af loven bør fremgå, at der er mulighed for at give sådanne regler. Der henvises herom til flertallets udkast til § 9, stk. 1, nr. 3 og 4 og mindretallets § 9 a, nr. 3 og 4, og bemærkningerne til disse bestemmelser.

2.5. Særlige grunde, der kan medføre, at opholdstilladelse nægtes

I lovudkastets § 11 har udvalget foreslået optaget en regel, hvorefter der kun, når særlige grunde taler derfor, kan meddeles opholdstilladelse til udlændinge, der er dømt for et forhold, som kunne medføre udvisning efter udkastets §§ 17 eller 18, såfremt pådømmelsen var sket her i landet, eller der i øvrigt foreligger omstændigheder, som kunne medføre udvisning efter reglerne i lovudkastets kapitel III. Det samme gælder, hvis udlændingen på grund af smitsom sygdom eller alvorligere sjælelig forstyrrelse må antages at frembyde fare eller væsentlige ulemper for sine omgivelser. Reglen har i det væsentlige samme indhold som bestemmelsen i udlændingebekendtgørelsens § 26 og forudsættes praktiseret efter tilsvarende retningslinier. Den har navnlig betydning i de tilfælde, hvor adgangen til opholdstilladelse ikke beror på et administrativt skøn.

2.6. Varigheden af opholdstilladelsen

Den hidtidige udlændingelovgivning indeholder ikke nærmere bestemmelser om varigheden af opholdstilladelser. Der findes heller ikke retningslinier herfor i forarbejderne til udlændingelovene. Som det fremgår af redegørelsen i betænkning nr. 882/1979, side 179 - 180, har udlændingemyndighederne fulgt den praksis, at en opholdstilladelse altid tidsbegrænses i de første år efter indrejsen. Tidsbegrænsningen er en selvfølge, hvis der er tale om et midlertidigt ophold, hvis varighed på forhånd kan bestemmes. Men også tilladelser, der søges og meddeles med henblik på varigt ophold, bliver efter nævnte praksis tidsbegrænset. Tidsbegrænsede tilladelser bliver normalt først meddelt efter 5 års forløb.

Tidsbegrænsningen af tilladelserne tjener blandt andet det formål, at der med mellemrum er anledning til at efterprøve, om forudsætningerne for den meddelte tilladelse fortsat er tilstede, og om vilkår knyttet til tilladelsen fortsat er opfyldt. Endvidere kan det efterprøves, om udlændingens fortsatte ophold er i overensstemmelse med de hensyn af generel og individuel karakter, som udlændingelovgivningen har til formål at tilgodese, jfr. betænkning nr. 882/1979, side 174 - 177.

Sonoringen mellem tilladelser til midlertidigt ophold og tilladelser til varigt ophold har navnlig betydning ved udformning af reglerne om tilladelsernes bortfald. De udlændinge, der har fået opholdstilladelse med henblik på varigt ophold,

for eksempel flygtninge og udlændinge, som er omfattet af familiesammenføringsreglerne, har et særligt behov for sikkerhed mod rent skønsmæssige inddragelser af deres opholdstilladelser.

I udlændingebekendtgørelse nr. 196/1980, §§ 32 og 33 er det nu - i det væsentlige i overensstemmelse med hidtidig praksis - bestemt, at en opholdstilladelse normalt meddeles for højst 1 år, at tilladelserne dog efter 2 års ophold kan meddeles for et længere tidsrum, og at udlændinge, der med henblik på varigt ophold har boet i Danmark i mere end 5 år, skal have tidsubegrænset opholdstilladelse. Tidsbegrænsede opholdstilladelser til visse kategorier af udlændinge, blandt andet flygtninge og udlændinge, der omfattes af familiesammenføringsreglerne, skal forlænges, medmindre der er grundlag for at inddrage tilladelsen efter de herom fastsatte regler i § 36. Efter denne bestemmelses stk. 2 bortfalder adgangen til at inddrage de omhandlede udlændinges opholdstilladelse imidlertid efter mere end 2 års ophold her i landet.

Udvalget finder, at de nærmere bestemmelser om opholdstilladelsers varighed af praktiske grunde som hidtil bør fastsættes administrativt og har foreslået en bemyndigelse hertil for justitsministeren optaget i udkastets § 10, stk. 1. Udvalget har endvidere fundet, at sontringen mellem opholdstilladelser til midlertidigt ophold og opholdstilladelser til varigt ophold bør fremgå af loven, jfr. udkastets § 9, stk. 1. For så vidt angår de sidstnævnte opholdstilladelser foreslås det i flertalsudkastets § 12, at de kun kan tidsbegrænses i indtil 5 år efter den første tilladelse, og at de skal forlænges, medmindre der foreligger grundlag for deres inddragelse efter reglerne i udkastets § 15. Herved lovfæstes nogle af de grundsætninger, der har fundet udtryk i udlændingebekendtgørelsens §§ 32 og 33. Mindretallet finder, at 5 års fristen ikke bør regnes fra datoen for den første tilladelse, men allerede fra påbegyndelsen af opholdet.

Et opholdsbevis, der meddeles efter EF-reglerne, skal ifølge art. 6 i De europæiske Fællesskabers direktiv nr. 1968/360 have gyldighed i mindst 5 år, regnet fra tidspunktet for udstedelsen. Art. 6 åbner dog i nr. 3 mulighed for, at modtagerlandet kan udstede et midlertidigt opholdsbevis, hvis gyldighedsperiode kan begrænses til beskæftigelsens påregnede varighed, såfremt arbejdsgiveren har beskæftigelse af mindst 3 måneders, men højst 1 års varighed hos en arbejdsgiver i modtagerlandet eller for en tjenesteyders regning. De 5-årige EF-opholdsbeviser skulle derfor efter bestemmelsen i udkastets § 12, stk. 1, allerede ved udløbet af den første tilladelse forlænges uden tidsbegrænsning. Efter direktivets art. 7, stk. 2, kan gyldighedsperioden for et opholdsbevis ved første forlængelse imidlertid begrænses til et tidsrum på ikke under 1 år, hvis

den pågældende udlænding uforskyldt er arbejdsløs og har været det i over 12 på hinanden følgende måneder. Udvalget har ikke fundet, at der ved lovens udformning bør gives afkald på anvendelse af denne regel, og foreslår derfor i udkastets § 12, stk. 2, optaget en henvisning til direktivets art. 7, stk. 2.

2.7. Opholdstilladelse skal normalt være opnået før indrejsen

Den gældende udlændingebekendtgørelses § 46 indeholder i stk. 1 en bestemmelse om, at ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse skal indgives til en dansk repræsentation i ansøgerens hjemland eller i det land, hvor ansøgeren har haft fast ophold de sidste 6 måneder. Tilladelsen skal være opnået inden indrejsen. I stk. 2 er det herefter bestemt, at ansøgning i nærmere angivne tilfælde dog kan indgives her i landet.

Om baggrunden for denne bestemmelse henvises til redegørelsen side 161 - 164 i betænkning nr. 882/1979 og bemærkningerne til § 49 i udkastet til bekendtgørelsen (betænkningens side 106 - 107).

KAPITEL 3

BORTFALD OG INDDRAGELSE AF OPHOLDSTILLADELSE

Den gældende udlændingelov indeholder bortset fra bestemmelserne om udvisning ingen nærmere regulering af, i hvilke tilfælde en udlændings ophold her i landet kan bringes til ophør. Sådanne regler er imidlertid udviklet i praksis med støtte i forvaltningsretlige grundsætninger. En opholdstilladelse kan herefter ophøre i følgende tilfælde:

1. fordi tilladelsens gyldighed udløber, uden at forlængelse finder sted,
2. fordi udlændingen udvandrer eller bortrejser for længere tid,
3. fordi tilladelsen inddrages, eller
4. fordi udlændingen udvises.

Med hensyn til reglerne om udvisning og udvalgets forslag herom henvises til fremstillingen i kapitel 4. Om de øvrige ophørsgrunde skal udvalget gøre følgende bemærkninger:

3.1. Gyldighedstidens udløb

At en tidsbegrænset opholdstilladelse bortfalder ved udløbet af gyldighedstiden, medmindre tilladelsen forlænges, er en selvfølge, og udvalget har ikke fundet det nødvendigt, at loven indeholder en bestemmelse herom. Den interesse, en udlænding kan have i, at en tidsbegrænset opholdstilladelse ikke ophører, knytter sig til spørgsmålet, om tilladelsen vil kunne forlænges. Herom har udvalget foreslået nærmere regler optaget i loven, jfr. ovenfor i kapitel 2 under 2.6.

3.2. Udvandring eller bortrejse i længere tid

Det blev - før begrebet opholdstilladelse blev indført ved 1926-loven - i den statsretlige teori antaget, at alle retsvirkninger, såvel rettigheder som pligter, der knyttede sig til en udlændings bosættelse her i landet, bortfaldt for fremtiden, så snart udlændingen opgav sin faste bopæl her i landet. Derimod blev udlændingens retsstilling ikke berørt af rejser til udlandet, sålænge hensigten til at vende tilbage hertil måtte antages bevaret, jfr. Berlin, Den Danske Statsforfatningsret, tredje udgave, første del, side 194 - 195. Denne retstilstand må også uden særlig lovhjemmel antages at være gældende for opholdstilladelser, og den er nu efter udvalgets indstilling fastslået i § 37, stk. 1, punkt 1, i bekendt-

gørelse nr. 196/1980.

I bekendtgørelsens § 37, stk. 1, pkt. 2 er endvidere bestemt, at en opholdstilladelse bortfalder, når en udlænding har opholdt sig uden for landet i mere end 6 på hinanden følgende måneder, hvori ikke medregnes fravær på grund af værnepligt eller tjeneste, der træder i stedet herfor. Efter § 37, stk. 2, kan det dog bestemmes, at en tilladelse ikke skal anses for bortfaldet, hvis udlændingen har bevaret en væsentlig tilknytning til landet, eller når andre grunde taler derfor.

Med hensyn til begrundelsen for disse regler, der er udarbejdet med art. 6, pkt. 2, i De europæiske Fællesskabers rådsdirektiv nr. 1968/360 som forbillede, henvises til bemærkningerne til udvalgets udkast til reglerne i betænkning nr. 882/1979, side 96 - 97.

Udvalget har fundet, at de omhandlede regler har en sådan betydning, at de med den i bekendtgørelsens § 37 angivne ordlyd bør optages i loven, jfr. lovudkastets § 13, stk. 1 og 2. I et nyt stk. 3 har udvalget samtidig præciseret, at en opholdstilladelse til en flygtning dog først ophører efter bestemmelserne i stk. 1, når udlændingen frivilligt har taget bopæl i hjemlandet eller har opnået beskyttelse i et tredje land. Udlændingens flygtningestatus i Danmark bringes således først til ophør, når den pågældende har fået bopæl i et land, der yder samme beskyttelse. Efter mindretallets udkast til denne bestemmelse finder reglen også anvendelse over for B-flygtninge.

3.3. Inddragelse af opholdstilladelse

Den gældende udlændingelov indeholder ikke regler om inddragelse af opholdstilladelser, men det er i motiverne til 1952-loven (Rigsdagstidende 1951/52, till. A.sp. 5253 - 54) forudsat, at inddragelse kan ske.

I den forvaltningsretlige teori, jfr. Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret 1965, side 508 ff, henregnes opholdstilladelser i henhold til udlændingelovgivningen til de såkaldte polititilladelser, om hvilke der antages at gælde en meget vid adgang til tilbagekaldelse. En polititilladelse antages således at kunne tilbagekaldes, hvis de faktiske forhold har ændret sig væsentligt. Den kan og skal i reglen tilbagekaldes, hvis ændringerne er af en sådan beskaffenhed, at tilladelsen ikke længere ville kunne gives. En polititilladelse antages endvidere at kunne tilbagekaldes, hvis den er meddelt under væsentligt urigtige forudsætninger vedrørende sagens faktum, og risikoen for fejltagelser antages ikke altid at måtte falde på det offentlige. Det anføres således udtrykkeligt, at en opholdstilladelse vil kunne tilbagekaldes, hvis myndighederne bliver bekendt med kendsgerninger,

der gør det betænkeligt at lade en udlænding blive her i landet.

I praksis er den her beskrevne vide adgang til inddragelse af opholdstilladelser i hvert fald i de senere år ikke blevet udnyttet i fuld udstrækning, jfr. herved tilsynet med udlændinges redegørelse herom i betænkning nr. 882/1979, side 181 - 184. Med udgangspunkt i denne redegørelse udarbejdede udvalget, som omtalt i betænkningen side 94 - 96, et forslag til regler om adgangen til inddragelse af opholdstilladelser. Disse regler er nu optaget i bekendtgørelse nr. 196/1980 § 36. De indebærer, at inddragelse altid - som en mere lempelig foranstaltning, idet der ikke hertil kan knyttes indrejseforbud - kan ske i tilfælde, hvor udlændingen kunne udvises. Er opholdstilladelsen tidsbegrænset, kan inddragelse desuden ske, når det i ansøgningen eller tilladelsen angivne grundlag for tilladelsen ikke længere er til stede, eller hvis udlændingen undlader at overholde de betingelser, som måtte være knyttet til opholdstilladelsen eller til en arbejdstilladelse. Det er dog herved en forudsætning, at betingelserne skriftligt er indskærpet udlændingen med udtrykkelig tilkendegivelse om, at tilsidesættelse vil medføre inddragelse. Efter bestemmelserne i § 15, stk. 2, ophører adgangen til inddragelse dog for en række udlændingegrupper vedkommende efter 2 års ophold her i landet.

Udvalget har fundet, at også disse regler har en så væsentlig betydning, at de bør optages i loven, jfr. lovudkastets § 15. I forhold til bestemmelserne i udlændingebekendtgørelsens § 36 er der foretaget enkelte ændringer, for hvilke der redegøres nærmere i bemærkningerne til lovudkastets § 15. Indholdet af denne bestemmelse har der iøvrigt ikke kunnet opnås fuld enighed om i udvalget, og der foreligger derfor to affattelser. Om inddragelse af opholdstilladelse for udlændinge, der er kommet hertil som led i en omfattende indstrømning af flygtninge, er der optaget en særlig bestemmelse i udkastets § 16. Der henvises herom til bemærkningerne til lovudkastets enkelte bestemmelser.

3.4. Subsistensløshed

Efter den gældende udlændingelovs § 4, stk. 1, nr. 7, kan en udlænding udvises, når han ikke er i besiddelse af fornødne midler til sit underhold og ikke har adgang til forsørgelse her i landet. I denne adgang til udvisning er der ikke foretaget begrænsninger ved udlændingebekendtgørelse nr. 196/1980, jfr. dennes § 49, nr. 5 og § 50.

Som nærmere omtalt nedenfor i kapitel 4 finder udvalget det rettest, at udvisningsgrundene fremtidigt i det væsentlige begrænses til forhold, der indebærer en lovovertrædelse. Udvalget finder det uforeneligt hermed, at subsistensløshed fortsat skal være udvisningsgrundlag for så vidt angår udlændinge med opholds-

tilladelse.

Det er imidlertid stadig en generel forudsætning for en udlændings ophold her i landet, at den pågældende enten er i stand til at forsørge sig selv eller har adgang til forsørgelse her i landet. Ifølge bistandslovens §§ 2 - 4 kan udlændinge i visse tilfælde opnå ret til vedvarende hjælp til forsørgelse under ophold her. Ved vedvarende hjælp til forsørgelse forstås hjælp, der er nødvendig i mere end 1 år. Således kan der, jfr. § 3 i samme lov, ved aftale med andre stater eller internationale organisationer gives personer, der ikke har dansk indfødsret, ret til vedvarende hjælp til forsørgelse her i landet. Socialministeriet eller socialstyrelsen kan endvidere, jfr. § 4, bestemme, om udlændinge, der ikke er omfattet af sådanne aftaler, skal have ret til vedvarende hjælp til forsørgelse under opholdet her, eller om den pågældende skal hjemsendes.

Ved de sociale myndigheders afgørelse, om en udlænding skal hjemsendes af forsørgelsesmæssige grunde, lægges vægt på varigheden af opholdet her. Der vil således normalt ikke ske hjemsendelse, når den pågældende har opholdt sig her i 2 - 3 år, og det ud fra en vurdering af graden af tilknytningen til landet i forhold til tilknytningen til hjemlandet skønnes, at udlændingen bør ligestilles med danske statsborgere, jfr. socialministeriets cirkulære af 6. januar 1976, punkt 24. Ved vurderingen af disse situationer lægger man vægt på de samme omstændigheder, der tages i betragtning i inddragelses- og udvisningssituationer efter bekendtgørelsens § 52, jfr. udkastene til lovens § 19. I praksis har hjemsendelse kun været anvendt i beskedent omfang.

Når der af de sociale myndigheder er truffet bestemmelse om, at en udlænding, der ikke har de fornødne midler til sit underhold, skal hjemsendes, er en afgørende forudsætning for udlændingens opholdstilladelse her i landet bortfaldet. Udvalget har overvejet, om konsekvensen heraf bør være, at opholdstilladelsen betragtes som bortfaldet i kraft af de sociale myndigheders hjemsendelsesbeslutning, eller om det bør overlades til udlændingemyndighederne at afgøre, om hjemsendelsesbeslutningen skal medføre, at opholdstilladelsen inddrages. Udvalget har foretrukket den førstnævnte løsning, som er den enkleste i administrativ henseende. Udvalget har imidlertid også lagt vægt på, at det ville savne rimelig begrundelse at give udlændingemyndighederne adgang til at opretholde en opholdstilladelse for en person, der efter de sociale myndigheders bestemmelse må forsynes i hjemlandet.

I overensstemmelse med det anførte, har udvalget i lovudkastets § 14 foreslået, at en opholdstilladelse skal bortfalde, når der af forsørgelsesmæssige grunde er truffet endelig bestemmelse om, at en udlænding, der ikke har de fornødne

midler til sit underhold, skal hjemsendes. Det følger af lovudkastets § 23, at politiet som hidtil skal medvirke ved udlændingens udsendelse, hvis den pågældende ikke rejser frivilligt. Det er naturligvis en forudsætning herfor, at politiet har sikret sig, at betingelsen for opholdstilladelsens bortfald er til stede.

Det bemærkes iøvrigt, at lovudkastets § 14 ikke finder anvendelse i tilfælde, hvor udlændingen frivilligt begiver sig til hjemlandet af forsørgelsesmæssige grunde, uden at der er truffet bestemmelse om hjemsendelse i medfør af bistandslovens § 4. Denne situation må bedømmes efter reglerne i udkastets § 13. Det bemærkes endvidere, at subsistensløshed efter udvalgets opfattelse fortsat bør kunne begrunde, at en udlænding, der ikke har fast bopæl (efter mindretallets opfattelse: opholdstilladelse) her i landet, nægtes adgang til indrejse og ophold i det opholdstilladelsesfrie tidsrum, jfr. lovudkastets § 21 og bemærkningerne hertil.

Uanset at bestemmelserne i bistandslovens § 4 som anført praktiseres med tilbageholdenhed, finder udvalget det dog ønskeligt, at sociallovgivningens regler om hjemsendelse på grund af subsistensløshed i det hele afstemmes med de regler i udlændingeloven, der begrænser adgangen til udvisning.

KAPITEL 4

UDVISNING OG AFVISNING

4.1. Den historiske udvikling

I betænkning nr. 882/1979, side 36 - 38, og i bilag nr. 4 til nærværende betænkning har udvalget redegjort for den historiske baggrund for den gældende udlændingelovgivnings regler om udvisning.

Det fremgår heraf, at straffeloven af 1866 og straffeloven af 1930 indtil 1965 indeholdt hjemmel til udvisning ved dom på grund af strafbart forhold af udlændinge, der ikke i de sidste 5 år havde haft stadigt ophold i den danske stat. Efter 1866-loven var udvisning obligatorisk, hvis udlændingen fandtes skyldig til strafarbejde. Iøvrigt var udvisningsadgangen fakultativ og efter begge love betinget af, at udlændingen fandtes skyldig til straf af fængsel.

For så vidt angår andre fastboende udlændinge, indførtes ved fremmedloven af 1875 § 13 en hjemmel for justitsministeren til at udvise udlændinge, der ikke havde erhvervet forsørgelsesret og ikke havde haft stadigt ophold i 2 år, når udlændingens forhold "dertil måtte give anledning".

Iøvrigt var der indtil 1. verdenskrig kun adgang til at udvise eller afvise udlændinge, der ikke havde fast bopæl her i landet. Beføjelsen tilkom politiøvrigheden, og bestemmelserne rettede sig mod subsistensløse personer og personer, der søgte arbejde eller erhverv ved omvandring.

I 1917 fik justitsministeren hjemmel til at udvise udlændinge under de i fremmedlovens § 13 angivne betingelser uden hensyn til længden af deres ophold her i landet, og denne vide udvisningsbeføjelse opretholdtes indtil udlændingeloven af 1973. I mellemkrigsårene indførtes desuden ved den midlertidige tillægslovgivning til fremmedloven hjemmel for statspolitichefen, senere rigspolitichefen, til at afvise eller nægte opholdstilladelse til visse kategorier af udlændinge, herunder personer, der "med grund måtte antages at rejse hertil for at begå forbrydelser, eller hvis indrejse efter rigspolitichefens skøn på grund af begåede borgerlige forbrydelser eller af hensyn til statens sikkerhed eller anden lignende grund ikke var ønskelig".

Ved udlændingeloven af 1952 indskrænkedes politiets adgang til at udvise udlændinge til at angå personer, der var indrejst uden om paskontrollen, personer, der tidligere var udvist, og subsistensløse personer. Udvisningskompetencen til-

kom i øvrigt justitsministeren. De ovenfor citerede grunde, der efter den midlertidige lovgivning havde været bestemmende for rigspolitichefens afvisningskompetence, blev optaget i loven som udvisningsbeføjelser for ministeren. Desuden indføjedes i loven nogle nye udvisningsgrunde, der knyttede sig til interessen i overholdelsen af udlændingelovens regler.

Den beskrevne udvikling i adgangen til at udvise administrativt medførte, at straffelovens § 76 om udvisning ved dom mistede sin praktiske betydning. Bestemmelsen blev sluttelig ophævet ved en straffelovændring i 1965.

Ved udlændingelovændringen af 1973, der var en følge af Danmarks tilslutning til De europæiske Fællesskaber, ændredes kompetenceforholdet mellem justitsministeriet og politiet på ny, således at afgørelser om udvisning nu i alle tilfælde træffes af den politimyndighed, som af ministeren er bemyndiget dertil, fortrinsvis tilsynet med udlændinge. Justitsministeriet er herefter alene ankeinstans. Beslutninger om afvisning træffes også af politiet, bortset fra udlændinge, der påberåber sig, at de har måttet søge tilflugt her som politiske flygtninge, og som kan sandsynliggøre rigtigheden heraf. Ved lovændringen blev reglerne om udvisning på grund af kriminalitet omformuleret, og den siden 1875 gældende regel om, at en udlænding kunne udvises, "når hans forhold i øvrigt måtte give anledning dertil", blev ophævet.

I betænkning nr. 882/1979, side 45 - 46, har udvalget givet en oversigt over den gældende udlændingelovs udvisningsgrunde. Med hensyn til de retningslinier, der i praksis er blevet fulgt ved anvendelsen af disse grunde, henvises til tilsynet med udlændinges redegørelse i bilag C til betænkningen, side 185 - 206.

4.2. Kritikken af den gældende udlændingelovs udvisningsregler

I den ovennævnte betænkning har udvalget, side 39 - 40, redegjort for den kritik, som navnlig af folketingets ombudsmand er rettet mod udlændingelovens udvisningsregler. Hovedpunkterne i denne kritik er følgende:

- a. Det er lovteknisk mindre hensigtsmæssigt, at udlændingelovens regler om udvisning i vidt omfang er formuleret - ikke selvstændigt - men som henvisninger til lovens regler om afvisning. Forudsætningerne for udvisning må i almindelighed - når bortses fra udenlandske turister - være langt stærkere end forudsætningerne for en afvisning.
- b. De tre bestemmelser i nr. 4, 5 og 6 i udlændingelovens § 2, stk. 1, overlapper i væsentlig grad hinanden. Hvis der i en konkret sag henvises til mere

end én af de pågældende bestemmelser, kan udvisningsgrundlaget blive tilsløret.

- c. Der savnes i lovteksten og i lovforslagets bemærkninger nærmere vejledning om den risikograd vedrørende ny kriminalitet, som er forudsætningen for udvisning efter lovens § 2, stk. 1, nr. 5, jfr. udtrykket "må antages, at han vil indrejse hertil for at begå forbrydelser". Det er endvidere uklart, hvilke elementer der bør indgå i risikobedømmelsen.
- d. En lovregulering af de humane hensyn, som tillægges betydning ved afgørelsen af udvisningsspørgsmålet, er efter ombudsmandens mening ønskelig. Dette gælder blandt andet spørgsmålet om betydningen af, at udlændingens situation i det land, hvortil udvisningen sker, må forventes at blive særlig belastende, også selv om der ikke foreligger asylgrunde.
- e. Det er efter ombudsmandens opfattelse betænkeligt, at udvisning på grund af overtrædelse af forskrifterne om opholdstilladelse og arbejdstilladelse i praksis sker uden en retslig prøvelse i straffeprocessens form af skyldsspørgsmålet, hvis udlændingen nægter sig skyldig.

I anledning af den af ombudsmanden anførte kritik og det af justitsministeriet i udvalgets kommissorium udtrykte ønske om udformning af mere detaljerede regler for afgørelsen af udvisningssager, har udvalget i betænkning nr. 882/1979 side 41 og 47 blandt andet anført, at manglerne ved en del af udvisningsgrundene efter udvalgets opfattelse er en følge af lovens historiske udvikling. I hvert fald fra 1917 indtil den seneste ændring i 1973 var justitsministerens adgang til at udvise som følge af "generalklausulen" i fremmedloven af 1875, § 13, og i udlændingeloven af 1952, § 5, stk. 1, nr. 5, reelt ikke undergivet begrænsninger. De øvrige udvisningsgrunde tjente i praksis til at udfylde "generalklausulen", og de var oprindelig blevet formuleret med henblik på at afgrænse nogle områder, hvor beføjelsen til at afvise eller nægte opholdstilladelse kunne udøves af politiet. Hensynet til klarhed og sikkerhed i retsgrundlaget spillede derfor næppe nogen fremtrædende rolle ved reglernes udformning. Usikkerheden knytter sig iøvrigt næppe så meget til en mangel på detaljerede forskrifter som til det forhold, at loven, blandt andet på grund af de mange henvisningsregler, kan være vanskelig at få overblik over og at arbejde med i praksis for personer, der ikke har meget nøje kendskab til sagsområdet.

4.3. Internationale aftaler m.v. vedrørende udvisning og afvisning af udlændinge

Den 10. december 1948 vedtog De forenede Nationer "Verdenserklæringen

om Menneskerettighederne". De principper, der var nedfældet i denne erklæring, er i de følgende år gennem et omfattende internationalt samarbejde blevet udformet til regler i en række internationale konventioner. Herved forpligtes staterne til i deres lovgivning og retsanvendelse at respektere de grundlæggende rettigheder af borgerlig, politisk, økonomisk, social og kulturel karakter, som konventionerne omtaler. En oversigt over en del af de forpligtelser, som Danmark ved tiltrædelse af disse og andre aftaler har påtaget sig vedrørende udlændingeforhold, er optaget som bilag nr 6 til betænkningen.

Af interesse med hensyn til udvisning og afvisning er i første række Den europæiske Menneskerettighedskonvention af 4. november 1950 (bekendtgørelse nr. 20 af 11. juni 1953 med flere). Den indeholder i art. 3 og 8 regler, der antages at være retningsgivende for det skøn, udlændingemyndighederne udøver i henhold til udlændingeloven blandt andet i udvisningssager, jfr. Eilschou Holm, "En sag for Menneskerettighedsdomstolen", 1980, side 81 og 140 - 142, og i Nordisk Tidsskrift for International Ret, 1981, side 133 og 140. Ifølge artikel 3 må ingen underkastes "umenneskelig eller vanærende behandling" og ifølge art. 8 har enhver "ret til respekt for sit familieliv, sit hjem". Indgreb i retten efter art. 8 kan kun ske i overensstemmelse med loven og kun, hvis det er nødvendigt "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 ret og frihed". En bestemmelse, der mere direkte tager sigte på udvisning, indeholdes i art. 4 i protokol nr. 4 til konventionen. Denne bestemmelse forbyder "kollektiv udvisning" af udlændinge.

FN's konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder (bekendtgørelse nr. 30 af 29. marts 1976) indeholder i art. 7 og 17 regler med et lignende indhold som den europæiske konventions art. 3 og 8. Desuden indeholder FN-konventionen i art. 13 en bestemmelse, hvorefter udlændinge, der lovligt befinder sig i en medlemsstat, kun kan udvises i henhold til en afgørelse, der er truffet i overensstemmelse med lov. Udlændingen skal, medmindre tvingende hensyn til statens sikkerhed er til hinder derfor, have adgang til at fremføre de grunde, der taler imod hans udvisning, og til at få sin sag undergivet fornyet

prøvelse hos vedkommende myndighed.

Særlige begrænsninger i reglerne om udvisning og afvisning følger af aftalerne mellem de nordiske lande om fritagelse for pas, opholds- og arbejdstilladelse. Også EF-reglerne indeholder sådanne begrænsninger. De praktiske følger heraf er navnlig omtalt side 205 - 206 i betænkning nr. 882/1979.

Som tidligere omtalt (side 29) indeholder også flygtningekonventionen af 28. juli 1951 (bekendtgørelse nr. 55 af 24. november 1954 med flere) i art. 32 og 33 forbud mod afvisning eller udvisning af udlændinge, der er omfattet af konventionens bestemmelse af begrebet "flygtninge", jfr. art. 1. Disse forbud tjener blandt andet samme formål som de begrænsninger i adgangen til at udlevere udlændinge til strafforfølgning, der er fastsat i udleveringsloven (lov nr. 249 af 9. juni 1967). Efter dennes § 6 må udlevering ikke ske, hvis der er fare for, at den pågældende efter udlevering på grund af sin afstamning, sit tilhørsforhold til en bestemt befolkningsgruppe, sin religiøse eller politiske opfattelse eller i øvrigt på grund af politiske forhold vil blive udsat for forfølgelse, der retter sig mod den pågældendes liv eller frihed eller i øvrigt er af alvorlig karakter. Af § 7 følger, at udlevering heller ikke må finde sted, hvis det i særlige tilfælde, navnlig under hensyn til den pågældendes alder, helbredstilstand eller andre personlige forhold må antages, at udlevering vil være uforenelig med humanitære hensyn. De grunde, der medfører, at udlevering ikke kan ske, taler med samme vægt imod udvisning, hvis udleveringen kun kan ske til et land, hvor udlændingen løber risiko for en ligeså belastende tilværelse som den, der omtales i udleveringslovens §§ 6 og 7.

Den omhandlede udvikling i de folkeretlige regler om behandling af udlændinge har haft væsentlig indflydelse på de ændringer i den danske udlændingelovgivning, som er gennemført siden udlændingeloven af 1952, jfr. navnlig lov nr. 104 af 21. april 1958 (de nordiske overenskomster) og lov nr. 155 af 21. marts 1973 (EF-reglerne). Udviklingen har utvivlsomt også haft indflydelse på myndighedernes praksis i den forstand, at der i stedse stigende grad er vist tilbageholdenhed med anvendelse af udvisning som sanktion over for udlændinge, der har væsentlig tilknytning her til landet. Samtidig er antallet af udvisninger imidlertid påvirket af det stigende rejsesamkvem og navnlig af de senere års stærkt tiltagende narkotikakriminalitet.

4.4. Statistiske oplysninger om udvisning

Antallet af udvisninger i perioden fra 1974 - 1981 fremgår af nedenstående oversigter:

	Besluttet af tilsynet med udlæn- dinge	Besluttet af politi- kredsene	Ialt	Påklaget til justitsmini- steriet
1974:	827	171	998	119
1975:	875	108	983	137
1976:	839	114	953	185
1977:	1.106	146	1.252	121
1978:	867	148	1.015	179
1979:	1.070	56	1.126	140
1980:	1.255	99	1.354	185
1981:	1.463	143	1.606	241

Efter udvisningsgrunde kan udvisningerne opdeles således:

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Subsistensløse	146	170	130	155	119	115	188	205
Butikstyveri, nærings- lov/politivedtægt og utugt der har medført advarsel/ bøde	90	88	61	109	122	170	215	251
Narko, lov om euforiserende stof- fer - der har med- ført advarsel/bøde	222	238	239	383	262	243	213	337
Spiritus	15	20	13	25	33	29	35	29
Frihedsstraf	256	229	267	297	238	245	346	342
Ulovligt arbejde	71	39	50	43	29	35	18	26
Ulovligt ophold	168	153	118	111	89	95	115	152
Illegal indrejse	13	12	14	37	6	24	53	94
Ugyldig rejselegitima- tion	11	11	35	39	39	50	32	38

Borgerlig forbrydelse	0	7	3	19	48	84	96	107
Statens sikkerhed	0	0	1	1	0	0	0	0
Opretholdelse af ro og orden	0	0	2	16	9	1	0	1
Overtrædelse af til- hold - nyt tilhold	6	16	19	9	18	23	36	21
Udvist af andet nordisk land	0	0	1	5	3	3	3	1
Ændring i pas/ rejselegitimation efter indrejse	0	0	0	3	0	9	4	2
Ialt	998	983	953	1.252	1.015	1.126	1.354	1.606

Af den statistiske oversigt over de gældende udvisningsgrundenes anvendelse i praksis, som er omtalt i betænkning nr. 882/1979, side 40 - 43, fremgår, at der i femårsperioden 1974 - 1978 gennemsnitligt blev udvist 1.038 udlændinge årligt. Dette gennemsnitstal fordeler sig således på de der nævnte grupper af udvisningsgrunde:

a. Tilsidesættelse af reglerne om udlændinges adgang til og ophold i landet: indrejse uden om paskontrollen, tidligere udvist, manglende pas m.v., og overtrædelse af reglerne om opholds- og arbejdstilladelse	232 (22%)
b. Udvisning af ordensmæssige hensyn: ulovligt erhverv, misbrug af euforiserende stoffer eller alkohol m.m.	390 (38%)
c. Udvisning på grund af subsistensløshed	144 (14%)
d. Udvisning på grund af kriminalitet	272 (26%)
e. Udvisning af hensyn til statens sikkerhed (bestemmelsen er i 5-års perioden anvendt i <u>2 tilfælde</u>)	0 (0%)
<u>Ialt</u>	<u>1038 (100%)</u>

De under a-c nævnte udvisninger, der udgør ca. 74% af det samlede antal, omfatter med ganske enkelte undtagelser kun udlændinge med kortvarigt ophold og ringe tilknytning til landet.

For at undersøge, hvorledes udvisning inden for gruppen d (kriminalitet) fordeler sig på udlændinge med og uden tilknytning til Danmark, har tilsynet

med udlændinge gennemgået de 297 udvisningsbeslutninger i medfør af udlændingelovens § 4, stk. 1, nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 5 og 6, som blev truffet af tilsynet med udlændinge i 1978, som er det år inden for 5-årsperioden, der ligger nærmest ved gennemsnittet for perioden. Som kriterium for, om en udlænding skulle anses for at have tilknytning til Danmark, valgte man at lade enhver opholdstilladelse uanset varigheden begrunde tilknytning. Endvidere ansås statsborgere i de andre nordiske lande for at have tilknytning, når det var oplyst, at de havde haft fast bopæl her i landet. Endelig blev enkelte udlændinge, der ikke havde opholdstilladelse, medregnet i gruppen af udlændinge med tilknytning til Danmark, når det af sagen fremgik, at et tidligere ophold eller andre væsentlige tilknytningsmomenter havde haft betydning ved vurderingen af udvisningsspørgsmålet.

Undersøgelsen viste, at kun 55 (18%) af de 297 udvisningsbeslutninger vedrørte udlændinge med tilknytning til Danmark i den ovenfor anførte forstand. Disse udlændinge havde haft ophold i Danmark i de nedenfor angivne tidsrum:

Mindre end 2 år	25
Fra 2 til 5 år	13
Mere end 5 år	17

Udlændingene kom fra følgende geografiske områder:

Andet nordisk land	10
Andet EF-land	19
Andet europæisk land eller Nordamerika	11
Afrika eller Asien	<u>15</u>
	<u>55</u>

Grundlaget for beslutningen om udvisning var:

Overtrædelse af narkotikalovgivningen, herunder straffelovens § 191	25
Andre straffelovsovertrædelser	<u>30</u>
	<u>55</u>

For de 17 udlændinge, der havde opholdt sig her i landet i mere end 5 år, var udvisningsgrundlaget:

Alvorlig narkotikakriminalitet	14
Manddrab	1
Overtrædelse af straffelovens § 217	<u>2</u>
	<u>17</u>

En af de 55 udlændinge - en polsk statsborger med mere end 5 års ophold her - havde opholdstilladelse som B-flygtning. Tilsynet med udlændinge indstillede til justitsministeriet, at udlændingen blev udvist, men justitsministeren fulgte ikke indstillingen.

Bilag 8 indeholder et referat af de 17 sager om udlændinge med mere end 5 års ophold i Danmark.

Af de omhandlede 54 afgørelser blev 41 (76%) påklaget til justitsministeriet, der stadfæstede 35 af de påklagede afgørelser (85%) og ophævede 6. 5 af disse angik udlændinge med mere end 5 års ophold her i landet. De udlændinge, der ikke blev udvist, kom fra følgende geografiske områder:

EF-land	1
Andet europæisk land	2
Mellemøsten	1
Asien	<u>2</u>
	<u>6</u>

De 48 afgørelser, der ikke blev ændret, udgør ca 5% af samtlige udvisningsbeslutninger i 1978 (1015). 24 af udlændingene (2%) havde haft ophold i Danmark i mere end 2 år, heraf 11 (1%) i mere end 5 år.

Af de 243 udvisningsbeslutninger, der vedrørte udlændinge uden tilknytning til Danmark, blev 20 (8%) påklaget til justitsministeriet, som stadfæstede 19 af de påklagede afgørelser (95%) og ændrede 1. Af udvisningerne skete 75 til et andet nordisk land, 73 til et EF-land, 45 til andre europæiske lande og 49 til lande uden for Europa. Udlændingen, der ikke blev udvist, var EF-statsborger.

Den omhandlende undersøgelse af udlændingemyndighedernes beslutninger om udvisning på grund af kriminalitet støtter ikke den ofte fremsatte påstand om, at et relativt stort antal fastboende udlændinge udvises. Kritikken af udvisningspraksis tager i reglen udgangspunkt i enkeltsager og tilslører her ved på nogen måde det faktum, at omkring 95% af de udlændinge, der udvises, er uden nogen som helst tilknytning til Danmark. Samtidig må det naturligvis erkendes, at dette forhold ikke i sig selv kan føre til hverken afvisning eller bekræftelse af den fremsatte kritik vedrørende enkeltsager.

4.5. Hovedpunkterne i udvalgets forslag til nye regler om afvisning og udvisning.

I betænkning nr. 882/1979, side 44 - 46, har udvalget redegjort for den gældende udlændingelovs udvisningsgrunde. Det fremgår heraf, at lovteksten - til dels i kraft af henvisninger - indeholder ialt 18 udvisningsregler, af hvilke

flere omfatter mere end 1 udvisningsgrund.

En af udvisningsgrundene (ikke-overholdelse af reglerne om tilmeldelse til politiet) er uden praktisk betydning. Langt de fleste af de øvrige udvisningsgrunde har, som det fremgår af oplysningerne i afsnit 4.4., i det væsentlige kun praktisk betydning i forhold til udlændinge, der befinder sig her i landet på kortvarigt ophold inden for det opholdstilladelsesfrie tidsrum eller i henhold til et visum. For så vidt angår udlændinge med opholdstilladelse vil et eventuelt behov for udsendelse af landet i vid udstrækning kunne imødekommes ved, at opholdstilladelsen enten nægtes forlænget, når den udløber, eller i grovere tilfælde inddrages. Overfor nordiske statsborgere må udvisning dog anvendes.

Udvalget har derfor fundet, at reglerne om udvisning og afvisning og reglerne om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse i en ny udlændingelov bør udformes på en sådan måde, at de i højere grad end reglerne i den gældende lov svarer til det hidtidige anvendelsesområde for disse regler. Der vil herved efter udvalgets opfattelse kunne tilvejebringes større klarhed i det retsgrundlag, som er bestemmende for udlændingenes ophold her i landet. Det vil desuden være muligt at indskrænke reglerne om udvisning til de tilfælde, hvor reglerne om afvisning og om bortfald eller inddragelse af opholdstilladelse ikke kan anses for tilstrækkelige.

I kapitel IV i udlændingebekendtgørelse nr. 196 af 23. maj 1980 har justitsministeriet på grundlag af udvalgets forslag i betænkning nr. 882/1979, side 114-117, fastsat forskellige begrænsninger i politiets beføjelser til at udvise udlændinge i henhold til den gældende udlændingelovs bestemmelser. Begrænsningerne medfører, at en række af lovens udvisningsgrunde ikke kan bringes i anvendelse over for udlændinge, der lovligt har boet her i landet i mere end 2 år, og efter 5 års ophold indtræder en yderligere begrænsning.

Udvalget har fundet, at udvisningsreglerne i en ny udlændingelov bør udformes således, at der sker en trinmæssig begrænsning af reglernes anvendelsesmuligheder over for udlændinge, der i kraft af et længere ophold har opnået en fastere tilknytning her til landet. Oven for under 4.3. er redegjort for de principper, der er nedfældet i menneskerettighedskonventionerne m.v., og som folkeretligt begrænser medlemsstaternes muligheder for at udvise udlændinge. Udvalget har fundet det af væsentlig retssikkerhedsmæssig betydning, at de humanitære hensyn, som konventionerne pålægger udlændingemyndighederne at iagttage, når der skal tages stilling til et udvisningsspørgsmål, finder udtryk i loven, jfr. nu også § 52 i udlændingebekendtgørelse nr. 196 af 23. maj 1980 og udvalgets bemærkninger til forslaget til denne bestemmelse i betænkning nr. 882/1979,

side 117-118.

I det omgang, hvor der efter udvalgets forslag bliver tale om udvisning på grund af alvorlig kriminalitet, forudsættes det, at udlændingen ved dom er fundet skyldig i en lovovertrædelse, der omfattes af udvisningsreglerne. Udvalget har fundet det bedst stemmende med retsbeskyttelseshensyn, at afgørelsen om udvisning i disse tilfælde træffes af den domstol, der behandler straffesagen, og i forbindelse med straffesagens behandling. Denne fremgangsmåde indebærer desuden visse praktiske fordele og skønnes ikke at medføre væsentligt forøgede byrder for domstolene. Der henvises herom til kap. 6.3.1, (side 74).

For så vidt angår de udvisningsbeslutninger, som ikke i forbindelse med en straffesag umiddelbart henlægges til domstolene, har udvalget overvejet, om der i loven bør optages bestemmelser, der letter udlændingens adgang til en efterfølgende domstolsprøvelse af den administrative udvisningsbeslutning. Der har i udvalget været delte meninger om dette spørgsmål. Herom henvises til kap. 6.3.3.

Neden for under 4.5.1. - 4.5.3. gennemgås i hovedtræk resultaterne af udvalgets overvejelser vedrørende nye regler om afvisning og udvisning. Med hensyn til enkeltheder henvises til bemærkningerne til lovudkastets kapitel III og IV.

4.5.1. Afvisning.

Efter den gældende udlændingelov kan en udlænding, der vil indrejse til landet, afvises, hvis en af de i lovens § 2 omhandlede afvisningsgrunde er tilstede. Afvisning er således en nægtelse af adgangen til landet, og reglerne om afvisning har i princippet udspillet deres rolle, når udlændingen har passeret paskontrollen. Det siger sig selv, at en effektiv administration af disse regler, der forudsætter, at paskontrollen skal udspørge de enkelte indrejsende, ikke er mulig på grund af det store antal indrejser. Antallet af afviste udlændinge har da også kun udgjort ca. 11.700 årlig i 5-års perioden 1976 - 1980, skønt antallet af indrejste udlændinge gennem paskontrollen overstiger ca. 15 millioner årligt.

Afvisningsreglerne har imidlertid efter den gældende lov også den funktion at tjene som udvisningsgrundlag, jfr. henvisningsreglerne i lovens § 4. Som omtalt ovenfor side 24-25, har denne ordning en rimelig begrundelse for så vidt angår udlændinge, der befinder sig her i landet i kraft af de liberale regler om korttidsophold. Sådanne udlændinge er normalt ikke indstillede på at blive her, og skaden eller ulempen ved, at de må afbryde deres ophold i utide, er som regel overskuelig. For udlændinge, der har fast bopæl her i landet, er reglerne derimod for vidt-

gående. Udvalget har derfor fundet, at afvisningsgrundene i en ny udlændingelov kun bør omfatte udlændinge af den førstnævnte kategori, men således at afvisning af sådanne udlændinge også skal kunne ske efter indrejsen i indtil tre måneder. I lovudkastets § 21 bestemmes det i overensstemmelse hermed, at en udlænding, der ikke har fast bopæl her, ved indrejsen og indtil 3 måneder efter denne, kan afvises af de i bestemmelsen afgivne grunde, dog med visse begrænsninger for så vidt angår udlændinge, der har opholdstilladelse eller omfattes af EF-reglerne i § 2.

Den svenske udlændingelov indeholder i § 31, stk 1, en tilsvarende regel om forlænget afvisningsperiode.

De afvisningsgrunde, som er optaget i den gældende udlændingelovs § 2, er et led i overenskomsten af 12. juli 1957 mellem de nordiske lande om ophævelse af paskontrollen ved de fællesnordiske grænser. Denne overenskomst forudsætter, at deltagerlandenes afvisningsbestemmelser i hovedsagen skal have samme indhold, herunder som minimum nogle nærmere angivne afvisningsgrunde. I udvalgets udkast har §§ 21 - 22 derfor i det væsentlige samme indhold som den gældende lovs § 2, stk. 1 - 4, men bestemmelserne er søgt udformet på en klarere og enklere måde.

4.5.2. Udvisning.

Af redegørelsen i afsnit 4.4. (side om de nugældende udvisningsgrundenes praktiske anvendelse fremgår, at ca. 75% af alle udvisninger angår udlændinge på korttids ophold. Hvis afvisningsreglerne udformes som foreslået i afsnit 4.5.1, er der efter udvalgets opfattelse kun behov for forholdsvis få supplerende udvisningsregler. I det følgende gennemgås de 5 grupper af udvisningsgrunde, der er nævnt, side 46 og der redegøres for udvalgets overvejelser og for hovedsynspunkterne i de forslag, udvalget har udarbejdet.

a) Udvisning på grund af tilsidesættelse af reglerne om udlændinges adgang til og ophold i landet.

Efter den gældende udlændingelovs § 4, stk. 1, nr. 6, kan en udlænding udvises, blandt andet hvis den pågældende er indrejst uden om paskontrollen, hvis udlændingen har udvisningstilhold, hvis udlændingen mangler pas, rejselegitimation eller visum eller overtræder reglerne om opholdstilladelse og arbejdstilladelse. Ca. 22 % af udvisningerne sker efter disse regler.

Efter udvalgets opfattelse vil der for disse tilfælde alene være behov for en regel, der bestemmer, at en udlænding kan udvises, hvis den pågældende har ophold eller arbejde her i landet uden fornøden tilladelse jfr. lovudkastets § 18, nr. 3.

At en udlænding, der har opholdstilladelse, ikke har pas eller anden rejselegitimation, eller at en sådan udlænding undlader at overholde betingelserne for en opholds- eller arbejdstilladelse, bør efter udvalgets opfattelse i almindelighed ikke kunne begrunde udvisning. Hvis udlændingens opholdstilladelse er tidsbegrænset, kan der derimod efter omstændighederne være grundlag for at inddrage tilladelsen efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, jfr. § 15 i udvalgets lovudkast.

For så vidt angår de øvrige udlændinge, der omfattes af udvisningsgrundene i denne gruppe, vil afvisningsreglerne i den foreslåede ændrede skikkelse i hovedsagen kunne træde i stedet for udvisningsreglerne.

b) Udvisning af ordensmæssige hensyn.

Efter udlændingelovens § 4, stk. 1, nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 4 og 7, kan en udlænding udvises, hvis han helt eller delvis ernærer sig på ulovlig eller uhæderlig måde, hvis hans indrejse strider mod hensynet til den offentlige orden eller sundhed, fordi han misbruger beruselsesmidler, herunder euforiserende stoffer, eller hvis hans indrejse af hensyn til opretholdelse af ro og orden ikke er ønskelig. Også disse betingelser retter sig hovedsagelig mod udlændinge på korttids-ophold. Ca. 38 % af udvisningerne sker med hjemmel i disse bestemmelser, der således har stor praktisk betydning.

De af udvalget foreslåede afvisningsregler giver som hidtil mulighed for at afvise en udlænding på korttidsophold her i landet, når hensynet til opretholdelse af ro og orden tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her, jfr. lovudkastets § 21, stk. 1, nr. 5. Denne regel må antages at dække det praktiske behov. Efter udvalgets opfattelse vil det hverken være rimeligt eller nødvendigt at have en tilsvarende mulighed for udvisning af udlændinge, der lovligt har opholdt sig her i landet i længere tid end 3 måneder.

Derimod har udvalget fundet det nødvendigt at opretholde de øvrige udvisningsgrunde i denne gruppe. De er, jfr. betænkning nr. 882/1979, side 112 - 114, i praksis navnlig blevet anvendt over for EF-statsborgere og nordiske statsborgere uden fastere tilknytning her til landet, når de pågældende misbruger spiritus eller andre beruselsesmidler, eller ernærer sig ved prostitution, småhandel med narkotika eller på anden ulovlig vis. Over for andre udlændinge vil nægtelse

af at forlænge opholdstilladelsen ofte være en tilstrækkelig og mere hensigtsmæssig fremgangsmåde end udvisning.

I den ovennævnte betænkning foreslog udvalgets flertal, at muligheden for at anvende disse udvisningsgrunde skulle begrænses til to år fra det tidspunkt, da udlændingen havde taget bopæl her i landet. Et mindretal fandt, at reglerne i overensstemmelse med anvendelsen i praksis ikke burde kunne benyttes over for udlændinge, der har boet her i mere end 1 år.

I udlændingebekendtgørelsens § 49 har justitsministeriet fastsat en to års grænse for de nævnte udvisningsreglers anvendelse, og flertallets udkast er i overensstemmelse hermed, jfr. § 18, nr. 4, medens mindretallet foreslår en 1 års grænse.

c) Udvisning på grund af subsistensløshed.

Efter den gældende udlændingelovs § 2, stk. 1, nr. 2, kan en udlænding, der ikke har de til opholdet her i landet nødvendige midler til sit underhold, afvises. Efter lovens § 4, stk. 1, nr. 7, kan en udlænding, der ikke er i besiddelse af fornødne midler til sit underhold og ikke har adgang til forsørgelse her i landet, udvises. Der er ikke ved udlændingebekendtgørelsen af 1980 sket begrænsninger i denne udvisningsadgang, som benyttes i ca. 14 % af samtlige udvisningstilfælde.

Udvalget kan tiltræde, at subsistensløshed fortsat bør kunne begrunde, at en udlænding, der ikke har opholdstilladelse eller fast bopæl her i landet, nægtes adgang til indrejse og ophold i det opholdstilladelsesfrie tidsrum. En dertil sigtende bestemmelse er derfor optaget i afvisningsreglerne i lovudkastets § 21.

Som nærmere omtalt ovenfor side 37 - 38 finder udvalget det derimod ikke rimeligt at anvende udvisning som en foranstaltning, der af forsørgelsesmæssige grunde træffes for at bringe udlændinge, der har opholdstilladelse, tilbage til hjemlandet.

d) Udvisning på grund af kriminalitet.

Ifølge den gældende udlændingelovs § 4, stk. 1, nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 5, kan en udlænding udvises, når det på grund af en idømt frihedsstraf eller anden særlig grund må antages, at han vil begå forbrydelser under sit fortsatte ophold her i landet. Efter lovens § 4, stk. 1, nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 6, kan en udlænding desuden udvises, når hans fortsatte ophold her i landet på grund af begåede borgerlige forbrydelser ikke er ønskelig.

Om disse bestemmelser og deres historiske baggrund m.v. henvises til omtalen i betænkning nr. 882/1979, side 36 - 39, 114 - 117, 118 - 120 og 192 - 195, samt til omtalen ovenfor i afsnit 4.4. Det fremgår heraf, at bestemmelserne i 1978 dannede grundlag for udvisningsbeslutningen i ca. 29 % af samtlige tilfælde. Kun i 48 tilfælde havde udlændingen opholdstilladelse eller anden særlig tilknytning her til landet. Der er ikke ved udlændingebekendtgørelse nr. 196/1980 fastsat tidsmæssige begrænsninger for anvendelse af bestemmelserne, og de af nogle mindretal i udvalget i betænkning nr. 882/1979 stillede forslag herom er således ikke blevet gennemført. Derimod er det i overensstemmelse med udvalgets forslag i § 52, stk. 2, bestemt, at kun forbrydelser af alvorligere karakter, som er fastslået ved dom og har medført frihedsstraf, tages i betragtning.

I cirkulære nr. 77 af 21. maj 1981 har indenrigsministeriet efter forhandlinger med folketetinget givet oplysninger om de principper, der bør lægges til grund ved bedømmelsen af ansøgninger om dansk indfødsret. Det fremgår heraf, at statsborgere fra de nordiske lande skal have opholdt sig her i landet uafbrudt i mindst 2 år, før de kan få indfødsret, andre udlændinge i mindst 7 år. En ansøger, der ikke er statsborger i et nordisk land, og som lever i ægteskab med en dansk statsborger, kan dog, hvis ægteskabet har bestået i mindst 3 år, nu regne med at blive naturaliseret efter 4 års uafbrudt ophold her i landet. Bødestraf for grovere forhold, navnlig forsætlig overtrædelse af borgerlig straffelov og skatte- og afgiftslovgivningen udelukker normalt fra naturalisation i mindst 5 år fra afgørelsen. Den samme frist gælder som hovedregel for ubetinget straf af hæfte eller fængsel indtil 3 måneder. Fængselsstraf på 3 måneder eller derover og andre frihedsberøvende foranstaltninger efter straffeloven udelukker ligeledes naturalisation i et tidsrum, der fastsættes efter et skøn over samtlige foreliggende omstændigheder. Dette tidsrum kan dog normalt ikke udgøre mindre end 7 år fra løsladelsesdagen, dog 10 år efter fængselsstraf på 1 år eller derover. Betingede domme og tiltalefrafald udelukker normalt fra erhvervelse af dansk indfødsret i prøvetiden.

Efter den gældende norske fremmedlov af 27. juli 1956 kan en udlænding efter § 13 d på grund af visse udenlandske straffe inden for de sidste 5 år udvises af vedkommende politimester. Denne kan endvidere efter § 13 e udvise udlændinge, der i Norge er idømt straf for en forbrydelse eller et forhold, der omfattes af løsgænger- og alkohollovgivningen, og udlændinge, som i løbet af de sidste 3 år flere gange er blevet idømt frihedsstraf.

Efter § 40 i den svenske udlændingelov af 5. juni 1980 kan en udlænding - foruden for visse overtrædelser af udlændingeloven - udvises, hvis den pågældende ved dom findes skyldig i en forbrydelse, der kan medføre fængsel i mere

end 1 år, hvis det på grund af gerningens beskaffenhed og omstændighederne iøvrigt kan befrygtes, at udlændingen fortsat vil begå forbrydelser i Sverige eller hvis forbrydelsen er af en sådan art, at udlændingen ikke bør forblive i Sverige. Udvisning besluttet af den domstol, der behandler sagen, og hvis en udlænding udvises, skal denne omstændighed tages i betragtning ved sanktionsfastsættelsen i øvrigt.

Ifølge § 18, stk. 1, nr. 5 i det den 23. oktober 1981 fremsatte forslag til en ny finsk udlændingelov kan indenrigsministeriet udvise en udlænding, som har gjort sig skyldig i en forbrydelse, der ikke er ringe.

De i indfødsretscirkulæret af 1981 fastsatte vandelsbetingelser giver ikke grundlag for at antage, at folketinget tillægger kriminelle forhold mindre betydning ved afgørelsen af indfødsretsspørgsmål end tidligere, jfr. cirkulære nr. 126 af 6. juni 1968. De regler om adgangen til at udvise på grund af kriminalitet, som findes i de andre nordiske landes lovgivning eller i det ovenfor nævnte finske lovforslag, ses ikke at indeholde snævrere grænser herfor end den gældende danske udlændingelov.

Udvalgets flertal finder herefter ikke, at der foreligger overbevisende grunde, som taler for at foretage væsentlige begrænsninger i det lovgrundlag, der hidtil har været gældende for adgangen til udvisning på grund af kriminalitet. Hvis afgørelsen af udvisningsspørgsmålet, som i Sverige, overlades til domstolene, således som udvalget har foreslået, og der desuden i den kommende udlændingelov - ligeledes i overensstemmelse med udvalgets forslag - optages nærmere retningslinier for de humanitære hensyn, der skal tages i betragtning ved afgørelsen, er det efter flertallets opfattelse tilstrækkeligt at ændre udvisningsgrundene på enkelte punkter, hvor der efter de i praksis indvundne erfaringer synes at være behov for præcisering eller modifikation af reglerne.

I overensstemmelse hermed foreslår flertallet, at det i loven fastslås, at dom til betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter kan medføre udvisning. Endvidere foreslås det, at kun lovovertrædelser, der kan medføre fængsel i 2 år eller derover, kan begrunde udvisning af udlændinge, der har tidsubegrænset opholdstilladelse, nordiske statsborgere, der har boet her i landet i mere end de sidste 5 år, og udlændinge, der omfattes af flygtningekonventionen. Heraf følger, at adgangen til at udvise udlændinge på grund af anden kriminalitet, herunder de fleste berigelsesforbrydelser, i praksis bortfalder for udlændinge, der har boet her i landet i mere end 5 år. Med hensyn til enkelthederne i flertallets forslag henvises til lovudkastets §§ 17, nr. 2, og 18, nr. 1 og 2.

Mindretallet kan ikke tilslutte sig den opfattelse, at det bestående lovgrundlag for udvisning på grund af kriminalitet i alt væsentligt bør fastholdes også i en kommende udlændingelov. Mindretallet finder tværtimod, at der er et klart behov for at indskrænke adgangen til udvisning væsentligt i de tilfælde, hvor udlændingen har opholdt sig relativt længe i landet.

Som påpeget - i den almindelige debat, i litteraturen og af folketingets ombudsmand samt i "Indvandrenes forslag til en indvandrerpolitik" (jfr. bilag 9), vil udvisning i forbindelse med kriminalitet ofte antage karakter af en alvorlig og indgribende tillægsstraf. De vidtrækkende konsekvenser af udvisningen rammer ikke blot den pågældende udlænding selv, men også hans eventuelle ægtefælle og mindreårige børn, der bor her i landet. Ikke mindst familien kan være så fast integreret i det danske samfund - ofte vil ægtefællen være dansk født - og så fremmed overfor det land, hvortil en eventuel udvisning skal ske, at der ikke levnes ægtefællen og børnene meget håb om en rimelig tilværelse, dersom de følger med den udviste. Mindretallet finder det ubilligt, at nærtstående familiemedlemmer stilles i det dilemma, at de enten må opgive deres tilværelse her i landet eller også skilles fra deres ægtefælle eller fra deres fader eller moder.

Mindretallets opfattelse er i overensstemmelse med den offentlige kritik af udvisningspraksis, som var en del af baggrunden for udvalgets nedsættelse i 1977. Fra politisk side blev det erkendt, at udvisning i mange tilfælde er en overordentlig hård foranstaltning, der ikke mindst rammer den udvistes familie. Således udtalte den daværende justitsminister under en forespørgselsdebat (Folketingstidende 1977 forh. sp. 96): "Da næsten alle udvisningssager rejser meget store menneskelige problemer for de implicerede, vil vi i justitsministeriet til stadighed være opmærksomme på, om der er mulighed for at lempe den gældende praksis". - Trods denne hensigtserklæring er der også i de seneste år sket udvisninger, som efter mindretallets opfattelse må anses for højst kritisable.

På denne baggrund finder mindretallet det påkrævet, at der i lovgivningen fastsættes forholdsvis snævre grænser for adgangen til at udvise på grund af kriminalitet. Flertallets henvisning til, at folketinget gennem indfødsretscirkulæret af 1981 skulle have tilkendegivet, at udlændinges kriminelle forhold fortsat tillægges afgørende betydning, finder mindretallet ikke overbevisende, allerede fordi spørgsmålet om udvisning og dermed adgangen til fysisk forbliven her i landet er af langt mere indgribende betydning for udlændingen og hans eventuelle familie end spørgsmålet om, hvorvidt der kan opnås indfødsret.

Mindretallets opfattelse har fundet udtryk i dissenserne til §§ 17 - 20. Nogle af hovedpunkterne i mindretallets afvigende forslag er følgende:

1. Afskærelse af udvisning, såfremt udlændingen har boet her i mere end syv år, medmindre udvisningen må anses for påkrævet af hensyn til statens sikkerhed (§ 17).

2. En væsentlig skærpelse af kravene til den begåede kriminalitet og de øvrige udvisningsbetingelser (gentagelsesfare og retshåndhævelsesmotiver), såfremt udlændingen har boet her i mere end fire år; blandt andet lægger mindretallet vægt på størrelsen af den idømte straf, der må anses for et langt mere sikkert mål for kriminalitetens grovhed, end den blotte strafferamme, som efter flertallets opfattelse bør være det afgørende kriterium.

Der henvises i øvrigt til de specielle bemærkninger til de enkelte bestemmelser.

e) Udvisning af hensyn til statens sikkerhed

Det er i de folkeretlige regler almindelig anerkendt, at hensynet til statens sikkerhed kan begrunde udvisning af en udlænding. En regel, der giver adgang hertil, må anses som en nødvendig bestanddel af landenes beredskabsforanstaltninger, blandt andet til imødegåelse af international terroristvirksomhed.

Den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 4, stk. 1, nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 7, er i praksis kun blevet anvendt i få tilfælde. I 5-årsperioden 1974 - 1978 forekom der således kun to udvisninger af denne grund.

Der er i udvalget enighed om, at også den kommende udlændingelov må indeholde en sådan hjemmel til udvisning, jfr. lovudkastets §§ 17, nr. 1 og 18, nr. 1.

4.5.3. Begrænsninger i udvisningsadgangen af humanitære grunde

Det er tidligere i (kapitel 1.1. side 19 ff) nævnt, at det i forarbejderne til udlændingelovgivningen er forudsat, at en udlænding kan have opnået en sådan tilknytning her til landet gennem familie, langvarigt ophold eller på anden måde, at menneskelige hensyn taler for til en vis grad at sidestille vedkommende udlænding med danske statsborgere. Udtalelsen herom tager direkte kun sigte på opholds- og arbejdstilladelse, men har uden tvivl samme gyldighed, når der skal tages stilling til et udvisningsspørgsmål. Det er endvidere nævnt (4.3. side 43-44), at adgangen til at udvise udlændinge må udøves inden for de grænser, der er fastsat i menneskerettighedskonventionerne, flygtningekonventionen og andre internationale aftaler.

I § 52, stk. 1 i udlændingebekendtgørelsen af 1980 er der i overensstemmelse med udvalgets forslag i betænkning nr. 882/1979, side 117 - 118, opregnet en række af de hensyn, som kan tale imod at træffe bestemmelse om udvisning,

selv om udvisningsgrundlaget i øvrigt er til stede. Udvalget finder, at disse hensyn har en sådan væsentlig betydning, at bestemmelsen bør optages i loven. Dette gælder ikke mindst, hvis forslaget om domstolsbestemt udvisning på grund af strafbart forhold gennemføres. Det blev nemlig i forbindelse med ophævelsen i 1965 af straffelovens § 76 fremhævet som en mangel ved denne bestemmelse, at den indebar risiko for, at der ved afgørelsen blev lagt for megen vægt på det strafbare forholds beskaffenhed og ikke taget tilstrækkeligt hensyn til personlige forhold, som ikke kom frem under straffesagen. Denne indvending vil ikke kunne gøres gældende, hvis loven indeholder vejledning om de humanitære hensyn, der skal tages, jfr. lovudkastets § 19.

Hvor den pågældende udlænding er flygtning vil særlige hensyn af humanitær art normalt tale imod udvisning, jfr. udkastene til § 17 samt mindretallets udkast til § 17 a.

KAPITEL 5

NOGLE RETSVIRKNINGER AF, AT EN UDLÆNDING IKKE HAR RET TIL AT OPHOLDE SIG HER I LANDET

I lovudkastets kapitel V har udvalget samlet nogle bestemmelser, der fastsætter retsstillingen for udlændinge, som ikke har ret til at opholde sig her i landet, hvad enten dette skyldes, at opholdstilladelse er nægtet, udløbet eller inddraget, eller der er truffet bestemmelse om afvisning eller udvisning. Reglerne svarer stort set til gældende ret, men der er dog foretaget enkelte ændringer og tilføjet nye bestemmelser for at tydeliggøre retsstillingen og tilpasse reglerne efter den praksis, som har udviklet sig. I det følgende omtales nogle hovedpunkter:

5.1. Udrejsepligt

Den gældende udlændingelov indeholder ikke en udtrykkelig bestemmelse om, at en udlænding, der ikke har ret til at opholde sig her i landet, skal forlade dette. At det forholder sig således, er blevet anset for en selvfølge. Udvalget har imidlertid fundet det rettest, at reglen fastslås udtrykkeligt i lovudkastets § 23, stk. 1, 1. pkt.

Udvalget har endvidere fundet det rettest, at det i loven fastslås, at politiet skal drage omsorg for udsendelse af udlændinge, der ikke frivilligt udrejser. Også dette er hidtil blevet anset for gældende ret, formentlig som omfattet af politiets såkaldte "generalfuldmagt", jfr. retsplejelovens § 108, stk. 1. Rækkevidden af denne bestemmelse er imidlertid omtvistet, jfr. Zahle i Juristen 1982, side 151 - 152, og de her nævnte henvisninger. Da indgrebet har karakter af en tvangsforanstaltning, taler både hensynet til politiet og hensynet til udlændingene for, at der i udlændingeloven bør være udtrykkelig hjemmel for foranstaltningernes iværksættelse, jfr. lovudkastet § 23, stk. 1, 2 og 3 pkt.

Udleveringslov nr. 249 af 9. juni 1967 indeholder i §§ 6 og 7 forbud mod at udlevere udlændinge til strafforfølgning i udlandet, når udleveringen ville være særlig belastende. Bestemmelsen i § 6 har i hovedsagen samme indhold som art. 33, stk. 1 i flygtningekonventionen af 28. juli 1951. Af bestemmelsen i § 7 følger imidlertid, at udlevering heller ikke må finde sted, hvis det i særlige tilfælde, navnlig under hensyn til den pågældendes alder, helbredstilstand eller andre personlige forhold, ville være uforeneligt med humanitære hensyn at imødekomme udleveringsbegæringen.

Folketingets ombudsmand har i skrivelse af 24. november 1978 (Beretning for 1978, side 288 - 289) henledt justitsministeriets opmærksomhed på, at afgørelsen om, til hvilket land udsendelse af en udlænding efter udvisningsbeslutning skal ske, ofte er af vidtrækkende betydning. Undertiden kan udvisning til et bestemt land reelt virke som udlevering, men udvisning sker uden iagttagelse af de retssikkerhedsgarantier, som udleveringslovgivningen indeholder. Ombudsmanden henstillede derfor, at en lovregulering af dette spørgsmål blev inddraget i udvalgets overvejelser, og udvalget har fra justitsministeriet modtaget en anmodning i overensstemmelse hermed.

Det er i slutningen af foregående kapitel (4.5.3.) omtalt, at der allerede ved beslutningen om udvisning af en udlænding bør tages en række hensyn af lignende karakter som dem, der omtales i udleveringslovens § 6, jfr. lovudkastets § 19. Herudover har udvalget fundet, at der i den kommende udlændingelov bør fastsættes visse begrænsninger med hensyn til politiets valg af det land, hvortil en udlænding, der ikke udrejser frivilligt, kan udsendes.

Flertallet har - blandt andet under hensyn til, at der ofte vil være flere valgmuligheder - ikke fundet, at disse begrænsninger bør være videregående end dem, der følger af forbudet mod udvisning eller afvisning i flygtningekonventionens art. 33, stk. 1 og 2. Flertallet foreslår derfor nogle dertil svarende begrænsninger i udsendelsesadgangen optaget i lovudkastets § 23, stk. 2 og 3. Mindretallet finder, at begrænsningerne ikke bør indskrænkes til det minimum, der følger af flygtningekonventionens art. 33 og foreslår, at udkastets § 23, stk. 2 og 3, affattes således, at udlændinge, der er flygtninge, såvel konventions- som B-flygtninge, i videre omfang beskyttes mod udsendelse til et land, hvor de risikerer forfølgelse af den i flygtningekonventionens art. 1 nævnte karakter.

5.2. Indrejseforbud

Efter den gældende udlændingelovs § 5 kan det i forbindelse med en beslutning om udvisning af en udlænding bestemmes, at udlændingen skal have et tilhold om ikke fremtidig at indfinde sig her i landet, enten for et bestemt tidsrum eller for bestandig. Tilholdet kan senere ophæves, når omstændighederne taler derfor. Overtrædelse af tilholdet kan straffes med bøder, hæfte eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 6 måneder.

En dom til udbringelse af riget efter den nu ophævede bestemmelse i straffelovens § 76 medførte et tidsubegrænset forbud mod at vende tilbage til Danmark, og straffen for ulovlig tilbagevenden var ifølge den ligeledes ophævede bestemmelse i § 201 fængsel indtil 6 måneder. Denne forskel mellem administrativ og judiciel udvisning var medvirkende årsag til den tilbageholdenhed med hensyn

til anvendelse af straffelovens § 76, som var baggrunden for ophævelsen af denne bestemmelse, jfr. nedenfor under 6.3.1.

I overensstemmelse med den udvikling, der har fundet sted i praksis, jfr. betænkning nr. 882/1979, side 203 - 204, finder udvalget, at en udvisningsbeslutning fremtidig kun bør have samme virkning som en bestemmelse om visumpligt, det vil sige at udlændinge, så længe udvisningen gælder, skal have en særlig tilladelse til at besøge landet. I lovudkastets §§ 4 og 24 har udvalget herefter foreslået, at en sådan retsfølge under benævnelse "indrejseforbud" indgår som led i enhver udvisningsbeslutning.

5.3. Indskrænkninger i en udlændings bevægelsesfrihed med henblik på iværksættelse af udvisning eller afvisning

Efter § 14 i fremmedloven af 1875 kunne en person, der i medfør af loven nægtedes ophold her i landet, "undergives politiets tilsyn og bevogtning, indtil bortsendelsen kan finde sted".

Udlændingeloven af 1952 indeholdt i § 8 lignende muligheder for i tilfælde af afvisning eller udvisning at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre udlændingens tilstedeværelse. Foranstaltningerne kunne begrænses til meldepligt, pligt til at tage ophold på et bestemt sted, men kunne også gå ud på, at udlændingen skulle hensættes under bevogtning under iagttagelse af reglerne om vare-tægtsfanger. Da det oftest drejede sig om tilbageholdelser af kortere varighed, blev det ikke anset for nødvendigt at give udlændingene en almindelig adgang til at indbringe spørgsmålet om forvaringens berettigelse for domstolene. Kun hvis en udlænding ikke blev løsladt inden 10 dage fra hensættelsen, og spørgsmålet om afvisning eller udvisning henhørte under politiets afgørelse, kunne spørgsmålet om fortsat tilbageholdelse indbringes for retten af udlændingen. Henhørte spørgsmålet om udvisning eller afvisning derimod under justitsministerens afgørelse, var der ikke adgang til domstolsprøvelse af tilbageholdelsen, uanset hvor langvarig den var. Det udtaltes herom i motiverne (Rigsdagstidende 1951/52, tillæg A, sp. 5256), at afgørelserne udfra administrative og politiske betragtninger ikke egnede sig for domstolsbehandling, at en domstolskontrol ville blive af ganske formel art, og at justitsministeren i disse som i andre sager måtte handle under det sædvanlige parlamentariske ansvar.

Grundloven af 5. juni 1953 indeholdt i § 71, stk. 6, nye regler om domstolskontrol med administrativt bestemt frihedsberøvelse. Grundlovsbestemmelsen gjorde imidlertid undtagelse herfra for så vidt angår frihedsberøvelser, der sker med hjemmel i lovgivningen om udlændinge. Reglerne om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse, der i 1954 indføjedes i retsplejeloven som kapitel

43 a, for at opfylde grundlovens krav, fik derfor ikke umiddelbart betydning for personer, der blev underkastet frihedsberøvelse efter udlændingeloven. Reglerne i kapitel 43 a går blandt andet ud på, at den myndighed, der har besluttet en frihedsberøvelse, efter begæring af den frihedsberøvede skal forelægge spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed for retten inden fem søgnedage efter anmodningens fremsættelse.

Ved lov nr. 203 af 27. maj 1970 om ændring af udlændingeloven blev retsplejelovens kapitel 43 a imidlertid med enkelte afvigelser gjort anvendelig på udlændinge, der hensættes under bevogtning efter lovens § 8. Herefter kan en udlænding, hvis frihedsberøvelsen har varet mere end 3 gange 24 timer, kræve spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed indbragt for retten, og udlændingen skal da inden 24 timer efter begæringens fremsættelse fremstilles for retten, medmindre han forinden er afvist, udvist eller løsladt. I motiverne til loven fremhæves, at principielle hensyn til retssikkerheden tilsiger, at personer, der underkastes frihedsberøvelse i henhold til udlændingeloven, ikke med hensyn til domstolskontrol bør være ringere beskyttet end personer, der undergives anden administrativ bestemt frihedsberøvelse. Da udlændingens frihedsberøvelse ofte vil være kortvarig og blive bragt til ophør ved en afvisning eller udvisning, var der imidlertid behov for regler, der supplerede retsplejelovens bestemmelser ved at sikre en hurtigere retslig prøvelse end efter disse bestemmelser.

Det fremgår endvidere af motiverne, at det havde været overvejet at udforme reglerne således, at udlændingene skulle fremstilles for retten, hvis frihedsberøvelsen varede over 24 timer, men at tanken herom havde måtte opgives af praktiske grunde. Det anføres herom, at det i det store flertal af sagerne ligger klart, at afvisning eller udvisning skal ske. Tilbageholdelsen skyldes ofte blot, at det ikke er muligt at få udlændingens rejse tilrettelagt omgående, f.eks. på grund af manglende befordringsmulighed, eller fordi pladsreservationen varer en dag eller to. Noget udtalt behov for retskontrol med sådanne ganske kortvarige frihedsberøvelser af udlændinge, der skal afvises eller udvises, kunne næppe siges at foreligge. Samtidig ville sagsbehandlingen blive yderligere kompliceret ved gennemførelsen af en 24 timers frist.

Med henblik på at kunne vurdere, hvorledes bestemmelserne i udlændingelovens § 8 efter ændringen i 1970 har virket i praksis, har udvalget tilvejebragt oplysninger om antallet og varigheden af frihedsberøvelser i henhold til den nævnte bestemmelse i året 1980. Det fremgår heraf, at bestemmelsen af tilsynet med udlændinge blev bragt i anvendelse over for ialt 1772 personer, og at frihedsberøvelsens varighed fordelte sig således:

a) Under 24 timer	1152 personer	(65%)
b) Over 24 timer - under 3 døgn	449 -	(25%)
c) Over 3 døgn - under 7 døgn	111 -	(6%)
d) Over 7 døgn - under 30 døgn	48 -	(3%)
e) Over 30 døgn	12 -	(1%)
Ialt	<u>1772 personer</u>	<u>(100%)</u>

Kun 6 af de 171 personer, der efter lovens § 8 kunne kræve domstolsprøvelse (gruppe c - e), gjorde brug af denne ret, heraf 2 i gruppe d, og 4 i gruppe e. Af de 60 udlændinge i gruppe d og e var 44 underkastet frihedsberøvelse i mere end 10 dage, heraf 33 i 14 dage eller derover. 4 af de pågældende fik efter endt sagsbehandling opholdstilladelse.

Flertallet finder det ved den ovennævnte statistiske undersøgelse bekræftet, at de regler, der blev gennemført ved lovændringen i 1970, fuldt ud virker i overensstemmelse med de reale hensyn, der blev lagt til grund ved reglernes udformning. Flertallet foreslår derfor, at reglerne opretholdes, jfr. lovudkastets §§ 26, 28 og 29. I overensstemmelse med de nuværende reglers praktiske anvendelsesområde foreslås det dog, at adgangen til administrativ frihedsberøvelse - bortset fra udvisning af hensyn til statens sikkerhed - kun skal gælde med hensyn til udlændinge, der ikke har fast bopæl her i landet. Det foreslås endvidere, at frihedsberøvelser, der har været i 10 dage, af politiet skal indbringes for retten til prøvelse inden 24 timer, selv om udlændingen ikke selv fremsætter begæring derom. En retslig prøvelse, der blandt andet indebærer, at der beskikkes udlændingen en advokat, kan i sådanne tilfælde være ønskelig på grund af frihedsberøvelsens varighed og må antages at kunne bidrage til en fremskyndelse af behandlingen af de længerevarende frihedsberøvelser. Da det drejer sig om forholdsvis få sager, taler hensynet til begrænsning af politiets eller domstolenes arbejdsbyrde ikke afgørende mod prøvelsesadgangen.

Mindretallet anser af de på side 62 anførte grunde en 24 timers frist for administrativ frihedsberøvelse af udlændinge for uhensigtsmæssig, uanset at en sådan frist principielt ville være at foretrække. Mindretallet finder imidlertid, at adgangen til administrativ frihedsberøvelse af udlændinge under alle omstændigheder bør begrænses til et tidsrum af tre døgn, hvilket efter de foreliggende oplysninger om praksis vil være tilstrækkeligt til, at politiet i ca. 90 % af de forekommende tilfælde kan nå at løse spørgsmålet om løsladelse eller fortsat tilbageholdelse. Mindretallet foreslår derfor, at administrativ frihedsberøvelse af udlændinge skal indbringes for retten inden tre døgn efter iværksættelsen, medmindre frihedsberøvelsen forinden er ophørt.

Udvalget foreslår endvidere, at der i udlændingeloven optages en særlig bestemmelse om varetægtsfængsling af udlændinge, der ikke har fast bopæl her i landet, jfr. lovudkastets § 27. I betænkning nr. 728/1974 om anholdelse og varetægt, der ligger til grund for de nuværende regler om varetægtsfængsling i retsplejelovens kapitel 70, er der side 24 redegjort for, at der uden for retsplejeloven kan være behov for en særlig fængslingshjemmel i udlændingeloven for så vidt angår udlændinge, der sigtes for overtrædelse af et tidligere meddelt udvisningstilhold, og som på grund af tvivl om tilholdets eksistens eller gyldighed ikke straks kan dømmes for den påsigtede lovovertrædelse.

Hvis udvalgets forslag om, at udvisning på grund af strafbart forhold fremtidig skal ske ved dom i forbindelse med straffesagens behandling, gennemføres, vil der desuden være behov for en særlig fængslingshjemmel til sikring af udlændingens tilstedeværelse under straffesagen og under eventuel appel, indtil dommens bestemmelse om udvisning kan fuldbyrdes. Herved undgår man også, at udlændinge, der idømmes frihedsstraf for overtrædelse af et udvisningstilhold, blot ved at anke eller udbede sig betænkningstid med henblik på appel undgår fuldbyrdelse af straffedommen, idet de har måttet udsendes straks. Det er uforeneligt med bestemmelserne i grundlovens § 71 at anvende administrativ frihedsberøvelse i sådanne tilfælde. Bestemmelserne i retsplejelovens § 762, stk. 1, tillader imidlertid kun varetægtsfængsling for lovovertrædelser, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, og adgangen til udvisning på grund af strafbart forhold er hverken i flertallets eller mindretallets udkast til § 18 begrænset til sådanne lovovertrædelser, når det drejer sig om udlændinge, der ikke har bopæl her i landet.

Udvalget finder derfor, at der bør tilvejebringes en særlig fængslingshjemmel i udlændingeloven som supplement til retsplejelovens regler, for så vidt angår udlændinge, der kan forventes udvist ved dom, eller som kan dømmes for overtrædelse af et indrejseforbud, og hvis tilstedeværelse det af hensyn hertil er nødvendigt at sikre. Der henvises herved også til mindretalsudtalelsen i betænkning nr. 728/1974, side 29, 2. spalte.

KAPITEL 6

HVILKE MYNDIGHEDER SKAL TRÆFFE AFGØRELSE I HENHOLD TIL UDLÆNDINGELOVGIVNINGEN

I udvalgets kommissorium er det fremhævet, at udvalget særligt bør overveje kompetencen i udvisningssager og kontrollen med disse afgørelser, herunder om kompetencen helt eller delvis bør ligge hos administrationen, hos domstolene eller eventuelt ved et særligt nævn. Udvalget er endvidere anmodet om at overveje, om der kan være anledning til at oprette et særligt organ, et udlændingeråd eller lignende, med den opgave at afgive indstillinger i sager om opholdstilladelse, arbejdstilladelse og udvisning m.v., samt om at overveje, om der er behov for ændrede regler med hensyn til behandlingen af flygtningesager, herunder om der bør oprettes et særligt nævn eller råd med besluttende eller rådgivende kompetence i sådanne sager. Endelig har justitsministeriet underrettet udvalget om en brevveksling mellem ministeriet og EF-kommissionen om den gældende udlændingelovs forenelighed med EF-reglernes krav til sagsbehandlingen og anmodet om, at de synspunkter, som der er redegjort for i brevvekslingen, indgår i udvalgets overvejelser.

6.1. Den hidtil gældende udlændingelovgivnings kompetenceregler

Efter den indtil udlændingeloven af 1952 gældende lovgivning var ordningen som omtalt i bemærkningerne til 1947-lovforslaget, Rigsdagstidende 1947/48, sp. 3278, i store træk den, at spørgsmål om indrejsetilladelse blev afgjort af justitsministeriet, medens opholds- og arbejdstilladelser, der blot var en forlængelse af en tidligere meddelt tilladelse, eller som i øvrigt faldt inden for den sædvanligt fulgte praksis, blev meddelt af rigspolitichefen, der også traf afgørelse om visse nye, kortvarige opholds- eller arbejdstilladelser. Andre sager om opholds- eller arbejdstilladelse blev afgjort af justitsministeriet. På grund af det store antal sager, der i medfør af denne kompetenceordning skulle forelægges ministeriet, bestod der i en lang årrække - også efter udlændingeloven af 1952 - den ordning, at juridiske sagsbehandlere fra justitsministeriet gennemgik sagerne hos rigspolitichefen og herunder afgjorde de sager, der ikke voldte tvivl, medens de pågældende forelagde de mere tvivlsomme sager i justitsministeriet. Der spares herved tid og overflødig brevveksling mellem ministeriet og rigspolitichefen. Afgørelser om udvisning blev truffet af justitsministeriet, bortset fra udvisning af subsistensløse, der - ligesom afvisning af udlændinge ved grænsen - skete

ved politiets foranstaltning.

I det forslag til en ny fremmedlov, som den daværende justitsminister i februar 1947 fremsatte i Folketinget, jfr. Rigsdagstidende 1946/47 tillæg A, sp. 3255 ff, var der stillet forslag om oprettelse af et udlændingenævn, der efter forslaget § 1, skulle træffe afgørelse i sager om udlændinges ind- og udrejse, ophold og virksomhed her i landet samt om afvisning og udvisning. Nævnet skulle have en dommer som formand og i øvrigt bestå af medlemmer, udpeget af de ministre, der havde mest berøring med udlændingesager (justitsministeren, udenrigsministeren, indenrigsministeren, arbejds- og socialministeren og handelsministeren). Som begrundelse for forslaget anførtes blandt andet (sp. 3280), at den hidtidige ordning vel havde haft utvivlsomme fordele, navnlig ved at muliggøre en meget hurtig afgørelse af de foreliggende sager på grund af det nære samarbejde mellem justitsministeriet og rigspolitichefen. Der bestod imidlertid en risiko for, at sagerne blev underkastet en for ensidig politimæssig bedømmelse. Justitsministeriet havde ofte følt savnet af bistand fra et organ, der repræsenterede den bedst mulige sagkundskab inden for de forskellige områder, og hvis beslutning kunne træffes på grundlag af en afvejelse af alle i betragtning kommende hensyn. Det antoges, at behandlingen i et sådant nævn ville kunne bidrage til en forkortelse af ekspeditionstiden, fordi man i mange tilfælde måtte kunne undgå at sende sagerne til erklæring i de forskellige ministerier.

Lovforslaget af 1947 blev ikke gennemført. Først ved lov nr. 224 af 7. juni 1952 blev der indført nye regler om udlændinges adgang til landet, og denne lov opretholdt i det store og hele de hidtil gældende kompetenceregler. Der var således ikke i udkastet til loven (Rigsdagstidende 1951/52, tillæg A, sp. 5232 ff) stillet forslag om oprettelse af et udlændingenævn. Spørgsmålet herom er ikke omtalt i bemærkningerne til lovforslaget, der blot nævner, at det er nødvendigt, at have et administrativt apparat til kontrol med udlændinges ind- og udrejse, og at dette bør holdes inden for rimelige rammer (sp. 5244).

Indtil ændringen af udlændingeloven ved lov nr. 155 af 21. marts 1973 var ordningen herefter den, at et stort antal afgørelser blev truffet af justitsministeriet som første og eneste instans. Dette forhold ændredes ved den nævnte lov, der tilsigtede at tilpasse den danske udlændingelovgivning med henblik på Danmarks tilslutning til De europæiske Fællesskaber. Retstilstanden er nu den, at alle afgørelser i 1. instans træffes af politiet (tilsynet med udlændinge eller det lokale politi), bortset fra spørgsmål vedrørende flygtninge. De af politiet trufne afgørelser kan derefter indbringes for justitsministeriet som klageinstans. Denne lovændring var til dels en følge af de nedenfor omtalte bestemmelser i artikel 9 i rådsdirektiv nr. 221 af 25. februar 1964 og var desuden i overens-

stemmelse med de synspunkter vedrørende klageadgang m.v., som havde fundet udtryk i den fællesnordiske betænkning nr. 16/70 vedrørende Utlänningspolitik och Utlänningslagstiftning i Norden, side 60 og 67.

6.2. Folkeretlige forpligtelser

Det er tidligere (side 43) nævnt, at Danmark ved at tiltræde menneskerettighedskonventionerne har forpligtet sig til at tilsikre, at udlændingemyndighederne udøver deres skøn på en måde, der svarer til, hvad der kræves efter konventionerne, og at danske domstole i medfør af grundlovens § 63 er berettigede til at påse, at dette sker, jfr. justitsministeriets redegørelse i Nordisk Tidskrift for International Ret 1971, side 78 og Eilschou Holm, "En sag for menneskerettighedsdomstolen", side 81. Lignende forpligtelser kan udspringe af andre indgåede traktater, herunder navnlig EF-traktaterne og de nordiske overenskomster.

6.2.1. Menneskerettighedskonventionerne

Ifølge FN-konventionens art. 2, stk. 3 a, skal medlemsstaterne sikre enhver, hvis konventionsmæssige rettigheder krænkes, adgang til effektive retsmidler herimod, uanset om de personer, der har begået krænkelsen, har handlet i embeds medfør.

En lignende regel findes i den europæiske konventions art. 13, der bestemmer, at enhver, der krænkes i de ved konventionen anerkendte rettigheder, skal have adgang til effektiv oprejsning for en national myndighed, uanset om krænkelsen er begået af personer, der handler på embeds vegne. FN-konventionen bestemmer desuden i art. 2, stk. 3 b, at enhver, der gør krav på de i litra a nævnt retsmidler, skal have adgang til at få sin ret afgjort af kompetente myndigheder, (judicielle, administrative, lovgivende eller andre myndigheder), og det udtales, at mulighederne for at anvende judicielle retsmidler skal videreudvikles. Den sidstnævnte konvention bestemmer endvidere i art. 13, at en udlænding, der lovligt befinder sig på en deltagerstats område, og som udvises fra dette, skal have adgang til at fremføre de grunde, der taler imod hans udvisning. Endvidere skal udlændingen have adgang til at få sin sag undergivet fornyet prøvelse hos myndigheden, og til i dette øjemed at være repræsenteret over for vedkommende myndighed eller en eller flere af vedkommende myndighed særligt udpegede personer.

Det er ikke ganske klart, hvilke krav der stilles til den prøvelsesadgang, som efter de nævnte traktatbestemmelser skal foreligge, når en krænkelse af menneskerettighedskonventionerne påberåbes. Eilschou Holm nævner i det anførte

værk, side 140, at den europæiske menneskerettighedskommission i flere tilfælde har antaget, at domstolenes prøvelsesadgang efter grundlovens § 63 - da sagsanlæg ikke har opsættende virkning - ikke kan anses som et "effektivt retsmiddel", der afskærer kommissionen fra at behandle en klage over en beslutning om udvisning, der står umiddelbart over for at skulle effektueres. Kommissionen har derfor taget sådanne klager under realitetsbehandling uden hensyn til regeringens påstand om afvisning som følge af manglende udnyttelse af de retsmidler, der er fastsat i national lovgivning. Forfatteren antager (side 142), at menneskerettighedskonventionen forudsætter, at enkeltpersoner i almindelighed skal have adgang til at få konkrete foranstaltningers forenelighed med konventionens materielle bestemmelser (eller indholdsmæssigt tilsvarende nationale retsregler) undergivet en judiciel eller dog judiciel præget efterprøvelse for en uvildig instans. Efter forfatterens opfattelse (side 146 - 147) opfylder den danske retsorden det krav om tilstedeværelsen af et effektivt nationalt retsmiddel, der indeholdes i konventionens art. 13.

6.2.2. De europæiske Fællesskabers Rådsdirektiv nr. 221 af 25 februar 1964

Ifølge dette direktivs art. 8, skal EF-statsborgerne have samme adgang til at påklage en udvisningsbeslutning, en beslutning om nægtelse af indrejse eller udstedelse af forlængelse af opholdstilladelse, som indlændinge har med hensyn til administrative afgørelser. Det hedder herefter i art. 9:

"1. Hvis der ingen retsmidler findes, eller hvis retsmidlerne kun tager sigte på spørgsmålet om beslutningens lovlighed, eller ikke har opsættende virkning, må beslutning om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse eller om udvisning af en indehaver af opholdstilladelse, bortset fra påtrængende tilfælde, ikke træffes af den administrative myndighed før efter indhentet udtalelse fra en kompetent myndighed i værtslandet, over for hvilken den pågældende skal kunne fremføre sit forsvar og lade sig bistå eller repræsentere i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i den internationale lovgivning.

Denne myndighed skal være en anden end den, der er kompetent til at træffe beslutning om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse eller om udvisning".

Efter art. 9, stk. 2, kan en EF-statsborger desuden begære, at en beslutning om nægtelse af udstedelse af den første opholdstilladelse og en beslutning om udvisning, før en sådan tilladelse er udstedt, skal forelægges den i § 9, stk. 1, nævnte myndighed, og den pågældende er da berettiget til personligt at fremføre sit forsvar.

Af bemærkningerne til forslaget til lov nr. 155 af 21. marts 1973 om æn-

dring af udlændingeloven (Folketingstidende 1972/73, tillæg A, sp. 320), fremgår, at justitsministeriet ikke uden nærmere indgående overvejelser fandt det hensigtsmæssigt at oprette et særligt organ eller udlændingenævn, der kunne udøve den i art. 9 omhandlede særlige funktion som led i behandlingen af de i artiklen omtalte sager. Justitsministeriet foretrak derfor at indrette beføjelserne i henhold til udlændingeloven således, at der i alle tilfælde blev mulighed for klage til højere administrativ myndighed, og at en sådan klage, når den blev indgivet inden for en kortere frist, fik opsættende virkning.

Lovforslaget havde inden fremsættelsen været forelagt for EF-kommissionen og været genstand for detaljerede drøftelser med repræsentanter for denne.

Efterfølgende har EF-kommissionen imidlertid i den i udvalgets kommissorium omtalte skrivelse og senest i en begrundet udtalelse af 7. januar 1981 i henhold til EØF-traktatens art. 169 givet udtryk for, at den danske ordning, hvorefter afgørelser, der er truffet af politiet, kan påklages til justitsministeriet, ikke opfylder art. 9 i direktiv 64/221. Denne opfattelse synes efter det foreliggende at bero på, at kommissionen ikke anser en klage til en administrativ myndighed for et "retsmiddel" i art. 9's forstand. Kommissionen synes at forudsætte at der skal være mulighed for en domstolsprøvelse, hvis oprettelse af et særligt nævn ikke er sket.

Heroverfor har justitsministeriet i sit svar til kommissionen af 2. juni 1981 fastholdt, at den danske ordning er i overensstemmelse med art. 9. De retsmidler, der er tale om i denne bestemmelse, er efter ministeriets opfattelse de samme, som nævnes i art. 8, og der er ikke tale om, at EF-retten stiller krav om, at de retsmidler, der nævnes i art. 8, skal bestå i klageadgang til domstolene frem for til en administrativ myndighed. Der er i Danmark en lang tradition for anvendelse af administrativ rekurs som retsmiddel, og rekursmyndighedens afgørelser kan desuden indbringes for Folketingets ombudsmand og efter grundlovens § 63 prøves ved domstolene.

Det er ikke afklaret, hvorledes denne konflikt, der i sidste instans henhører under EF-domstolens afgørelse, vil blive løst. Af interesse for udvalgets arbejde er det imidlertid, at EF-kommissionen tilsyneladende mener, at art. 9 i relation til de deri nævnte administrative beslutninger kun åbner mulighed for to løsninger: enten en efterfølgende domstolsprøvelse, der ikke kun tager sigte på afgørelsens lovlighed og som har opsættende virkning, eller en forudgående obligatorisk prøvelse ved et særligt af udlændingemyndighederne uafhængigt nævn.

I denne forbindelse har det også interesse, at den europæiske menneskerettighedskonvention som ovenfor nævnt forudsætter en judiciel eller dog judicielt præget efterprøvelse for en uvildig national instans, og at menneskerettigheds-

kommissionen synes at forudsætte, at et sagsanlæg skal have opsættende virkning for i enhver henseende at kunne anses som et "effektivt retsmiddel" overfor beslutninger om øjeblikkelig udvisning.

6.2.3. Nordisk udlændingelovgivning

Ved Nordisk Råds session i København i 1966 vedtog rådet en rekommandation (nr. 22/1966), hvori det henstilledes til regeringerne at redegøre for forudsætningerne for en fælles nordisk udlændingelovgivning og udlændingepolitik. Regeringerne nedsatte i den anledning en fælles nordisk kommission, der afgav betænkning den 16. juni 1970 (Nordisk udredningsserie 16/1970).

I det medlemsforslag, som lå til grund for rekommandation nr. 22/1966 var det blandt andet nævnt, at det kunne komme på tale at erstatte de hidtidige udlændingemyndigheder med en mere socialt orienteret organisation og at gøre denne i hvert fald delvis til et fællesorgan for de nordiske lande.

Kommissionen tog i sin betænkning (side 10 - 11) afstand fra denne tanke, men fandt anledning til at berøre et andet spørgsmål af organisatorisk art. Med henvisning til, at der i Norge og Sverige ved siden af den centrale udlændingemyndighed var oprettet uafhængige rådgivende organer. I Norge "Statens Utlendingsråd" og i Sverige "Utlänningsnämnden", gav kommissionen udtryk for, at det måtte anses for ønskeligt, at der også i Danmark og Finland blev oprettet et udlændingeråd eller udlændingenævn, som kunne afgive erklæringer i udlændingesager af principiel eller anden særlig betydning. Det burde i øvrigt overlades til hvert enkelt land at udforme reglerne for et sådant råds sammensætning og kompetence.

Det norske udlændingeråd skal blandt andet høres i principielle sager, eller hvis afgørelsen i en sag kan få konsekvenser for lignende sager i fremtiden, eller hvis sagen angår en indrejse- eller opholdstilladelse, der i realiteten vil medføre en indvandring, f.eks. fordi udlændingen angiver at være politisk flygtning. Det svenske udlændingenævn skulle høres, inden en beslutning blev truffet eller iværksat med henblik på fjernelse af en udlænding, der påstod at være politisk flygtning.

Kommissionen fandt endvidere, (side 60 og 67), at der af retsbeskyttelseshensyn burde indføres en almindelig klageadgang for udlændinge, der nægtes arbejde- eller opholdstilladelse, eller som afvises eller udvises. Det fremhævedes, at gennemførelsen heraf for Danmarks vedkommende måtte forudsætte, at de afgørelser, der blev truffet af justitsministeren, blev overført til en underordnet administrativ instans, hvis afgørelser kunne påklages til ministeriet.

Som tidligere nævnt (side 41 og 66-67) blev der ved ændringslov nr. 155 af 21. marts 1973 i udlændingeloven indført en to-instans ordning med almindelig klageadgang til justitsministeriet. Spørgsmålet om et særligt klagenevn blev udsat med henblik på nærmere overvejelser.

Den nye svenske udlændingelov nr. 376 af 5. juni 1980 indeholder ikke bestemmelser om et udlændingenævn. Et udvalg, der i 1977 afgav betænkning om "Kortere väntetider i utlänningsärenden" (Sou 1977/78), foreslog (side 97-98) det hidtidige rådgivende udlændingenævn afskaffet. Behovet for nævnet var radikalt ændret med indførelsen i 1976 af den almindelige klageret, der indebar en væsentlig øget retssikkerhed for udlændinge. Udvalget frarådede (side 116 f) oprettelsen af et særligt klagenevn, idet det anså bibeholdelsen af klageadgangen til regeringen for væsentligere. Om klageadgangen er der givet nærmere regler i lovens §§ 63 - 70. Herefter gælder der en almindelig klageadgang i overensstemmelse med de svenske forvaltningsretlige regler for beslutninger om afvisning, udvisning og frihedberøvelse samt om nægtelse eller tilbagekaldelse af flygtningestatus.

Forslaget til en ny finsk udlændingelov der fremsattes den 23. oktober 1981, indeholder heller ikke bestemmelser om et udlændingenævn, men der vil ifølge lovens § 2, stk 2, i social- og sundhedsministeriet blive oprettet en "utlänningskuratorstjänst" med henblik på betryggelse af udlændinges stilling og til fremme af samarbejdet mellem udlændinge, myndigheder og organisationer. Afgørelser efter udlændingeloven træffes af indenrigsministeriet, undtagelsesvis af politiet. Politiets afgørelser kan efter lovens § 32 påklages til indenrigsministeriet. Indenrigsministeriets beslutninger om udvisning kan inden en vis frist indbringes for "Högsta Förvaltningsdomstolen".

6.3. Udvalgets overvejelser og indstillinger

Det er et fælles træk ved de nordiske landes udlændingelovgivning, at kontrollen af udlændinge på det lokale plan udøves af politiet. Beslutninger af større rækkevide, herunder om opholds- og arbejdstilladelse og om udvisning afgøres som hovedregel af en central udlændingemyndighed. I Finland er denne en del af indenrigsministeriet, hvorunder også politiet henhører. I Norge varetages de centrale opgaver af "Statens utlendingskontor", der er et selvstændigt organ under justitsdepartementets politiafdeling. I Sverige er "Statens Invandrarverk" den centrale udlændingemyndighed. Invandrarverket, der henhører under Arbetsmarknadsdepartementet, ledes af en styrelse, der består af verkets generaldirektør og seks af regeringen udpegede rigsdagssmedlemmer. I Danmark har tilsynet

med udlændinge, der er en del af rigspolitichefembedet, siden 1973 varetaget alle væsentlige centrale opgaver.

Udvalget foreslår, at den gældende ordning, således som den fremgår af lovbekendtgørelse nr. 344 af 22. juni 1973 og bekendtgørelse nr. 196 af 23. maj 1980, i hovedsagen opretholdes. Det bestemmes derfor i lovudkastets § 43, at afgørelser i henhold til udlændingeloven - bortset fra særligt nævnte undtagelser - træffes af rigspolitichefen, tilsynet med udlændinge, og at tilsynets afgørelse som hovedregel kan påklages til justitsministeren. Det er efter kommissoriet ikke udvalgets opgave at tage stilling til, om tilsynet med udlændinge bør have tilknytning til politiet som hidtil, eller om der bør tilstræbes en ordning, der i højere grad minder om den norske eller svenske ordning. En eventuel ændring i denne henseende må bero på praktiske og politiske overvejelser. Udvalget har imidlertid udformet lovudkastet således, at en eventuel ændring vil kunne ske uden at berøre andre paragraffer end § 43.

Udvalget har overvejet, om opgaver, som ikke har nogen naturlig sammenhæng med de politimæssige funktioner i tilsynet med udlændinge, kunne lægges ud til andre instanser. For så vidt angår socialbistand m.v. til asylsøgere har udvalget anbefalet, at denne opgave henlægges til andre end tilsynet med udlændinge, såfremt denne myndighed bevarer sin nuværende kompetence. Endvidere finder udvalget at vurderingen af, om der med henblik på familiesammenføring er opnået en passende bolig (jfr. bekendtgørelse nr. 196/1980, § 25, stk. 2), kan foretages af kommunernes boligmyndigheder, der i forvejen varetager tilsvarende opgaver for borgere i forbindelse med behandling af sager vedrørende boligtilskud og boligsikringsydelse.

Enkelte af de undtagelser fra den ovennævnte administrative ordning, som lovudkastet indeholder, er ikke nydannelser, men indebærer alene en opretholdelse af den gældende kompetenceordning. Dette gælder således bestemmelserne i § 44 om udenrigsministeriets og de diplomatiske og konsulære repræsentationers kompetence og bestemmelserne i § 45 om de lokale politimyndigheders kompetence.

Herudover indeholder lovudkastets kapitel VIII imidlertid nogle nye kompetenceregler, der tilsigter at forbedre visse udlændinges retsbeskyttelse. Det drejer sig dels om overførsel til domstolene af udvisningskompetencen i sager, hvor udvisningsgrunden er et strafbart forhold, dels om oprettelse af et særligt nævn, hvortil afgørelser vedrørende asylsøgere og flygtninge kan indbringes. Udvalget har desuden overvejet, om der i udlændingeloven bør gives særlige regler om domstolskontrol med de administrative myndigheders mere indgribende beslutnin-

ger i henhold til loven. Der redegøres i det følgende for disse forslag og overvejelser.

6.3.1. Domstolskompetence i sager om udvisning på grund af strafbart forhold

Det er tidligere (side 40) nævnt, at straffeloven af 1866 og oprindelig også straffeloven af 1930 indeholdt hjemmel for domstolene til i forbindelse med en dom for visse grovere straffelovsovertrædelser at bestemme, at en udlænding efter straffens udståelse skulle udbringes af landet. Ved siden heraf bestod adgangen til udvisning efter fremmedloven og dennes tillægslovgivning, senere udlændingeloven. Denne form for udvisning betragtedes - selvom det var et strafbart forhold, som udløste udvisningen - ikke som straf, men som en politiforanstaltning.

I praksis blev følgen af denne dobbeltkompetence med hensyn til udvisning på grund af et strafbart forhold, at domstolskompetencen kun i ringe udstrækning blev bragt i anvendelse. Denne udvikling var medvirkende årsag til, at straffelovens § 76 sluttelig blev ophævet ved lov nr. 212 af 4. juni 1965. Af forarbejderne til loven (Folketingstidende 1964/65, tillæg A, sp. 967-68) fremgår, at begrundelsen for ophævelsen var, at bestemmelsen ikke fandtes at virke tilfredsstillende, og at den var unødvendig efter gennemførelsen af udlændingeloven af 1952, der hjemlede udvisning også i de tilfælde, der omfattedes af § 76. Bestemmelsen var kun blevet brugt i forholdsvis få tilfælde, og nogen fast praksis havde ikke kunnet fastlægges. Det var uheldigt, at uddømmelse kun kunne ske på ubegrænset tid, og det var for så vidt en fordel, at spørgsmålet om udbringelse af riget blev afgjort i henhold til udlændingeloven, der muliggør, at et udvisningstilhold kan gives på bestemt tid og senere ophæves. Hertil kom desuden, at anvendelse af § 76 indebar en risiko for, at der ved afgørelsen blev lagt for megen vægt på det påtalte strafbare forholds beskaffenhed, og at der ikke blev taget tilstrækkeligt hensyn til sådanne personlige forhold, som normalt ikke ville komme frem under straffesagen.

Kompetencen til at udvise udlændinge efter udlændingeloven tilkom på det tidspunkt, da straffelovsændringen blev gennemført, alene justitsministeren, hvis afgørelse ikke kunne påklages til nogen anden myndighed. At en domstolskompetence under disse omstændigheder kunne være påkrævet ud fra retsbeskyttelseshensyn, blev ikke nævnt i bemærkningerne til lovforslaget, og dets bestemmelse om ophævelse af straffelovens § 76 gav heller ikke anledning til indvendinger under behandlingen i Folketinget. Det bemærkes herved, at lovforslaget omfattede en lang række ændringer i straffeloven, herunder forslag om ophævelse af andre

bestemmelser, som ikke havde haft betydning i praksis.

I § 52, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 196 af 23. maj 1980 er det i overensstemmelse med udvalgets forslag herom (betænkning nr. 882/79 side 118) bestemt, at kun forhold af alvorligere karakter, der er fastslået ved dom og har medført frihedsstraf, tages i betragtning ved afgørelsen af, om udvisning bør ske på grund af begåede forbrydelser. Denne begrænsning er i overensstemmelse med bemærkningerne til forslaget til lov om ændring af udlændingeloven af 1973 (Folketingstidende 1972/73, tillæg A, sp. 314).

Når det således nu opstilles som en betingelse for udvisning på grund af strafbart forhold, at dette skal være fastslået ved dom, synes det vanskeligt at finde nogen rimelig begrundelse for, at beslutningen om udvisning ikke træffes ved dommen, men ved en efterfølgende administrativ sagsbehandling. Både forenklingshensyn og retsbeskyttelseshensyn kan tale for, at også udvisningsspørgsmålet afgøres ved dommen. At udvisning ikke anses som straf eller anden retsfølge i straffelovens forstand, men som en politimæssig foranstaltning, er ikke nogen reel begrundelse. Når den administrative behandling ved Folketingets stillingtagen i 1965 blev foretrukket med den følge, at straffelovens § 76 blev ophævet, var årsagen hertil formentlig det forhold, at udvisning efter straffelovens § 76 af forskellige grunde virkede som en strengere og mere usmidig foranstaltning end den administrative udvisning, jfr. herved de ovenfor gengivne bemærkninger til 1965-lovforslaget. Den tanke, at de lempelser, der knyttede sig til den administrativt bestemte udvisning, kunne overføres til den domstolsbestemte, og at der herved kunne opnås andre fordele, synes ikke at have været overvejet.

Der er i udvalget enighed om, at afgørelsen af spørgsmål om udvisning på grund af strafbart forhold bør træffes af den domstol, der afgør straffesagen. Dette er ud fra retsbeskyttelseshensyn den mest betryggende ordning. Udlændingen vil således under sagen have bistand af en forsvarer. Sanktionsvalget vil kunne ske på grundlag af en helhedsvurdering, ofte under medvirken af domsmænd eller nævninger.

Der vil herefter ikke være grundlag for den indvending, at udvisning er en administrativt bestemt sanktion, der pålægges ud over selve straffen. For domstolene vil omlægningen næppe medføre nogen væsentlig forøget arbejdsbyrde. Der henvises herved til den side 46 ff. refererede undersøgelse af udlændingemyndighedernes beslutninger om udvisning på grund af kriminalitet i 1978. For anklagemyndigheden vil der blive tale om en forøget arbejdsbyrde, medens ændringen for udlændingemyndighederne formentlig på længere sigt vil betyde en vis arbejdslettelse. Udvalget forudsætter, at anklagemyndigheden og domstolene ikke vil bringe udvisning i anvendelse i videre omfang, end det er sket i hidtidig praksis.

I de tilfælde, hvor en straffesag vedrørende et forhold, der er begået i Danmark, i medfør af lov nr. 252 af 12. juni 1975 overføres til andet land til retsforfølgning, kan en dansk domstol ikke træffe beslutning om udvisning. Under hensyn til at et større antal straffesager mod nordiske statsborgere overføres til retsforfølgning i hjemlandet i medfør af den mellem de nordiske rigsadvokater indgåede samarbejdsaftale af 1970, har udvalget fundet det nødvendigt at indføre en bestemmelse om, at der i forbindelse med overførelsen administrativt kan meddeles indrejseforbud til en udlænding, der ikke har bopæl her i landet. Indrejseforbudet skal dog ophæves, såfremt udlændingen senere frifindes.

Hvis en udlænding dømmes i udlandet for et forhold, der ikke er begået i Danmark, vil meddelelse af indrejseforbud normalt ikke være påkrævet, medmindre forbrydelsen tilsigtede at skulle have virkning her i landet, f.eks. en narkotikaforbryder, der straffes i udlandet for besiddelse af narkotika bestemt for Danmark. Udvalget har for disse tilfælde vedkommende ment, at der skal være hjemmel til meddelelse af indrejseforbud.

I forbindelse med kompetenceændringen har udvalget anset det for væsentligt at fjerne de ulemper, som knyttede sig til de tidligere domstolsbestemte udvisninger efter straffelovens § 76. Det foreslås derfor i lovkastets § 24, at et indrejseforbud (tidligere et udvisningstilhold) ikke skal gælde absolut, men kun medføre, at udlændingen skal have tilladelse for at kunne indrejse her i landet f.eks. med henblik på besøg. Det foreslås endvidere i udkastets § 46, stk. 3, at en doms bestemmelse om udvisning - så længe udvisningen ikke er iværksat - under nærmere angivne betingelser kan optages til fornyet prøvelse af retten, og at et ved dom meddelt indrejseforbud skal kunne ophæves administrativt, når der er forløbet mere end 2 år efter udrejsen, jfr. udkastets § 24, stk. 4. Det foreslås endelig, jfr. udkastets § 19, at der i loven gives udtrykkelig anvisning om, at der ved udvisningsspørgsmålets afgørelse skal tages hensyn til udlændingens personlige forhold, jfr. ovenfor side 57-58. Nærmere oplysninger om sådanne personlige forhold må derfor tilvejebringes inden pådømmelsen, eventuelt under anvendelse af reglerne i retsplejelovens kapitel 75.

Som nærmere omtalt side 12 gav udvalget i en skrivelse af 22. december 1980 til justitsministeriet udtryk for, at der efter udvalgets opfattelse intet var til hinder for straks at gennemføre den ovenfor beskrevne kompetenceomlægning ved en begrænset ændring af den gældende udlændingelov, og udvalget udarbejdede et dertil sigtende udkast til lovforslag. Justitsministeriet indhentede udtalelser om udkastet fra domstolene, politiet og anklagemyndigheden, samt fra de berørte ministerier og organisationer. Det fremgår af de modtagne svar, at der af domstolene, advokatrådet og de hørte ministerier blev givet principiel

tilslutning til kompetenceændringen, men der blev i flere af svarene givet udtryk for betænkeligheder ved en delløsning, og det tilrådedes at afvente udvalgets endelige betænkning. Svarene fra politiet og anklagemyndigheden viste, at der var delte meninger om det ønskelige i kompetenceomlægningen, og også flere af disse myndigheder frarådede gennemførelsen af en delløsning.

Justitsministeriet fandt det herefter rettest ikke at stille forslag i Folketinget om særskilt gennemførelse af den omhandlede kompetenceomlægning.

De modtagne svar har ikke givet udvalget anledning til at ændre standpunkt. Udvalget har derfor med enkelte ændringer, der tager hensyn til nogle af de fremkomne indvendinger, indarbejdet udkastet af 22. december 1980 i det nu foreliggende lovudkast. Den foreslåede løsning stemmer med den ordning, som er hjemlet i den svenske udlændingelovs §§ 40 - 43, og som også var gældende under den tidligere svenske udlændingelov af 1954. Løsningen må antages fuldt ud at opfylde de krav til en effektiv retsbeskyttelse, som menneskerettighedskonventionerne indeholder.

6.3.2. Særlige kompetenceregler vedrørende flygtninge

Fremmedloven af 1875 lagde som tidligere nævnt side 17 ikke væsentlige hindringer i vejen for udlændinge, der agtede at bosætte sig varigt her i landet og ernære sig på lovlig vis. Personer, der ikke følte sig trygge i deres hjemland, kunne derfor regne med et fristed her i landet, medmindre deres tilstedeværelse her var uforenelig med danske interesser i en sådan grad, at de kunne udvises.

Ved de ændringer i og tilføjelser til fremmedloven, der blev gennemført under 1. verdenskrig og i mellemkrigsårene, blev udlændinge, der befandt sig i en flygtningesituation, undergivet samme begrænsninger i adgangen til at få ophold her i landet som andre udlændinge. De politiske omvæltninger i Europa i 1930'erne medførte en kraftig vækst i antallet af personer, som søgte tilflugt her i landet. Samtidig medførte hensynet til landets egne interesser, herunder udenrigspolitiske hensyn, at der blev udvist tilbageholdenhed med at give tilladelse til varigt ophold til udlændinge, som på grund af politiske modsætninger til hjemlandets myndigheder søgte tilflugt her i landet.

På grundlag af de før og under 2. verdenskrig indvundne erfaringer blev der i det ikke vedtagne forslag til en ny udlændingelov, som justitsministeren fremsatte i Folketinget i februar 1947, i § 3, stk. 2, optaget en bestemmelse, hvorefter politiet ikke måtte afvise en udlænding, hvis denne påberåbte sig, at han havde måtte søge tilflugt her som politisk flygtning og sandsynliggjorde rigtigheden heraf (Folketingstidende 1946/47, tillæg A, sp. 3257 - 58). Afgørelsen

skulle i dette tilfælde træffes af det i lovforslagets § 1 omhandlede udlændingenævn, der som tidligere omtalt skulle have den almindelige kompetence i udlændingesager. Blev der senere talt om at tage stilling til en ansøgning om opholdstilladelse til en sådan udlænding, forventedes det dog, at nævnet ikke selv traf afgørelse herom, men i medfør af forslagets § 1, stk. 3, forelagde spørgsmålet for justitsministeriet med en indstilling, jfr. bemærkningerne, sp. 3287.

Udlændingeloven af 1952 indeholdt i § 2, stk. 2, en til den gældende udlændingelovs § 6, stk. 3, 1. pkt., svarende bestemmelse, der indebar, at politiet ikke måtte afvise en udlænding, der påberåbte sig, at han havde måtte søge tilflugt her som politisk flygtning og sandsynliggjorde rigtigheden heraf. Spørgsmålet herom skulle snarest forelægges for justitsministeren til afgørelse. I bemærkningerne til bestemmelsen (Folketingstidende 1951/52, tillæg A, sp. 5249 - 50) udtales blandt andet, at den såkaldte asylret tilkommer tilflugtsstaten, ikke den enkelte, der søger tilflugt i staten. Om begrundelsen for den særlige regel om flygtninge anføres blandt andet:

"I sådanne tilfælde bør afvisninger gøres til genstand for en nærmere overvejelse, og der må ved afgørelsen tages andre hensyn end de rent politimæssige. Der kan blive spørgsmål om udøvelse af et til tider vanskeligt skøn, hvorfor afgørelsen naturligt bør ligge hos justitsministeren".

I overensstemmelse med, hvad der også var fremhævet i bemærkningerne til lovforslaget af 1947, oplyses det dernæst, at der om politiske flygtninge gennem internationale aftaler og de enkelte landes praksis var dannet et vist alment begreb, der dog ikke kunne siges at være helt klart afgrænset, men til en vis grad overladt til et skøn, udøvet af myndighederne i det land, hvor den pågældende søger tilflugt. Efter praksis i Danmark og de andre nordiske stater måtte der for at anerkende en udlænding som politisk flygtning "foreligge en vis sandsynlighed for, at han på grund af politisk overbevisning, tro, race eller lignende udsætter sig for alvorlig fare ved forbliven i hjemlandet eller det land, hvorfra han kommer".

Efter udlændingeloven af 1952 har Danmark ved kongelig resolution af 17. november 1952 ratificeret flygtningekonventionen af 28. juli 1951, der i art. 1 indeholder en nærmere bestemmelse af begrebet "flygtning". Dette forhold har ikke givet anledning til særlige bestemmelser om flygtninge i den senere udlændingelovgivning. Efter konventionen anses som flygtning enhver, der "som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser, befinder sig uden for det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke

er i stand til - eller på grund af sådan frygt ikke ønsker - at søge dette lands beskyttelse".

Denne definition er bindende for danske myndigheder ved administrationen af udlændingeloven. I praksis er adgangen til at få ophold dog ikke begrænset til personer, som er dækket af definitionen. Der henvises herom til redegørelsen for udlændingemyndighedernes praksis vedrørende de såkaldte "B-flygtninge" (bilag 7).

I årene efter 2. verdenskrig har udlændinge, som er ankommet enkeltvis eller i mindre grupper løbende fået opholdstilladelse i Danmark som "spontane flygtninge". Deres antal har varieret fra 20 til 150 om året. Derudover har lokale krige, borgerlige uroligheder og andre spændingsforhold i visse lande med mellemrum udløst mere omfattende flygtningeproblemer, der har medført, at Danmark sammen med andre lande har modtaget flygtninge i større tal.

Siden 1979 har der på de årlige bevillingslove været optaget et bestemt beløb, inden for hvilket der kan modtages flygtninge. Beløbet svarer til, at man årligt kan hjælpe omkring 500 flygtninge her i landet.

Nogle af de danske humanitære hjælpeorganisationer, der i 1956 bistod ved modtagelsen af flygtninge fra Ungarn, oprettede et særligt samarbejdsorgan, Dansk Flygtningehjælp, med det formål at koordinere organisationernes hjælpearbejde. Dansk Flygtningehjælp var oprindeligt tænkt som en midlertidig foranstaltning. Inden arbejdet for de ungarske flygtninge var afsluttet, opstod der imidlertid nye situationer, som gjorde det ønskeligt at fortsætte samarbejdet gennem Flygtningehjælpen. Denne repræsenterer medlemsorganisationerne overfor myndighederne i flygtningespørgsmål og deltager ved gennemførelsen af forskellige praktiske foranstaltninger til gavn for flygtninge. Udgifterne til Dansk Flygtningehjælps arbejde med integration af flygtninge i Danmark dækkes af den ovenfor nævnte bevilling, der administreres af socialministeriet. Hjælpearbejdet i udlandet finansieres for størstedelens vedkommende af indsamlede midler.

I 1965 rettede Dansk Flygtningehjælp henvendelse til justitsministeriet med anmodning om, at der blev taget skridt til oprettelse af et særligt navn til behandling af udlændinges ansøgninger om asyl i Danmark. Der henvistes blandt andet til, at sådanne ansøgninger i Norge og Sverige blev behandlet i et navn. Justitsministeriet svarede den 11. maj 1966, at man ikke fandt anledning til at imødekomme ansøgningen, men at man ville være villig til at rådføre sig med Dansk Flygtningehjælp i sager, hvori der kunne blive spørgsmål om at afslå en ansøgning om politisk asyl i Danmark.

Dansk Flygtningehjælp accepterede tilbudet (den såkaldte høringsaftale), og Flygtningehjælpen er siden blevet hørt i de tilfælde, hvor tilsynet med udlæn-

dinge ikke kan anbefale, at en ansøgning om opholdstilladelse som konventions-flygtning imødekommes.

Spørgsmålet om oprettelse af et nævn til behandling af flygtningespørgsmål er senere gentagne gange blevet rejst af Dansk Flygtningehjælp overfor justitsministeriet, senest ved skrivelse af 2. juni 1977, hvori der blandt andet udtales:

"Det er stadigvæk Dansk Flygtningehjælps opfattelse, at det vil være bedst stemmende med dansk retspraksis, om sager af denne karakter, på linie med, hvad der er gældende i Norge og Sverige, undergives behandling af et nævn. Afgørelser om asyl er i enhver henseende lige så betydningsfulde, for både den enkelte og for samfundet, som langt de fleste af de afgørelser, der er henlagt til domstolene. Det bør derfor sikres, at behandlingen af disse sager udstyres med sådanne retsplejemæssige garantier som umiddelbarhed, mundtlighed, ret til bisidder, mulighed for rekurs etc. Når Dansk Flygtningehjælp ikke foreslår den undergivet egentlig domstolsbehandling, hænger det sammen med, at der i afgørelserne indgår sådanne skønsmæssige momenter, at de antagelig nødvendigvis må være undergivet forvaltningsmæssige overvejelser".

Dansk Flygtningehjælp pegede desuden i skrivelsen på, at nævnet kunne have et større sagsområde end afgørelse af konkrete asylsager og foreslog, at spørgsmålet blev gjort til genstand for en udvalgsbehandling.

Som tidligere omtalt, blev spørgsmålet derefter optaget som et punkt i udvalgets kommissorium. Det er endvidere tidligere nævnt (side 71), at hverken den nye svenske eller forslaget til en ny finsk udlændingelov indeholder regler om nævnsbehandling af flygtningespørgsmål. Derimod overvejer det norske udlændingevalg efter det oplyste at stille forslag om oprettelse af et særligt flygtningenævn.

Retligt og faktisk er udlændinge, der ikke kan få deres hjemlands beskyttelse, væsentlig ringere stillet end andre udlændinge. Dette er baggrunden for, at udvalgets lovudkast på flere punkter regulerer myndighedernes adgang til at træffe skønsmæssige afgørelser snævrere og mere detaljeret for flygtninge end for udlændinge i almindelighed. I det omfang, der opstilles nærmere retningslinier for skønsudøvelsen, forøges både domstolenes og Folketingets ombudsmands muligheder for en reel prøvelse af afgørelsernes lovlighed. Udvalget har imidlertid fundet, at der med hensyn til flygtningespørgsmål tillige kan være behov for oprettelse af et sagkyndigt nævn. Et sådant nævn vil kunne undergive sagerne en domstolslignende behandling, men vil være friere stillet overfor tilsynets afgørelser end domstolene og vil have mulighed for at afslutte sagerne hurtigere

end domstolene.

Der er i udvalget enighed om, at der bør oprettes et flygtningenævn. Derimod er der ikke enighed om nævnets kompetence, sammensætning, udlændingenes adgang til bistand under sagen og enkelte andre spørgsmål vedrørende sagsbehandlingen. Der henvises herom til flertallets bemærkninger til lovudkastets §§ 47 - 50 og til mindretallets bemærkninger til det alternative udkast til disse bestemmelser.

6.3.3. Domstolskontrol med administrative beslutninger i henhold til udlændingeloven

I kapitel 1, side 19, har udvalget redegjort for de reale hensyn, der førte til, at udlændingeloven af 1952 i vid udstrækning fik karakter af en bemyndigelseslov, som tillod justitsministeren ud fra et forholdsvis frit skøn at træffe de afgørelser, som i hvert enkelt tilfælde måtte anses for mest hensigtsmæssige og rimelige. Nærmere begrænsninger i eller retningslinier for udøvelsen af dette skøn anså man det på grund af forholdenes forskellighed ikke for muligt at opstille, da loven blev udarbejdet.

Overfor beslutninger, der træffes i medfør af sådanne bestemmelser, er domstolene i grundlovens § 63, stk. 1, hjemlede prøvelsesret uden større betydning. Principielt kan prøvelsesretten nemlig ikke udstrækkes til at angå afgørelsernes materielle rigtighed. Max Sørensen har i U.f.R. 1950 B, side 286, om justitsministerens nu ophævede beføjelser til at udvise en udlænding "når hans forhold dertil måtte give anledning" fremhævet, at ministeren efter denne regel i hvert enkelt tilfælde kan bestemme, "hvilke hensyn der skal have for øje ved afgørelsen, og hvilke kendsgerninger der skal tages i betragtning. Læren om magtfordrejning vil kunne bringes i anvendelse, hvis justitsministeren skulle benytte sig af sin beføjelse til i personlig eller partipolitisk interesse at skaffe sig af med en generende udlændig, men inden for de grænser, som denne lære drager, udøves skønnet frit".

Udviklingen har imidlertid medført, at den nævnte bestemmelse er blevet ophævet, og at der i stigende grad er gennemført begrænsninger i eller givet retningslinier for udøvelsen af de beføjelser, der i øvrigt tilkommer udlændingemyndighederne. I samme grad, hvori dette er sket, er mulighederne for at opnå en mere indgående prøvelse ved domstolene eller hos Folketingets ombudsmand blevet udvidet. Nedenfor nævnes nogle hovedpunkter i denne udvikling:

Ved overenskomsterne mellem de nordiske lande om pasfrihed og om fælles arbejdsmarked har statsborgere i de andre nordiske lande fået ret til indrejse, ophold og arbejde. I denne ret kan udlændingemyndighederne kun gøre indgreb,



når der foreligger en udvisningsgrund. Også ved De europæiske Fællesskabers forskellige regler til fremme af arbejdskraftens frie bevægelighed er der skabt en næsten tilsvarende adgang til ophold og arbejde for udlændinge, der omfattes af disse regler. For andre udlændinge er der - i overensstemmelse med udvalgets indstilling i betænkning nr. 882/1979 - ved justitsministeriets bekendtgørelse nr. 196/1980 gennemført regler, som på væsentlige områder giver udlændinge, der har en kvalificeret tilknytning her til landet eller til herboende personer, mulighed for at indbringe spørgsmålet om lovligheden af afslag på opholds- og arbejdstilladelse for domstolene med henblik på en mere reel prøvelse, jfr. bekendtgørelsens §§ 25, 27, 32, stk. 2, 33, 36, stk. 3, 40 og 43, stk. 1.

Nogle af de grundsætninger, der ligger bag disse bestemmelser, er optaget i udvalgets lovudkast. Hertil kommer, at domstolene naturligvis også kan tage stilling til, om almindelige forvaltningsretlige regler er overholdt. Den praktiske betydning heraf vil blive væsentlig større, såfremt der gennemføres en forvaltningslov. Endelig kan domstolene også påse, at udlændingemyndighederne ikke under udøvelsen af skønsmæssige beføjelser krænker de forpligtelser, som Danmark har påtaget sig ved tiltrædelsen af menneskerettighedskonventionerne m.v., jfr. side 42-43.

Tendensen i udviklingen af det regelgrundlag, som udlændingemyndighederne administrerer, er således gået i retning af at udvide det område, hvor domstolene kan udøve en kontrollerende funktion.

I praksis er domstolenes bistand imidlertid hidtil kun blevet påkaldt i ganske få tilfælde, jfr. f.eks. U.f.R. 1980, side 504 og 1981, side 369. Dette kan på den ene side bero på, at den i 1973 gennemførte to-instansordning virker betryggende, og at behovet for en yderligere prøvelse ved domstolen ikke er stort. Den beskedne interesse for domstolsprøvelse kan også hænge sammen med, at prøvelsen ikke hidtil har kunnet være så dybtgående, så længe der ikke har kunnet støttes retskrav på udlændingelovgivningen. En mulig årsag til den ringe interesse for domstolsprøvelse af udlændingemyndighedernes afgørelse kan endelig også være, at kendskabet til udlændingeloven og de foreliggende muligheder for domstolsprøvelse i almindelighed er ringe.

Nedenfor anføres nogle almindelige synspunkter vedrørende forvaltningsretsplejen (6.3.3.1.), medens spørgsmålet om domstolskontrollen i udlændingesager belyses i det følgende afsnit (6.3.3.2.):

6.3.3.1.

I en redegørelse vedrørende forvaltningsretlige lovgivningsspørgsmål i Nordisk administrativt Tidsskrift 1938, side 205 - 207, påpegede Poul Andersen

som en væsentlig indvending mod den danske ordning af domstolskontrollen med forvaltningen, at domstolenes behandling af administrative retssager foregår efter den borgerlige retsplejes regler og grundsætninger, og at disse ikke fuldt ud egner sig for den administrative retspleje. Sagerne må som regel anlægges ved landsretten, hvorfra der er appel til højesteret. Advokathjælp er som regel nødvendig, og omkostningerne er derfor betydelige. Det er parternes opgave at tilvejebringe processtoffet. Retten udøver ingen officialvirksomhed. Vil man gøre sig håb om at indrette en forvaltningsretspleje, uden at besværet og omkostningerne kommer til at stå i misforhold til sagernes betydning, er det derfor efter forfatterens mening nødvendigt, at domstolene i et vist omfang vejleder klageren og selv yder medvirken ved processtoffets tilvejebringelse. Det må også foretrækkes, at afgørelsen i en række tilfælde træffes på skriftligt grundlag, således som det ofte er tilfældet, hvor afgørelsen træffes af særlige forvaltningsdomstole. Poul Andersen fandt dog, at der ikke for tiden var grund til oprettelse af særlige forvaltningsdomstole, men at adgangen hertil burde holdes åben ved en tilføjelse til den dagældende grundlovs § 70, (jfr. nu grundlovens § 63, stk. 2). Derimod fandt han, at der kunne være grund til at undersøge, om adgangen til domstolenes retsbeskyttelse i forvaltningssager ikke burde lettes ved indførelsen af nogle nye bestemmelser i retsplejelovent om behandlingen af retssager af forvaltningsretlig art. I en artikel i Nordisk administrativt Tidsskrift 1955 side 433 - 435 gentog og uddybede han disse synspunkter og konkluderede, at det i mange henseender er fordelagtigt at bevare forvaltningsretsplejen hos de almindelige domstole frem for at oprette et bekosteligt system af forvaltningsdomstole. Da det alene er behandlingsmåden, der gør den bestående ordning mindre hensigtsmæssig, måtte det være nærliggende at løse problemet ved til retsplejelovents to nuværende procesformer: den borgerlige retspleje og straffetsplejen, at føje en tredje procesordning: forvaltningsretsplejen. I sidste udgave af Danske Forvaltningsret (1965) er synspunkterne i de to artikler i Nordisk administrativt Tidsskrift gentaget i forkortet form side 591 - 592. I Juristen 1961 side 135 har justitsministeriets daværende departementchef Vilh. Boas givet udtryk for sympati for Poul Andersens tanker om at lempe procesreglerne ved domstolenes behandling af forvaltningssager, navnlig gennem modifikationer i forhandlings- og mundtlighedsprincippet. I betænkning nr. 629/1971 fra en arbejdsgruppe om centraladministrationens organisation er spørgsmålet om forvaltningsdomstole og forvaltningsretsplejen omtalt side 23 - 24 og 81 - 86. Omtalen er et led i arbejdsgruppens undersøgelse af mulighederne for at henlægge ministrenes (departementernes) afgørelser i konkrete rekurssager til andre myndigheder. Arbejdsgruppen tog ikke stilling til spørgsmålet om oprettelse af forvaltnings-

domstole og tog ikke spørgsmålet om lempelse i procesreglerne under overvejelse.

Det er heller ikke udlændingelovudvalgets opgave at tage stilling til de omhandlede spørgsmål, men udvalget har fundet det rigtigst at give en kort redegørelse for problemstillingen i almindelighed, inden der tages stilling til det specielle spørgsmål om domstolskontrollen med udlændingemyndighedernes afgørelser.

6.3.3.2.

Det ovenfor anførte vedrørende blandt andet de almindelige procesreglers anvendelighed rejser spørgsmål om, hvorvidt der bør indføres særlige lovregler om indbringelse for domstolene af administrative udvisninger og lignende alvorlige beslutninger, og - i bekræftende fald - hvilket indhold sådanne regler bør have.

Der er i udvalget delte meninger om begge disse spørgsmål. Et flertal (Baun, Sønder, Søren Sørensen, Tornøe og Troldborg) finder ikke, at der er behov for at indføre sådanne regler. Hovedsynspunktet for disse medlemmer er, at der gennem udvalgets forslag til materielle regler er skabt klarhed vedrørende udlændinges retsstilling. Med hensyn til udvisning af udlændinge på grund af kriminalitet er afgørelseskompetencen tillagt domstolene, hvor den eventuelt udvisningsbegrundende straffesag i forvejen verserer. Hvad angår en anden udsat gruppe udlændinge, nemlig flygtningene, foreslås retsstillingen forbedret ved indførelsen af en to-instansordning med et nævn som klageinstans.

De øvrige grupper af udlændinge, overfor hvem retsbeskyttelseshensyn gør sig gældende, kan som en følge af de klarere materielle regler, hvorpå der kan støttes retskrav, opnå en tilbundsgående prøvelse ved domstolene gennem almindeligt sagsanlæg, jfr. Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret (1965) side 611. Der findes derfor ikke anledning til at indføre et særligt, og efter dansk retstradition usædvanligt, regelsæt vedrørende domstolsprøvelse på dette område, især ikke når det betænkes, at man ikke har fundet anledning til at lette adgangen til domstolene i forvaltningssager, der angår landets egne borgere. Disse medlemmer finder, at den administrative to-instansordning, som indførtes i 1973, fuldt ud opfylder de krav, som i henhold til internationale aftaler kan stilles til dansk lovgivning på dette område, og den giver udlændingene en høj grad af sikkerhed mod urimelige eller vilkårlige afgørelser.

For disse medlemmer findes det af afgørende betydning, at der på et område som udlændingelovgivningen, hvor den tidsmæssige faktor spiller en overordentlig stor rolle, ikke indføres en særlig let adgang til at få udsat den endelige afgørelse i længere tid. En indførelse af en særlig adgang til domstolsprøvelse vil i praksis

samtidig indebære ikke ubetydelige muligheder for at forhale afgørelsen i sagerne og derved forlænge opholdets varighed og styrke den faktiske tilknytning her til landet.

Hertil kommer, at retssagerne vil medføre betydelige udgifter for det offentlige, herunder til advokathjælp, tolkebistand og i visse tilfælde til betaling af udlændingens forlængede ophold under sagens gang. Disse udgifter kan ikke antages at ville stå i rimeligt forhold til den ekstra sikkerhed mod fejlagtige afgørelser, som domstolsbehandlingen måtte frembyde. Disse medlemmer finder, at øgede ressourcer i givet fald får langt større og bredere betydning for retssikkerheden for udlændinge, hvis midlerne anvendes til udbygning af 1. instansfasen i den administrative sagsbehandling gennem øget vejledning af udlændinge om deres retsstilling, bedre sagsoplysning m.v.

To mindretal (P. Christensen) og (Karen Andersen, Gammeltoft-Hansen og Langkjær) finder det bedst stemmende med retsbeskyttelseshensyn, således som de blandt andet har fundet udtryk i EF-reglerne og menneskerettighedskonventionerne, at der tilvejebringes særlige regler om domstolsprøvelse af administrative udvisningsbeslutninger og af afgørelser, der har tilsvarende indgribende betydning. Hvis det fremtidig overlades til domstolene at afgøre udvisningsspørgsmålet, når grundlaget er et strafbart forhold, er det rimeligt, at adgangen til domstolsprøvelse af administrative udvisningsbeslutninger lettes, i hvert fald for de udlændinge, der er beskyttet af internationale aftaler eller som gennem et længerevarende ophold har opnået tilknytning her til landet. Det samme gælder med hensyn til beslutninger om bortfald eller inddragelse af opholdstilladelse med henblik på varigt ophold og om afslag på forlængelse af sådanne tilladelser. Disse afgørelser har i praksis samme indgribende virkninger som en udvisningsbeslutning, bortset fra indrejseforbudet. Endelig findes det også rimeligt, at ordningen omfatter afslag på førstegangsansøgninger om opholdstilladelse, når udlændingen omfattes af EF-reglerne eller reglerne om familiesammenføring. Den bestående adgang til domstolsprøvelse af de ovennævnte afgørelser indebærer ikke nogen reel beskyttelse, blandt andet fordi sagsanlægget ikke har opsættende virkning. Afgørelsen vil desuden ikke sjældent trække så længe ud, at den, når den endelig foreligger, vil have mistet sin praktiske betydning, hvis udlændingen i mellemtiden har måttet forlade landet.

Det ene mindretal (Karen Andersen, Gammeltoft-Hansen og Langkjær) ønsker at pege på en række yderligere grunde til indførelse af domstolskontrol med justitsministeriets udvisningsbeslutninger m.v., udover de mere formelle henvisninger til EF-reglerne og menneskerettighedskonventionerne.

En domstolskontrol bliver særlig betydningsfuld på baggrund af lovforslagets langt højere detaljeringsgrad i den materielle beskrivelse af betingelserne for udvisning, inddragelse eller nægtelse af opholdstilladelse m.v.

Det er disse medlemmers opfattelse, at domstolene, med de dertil knyttede væsentlige procesgarantier, er et velegnet forum til afgørelse af udlændingesager. De har foreslået særlige bestemmelser om advokatbeskikkelse og mundtlig sagsbehandling, som vil støtte udlændingen og medvirke til, at sagsbehandlingen koncentrerer mest muligt. De ser ikke nogen betænkelighed i forhold til domstolene ved at give udlændinge den foreslåede brede klageadgang.

Domstolskontrollen vil i den af disse medlemmer foreslåede form medvirke til skabelse af ensartede afgørelser af lige forhold, ligesom bevisspørgsmålet i det væsentlige kan forventes fastlagt på mere éntydig og dermed forudseelig måde.

Mindretallene har ved udarbejdelsen af deres lovudkast tilstræbt en procesform, som - i overensstemmelse med sagsbehandlingen ved forvaltningsdomstolene i andre lande - muliggør en hurtig afgørelse. Denne bør derfor træffes på det af udlændingemyndighederne tilvejebragte skriftlige grundlag, suppleret med de oplysninger, som retten af egen drift eller efter samråd med parterne finder det nødvendigt at fremskaffe. Som udgangspunkt for udformningen af sagsbehandlingen i 1. instans har disse medlemmer taget reglerne om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse og om prøvelse af beslutninger om adoption uden samtykke i retsplejelovens kapitler 43 a og 43 b. Efter begge disse kapitler, der angår prøvelse af administrative afgørelser, er kompetencen i første instans hos byretten, der selv drager omsorg for sagens oplysning og træffer afgørelse, efter at parterne har haft lejlighed til at udtale sig skriftligt eller mundtligt om sagen. Som model for sagsbehandlingen i højere instans er valgt reglerne om kære i retsplejelovens kapitel 37. Disse regler er bundet til væsentlig kortere frister end ankereglerne. Den overordnede ret kan selv indhente oplysninger og erklæringer fra parterne, og den træffer afgørelse på det indkomne skriftlige grundlag. Hvor særlige grunde taler derfor, kan den dog bestemme, at der skal foretages mundtlig forhandling. Kærebehandlingen indeholder således, ligesom reglerne i retsplejelovens kapitler 43 a og 43 b, de vigtigste af de elementer, der kendetegner forvaltningsretsplejen, og sagerne vil normalt kunne afgøres langt hurtigere end efter ankereglerne.

Det er ikke tanken, at alle administrative afgørelser efter udlændingeloven skal kunne indbringes for domstolene efter de skitserede processuelle regler. Prøvelsesadgangen bør begrænses til udvisningsbeslutninger og til afgørelser af lignende indgribende karakter inden for de områder, hvor udlændingelovgivnin-

gen, som nævnt i indledningen til dette kapitel, indeholder begrænsninger i eller nærmere retningslinier for det administrative skøn. For så vidt angår udvisning foreslås det således, at prøvelsesadgangen skal stå åben for statsborgerne i et andet nordisk land, der har bopæl her i landet, for udlændinge, der omfattes af EF-reglerne, og for andre udlændinge, hvis disse har boet her i landet i mere end de sidste to år. Derudover foreslås det, at prøvelsesretten skal gælde med hensyn til afslag på ansøgninger om opholdstilladelse eller om forlængelse af sådanne tilladelser og med hensyn til beslutninger om bortfald eller inddragelse af opholdstilladelser, hvis vedkommende udlænding omfattes af EF-reglerne eller reglerne om familiesammenføring.

Såfremt der indføres en prøvelsesordning efter de skitserede retningslinier, er der grund til at forvente, at Den europæiske Menneskerettighedskommission og Menneskerettighedsdomstolen ikke mod danske myndigheders protest vil tage en klage over de ovennævnte administrative afgørelser vedrørende udlændinge under realitetsbehandling, før sagen har været indbragt for en dansk domstol, og der foreligger en endelig dansk domstolsafgørelse. Det må anses for uheldigt, at de nævnte internationale organer under den nuværende retstilstand kan træffe afgørelse vedrørende herboende personers fundamentale rettigheder, uden at danske domstole har haft mulighed for at øve indflydelse på afgørelsen.

Det er ikke muligt at skønne nøjagtigt over, hvor mange sager der årligt vil blive indbragt for domstolene, såfremt de skitserede regler gennemføres. Af det samlede antal udvisninger på ca. 1.200 årligt påklages for tiden ca. 150 (13%) til justitsministeriet. Ca. en trediedel af udvisningssagerne vedrører kriminalitet og vil - såfremt udvalgets forslag herom gennemføres - fremtidig blive afgjort ved straffedommen. Hvis prøvelsesadgangen begrænses til afgørelser, der er stadfæstet af justitsministeriet, vil det højeste antal udvisningssager, der kan forventes indbragt udgøre ca. 100 årligt. Ca. 300 afgørelser vedrørende opholdstilladelse påklages årligt til justitsministeriet. Ikke alle de påklagede sager omfattes imidlertid af de foreslåede regler om domstolsprøvelse.

Mindretallene har opstillet to løsninger, I (P. Christensen) og II (Karen Andersen, Gammeltoft-Hansen og Langkjær). Løsning I afgrænser de afgørelser, der kan indbringes til prøvelse, lidt snævrere end løsning II. Forskellene mellem de to løsninger er i øvrigt navnlig, at udlændinge efter løsning II som hovedregel har krav på mundtlig forhandling og beskikkelse af advokat, og at indbringelse for retten giver klagen opsættende virkning. Efter løsning I beror disse retsvirkninger på rettens afgørelse. Med hensyn til enkeltheder henvises til bemærkningerne til de to løsninger.

De medlemmer, der foretrækker løsning II, finder det af hensyn til udlændingenes retssikkerhed væsentligt, at der til den foreslåede domstolsprøvelse knyttes sædvanlige retsgarantier i form af en generel adgang til mundtlig forhandling og advokatbeskikkelse, ligesom de finder, at klagens indbringelse for retten normalt bør have opsættende virkning.

P. Christensen finder, at løsning I bør foretrækkes, fordi reglerne heri giver retten rådighed over sagsbehandlingen og mulighed for at tilpasse udgifterne efter sagernes betydning.

Et medlem (Abrahamson) ønsker på den ene side at fremhæve, at retsbeskyttelseshensyn isoleret set kunne tale for at give udlændinge med særlig velbegrundet forventning om ophold i Danmark adgang til, efter regler som foreslået i løsning I, ved domstolene at få prøvet visse negative administrative afgørelser i henhold til udlændingeloven. På den anden side vil udvalgets lovudkast i øvrigt give udlændinge en væsentlig forbedret retsstilling - også i forhold til de forbedringer, der efter udvalgets forslag er indført med udlændingebekendtgørelsen i 1980. Hertil kommer de af flertallet anførte betænkeligheder ved at indføre processuelle særordninger for udlændinge, uden at landets egne borgere får lettet adgangen til domstolene i forvaltningssager af indgribende betydning for dem. Endvidere vil den foreslåede domstolsprøvelse forhale den endelige afgørelse og påføre det offentlige betydelige udgifter, der næppe vil blive modsvaret af en øget grad af retssikkerhed for vedkommende udlænding.

Henset til de anførte modstående hensyn, som bør prioriteres efter en politisk afvejning, ønsker dette medlem at afstå fra stillingtagen til spørgsmålet om optagelse af regler om en særlig adgang til domstolsprøvelse.

6.4. Ankenævn

I kommissoriets pkt. 4* er udvalget anmodet om at overveje, om der bør oprettes et udlændingenævn. Et sådant organ kunne have til opgave at afgive indstillinger i sager om opholdstilladelse og arbejdstilladelse og i udvisningssager, samt behandle klager over afslag på opholdstilladelse med videre. Om baggrunden henvises til udviklingen ovenfor under 6.2.3., side 70-71.

Som ovenfor anført finder udvalget, at der bør oprettes et flygtningenævn. Udvalget har overvejet, om dette nævns kompetence burde udvides til at afgøre andre klager over tilsynets afgørelser. Tilsvarende overvejelser lå bag socialministeriets indvandrerkonsulents henstilling i 1977, jfr. punkt 4* i kommissoriet. De i henstillingen fremsatte synspunkter er i det store og hele tilgodeset med forslaget til domstolsprøvelse i løsning II.

Såvel efter lovudkastet som efter de tidligere udlændingelove tilkommer det justitsministeren under ansvar over for folketinget at fastlægge den politik, der skal føres med hensyn til opholdstilladelser. Afgørelsen af klager over tilsynets afgørelser er et væsentligt led i kontrollen med, at de af ministeriet fastlagte retningslinier følges, og klagesagernes behandling bør derfor ikke uden særlig begrundelse fjernes fra ministeriet. Desuden foreligger de hensyn til aflastning af minister og departement for et stort antal sager, som i visse tilfælde kan begrunde oprettelse af et særligt nævn til varetagelse af departementale opgaver, heller ikke for så vidt angår opgaverne efter udlændingelovgivningen.

6.5. Udlændingeråd

Tanken om oprettelse af et udlændingeråd, som kan afgive udtalelser vedrørende principielle udlændings spørgsmål eller spørgsmål af særlig betydning, opstod under drøftelserne i den fællesnordiske kommission, som i 1970 afgav betænkning 16/70 om "Utlänningspolitik och Utlänningslagstiftning i Norden", jfr. ovenfor side 70. Drøftelserne resulterede som nævnt i en henstilling til Danmark og Finland om at oprette sådanne organer i lighed med dem, der allerede fandtes i Norge og Sverige. Imidlertid er det svenske "Utlänningsnämnd" senere blevet ophævet, og hverken den nye svenske udlændingelov eller udkast til finsk udlændingelov indeholder bestemmelser om sådanne råd, jfr. side 71. De fællesnordiske hensyn, som var motiveringen for forslaget, er således ikke længere til stede.

Det fremgår af den ovennævnte betænkning (side 11), at de påtænkte udlændingeråd skulle være rådgivende i forhold til de centrale myndigheder. Her i landet varetages hovedparten af de centrale opgaver i henhold til udlændingelovgivningen af tilsynet med udlændinge. Principielle spørgsmål og spørgsmål af særlig betydning vil dog normalt blive afgjort af justitsministeriet, der, inden afgørelsen træffes, indhenter udtalelser fra de myndigheder, organisationer og andre, som er sagkyndige i det spørgsmål, der skal løses. Denne fremgangsmåde muliggør en alsidig og relevant belysning af foreliggende problemer. Noget tilsvarende vil ikke altid kunne opnås ved høring af et råd med faste medlemmer. Udvalget finder derfor ikke, at der er tilstrækkeligt grundlag for at oprette et udlændingeråd med de omtalte opgaver.

Udkast
til
LOV OM UDLÆNDINGE

Mindretalsforslag gengives nedenfor i højre spalte, medmindre andet er oplyst. (Når intet andet er anført består flertallet af Abrahamson, Baun, P. Christensen, Sønder, Søren Sørensen, Tornøe og Trolborg. Mindretallet består af Karen Andersen, Gam meltoft-Hansen og Langkjær.)

Kapitel I

Udlændinges indrejse og ophold i Danmark

§ 1. Finske, islandske, norske og svenske statsborgere kan med de begrænsninger, der følger af kapitel III-V uden tilladelse indrejse og opholde sig her i landet.

§ 2. Udlændinge, der er omfattet af De europæiske Fællesskabers regler om visumfri-tagelse og om ophævelse af indrejse- og opholds begrænsninger i forbindelse med arbejdskraftens frie bevægelighed, etablering og udveksling af tjenesteydelser ("EF-reglerne") kan uden tilladelse indrejse og opholde sig her i landet i indtil tre måneder fra indrejsen. De begrænsninger, der følger af kapitel III-V, finder anvendelse på disse udlændinge i det omfang, hvori det er foreneligt med EF-reglerne.

§ 3. Andre udlændinge, der er fritaget for visum, jfr. § 36, stk. 2, kan med de begrænsninger, der følger af kapitel III-V, indrejse og opholde sig her i landet i indtil tre måneder fra indrejsen. I det nævnte tidsrum af tre måneder fradrages dog den

tid, hvori udlændingen inden for de sidste seks måneder har haft ophold i Danmark eller et andet nordisk land.

§ 4. Udlændinge, der efter justitsministerens bestemmelse er visumpligtige, jfr. § 36, stk. 2, skal have visum for at indrejse og opholde sig i Danmark. Det samme gælder udlændinge, som har indrejseforbud, jfr. § 24.

Stk. 2. De i stk. 1 nævnte udlændinge må ikke opholde sig her i landet ud over det tidsrum, der er angivet i det udstedte visum.

Stk. 3. Et visum kan gives til en eller flere indrejser med ret til i alt 3 måneders ophold inden for et nærmere fastsat tidsrum.

§ 5. Udlændinge, der ikke er statsborgere i et andet nordisk land, jfr. § 1, skal have opholdstilladelse efter reglerne i §§ 6-12, såfremt de agter at opholde sig i Danmark ud over de i §§ 2-4 angivne tidsrum.

§ 6. Til udlændinge, der er omfattet af EF-reglerne, jfr. § 2, udstedes opholdstilladelse efter ansøgning. Justitsministeren fastsætter de bestemmelser, som er nødvendige til gennemførelse af Fællesskabernes regler.

§ 7. Til følgende udlændinge udstedes, medmindre særlige grunde taler derimod, opholdstilladelse efter ansøgning:

1. udlændinge, der er omfattet af

§ 7. Til følgende udlændinge udstedes opholdstilladelse efter ansøgning:

1. udlændinge, der er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli

flygtningekonventionen af 28. juli 1951, som befinder sig her i landet eller på grænsen, og som har behov for beskyttelse i Danmark.

2. udlændinge, der kommer hertil som led i en aftale med De forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge eller lignende internationale aftaler.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1, nr. 1, finder ikke anvendelse for udlændinge, der er kommet hertil som led i en omfattende indstrømning af flygtninge.

§ 8. Opholdstilladelse kan endvidere meddeles til udlændinge, der ikke er omfattet af flygtningekonventionen, men som af lignende tungtvejende grunde som anført i denne ikke ønsker at vende tilbage til deres hjemland.

§ 9. Til andre udlændinge kan opholdstilladelse efter ansøgning meddeles med henblik på varigt eller midlertidigt ophold:

1. når udlændingen tidligere har haft dansk indfødsret,

1951.

2. Udlændinge, der kommer hertil som led i en aftale med De forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge eller lignende internationale aftaler.
3. Udlændinge, der ikke er omfattet af flygtningekonventionen, men over for hvem det af lignende grunde som anført i konventionen eller af andre tungtvejende grunde ikke bør kræves, at de vender tilbage til deres hjemland.

§ 8. Opholdstilladelse efter § 7, nr. 1 eller 3, meddeles kun, dersom udlændingen befinder sig her i landet eller på grænsen, eller såfremt Danmark på grund af udlændingens tidligere længerevarende ophold her i landet, herboende nære slægtninge eller anden tilsvarende tilknytning må anses for nærmest til at yde beskyttelse.

Stk. 2. Opholdstilladelse efter § 7, nr. 1 eller 3, kan nægtes, såfremt udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et andet land eller på grund af længerevarende ophold, derboende nære slægtninge eller andre tilsvarende forhold har nærmere tilknytning til et andet land, hvor udlændingen må antages at kunne opnå beskyttelse.

§ 9. Til følgende udlændinge udstedes opholdstilladelse under hensyn til deres tilknytning til Danmark:

1. Udlændinge, der samlever på fælles bopæl i ægteskab eller i fast samlevsforhold af længere varighed med

2. når udlændingen har nær familiemæssig eller lignende tilknytning til en her bosat person,
3. når væsentlige beskæftigelsesmæssige eller erhvervsmæssige hensyn taler for at imødekomme ansøgningen eller,
4. når ganske særlige grunde i øvrigt taler derfor.

Stk. 2. Opholdstilladelse skal være opnået inden indrejsen, medmindre justitsministeren bestemmer andet.

en i Danmark fast boende person.

2. Mindreårige børn af en i Danmark fast boende person eller dennes ægtefælle, når barnet bor hos forældremyndighedens indehaver.
3. Forældre, der er over den erhvervsaktive alder, og som bor hos et dansk eller nordisk barn eller hos et barn, der er udlænding med tidsubegrænset opholdstilladelse eller med opholdstilladelse i medfør af § 7.

Stk. 2. Tilladelse efter stk. 1, nr. 3, kan betinges af, at barnet påtager sig forsørgelsen af forældrene.

Stk. 3. Børn under 16 år, der har fast ophold hos forældremyndighedens indehaver, kan fritages for opholdstilladelse.

§ 9 a. Til andre udlændinge kan opholdstilladelse meddeles med henblik på varigt eller midlertidigt ophold:

1. når udlændingen har anden nær familiemæssig eller lignende tilknytning til en i Danmark fast boende person,
2. når udlændingen tidligere har haft dansk indfødsret,
3. når væsentlige beskæftigelsesmæssige eller erhvervsmæssige hensyn taler for at imødekomme ansøgningen, eller
4. når ganske særlige grunde i øvrigt taler derfor.

§ 9 b. For udlændinge, der ikke er omfattet af §§ 6, 7 og 8, skal opholdstilladelse være opnået inden indrejsen, medmindre justitsministeren bestemmer andet.

§ 10. Justitsministeren fastsætter nærmere regler om adgangen til opholdstilladelse, om tilladelsernes varighed og om de betingelser, der bør være gældende for opholdet.

Stk. 2. Justitsministeren kan fastsætte regler om, i hvilket omfang mindreårige, der har fast ophold hos forældremyndighedens indehaver, kan fritages for opholdstilladelse.

§ 10. I forbindelse med en tidsbegrænset opholdstilladelse kan der fastsættes sådanne betingelser, som er begrundet i hensynet til den offentlige sikkerhed eller sundhed eller den pågældendes egne forhold under opholdet i Danmark.

Stk. 2. Justitsministeren fastsætter nærmere regler om adgangen til opholdstilladelse, om tilladelsernes varighed og om de betingelser, der bør være gældende for opholdet.

§ 11. Til følgende udlændinge kan der kun, når særlige grunde taler derfor, meddeles opholdstilladelse:

1. hvis udlændingen er dømt for et forhold, som kunne medføre udvisning efter §§ 17 eller 18, såfremt pådømmelsen var sket her i landet, eller der i øvrigt foreligger omstændigheder, som kunne medføre udvisning efter reglerne i kapitel III, eller
2. hvis udlændingen på grund af smitsom sygdom eller alvorligere sjælelig forstyrrelse må antages at frembyde fare eller væsentlige ulemper for sine omgivelser.

§ 12. En opholdstilladelse med henblik på varigt ophold her i landet kan kun tidsbegrænses i indtil 5 år efter den første tilladelse. En sådan tilladelse forlænges efter ansøgning, medmindre der foreligger grundlag for dens inddragelse efter § 15.

Stk. 2. For udlændinge med opholdstilladelse efter § 6 gælder dog reglen i artikel 7, stk. 2, i De europæiske Fælles-

§ 12. En opholdstilladelse med henblik på varigt ophold her i landet kan kun tidsbegrænses i indtil 5 år efter, at opholdet er påbegyndt. En sådan tilladelse forlænges efter ansøgning, medmindre der foreligger grundlag for dens inddragelse efter § 15.

Stk. 2. For udlændinge med opholdstilladelse efter § 6 gælder dog reglen i artikel 7, stk. 2, i De europæiske Fælles-

skabers Råds direktiv nr. 360 af 15. oktober 1968.

skabers Råds direktiv nr. 360 af 15. oktober 1968.

Kapitel II

Bortfald og inddragelse af opholdstilladelse

§ 13. En opholdstilladelse bortfalder, når udlændingen opgiver sin bopæl i Danmark. Tilladelsen bortfalder endvidere, når udlændingen har opholdt sig uden for landet i mere end seks på hinanden følgende måneder. I det nævnte tidsrum medregnes ikke fravær på grund af værnepligt eller tjeneste, der træder i stedet herfor.

Stk. 2. Det kan bestemmes, at en tilladelse ikke skal anses for bortfaldet, hvis udlændingen har bevaret en væsentlig tilknytning til landet, eller når andre særlige grunde taler derfor.

Stk. 3. En i medfør af § 7 meddelt tilladelse ophører først efter stk. 1, når udlændingen frivilligt har taget bopæl i hjemlandet eller opnået beskyttelse i et tredie land.

§ 14. En opholdstilladelse bortfalder, når der af forsørgelsesmæssige grunde er truffet endelig bestemmelse om, at en udlænding, der ikke har de fornødne midler til sit underhold, skal hjemsendes.

§ 15. En tidsbegrænset opholdstilladelse kan inddrages:

1. når det i ansøgningen eller tilladelsen angivne grundlag var urigtigt eller ikke længere er til stede,

2. når udlændingen ikke har fornødent pas eller anden rejselegitimation, der giver adgang til tilbagerejse til udstederlandet, eller
3. når udlændingen undlader at overholde for opholdstilladelsen eller en arbejdstilladelse fastsatte betingelser. Betingelserne skal udtrykkeligt være tilkendegivet, og det skal skriftligt være indskærpet udlændingen, at tilsidesættelse vil medføre inddragelse.

Stk. 2. Bestemmelserne i stk. 1 finder ikke anvendelse på udlændinge, som med opholdstilladelse i medfør af §§ 7, 8 eller 9, stk. 1, nr. 1-2, med henblik på varigt ophold har boet her i landet i mere end de sidste 2 år. Inddragelse kan dog ske efter stk. 1, nr. 1, såfremt udlændingen har opnået opholdstilladelsen ved svig.

Stk. 3. Bestemmelserne i stk. 1, nr. 2 og 3, finder ikke anvendelse for de af § 6 omfattede udlændinge.

Stk. 4. Ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse finder § 19 tilsvarende anvendelse.

Stk. 2. Over for udlændinge, som har opholdt sig her i landet i mere end de sidste 2 år, finder bestemmelserne i stk. 1 ikke anvendelse, medmindre der er meddelt dem opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold af begrænset varighed.

Stk. 3. Uanset bestemmelsen i stk. 2 kan inddragelse dog ske efter stk. 1, nr. 1, såfremt udlændingen har opnået opholdstilladelse ved svig, og den pågældende ikke har boet her i landet i mere end de sidste 4 år.

Stk. 4. Bestemmelserne i stk. 1, nr. 2 og 3, finder ikke anvendelse over for de af § 6 omfattede udlændinge.

Stk. 5. Ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse finder § 19 tilsvarende anvendelse.

§ 16. Er der meddelt opholdstilladelse i medfør af §§ 7 eller 8 til en udlænding, der er kommet hertil som led i en omfattende indstrømning af flygtninge, kan tilladelsen inddrages, såfremt tredieland har erklæret sig villig til at modtage og yde

den pågældende beskyttelse, eller de omstændigheder, der begrundede opholdstilladelse her i landet, klart er bortfaldet.

Kapitel III

Udvisning

§ 17. Udlændinge med tidsubegrænset opholdstilladelse, nordiske statsborgere, der har boet her i landet i mere end de sidste 5 år, og udlændinge, der har opholdstilladelse i medfør af § 7, kan ikke udvises, medmindre:

1. udvisning findes påkrævet af hensyn til statens sikkerhed, eller
2. udlændingen idømmes fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter for en lovovertrædelse, som kan medføre fængsel i 2 år eller derover, og udlændingen under hensyn til den idømte straf samt arten eller grovheden af den begåede kriminalitet af særlige grunde ikke bør forblive her i landet.

§ 18. Andre udlændinge kan udvises:

1. af de i § 17 nævnte grunde, eller

§ 17. Udlændinge med tidsubegrænset opholdstilladelse og nordiske statsborgere, der har boet her i landet i mere end de sidste 7 år, samt udlændinge med opholdstilladelse i medfør af § 7, stk. 1, nr. 1-2, kan kun udvises, dersom det må anses for påkrævet af hensyn til statens sikkerhed.

§ 17 a. Udlændinge, der med henblik på varigt ophold har boet her i landet i mere end de sidste 4 år, samt udlændinge med opholdstilladelse i medfør af § 7, stk. 1, nr. 3, kan foruden af den i § 17 nævnte grund kun udvises:

1. når udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 1 års fængsel, og hans forhold begrunder en nærliggende fare for, at han under fortsat ophold her i landet vil begå forbrydelser, eller
2. når udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 4 års fængsel, og han under hensyn til arten eller grovheden af den begåede kriminalitet ikke findes at burde forblive i landet.

§ 18. Andre udlændinge kan udvises:

1. af den i § 17 nævnte grund, eller

2. når udlændingen idømmes betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter for en lovovertrædelse, der kan medføre højere straf end hæfte; har udlændingen fast bopæl her i landet, kan udvisning dog kun ske, hvis der på grund af overtrædelsens beskaffenhed og omstændighederne i øvrigt er bestemte grunde til at antage, at udlændingen fortsat vil begå lovovertrædelser her i landet, eller
 3. når udlændingen har ophold eller arbejde her i landet uden fornøden tilladelse.
 4. En udlænding, som ikke har boet her i landet i længere tid end de sidste 2 år, kan desuden udvises:
 - a. når udlændingen helt eller delvis ernærer sig på ulovlig vis,
 - b. når udlændingen på grund af alkoholmisbrug jævnligt har givet anledning til ulempe for andre eller til forstyrrelse af ro og orden, eller
 - c. når udlændingen ulovligt besidder eller bruger euforiserende stoffer.
- dersom udlændingen idømmes straf af mindst 1 års fængsel, og de øvrige betingelser i § 17 a er opfyldt, eller
2. når udlændingen idømmes betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden straffeligretlig retsfølge af frihedsrøvende karakter for en lovovertrædelse, der kan medføre højere straf end hæfte; har udlændingen fast bopæl her i landet, kan udvisning dog kun ske, hvis udlændingen idømmes højere straf end hæfte, og der på grund af overtrædelsens beskaffenhed og omstændighederne i øvrigt er bestemte grunde til at antage, at udlændingen under fortsat ophold her i landet vil begå lovovertrædelser, eller
 3. når udlændingen opholder sig her i landet uden fornøden tilladelse.
 4. En udlænding, som ikke har boet her i landet i længere tid end det sidste år, kan desuden udvises:
 - a. når udlændingen helt eller delvis ernærer sig på ulovlig vis,
 - b. når udlændingen på grund af alkoholmisbrug jævnligt har givet anledning til ulempe for andre eller til forstyrrelse af ro og orden, eller
 - c. når udlændingen ulovligt besidder eller bruger euforiserende stoffer.

§ 19. Ved afgørelsen om udvisning skal der foruden til udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund, herunder

varigheden af opholdet her i landet, tages hensyn til, om udvisning må antages at virke særlig belastende på grund af:

1. udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold,
2. udlændingens personlige eller familiemæssige tilknytning til herboende danske eller udenlandske statsborger,
3. udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold.
3. Udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold, eller risiko for, at udlændingen vil lide overlast i et sådant land.

§ 20. Den tid, hvori en udlænding har afsonet frihedsstraf, været undergivet anden frihedsberøvende foranstaltning i henhold til straffeloven eller har opholdt sig her i landet uden fornøden tilladelse, medregnes ikke i de i §§ 17-18 nævnte tidsrum.

§ 20. Den tid, hvori en udlænding har afsonet fængselsstraf eller været undergivet anden frihedsberøvelse i henhold til straffeloven, kan fraregnes de i §§ 17-18 nævnte tidsrum.

Kapitel IV

Afvisning

§ 21. En udlænding, der ikke har fast bopæl her i landet, kan uanset bestemmelserne i §§ 1-4 afvises ved indrejsen:

§ 21. En udlænding, der ikke har opholdstilladelse, eller en nordisk statsborger som ikke har fast bopæl her i landet, kan uanset bestemmelserne i §§ 1-4 afvises ved indrejsen:

1. når udlændingen har indrejseforbud og ikke har opnået særlig indrejsetilladelse,
2. når udlændingen ikke opfylder de i henhold til kapitel VII fastsatte bestemmelser med hensyn til pas, vi-

- sum og indrejse,
3. når der efter det om udlændingens forhold oplyste er grund til at antage, at udlændingen vil tage ophold eller arbejde her i landet uden for-
nøden tilladelse,
 4. når udlændingen - bortset fra udlændinge, der omfattes af § 2 - ikke har de nødvendige midler til sit underhold her i landet og til hjemreisen, eller
 5. når andre hensyn til den offentlige orden eller sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

Stk. 2. På statsborgere i et andet nordisk land finder bestemmelserne i stk. 1, nr. 2, kun anvendelse, når de indrejser fra et ikke-nordisk land, jfr. § 36, stk. 4.

Stk. 3. Afvisning efter de i stk. 1, nævnte regler kan endvidere ske indtil 3 måneder efter indreisen, medmindre udlændingen har opholdstilladelse. For udlændinge, der er omfattet af § 2, gælder dette dog kun afvisning efter nr. 1 og 5.

Stk. 3. Afvisning efter de i stk. 1 nævnte regler kan endvidere ske indtil 3 måneder efter indreisen. For udlændinge, der er omfattet af § 2, gælder dette dog kun afvisning efter nr. 1 og 5.

Stk. 4. En udlænding, der ikke har fast bopæl her i landet, kan uanset bestemmelserne i §§ 1-4 afvises, såfremt det findes påkrævet af hensyn til statens sikkerhed.

§ 22. Ikke-nordiske udlændinge, der må antages at ville rejse videre til et andet nordisk land, skal afvises ved indreisen, hvis udlændingen har modtaget indrejseforbud fra et sådant land og ikke har opnået særlig tilladelse til at indrejse i Danmark og

det eller de andre nordiske lande, hvortil udlændingen må antages at ville rejse.

Stk. 2. Ikke-nordiske udlændinge, som må antages at ville rejse videre til et andet nordisk land, kan afvises ved indrejsen, hvis de kan afvises efter de regler, der gælder i vedkommende land.

Stk. 3. Afvisning efter de i stk. 1 og stk. 2 nævnte regler kan endvidere ske indtil 3 måneder efter indrejsen.

Stk. 4. Bestemmelserne i stk. 1-3 finder ikke anvendelse på udlændinge, der omfattes af § 2.

Kapitel V

Forskellige regler om opholdstilladelse, udvisning og afvisning

§ 23. En udlænding, der ikke efter reglerne i kapitel I-IV har ret til at opholde sig her i landet, skal udrejse af landet. Såfremt udlændingen ikke frivilligt rejser, drager politiet omsorg for udrejsen. Justitsministeren fastsætter nærmere regler herom.

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

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 2 kan dog ikke påberåbes af en udlænding, hvis der er bestemte grunde til at antage, at udlændingen frembyder fare for landets sik-

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

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 2 gælder ligeledes de i § 7, stk. 1, nr. 3, nævnte udlændinge, medmindre der er bestemte grunde til at antage, at udlændingen frembyder

kerhed, eller hvis udlændingen efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må antages at frembyde nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed.

fare for landets sikkerhed, eller hvis udlændingen efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må antages at frembyde nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed.

§ 24. En dom eller beslutning, hvorved en udlænding udvises, medfører, at udlændingen ikke uden tilladelse må indfinde sig her i landet på ny (indrejseforbud). Forbudet kan tidsbegrænses og skal i så fald udløbe en 1. januar eller en 1. juli.

Stk. 2. Der skal af den politimyndighed, som drager omsorg for udrejsen, udleveres udlændingen en skriftlig og begrundet meddelelse om indrejseforbudet med tilkendegivelse om strafansvaret ved overtrædelse af dette.

Stk. 3. Når omstændighederne taler derfor, kan et indrejseforbud senere ophæves. Et ved dom meddelt indrejseforbud kan dog, medmindre der meddeles udlændingen opholdstilladelse efter §§ 7-8, tidligst ophæves 2 år efter udrejsen, jfr. dog § 46, stk. 3.

§ 25. Afslag på en ansøgning om opholdstilladelse, beslutning om inddragelse af opholdstilladelse og om udvisning efter § 18, nr. 3 og 4, skal indeholde en frist for udrejse. Afgørelsen skal endvidere indeholde oplysning om reglen i stk. 3, 1. pkt.

Stk. 2. Fristen må, bortset fra påtrængende tilfælde, ikke være kortere end 15 dage, eller - hvis udlændingen er statsborger i et andet nordisk land og har haft

bopæl her i landet, eller udlændingen hidtil har haft opholdstilladelse - en måned.

Stk. 3. En udlænding, der påklager en afgørelse efter stk. 1 inden 7 dage efter meddelelsen herom, har ret til at blive her i landet, indtil klagen er afgjort, såfremt udlændingen er omfattet af § 2, såfremt udlændingen er statsborger i et andet nordisk land og har haft bopæl her i landet, eller såfremt udlændingen hidtil har haft opholdstilladelse her i landet. Opretholdes afgørelsen, fastsættes en ny frist for udrejse efter reglerne i stk. 2.

Stk. 4. Er udvisning sket ved dom, fastsætter politiet en udrejsefrist efter reglerne i stk. 2. Fristen regnes fra dommens afgivelse, jfr. dog retsplejelovens § 219, stk. 4.

Stk. 5. Klage over en afvisningsbeslutning giver ikke udlændingen ret til at indrejse i landet.

§ 26. Indtil der er truffet afgørelse om, hvorvidt en udlænding skal udvises eller afvises, eller indtil en beslutning herom kan iværksættes, kan politiet, når det må anses for nødvendigt for at sikre udlændingens tilstedeværelse, bestemme, at udlændingen skal:

1. deponere sit pas, anden rejselegitimation eller billet hos politiet,
2. stille en af politiet fastsat sikkerhed,
3. tage ophold efter politiets nærmere bestemmelse, eller
4. give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter.

§ 27. En udlænding, der ikke har fast bo-

pæl her i landet, kan varetægtsfængsles, når der er begrundet mistanke om, at udlændingen har begået en lovovertrædelse, der kan medføre dom til udvisning, og der er bestemte grunde til at anse varetægtsfængsling for nødvendig for at sikre udlændingens tilstedeværelse under sagen og under eventuel appel, indtil dommens bestemmelse om udvisning kan fuldbyrdes. Det samme gælder, når en udlænding er indrejst i strid med et indrejseforbud.

§ 28. Har en udlænding ikke fast bopæl her i landet, kan politiet, såfremt de i § 26 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre muligheden for afvisning eller udvisning efter § 18, nr. 3 og 4, bestemme, at udlændingen skal underkastets frihedsberøvelse. Det samme gælder med hensyn til udvisning efter § 17, nr. 1, og § 18, nr. 1, jfr. § 17, nr. 1, selv om udlændingen har fast bopæl her i landet.

Stk. 2. Ved frihedsberøvelsens iværksættelse finder reglerne i retsplejelovens §§ 758 og 759 tilsvarende anvendelse. Under frihedsberøvelsen finder reglerne i retsplejelovens §§ 770-776 og 778 anvendelse med de fornødne lempelser.

§ 29. Har en frihedsberøvelse efter § 28 varet i mere end 3 gange 24 timer, kan udlændingen forlange spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse forelagt for retten inden 24 timer efter kravets fremsættelse. Har en frihedsberøvelse varet i 10 dage, skal politiet, selv om udlændingen ikke har

§ 29. Anvendelse af frihedsberøvelse i medfør af § 28 indbringes for retten inden tre døgn efter, at frihedsberøvelsen er iværksat, medmindre frihedsberøvelsen forinden er ophørt.

Stk. 2. Ved rettens afgørelse finder reglerne i retsplejelovens §§ 764, 766 og 767 anvendelse med de fornødne lempelser.

fremsat begæring derom, inden 24 timer forelægge spørgsmålet for retten.

Stk. 2. Forelægges spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse for retten, skal udlændingen inden udløbet af de i stk. 1 nævnte frister fremstilles for retten, medmindre frihedsberøvelsen forinden er bragt til ophør.

Stk. 3. Retten beskikker en advokat for udlændingen.

Stk. 4. Rettens afgørelse træffes ved kendelse, der kan påkæres efter reglerne i retsplejelovens kapitel 37. Er udlændingen frihedsberøvet på dette tidspunkt, og findes frihedsberøvelsen lovlig, fastsættes der i kendelsen en frist for fortsat tilbageholdelse. Denne frist kan senere forlænges af retten.

Stk. 5. Ved frihedsberøvelsens iværksættelse skal politiet gøre udlændingen bekendt med bestemmelserne i stk. 1-3. Politiet skal endvidere gøre udlændingen bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med hjemlandets diplomatiske eller konsulære repræsentation, eller såfremt udlændingen søger opholdstilladelse efter § 7, med en repræsentant for De forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge.

Stk. 6. Begæring efter stk. 1 og kæremål har ikke opsættende virkning med hensyn til gennemførelse af beslutning om afvisning eller udvisning.

Stk. 7. Retsplejelovens kapitel 43 a finder iøvrigt tilsvarende anvendelse.

Stk. 3. Rettens afgørelse kan kæres efter reglerne i retsplejelovens kapitel 37. Kære har ikke opsættende virkning med hensyn til gennemførelse af beslutning om afvisning eller udvisning.

Stk. 4. Ved frihedsberøvelsens iværksættelse skal politiet gøre udlændingen bekendt med bestemmelsen i stk. 1 samt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med hjemlandets diplomatiske eller konsulære repræsentation eller, såfremt udlændingen søger asyl, med en repræsentant fra De forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge eller Dansk Flygtningehjælp.

Kapitel VI

Arbejde

§ 30. Udlændinge skal have arbejdstilladelse for at tage lønnet eller ulønnet beskæftigelse, for at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller for mod eller uden vederlag at udføre tjenesteydelser her i landet. Arbejdstilladelse kræves tillige til beskæftigelse på dansk skib eller fly, der regelmæssigt ankommer til dansk havn eller lufthavn.

Stk. 2. Justitsministeren fastsætter efter samråd med arbejdsministeren nærmere bestemmelser om, i hvilket omfang arbejdstilladelse kræves til arbejde på søterritoriet eller kontinentalsoklen.

§ 31. Til en arbejdstilladelse kan knyttes betingelser.

Stk. 2. Justitsministeren fastsætter efter samråd med arbejdsministeren nærmere regler om udstedelse af arbejdstilladelse, om tilladelsernes indhold og varighed, samt om de betingelser, der kan knyttes til en tilladelse.

§ 32. Justitsministeren kan efter samråd med arbejdsministeren fastsætte regler om, at udlændinge, der omfattes af §§ 30 og 33, skal være medlem af en arbejdsløshedskasse og om, at den, der beskæftiger udlændinge, skal underrette arbejdsformidlingen.

Stk. 2. Den, der beskæftiger udlændinge, skal på begæring meddele vedkommende myndighed de nødvendige oplysninger til konstatering af, om udlændingene arbejder lovligt her i landet.

§ 33. Følgende udlændinge er fritaget for arbejdstilladelse:

1. statsborgere i et andet nordisk land,
jfr. § 1.
2. Udlændinge, der er omfattet af EF-reglerne, jfr. §§ 2 og 6.
3. Udlændinge, der har tidsubegrænset opholdstilladelse.
4. Andre udlændinge efter bestemmelse af justitsministeren i samråd med arbejdsministeren.

§ 34. En arbejdstilladelse bortfalder, når udlændingens opholdstilladelse bortfalder, eller når der er truffet endelig bestemmelse om opholdstilladelsens ophør på anden måde.

Kapitel VII

Kontrollen med udlændinges indrejse, ophold og udrejse m.v.

§ 35. Justitsministeren fastsætter regler om, ved hvilke grænseovergangssteder, havne og lufthavne, ind- og udrejse kan findes sted.

Stk. 2. Justitsministeren kan fastsætte nærmere bestemmelser om ind- og udrejsekontrol af skibe og fly, om udenlandske besætningsmedlemmers ophold her i landet og om på- og afmønstring her i landet af udenlandske besætningsmedlemmer. Førerne er pligtige at efterkomme de forskrifter, som justitsministeren giver til gennemførelse af sådanne bestemmelser.

Stk. 3. I forbindelse med indrejse- og

udrejsekontrol har kontrolmyndigheden ret til at undersøge bagagerum og andre lukkede rum i køretøjer, skibe og fly for at sikre, at ulovlig ind- og udrejse ikke finder sted.

§ 36. En udlænding skal ved indrejse, under ophold i landet og ved udrejse herfra være i besiddelse af pas eller andet dokument, der efter justitsministerens bestemmelse kan godkendes som rejselegitimation.

Stk. 2. Der kan af justitsministeren fastsættes regler om, hvorvidt passet eller rejselegitimationen skal være påtegnet visum til indrejse i eller udrejse af landet.

Stk. 3. Passet eller rejselegitimationen skal ved ind- og udrejse forevises for pas-kontrollen og under ophold her i landet på begæring forevises for vedkommende myndighed. Justitsministeren kan bestemme, at udlændinge til stadighed skal medføre deres pas eller anden legitimation under ophold her i landet.

Stk. 4. Bestemmelserne i stk. 1-3 gælder ikke for statsborgere i et andet nordisk land, der opholder sig her i landet, eller som indrejser fra eller udrejser til et andet nordisk land. Justitsministeren kan fritage andre udlændinge for pligten efter stk. 1 og 3.

Stk. 5. Justitsministeren fastsætter regler om udstedelse af særlig rejselegitimation til udlændinge, der ikke kan skaffe sig pas, eller som af andre grunde har behov for et sådant dokument. Rejselegitimationen kan inddrages efter samme regler, som gælder om pas til danske statsborgere, eller når grundlaget for udstedelsen er bortfaldet.

§ 37. En udlænding skal meddele de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til denne lov kan gives, eller om udlændingen lovligt opholder sig her i landet. Udlændingen skal efter tilsigelse give personligt møde og på begæring stille sit pas eller rejselegitimation til rådighed ved behandlingen af ansøgninger i henhold til loven.

Stk. 2. Til oplysning i sager, der henhører under denne lov, kan der optages forhør i retten, jfr. retsplejelovens § 1018.

Stk. 3. Dokumenter og genstande, der må antages at være af betydning for at fastslå en udlændings identitet eller tilknytning til andre lande, kan tages i bevaring, hvor dette skønnes fornødent. Retsplejelovens kapitler 72 og 73 finder anvendelse i samme omfang som i statsadvokatsager.

§ 38. Justitsministeren kan fastsætte regler om udlændinges meldepligt, når dette er begrundet i hensynet til statens sikkerhed eller opretholdelsen af ro og orden.

§ 39. Justitsministeren kan fastsætte regler, hvorefter den, der mod eller uden vederlag yder logi til eller stiller lejrplads til rådighed for udlændinge, skal føre fortegnelse over udenlandske gæster og give politiet underretning om deres ankomst og afrejse. Fortegnelsen skal til enhver tid kunne forevises politiet.

Stk. 2. Udlændinge skal meddele de nødvendige oplysninger til opfyldelse af pligten efter stk. 1.

§ 40. Såfremt politiet drager omsorg for en udlændings ophold og udrejse, skal udlændingen afholde de udgifter, der for udlændingens eget vedkommende er forbundet hermed. Har udlændingen ikke tilstrækkelige midler, afholdes udgifterne foreløbig af staten.

Stk. 2. Føreren og ejeren af et skib eller fly, som har bragt en udlænding her til landet, eller ejerens herværende repræsentant har pligt til uden udgift for staten at sørge for udlændingens udrejse, såfremt udlændingen bliver afvist ved paskontrollen. De har endvidere pligt til at erstatte statens udgifter ved rømte eller agterudsejlede besætningsmedlemmer og blindpassagerers ophold, tilbageførelse til skibet eller flyet eller udsendelse.

Stk. 3. Den, der har bistået en udlænding med ulovligt at indrejse eller at opholde sig her i landet, eller den, der har beskæftiget en udlænding uden arbejdstilladelse, er pligtig at erstatte de udgifter, der påføres staten ved udlændingens ophold og udrejse.

Stk. 4. Staten har udpantningsret for krav efter stk. 1-3.

§ 41. Justitsministeren kan fastsætte regler om gebyrer for ansøgninger, der indgives her i landet, om opholds- og arbejdstilladelse, visum og dansk rejselegitimation til udlændinge.

§ 42. Ved aftale med fremmede regeringer eller mellemfolkelige organisationer eller ved bestemmelse fastsat af justitsministeren kan der ske lempelse af reglerne om opholds-

og arbejdstilladelse i forhold til visse lande og visse grupper af udlændinge.

Kapitel VIII

Kompetence- og klageregler

§ 43. Afgørelser i henhold til denne lov træffes med de undtagelser, der fremgår af §§ 44-46, af rigspolitichefen, tilsynet med udlændinge.

Stk. 2. Tilsynets afgørelser kan, bortset fra de i § 47 nævnte afgørelser, påklages til justitsministeren.

§ 44. Opholdstilladelse til personer, som nyder diplomatiske rettigheder samt til deres familiemedlemmer, meddeles af udenrigsministeren.

Stk. 2. Der kan efter aftale mellem justitsministeren og udenrigsministeren gives danske diplomatiske og konsulære repræsentationer i udlandet bemyndigelse til at meddele visum og opholdstilladelse.

§ 45. Afgørelse ved indrejsen om afvisning efter §§ 21 og 22, og afgørelser om i-værksættelse af foranstaltninger efter §§ 23, stk. 1, 26 og 28 kan træffes af vedkommende politimester (politidirektøren), hvis afgørelser kan påklages til justitsministeren.

Stk. 2. Påstår en udlænding at være flygtning, jfr. § 7, stk. 1, eller at de i § 8, nævnte omstændigheder foreligger, skal spørgsmålet om afvisning eller udsendelse straks fore-

lægges for tilsynet med udlændinge til afgørelse.

§ 46. Afgørelse om udvisning efter § 17, nr. 2, § 18, nr. 1, jfr. § 17, nr. 2, og § 18, nr. 2, træffes ved dommen i straffesagen. Dommen skal indeholde bestemmelse om indrejseforbudets varighed, jfr. § 24, stk. 1.

Stk. 2. Frafalder anklagemyndigheden tiltale mod en udlænding for et strafbart forhold, der kan medføre udvisning efter stk. 1, kan det som et vilkår for tiltalefrafaldet bestemmes, at udlændingen skal udvises med et indrejseforbud. Bestemmelserne i retsplejelovens § 723 a finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 3. Er udvisning ikke iværksat inden 6 måneder efter dommen, kan udlændingen, såfremt der er indtrådt væsentlige ændringer i udlændingens forhold, jfr. § 19, forlange, at spørgsmålet om udvisningens ophævelse indbringes for retten af anklagemyndigheden. Såfremt udvisningen opretholdes, kan spørgsmålet efter 6 måneders forløb på ny én gang indbringes for retten, dog tidligst 1 år og senest 6 måneder før det tidspunkt, hvor udvisningen kan ventes iværksat.

Stk. 4. Straffelovens § 59, stk. 3, finder tilsvarende anvendelse. Begæringen kan afvises af retten, såfremt det er åbenbart, at der ikke er indtrådt ændringer som i stk. 3 nævnt. Afvises begæringen ikke, beskikkes der efter anmodning en advokat for udlændingen.

Stk. 5. Rettens afgørelse træffes ved kendelse, der kan påkæres efter reglerne i retsplejelovens kapitel 85.

Stk. 6. Overføres strafforfølningen i en straffesag mod en udlænding, der ikke har bopæl her i landet, til et andet land, kan der i forbindelse med overførslen meddeles udlændingen et indrejseforbud, såfremt strafforfølningen angår en forbrydelse, der efter stk. 1 kan medføre udvisning ved dom. Indrejseforbudet ophæves, såfremt udlændingen frifindes for den påsigtede forbrydelse.

Stk 7. Er udlændingen i udlandet idømt straf for en forbrydelse, der må antages at skulle have virkning her i landet, kan der under de i §§ 17 og 18 nævnte betingelser træffes bestemmelse om indrejseforbud. Såfremt udlændingen har fast bopæl i Danmark, skal beslutning om udvisning træffes ved dom, og retssagen kan fremmes uden udlændingens tilstedeværelse.

(P. Christensens mindretalsforslag)

§ 46 a. Justitsministeriets stadfæstelse, jfr. § 43, stk. 2, af en af tilsynet med udlændinge truffet afgørelse kan inden 7 dage, efter at afgørelsen er meddelt udlændingen, af denne kræves indbragt for Københavns byret til prøvelse, hvis der ved afgørelsen er truffet bestemmelse om:

1. nægtelse af opholdstilladelse efter § 6,
2. nægtelse af opholdstilladelse med henblik på varigt ophold efter § 9, stk. 1, nr. 2,
3. bortfald, inddragelse eller nægtelse af forlængelse af tilladelser som nævnt i nr. 1 og 2 og af opholds-

(Karen Andersen, Gammeltoft-Hansen og Langkjærs mindretalsforslag)

§ 46 a. Justitsministeriets stadfæstelse, jfr. § 43, stk. 2, af en af tilsynet med udlændinge truffet afgørelse kan inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt udlændingen, af denne kræves indbragt for Københavns byret til prøvelse, hvis der ved afgørelsen er truffet bestemmelse om:

1. nægtelse af opholdstilladelse efter § 6,
2. nægtelse af opholdstilladelse efter §§ 9 og 9a, nr. 1 og 2, med henblik på varigt ophold,
3. bortfald, inddragelse eller nægtelse af forlængelse af tilladelser efter §§ 6, 9 og 9a, nr. 1, 2 og 4,
4. udvisning i medfør af § 17 og § 18,

- tilladelser efter § 8,
4. udvisning i medfør af § 18, nr. 3, hvis udvisningen angår en udlænding, som
 - a. er omfattet af de i § 6 nævnte EF-regler,
 - b. har eller har haft opholdstilladelse efter § 8, eller
 - c. med opholdstilladelse har boet her i landet i mere end de sidste 2 år,
 5. udvisning i medfør af § 18, nr. 4, hvis udvisningen angår en udlænding, som
 - a. er statsborger i et andet nordisk land og har bopæl her i landet,
 - b. er omfattet af de i § 6 nævnte EF-regler, eller
 - c. har opholdstilladelse efter § 8.

§ 46 b. De i § 46 a omhandlede klager indbringes for retten af tilsynet med udlændinge, der fremsender sagens akter med oplysning om den påklagede afgørelse, en kort redegørelse for de omstændigheder, der påberåbes, samt sagens bevisligheder.

Stk. 2. Retten drager omsorg for sagens oplysning og træffer selv bestemmelse om afhøring af udlændingen og vidner, om tilvejebringelse af andre bevismidler, og om sagen skal behandles mundtligt. Udebliver udlændingen uden lovligt forfald, afgør retten, om afgørelsen kan prøves uden udlændingens tilstedeværelse, eller om sagen skal udsættes.

Stk. 3. Såfremt retten finder det forment, og udlændingen opfylder den i

- nr. 3 og 4, hvis udvisningen angår en udlænding:
- a. som er statsborger i et andet nordisk land, og som har bopæl her i landet,
 - b. som er omfattet af de i § 6 nævnte EF-regler, eller
 - c. som har opholdt sig her i landet i mere end de sidste 2 år.

§ 46 b. De i § 46 a omhandlede klager indbringes for retten af tilsynet med udlændinge, der fremsender sagens akter med oplysning om den påklagede afgørelse, en kort redegørelse for de omstændigheder, der påberåbes, samt sagens bevisligheder.

Stk. 2. Retten drager omsorg for sagens øvrige oplysning og træffer bestemmelse om afhøring af udlændingen og vidner og om tilvejebringelse af andre bevismidler. Udebliver udlændingen uden lovligt forfald, afgør retten, om afgørelsen kan prøves uden udlændingens tilstedeværelse, eller om sagen skal udsættes.

Stk. 3. Sagen behandles mundtligt, såfremt udlændingen fremsætter begæring herom, eller retten i øvrigt finder det på-

retsplejelovens § 330, stk. 1, nr. 2, nævnte betingelse, beskikkes der en advokat for udlændingen, medmindre denne selv har antaget en advokat.

Stk. 4. Retten bør kun, når der er særlig anledning dertil, pålægge udlændingen helt eller delvis at betale sagsomkostninger.

Stk. 5. Klagens indbringelse for retten har ikke opsættende virkning, medmindre retten træffer bestemmelse herom, eller udlændingen er omfattet af § 6.

Stk. 6. Retten afgør ved kendelse, om afgørelsen skal opretholdes eller ophæves. Kendelsen kan påkæres efter reglerne i retsplejelovens kapitel 37.

(Flertallet)

§ 47. Justitsministeren opretter et flygtningenævn bestående af 3 medlemmer og et tilsvarende antal suppleanter. Nævnets formand og dennes suppleant, der er nævnets næstformand, skal være dommer. Et af nævnets øvrige medlemmer udpeges efter indstilling fra udenrigsministeren. Beskikkelserne gælder for 4 år.

Stk. 2. For flygtningenævnet kan indbringes klager over tilsynet med udlændinges afgørelser om følgende spørgsmål:

1. Nægtelse af opholdstilladelse til en

krævet.

Stk. 4. Retten beskikker efter begæring en advokat for udlændingen, medmindre denne selv har antaget en advokat. Om sager og andre udgifter gælder samme regler som i tilfælde, hvor der er meddelt fri proces.

Stk. 5. Retten bør kun, når der er særlig anledning dertil, pålægge udlændingen helt eller delvis at betale sagsomkostninger.

Stk. 6. Klagens indbringelse for retten har opsættende virkning. Vedrører klagens beslutning om udvisning i medfør af § 17, har klagens indbringelse dog kun opsættende virkning, dersom dette bestemmes af retten.

Stk. 7. Retten afgør ved kendelse, om afgørelsen skal opretholdes eller ophæves. Afgørelsen træffes snarest muligt efter afslutningen af retsforhandlingen.

Stk. 8. Rettens kendelse kan påkæres efter reglerne i retsplejelovens kapitel 37.

(Mindretallet)

§ 47. Der oprettes et flygtningenævn, bestående af seks medlemmer og et tilsvarende antal suppleanter. To medlemmer udpeges af folketetinget. Justitsministeren udpeger nævnets formand samt yderligere tre medlemmer efter indstilling fra henholdsvis udenrigsministeren, Advokatrådet og De forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge.

Stk. 2. Medlemmerne og disses suppleanter beskikkes for en periode på 4 år.

udlænding, der påstår at være omfattet af reglerne i § 7, stk. 1.

2. Bortfald efter § 13 og inddragelse efter §§ 15 eller 16 af en opholdstilladelse meddelt i medfør af § 7.
3. Afvisning af en udlænding, der omfattes af § 45, stk. 2.
4. Udsendelse af en udlænding, der påberåber sig, at udsendelsen er i strid med § 23, stk. 2.
5. Nægtelse af udstedelse af et dansk rejsedokument for flygtninge eller inddragelse af et sådant rejsedokument.

Stk. 3. Påklages en afgørelse efter stk.

2 inden 7 dage efter meddelelse herom, har klagen opsættende virkning, medmindre den er åbenbart grundløs.

§ 47 a. For flygtningenævnet indbringes følgende afgørelser af tilsynet med udlændinge:

1. nægtelse af opholdstilladelse til en udlænding, der påstår at være omfattet af reglerne i § 7, og hvis påstand herom ikke må anses for åbenbart grundløs,
2. inddragelse efter § 15 eller § 16 af en opholdstilladelse meddelt i medfør af § 7,
3. udvisning af en udlænding, der har opholdstilladelse i medfør af § 7, såfremt udvisningen ikke er besluttet af retten,
4. udsendelse af en udlænding, der påberåber sig, at udsendelsen er i strid med § 23, og hvis påstand herom ikke må anses for åbenbart grundløs.

Stk. 2. Tilsynet med udlændinge fremlægger periodiske oversigter over sådanne afgørelser efter stk. 1, som ikke er blevet indbragt for flygtningenævnet, idet udlændingens påstand er blevet anset for åbenbart grundløs. Flygtningenævnet kan give pålæg om, at bestemte grupper af sådanne sager fremtidig skal indbringes for nævnet.

§ 47 b. Udlændingen kan inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt, begære følgende afgørelser fra tilsynet med udlændinge indbragt for flygtningenævnet:

1. afgørelser som omtalt i § 47 a, stk. 1, der ikke er blevet indbragt for flygtningenævnet, idet flygtningens påstand er blevet anset for åbenbart grundløs,

2. bortfald efter § 13 af en opholdstilladelse meddelt i medfør af § 7,
3. afvisning af en udlænding, der omfattes af § 45, stk. 2,
4. nægtelse af udstedelse af et dansk rejsedokument for flygtninge eller inddragelse af et sådant rejsedokument.

Stk. 2. Påklages en afgørelse efter stk. 1, har klagen opsættende virkning, medmindre den er åbentbart grundløs.

§ 48. Indbringes en afgørelse for flygtningenævnet, fremsender tilsynet med udlændinge sagens akter til nævnet med oplysning om den påklagede afgørelse, en kort redegørelse for de omstændigheder, der påberåbes, samt sagens bevisligheder. Nævnet drager i øvrigt selv omsorg for sagens oplysning og træffer bestemmelse om afhøring af udlændingen og vidner og om tilvejebringelse af andre bevismidler.

Stk. 2. Nævnet skal give en af De forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge udpeget repræsentant lejlighed til at udtale sig om en sag for nævnet.

§ 48. Indbringes en afgørelse for flygtningenævnet, fremsender tilsynet med udlændinge sagens akter til nævnet med oplysning om den påklagede afgørelse, en kort redegørelse for de omstændigheder, der påberåbes, samt sagens bevisligheder. Nævnet drager i øvrigt selv omsorg for sagens oplysning og træffer bestemmelse om afhøring af udlændingen og vidner og om tilvejebringelse af andre bevismidler.

§ 48 a. Flygtningenævnet beskikker efter begæring en advokat for udlændingen, medmindre denne selv har antaget en advokat. Om salær og andre udgifter gælder samme regler som i tilfælde, hvor der er meddelt fri proces.

Stk. 2. Udlændingen og hans advokat skal have lejlighed til at gøre sig bekendt med det materiale, der indgår i nævnets behandling, og til at udtale sig herom.

Stk. 3. Hvis hensynet til statens sikkerhed eller dens forhold til fremmede magter eller hensynet til trediemand undtagel-

sesvis gør det påkrævet, kan bestemmelsen i stk. 2 fraviges i fornødent omfang.

§ 49. Flygtningenævnets afgørelser træffes ved stemmeflerhed.

Stk. 2 Justitsministeren fastsætter nævnets forretningsorden.

Stk. 3. Nævnets afgørelser er endelige.

§ 49. Flygtningenævnets behandling af sagen er mundtlig, såfremt udlændingen, den beskikkede advokat eller et medlem af nævnet fremsætter begæring herom.

Stk. 2. Nævnets afgørelser træffes ved stemmeflerhed; retsplejelovens § 216, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse. Afgørelsen skal ledsages af grunde.

Stk. 3. I sager af særligt hastende karakter kan afgørelsen træffes af formanden, det efter indstilling af De forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge udpegede medlem, samt et af de af folketinget udpegede medlemmer.

Stk. 4. Nævnets afgørelser er endelige.

Stk. 5. Justitsministeren fastsætter flygtningenævnets forretningsorden efter forhandling med nævnet.

§ 50. Forinden der af anklagemyndigheden nedlægges påstand om udvisning af en udlænding, der har opholdstilladelse i medfør af § 7, skal der indhentes en udtalelse fra flygtningenævnet.

(Flertallet)

§ 51. Om salær og godtgørelse for udlæg til advokater, der beskikkes efter §§ 29, stk. 3, og 46, stk. 4, gælder samme regler som i tilfælde, hvor der er meddelt fri proces, jfr. retsplejelovens kapitel 31.

(P. Christensen)

§ 51. Om salær og godtgørelse for udlæg til advokater, der er beskikket efter §§ 29, stk. 3, 46, stk. 4, og 46 b, stk. 3, gælder samme regler som i tilfælde, hvor der er meddelt fri proces, jfr. retsplejelovens kapitel 31.

§ 52. Med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder straffes den udlænding, som

1. indrejser eller udrejser uden om pas-kontrollen her i landet eller i et andet nordisk land,
2. indrejser her i landet i strid med et indrejseforbud eller tilhold, meddelt i henhold til tidligere udlændingelove,
3. opholder sig her i landet eller arbejder uden fornøden tilladelse,
4. ved bevidst urigtige oplysninger eller svigagtige fortielser skaffer sig adgang til landet gennem paskontrollen eller skaffer sig visum, pas eller anden rejselegitimation eller tilladelse til ophold eller arbejde her i landet.

Stk. 2. Med samme straf som i stk. 1 anses den, som beskæftiger en udlænding uden fornøden arbejdstilladelse eller i strid med de for en arbejdstilladelse stillede betingelser.

Stk. 3. Den, der forsætlig bistår en udlænding med ulovligt at indrejse eller opholde sig her i landet, straffes med fængsel indtil 1 år og 6 måneder eller under formildende omstændigheder med hæfte eller bøde. Med samme straf anses den, der for vindings skyld bistår en udlænding med at indrejse i Danmark med henblik på herfra at indrejse i et andet land, hvor udlændingen vil blive afvist eller tilbagesendt.

§ 53. Overtrædelse af §§ 26, 32, stk. 2, 36, stk. 1 og 3, og 37, stk. 1, eller tilsidesættelse af de til en tilladelse i medfør af loven knyttede betingelser straffes med bøde. Under skærpende omstændigheder

eller i gentagelsestilfælde kan straffen stige til hæfte.

Stk. 2. I forskrifter, der gives i medfør af loven, kan der fastsættes straf af bøde og hæfte for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne.

§ 54. Er en overtrædelse begået af et aktieselskab, anpartsselskab, andelsselskab eller lignende, kan bødeansvar pålægges selskabet som sådant.

§ 55. Sager om overtrædelse af denne lov behandles som politisager. Retsmidlerne i retsplejelovens kapitler 72 og 73 kan anvendes i samme omfang som i statsadvokatsager.

Kapitel X

Ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser

§ 56. Loven træder i kraft den

Stk. 2. Samtidig ophæves lov om udlændinges adgang til landet m.v., jfr. lovbekendtgørelse nr. 344 af 22. juni 1973.

Stk. 3. Afgørelse om udvisning af en udlænding på grund af strafbart forhold træffes efter den hidtil gældende lovgivning, såfremt der inden lovens ikrafttræden er rejst tiltale mod udlændingen for det forhold, som kan begrunde udvisning.

§ 57. Udlændinge, som efter idømt frihedsstraf er udvist i overensstemmelse med de hidtidige regler i medfør af lovbekendtgørelse nr. 344 af 22. juni 1973 § 4, stk. 1,

nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 5 eller 6 kan, såfremt udsendelsen ikke er iværksat inden lovens ikrafttræden, begære, at politiet indbringer spørgsmålet om beslutningens ophævelse for den domstol, der har truffet afgørelse i straffesagen i 1. instans. Samme ret har udlændinge, som efter lovens ikrafttræden udvises i medfør af de nævnte bestemmelser, jfr. § 56, stk. 3. Politiet skal snarest underrette udlændingene om denne ret og om reglen i stk. 2.

Stk. 2. Begæring efter stk. 1, skal fremsættes inden 4 uger efter, at udlændingen er gjort bekendt med adgangen til at indbringe beslutningen for retten.

Stk. 3. Rettens afgørelse om, hvorvidt beslutningen skal opretholdes eller ophæves, træffes ved kendelse, der kan påkæres efter reglerne i retsplejelovens kapitel 85.

Stk. 4. Indbringes en beslutning om udvisning for retten, udsættes beslutningens udførelse. Retten beskikker en forsvarer for udlændingen, medmindre den pågældende selv har antaget en forsvarer.

§ 58. 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.

KAPITEL 8

BEMÆRKNINGER TIL LOVUDKASTETS

ENKELTE BESTEMMELSER

ad kapitel I

Udvalget har valgt at samle de bestemmelser, som indeholder regler med et materielt indhold i den første del af lovudkastet, således at bestemmelser af mere formel karakter findes i den sidste del af udkastet.

Bestemmelserne i kapitel I vedrører betingelserne for udlændinges indrejse og ophold i Danmark. I et vist omfang begrænses bestemmelserne i kapitel I af reglerne i kapitel III (om udvisning), IV (om afvisning) og V (forskellige fællesregler om opholdstilladelse, udvisning og afvisning).

1. I § 1 fastslås, at statsborgere fra de øvrige nordiske lande uden tilladelse kan indrejse og opholde sig i Danmark.

2. §§ 2 - 4 omhandler bestemmelserne om korttidsophold, det vil sige ophold i indtil 3 måneder for ikke-nordiske udlændinge.

3. I § 5 fastslås, at ikke-nordiske udlændinge skal have opholdstilladelse, hvis de ønsker at opholde sig i Danmark ud over det tilladte tidsrum for korttidsophold.

4. Udlændinge, der er omfattet af EF-reglerne, jfr. § 2, har efter § 6 ret til at få udstedt opholdstilladelse med henblik på ophold ud over 3 måneder.

5. §§ 7 og 8 indeholder bestemmelser om opholdstilladelse til udlændinge, som er omfattet af flygtningekonventionen, eller som af ligende tungtvejende grunde har behov for beskyttelse i Danmark.

6. § 9 fastsætter retningslinier for meddelse af opholdstilladelse til udlændinge, der ikke er omfattet af de særlige bestemmelser vedrørende nordiske statsborgere, EF-statsborgere m.v., og flygtninge.

7. §§ 10 - 12 indeholder forskellige bemyndigelsesbestemmelser til justitsministeren, regler om opholdstilladelsers varighed og forlængelse samt bestemmelser om, at opholdstilladelse kun under særlige omstændigheder kan gives til visse udlændinge, der har begået kriminalitet i udlandet, eller som lider af visse sygdomme.

ad § 1

De nordiske lande har ved protokol af 22. maj 1954, som er tiltrådt af Island ved note af 11. oktober 1955, aftalt, at statsborgere i Danmark, Finland,

Island, Norge og Sverige er fritaget for at være i besiddelse af pas og opholdstilladelse under opholdet i et andet nordisk land end hjemlandet, jfr. bekendtgørelse nr. 34 af 29. juli 1954 og bekendtgørelse nr. 57 af 12. november 1955 (Lovtidende C). De nordiske lande har endvidere ved overenskomst af 22. maj 1954 indført et fælles arbejdsmarked, således at de andre nordiske landes statsborgere kan tage beskæftigelse i Danmark uden arbejdstilladelse.

Udvalget har fundet det naturligt, at den ret til ophold, som nordiske statsborgere har haft i næsten 30 år i kraft af den nordiske overenskomst, nu udtrykkeligt kommer til at fremgå af udlændingeloven. Tilsvarende har udvalget fundet, at det af loven bør fremgå, at nordiske statsborgere er fritaget for arbejdstilladelse og pas, jfr. lovudkastets § 33, nr. 1, og § 36, stk. 4.

Den ret til indrejse og ophold, som § 1 giver for statsborgere fra de øvrige nordiske lande, begrænses af bestemmelserne i kapitel III - V. Det er her navnlig reglerne om udvisning, afvisning, indrejseforbud, varetægtsfængsling og administrativ frihedsberøvelse af udlændinge, der har betydning.

ad § 2

Ved lov nr. 155 af 21. marts 1973 gennemførtes en række ændringer i udlændingeloven af 1952, som var nødvendige, for at Danmark kunne tilslutte sig De europæiske Fællesskaber. Ændringerne angik kun de fællesskabsregler, som ikke kunne gennemføres på anden måde, f.eks. ved administrative bestemmelser i medfør af udlændingelovens § 10.

De gældende fællesskabsretlige bestemmelser, der berører udlændingelovgivningen, findes dels i Fællesskabstraktaten, dels i de i medfør heraf udstedte forordninger og direktiver. Der er heri fastsat regler om principielt fri adgang til indrejse, ophold og arbejde for EF-statsborgere, som agter at indrejse for at tage lønarbejde, drive selvstændig erhvervsvirksomhed eller yde eller modtage tjenesteydelser i et andet medlemsland.

Fællesskabstraktatens art. 48 - 51 indeholder de principielle retningslinier med hensyn til arbejdskraftens frie bevægelighed som nærmere reguleret ved rådsforordning af 15. oktober 1968 (1612/68) om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for fællesskabet, rådsdirektiv af 15. oktober 1968 (68/360) om afskaffelse af restriktioner for medlemsstaternes lønmodtagere og deres familiemedlemmer med hensyn til at flytte og tage ophold inden for fællesskabet, samt kommissionsforordning af 29. juni 1970 (1251/70) om lønmodtagerens ret til at blive boende på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér.

Bestemmelserne om retten til fri erhvervsudøvelse findes i Fællesmarkeds-traktatens art. 52 - 58, og om udveksling af tjenesteydelser gælder traktatens

art. 59 - 66. Der er i rådsdirektiv af 21. maj 1973 (73/148) fastsat nærmere bestemmelser om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsningerne inden for fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser.

Retten til indrejse og ophold kan begrænses af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, jfr. traktatens art. 48, stk. 3, 56, stk. 1, og 66. Nærmere forskrifter herom er fastsat ved rådsdirektiv af 25. februar 1964 (64/221) om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed. Dette direktiv har ved rådets direktiver af 18. maj 1972 (72/194) og 17. december 1975 (75/35) fået udvidet sit anvendelsesområde til også at omfatte de statsborgere i en medlemsstat, som udøver retten til at blive boende på en anden medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér som arbejdstager eller efter dér at have udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed.

Dansk udlændingelovgivning byggede indtil lovændringen i 1973 på det princip, at udlændinge ikke havde noget retskrav på at opholde sig her i landet. Udlændingelovens § 3 gør dog undtagelser fra kravet om opholdstilladelse for så vidt angår ophold af kortere varighed (indtil 3 måneder), og loven giver i § 10 endvidere mulighed for at gennemføre læmpelser i reglerne om opholds- og arbejdstilladelse ved aftale med fremmede regeringer.

Efter Danmarks indtræden i De europæiske Fællesskaber har denne ordning ikke kunnet opretholdes over for udlændinge, der er berettigede efter fællesskabsreglerne. For så vidt angår retten til arbejde bestemmer rådsforordning 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed, at enhver statsborger i en medlemsstat har ret til at udføre lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat. På tilsvarende måde har EF-statsborgere adgang til erhvervsudøvelse og til at levere eller modtage tjenesteydelser.

Efter rådsdirektiv 68/360 skal medlemsstaterne acceptere indrejse, ophold og arbejde uden opholdstilladelse eller opholdsbevis for EF-statsborgere, der som lønmodtagere har beskæftigelse af en påregnet varighed på 3 måneder eller derunder eller har beskæftigelse i en medlemsstat, men fast bopæl i en anden (grænsearbejdere) eller som er beskæftiget ved sæsonarbejde. En EF-statsborger har endvidere ret til uden særlig tilladelse at opholde sig i indtil 3 måneder i en medlemsstat for dér at søge beskæftigelse. Tilsvarende gælder efter rådsdirektiv 73/148 EF-statsborgere, som vil levere eller modtage tjenesteydelser i en periode, der ikke overstiger 3 måneder.

EF-statsborgeres ægtefæller og børn under 21 år har uanset statsborgerforhold ret til indrejse og ophold i tilslutning til hovedpersonen. Det samme gælder

beslægtede i op- eller nedstigende linie, som forsørges af vedkommende hovedperson eller dennes ægtefælle.

Som betingelse for adgang til landet kan stilles, at vedkommende EF-statsborger er i besiddelse af gyldig rejselegitimation, enten i form af et nationalitetspas eller et identitetskort udstedt af myndighederne i hjemlandet.

Reglerne om indrejse og ophold kan, som nævnt, fraviges, når dette er begrundet i hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed. Efter rådsdirektiv nr. 64/221 kan sådanne forholdsregler udelukkende støttes på vedkommende udlændinges egne personlige forhold, og de anførte hensyn kan ikke påberåbes af økonomiske grunde, ligesom medlemsstaterne ikke kan nægte indrejse og ophold eller foretage afvisning eller udvisning af EF-borgere ud fra generelle immigrationspolitiske hensyn.

Den retsstilling, som gælder for personer, der omfattes af EF-reglerne, følger umiddelbart af disse regler. Udvalget har imidlertid fundet det rettest, at udlændingeloven for så vidt angår de vigtigste områder indeholder henvisninger til disse regler, jfr. udkastets §§ 2, 6, 12, stk. 2, 15, stk. 3, 21, stk. 3, 22, stk. 4, og 33, nr. 2.

Fristen på 3 måneder i udvalgets udkast til § 2 er - i modsætning til fristen i § 3 - absolut, således at tidligere ophold her i landet vil være uden betydning for retten til nyt ophold i 3 måneder, medmindre den mellemliggende udrejse er sket i omgængelseshensigt. I forhold til de udlændinge, der er omfattet af EF-reglerne, skal der således heller ikke tages hensyn til tidligere ophold i de øvrige nordiske lande forud for indreisen i Danmark.

De begrænsninger i adgangen til indrejse og ophold, som følger af udvalgets udkast til kapitlerne III - V, må som alt overvejende hovedregel antages at være omfattet af de hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, som efter EF-retten kan begrunde fravigelse af indrejse- og opholdsreglerne. Det kan dog ikke helt udelukkes, at anvendelsen af de to regelsæt i enkelte tilfælde fører til forskellige resultater. Med henblik på denne mulighed foreslås det i § 2, 2. pkt., bestemt, at udlændingelovens begrænsning i indrejse- og opholdsadgangen kun finder anvendelse på de af EF-reglerne omfattende personer i det omfang, hvori det er foreneligt med disse regler. Nærmere administrative bestemmelser herom vil kunne fastsættes af justitsministeren i medfør af udvalgets udkast til § 6. Der er herved også mulighed for uden lovændring at tage hensyn til nye retsakter og ny praksis inden for EF-rettens område.

ad § 3

Efter reglerne i udlændingelovens § 3, stk. 2 og 3, sammenholdt med udlæn-

dingebekendtgørelsens § 23, må udlændinge, der er fritaget for visum, ikke uden særlig tilladelse opholde sig her i landet i længere tid end 3 måneder fra indreisen, dog således at tidligere ophold i de nordiske lande inden for de sidste 6 måneder fradrages efter nærmere regler.

Den nordiske paskontroloverenskomst af 12. juli 1957 med senere ændringer, jfr. bekendtgørelser nr. 29 af 12. maj 1958, nr. 14 af 27. februar 1961 og nr. 79 af 1. oktober 1973 (Lovtidende C) har ophævet paskontrollen ved de fællesnordiske grænser, således at en nordisk ydergrænse fungerer som pas- og indrejsekontrolsted for hele det nordiske område. Det følger af overenskomsten, at en udlænding, som er visumfri, uden særlig tilladelse normalt kun kan opholde sig inden for det af overenskomsten omfattede område (Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige) i et tidsrum af ialt 3 måneder. Ved beregningen af dette tidsrum skal fradrages den tid, som udlændingen tidligere har opholdt sig her i landet eller i de øvrige nordiske lande inden for de sidste 6 måneder, før udlændingens seneste indrejse. Overstiger det samlede tidsrum 3 måneder, kan indrejse således ikke finde sted uden særlig tilladelse.

Såfremt en visumfri udlænding har opnået opholdstilladelse i et af de øvrige nordiske lande, kan den pågældende inden for denne tilladelses gyldighedstid opholde sig i Danmark i indtil 3 måneder fra og med den dag, den pågældende indrejste her i landet. I det anførte tidsrum af 3 måneder fradrages det samlede tidsrum, hvori udlændingen inden for de sidste 6 måneder før indreisen i Danmark har haft ophold her.

Udvalgets udkast til § 3 gengiver i forenklet form indholdet af de hidtil gældende regler, jfr. udlændingebekendtgørelse 196/1980 § 23, stk. 1. Det følger af formuleringen sammenholdt med §§ 1, 2 og 4, at statsborgere i andre nordiske lande og fra EF-landene umiddelbart i henhold til lovudkastet er fritaget for visum.

ad § 4

Efter udlændingebekendtgørelsen 196/1980 § 15, jfr. udlændingelovens § 1, stk. 2, skal udlændinge have tilladelse (visum) til at indrejse og opholde sig her i landet. I udlændingebekendtgørelsens kapitel III (§§ 15 - 21) er der fastsat nærmere bestemmelser om udstedelse af visum og gyldighedstiden for et visum. Enkelte af disse bestemmelser er medtaget i udvalgets udkast til § 4.

Stk. 1 bestemmer ligesom udlændingelovens § 3, stk. 1, at udlændinge, der efter justitsministerens bestemmelse er visumpligtige, jfr. udkastets § 36, stk. 2, skal have visum for at indrejse og opholde sig i Danmark. Udvalget har endvidere fundet det hensigtsmæssigt, at det i loven fastslås, at reglerne om visumpligt finder tilsvarende anvendelse på udlændinge, der har fået meddelt indrejseforbud.

Ifølge udkastets § 24, stk. 1, medfører en dom eller beslutning om udvisning, at udlændingen ikke uden tilladelse må indfinde sig her i landet påny. Herved understreges det, at et indrejseforbud ikke nødvendigvis er absolut, men alene indebærer, at den pågældende skal have tilladelse til at indfinde sig her i landet igen.

Visum udstedes af en dansk diplomatisk repræsentation eller en dertil bemyndiget konsulær repræsentation, jfr. udkastet til § 44, stk. 2, og udlændingebekendtgørelsens § 18. Visum skal være opnået inden indreisen. Kun når særlige grunde taler derfor, kan visum udstedes af paskontrollen ved ankomsten til landet.

Et visum giver indehaveren ret til at indrejse i landet, jfr. udlændingebekendtgørelse 196/1980 § 17. Denne ret er dog ikke ubetinget, idet udlændingen uanset et udstedt visum som hidtil vil kunne afvises, hvis betingelserne herfor er til stede, jfr. udkastets §§ 21 og 22. Baggrunden herfor er dels, at den prøvelse, der finder sted ved behandlingen af visumansøgningen, ofte må ske på et ufuldstændigt grundlag, dels at udlændingens forhold efter udstedelsen af visum kan være ændret på en sådan måde, at der nu foreligger et afvisnings- eller udvisningsgrundlag.

Stk. 2 svarer til bestemmelsen i den gældende udlændingelovs § 3, stk. 1, in fine, og udlændingebekendtgørelsens § 21.

Stk. 3 lovfæster bestemmelsen i udlændingebekendtgørelsens § 19, hvorefter visum kan gives til en eller flere indrejser med ret til ophold i alt i 3 måneder inden for et nærmere fastsat tidsrum. Efter bekendtgørelsens § 19 kan sidstnævnte tidsrum ikke være længere end 12 måneder. Da man ikke kan afvise, at der kan være behov for i visse tilfælde at udstede visum, som giver ret til en eller flere indrejser inden for et tidsrum af længere varighed end 1 år, er lovudkastets stk. 3 dog affattet således, at muligheden herfor holdes åben. Visum gives til ophold i det ansøgte tidsrum, dog maksimalt til ophold i indtil 3 måneder. Under opholdet her kan udlændingemyndighederne efter udlændingebekendtgørelsens § 19, stk. 2, forlænge et visum til i alt 3 måneders ophold, og i særlige tilfælde kan der meddeles udlændingen yderligere frist til udrejse.

Visum meddeles normalt således, at det udløber senest 2 måneder før udløbet af udlændingens pas eller, hvis udlændingen ikke har pas, senest 6 måneder før udløbet af tilbagerejsetilladelsen til det land, der har udstedt udlændingens rejselegitimation, jfr. udlændingebekendtgørelsens § 20 og bemærkningerne hertil i betænkning 882/1979 side 76 f.

ad § 5

I udkastets § 5 fastslås, at udlændinge, der ikke er statsborgere i et andet nordisk land, skal have opholdstilladelse, såfremt de ønsker at opholde sig i Danmark ud over de 3 måneder, der efter §§ 2 - 4 normalt er det længste tidsrum, hvori en udlænding uden særligt grundlag kan opholde sig her i landet. Den foreslåede bestemmelse har samme indhold som udlændingelovens § 3, stk. 2, sammenholdt med udlændingebekendtgørelsens §§ 22, stk. 1, og 23, stk. 1. Bestemmelsen indeholder dog en henvisning til reglerne i §§ 6 - 12, hvori der - i modsætning til den gældende udlændingelov - opstilles nærmere retningslinier for meddelse af opholdstilladelse. Det følger af ordlyden, at finske, islandske, norske og svenske statsborgere ikke skal have opholdstilladelse. De omfattes derfor heller ikke af bestemmelserne i §§ 6 - 12.

ad § 6

Bestemmelsen vedrører ophold i ud over 3 måneder for udlændinge, der er omfattet af de i § 2 nævnte EF-regler.

Fællesskabsreglerne forudsætter, at der udstedes et særligt opholdsbevis eller en særlig opholdstilladelse til de udlændinge, der er omfattet af EF-reglerne i § 2, og som agter at opholde sig her i landet i mere end 3 måneder med henblik på at udføre beskæftigelse som lønmodtager, udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller levere eller modtage tjenesteydelser. Fællesskabet har fastsat nærmere regler herom i rådsdirektiv af 15. oktober 1968 (68/360) om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer, og i rådsdirektiv af 21. maj 1973 - (73/148) om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsningerne inden for fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser.

Det fremgår af direktiverne, at EF-statsborgere har ret til udstedelse af opholdstilladelse eller -bevis til ophold ud over 3 måneder, når de over for vedkommende myndighed foreviser gyldig rejselegimation, jfr. overfor ad § 2, samt enten medbringer en erklæring fra en arbejdsgiver om ansættelse hos denne eller godtgør at ville etablere sig her i landet for at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed, for at udføre tjenesteydelser her eller for at modtage tjenesteydelser. EF-statsborgere, der indrejser eller opholder sig i disse øjemed, har ret til ophold her i landet. Denne ret til ophold omfatter under visse betingelser også EF-statsborgeres familiemedlemmer uanset nationalitet.

Opholdstilladelsen eller -beviset skal som udgangspunkt gives for 5 år regnet

fra tidspunktet for udstedelsen. Gyldighedsperioden kan dog begrænses til beskæftigelsens påregnede varighed, såfremt en arbejdstager har beskæftigelse af mindst 3 måneders, men højest 1 års varighed hos en arbejdsgiver her i landet. Det samme gælder for ydere og modtagere af tjenesteydelser, hvor retten til ophold svarer til ydelsens varighed, såfremt tidsrummet overstiger 3 måneder.

I overensstemmelse med den gældende lov finder udvalget det mest hensigtsmæssigt, at den nærmere fastlæggelse af de bestemmelser, som er nødvendig til gennemførelse af fællesskabernes regler - herunder afgrænsning af personkredsen - overlades til justitsministeren. Bemyndigelsen omfatter også senere ændringer i fællesskabsreglerne.

ad §§ 7 og 8

I den gældende udlændingelov er flygtninge kun berørt i bestemmelsen i § 6, stk. 3, der bestemmer, at politiet ikke må afvise en udlænding, der påberåber sig, at han har måtte søge tilflugt her som politisk flygtning. Sagen skal snarest forelægges for justitsministeren til afgørelse. En sådan udlænding kan også kun udvises efter justitsministerens beslutning. Loven vedrører således kun afvisning og udvisning af flygtninge. Den indeholder ingen nærmere retningslinier for justitsministerens afgørelser om meddelelse af opholdstilladelse til flygtninge, og den indeholder heller ikke nogen nærmere bestemmelse af flygtningebegrebet.

Neden for bringes først bemærkningerne til de enkelte bestemmelser i §§ 7 og 8, således som de er formuleret af flertallet. Derefter (side 134 - 140) bringes bemærkningerne til de dele af mindretallets udkast, der afviger fra flertallets forslag.

af § 7, stk. 1, nr. 1 og stk. 2

Det folkeretlige grundlag for Danmarks behandling af asylsager er den i Geneve den 28. juli 1951 undertegnede FN-konvention om flygtninges retsstilling. Konventionen er ved kongelig resolution af 17. november 1952 ratificeret af Danmark jfr. bekendtgørelse nr. 55 af 24. november 1954 (Lovtidende C). Ved protokol af 31. januar 1967 vedrørende flygtninges retsstilling, der ved kongelig resolution af 9. november 1967 er tiltrådt af Danmark jfr. bekendtgørelse nr. 21 af 12. februar 1968 (Lovtidende C), er Geneve-konventionens anvendelsesområde udvidet, idet de geografiske begrænsninger er ophævet, og konventionen nu også omfatter

begivenheder, der er indtrådt efter den 1. januar 1951.

Efter konventionens art. 1 A og B, cfr. dog protokollen af 31. januar 1967, skal udtrykket "flygtninge" finde anvendelse på enhver person, der "som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig uden for det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til - eller på grund af sådan frygt, ikke ønsker - at søge dette lands beskyttelse; eller som ikke har nogen statsborgerret, og befinder sig uden for det land, hvor han tidligere havde fast bopæl, og ikke er i stand til - eller på grund af sådan frygt, ikke ønsker - at vende tilbage dertil". Uanset at en udlænding er omfattet af denne definition, er udlændingen dog ikke flygtning efter konventionen, hvis den pågældende falder ind under de i art. 1 litra C, D, E og F nævnte undtagelsesbestemmelser.

Denne konvention pålægger ikke deltagerlandene nogen folkeretlig forpligtelse til at give asyl. Konventionen angiver, hvilke rettigheder, der i modtagerlandet tilkommer flygtninge. Disse forskrifter retter sig i hovedsagen til andre myndigheder end udlændingemyndighederne. Den bestemmelse for værtslandet, som har størst betydning i relation til udlændingelovgivningen, er den såkaldte "non refoulement"-bestemmelse i flygtningekonventionens art. 33, hvorefter staterne kun under ganske særlige omstændigheder må afvise eller udvise en flygtning til forfølgelseslandet.

Den europæiske aftale om "Transfer of responsibility for refugees" vedtaget den 16. oktober 1980 i Europarådet, medfører, at også sådanne konventionsflygtninge, for hvem Danmark har overtaget ansvaret i henhold til denne aftale, får samme beskyttelse som andre konventionsflygtninge. Aftalen indebærer, at ansvaret for en flygtning, herunder udstedelse af rejsedokument efter flygtningekonventionen, skal betragtes som overført til en ny opholdsstat senest efter udløbet af en periode på 2 år, hvis der er tale om vedvarende og af myndighederne godkendt ophold, forudsat at opholdet i denne anden stat ikke har fundet sted med henblik på studier, anden uddannelse, medicinsk behandling eller lignende. Også fra stater uden for denne europæiske aftale overtager Danmark undertiden ansvaret for visse flygtninge.

Efter den affattelse, som udvalgets flertal har givet § 7, stk. 1, nr. 1, har udlændinge, der omfattes af flygtningekonventionen, krav på opholdstilladelse under de i loven angivne betingelser.

Det er dernæst en betingelse, at asylansøgeren befinder sig her i landet eller på grænsen. Dette stemmer med praksis, hvorefter en ansøgning om opholdstil-

ladelse som flygtning efter Geneve-konventionen normalt afslås, når ansøgeren befinder sig i udlandet. Ansøgeren må i stedet rette henvendelse til opholdslandets myndigheder eller De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge, som i givet fald vil kunne tage initiativ til genbosættelse af vedkommende i et andet land end det nuværende opholdsland.

Anvendelsesområdet for § 7, stk. 1, nr. 1, er de såkaldte "spontane flygtninge", det vil sige flygtninge, som enkeltvis eller i mindre grupper ved indrejsen eller under ophold her i landet søger om asyl af de i konventionen nævnte grunde. Flertallet har i modsætning til mindretallet ikke ment at burde tage stilling til de spørgsmål, der knytter sig til den situation, at en udlænding henvender sig til en dansk repræsentation i udlandet og søger om beskyttelse mod forfølgelse fra opholdslandet.

Udvalgets flertal har ved ordene "som har behov for beskyttelse i Danmark" navnlig haft den såkaldte "første asylslandsprincip" for øje. Den svenske udlændingelov 1980:376 af 5. juni 1980 indeholder i § 3 en tilsvarende formulering: "om han behöver sådant skydd". Princippet indebærer, at en ansøger ikke har krav på opholdstilladelse, hvis den pågældende allerede har opnået beskyttelse i et andet land eller på grund af længere ophold, derboende nære slægtskaber eller andre tilsvarende forhold har nærmere tilknytning til et andet land, hvortil den pågældende kan henvises til at søge ophold eller beskyttelse. Internationalt anerkendes "første asylslandsprincippet", hvis nærmere indhold kan variere fra land til land, som begrundelse for at nægte asyl. Navnlig det forhold at en flygtning allerede har opnået beskyttelse i et andet land eller har haft længere ophold i et andet land, kan have betydning. Asylansøgerens ophold i et andet land end det, hvori vedkommende frygter forfølgelse, tages som udtryk for, at den pågældende ikke har følt sig forfulgt i dette land. Under disse omstændigheder kan flygtningen således ikke vælge at søge asyl i et tredje land.

Har den asylsøgende kun opholdt sig i et andet land i kortere tid under gennemrejse, vil Danmark dog ikke nægte den pågældende asyl af denne grund. Det accepteres således, at en asylsøger kan være en vis tid på vej ("en route") fra forfølgelseslandet til asyllandet. Der er ikke i dansk eller international flygtningeret eller -praksis fastlagt nogen tidsgrænse for, hvor længe en asylansøger kan være "en route". Ifølge den såkaldte grænseoverløberoverenskomst mellem Danmark og Forbundsrepublikken Tyskland af 31. maj 1954 jfr. bekendtgørelse nr. 37 af 27. august 1954 (Lovtidende C) er det som hovedregel en betingelse for tilbagesendelse af illegale grænsepassanter, at disse skal have opholdt sig i mindst 2 uger i det første land. Denne regel - og ligende bestemmelser i bilaterale aftaler mellem

en række vesteuropæiske lande - har formentlig haft betydning for, at man i Danmark og en række andre vesteuropæiske lande normalt acceptere, at asylansøgeren er "en route" uanset ophold af kortere varighed end 2 - 3 uger i et andet land.

Spørgsmålet om en nærmere afgrænsning af begrebet "første asylland" er egnet til international regulering. Blandt andet på dansk initiativ er emnet taget på dagsordenen i en ekspertkomité under Europarådet. Ekspertkomiteen har endnu ikke afsluttet sine overvejelser. Udvalgets flertal har ikke fundet, at Danmark i loven nærmere kan fastlægge et mere præcist indhold af "første asyllandsprincippet", før der foreligger en international aftale herom.

I lighed med § 3 i den svenske udlændingelov, hvorefter en flygtning "inte utan synnerlige skäl" skal "vägres fristad i Sverige", har udvalgets flertal fundet det nødvendigt at fremhæve i udkastets § 7, stk. 1, indledningen, at de i bestemmelsen omhandlede flygtninge kun skal have opholdstilladelse "medmindre særlige grunde taler derimod".

Bestemmelsen i flertalsudkastets § 7, stk. 2, omfatter den såkaldte "mass-influx"-situation, hvor landet i løbet af kortere tid får en omfattende indstrømning af flygtninge, som på grund af non-refoulement-bestemmelsen i flygtningekonventionens art. 33 og lovudkastets § 23, stk. 2, ikke kan sendes tilbage til hjemlandet. Den foreslåede bestemmelse giver mulighed for, at man undlader at give opholdstilladelse til sådanne flygtninge, uanset at disse er omfattet af flygtningekonventionen og har behov for beskyttelse. I en sådan situation må Danmark rette henvendelse til andre lande og FN's Højkommissær for Flygtninge med henblik på at opnå genbosættelse i andre lande af de af flygtningene, som man ikke har mulighed for at modtage her i landet. Der kan i den forbindelse blive tale om, at flygtningene - i lighed med de flygtninge, som Danmark husede i slutningen af og efter 2. verdenskrig - i kortere eller længere tid må befinde sig i lejre og lignende, indtil en mere varig løsning kan findes.

Udvalgets flertal har under hensyn til den meget vide adgang til opholdstilladelse til flygtninge, der er givet i udkastet til § 7, stk. 1, nr. 1, fundet det nødvendigt udtrykkeligt at undtage masseindstrømningssituationen fra bestemmelsen. Herved undgår man, at Danmark på grund af formuleringen af flygtningebestemmelserne i loven, binder sig til at give opholdstilladelse til flygtninge, der alligevel så snart som muligt skal søges genbosat i et andet land.

Udvalget finder ikke, at man på forhånd kan angive, hvor stor en flygtningeindstrømning skal være, for at der kan blive tale om at anvende bestemmelsen.

ad § 7, stk. 1, nr. 2

Som nævnt ovenfor under nr. 1 forudsætter meddelelse af opholdstilladelse til en flygtning efter stk. 1, nr. 1, at ansøgeren befinder sig her i landet eller på grænsen. I særlige situationer har Danmark - normalt efter aftale med De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge - givet tilsagn om modtagelse af enkelte flygtninge eller grupper af flygtninge, som befinder sig i udlandet og har påtrængende behov for genbosættelse. Gennem 1970'erne har Danmark således modtaget større grupper af flygtninge fra Afrika, Latinamerika og Sydøstasien. Efter henstilling fra flygtningehøjkommissariatet eller Dansk Flygtningehjælp har regeringen desuden taget imod enkeltpersoner, der efter at være flygtet fra deres hjemland, befandt sig i en truet situation i deres nuværende opholdsland. Endelig har Danmark gennem flere år deltaget i flygtningehøjkommissariatets program for genbosætning af handicappede flygtninge.

Foranlediget af en henvendelse fra FN's Flygtningehøjkommissær traf den danske regering i juni 1978 beslutning om at indføre en årlig kvote for modtagelse af flygtninge i Danmark. Siden 1979 har der på de årlige bevillingslove været optaget et bestemt beløb, inden for hvilket der kan modtages flygtninge. Beløbet har de sidste år svaret til udgiften til integration af ca. 500 flygtninge om året her i landet. Tallet svarer nogenlunde til gennemsnittet af de modtagne antal flygtninge pr. år for perioden 1970 - 77. I forbindelse med indførelsen af kvoteordningen nedsatte regeringen en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for udenrigsministeriet, justitsministeriet, socialministeriet, tilsynet med udlændinge og Dansk Flygtningehjælp. Arbejdsgruppen fastlægger rammerne for udvælgelse og modtagelse af flygtninge inden for kvoten.

Den årlige flygtningekvoté omfatter såvel "spontane" A- og B-flygtninge (der individuelt og enkeltvis eller i små grupper kommer til landet) som flygtninge, der kommer hertil som led i en international aftale. Antallet af spontane flygtninge varierer fra år til år, men har ligget omkring 100 de seneste år. Udover den årlige kvote har Danmark de sidste år modtaget et betydeligt antal bådflygtninge fra Vietnam, der er opsamlet af danske skibe.

Under hensyn til, at en meget væsentlig del af de flygtninge, som modtages i Danmark, bringes hertil gennem højkommissariatet eller som led i lignende internationale aftaler, har udvalget fundet det rettest, at sådan modtagelse af flygtninge udtrykkeligt nævnes i lovudkastet. Bestemmelsen binder ikke til opretholdelse af en bestemt årlig kvote, men indebærer alene, at de udlændinge, som kommer hertil som led i de bestemmelsen omtalte aftaler, har krav på opholdstilladelse.

Det samlede tilskud fra Socialministeriet til Dansk Flygtningehjælps integration af flygtninge udgjorde i 1981 ca. 100 mill. kr.

ad § 8

Danmark har ligesom en række andre lande i praksis givet opholdstilladelse til personer (de såkaldte "B-flygtninge" eller "de facto-flygtninge"), der ikke omfattes af flygtningekonventionen, men som af lignende tungtvejende grunde som anført i denne ikke ønsker at vende tilbage til deres hjemland. Om anvendelsen af begrebet B-flygtninge henvises til det af Dansk Flygtningehjælp, justitsministeriet og tilsynet med udlændinge udarbejdede notat om emnet, jfr. bilag 7.

Blandt de udlændinge, som søger om asyl i Danmark, findes forskellige grupper, der ikke er omfattet af flygtningekonventionen. F.eks. kan den diskrimination, der er årsag til forfølgelsen, have sit udspring i andre forhold end race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller politiske anskuelser. Undertiden må det lægges til grund, at flygtningekonventionens krav om "velbegrundet frygt" ikke er opfyldt, eller at asylansøgeren ikke har været udsat for overgreb, der svarer til "forfølgelse", som nævnt i konventionen. Hvis en asylsøgende søger beskyttelse på grund af udefra kommende aggression, besættelse, fremmed dominans eller lignende begivenheder, der i alvorlig grad forstyrrer den offentlige orden i ansøgerens hjemland, vil den pågældende ikke være omfattet af flygtningekonventionens flygtningebegreb, men de forhold, som den pågældende anfører, vil kunne støttes på lignende tungtvejende grunde som anført i konventionen, således at ansøgeren ikke bør tvinges til at vende tilbage til sit hjemland. I disse tilfælde vil der kunne gives opholdstilladelse efter bestemmelsen i flertallets udkast til § 8, der tilsigter at lovfæste den hidtidige praksis vedrørende opholdstilladelse til B-flygtninge. Denne praksis indebærer blandt andet, at de pågældende ikke som de i § 7 omhandlede flygtninge har krav på opholdstilladelse, og at de heller ikke i øvrigt har krav på den retsstilling, som følger af flygtningekonventionen.

Asylsøgere, som på grund af selvmodsigende eller utroværdige forklaringer eller af andre grunde ikke kan påberåbe sig princippet om, at enhver rimelig tvivl bør komme ansøgeren til gode, vil efter omstændighederne i stedet for opholdstilladelse som konventionsflygtning efter udkastets § 7, stk. 1, nr. 1, kunne få opholdstilladelse efter udkastets § 8. Dette vil navnlig være tilfældet, hvor man ikke tør udelukke, at den pågældende vil kunne risikere alvorlige ubehageligheder ved tilbagesendelse til hjemlandet. I praksis er opholdstilladelse som B-flygtning yderligere bragt i anvendelse i tilfælde, hvor en udlænding på grund af ulovlig udrejse eller udeblivelse i længere tid, end et udrejsevisum tillader, risikerer eller vil pådrage sig en efter dansk opfattelse urimelig streng straf ved tilbagevenden til hjemlandet. Endelig har Danmark under ganske særlige omstændigheder givet

opholdstilladelse som B-flygtninge til personer, der søger at undgå aktiv krigstjeneste.

Den svenske udlændingelov indeholder i § 6 en bestemmelse, hvorefter en udlænding, som ikke er flygtning, men som på grund af de politiske forhold i hjemlandet ikke vil vende tilbage dertil, og som kan påberåbe sig tungtvejende grunde til støtte herfor, kun under særlige grunde bør nægtes ophold i Sverige, såfremt vedkommende har behov for beskyttelse i Sverige. Den svenske lov har endvidere i § 5 en bestemmelse der åbner mulighed for, at visse militærnægtere (krigsvägare) kan opholde sig i Sverige.

ad mindretallets udkast til §§ 7 og 8

Mindretallets forslag til §§ 7 og 8 adskiller sig især fra flertallets udkast på følgende punkter:

- a) Flygtningekonventionens bestemmelse af flygtningebegrebet bør lægges uidskrænket til grund.

- b) Alle kategorier af flygtninge (inclusive B-flygtninge) bør have et egentligt retskrav på opholdstilladelse, når visse betingelser er opfyldt (§ 7, stk. 1, nr. 3; cfr. flertallets udkast § 8).

- c) Bestemmelserne om første asylland bør udformes mere præcist; og Danmark bør påtage sig de samme forpligtelser, som andre lande forventes at opfylde (§ 8).

ad § 7, stk. 1, nr. 1

Mindretallet foreslår, at denne bestemmelse i det hele udformes som en henvisning til flygtningekonventionens fastlæggelse af flygtningebegrebet. Flertallet anfører i sit udkast to - væsentlige - modifikationer hertil. Den ene vedrører spørgsmålet om første asylland; dette spørgsmål omtales nærmere nedenfor i bemærkningerne til § 8. Flertallets anden begrænsning i forhold til flygtningekonventionens bestemmelser udtrykkes med vendingen "... medmindre særlige grunde taler derimod"; (flertallets udkast til § 7, stk. 1, indledningen; jfr. side 131). Mindretallet finder, at denne begrænsning bør undgås. Formuleringen er overordentlig vag og kunne indebære, at udlændinge, der klart er omfattet af konventionens flygtningebegreb, ikke får meddelt opholdstilladelse i Danmark.

ad § 7, stk. 1, nr. 3

Bestemmelsen omfatter de såkaldte B-flygtninge.

B-flygtningebegrebet dækker i hovedsagen to typer af asylsøgere. Den ene er karakteriseret ved, at asylgrundlaget minder om de i flygtningekonventionen anførte asylgrunde, uden at konventionens betingelser dog fuldt ud kan siges at være opfyldte. Den anden hovedgruppe omfatter tilfælde, der ikke svarer til konventionens opregning, men hvor man ud fra de samme humanitære betragtninger, som ligger til grund for modtagelsen af konventionsflygtninge, efter fast praksis har meddelt opholdstilladelse i Danmark og tilbudt samme integrationsbistand som til andre flygtninge. - For at reflektere eksistensen af disse to hovedgrupper af B-flygtninge er henholdsvis "lignende grunde som anført i konventionen" og "andre tungtvejende grunde" anvendt i udkastets formulering.

Det er mindretallets opfattelse, at en ikke uvæsentlig del af de sager, som kan henføres til den førstnævnte gruppe (i hvilken asylgrundene minder om konventionens grunde, men uden at konventionens betingelser dog anses for opfyldte) beror på de bevismæssige forhold, der ofte præger asylsager. En del af de sager, som afgøres med opholdstilladelse som B-flygtninge, uanset at asylsøgeren - og eventuelt også Dansk Flygtningehjælp som høringsinstans - har påstået konventionsstatus, skyldes formentlig, at asylsøgeren har været i bevisnød.

Gennemgår man et antal asylsager, hvori asylbegrundelsen er frygt for forfølgelse på grund af politiske anskuelser, viser det sig, at der langt fra altid kan drages en klar skillelinie mellem de sager, som er afgjort med flygtningestatus i henhold til konventionen, og de sager, der er endt med meddelelse af opholdstilladelse som B-flygtning. Vurderingen af, hvorvidt konventionens betingelser kan siges at være opfyldt, bevæger sig i grader mellem klare tilfælde af konventionsstatus og tilfælde, hvor begrundelsen er så svag, at sagen bør afvises; på denne skala udgør området for B-flygtninge en bred mellemzone. Tilmed kan der hos alle parterne, der deltagere i proceduren, være en forståelig tendens til i tvivlstilfælde at anvende B-flygtningebegrebet, eftersom den asylsøgendes hovedansættelse - beskyttelse mod udsendelse til hjemlandet - kan tilgodeses allerede ved anvendelse af dette mindre forpligtende begreb.

Undersøger man omvendt et antal asylsager, hvor hovedbegrundelsen er af en art, som ikke umiddelbart omfattes af konventionens definition - f.eks. visse tilfælde af unddragelse fra militærtjeneste i et krigstruet land - vil man se, at de fleste asylsøgere er blevet anerkendt som B-flygtninge, men at enkelte kan være tillagt A-status, som regel fordi særlige momenter i sagen er blevet trukket frem - f.eks. at undragelsen fra militærtjeneste ud over samvittighedsgrunde også har politiske årsager. Også her glider B-flygtningebegrebet og konventionsstatus umærkeligt over i hinanden.

Grænsen mellem konventionens område og det supplerende B-flygtningebe-

greb må således anses for flydende. Ofte beror det på et vanskeligt skøn - udøvet af de nationale udlændingemyndigheder - om en asylanmodning bør imødekommes med konventionsstatus (ud fra en liberal fortolkning af konventionen) eller med opholdstilladelse som B-flygtning. Tendensen i Danmark - som i flere andre lande - synes at gå i retning af den sidstnævnte løsning.

På baggrund af, at en meget stor andel af de her i landet modtagne spontane flygtninge får opholdstilladelse som B-flygtninge (71 % i perioden 1979 - 81; jfr. bilag 7, side 318), at det i en lang række tilfælde kan være overordentligt vanskeligt at drage nogen særlig klar grænse mellem konventionsflygtninge og B-flygtninge, samt at der i henseende til hele integrationstilbuddet og -forløbet her i landet ikke er nogen forskel mellem A- og B-flygtninge, finder mindretallet, at der også i henseende til retsbeskyttelse bør ske en tilnærmelse mellem de to grupper af flygtninge. - Mindretallets indstilling er herved i overensstemmelse med Europarådets rekommandation 1976/773, "on the situation of de facto refugees"; se især rekommandationens pkt. 5, I, b.

Et væsentligt led i denne ligestilling består i, at B-flygtninge i samme omfang som A-flygtninge får et egentligt retskrav på asyl i Danmark, når de nødvendige betingelser herfor er opfyldt.

I udkastet til § 7, stk. 1, nr. 3, er der i bestemmelsens slutning anvendt vendingen "... ikke bør kræves, at de vender tilbage til deres hjemland". Med denne formulering er der indrømmet plads - men i væsentligt mere begrænset omfang end efter flertallets udkast til § 8 - for et vist, rimeligt skøn i henseende til asylgrundlagets karakter og dets styrke. Samtidig sikres det, at bestemmelsen ikke kan påberåbes af personer, hvis ønske om at undgå tilbagevenden til hjemlandet ikke er beskyttelsesværdigt, f.eks. fordi de trues af strafforfølgning på grund af almindelige borgerlige forbrydelser.

Mindretallets formulering tilsigter at omfatte alle de hidtil forekomne kategorier af B-flygtninge, som dermed tilsikres, at de vil kunne finde beskyttelse i Danmark. Samtidig indebærer den foreslåede bestemmelse, at eventuelle nye kategorier inden for B-flygtningebegrebet opnår samme beskyttelse. Det historiske forløb siden 1965, da begrebet B-flygtninge indførtes i dansk administrativ praksis, har vist, at en vis fleksibilitet i den retlige struktur er påkrævet, således at også nye grupper af asylsøgere kan få deres behov for beskyttelse opfyldt.

Omfattende indstrømning af flygtninge

Den af flertallet foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 2 - om eventuel nægtelse af opholdstilladelse til flygtninge, der kommer hertil som led i en omfattende indstrømning (side 131) - finder mindretallet overflødig. I såvel flertallets som

mindretallets udkast til § 16 findes udtrykkelige bestemmelser om inddragelse af opholdstilladelsen over for så danne flygtninge, såfremt tredieland har erklæret sig villig til at modtage dem og yde dem beskyttelse, eller såfremt situationen har ændret sig i så afgørende i hjemlandet, at den enkelte flygtning helt uden risiko kan vende tilbage hertil. Med en sådan inddragelsesbestemmelse må mindretallet anse de reale hensyn, som flertallet anfører (jfr. side 131) for fuldt ud tilgode-set. At indføre en yderligere bestemmelse om, at man helt kan nægte at meddele opholdstilladelse - til trods for at det er ubestridt, at man må acceptere sådanne flygtnings fysiske tilstedeværelse her i landet, indtil eventuelle aftaler med tredielande måtte være etableret, eller repatriering kan finde sted - forekommer overdrevent. Bestemmelsen og de tilknyttede bemærkninger kunne dertil vække forestillinger om det særlige begreb, "temporary refuge", som især visse sydøstasiatiske stater har søgt at anvende over for den omfattende indstrømning af bådflygtninge, men som trods de pågældende landes ihærdige bestræbelser herfor ikke har vundet international accept, idet man med rette har frygtet, at der herved kunne ske en undergravning af de centrale principper i den internationale retsbeskyttelse af flygtninge.

ad § 8

Bestemmelsen indeholder mindretallets forslag til regulering af problemerne vedrørende første asylland. I stk. 1 fastlægges det, hvornår Danmark skal anses for første asylland, mens stk. 2 indeholder bestemmelser om, hvornår andre lande kan betragtes som første asylland.

Reglerne om første asylland er af stor praktisk betydning for et ikke ringe antal asylsøgere. Det er derfor mindretallets opfattelse, at man ud fra retsbeskyttelseshensyn bør søge at regulere spørgsmålet med en højere grad af præcision end den, der præger flertallets udkast, hvor hele dette problemkompleks blot berøres med vendingen "... som har behov for beskyttelse i Danmark" (flertallets udkast til § 7, stk. 1, nr 1 in fine).

Mindretallet kan for så vidt være enig med flertallet i, at spørgsmålet om en nærmere afgrænsning af begrebet "første asylland" er egnet til international regulering; mindretallet er ligeledes bekendt med, at emnet behandles af en ekspertkomité under Europarådet (jfr. side 131). Den nævnte ekspertkomité, der består af repræsentanter for medlemsstaternes udlændingemyndigheder, indledte sit arbejde vedrørende første asylland-problemerne i 1981. Selv om komiteen skulle færdiggøre sit arbejde inden for en overskuelig fremtid, og selv om komiteens forslag måtte anses for indholdsmæssigt tilfredsstillende, stiller det sig imidlertid ganske uvist, hvilke stater der overhovedet kunne tænkes at tilslutte sig en sådan fæl-

leseuropæisk overenskomst. Uanset disse bestræbelser for at opnå en fælleseuropæisk løsning af første asyllands-problemet finder mindretallet derfor ikke, at lovreguleringen af dette praktisk vigtige problem bør udskydes yderligere.

ad stk. 1

Udgangspunktet er - ligesom i flertallets udkast - at asylsøgerne må befinde sig her i landet eller på grænsen, dersom de skal kunne modtages som spontane flygtninge.

Danmark nægter normalt at modtage asylsøgere, der allerede har opnået beskyttelse i et andet land, eller som på grund af længere ophold, derboende nære slægtninge eller andre tilsvarende forhold har nærmere tilknytning til et andet land (jfr. stk. 2). Mindretallet finder det indlysende, at når Danmark således forventer, at andre lande i de anførte situationer behandler asylanmodninger fra personer, som befinder sig her i landet eller på grænsen, må Danmark også selv underkaste sig en tilsvarende forpligtigelse. Hvis Danmark f.eks. afviser en asylsøger, som har nære slægtninge i England, må Danmark naturligvis tilsvarende behandle en anmodning fra en asylsøger, der befinder sig i England, men som afvises dér på grund af nære slægtninge bosat i Danmark.

Ved anvendelsen af bestemmelsen i § 8, stk. 1, må det ved siden af eventuelle andre tilknytningsmomenter tillægges særlig betydning, dersom asylsøgeren fra flugtens begyndelse har haft til hensigt at søge asyl i Danmark og kan sandsynliggøre denne hensigt. Eksekutivkomiteen for FN's Højkommissariatet for Flygtninge har ved konklusion nr. 15 (XXX), litra h, iii (1979) tilkendegivet, at en sådan praksis bør følges af staterne.

Som en yderligere modifikation i forhold til hovedreglen om, at asylanmodninger fra spontane flygtninge kun behandles, når den pågældende befinder sig her i landet eller på grænsen, kunne nævnes de tilfælde, hvor asylsøgeren henvender sig til en ambassade eller en konsulær repræsentation og dér anmoder om beskyttelse. De senere år viser flere eksempler på en udvikling, hvorefter asylansøgninger indgives på et lands udenlandske repræsentation til behandling i hjemlandet, f.eks. efter pludselige politiske omvæltninger, hvorved etniske befolkningsgrupper, politiske grupper eller faglige organisationer er blevet udsat for voldsom forfølgelse. I den latinamerikanske asyltradition anvendes begrebet "diplomatisk asyl", hvorefter en ambassade kan yde beskyttelse til en flygtning og sikre, at den pågældende kan hjælpes ud og få ophold i det land, ambassaden repræsenterer.

Der er næppe anledning til at foreslå dette begreb indført i en dansk sammen-

hæng. Men mindretallet har ønsket, at man i lyset af den beskrevne erfaring ikke udelukker, at en asylansøgning under særlige omstændigheder, hvor der foreligger overhængende trussel mod den pågældendes liv eller velfærd, kan indgives uden for Danmarks grænser over for en dansk repræsentation. Herved opnås også, at den pågældende repræsentation, mens sagen behandles, får anledning til at lade ansøgeren omfatte af repræsentationens særlige opmærksomhed, hvilket kan være af betydning som led i det internationale menneskerettighedsarbejde.

På tilsvarende måde er der undertiden et behov for i tredieland at kunne bistå enkeltpersoner, som er nået dertil på flugt fra deres hjemland, men som ikke kan opnå eller ikke ønsker at søge asyl i dette tredieland. Den pågældende kan have særlig tilknytning til Danmark eller have anden særlig begrundelse for at søge asyl her. Også i en sådan situation bør der efter mindretallets opfattelse være mulighed for at indgive asylansøgning til en dansk repræsentation.

Sådanne asylansøgninger, der indgives direkte på asylsøgerens eget initiativ, må betragtes som anmodninger fra "spontane" flygtninge. Er der derimod tale om en formidling fra FN's Højkommissær for Flygtninge eller andre internationale organisationers side, må sagen henføres til den i udkastets § 7, stk. 1, nr. 2, beskrevne gruppe af flygtninge, og er dermed ikke omfattet af bestemmelserne i mindretallets udkast til § 8.

ad stk. 2

I bestemmelsen angives betingelserne for at afvise en asylsøger under henvisning til, at Danmark ikke er første asylland. Efter mindretallets opfattelse er der i hidtidig praksis forekommet sådanne afvisninger, som har bragt asylsøgeren i en yderst vanskelig situation, idet den pågældende blot er blevet udsendt af Danmark, uden at det mulige første asylland har behandlet asylansøgningen. Der findes en gruppe flygtninge, som på grund af staternes forskellige opfattelse af første asyllandsbegrebet ikke kan opnå tilstrækkelig beskyttelse nogetsteds, og som derfor er henvist til en illegal tilværelse, eller som sendes i kredsløb mellem forskellige lande ("refugees in orbit"). Mindretallet har derfor lagt vægt på, at afvisning under henvisning til reglerne om første asylland kun må finde sted, såfremt det må antages, at asylsøgeren vil kunne opnå beskyttelse i det formentlige første asylland (§ 8, stk. 2, in fine). - Dette forslag er i overensstemmelse med Europarådets rekommandation 1976/773, pkt. 5, II, ii, b.

Mindretallet havde for såvidt foretrukket en formulering, hvorefter de danske myndigheder skulle skaffe sig sikkerhed for asylsøgerens beskyttelse i det formentlige første asylland, men erkender, at dette ville være at stille for store krav

til de administrative ressourcer. Med ordene "må antages" er det derfor tilkendegivet, at de danske myndigheder ud fra en konkret vurdering (bl.a. på grundlag af kendskab til det formentlige første asyllands sædvanlige praksis) skal tage stilling til, hvorvidt asylsøgeren efter tilbagesendelsen vil få behørig mulighed for at fremføre sin anmodning, og hvorvidt der er tilstrækkelig grund til at forvente, at han vil opnå den fornødne beskyttelse. Stiller spørgsmålet sig efter en sådan vurdering usikkert, og ønsker de danske myndigheder fortsat ikke at imødekomme anmodningen om asyl her i landet, må myndighederne sørge for, at spørgsmålet afklares, eventuelt ved henvendelse til det mulige første asyllands udlændingemyndigheder.

ad § 9

Som nævnt side 18 ff. indeholder den gældende udlændingelov ingen nærmere vejledning om de hensyn, der kan begrunde, at en udlænding kan få opholdstilladelse her i landet. Det fremgår imidlertid af forarbejderne til loven, at det, når udlændinge mere varigt vil bosætte sig her, må undersøges, om udlændingens ønsker herom strider mod berettigede danske interesser, hvorved navnlig erhvervs- og andre faglige interesser må tages i betragtning. Endvidere anføres det, at visse udlændinge kan godtgøre en sådan tilknytning her til landet, det være sig gennem familie, langvarigt ophold eller på anden måde, at der bør meddeles disse opholds- og arbejdstilladelse.

Som det fremgår af tilsynet med udlændinges redegørelse i betænkning nr. 882/1979, side 159 - 184, har udlændingemyndighederne udviklet en differentieret praksis vedrørende meddelelse af opholdstilladelser. Denne praksis tager hensyn til de forhold af familiemæssig, erhvervsmæssig og beskæftigelsesmæssig karakter, der kan begrunde, at en udlænding ønsker ophold her i landet. De væsentligste tilfældegrupper er optaget i udlændingebekendtgørelsens §§ 25 - 31 bl.a. med den virkning, at visse grupper af udlændinge med en særlig kvalificeret tilknytning til landet nu har krav på opholdstilladelse, når de fastsatte betingelser er opfyldt.

Udvalget har som nævnt ovenfor side 31 overvejet, i hvilket omfang disse regler bør optages i loven, herunder hvorvidt der i loven bør gives retskrav på opholdstilladelse i særligt kvalificerede familiesammenføringsstilfælde. Bl.a. under hensyn til, at bekendtgørelsens regler kun har været gældende i et par år, har udvalgets flertal dog fundet det betænkeligt allerede nu helt eller delvis at lovfæste disse regler. Det er nærliggende at antage, at praktiske erfaringer i de kommende år kan gøre det ønskeligt at ændre eller tydeliggøre bestemmelsernes indhold.

For den enkelte udlændings retsbeskyttelse er det uden større betydning, om reglerne findes i loven eller en bekendtgørelse. Flertallet lægger også vægt på, at ingen af de nordiske lande eller de øvrige vesteuropæiske lande, der er nævnt i bilag 5, har lovfæstet sådanne regler. Flertallet har derfor fundet, at udkastets § 9, stk. 1, alene bør angive de rammer, inden for hvilke justitsministeren i medfør af § 10 kan fastsætte de nærmere regler om adgangen til opholdstilladelse.

Nedenfor bringes først bemærkningerne til de enkelte bestemmelser i § 9, således som de er formuleret af flertallet; derefter bemærkningerne til de dele af mindretallets udkast til §§ 9 - 9 b, der afviger fra flertallets forslag (side 144 ff.)

Flertalsudkastets § 9, stk. 1, 1. pkt. indebærer, at udlændingemyndighederne ved meddelelse af opholdstilladelse efter § 9 skal tage stilling til, hvorvidt tilladelsen er meddelt med henblik på varigt eller midlertidigt ophold. Herved tilkendes det på forhånd udlændingen, hvilke berettigede forventninger der er grund til at nære med hensyn til opholdets varighed. Skifter grundlaget for udlændingens tilstedeværelse karakter - f.eks. fordi han under midlertidigt ophold indgår ægteskab med en herboende - kan dette efter ansøgning give sig udtryk i ændring af opholdstilladelsens betegnelse fra midlertidigt til varigt ophold. Sondringen mellem opholdstilladelser med henblik på varigt eller midlertidigt ophold får endvidere betydning for, hvornår der skal gives tidsubegrænset opholdstilladelse, jfr. udkastets § 12, stk. 1, samt for inddragelse af opholdstilladelse efter udkastets § 15.

ad § 9, stk. 1, nr. 1

Bestemmelsen svarer til udlændingebekendtgørelsens § 25, stk. 1, nr. 1. Den omfatter personer, der f.eks. på grund af emigration eller ægteskab har mistet deres danske indfødsret. Om adgangen til ophold skal være åben for alle, der tidligere har haft dansk indfødsret, - således som det er tilfældet efter bekendtgørelsens § 25 - eller om den eventuelt bør begrænses til personer, der har haft deres opvækst her eller på anden måde har en særlig tilknytning til landet, herunder taler dansk, har udvalgets flertal som ovenfor nævnt fundet det rettest at overlade til justitsministerens nærmere bestemmelse i medfør af udkastets § 10. Det bemærkes herved, at fravigelsen af princippet om familiens statsborgerlige enhed, jfr. ovenfor side 19, og det voksende antal ægteskaber og papirløse samlivsforhold mellem danskere og udlændinge har forøget og fremtidig yderligere vil forøge antallet af udlændinge, som på et tidspunkt har været danske statsborgere. Ikke alle disse udlændinge har nødvendigvis en sådan tilknytning til Danmark, at de uden videre bør have opholdstilladelse.

ad § 9, stk. 1, nr. 2

Hovedområdet for denne bestemmelse er familiesammenføringstilfældene. Bestemmelser herom findes nu i udlændingebekendtgørelsens § 25, stk. 1, nr. 2 - 5 og § 27, der i det væsentlige er i overensstemmelse med udvalgets forslag til disse bestemmelser, jfr. betænkning nr. 882/1979, side 78 - 86, hvori også en del af de betænkeligheder med hensyn til omgåelse, der var forbundet med reglernes udfærdigelse, er omtalt.

Udvalgets flertal foreslår, som allerede nævnt, at der i udkastet til § 9, stk. 1, nr. 2, alene gives en almindelig hjemmel til at meddele opholdstilladelse til udlændinge, der har nær familiemæssig eller lignende tilknytning til en her bosat person, men at det i øvrigt overlades til justitsministeren at fastsætte de nærmere regler herom, jfr. udkastets § 10, stk. 1, således at reglerne om adgang til opholdstilladelse til enhver tid kan tilpasses efter de hensyn, som udviklingen tilsiger.

ad § 9, stk. 1, nr. 3

Bestemmelsen hjemler adgang til at give opholdstilladelse, når væsentlige beskæftigelses- eller erhvervsmæssige hensyn taler for at imødekomme ansøgningen. Bestemmelsen må ses i sammenhæng med reglen i udkastets § 31, stk. 2, hvorefter justitsministeren efter samråd med arbejdsministeren fastsætter nærmere regler om udstedelse af arbejdstilladelser m.v. Hvis en udlænding opfylder betingelserne for at få arbejdstilladelse, vil det normalt ikke være betænkeligt at give den pågældende opholdstilladelse.

Udlændingebekendtgørelsen har i § 31, nr. 2, jfr. § 42, bestemmelser, der svarer til udkastets § 9, stk. 1, nr. 3. Udlændingebekendtgørelsens bestemmelser herom svarer til udvalgets forslag til bekendtgørelsens § 32, nr. 2 og § 45, jfr. betænkning 882/1979, side 90 og 104.

ad § 9, stk. 1, nr. 4

Bestemmelsen åbner mulighed for at give opholdstilladelse, hvor ganske særlige grunde i øvrigt taler derfor. Efter udkastets § 10, stk. 1, vil justitsministeren også herom kunne fastsætte nærmere regler, jfr. bestemmelserne i udlændingebekendtgørelsens §§ 28 - 30, og udvalgets bemærkninger til forslaget til disse bestemmelser i betænkning 882/79, side 86 - 88 og 90. Bestemmelsen må imidlertid forstås således, at den også kan bringes i anvendelse i enkeltstående tilfælde, der ikke omfattes af de af justitsministeren givne generelle regler.

De grupper, som bestemmelsen navnlig tager sigte på, vil være udlændinge,

der opfylder betingelserne for at kunne gennemføre en uddannelse her i landet, eller som skal gennemgå et højskoleophold, udlændinge, der kommer hertil som led i udveksling af skoleelever, samt udlændinge, der søger midlertidigt ophold her efter den europæiske overenskomst af 24. november 1969 om "au-pair"-ansættelse bekendtgørelse nr. 11 af 20. januar 1972 (Lovtidende C). I særlige tilfælde vil bestemmelsen kunne bringes i anvendelse over for præster, missionærer og andre med lignende opgaver, der skal virke inden for et trossamfund her i landet eller udlændinge, som har væsentlig tilknytning til Danmark, f.eks. i kraft af tidligere langvarigt ophold her i landet eller mangeårigt arbejde for danske interesser i udlandet.

ad § 9, stk. 2

Efter udlændingebekendtgørelsens § 46 skal opholdstilladelse i almindelighed været opnået inden indreisen, og ansøgningen om opholds- og arbejdstilladelse skal indgives til en dansk repræsentation i ansøgerens hjemland eller i det land, hvor ansøgeren har haft fast ophold i de sidste 6 måneder.

Om baggrunden for bekendtgørelsens § 46 henvises til tilsynet med udlændinges redegørelse side 161 -164 i betænkning nr. 882/79 og til udvalgets bemærkninger til § 49 i udkastet til bekendtgørelsen (betænkningen side 106 - 107).

Udvalget finder, at det i en kommende udlændingelov udtrykkeligt bør fremhæves, at opholdstilladelse skal være opnået inden indreisen, medmindre justitsministeren bestemmer andet. Af reglens placering i § 9 fremgår det, at kravet ikke gælder for udlændinge, der omfattes af EF-reglerne i udkastets §§ 2 og 6, og for flygtninge m.v. efter udkastets §§ 7 og 8.

Bestemmelsen har bl.a. sammenhæng med den foreslåede regel i udkastets § 21, stk. 1, nr. 3, hvorefter en udlænding kan afvises, hvis der er grund til at antage, at udlændingen vil tage ophold eller arbejde her i landet uden fornøden tilladelse, jfr. den gældende udlændingelovs § 2, stk. 1, nr. 3.

Baggrunden for bestemmelsen er, som nævnt, de anførte steder i betænkning nr. 882/1979, at det er et naturligt krav, at udlændingen på forhånd har tilrettelagt sit ophold i Danmark og har ordnet sine forhold fra hjemlandet. Den lette adgang til at indrejse som turist bør ikke kunne udnyttes af udlændinge til under opholdet at forsøge at opnå tilladelse til et længerevarende ophold i strid med de udtrykkelige eller stiltiende forudsætninger for indreisen, medmindre der er indtruffet særlige og uforudseelige ændringer i udlændingens forhold under opholdet her i landet. Med henblik på sådanne situationer samt ved særligt kvalificerede

familiesammenføringstilfælde, eller når andre særlige forhold i øvrigt taler herfor, vil justitsministeren dog i lighed med reglerne i udlændingebekendtgørelsens § 46, stk. 2, og 3, kunne tillade, at ansøgning om opholdstilladelse også kan indgives under korttidsophold her i landet. Indgives ansøgning om opholdstilladelse her i landet uden at sådanne særlige omstændigheder foreligger, vil ansøgningen i medfør af den foreslåede bestemmelse kunne afslås uden realitetsprøvelse.

ad mindretallets udkast til §§ 9 - 9 b

Som anført (side 31) finder mindretallet det ønskeligt, at nogle af de centrale regler i bekendtgørelse nr. 196/1980, § 25 lovfæstes. Især bestemmelserne om familiesammenføring må tillægges en sådan betydning, at reglerne herom bør fastsættes gennem den politiske beslutningsproces, hvorved der samtidig tilvejebringes sikkerhed mod administrative ændringer i en mere restriktiv retning.

Den afgørende forskel mellem flertallets og mindretallets forslag består således i, at mindretallet ønsker det fastslået i loven, at bestemte grupper af udlændinge har et egentligt retskrav på opholdstilladelse i Danmark. Det drejer sig først og fremmest om ægtefæller og mindreårige børn, hvis ægtefælle henholdsvis forældre bor her i landet. Flertallet finder ikke, at en sådan ret bør fastslås i loven og henviser bl.a. til, at den bestemmelse, der er tale om at lovfæste, kun har været gældende i et par år, og at yderligere praktiske erfaringer i de kommende år derfor bør afventes (jfr. side 31). Da udlændingebekendtgørelsens § 25, stk. 1, imidlertid ifølge bestemmelsens forarbejder (jfr. betænkning 882/1979, side 78) omfattede de tilfælde, hvor en udlænding også efter hidtidig praksis normalt havde fået opholdstilladelse, er mindretallet af den opfattelse, at det praktiske erfaringsgrundlag vedrørende en bestemmelse som den foreslåede må anses for tilstrækkeligt.

ad § 9

Da mindretallets udkast til § 9 i vidt omfang svarer til indholdet af udlændingebekendtgørelsens § 25, kan der i det hele henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse i betænkning 882/1979, side 78 - 85. På enkelte punkter afviger mindretallets forslag dog fra udvalgets udkast til § 25 i udlændingebekendtgørelsen. Den i bekendtgørelsen § 25, stk. 1, nr. 1, nævnte gruppe (udlændinge, der tidligere har haft dansk indfødsret) er således henført til den fakultative bestemmelse i udkastets § 9 a. Mindretallet finder - i lighed med flertallet, - at denne gruppe af udlændinge, der bl.a. omfatter adskillige personer, som aldrig har haft nogen egentlig berøring med Danmark eller dansk kultur, ikke uden videre bør have et

retskrav på opholdstilladelse. F.eks. er det efter mindretallets opfattelse ikke givet, at børn af en tidligere udlænding, som efter naturalisation påny har forladt Danmark, resten af livet skulle have krav på opholdstilladelse her i landet.

De øvrige afvigelser fra udlændingebekendtgørelsens § 25 - der især knytter sig til udkastets § 9, stk. 1, nr. 3 - begrundes nedenfor.

Opholdstilladelse, der udstedes i medfør af § 9, vil som altovervejende hovedregel være meddelt med henblik på varigt ophold. I praksis må man derfor gå ud fra, at sådanne opholdstilladelser altid skal betragtes som givet med henblik på varigt ophold, medmindre andet er udtrykkeligt bestemt og tilkendegivet udlændingen.

I udkastets § 9, stk. 1, nr. 1, fastslås det, at udlændinge, der samlever på fælles bopæl i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person, har krav på opholdstilladelse. Det følger heraf, at opholdstilladelse ikke vil kunne nægtes, uanset om udlændingen tidligere har opholdt sig i Danmark på et andet grundlag. Således vil bestemmelsen i bekendtgørelse nr. 196/1980, § 28, stk. 3, hvorefter visse grupper af udenlandske stipendiater ikke vil kunne opnå opholdstilladelse på grundlag af ægteskab med en herboende, ikke være hjemlet. Den pågældende bestemmelse i bekendtgørelsen er ikke foreslået af udvalget, men indsat af justitsministeriet. Den stiller udenlandske stipendiater ringere end alle andre udlændinge og bør efter mindretallets opfattelse udelukkes ved en lovbestemmelse af den art, der foreslås i mindretallets udkast.

Bestemmelserne i udkastets § 9, stk. 1, nr. 3, og § 9, stk. 2, svarer til bekendtgørelsens § 25, stk. 1, nr. 4 og 5 og § 25, stk. 2, dog med visse afvigelser. I bekendtgørelsen er herboende danske eller nordiske børn, som ønsker deres aldrende forældre her til landet for at tage sig af dem, væsentligt bedre stillet end andre herboende udlændinge. For den sidste gruppes vedkommende skal forældre normalt opfylde nogle fikserede aldersbetingelser; endvidere må der ikke være andre børn, som kan påtage sig forsørgelsen. Mindretallet finder ikke, at disse særbetingelser for en omfattende gruppe indvandrere er velbegrundede. Det foreslås derfor, at alderskriteriet i forhold til såvel danske og nordiske statsborgere som udlændinge med tidsubegrænset opholdstilladelse og flygtninge udtrykkes således, at forældrene skal være over den erhvervsaktive alder. Der henvises herved til betænkning nr. 882/1979, side 84, hvor et medlem af udvalget har understreget, at den sædvanlige alder for ophør af erhvervsaktivitet kan være væsentligt lavere i forældrens hjemland end i Danmark, og at der ved administrationen af bekendtgørelsens bestemmelse herom bør tages hensyn hertil.

Den anden særbetingelse, hvorefter der ikke må være andre forsørgelsesdygtige børn end det herboende barn, er udtryk for en væsentlig skærpelse fra justitsministeriets side i forhold til den indstilling, som forelå fra et enigt udvalg. Bestemmelsen stiller f.eks. en amerikaner eller en pakistaner, som gennem en årække har boet her i landet, og som ønsker at tage sig af sine aldrende forældre, væsentligt ringere end f.eks. en finne i samme situation. Mindretallet ser ikke nogen begrundelse for denne forskelsbehandling. Danske familier kan frit bestemme, hvilket barn der eventuelt skal tage sig af gamle forældre; og den samme frihed bør tilstås indvandrefamilier. Endvidere kan hjemlandets forsørgelsestraditioner meget vel være af en sådan karakter, at det ville være ubilligt at lade en dansk målestok være afgørende for, hvorvidt barnet her skal have mulighed for at tage sig af forældrene.

Ifølge bekendtgørelsens § 25, stk. 1, nr. 5, skal det altid stilles som vilkår for meddelelse af opholdstilladelse til forældre, at det herboende barn påtager sig forsørgelsen af forældrene. Mindretallet har i sit udkast til den tilsvarende regel i § 9, stk. 2, foreslået, at bestemmelsen gøres fakultativ, således at det overlades til myndighedernes skøn, om et sådant vilkår skal knyttes til tilladelsen. Bl.a. i tilfælde, hvor herboende flygtninge har ønsket at få deres gamle forældre her til landet, har forsørgelsesudgifterne helt eller delvis måtte afholdes på anden måde. Bestemmelsens fakultative udformning omfatter også den situation, hvor det forsørgelsesdygtige barns økonomiske forhold undergår en sådan ændring, at det ikke længere er muligt at opfylde forsørgelsespligten, og hvor det samtidig ville forekomme ubilligt at sende forældrene tilbage til hjemlandet.

Mindretallet er i øvrigt af den opfattelse, at bestemmelsen i bekendtgørelsens § 25, stk. 2 (der stadig ville være hjemlet også efter mindretallets udkast, jfr. § 10, stk. 2), hvorefter tilladelse til familiesammenføring betinges af, at familien råder over en passende bolig, bør praktiseres med en tilsvarende smidighed. Mindretallet stiller ikke forslag til en særskilt bestemmelse herom i loven, men anbefaler, at den omtalte bestemmelse i bekendtgørelsen - i forbindelse med den ændring af bekendtgørelsen, som måtte blive konsekvensen af en ny udlændingelov - gøres fakultativ.

I udkastet til § 9, stk. 3, gives der en bemyndigelse til at fritage børn under 16 år, der har fast ophold hos forældremyndighedens indehaver, for opholdstilladelse. Bestemmelsen er - i modsætning til udlændingebekendtgørelsens § 24 - fakultativ og strider således ikke mod de af flertallets side 148 f. anførte hensyn. Mindretallet har dog fundet, at det i loven bør komme til udtryk, at hovedreglen fortsat må antages at være den, at de pågældende børn under 16 år er fritaget for opholdstilladelse. En fuldstændig åben regel, som foreslået i flertallets udkast

til § 10, stk. 2, har mindretallet derfor ikke kunnet tilslutte sig.

ad § 9 a

Som et supplement til udkastets § 9 foreslås i § 9 a en fakultativ regel, der bl.a. skaber den nødvendige hjemmel for meddelelse af opholdstilladelse til de i udlændingebekendtgørelsens §§ 27 - 30 anførte udlændinge.

Ved udtrykket "anden nær familiemæssig eller ligende tilknytning" i § 9 a, nr. 1, forstås - ud over egentlig adoptions- og plejeforhold - bl.a. nære slægtninge, der i hjemlandet tilhører samme familiefællesskab som den herboende person. Der kan f.eks. være tale om unge eller ældre slægtninge, som den herboende efter hjemlandets tradition har forsørgelsespligt over for, og hvor det derfor vil være naturligt, at den pågældende slægtning optages i den herboendes husholdning.

Over for flygtninge kan der ofte være anledning til at anvende et mere fleksibelt familiebegreb. Denne opfattelse har bl.a. fundet udtryk i konklusion nr. 24 (XXXII) fra Eksekutivkomiteen for FN's Højkommissariat for Flygtninge.

Om bestemmelsen i § 9 a, nr. 2, henvises til de ovenstående bemærkninger, side 144 f.

§ 9 a, nr. 3 - 4, i mindretallets udkast svarer i det hele til flertallets udkast, § 9, stk. 1, nr. 3 - 4.

ad § 9 b

Bestemmelsen svarer til flertallets udkast til § 9, stk. 2. De indføjede undtagelser - henvisningerne til §§ 6, 7 og 8 - er nødvendiggjort af mindretalsudkastets afvigende systematik og udgør ingen realitetsafvigelse i forhold til flertalsudkastet. (jfr.

ad § 10, stk. 1 (flertallet)

Bestemmelsen giver justitsministeren hjemmel til at fastsætte nærmere regler om adgangen til opholdstilladelse. Herved vil ministeren nærmere kunne afgrænse personkredsen efter § 9, stk. 1 - 4, jfr. bemærkningerne til denne bestemmelse. Bestemmelserne herom findes nu i udlændingebekendtgørelsens §§ 25 - 31.

Bestemmelsen forudsætter også, at justitsministeren fastsætter nærmere regler om varigheden af opholdstilladelser. Udvalget har dog i udkastets § 12, stk. 1, foreslået, at det i loven bestemmes, at en opholdstilladelse med henblik på varigt ophold her i landet kun kan tidsbegrænses i indtil 5 år efter den første tilladelse. Udvalget har ovenfor i kapitel 2, afsnit 6 (side 32 ff) redegjort for sine overvejelser om varigheden af opholdstilladelser samt om baggrunden for

de gældende regler herom i udlændingebekendtgørelsens §§ 32 og 33.

Endelig kan justitsministeren efter bestemmelsen fastsætte nærmere regler om de betingelser, der bør være gældende for opholdet. Med hjemmel i den gældende udlændingelovs §§ 9, stk. 1 og 17, stk. 1, stilles der i et vist omfang betingelser i forbindelse med udstedelse af opholdstilladelser (og arbejdstilladelser). Nærmere bestemmelser herom findes nu i udlændingebekendtgørelsens §§ 25, stk. 2, 34 og 43, stk. 3. En opholdstilladelse efter familiesammenføringsreglerne kan således bl.a. gøres betinget af, at familien råder over en passende bolig. I betænkning nr. 882/79 har tilsynet med udlændinge side 177 - 78 redegjort for de betingelser, der kan blive tale om at stille i forbindelse med opholds- og arbejdstilladelser.

Efter udlændingebekendtgørelsens § 34 kan der til en tidsbegrænset opholdstilladelse kun knyttes sådanne betingelser, som formålet med opholdet, udlændingens egne forhold eller sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde tilsiger. Udvalget kan tiltræde denne bestemmelse. Udvalgets flertal finder imidlertid i modsætning til mindretallet, at loven bør holde muligheden åben for, at justitsministeren også kan give regler om betingelser, der er begrundet i andre hensyn end dem, der fremhæves i bekendtgørelsens § 34.

Tilsidesættelse af betingelserne for en tilladelse kan medføre straf efter udkastets § 53. Undladelse af at opfylde en betingelse, der er knyttet til en opholdstilladelse, vil efter omstændighederne og under de i udkastets § 15, stk. 1, nr. 3, nævnte betingelser kunne medføre, at tilladelsen inddrages. Det følger dog af denne bestemmelse, at en tidsubegrænset tilladelse ikke kan inddrages, selv om eventuelle betingelser, som er knyttet til tilladelsen, ikke overholdes.

Bestemmelsen i udkastets § 10, stk. 1, svarer til den næsten enslydende bestemmelse i udkastets § 31, stk. 2, om arbejdstilladelser, hvorom de nærmere regler dog skal fastsættes af justitsministeren efter nærmere samråd med arbejdsministeren.

ad § 10, stk. 2

Efter udlændingebekendtgørelsens § 24 er børn under 16 år, der har fast ophold hos forældremyndighedens indehaver, fritaget for opholdstilladelse. Hensigten med bestemmelsen, som også fandtes i udlændingebekendtgørelsen fra 1973, er at lette udlændingemyndighederne for arbejdet med administration af opholdstilladelser til mindre børn af herboende personer.

Såvel flertalsudkastets § 10, stk. 2, som mindretalsudkastets § 9, stk. 3, tilsigter at opretholde hjemmelen til, at mindreårige, der har fast ophold hos forældremyndighedens indehaver, kan fritages for opholdstilladelse. Udvalgets flertal har imidlertid ikke fundet, at man i loven bør fastsætte en bestemt alders-

grænse. Det er ganske vist ikke sandsynligt, at man af hensyn til kontrollen med indvandringen vil kunne fritage også 16- og 17-årige udlændinge for opholdstilladelse. Mange faktorer, f.eks. udenlandske børns ønske om at kunne opnå arbejdstilladelse, vil imidlertid kunne medføre, at det senere vil være mere hensigtsmæssigt med en anden aldersgrænse end 16 år.

ad mindretallets § 10

Bestemmelsen i § 10 stk. 1, svarer til mindretalsforslaget i betænkning nr. 882/1979 side 93. Af bestemmelsen fremgår, at der ikke kan knyttes vilkår til en tidsubegrænset tilladelse.

De betingelser, som kan knyttes til en tidsbegrænset opholdstilladelse, afgrænses til sådanne vilkår, som er begrundet i hensynet til den offentlige sikkerhed eller sundhed eller den pågældendes egne forhold under opholdet i Danmark. Formålet med denne formulering er navnlig at udelukke muligheden for at stille betingelser, som i det væsentlige er begrundet i immigrationspolitiske hensyn.

Udkastets § 10, stk. 2, svarer til flertallets udkast § 10, stk. 1; selv om ordlyden er den samme i henholdsvis flertallets og mindretallets udkast, er bemyndigelsen dog mindre vidtstrækkende efter mindretallets forslag, idet § 10, stk. 2, begrænses af bestemmelsen i § 10, stk. 1, der afstikker rammerne for, hvilke vilkår der kan knyttes til meddelelse af opholdstilladelse.

Vedrørende opholdstilladelse til mindreårige henvises til mindretallets ovenstående bemærkninger til § 9, stk. 3.

ad § 11

Det følger af udkastets §§ 6 - 9, at udlændinge i visse tilfælde har krav på opholdstilladelse, når de i bestemmelserne angivne betingelser er opfyldt. Et sådant retskrav kan dog kun anderkendes i de almindelige tilfælde, hvor udlændingens tilstedeværelse her i landet ikke af særlige grunde er uønskelig.

I udlændingebekendtgørelsens § 26 er det således bestemt, at opholdstilladelse, bl.a. i familiesammenføringstilfældene, kan nægtes, når udlændingen på grund af sine personlige forhold kunne udvises, eller på grund af en smitsom sygdom eller alvorligere sjælelig forstyrrelse må antages at frembyde fare eller væsentlige ulemper for sine omgivelser.

Denne grundsætning bør også gælde, selv om kravet om opholdstilladelse støttes direkte på loven, og udvalget har derfor optaget en bestemmelse med samme indhold som udlændingebekendtgørelsens § 26 i udkastets § 11.

De forhold, som efter bestemmelsen kan medføre, at opholdstilladelse nægtes, uanset om udlændingen i øvrigt opfylder betingelserne for opholdstilladelse

efter bestemmelserne i udkastets §§ 6 - 9, jfr. § 10, stk. 1, er følgende:

1. Strafbare forhold, som udlændingen er dømt for i udlandet, og som kunne have medført udvisning efter udkastets §§ 17 eller 18, såfremt pådømmelsen var sket her i landet. Der må her være tale om forhold, som er af grovere eller alvorligere karakter, og som gør udlændingens ophold her i landet uønskeligt. Det er desuden en forudsætning, at det omhandlede forhold er blevet pådømt af en domstol i udlandet.

2. Andre omstændigheder, som kunne medføre udvisning efter udvisningsreglerne i udkastets kapitel III.

3. Hvis udlændingen på grund af smitsom sygdom eller alvorligere sjælelig forstyrrelse må antages at frembyde fare eller væsentlig ulempe for sine omgivelser, vil opholdstilladelse ligeledes kunne nægtes. EF-rådsdirektiv 64/221, art. 4, indeholder tilsvarende begrænsninger i retten til ophold for personer, der er omfattet af EF-reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed m.v. Om begrebet smitsom sygdom henvises til lov nr. 114 af 21. marts 1979 om foranstaltninger mod smitsomme sygdomme, der i bilag til loven fastsætter, hvilke alment farlige og smitsomme sygdomme der er omfattet af loven. De sjælelige forstyrrelser, som er nævnt i udkastets § 11, nr. 2, kan ikke afgrænses nøjagtigt. Formuleringen svarer tildels til bestemmelserne i § 2, stk. 2, og § 8 i lov nr. 118 af 18. november 1938 om sindsyge personers hospitalsophold. Det må bero på en konkret vurdering af de foreliggende lægelige oplysninger, om sygdommen er af en sådan karakter, at opholdstilladelse bør nægtes.

Bestemmelsen i udkastets § 11 forudsætter, at der foretages en afvejning mellem de i bestemmelsen nævnte forhold, som taler imod opholdstilladelse, og de grunde, som taler for, at ansøgningen imødekommes. Særlige grunde vil således i almindelighed tilsige, at en udlænding, der er omfattet af §§ 7 og 8, bør have opholdstilladelse, uanset at der foreligger omstændigheder af den i § 11, nr. 1 eller 2 nævnte art. Flygtninge vil dog kunne nægtes opholdstilladelse under de i udkastets § 23 angivne betingelser. Også i de mere kvalificerede familiesammenføringsstilfælde vil det være rimeligt at opstille en formodning for, at opholdstilladelse bør meddeles.

ad § 12

Den gældende udlændingelov indeholder ingen bestemmelser om varigheden af opholdstilladelser, ligesom der heller ikke findes retningslinier herom i lovens

forarbejder. Af redegørelsen i betænkning nr. 882/1979, side 179 - 80 fremgår det, at udlændingemyndighederne tidsbegrænser opholdstilladelser i de første år efter indrejsen. Regler herom findes nu i udlændingebekendtgørelsens §§ 32 og 33, jfr. bemærkningerne til disse bestemmelser i betænkning nr. 882/1979, side 91 -93.

Formålet med tidsbegrænsningen er at give udlændingemyndighederne anledning til med mellemrum at efterprøve, om forudsætningerne for en meddelt opholdstilladelse fortsat er til stede, og om vilkår knyttet til tilladelsen fortsat er opfyldt. Samtidig kan myndighederne efterprøve, om udlændingens fortsatte ophold er i overensstemmelse med de hensyn af generel og individuel karakter, som udlændingelovgivningen har til formål at tilgodese, jfr. betænkning nr. 882/1979, side 174 - 77. En tilladelse meddelt med henblik på varigt ophold bør dog kun tidsbegrænses under de første års ophold her i landet. Efter EF-rådsdirektiv af 15. oktober 1968 (68/360) skal et EF-opholdsbevis eller en EF-opholdstilladelse dog i almindelighed ved første tilladelse gives med en gyldighed på 5 år og ved udløbet af denne periode forlænges uden videre, jfr. dog nedenfor vedrørende udkastets § 12, stk. 2. Udlændingebekendtgørelsen af 1973 indeholdt i § 22, stk. 2, en bestemmelse om, at udlændinge, der lever i ægteskab med danske statsborgere, skulle have tidsbegrænset opholdstilladelse, såfremt de med opholdstilladelse i 5 år havde haft og stadig havde fast bopæl her i landet. Efter den praksis, der fulgtes, blev der dog også givet opholdstilladelse uden tidsbegrænsning til andre grupper udlændinge, som i 5 år havde haft opholdstilladelse med henblik på varigt ophold. Denne praksis blev kodificeret i udlændingebekendtgørelsen af 1980 § 33. Udvalget har fundet, at denne bestemmelse er af væsentlig betydning for retsbeskyttelsen af de udlændinge, der har fået opholdstilladelse med henblik på varigt ophold. Det foreslås derfor i udkastets § 12, stk. 1, at en opholdstilladelse med henblik på varigt ophold kun kan tidsbegrænses i indtil 5 år, og at tilladelsen skal forlænges, medmindre der foreligger grundlag for dens inddragelse efter udkastets § 15. Herved får denne gruppe udlændinge, som navnlig omfatter familiesammenføringstilfælde, flygtninge m.v., større sikkerhed mod inddragelse af deres opholdstilladelser.

Da udlændingen tidligst fra meddelingen af den første opholdstilladelse kan have en berettiget forventning om fortsat ophold, har udvalgets flertal fundet det rettest, at 5 års perioden regnes fra første tilladelse og ikke fra første indrejse, selv om denne er sket tidligere. Indrejsetidspunktet vil også - da ikke alle pas er forsynet med indrejsestempel - normalt være vanskeligt at dokumentere.

Mindretallet finder det mere rimeligt, at tidsfristen regnes fra det tidspunkt,

hvor opholdet påbegyndtes. Begrundelsen herfor er, at der med dette udgangspunkt opnås større ensartethed i beregningen af den faktiske opholdsperiode. Tidspunktet for "den første tilladelse" kan bero på en række forskellige omstændigheder, som udlændingen ikke selv er herre over. F.eks. vil arbejdspress hos de sagsbehandlende myndigheder eller et ønske om indgående undersøgelser af attester m.v. kunne medføre betydelige forlængelser af sagsbehandlingen. Erfaringerne viser således, at udstedelse af en tidsubegrænset tilladelse kan forskydes fra nogle få måneder til mere end et år ud over 5 års-perioden. Mindretallet er af den opfattelse, at en tidsfrist, til hvilken der er knyttet væsentlige retsvirkninger (jfr. udlændingebekendtgørelsens § 40, samt lovudkastets §§ 15 og 17), bør regnes fra det tidspunkt, da personen faktisk tog ophold her, det vil sige fra den i passet indstemplede indrejsedato eller - hvis dette tidspunkt ikke kan fastslåes - da fra det tidligste konstaterbare tidspunkt derefter, jfr. mindretallets bemærkninger til udkastets § 15, stk. 2.

Bestemmelsen i stk. 2, indeholder en undtagelse fra reglerne i stk. 1 for så vidt angår udlændinge, der omfattes af EF-reglerne. Undtagelsen er en følge af reglerne i rådsdirektiv af 15. oktober 1968 (68/360). Som ovenfor nævnt har udlændinge, der omfattes af EF-reglerne normalt krav på fortsat opholdstilladelse efter den første 5 års periodes udløb. Dette gælder imidlertid ikke, hvis den pågældende omfattes af art. 7, stk. 2 i direktiv 68/360, der har følgende ordlyd: "Opholdsbevisets gyldighedsperiode kan ved første forlængelse begrænses, såfremt arbejdstageren uforskyldt er arbejdsløs i modtagerlandet og har været det i over 12 på hinanden følgende måneder. Forlængelsen må dog ikke være for en periode, der er kortere end 12 måneder".

Da en EF-opholdstilladelse ikke i de første 5 år er undergivet samme begrænsninger med hensyn til kontrol og eventuel inddragelse som andre opholdstilladelser, har udvalget ikke fundet, at der bør gives afkald på de kontrolmuligheder, der følger af art. 7, stk. 2. Denne bestemmelse foreslås derfor opretholdt uanset reglerne i udkastets § 12, stk. 1.

ad kapitel II

Bortset fra bestemmelsere om udvisning indeholder den gældende udlændingelov ingen nærmere regulering af, i hvilke tilfælde en udlændings ophold her i landet kan bringes til ophør. Regler om udvisning findes i lovudkastets kapitel III. I kapitel II har udvalget givet udkast til regler om opholdstilladelsers bortfald af andre grunde.

ad § 13

Udkastet til § 13, stk. 1 og 2 svarer ganske til udlændingebekendtgørelsens § 37. Som ovenfor anført i kapitel 3, afsnit 3.2, side 35 - 36, er denne bestemmelse blevet anset for gældende ret uden udtrykkelig lovhjemmel. I forbindelse med en revision af udlændingelovgivningen finder udvalget dog, at reglerne under hensyn til deres betydning bør optages i loven.

Udkastets § 13, stk. 1, 1. pkt. fastslår, at en opholdstilladelse bortfalder, når en udlænding opgiver sin bopæl i Danmark. En opgivelse foreligger, hvis udlændingen ved egne handlinger tilkendegiver dette, f.eks. ved fraflytning til udlandet, afhændelse af bolig og ejendele, opgivelse af arbejde, framelding til folkeregister, fagforening m.v., flytning af bohav eller på anden måde, jfr. betænkning 882/1979 side 96 - 97.

Bestemmelsen i udkastets § 13, stk. 1, 2. pkt. om bortfald af opholdstilladelse efter mere end seks måneders ophold udenfor landet har reglen i rådsdirektiv 68/360, art. 6, pkt. 2, som forbillede. Efter denne regel berøres et EF-opholdsbevis' gyldighed af ikke af afbrydelser i opholdet med en varighed på ikke over seks på hinanden følgende måneder eller af fravær på grund af værnepligt. Siden 1973 har der i udlændingebekendtgørelserne været bestemmelser om, at seks måneders ophold udenfor landet medfører bortfald af opholdstilladelsen. Reglen svarer til praksis i flere andre europæiske lande. I de situationer, hvor perioden på seks måneder vil være utilfredsstillende kort, jfr. f.eks. de tilfælde, der nævnes i "Indvandernes forslag til løsning af deres problemer i Danmark" side 84 (se bilag 9), vil der i almindelighed kunne dispenseres i medfør af bestemmelsen i stk. 2, hvori det bestemmes, at en tilladelse ikke skal anses for bortfaldet, hvis udlændingen har bevaret en væsentlig tilknytning til landet, eller når andre særlige grunde taler derfor. Denne regel har været anvendt i tilfælde, hvor det er godtgjort, at udlændingen har haft til hensigt at vende tilbage til Danmark inden seks måneder, men er blevet forhindret i at rejse hertil på grund af sygdom eller visse andre uforudsete hindringer. Man har endvidere anvendt den i tilfælde, hvor udlændingen før udrejsen har henvendt sig til udlændingemyndighederne og ansøgt om bevarelse af opholdstilladelsen, uanset at opholdet i udlandet forventet at ville vare mere end 6 måneder, f.eks. med henblik på uddannelse, midlertidig forflyttelse og andre

midlertidige arbejdsforhold. Bestemmelsen muliggør også, at en udlænding med væsentlige tilknytning her til landet vil kunne få en forlænget frist til at tage stilling til spørgsmålet om varig tilbagevenden til hjemlandet eller bosættelse i et andet land.

Stk. 3 er en ny regel, som medfører, at en opholdstilladelse til en konventionsflygtning først ophører efter stk. 1, når udlændingen frivilligt har taget bopæl i hjemlandet eller opnået beskyttelse i et tredie land. En flygtning vil ofte være betænkelig ved at vende tilbage til hjemlandet eller tage bopæl i et tredie land, hvis følgen er, at den pågældendes opholdstilladelse her i landet bortfalder. Bestemmelsen tilsigter at mindske sådanne betæneligheder. Det følger af mindretallets udkast til § 7, at B-flygtninge på dette punkt bør ligestilles med konventionsflygtninge. Bestemmelsen må også ses i sammenhæng med det såkaldte "første asyllandsprincip", som er beskrevet ovenfor ad § 7, idet flygtningen på grund af dette princip vil kunne have vanskeligt ved at opnå varig beskyttelse i et tredie land. Der er den 16. oktober 1980 i Europarådet vedtaget en aftale om "Transfer of Responsibility for Refugees". Den indebærer, at tredie land overtager forpligtelserne i forhold til visse flygtninge, jfr. bemærkningerne til § 7, stk. 1, nr. 1.

ad § 14

Efter den gældende udlændingelovs § 4, stk. 1, nr. 7 kan en udlænding udvises, når han ikke er i besiddelse af fornødne midler til sit underhold og ikke har adgang til forsørgelse her i landet. Adgangen til udvisning efter denne bestemmelse er ikke blevet begrænset ved udlændingebekendtgørelsen af 1980, jfr. nærmere bekendtgørelsens § 49, nr. 5 og § 50, og udvalgets bemærkninger til disse bestemmelser i betænkning nr. 882/1979, side 110 - 112 og 114 - 115. Som nærmere omtalt ovenfor i kapitel 4 finder udvalget det rettest, at udvisningsgrundene fremtidigt i det væsentlige begrænses til forhold, der indebærer en lovovertrædelse. Det er uforeneligt hermed, at subsistensløshed fortsat skal være udvisningsgrundlag, for så vidt angår udlændinge med opholdstilladelse.

Selv om subsistensløshed ikke længere bør være udvisningsgrund, vil det fortsat være en generel forudsætning for en udlændings ophold her i landet, at den pågældende enten er i stand til at forsyre sig selv eller har adgang til forsørgelse her i landet. Udvalget har derfor i lovudkastets § 21, stk. 1, nr. 4 og stk. 3 givet bestemmelser om afvisning af subsistensløse udlændinge på korttidsophold.

Udlændinge med opholdstilladelse eller andre udlændinge, der ikke er her i landet på korttidsophold, vil i almindelighed kunne få adgang til forsørgelse

her i landet. Undtagelsesvis vil der dog efter bistandslovens § 4 af socialministeren eller socialstyrelsen blive truffet bestemmelse om hjemsendelse af en udlænding, der har behov for vedvarende hjælp til forsørgelse, jfr. kapitel 3, afsnit 4 (side 38).

En afgørende forudsætning for udlændingens opholdstilladelse er dermed bortfaldet, og det foreslås derfor i udkastets § 14, at en endelig hjemsendelsesbeslutning skal medføre bortfald af opholdstilladelsen. Såfremt udlændingen herefter ikke udrejser frivilligt, må politiet efter bestemmelsen i lovudkastets § 23, stk. 1, drage omsorg for udrejsen efter at have sikret sig, at betingelserne for opholdstilladelsens bortfald er til stede.

Bestemmelsen finder ikke anvendelse i tilfælde, hvor udlændingen frivilligt vender tilbage til hjemlandet af forsørgelsesmæssige grunde, selv om dette sker efter samråd med eller bistand fra de sociale myndigheder. I sådanne situationer kan opholdstilladelsen ofte bortfalde efter udkastets § 13.

ad § 15

Som nævnt i kapitel 3, afsnit 3, side 36 - 37 indeholder den gældende udlændingelov ingen nærmere bestemmelser om inddragelse af opholdstilladelse, men det er i lovens forarbejder og den forvaltningsretslige teori forudsat, at tilbagekaldelse af gyldige tilladelser kan finde sted.

Ved udlændingebekendtgørelsen af 1980 § 36 blev der i overensstemmelse med udvalgets forslag herom fastsat nærmere regler om inddragelse af opholdstilladelse, jfr. betænkning nr. 882/1979, side 94 - 96. Disse regler, der er af væsentlig betydning for udlændingens retssikkerhed, er med enkelte ændringer optaget i lovudkastets § 15.

Bestemmelserne gælder kun for tidsbegrænsede opholdstilladelser. Det følger heraf, at adgangen til inddragelse af en opholdstilladelse ophører, når en udlænding har fået tidsubegrænset opholdstilladelse, det vil sige normalt efter 5 års ophold, jfr. lovudkastets § 12. For visse grupper af udlændinge finder man dog, at beskyttelsen mod inddragelse af opholdstilladelsen bør indtræde allerede efter 2 års ophold, selv om opholdstilladelsen er tidsbegrænset, jfr. udkastene til stk. 2. De sidstnævnte opholdstilladelser samt tidsubegrænsede opholdstilladelser kan således kun ophøre, hvis tilladelserne bortfalder efter reglerne i udkastets §§ 13 og 14, eller hvis udlændingen udvises efter udkastets §§ 17 og 18.

Efter stk. 1, nr. 1 kan en opholdstilladelse inddrages, når det i ansøgningen eller tilladelsen angivne grundlag var urigtigt eller ikke længere er til stede. Det er således en forudsætning for inddragelse, at grundlaget for opholdstilladelsen

er nærmere fastlagt i ansøgningen eller tilladelsen. Det er ikke afgørende, om udlændingen selv bærer skylden for den urigtige eller bristende forudsætning. Er der begået fejl af udlændingemyndighederne, bør inddragelse dog ikke ske. Som eksempler på bestemmelsens anvendelsesområde kan nævnes, at en udlænding har søgt og fået opholdstilladelse med henblik på at studere ved en bestemt undervisningsinstitution, men forlader denne, eller at en udlænding, der har søgt og fået opholdstilladelse med henblik på at samleve i ægteskab her i landet med en dansk statsborger, bliver skilt, separeret eller ophører med samlivet.

Såfremt udlændingen har opnået opholdstilladelse ved svig, er der efter den gældende udlændingelovs § 4, stk. 1, nr. 6 adgang til at udvise den pågældende. Denne bestemmelse foreslås ikke opretholdt. Medmindre udlændingen ved svigen har begået en lovovertrædelse, der efter dom kan medføre udvisning efter udkastets § 18, nr. 2, vil svigen derfor alene kunne medføre inddragelse af opholdstilladelsen, jfr. herved § 15, stk. 2, sidste punkt (mindretallets udkast til stk. 3).

For så vidt angår inddragelse af opholdstilladelser, der er meddelt på grundlag af udkastets §§ 7 - 8 (flygtninge), er det udvalgets opfattelse, at inddragelse kun bør ske, såfremt de omstændigheder, der begrundede anerkendelsen som flygtning her i landet, klart er bortfaldet, således at det må anses for åbenbart ugrundet, at den pågældende ikke ophører med at opholde sig her i landet som flygtning. Har opholdet været i mere end 2 år, afskæres muligheden for inddragelse, medmindre den pågældende er kommet hertil som led i en omfattende indstrømning af flygtninge, jfr. udkastet § 15, stk. 2, og § 16 eller har opnået tilladelsen ved svig.

Efter stk. 1, nr. 2 kan en tidsbegrænset opholdstilladelse inddrages, når udlændingen ikke har fornødent pas eller anden rejselegitimation, der give adgang til tilbagerejse til udstederlandet. Den gældende udlændingelov bestemmer i § 4, stk. 1, nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 1, at en udlænding kan udvises, når udlændingen ikke opfylder de i henhold til lovens § 1 fastsatte bestemmelser med hensyn til rejselegitimation. Heller ikke denne regel foreslås opretholdt som udvisningsgrund. Udlændinge på korttidsophold vil i sådanne tilfælde kunne afvises efter udkastets § 21, stk. 1, nr. 2, jfr. stk. 3. Over for udlændinge med tidsbegrænset opholdstilladelse vil den foreslåede bestemmelse om inddragelse af opholdstilladelsen samt strafansvaret efter udkastets § 53, jfr. § 36, stk. 1, være tilstrækkelig reaktionsmuligheder.

Det er af væsentlig betydning, at en udlænding, som har tidsbegrænset opholdstilladelse, under hele sit ophold her i landet har et pas eller anden gyldig rejselegitimation, der giver adgang til tilbagerejse til udstederlandet. Er dette

ikke tilfældet, er det usikkert, om udlændingen vil kunne tilbagerejse ved opholdstilladelsens udløb, og det vil ofte være meget vanskeligt for udlændingemyndighederne at tilvejebringe den nødvendige indrejsetilladelse fra hjemlandet eller et andet land. Må det antages, at udlændingen selv har bortskaffet passet for at forhindre eller forsinke tilbagerejsen, eller undlader udlændingen trods opfordring dertil at skaffe sig et pas, hvor dette er muligt, vil inddragelse af opholdstilladelsen efter omstændighederne kunne være en hensigtsmæssig forholdsregel. I de fleste andre tilfælde vil det som regel være tilstrækkeligt at gøre strafansvar gældende.

Efter stk. 1, nr. 3 kan en tidsbegrænset opholdstilladelse inddrages, når udlændingen undlader at overholde de for opholdstilladelsen eller en arbejdstilladelse fastsatte betingelser. Bestemmelsen har samme indhold som reglen i udlændingebekendtgørelsens § 36, stk. 2, jfr. udvalgets bemærkninger til denne bestemmelse i betænkning nr. 882/1979, side 96. Inddragelse kan kun ske, hvis betingelserne udtrykkeligt er tilkendegivet, og det skrifteligt er indskærpet overfor udlændingen, at tilsidesættelse vil medføre inddragelse.

ad stk 2 (mindretallets udkast til stk. 2 og 3)

Under hensyn til den utryghed, som muligheden for inddragelse af opholdstilladelsen kan skabe, har udvalget som nævnt fundet, at bestemmelserne om inddragelse ikke bør finde anvendelse på nogle grupper af udlændinge, som må antages i særlig grad at føle denne utryghed som en belastning.

I udlændingebekendtgørelsens § 36, stk. 3, er det i overensstemmelse med udvalgets forslag herom, jfr. betænkning nr. 882/1979, side 94 - 96 bestemt, at reglerne om inddragelse af opholdstilladelse ikke finder anvendelse på udlændinge, der har boet her i landet i mere end 2 år på grundlag af en opholdstilladelse efter bekendtgørelsens § 25, stk. 1, nr. 1 - 3, § 27 eller § 31, nr. 1. Beskyttelsen omfatter således tidligere danske statsborgere, ægtefæller til herboende, mindreårige børn - herunder visse plejebørn - af herboende samt flygtninge, som med opholdstilladelse har boet her i mere end 2 år.

Det foreslås, at bekendtgørelsens § 36, stk. 3, med visse ændringer optages i loven.

Efter flertallets udkast omfatter beskyttelsen mod inddragelse af opholdstilladelsen udlændinge, som med opholdstilladelse i medfør af §§ 7, 8 eller 9, stk. 1, nr. 1 - 2 med henblik på varigt ophold har boet her i landet i mere end 2 år. De udlændinge, som omfattes af bestemmelsen, vil således være A- og B-flygtninge, tidligere danske statsborgere og udlændinge med nær familiemæssig

eller lignende tilknytning til en her bosat person. Beskyttelsen udvides således til at gælde de i udlændingebekendtgørelsens § 25, stk. 1, nr. 4 og 5, omtalte forældre til herboende. Det er en forudsætning, at udlændingen har opholdstilladelse med henblik på varigt ophold. En udlænding, der har opholdstilladelse med henblik på ophold af begrænset varighed, må være forberedt på før eller senere at skulle forlade landet. Inddragelse af en sådan opholdstilladelse har derfor ikke samme indgribende karakter som inddragelsen af en tilladelse med henblik på varigt ophold. Det er endvidere en forudsætning, at udlændingen ikke har opnået opholdstilladelse ved svig. Er det tilfældet, vil inddragelse uanset opholdets varighed kunne ske efter stk. 1, nr. 1, jfr. bemærkningerne til denne bestemmelse. Bestemmelsen forudsætter, at de svigagtige forhold er udvist af den pågældende udlænding selv. Hvis der er forløbet mere end 5 år efter den første tilladelse, vil udlændingen imidlertid som regel have fået en tidsbegrænset opholdstilladelse og derved have opnået beskyttelse mod inddragelse af tilladelsen. Flertallet finder det under hensyn hertil ufornuddent at fastsætte en særlig tidsgrænse i stk. 2, sidste pkt.

Da inddragelse af en opholdstilladelse i alle tilfælde beror på et skøn, der begrænses af de i udkastets § 19 omhandlede hensyn, jfr. nedenfor ad stk. 4, finder flertallet ikke tilstrækkelig begrundelse for at indskrænke inddragelseadgangen yderligere efter de af mindretallet foreslåede retningslinier.

2-årsfristen regnes efter flertallets udkast fra den første opholdstilladelse med henblik på varigt ophold efter §§ 7, 8 eller 9, stk. 1, nr. 1 - 2. Et eventuelt tidligere midlertidigt ophold medregnes således ikke i fristen, da udlændingen først ved opholdstilladelsen får en berettiget forventning om, at opholdet kan blive af varig karakter. Flertallet lægger i den forbindelse afgørende vægt på, at der herved skabes et entydigt udgangspunkt for fristens beregning. Hvis en udlænding har opholdt sig her i landet på to eller flere grundlag, indtræder retsbeskyttelsen først, når udlændingen opfylder den tidsmæssige betingelse efter det sidst indtrådte grundlag.

Mindretallets udkast til stk. 2 og 3 adskiller sig på tre punkter fra flertallets udkast til stk. 2:

- a) 2 års-fristen beregnes så vidt muligt på grundlag af udlændingens faktiske ophold her i landet;

- b) kredsen af udlændinge, der efter 2 års forløb beskyttes mod inddragelse, udvides noget;
- c) udlændinge, der har opnået opholdstilladelse ved svig, sidestilles med udlændinge, som opholder sig illegalt her i landet.

Mindretallet anerkender, at det under alle omstændigheder er et væsentligt fremskridt, at den i praksis udviklede 2 års-frist vedrørende inddragelse foreslås lovfæstet. Mindretallet lægger imidlertid vægt på, at en sådan 2 års-frist begrænses af så få undtagelser og modifikationer som overhovedet muligt. En klar regel, hvorefter det overvejende flertal af udlændinge efter 2 års lovligt ophold her i landet kan forvente at kunne forblive her, vil i høj grad være ønskelig. Under den nuværende retstilstand har mange udlændinge en forestilling om, at en sådan generel 2 års-regel - baseret på den faktiske opholdstid her i landet - eksisterer. En mere konsekvent gennemførelse af 2 års-reglen ville efter mindretallets opfattelse være egnet til at afbøde den følelse af frustration, der opstår hos udlændinge, når de må erkende, at deres tilfælde er omfattet af en af de undtagelser eller modifikationer, som knytter sig til den nu praktiserede 2 års-regel.

Mindretallet foreslår derfor, at man lader 2 års faktisk ophold her i landet være afgørende for fristens beregning. Flertallet vil forlænge 2 års-perioden med den tid, der hengår før udlændingen har fået meddelt opholdstilladelse. 2 års-reglen vil dermed ofte blive en frist på 2 år og 3 måneder eller mere, hvilket for de berørte udlændinge ofte vil kunne fremtræde som uforståeligt. Flertallets opfattelse, hvorefter udlændingen først ved meddelelsen af opholdstilladelsen kan have en forventning om, at opholdet kan blive af varig karakter, kan mindretallet ikke dele. Den udlænding, der f.eks. rejser hertil for at gifte sig med en herboende, har en fuldt berettiget forventning om, at opholdet vil være af varig karakter, uanset om opholdstilladelsen søges med det samme eller først ved udløbet af det opholdstilladelsesfri tidsrum - og måske først meddeles et år eller mere efter indrejsen på grund af en langvarig sagsbehandling. Mindretallet foreslår derfor vendingen "opholdt sig her i landet i mere end 2 år" anvendt i § 15, stk. 2. Dette indebærer, at 2 års-fristen skal beregnes fra indrejsen, hvis tidspunktet herfor kan godtgøres, og ellers fra det tidligste tidspunkt, hvor opholdet kan påvises, f.eks. indgåelse af ægteskab eller - som den seneste mulighed - indgivelse af ansøgning om opholdstilladelse. Mindretallet finder, at der med denne fortolkning af den foreslåede bestemmelse er skabt tilstrækkelig klarhed vedrørende fastlæg-

gelse af fristens begyndeisestidpunkt i de konkrete sager.

Mindretallet foreslår endvidere, at den beskyttelse, der ligger i afskærelse af inddragelsesmuligheden efter 2 års ophold, udstrækkes til alle udlændinge, medmindre der udtrykkeligt er meddelt dem opholdstilladelse med henblik på ophold af begrænset varighed. Den sidstnævnte undtagelse er nødvendig af hensyn til meddelelse af opholdstilladelse til udlændinge, der ønsker at gennemføre et uddannelsesprogram her i landet af f.eks. 3 års varighed.

Efter mindretallets udkast til § 15, stk.2, vil det ikke være afgørende, om de 2 års ophold her i landet har fundet sted på et eller flere opholdsgrundlag. Det afgørende er, om udlændingen faktisk har opholdt sig her gennem 2 år og dermed må formodes at have erhvervet en sådan tilknytning til landet, at det selvstændigt bør kunne begrunde en fortsat opholdstilladelse. Dog bør det efter omstændighederne kunne kræves, at en ikke uvæsentlig del af opholdet har fundet sted på grundlag af en tilladelse med henblik på varigt ophold. Hvis f.eks. en udlænding har tilladelse til ophold af begrænset varighed med henblik på et 2-årigt uddannelsesforløb og derefter indgår ægteskab med en herboende efter godt 23 måneders ophold, bør inddragelse næppe være udelukket, dersom ægteskabet opløses efter 2 måneders forløb, uanset at udlændingen dermed har opholdt sig i mere end 2 år her i landet. Har opholdet derimod fundet sted på grundlag af et ægteskab af 1 1/2 års varighed og derefter indgåelse af et nyt ægteskab, har udlændingen i hele perioden været her med henblik på varigt ophold, og den almindelige 2 års-frist må finde anvendelse.

For så vidt angår udlændinge, der svigagtigt har opnået opholdstilladelse, finder mindretallet det naturligt at sammenstille denne gruppe med udlændinge, der opholder sig her i landet helt uden tilladelse. Da den sidstnævnte gruppe foreslås beskyttet mod udvisning efter 4 års forløb (se mindretallets udkast til § 18, nr. 3), bør også inddragelsesmuligheden i svigstilfældene bortfalde efter 4 års forløb. Dette synspunkt har fundet udtryk i mindretallets udkast til § 15, stk. 3, hvorefter opholdstilladelsen kan inddrages efter § 15, stk. 1, nr. 1, såfremt udlændingen har opnået tilladelsen ved svig, og den pågældende ikke har boet her i landet i mere end de sidste 4 år. Uanset varigheden af opholdet her i landet vil den udviste svig kunne udløse et strafansvar efter de almindelige regler herom.

ad stk. 3 (mindretallets udkast til stk. 4)

Efter art. 3 nr. 3 og 4 i rådsdirektiv af 25. februar 1964 (64/221) kan udløbet af det identifikationsdokument eller pas, der har muliggjort indrejsen i værts-

landet og udstedelse af opholdstilladelse, ikke begrunde udvisning. Den stat, der har udstedt identifikationsdokumentet eller passet, skal uden særlige formaliteter lade den, dokumentet lyder på, indrejse i sit område, selv om dokumentet eller passet er udløbet, eller den pågældens statsborgerskab anfægtes. Som følge af disse bestemmelser kan udkastets § 15, stk. 1, nr. 2 ikke finde anvendelse over for udlændinge, der er omfattet af EF-reglerne. Det samme gælder udkastets § 15, stk. 1, nr. 3, da der i almindelighed ikke kan knyttes betingelser til opholdstilladelser udstedt i medfør af EF-reglerne.

Af rådsdirektiv af 15. oktober 1968 (68/360) art. 7, nr. 1, fremgår, at et gyldigt opholdsbevis ikke kan iratages en arbejdstager udelukkende med den begrundelse, at han ikke længere har beskæftigelse enten som følge af midlertidig arbejdsudygtighed på grund af sygdom eller ulykke eller som følge af uforskyldt arbejdsløshed. Bortset herfra kan en EF-opholdstilladelse imidlertid fratages en udlænding, når grundlaget for udstedelsen ikke længere er til stede, jfr. bekendtgørelse 195/1980 § 13, litra b. Udkastets § 15, stk. 1, nr. 1, finder derfor også anvendelse på EF-statsborgere.

ad stk. 4 (mindretallets udkast til stk. 5)

I udkastets § 19 er angivet en række hensyn, som skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om en udlænding skal udvises. Da de samme hensyn bør tages ved afgørelsen af, om en udlændings ophold skal bringes til ophør ved inddragelse af opholdstilladelsen, er det i udkastets § 15, stk. 4, bestemt, at reglerne i § 19 finder tilsvarende anvendelse.

ad § 16

Udkastets § 16 tager sigte på den situation, at der - uanset bestemmelsen i flertallets udkast til § 7, stk. 2, - er meddelt opholdstilladelse efter § 7, stk. 1, nr. 1, eller § 8 til udlændinge, som er kommet hertil som et led i en omfattende indstrømning af flygtninge ("mass-influx"), og som tvunget af omstændighederne må blive her i længere tid. I sådanne tilfælde bør bestemmelserne i § 15 ikke være til hinder for, at opholdstilladelserne inddrages, hvis et tredieland har erklæret sig villig til at modtage dem og yde dem beskyttelse, eller hvis de omstændigheder, der oprindeligt begrundede opholdstilladelse her i landet, klart er bortfaldet, således at de pågældende påny kan opnå beskyttelse i hjemlandet. Det fremgår af formuleringen af udkastets § 16 om repatriering, at bestemmelsen kun kan finde anvendelse, såfremt der er fuldstændig sikkerhed for - bl.a. på grundlag af FN's Flygtningehøjkommissærs vurdering - at forholdene i hjemlandet har ændret

sig på en sådan måde, at de hjemvendene udlændinge vil blive ydet fuld beskyttelse.

Forskellige internationale konventioner forbyder kollektiv udvisning eller udelukker udvisning uden individuel prøvelse af hver enkelt sag, jfr. herved art. 4 i protokol nr. 4 til den europæiske menneskerettighedskonvention jfr. bekendtgørelse nr. 17/1965, (Lovtidende C) og art. 13 i FN's konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder jfr. bekendtgørelse nr. 30 af 29. marts 1976 (Lovtidende C). Endvidere bestemmes det i flygtningekonventionens art. 1, litra C, pkt. 5 jfr. bekendtgørelse nr. 55 af 24. november 1954 (Lovtidende C), at konventionen ikke længere skal finde anvendelse på en flygtning, såfremt han ikke længere kan afslå at søge det lands beskyttelse, i hvilket han har statsborgerret, fordi de omstændigheder, ifølge hvilke han er blevet anerkendt som flygtning, er bortfaldet. Denne bestemmelse finder dog ikke anvendelse, hvis flygtningen kan påberåbe sig tvingende grunde, der har deres oprindelse i tidligere forfølgelse, til at afstå at søge beskyttelse fra det land, i hvilket han har statsborgerret. Under hensyn til disse konventionsbestemmelser har udvalget udformet bestemmelsen i udkastets § 16 således, at inddragelse af opholdstilladelsen forudsætter en individuel behandling af hver enkelt af de omhandlede flygtninges sag. En sådan individuel behandling vil kunne medføre, at man undlader hjemsendelse eller genbosættelse i et tredieland, f.eks. af flygtninge, som under opholdet her i landet har skabt en sådan tilknytning til Danmark eller til herboende personer, at de i udkastets § 19 omtalte hensyn taler imod inddragelse af opholdstilladelsen.

ad kapitel III

I kapitel 4, (side 40 ff) er der redegjort for den historiske udvikling, som har ført til den gældende udlændingelovs udvisningsbestemmelser, for kritikken af disse regler og for de hovedsynspunkter, der har været bestemmende for udvalget ved udarbejdelsen af flertallets og mindretallets udkast til nye regler om udvisning.

Der har været enighed om at tilstræbe en begrænsning i forhold til de mange udvisningsbestemmelser, der indeholdes i den gældende lov, jfr. oversigten over dennes udvisningsgrunde i betænkning nr. 882/1979. Dette er blandt andet muliggjort ved, at lovudkastets afvisningsgrunde, der i hovedsagen har samme indhold som afvisningsgrundene i den gældende lovs § 2, udstrækkes til at gælde i 3 måneder efter indrejsen, jfr. udkastets § 21, stk. 3. Desuden er nogle udvisningsgrunde ændret til at være bortfalds- eller inddragelsesgrunde, jfr. udkastets §§ 14 og 15, stk. 1, nr. 2 og 3 og stk. 2, sidst punktum. De hensyn, som kan begrunde udvisning, er herefter:

1. Hensynet til statens sikkerhed,
2. visse straffedomme,
3. manglende opholds- eller arbejdstilladelse og
4. visse ordensmæssige hensyn.

Efter begge udkast indeholder § 17 (og § 17 a) regler om udvisning af udlændinge, der på grund af længerevarende ophold eller status som flygtning kun under særligt graverende omstændigheder bør kunne udvises. Efter den hidtil fulgte praksis, som ikke forventes skærpet, er der årligt udvist 10-15 udlændinge med mere end 5 års ophold her i landet, svarende til 1% af samtlige udvisningsbeslutninger, jfr. ovenfor side 48.

§ 18 indeholder i begge udkast reglerne om udvisning af andre udlændinge end de i § 17 nævnte. Efter disse regler er beskyttelsen mod udvisning størst for udlændinge, der har boet her i landet i længere tid end de sidste 2 (1) år. Lægges 2 års-fristen til grund, udvises der i denne gruppe efter hidtidig praksis 24-30 udlændinge årligt, svarende til 2% af alle udvisningsbeslutninger. For så vidt angår udlændinge, der ikke har boet her i landet i længere tid end de sidste 2 (1) år, og udlændinge, der ikke har fast bopæl her i landet, er adgangen til udvisning videre.

For så vidt angår udlændinge, der ikke har fast bopæl her i landet, er adgang-

en til udvisning på grund af straffedomme efter udkastene ikke snævrere end efter den gældende lov. I øvrigt er adgangen til udvisning i begge udkast i denne henseende mindre vidtgående end den gældende lov. Forskellen mellem de to udkast beror på, at mindretallet foreslår kortere frister for opnåelse af den bedre beskyttelse, der beror på opholdets varighed og en bedre beskyttelse mod udvisning for så vidt angår B-flygtninge. Desuden finder mindretallet, at udvisning på grund af strafbart forhold bør være afhængig af den idømte strafs størrelse, og at der bør fastsættes en 7-årsgrænse for anvendelse af udvisning på grund af strafbart forhold. Der er i udvalget enighed om, at afgørelser om udvisning på grund af kriminalitet fremtidig bør træffes ved dommen i straffesagen, jfr. udkastets § 46.

I det følgende omtales først flertallets udkast til §§ 17 og 18.

ad § 17 (flertallet)

Af bestemmelsen fremgår, at udlændinge med tidsubegrænset opholdstilladelse, nordiske statsborgere, der har boet her i landet i mere end 5 år, og udlændinge, der har opholdstilladelse i medfør af udkastets § 7, ikke kan udvises, medmindre de i nr. 1 eller 2 nævnte grunde foreligger. De forhold, der skal kunne medføre udvisning, må være af særlig grov beskaffenhed eller indebære en alvorlig trussel mod det danske samfunds interesser. Flertallet har ikke fundet, at der i loven bør fastsættes en bestemt tidsgrænse for anvendelse af bestemmelsen om udvisning på grund af kriminalitet. Der vil gennem domstolenes praksis kunne udvikles nærmere retningelinier herom.

Bestemmelserne i nr. 1 og 2 angår direkte kun de i § 17 nævnte udlændinge, men finder ifølge § 18, nr. 1 også anvendelse på andre udlændinge.

Om de enkelte udvisningsgrunde bemærkes:

ad nr. 1

Efter den gældende udlændingelovs § 4, stk. 1, nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 7, kan en udlænding udvises, når udlændingens fortsatte ophold her i landet ikke er ønskelig af hensyn til statens sikkerhed eller som følge af udlændingens deltagelse i foranstaltninger, der har en mod den danske stat eller dens institutioner rettet fjendtlig karakter. Det er i folkeretten, herunder menneskerettighedskonventionerne, almindeligt anerkendt, at hensynet til statens sikkerhed kan begrunde udvisning af en udlænding, jfr. FN-konventionens art. 13, Europakonventionens

art. 8, stk. 2, og flygtningekonventionens art. 32 og 33, stk. 2. En sådan regel må anses som en nødvendig bestandel af landenes beredskabsforanstaltninger, blandt andet til imødegåelse af international terroristvirksomhed. Bestemmelserne er i 5-års perioden 1974-1978 kun benyttet i to tilfælde, jfr. ovenfor side 46.

Der er i udvalget enighed om, at også den kommende udlændingelov må indeholde hjemmel til udvisning af hensyn til statens sikkerhed. Den ændrede affattelse i forhold til bestemmelsen i den gældende udlændingelov tilsigter ikke nogen realitetsændring, men skyldes blandt andet ønsket om at bringe lovens ordlyd i bedre overensstemmelse med de internationalt anerkendte formuleringer i de nævnte konventioner. Herved forstås især de interesser, der værnes af straffelovens kap. 12 og 13; men formuleringen udelukker ikke, at også andre interesser af stor samfundsmæssig betydning kan tages i betragtning ved bestemmelsens anvendelse. Afgørelse om udvisning efter § 17, nr. 1, træffes administrativt af tilsynet med udlændinge med rekurs til justitsministeren og under dennes sædvanlige parlamentariske ansvar. Hvis der her i landet gennemføres en straffesag mod en udlænding for lovovertrædelse af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 eller 13, kan udlændingen dog under de i § 17, nr. 2, angivne betingelser udvises ved dommen, jfr. udkastets § 46.

ad nr. 2

Af den gældende udlændingelovs § 4, stk. 1, nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 6, fremgår, at udvisning kan ske, når en udlændings ophold her i landet på grund af begåede borgerlige forbrydelser af særlige grunde ikke er ønskeligt. Reglen, der er en undtagelsebestemmelse, har i de senere år på grund af væksten i den alvorlige kriminalitet - især narkotikakriminalitet - fundet stigende anvendelse, jfr. statistikken side 46. Om bestemmelsens anvendelsesområde henvises til betænkning nr. 882/1979 side 195.

Efter udkastet erstattes denne regel af en hjemmel til at udvise en udlænding, hvis denne idømmes fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter for en lovovertrædelse, der kan medføre fængsel i 2 år eller derover, og udlændingen under hensyn til den idømte straf samt arten og grovheden af den begående kriminalitet af særlige grunde ikke bør forblive her i landet.

Det er en betingelse for anvendelsen af den pågældende regel, at det strafbare forhold skal være fastslået ved dom og have medført frihedsstraf, jfr. udlændingebekendtgørelsens § 52, stk. 2, og bemærkningerne til denne bestemmelse i betænkning nr. 882/1979 side 118. Efter udkastet kræves det, at der er idømt fængsels-

straf, men udvisning kan også ske, hvis der er idømt en anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter, jfr. straffelovens kap. 9. Den idømte fængselsstraf skal være ubetinget, cfr. § 18, nr. 2, der også omfatter betingede frihedsstraffe.

Det er dernæst en betingelse, at lovovertrædelsen kan medføre fængsel i 2 år eller derover. Berigelsesforbrydelser, der straffes efter straffelovens § 285, og de fleste overtrædelser af særlovgivningen falder derfor uden for bestemmelsens anvendelsesområde. Blandt de forbrydelser i straffeloven, som herefter vil kunne medføre udvisning efter bestemmelsen, kan som praktiske eksempler nævnes: forskellige statsfjendtlige handlinger, der omfattes af lovens kap. 12 og 13, manddrab, grove sæderligheds- eller voldsforbrydelser, røveri, berigelsesforbrydelser, der straffes efter § 286, samt alvorlige almenfarlige forbrydelser, herunder narkotikakriminalitet. Som eksempel fra særlovgivningen kan nævnes skattekontrolloven, toldloven og lov om euforiserende stoffer.

Ved afgørelse af, om udvisning bør ske, skal domstolen tage hensyn til den idømte straf samt arten og grovheden af den begåede kriminalitet. I vurderingen kan indgå, om der er grund til at antage, at udlændingen fortsat vil begå lovovertrædelser, men forbrydelsens grovhed kan bevirke, at udvisning bør ske, selv om en sådan formodning ikke er til stede. De grunde, der taler for udvisning, skal afvejes overfor de i udkastets § 19 fremhævede hensyn, der kan tale imod en sådan afgørelse. Der er ikke i udkastet stillet forslag om, at straffen skal have en bestemt mindstestørrelse for at kunne medføre udvisning. Flertallet har fundet det rigtigst, at sanktionsfastsættelsen sker efter en helhedsvurdering, der ikke udelukker, at en bestemmelse om udvisning, hvis den indeholder en særlig belastning, kan få indflydelse på sanktionsfastsættelsen i øvrigt, således som det er tilfældet efter den svenske udlændingelov af 1980 § 40, sidste stk. Herved vil man formodentlig også bedst kunne undgå, at loven - som det har været tilfældet med den gældende ordning - kritiseres ud fra det synspunkt, at udvisning har karakter af en tillægsstraf.

ad mindretallets udkast til §§ 17 og 17 a

Mindretallet deler ikke flertallets opfattelse, hvorefter der ikke skulle være grundlag for en væsentlig begrænsning af den nuværende adgang til udvisning af udlændinge. Tværtimod finder mindretallet, at de forløbne års debat - herunder den kritik, som ikke mindst af folketingets ombudsmand har været rejst af myndighedernes praksis vedrørende udvisning - taler for, at der i lovgivningen fastlæg-

ges en noget snævere afgrænsning af udvisningsadgangen.

I kapitel 4, side 56, har mindretallet gjort rede for, hvorledes en sådan indskrænkning af udvisningsadgangen bør etableres i henseende til udvisning på grund af kriminalitet; sammesteds er det understreget, at mindretallets opfattelse på dette punkt ikke mindst er båret af hensynet til udlændingens herboende nære pårørende, især ægtefælle og mindreårige børn. Et hovedpunkt i mindretallets forslag herom er en bestemmelse, hvorefter adgangen til udvisning bortfalder, når udlændingen har boet her i 7 år, bortset fra tilfælde, hvor udvisningen må anses for påkrævet af hensyn til statens sikkerhed.

Mindretallets beskrivelse af den personkreds, der bør omfattes af beskyttelsen mod udvisning, fremgår af indledningen til henholdsvis § 17 og 17 a i udkastet; disse led i bestemmelserne skal sammenholdes med indledningen til flertalsudkastets § 17. Ud over de afvigende tidsfrister består forskellen mellem de to udkast i følgende:

- a) Mindretallet foreslår, at konventionsflygtninge opnår en højere grad af beskyttelse mod udvisning på grund af kriminalitet end efter flertallets forslag, og at også B-flygtninge får en mere kvalificeret beskyttelse mod udvisning omend ikke i så høj grad som konventionsflygtninge.
- b) Mens flertallet taler om udlændinge med tidsubegrænset opholdstilladelse og nordiske statsborgere, udvider mindretallet i § 17 a beskyttelsen til at omfatte alle udlændinge, der med henblik på varigt ophold har boet her i landet i det foreskrevne antal år.

ad a)

Mindretallet er enig med flertallet i, at konventionsflygtninge - uanset varigheden af deres ophold er i landet - bør tillægges en særlig beskyttelse mod udvisning (jfr. herved flygtningekonventionens art. 32 samt Flygtningehøjkommissariatets eksekutivkomité's konklusion nr. 7 (XXVIII)). Men mindretallet finder, at synspunktet bør gennemføres med større konsekvens, således at kun hensynet til statens sikkerhed kan medføre udvisning af sådanne flygtninge. Efter flertallets opfattelse bør også visse former for begået kriminalitet kunne medføre udvisning af konventionsflygtninge.

Endvidere foreslår mindretallet, at også B-flygtninge opnår en vis kvalificeret beskyttelse mod udvisning. Mindretallet har overvejet, om B-flygtninge i så henseende burde ligestilles med konventionsflygtninge, således at kun hensynet til statens sikkerhed kan medføre udvisning. Mindretallet har imidlertid afstået

fra at fremsætte forslag herom, blandt andet for at undgå, at en fuldstændig beskyttelse mod udvisning på grund af alvorlig kriminalitet skulle medføre den uønskede konsekvens, at myndighederne i visse tvivlstilfælde ville vælge at afslå opholdstilladelse som B-flygtninge til asylsøgende, der måske ellers kunne have opnået en sådan opholdstilladelse her i landet. Mindretallet har derfor omtalt B-flygtninge i § 17 a, mens konventionsflygtninge er omfattet af § 17.

ad b)

Den anførte forskel i udkastene er blandt andet en konsekvens af den i mindretallets § 17 a foreslåede 4 års-begrænsning for udvisning af andre grunde end statens sikkerhed og alvorlig kriminalitet. Da tidsubegrænset opholdstilladelse normalt først udstedes efter 5 års ophold (jfr. udkastets § 12), ville en 4 års-frist ikke få megen praktisk betydning, hvis man undtog alle udlændinge, der formelt stadig kun har tidsbegrænset opholdstilladelse, uanset at de klart befinder sig her i landet med henblik på varigt ophold. Endvidere finder mindretallet, at der - også uanset bestemmelsen i udkastets § 19 - ikke bør være en tidsmæssig fuldstændig ubegrænset adgang (således som konsekvensen ville være af flertallets udkast til § 17 sammenholdt med § 18, nr. 3) til at udvise udlændinge, der måtte have opholdt sig illegalt her i landet gennem en meget lang årrække. Sådanne udlændinge bør naturligvis kunne strafforfølges efter de almindelige regler herom; men en vis grad af beskyttelse mod udvisning bør efter mindretallets opfattelse indtræde efter fire års forløb. En udlænding, der har opholdt sig illegalt her i landet, vil således efter mindretallets udkast ikke kunne udvises, dersom han kan dokumentere, at han har boet her i mere end fire år f.eks. i fast samliv med en herboende, og der i øvrigt ikke foreligger udvisningsgrunde i form af alvorlig kriminalitet eller fare for statens sikkerhed.

ad § 17

Om fastlæggelsen af 7 års-grænsen henvises til mindretallets bemærkninger (side 56 - 57) samt til de bemærkninger vedrørende det samme spørgsmål, der af et tidligere mindretal er fremsat i betænkning 882/1979, side 115 - 116. Mindretallet finder, at 7 års-fristen bør fastslås i selve loven, idet en sådan tidsgrænse næppe kan forventes fastlagt i domspraksis, dels under hensyn til sagernes relative sjældenhed, dels på grund af den særlige betydning, som de i udkastets § 19 anførte momenter formentlig vil få i de enkelte afgørelser.

Bestemmelsen svarer i øvrigt til flertallets udkast til § 17, nr. 1; der henvises til bemærkningerne side 164 f., som mindretallet kan tilslutte sig.

ad § 17 a

Mindretallet har ønsket at lette sammenligningen mellem flertallets og mindretallets udkast ved i videst muligt omfang at følge flertalsudkastets systematik. Dette medfører blandt andet, at den i § 17 a anførte tidsfrist i realiteten er en frist for udvisning af de i § 18, nr. 2 og 3 nævnte grunde, ligesom fristen i § 17 gælder de i § 17 a anførte udvisningsgrunde.

I konsekvens af det generelle ønske om at søge udvisningsadgangen begrænset mest muligt foreslår mindretallet den således i § 17 a anførte frist for udvisning af de i § 18, nr. 2 og 3 anførte grunde (mindre alvorlig kriminalitet og ulovligt ophold) sat til 4 års ophold i stedet for 5 år, som foreslået af flertallet. Fastsættelsen af den form for tidsfrister må i et vist omfang bygge på fornemmelser og grove gennemsnitsbetragtninger; mindretallet finder det imidlertid ubetænkeligt, at fristen for de her omhandlede udvisningsgrunde af mindre graverende karakter ikke sættes højere end 4 års ophold.

I mindretallets udkast til § 17 a tillægges det afgørende betydning, hvorvidt der er idømt en fængselsstraf af et vist niveau (normalt af 1 års varighed, jfr. § 17 a, nr. 1). Kun på denne måde sikrer man efter mindretallets vurdering, at udvisningsgrundlaget virkelig kan karakteriseres som "alvorlig kriminalitet". Også flertallet taler om alvorlig kriminalitet; men ved den nærmere afgrænsning af dette begreb anvendes det kriterium, at forbrydelsens strafferamme skal indeholde mindst 2 års fængsel, suppleret med kravet om, at en fængselsstraf skal være idømt. Når flertallet som eksempel på anvendelsesområdet for den af disse medlemmer foreslåede regel om alvorlig kriminalitet nævner (side 166) "statsfjendtlige handlinger, der omfattes af (straffe)lovens kap. 12 og 13, manddrab, grove sædeligheds- eller voldsforbrydelser, røveri, berigelsesforbrydelser, der straffes efter § 286, samt alvorlige almenfarlige forbrydelser, f.eks. narkotikaforbrydelser", finder mindretallet anledning til at tilføje, at også en udlænding, der f.eks. idømmes 40 dages fængsel for at have kastet en ølflaske på et værtshus og derved forvoldt næsebrud på en sagesløs (se om en sådan sag i U.f.R. 1981, s. 269), ville kunne udvises efter ordlyden af flertallets udkast. Mindretallet finder, at det ved selve formuleringen af lovbestemmelsen bør udelukkes, at et eksempel som det nævnte skulle kunne medføre udvisning trods meget langvarigt ophold her i landet. Et langt sikrere mål for kriminalitetens grovhed får man ved at lægge vægt på den konkrete idømte straf.

Hverken efter flertallets eller mindretallets udkast er det tilstrækkeligt, at kravet om kriminalitetens art er opfyldt; der skal tillige foreligge en særlig

udvisningsgrund i form af gentagelsesrisiko eller retshåndhævelseskrav. I flertallets udkast er disse to udvisningsgrunde slået sammen i § 17, nr. 2. Mindretallet finder, at denne sammenstilling er uheldig, idet der herved åbnes mulighed for, at elementer af henholdsvis gentagelsesrisiko og retshåndhævelsesbetragtninger, der hver for sig ville være for svage til at begrunde udvisning, kan summeres og på denne måde føre til udvisning. Retssikkerhedsbetragtninger taler for, at man klart adskiller de to udvisningsgrunde - i øvrigt ganske svarende til retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 1 og stk. 2 om varetægtsfængsling - således som det er foreslået i mindretallets udkast til § 17 a, nr. 1 og 2.

I § 17 a, nr. 1, om gentagelsesfare er formuleringen af prognosegrundlaget for den eventuelt fortsatte kriminalitet ("hans forhold begrunder en nærliggende fare for, at ...") formuleret i overensstemmelse med straffelovens §§ 78 og 79 om rettighedsfortabelse, således som det i øvrigt har været foreslået af Folketingets ombudsmand (jfr. side 42, samt betænkning 882/1979, side 39 f).

Den sproglige udformning af retshåndhævelsesbetragtningen i nr. 2 svarer for så vidt til flertallets formulering i § 17, nr. 2. Bestemmelsen afløser den nugældende udlændingelov § 4, stk. 1, nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 6, der i lovens forarbejder blev karakteriseret som en undtagelsesregel, der skulle finde anvendelse, dersom det ville virke stødende på den almindelige retsfølelse, om den pågældende udlænding fik lov til at forblive her i landet. Denne bestemmelse har givet anledning til megen kritik, især fra Folketingets ombudsmand (jfr. FOB 1981, side 41 ff og 406 ff). Ombudsmanden fremhæver, at bestemmelsens begrundelse - i hvert fald til dels - ligger på det irrationelle plan, og at den deraf følgende vage udformning af bestemmelsen giver anledning til væsentlige retssikkerhedsproblemer. Bestemmelsen karakteriseres som "kriteriumsløs", og det fremhæves, at den således åbner mulighed for et videre anvendelsesområde end forudsat.

Mindretallet har på baggrund heraf overvejet, om retshåndhævelseshensyn helt kunne udgå som grundlag for udvisning, men finder ikke et forslag herom realistisk. I stedet må man søge at afgrænse bestemmelsens anvendelsesområde så klart som muligt. En sådan afgrænsning, der samtidig skal understrege bestemmelsens karakter af en undtagelsesregel, kan ske enten gennem en udtømmende opregning af de straffebestemmelser, hvis overtrædelse kan danne grundlag for udvisning ud fra retshåndhævelsesbetragtninger, eller ved at gøre idømmelse af en meget alvorlig straf til en betingelse for en sådan udvisning. Ud fra de samme betragtninger, som har ført mindretallet til at foretrække konkret idømt straf fremfor strafferammekriterier ved fastlæggelsen af begrebet "alvorlig kriminali-

tet", er den sidstnævnte løsning valgt. Ifølge udkastets § 17 a, nr. 2, skal der således være idømt en ubetinget straf af mindst 4 års fængsel, for at udvisning på grundlag af retshåndhævelsesbetragtninger kan komme på tale.

I mindretallets udkast til § 17 a tales om straf af fængsel, i henholdsvis 1 og 4 år. Dersom andre former for frihedsberøvelse i medfør af straffelovens kap. 9 (jfr. side 166) idømmes, må spørgsmålet om, hvorvidt udvisningsbetingelserne er opfyldt, afgøres ud fra en vurdering af varigheden af den fængselsstraf, der i givet fald ville være blevet idømt.

ad § 18

Reglerne finder anvendelse på andre udlændinge end dem, der omfattes af § 17. Da udlændinge normalt opnår tidsubegrænset opholdstilladelse efter 5 års ophold, jfr. udkastets § 12, stk. 1, og Rådsdirektiv 68/360 art. 6, stk. 1.b, vil de i praksis hovedsagelig gælde for udlændinge, der ikke har mere end 5 års ophold her i landet, og som ikke har opholdstilladelse efter udkastets § 7.

ad nr. 1

Da de udvisningsgrunde, der omtales i § 17, naturligvis også bør gælde for udlændinge, der har en ringere tilknytning til landet, indeholder bestemmelsen en henvisning, der muliggør en sådan anvendelse.

Også i mindretallets udkast til § 18 nr. 1, henvises der til de udvisningsgrunde, som er nævnt i de foregående bestemmelser. Mindretallet har imidlertid fundet, at kravet i § 17 a, nr. 2, om idømt fængselsstraf af mindst 4 års varighed ikke bør gælde for udlændinge, der har opholdt sig her i kortere tid end 4 år. I stedet foreslås det samme strafkriterium som i § 17 a, nr. 1 - straf af mindst 1 års fængsel - anvendt over for denne gruppe.

ad nr. 2

Af den gældende udlændingelovs § 4, stk. 1, nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 5, fremgår, at en udlænding kan udvises, når det på grund af en idømt frihedsstraf eller af anden særlig grund må antages, at han under opholdet her i landet vil begå forbrydelser. Om kritikken af denne bestemmelse og om dens praktiske anvendelsesområde henvises til betænkning nr. 882/1979, side 39, 118-19 og side 192-94. Statistiske oplysninger om bestemmelsens anvendelse findes side 45.

Bestemmelsen foreslås erstattet af udkastene til § 18, nr. 2. Ifølge flertallets udkast skal en udlænding kunne udvises, hvis den pågældende idømmes betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter for en lovovertrædelse, der kan medføre højere straf end hæfte; har udlændingen fast bopæl her i landet, kan udvisning dog kun ske, hvis der på grund af overtrædelsens beskaffenhed og omstændighederne i øvrigt er grund til at antage, at udlændingen fortsat vil begå lovovertrædelser her i landet.

Med hensyn til kravet om, at der skal være idømt betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter henvises til bemærkningerne til udkastets § 17, nr. 2, der også har gyldighed for denne bestemmelse.

I forhold til den gældende udlændingelovs regel indskrænkes udvisningshjemmelen til at angå lovovertrædelser, der kan medføre højere straf end hæfte. Herved understreges, at kun alvorligere forseelser kommer i betragtning. Hæftestrafte vil derfor kun kunne medføre udvisning, hvis strafferammen gav mulighed for idømmelse af fængselsstraf.

Som nævnt er udvisning efter bestemmelsen i den gældende lov betinget af, at det på grund af den idømte frihedsstraf må antages, at udlændingen under opholdet her i landet vil begå lovovertrædelser. Denne betingelse foreslås med nogle sproglige ændringer opretholdt i udkastet for så vidt angår udlændinge, der har fast bopæl her i landet, medens den bortfalder for udlændinge, der ikke har fast bopæl her. Udlændinge, som begår forbrydelser under et midlertidigt ophold, bør kunne udvises, også selv om der ikke er grund til at antage, at de vil fortsætte med at begå forbrydelser her i landet.

Der er ikke i flertallets udkast taget stilling til, hvilken risikograd vedrørende ny kriminalitet, der bør være forudsætningen for udvisning af en herboende udlænding. Om dette spørgsmål, der er rejst af Folketingets ombudsmand, henvises til betænkning nr. 882/1979 side 39 og 119-20. Spørgsmålets betydning beror i nogen grad på, at udvisning efter den hidtil gældende lovgivning sker administrativt, og at der derfor har været et vist behov for at opstille retningslinier for det administrative skøn. Udkastet forudsætter imidlertid, at afgørelsen fremtidig træffes ved dom, og der er i så fald næppe samme behov for at opstille nærmere retningslinier. Som anført i ovennævnte betænkning, side 120, er det i øvrigt næppe hensigtsmæssigt at opstille en bestemt risikograd som gældende for alle i betragtning kommende tilfælde. Der kan være grund til at skærpe kravet til risikograden i takt med varigheden af udlændingens ophold her i landet. Efter udkastet overlades det derfor til domstolene at udvikle eventuelle retningslinier gennem praksis. Det fremgår imidlertid af bestemmelsen, at der skal være bestemte grunde til

at antage, at udlændingen på ny vil begå forbrydelser her i landet. Denne betingelse svarer til fængslingsbetingelsen i rpl. § 762, stk. 1, nr. 1.

Efter den gældende udlændingelov er der også mulighed for at udvise en udlænding, når formodningen om, at den pågældende vil begå forbrydelser ikke beror på en tidligere frihedsstraf, men har en "anden særlig grund". Denne adgang til udvisning foreslås på grund af bestemmelsen ubestemte karakter ikke opretholdt. I visse tilfælde vil udkastets regler om afvisning, jfr. § 21, stk. 1, nr. 5 og stk. 3, kunne anvendes i stedet for.

Mindretallets udkast til § 18, nr. 2, afviger på et enkelt punkt fra flertallets udkast. Såfremt udlændingen har fast bopæl her i landet, finder mindretallet, at den begåede kriminalitet skal have medført en - betinget eller ubetinget - fængselsstraf; herved sikres det, at mindre alvorlig kriminalitet, som blot udløser en hæftestraf, normalt kun kan medføre udvisning af personer på korttidsophold.

ad § 18, nr. 3

Efter § 4 i den gældende udlændingelov kan en udlænding blandt andet udvises, hvis den pågældende er indrejst uden om paskontrollen, hvis udlændingen har udvisningstilhold, hvis udlændingen mangler pas, rejselegitimation eller visum eller overtræder reglerne om opholdstilladelse og arbejdstilladelse. Om anvendelsen af bestemmelserne i praksis henvises til betænkning nr. 882/1979 side 196-98. I 5 års perioden 1974-78 skete gennemsnitlig 22% af samtlige udvisninger efter disse regler.

De fleste af de tilfælde, hvor der er sket udvisning efter tilsidesættelse af reglerne om udlændinges adgang til ophold i landet, vil være omfattet af udvalgets udkast til nye afvisningsbestemmelser i § 21, stk. 1, nr. 1-3 og stk. 3, hvorefter afvisning kan ske i indtil 3 måneder efter indreisen.

I loven vil der derfor alene være behov for en regel, der bestemmer, at en udlænding kan udvises, hvis den pågældende har ophold eller arbejde her i landet uden fornøden tilladelse. I udkastets § 23 er det bestemt, at udlændinge, der ikke har ret til at opholde sig her i landet, skal udrejse af landet. Såfremt en udlænding ikke frivilligt rejser, skal politiet drage omsorg for udreisen. I grovere tilfælde af ulovligt ophold, og navnlig når der er grund til at frygte ulovlig tilbagevenden, vil der tillige kunne være behov for at udvise den pågældende, der derved vil få et indrejseforbud efter bestemmelsen i udkastets § 24. Det samme gælder efter flertallets opfattelse, hvis udlændingen ulovligt har taget arbejde.

Mindretallet finder, at arbejde uden fornøden tilladelse principelt bør mødes med straf, ikke med udvisning. I udkastet til § 18, nr. 3, omtales derfor kun ulov-

ligt ophold. Endvidere henviser mindretallet til de ovenfor anførte bemærkninger om anvendelse af straf frem for udvisning over for personer, der illegalt har opholdt sig her i landet gennem en længere årrække, og som måtte have etableret en fastere tilknytning til landet, f.eks. gemmen langvarigt samliv med en herboende.

Afgørelsen om udvisning træffes af tilsynet med udlændinge under rekurs til justitsministeren, jfr. udkastets § 43. Såfremt en straffesag for ulovligt ophold eller arbejde, jfr. udkastets § 52, stk. 1, nr. 3, gennemføres ved domstolene efter udkastets § 18, nr. 2. Denne fremgangsmåde kan navnlig komme på tale, hvis udlændingen nægter sig skyldig, jfr. betænkning nr. 882/1979, side 120-21.

ad § 18, nr. 4

Efter den gældende udlændingelovs § 4, stk. 1, nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 4 og 7, kan en udlænding udvises, hvis det må antages, at han helt eller delvis ernærer sig på ulovlig eller uhæderlig måde, hvis hans ophold strider mod hensynet til den offentlige orden eller sundhed, fordi han misbruger beruselsesmidler, herunder euforiserende stoffer, eller hvis hans ophold af hensyn til opretholdelse af ro og orden ikke er ønskelig. Med hensyn til bestemmelseernes anvendelsesområde henvises til betænkning nr. 882/1979 side 190-92 og 196. Det fremgår heraf, at de hovedsagelig retter sig mod udlændinge på korttidsophold. Ca. 38% af udvisningerne i 5-års perioden 1974-78 skete med hjemmel i disse bestemmelser, der således har stor praktisk betydning.

Det følger af udlændingebekendtgørelsens § 49, at udvisning efter de nævnte bestemmelser ikke kan ske, når udlændingen har boet i landet mere end 2 år. Den nærmere begrundelse herfor findes i den nævnte betænkning, side 112-14. Udkastet tilsigter at lovfæste den ordning, der omfatter følgende udvisningsgrunde:

a. Når udlændingen helt eller delvis ernærer sig på ulovlig vis.

Bestemmelsen omfatter betleri, spil, utugt og anden skadelig erhvervsvirksomhed, jfr. straffelovens kapitel 22, samt overtrædelse af politivedtægten ved falbyden af varer på offentlige steder, eller af næringslovgivningen ved omførsel, dørsalg og lignende. Endvidere vil bestemmelsen i særlige tilfælde kunne anvendes over for udlændinge, der helt eller delvis lever af mindre berigelseskriminalitet, f.eks. butikstyveri, lommetyveri, mindre hæleri, bedrageri med hensyn til rejsechecks m.v.

b. Når udlændingen på grund af alkoholmisbrug jævnligt har givet anledning til ulempe for andre eller til forstyrrelse af ro og orden.

Bestemmelsen vil kunne anvendes over for udlændinge, som på grund af spiritusmisbrug jævnligt har overtrådt politivedtægts bestemmelser om beruselse, gadeuorden og lignende. Det er en forudsætning, at de pågældende ikke har nogen nærmere tilknytning til landet i form af fast arbejde, familie eller ligende. Udvisning har også det formål ved hjemsendelse at give de pågældende en mulighed for behandling og resocialisering, som de ikke vil kunne få her i landet.

c. Når udlændingen ulovligt besidder eller bruger euforiserende stoffer.

Bestemmelsen bæres, for så vidt angår udlændinge, der er stofmisbrugere, af de samme hensyn som reglen under b. I modsætning til denne bestemmelse er det imidlertid ikke nogen betingelse, at den pågældende er misbruger, eller at der er tale om et jævnligt forbrug af euforiserende stoffer. Dette skyldes, at bestemmelsen i vidt omfang benyttes til at holde de udlændinge borte fra landet, som søger hertil for at købe eller sælge euforiserende stoffer, og som derved bidrager til at opretholde handlen med disse stoffer.

Som nævnt i betænkning nr. 882/1979 er behovet for udvisning af udlændinge efter bestemmelserne under a - c, foruden i hensynet til den offentlige orden begrundet i hensynet til at få den pågældende undergivet hensigtsmæssig behandling i hjemlandet. Dette hensyn har hidtil også kunne varetages ved anvendelse af reglerne om udvisning på grund af subsistensløshed, jfr. den gældende lovs § 4, stk. 1, nr. 7. Da lovudkastet ikke opretholder denne udvisningshjemmel, har flertallet ikke kunnet tiltræde mindretallets ønske om, at den tidsmæssige grænse for anvendelse af reglerne i § 18, nr. 4, bør nedsættes til 1 år, jfr. diskussionen herom i den nævnte betænkning. Der er i udvalget enighed om, at bestemmelsen ikke bør anvendes i tilfælde, hvor der alene er tale om besiddelse af bagatelagtige mængder af hash til eget forbrug, og den pågældende har bopæl her i landet.

Det er karakteristisk for de lovovertrædelser, der kan begrunde udvisning efter § 18, nr. 4, at de kun uddtagelsesvis giver anledning til straffeforfølgning ved domstolene. Den hidtidige adgang til administrativ udvisning foreslås derfor af praktiske grunde opretholdt. Dette er ikke til hinder for, at afgørelsen i de tilfælde, hvor der rejses straffesager, vil kunne træffes ved dommen, hvis betingelserne herfor i § 18, nr. 2 er til stede.

Mindretallet foreslår, at de i § 18, nr. 4, nævnte udvisningsgrunde suspenderes allerede efter et års ophold her i landet. Der henvises til de bemærkninger, der af et tidligere mindretal blandt udvalgets medlemmer er blevet fremsat i betænkning 882/1979, side 113 f, som begrundelse for, at en 1 års-regel bør foretrækkes. Hovedpunktet i begrundelsen var, at da de pågældende udvisningsgrunde i praksis alligevel ikke er blevet anvendt overfor udlændinge med mere end 1

års ophold bag sig, er flertalsudkastets 2 års-regel uden rod i noget praktisk behov. Det nuværende mindretal fastholder denne opfattelse og foreslår opholdstiden i § 18, nr. 4, sat til 1 år. Der er hermed ikke tale om nogen materiel forbedring af udvisningsreglerne, men alene om kodifikation af praksis.

ad § 19

Som nævnt ovenfor side 42 har Danmark ved at tiltræde menneskerettigheds-konventionerne forpligtet sig til at respektere disses forbud mod umenneskelige behandling og pålæg om beskyttelse af familielivet. Disse forpligtelser medfører, at udvisning ikke altid vil være berettiget, selv om betingelserne i udkastets §§ 17-18 er til stede.

I § 52, stk. 1, i udlændingebekendtgørelsen, er der i overensstemmelse med udvalgets forslag herom i betænkning nr. 882/1979, side 117-118, opregnet nogle af de hensyn, som kan tale imod at træffe bestemmelse om udvisning, selv om udvisningsgrundlaget i øvrigt er til stede. Denne bestemmelse foreslås optaget i loven.

Det blev i forbindelse med ophævelsen i 1965 af straffelovens § 76 fremhævet som en mangel ved domstolsbestemt udvisning, at de indebar risiko for, at der ved afgørelsen blev lagt for megen vægt på det strafbare forholds beskaffenhed og ikke taget tilstrækkeligt hensyn til personlige forhold, som ikke kom frem under straffesagen. Denne indvending vil ikke kunne gøres gældende, hvis loven indeholder vejledning om de humanitære hensyn, der bør inddrages under sagens behandling. Det må derfor forventes, at domstolenes afgørelse vedrørende udvisning vil blive præget af individuelle hensyn.

Efter bestemmelsen skal der udover udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund og varigheden af opholdet tages hensyn til, om udvisning vil være særligt belastende på grund af udlændingens personlige forhold (alder, køn og helbreds-tilstand m.v.), eller på grund af udlændingens personlige eller familiemæssige tilknytning til herboende danske eller udenlandske statsborgere. Sidstnævnte hensyn er ikke alene et hensyn til udlændingen selv, men tillige et hensyn til den pågældendes herboende nære pårørende, der ofte vil have vanskeligt ved at følge udlændingen til hjemlandet eller til et andet land. Det er således udvalgets opfattelse, at en udlænding, der under lovligt ophold her i landet lever sammen med sine mindreårige børn eller med en ægtefælle, der ønsker at opretholde samlivet, ikke bør udvises, medmindre der foreligger særligt graverende forhold. Mindretallet ønsker at tilføje, at også i forhold til udlændinge, der opholder sig ulovligt her i landet, kan hensynet til de nære pårørende være så stærkt, at almindelig straf bør anvendes frem for udvisning.

Efter bestemmelsen skal der også tages hensyn til udlændingens eventuelt manglende eller svage tilknytning til det eller de lande, hvor udlændingen efter en udvisning kan ventes at tage ophold. En udlændings forbindelse med hjemlandet kan være ringe, f.eks. fordi den pågældende er rejst derfra i en meget ung alder. Udvisningen bør i så fald kun ske i særligt kvalificerede tilfælde. At forholdene i udlændingens hjemland generelt er ringere end forholdene her i landet, er ikke i sig selv et hensyn, der bør indgå i afvejningen, jfr. betænkning nr. 882/ 1979 side 118.

Hvis en udlænding har opholdstilladelse efter udkastets §§ 7 og 8 som A- eller B-flygtning, vil de hensyn, der har begrundet en sådan opholdstilladelse, normalt taler imod udvisning.

Mindretallet foreslår, at der til bestemmelsen i § 19, nr. 3, tilføjes følgende passus: "... eller risiko for, at udlændingen vil lide overlast i et sådant land". Tilføjjelsen skal betone, at udvisning ej heller bør finde sted, såfremt udlændingen derved kunne risikere at blive udsat for særligt byrdefulde straffeforanstaltninger (især legemsstraffe). Dette synspunkt, der ligger i forlængelse af Folketingets ombudsmands opfattelse (jfr. FOB 1977, side 77), har i de senere år fået stigende aktualitet (jfr. til eks. Järborg, Svensk Juristtidning 1981, s. 466 ff, om den nyere udvikling i pakistansk strafferet).

ad § 20

I § 51 i udlændingebekendtgørelse nr. 196/1980 blev i overensstemmelse med udvalgets forslag i betænkning nr. 882/1979 side 117 bestemt, at den tid, hvori en udlænding har afsonet fængselsstraf eller været undergivet anden frihedsberøvelse i henhold til straffeloven, ikke medregnes i det tidsrum, der er afgørende for udvisningsreglernes anvendelse, jfr. bekendtgørelsens §§ 49 og 50.

Den af flertallet foreslåede bestemmelse har samme indhold. Tilføjjelsen om, at der også bortset fra den tid, hvori udlændingen har opholdt sig her i landet uden fornøden tilladelse, indebærer ikke nogen realitetsændring. I bekendtgørelsens §§ 49 og 50 er 2- og 5-årsfristerne udtrykkeligt begrænsede til lovligt ophold.

Baggrunden for bestemmelserne er, at hverken strafafsoning, anden frihedsberøvende foranstaltning eller ulovligt ophold normalt giver en udlænding den kvalificerede tilknytning til landet, som er forudsætningen for, at udvisningsadgangen efter lovudkastet bør begrænses i takt med opholdets varighed. Bestemmelsen udelukker derimod ikke, at et langvarigt ulovligt ophold eller et fængselsophold tages i betragtning som et hensyn, der efter udkastets § 19 kan tale imod udvisning.

Mindretallet kan ikke tilslutte sig flertallets udkast til § 20. På den ene side bør afsoning af frihedsstraf gennem f.eks. 4 år næppe uden videre bringe udlændingen ind under den samme beskyttelse mod udvisning, som gælder for andre udlændinge, der har opholdt sig her i et tilsvarende tidsrum. Men på den anden side bør lovbestemmelsen heller ikke udformes således, at man ser helt bort fra den del af opholdstiden, der er tilbragt i frihedsberøvelse; at der gennem en udstrakt anvendelse af principperne i udkastets § 19 kunne opnås en modifikation i en sådan fradragsregel, afbøder ikke i sig selv mindretallets betænkeligheder.

Mindretallet kan tiltræde den opfattelse, at strafafsoning ikke giver udlændingen den kvalificerede tilknytning til det danske samfund, som ligger til grund for den tidsmæssige begrænsning af anvendelsesområdet for de forskellige udvisningsgrunde i §§ 17-18; men samtidig må det understreges, at en langvarig frihedsstraf her i landet meget vel kan berøve udlændingen de tilknytningspunkter, han måtte have haft til hjemlandet. Hertil kommer, at udvisning efter strafafsoning - som ofte fremhævet - normalt antager karakter af en tillægsstraf, hvilket i sig selv kan tale for at udvise en vis tilbageholdenhed i henseende til udvisning af personer, der har afsonet langvarig frihedsstraffe her.

Endelig ønsker mindretallet også i denne forbindelse at fremhæve hensynet til de pårørende (se herved mindretallets bemærkninger, side 56). For en ægtefælle eller et mindreårigt barn vil det stadig være byrdefuldt at skulle forlade Danmark (eller skilles fra udlændingen) efter mange års forløb, uanset om faderen eller ægtemanden har tilbragt en væsentlig del af tiden i fængsel. Mindretallet har derfor foreslået en regel, hvorefter udgangspunktet er, at opholdstiden i §§ 17-18 skal beregnes på normal vis også for strafafsonere, men hvor der dog samtidig er adgang til at fradrage frihedsberøvelsestiden - eller en del heraf - såfremt der måtte være særlige grunde hertil.

ad kapitel IV

Ovenfor under 4.5.1. (side 58) er der i hovedtræk redegjort for udvalgets overvejelser vedrørende nye regler om afvisning. Der har i udvalget været enighed om at give reglerne i lovudkastet i hovedsagen samme indhold som udlændingelovens § 2, men at tilstræbe en forenkling i forhold til denne bestemmelse. Udvalget foreslår derudover, at adgangen til at afvise bortfalder over for udlændinge med en nærmere bestemt tilknytning til Danmark, men at den tidsmæssigt udstrækkes til at omfatte hele det opholdstilladelsesfri tidsrum på 3 måneder efter indreisen. Herved muliggøres den i bemærkningerne til lovudkastets kapitel III omtalte forenkling af udvisningsbestemmelserne og en begrænsning i anvendelsesområdet for disse.

Afvisningsreglerne modificeres af de regler, der følger af den nordiske pas-kontroloverenskomst og EF-reglerne.

Reglerne om kompetencen til at træffe afgørelse om afvisning er optaget i lovudkastets kapitel VIII § 45, stk. 1. For så vidt angår udlændinge, der påstår at være flygtninge, er særlige regler optaget i lovudkastets §§ 45, stk. 2 og 47, stk. 2, nr. 3.

ad § 21

Der er i udvalget enighed om, at reglerne i udlændingelovens § 2 om afvisning er for vidtgående i forhold til udlændinge, som har fast bopæl her i landet, og at sådanne udlændinges adgang til indrejse og ophold kun bør kunne bringes til ophør efter reglerne i kapitel II og III. Der er endvidere enighed om, at den samme retsstilling skal gælde for udlændinge uden fast bopæl her i landet, når de har fået opholdstilladelse og er indrejst i landet. Derimod er der ikke enighed om, hvorledes der skal forholdes, hvis det ved indreisen konstateres, at der foreligger en afvisningsgrund for en udlænding, som har fået opholdstilladelse. Udlændingen kan f.eks. have opnået tilladelse på grundlag af en ansøgning indgivet til en dansk diplomatisk eller konsulær repræsentation i udlandet, hvorefter der efterfølgende, inden udlændingens indrejse, indtræffer en afvisningsgrund.

Flertallet finder, at der i en sådan situation bør være mulighed for at afvise udlændingen ved paskontrollen, hvor forholdet opdages, frem for at der gives udlændingen adgang til at indrejse og opholde sig her for at afvente udfaldet af en sag om inddragelse af opholdstilladelsen eller om udvisning. Visumpligtige må på tilsvarende måde tåle, at de kan blive afvist ved grænsen uanset visum, jfr. foran under bemærkningerne til § 4, stk. 1, side 126.

Mindretallet finder derimod, at en udlænding med opholdstilladelse kun bør

kunne afvises ved indrejsen, såfremt det findes påkrævet af hensyn til statens sikkerhed. En opholdstilladelse forudsætter en mere indgående prøvelse end et visum. Hensynet til retssikkerheden taler for, at en udlænding med opholdstilladelse kun, hvis sikkerhedsmæssige hensyn kræver det, bør kunne undrages de garantier, der er indbygget i reglerne om inddragelse af opholdstilladelse eller om udvisning, ved at den pågældende nægtes adgang til landet efter reglerne om afvisning.

ad stk. 1

Afvisningsgrundene i nr. 1 - 5 svarer til bestemmelserne i udlændingelovens § 2, stk. 1, nr. 1 - 8, men er forenklet betydeligt i forhold hertil.

Nr. 1 om indrejseforbud, nr. 2 om de formelle bestemmelser med hensyn til pas, visum og indrejse, nr. 3 om ophold og arbejde uden tilladelse og nr. 4 om manglende subsistensmidler og midler til hjemrejsen har i det væsentlige samme indhold som bestemmelserne i lovens § 2, stk. 1, nr. 8, 1, 3 og 2. Tilføjelsen i nr. 4 om, at udlændingen ved indrejsen skal være i besiddelse af de nødvendige midler til hjemrejsen, er i overensstemmelse med hidtidig praksis.

I stedet for afvisningsgrundene i udlændingelovens § 2, stk. 1, nr. 4 - 7 indeholder udkastet bestemmelsen i nr. 5, hvorefter en udlænding kan afvises, når sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde eller hensynet til den offentlige orden tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

De gældende bestemmelser i lovens § 2, stk. 1, nr. 4 - 7, indeholder en række afvisningsgrunde, hvis væsentligste begrundelse antagelig har været, at de tillige skulle tjene som udvisningsgrunde, jfr. lovens § 4, stk. 1, nr. 3. I udkastet er udvisningsspørgsmålet nu reguleret i §§ 17 og 18. Ved indrejsen har bestemmelserne kun fundet anvendelse i beskedent omfang, fordi de forhold, hvorunder pas-kontrollen udføres, ikke tillader en sådan nøjere undersøgelse eller vurdering, som bestemmelsernes anvendelse forudsætter.

Det må imidlertid anses for nødvendigt at opretholde en hjemmel til at afvise en udlænding, som udgør en sikkerheds- eller sundhedsmæssig risiko, eller hvis ophold strider mod den offentlige orden. Der er valgt en formulering, som svarer til art. 2, stk. 1, i rådsdirektiv nr. 64/221.

De særlige regler for statsborgere i andre nordiske lande begrundes, at stk. 1, nr. 2, kun finder anvendelse på disse, når de indrejser fra et ikke-nordisk land, jfr. stk. 2. De er heller ikke omfattet af nr. 3, da tilladelse til ophold og arbejde ikke er fornøden. Udlændinge, der er omfattet af EF-reglerne, kan ikke afvises efter stk. 1, nr. 4.

ad stk. 3

Reglen, der er en nydannelse i udlændingelovgivningen, indebærer, at afvisning af en udlænding kan ske i hele det tidsrum på 3 måneder fra indrejsen, hvor en udlænding normalt kan opholde sig uden opholdstilladelse. Med hensyn til forskellen mellem flertallets og mindretallets udkast henvises til bemærkninger i indledninger til § 21.

At afvisningsreglerne i stk. 1 - 5 får et videre anvendelsesområde end tidligere, må anses for ubetænkeligt. Afvisning er en mindre indgribende foranstaltning over for en udlænding end udvisning, som ellers måtte bringes i anvendelse, og som i modsætning til afvisning ville medføre, at udlændingen fik indrejseforbud. Bestemmelsen udelukker imidlertid ikke, at udlændinge på korttidsophold kan udvises efter udkastets §§ 17 - 18. For udlændinge, der er omfattet af EF-reglerne, kan afvisning efter indrejsen dog kun finde sted efter § 21, stk. 1, nr. 1 og 5, jfr. herved § 21, stk. 1, nr. 4 og stk. 3, sidste punktum.

ad § 22

Bestemmelsen er en følge af den nordiske paskontroloverenskomst, der har gjort de nordiske lande til et fælles paskontrolområde. Det nordiske land, over hvis grænse indrejsen finder sted, udfører paskontrol på de øvrige nordiske landes vegne. I de nordiske landes udlændingelovgivning findes der derfor regler, der giver hjemmel til at afvise ikke-nordiske statsborgere, som ønsker at rejse videre til et andet nordisk land i strid med dette lands indrejseregler.

Udkastet tilsigter ikke nogen ændring i forhold til bestemmelserne i udlændingelovens § 2, stk. 2 - 4, men er betydeligt forenklet i forhold til disse.

Det er heller ikke nogen ændring, at bestemmelsen ikke finder anvendelse på udlændinge, der er omfattet af EF-reglerne, jfr. udkastets § 2. En EF-statsborger, der har fået meddelt indrejseforbud i Sverige, kan således ikke afvises ved indrejse i Danmark, hvis han er arbejdssøgende.

Den bestemmelse, der har størst praktisk betydning, er reglen i stk. 1, der giver hjemmel til at afvise udlændinge, som er udvist af et andet nordisk land med indrejseforbud til dette. For så vidt angår de øvrige afvisningsmuligheder, som paskontroloverenskomsten forudsætter, skønnes det tilstrækkeligt, at den danske udlændingelov indeholder en henvisning til vedkommende nordiske lands lov.

ad kapitel V

Kapitlet indeholder forskellige regler, der regulerer konfliktsituationer mellem en udlænding og myndighederne i forbindelse med afvisning, udvisning og anden afbrydelse af opholdet.

1. Regler om udlændingens udrejse eller udsendelse - § 23.
2. Regler om indrejseforbud - § 24.
3. Regler om klagefrister m.v. - § 25.
4. Regler om tilbageholdelse af udlændinge m.v. - §§ 25 - 29.

ad § 23

Bestemmelsen i stk. 1, der er ny, indeholder den selvfølgelige regel, at en udlænding, der ikke efter reglerne i kapitel I - IV har ret til at opholde sig her i landet, skal udrejse, jfr. ovenfor i kapitel 5.1. side 59. Hvis udlændingen ikke frivilligt udrejser, påhviler det politiet at sørge for, at udrejse sker. Reglen er i overensstemmelse med hidtidig praksis. Den finder anvendelse i alle situationer, hvor en udlænding ikke har ret til at være i landet, det vil sige ved afvisning, udvisning og ophør af opholdstilladelse, hvad enten ophøret skyldes nægtelse af fornyelse, udløb, inddragelse eller bortfald af opholdstilladelsen. Da reglen har karakter af en tvangsforanstaltning, finder udvalget, at den bør fremgå udtrykkeligt af loven.

I langt de fleste tilfælde udrejser udlændingene frivilligt, uden at politiet inddrages. I mange tilfælde består politiets medvirken ved udrejsen kun i en rent praktisk bistand, f.eks. i form af billetbestilling eller ledsagelse til grænsestationen efter forudgående aftale med udlændingen selv. I relativt få tilfælde er det nødvendigt for politiet i det hele at sørge for udrejsen. I sådanne tilfælde kan det være nødvendigt at tilbageholde udlændingens pas, billet eller eventuelt udlændingen selv for at sikre, at udrejsen sker, jfr. herved bestemmelserne i udkastets §§ 26 - 28. Efter omstændighederne må politiet afholde de nødvendige udgifter, såfremt udlændingen ikke selv er i stand til det, jfr. udkastet til § 40.

ad stk. 2 og 3

Der er ikke i den gældende lov fastsat regler om, til hvilket land en udlænding, der ikke frivilligt vil udrejse, skal udrejse. Kun det land, hvor udlændingen

har statsborgerret, eller som har forsynet udlændingen med rejselegitimation, der gælder for tilbagerejse til dette land, er forpligtet til at lade udlændingen indrejse. Udrejsen sker derfor sædvanligvis til hjemlandet eller det land, hvor udlændingen har ret til at rejse tilbage, i overensstemmelse med udlændingens egne ønsker. Der er dog principielt intet i vejen for, at udlændingen udrejser til et tredie land, men hvis der er risiko for, at udlændingen bliver afvist ved indrejsen dertil, eller udlændingen kan befrygtes at ville begå kriminalitet kort efter indrejsen deri, kan danske interesser dog gøre det påkrævet at sende udlændingen til hjemlandet.

Som nævnt ovenfor i kapitel 5.1., side 59, bør der dog fastsættes visse begrænsninger med hensyn til politiets valg af det land, hvortil udlændingen skal udsendes.

Flygtningekonventionens art. 33 indeholder følgende bestemmelse:

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

2. nærværende bestemmelse kan dog ikke påberåbes af en flygtning, som med rimelig grund må anses for en fare for det lands sikkerhed, i hvilket han befinder sig, eller som efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i det pågældende land."

Flertallet finder, at begrænsningerne med hensyn til politiets valg af land ikke bør begrænses ud over, hvad der følger af denne artikel, men at den vurdering, som politiet skal foretage, bør gælde ved udsendelsen af enhver udlænding, der er truet af forfølgelse i flygtningekonventionens forstand, selv om den pågældende ikke måtte have opnået opholdstilladelse som flygtning. I udkastets stk. 3 er der desuden foretaget enkelte ændringer i forhold til konventionens art. 33, stk. 2, hvorved udlændingens retsstilling forbedres.

Mindretallet finder, at beskyttelsen bør være videregående end det minimum, der følger af flygtningekonventionens art. 33. Når udkastets § 7 hjemler flygtningen ret til asyl, bør beskyttelsen mod udsendelse til det land, hvor flygtningen forfølges, i fuld udstrækning omfatte den samme forfølgelsesrisiko. Ifølge mindretallets forslag til § 23, stk. 2, udelukkes enhver form for - direkte eller indirekte - udsendelse af en konventionsflygtning til et land, hvor han risikerer forfølgelse af den i flygtningekonventionen art. 1 A nævnte karakter.

Mindretallet har ligeledes ønsket at give B-flygtninge en vis beskyttelse

mod refoulement, men har dog ikke ment at kunne give B-flygtninge den samme absolutte beskyttelse som konventionsflygtninge. Dette følger bl.a. af, at B-flygtninge ikke nyder den samme beskyttelse mod udvisning som konventionsflygtninge (jfr. mindretallets udkast til §§ 17 og 17 a samt bemærkningerne hertil side 167 f.). I § 23, stk. 3, modificeres princippet om "non-refoulement" for B-flygtninges vedkommende, såfremt den pågældende må antages at frembyde en fare for landets sikkerhed, eller hvis den pågældende efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må antages at frembyde nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed. Selv om B-flygtninge således ikke nyder samme beskyttelse som konventionsflygtninge, er de dog efter mindretallets udkast bedre beskyttet mod refoulement, end de ville være efter flertallets udkast til § 23.

ad § 24

Bestemmelsen indeholder reglerne om indrejseforbud, jfr. udvalgets almindelige bemærkninger i kapitel 5.2., side 60 - 61.

Af stk. 1 fremgår, at en dom eller beslutning om udvisning medfører indrejseforbud. Virkningen af indrejseforbudet er, at udlændingen ikke uden tilladelse må indfinde sig her i landet, så længe forbudet er gyldigt. Indrejseforbudet er således ikke absolut. Udlændingen er stillet som en visumpligtig udlænding, jfr. bemærkningerne til udkastets § 4.

Forbudet kan gøres tidsbegrænset, men udkastet indeholder i øvrigt ikke regler om varigheden af indrejseforbudet. I udlændingebekendtgørelse 196/1980 § 54 er fastsat nogle bestemmelser herom. Regler om udløbstidspunktet for tidsbegrænsede forbud er overført herfra. Den er begrundet i administrative hensyn. Er der ved dom truffet beslutning om udvisning, træffes afgørelsen om indrejseforbudets varighed ved dommen.

Om praksis vedrørende indrejseforbud henvises til betænkning 882/1979, side 203-4.

Stk. 2. Efter udkastet påhviler det som hidtil politiet at give udlændingen meddelelse om indrejseforbudet og vejlede om retsvirkningerne heraf. Reglen er med enkelte ændringer i overensstemmelse med de hidtil gældende regler i udlændingelovens § 5, stk. 1. Betænkning 882/1979 indeholder side 26 f. en fylldig redegørelse for den hidtil gældende procedure ved meddelelse af indrejseforbud (udvisningstilhold). Der tilsigtes ingen ændringer heri. Indrejseforbudet udleveres samtidig med, at politiet fastsætter en udrejsefrist. Indrejseforbudet udfærdiges på en særlig blanket, som udleveres til udlændingen - eventuelt under medvirken af en tolk.

Blanketten er for tiden oversat til 16 sprog. Indrejseforbudet er derfor næsten altid affattet på udlændingens eget sprog eller et sprog, som udlændingen forstår.

I betænkningen er gengivet den diskussion, som har været rejst omkring spørgsmålet om begrundelse af indrejseforbudet. Østre Landsrets dom af 16. oktober 1978, der anerkendte, at afkrydsning af en blanket er tilstrækkeligt til at opfylde udlændingelovens begrundelseskrav, er nu stadfæstet ved Højesterets dom af 16. april 1980 (U.f.R. 1980, side 504). Afgørelsen har givet anledning til kommentarer i U.f.R. 1980 B, side 349 ff og 1981 B, side 127 og side 260 - 62. Er afgørelsen om udvisning truffet ved dom, er det tilstrækkeligt, at politiet ved udleveringen af meddelelsen om indrejseforbudet henviser til dommen.

Stk. 3 indeholder reglerne om ophævelse af indrejseforbud. Efter den gældende lovs § 5, stk. 2, kan et indrejseforbud (tilhold) ophæves, når omstændighederne taler derfor. I praksis afhænger udlændingens mulighed for at opnå en ændring af forbudet af den tid, der er forløbet, og af om der foreligger væsentlige nye omstændigheder. Afgørelsen træffes af tilsynet med udlændinge med rekurs til justitsministeriet.

Udkastet opretholder disse regler for så vidt angår administrative udvisningsbeslutninger.

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

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

De forhold, der kan begrunde en ophævelse af et indrejseforbud, vil normalt være af samme art som dem, der taler for at meddele udlændingen opholdstilladelse, det vil sige en stærk tilknytning til landet eller til herboende personer.

Om den praksis, der følges ved ophævelse af indrejseforbud, henvises til betænkning 882/1979 side 204. Ophævelsen sker normalt uden særlige vilkår. I nogle tilfælde stilles det dog som betingelse, at udlændingen helt eller delvis tilbagebetaler de udgifter, som staten har afholdt i forbindelse med den pågælden-

des udvisning og udsendelse af landet. Udlændingen bør imidlertid ikke stilles ringere, end hvis han selv frivilligt havde forladt landet på egen bekostning. Udgifter til eventuel politiledsagelse under udsendelsen bør derfor ikke afkræves udlændingen. Da hidtidig praksis ikke har været i overensstemmelse hermed, foreslås det i udkastets § 40, stk. 1, præciseret, at kun udgifterne ved udlændingens egen udrejse påhviler udlændingen, jfr. nedenfor side 206. Taler meget stærke grunde for at meddele opholdstilladelse, bør manglende evne til at tilbagebetale udgifterne ikke være en hindring for ophævelse af indrejseforbudet.

ad § 25

Bestemmelsen indeholder reglerne om den tidsfrist med hensyn til udrejse, som skal fastsættes over for en udlænding, der ved dom eller administrativ beslutning har fået pålæg om at forlade landet. Bestemmelsen indeholder endvidere klageregler og regler om klagers opsættende virkning.

De gældende regler herom findes i udlændingelovens § 7. I udkastet foreslås disse regler i det væsentlige opretholdt.

Stk 1 fastslår, at følgende administrative afgørelser skal indeholde en frist for udrejse: Afslag på ansøgning om opholdstilladelse, der kan indgives her i landet, jfr. bemærkningerne til § 9, stk. 2, beslutning om inddragelse af opholdstilladelse og beslutning om udvisning efter udkastets § 18, nr. 3 og 4. Et afslag på ansøgning om forlængelse af et visum, indgivet under ophold i Danmark, skal således ikke indeholde en udrejsefrist. Det samme gælder en beslutning om afvisning, jfr. i øvrigt stk. 5.

Stk. 2 opretholder de nuværende regler om udrejsefristens længde, jfr. udlændingelovens § 7, stk. 2. Begrundelsen for udrejsefristen er, at udlændingen skal have en rimelig tid til at ordne sin udrejse og bringe sine forhold i Danmark i orden inden udrejsen, f.eks. i forhold til familie, arbejdsgiver, logivært og lignende. Fristen er 1 måned for statsborgere i et andet nordisk land, som har haft bopæl her, og for udlændinge, der hidtil har haft opholdstilladelse. For andre udlændinge må fristen ikke være kortere end 15 dage. Begge udrejsefrister kan i påtrængende tilfælde forkortes, f.eks. hvis udlændingens pas er ved at udløbe, eller udlændingen er frihedsberøvet.

Såfremt en udlænding ikke overholder udrejsefristen, kan vedkommende udvises, jfr. udkastets § 18, nr. 3, eller straffes, jfr. udkastets § 52, stk. 1, nr. 3.

Stk. 3 indeholder regler om, at visse klager har opsættende virkning med hensyn til udrejse. Klagen skal vedrøre en afgørelse, der omfattes af stk. 1, det

vil sige, at afgørelsen efter loven skal indeholde frist for udrejse. De udlændinge, som har ret til at forblive her i landet under klagesagens behandling, er EF-statsborgere, nordiske statsborgere, der har bopæl her, og andre udlændinge, der hidtil har haft opholdstilladelse her. Fristen for indgivelse af rettidig klage udvides fra 3 dage, jfr. den gældende lovs § 7, stk. 3, til 7 dage. Politiet skal som hidtil give udlændingen meddelelse om den trufne afgørelse og gøre udlændingen bekendt med udrejsefrist, klageadgang og virkning af klagen med hensyn til suspension af udrejsefristen, jfr. stk. 1, 2. pkt. I praksis gives denne vejledning såvel skriftligt som mundtligt, idet udlændige, der modtager afslag, normalt tilsiges til at give møde hos politiet, hvor afgørelsen meddeles, og det skriftlige afslag udleveres.

Begrundelsen for, at klagefristen foreslås forlænget fra 3 til 7 dage, er, at der herved gives udlændingen bedre tid til at overveje klagen og eventuelt søge bistand hos advokat eller anden rådgiver. Forlængelsen af fristen vil næppe frembyde større praktiske vanskeligheder.

Fastholdes afgørelsen i klageinstansen, fastsættes som hidtil en ny udrejsefrist i overensstemmelse med reglerne i stk. 2.

Reglerne om, at politiet skal fastsætte en udrejsefrist, foreslås også bragt i anvendelse, når udvisning er bestemt ved dom, jfr. udkastet til stk. 4. Fristen regnes i så fald fra dommens afsigelse eller fra dommens forkyndelse.

Stk. 5 bestemmer, at klage over en afvisningsbeslutning ikke giver udlændingen ret til at indrejse i landet. En udlænding, som afvises ved grænsen, må således rejse tilbage til det land, som udlændingen kom fra. Sker afvisning efter indrejsen, jfr. udkastet til § 21, stk. 3, har udlændingen ikke krav på udrejsefrist, men må udrejse straks eller efter politiets bestemmelse. En klage over afgørelsen har ikke opsættende virkning, medmindre politiet eller justitsministeriet undtagelsesvis giver udlændingen tilladelse til at blive i landet under behandlingen af klagen.

ad §§ 26 - 29

Disse bestemmelser indeholder udvalgets forslag til en nærmere regulering af myndighedernes adgang til at fastsætte begrænsninger i en udlændings bevægelsesfrihed, indtil der foreligger en afgørelse om afvisning eller udvisning, og indtil afgørelsen kan iværksættes. Hovedpunkterne i udvalgets overvejelser er beskrevet i kapitel 5.3., side 61 ff, hvoraf det også fremgår, at der ikke er enighed om indholdet af lovudkastets § 29 om domstolskontrollen med administrativ frihedsberøvelse.

ad § 26

Bestemmelsen omhandler de foranstaltninger af mindre indgribende karakter, som politiet kan bringe i anvendelse over for en udlænding, indtil der er truffet afgørelse om afvisning eller udvisning, eller indtil en sådan beslutning kan iværksættes.

Til nr. 1 om deponering af pas, anden rejselegitimation eller billet: Deponeres pas eller anden rejselegitimation, forsyner politiet udlændingen med en kvittering, der tjener som legitimation under opholdet. Ved deponering af billet undgår staten risikoen for at skulle afholde udgifterne ved udlændingens udrejse.

Til nr. 2 om sikkerhedsstillelse: I praksis består sikkerhedsstillelsen i, at udlændingen eller en trediemand køber og deponerer en billet til udlændingen. Sikkerhedsstillelsen kan også bestå i afgivelse af garanti for betaling af udgifterne ved udlændingens ophold her i landet.

Til nr. 3 om ophold efter politiets nærmere bestemmelse: Bestemmelsen kan benyttes til at begrænse en udlændings bevægelsesfrihed til et nærmere angivet område. Normalt gives der dog blot en forskrift om, at udlændingen skal tage ophold hos bestemte personer, på en bestemt adresse eller i et bestemt hotel eller pensionat, og at bopælen ikke må udskiftes uden politiets tilladelse. Bestemmelsen anvendes især i tilfælde, hvor politiet har ansvaret for asylsøgendes indkvartering og underhold, indtil der er truffet afgørelse i sagen. Det er en selvfølge, at begrænsningen ikke må antage karakter af en frihedsberøvelse.

Til nr. 4 om meldepligt: Bestemmelsen benyttes ofte i forbindelse med nr. 1 og 3, herunder på udlændinge, der søger om opholdstilladelse som flygtning.

Det er en betingelse for anvendelse af bestemmelsen, at de foranstaltninger, der iværksættes, må anses for nødvendige for at sikre udlændingens tilstedeværelse. Hvis udlændingen ikke overholder de pålæg, som politiet har givet, kan det efter omstændighederne blive nødvendigt at anvende frihedsberøvelse efter reglerne i §§ 27 eller 28.

I modsætning til reglerne om frihedsberøvelse i § 28, jfr. nedenfor, gælder § 26 for alle udlændinge, og det er uden betydning, om afgørelsen om udvisning skal træffes af politiet eller domstolene.

De foranstaltninger, der her er tale om, har alle været anvendt i praksis i en årrække med hjemmel i den gældende udlændingelovs § 8. Udvalget har fundet det vigtigt, at loven dels på grund af den almindelige brug i praksis, dels ud fra almindelige retssikkerhedsbetragtninger indeholder en nærmere beskrivelse af indgrebene. Da de kun sjældent har givet anledning til klage, har udvalget ikke fundet behov for særlige klageregler, f.eks. i form af domstolsprøvelse af

indgrebet. Udvalget lægger herved vægt på, at ingen af de nævnte foranstaltninger er af en sådan karakter, at de kan sidestilles med egentlige frihedsberøvelse. Som udkastet er formuleret, må klage over politiets bestemmelse indgives til justitsministeriet.

ad § 27

Bestemmelsen, der er ny, er en følge af udkastets forslag om, at udvisning på grund af strafbart forhold fremtidig skal ske ved dommen i straffesagen, jfr. bemærkningerne i kapitel 5.3. side 63 f om baggrunden for udkastet. Reglen supplerer bestemmelserne om varetægtsfængsling i retsplejelovens kapitel 70. Den kan kun anvendes over for udlændinge, der ikke har fast bopæl her i landet. Udlændinge, der har fast bopæl i landet, bør i henseende til varetægtsfængsling være ligestillet med danske statsborgere.

Varetægtsfængsling efter § 27 vil kunne finde sted i to situationer: Når der er begrundet mistanke om, at udlændingen har begået lovovertrædelse, der kan medføre dom til udvisning, og når udlændingen er indrejst i strid med et indrejseforbud. I begge tilfælde kræves, at der er bestemte grunde til at anse varetægtsfængsling for nødvendig for at sikre udlændingens tilstedeværelse under sagen og under eventuel appel, jfr. herved retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 1.

ad § 28

Bestemmelsen indeholder reglerne om administrativ frihedsberøvelse af udlændinge.

Den gældende lovs § 8 om administrativ frihedsberøvelse af udlændinge finder efter ordlyden anvendelse på alle udlændinge, der skal afvises eller udvises. I praksis anvendes den kun på udlændinge uden fast bopæl i Danmark og uden opholdstilladelse. Der har ikke været behov for et videre anvendelsesområde. Det bestemmes derfor i udkastet, at frihedsberøvelse i medfør af § 28 som hovedregel kun kan anvendes over for udlændinge, der ikke har fast bopæl her i landet. Som en nødvendig undtagelse herfra indeholder udkastet dog hjemmel til at iværksætte administrativ frihedsberøvelse af en udlænding, der har fast bopæl her i landet, når dette sker for at sikre udlændingens tilstedeværelse med henblik på udvisning på grund af statens sikkerhed.

Frihedsberøvelse kan ligesom efter den gældende lovs § 8, stk. 1, kun ske i tilfælde, hvor dette indgreb er nødvendigt for at sikre udlændingens tilstedeværelse af hensyn til en beslutning om afvisning eller en administrativ beslutning om udvisning. Det er derfor en betingelse, at der ikke er mulighed for at sikre

udlændingens tilstedeværelse i medfør af bestemmelserne i § 26. Frihedsberøvelse over for asylsøgere bør normalt kun komme på tale, så længe der hersker begrundet tvivl om den pågældendes identitet. De udvisningsgrunde, der kan føre til en beslutning om frihedsberøvelse, er § 17, nr. 1, § 18, nr. 1, jfr. § 17, nr. 1 og § 18, nr. 3 og 4.

Efter udlændingelovens § 8 finder reglerne om varetægtsarrest anvendelse, når frihedsberøvelse af en udlænding er påkrævet. I udkastets stk. 2, 2. pkt. foreslås denne ordning opretholdt ved henvisning til retsplejelovens §§ 770 - 776 og 778. Henvisning i 1. pkt. til retsplejelovens §§ 758 og 759 indebærer, at reglerne om anholdelse og ransagning finder tilsvarende anvendelse ved iværksættelse af administrativ frihedsberøvelse af en udlænding. En tilsvarende henvisning findes ikke i den gældende lov, men reglerne er blevet iagttaget i praksis.

ad § 29

Udkastet indeholder som nævnt flertallets og mindretallets forslag til regler om domstolskontrol med frihedsberøvelse i medfør af § 28. Flertallet foreslår af de side 63 f anførte grunde, at den gældende ordning, der blev indført ved lov nr. 203 af 27. maj 1970 om ændring af bl.a. udlændingelovens § 8, opretholdes med den ændring, at der efter 10 dages frihedsberøvelse indføres en obligatorisk domstolskontrol med frihedsberøvelsen.

Mindretallet foreslår indførelse af obligatorisk domstolsprøvelse senest 3 døgn efter, at frihedsberøvelsen er iværksat, medmindre frihedsberøvelsen forinden er ophørt. Mindretallet havde for så vidt foretrukket en ordning svarende til grundlovens bestemmelse om anholdelse, hvorefter frihedsberøvelsen skal indbringes for retten inden 24 timer, efter at frihedsberøvelsen er iværksat; men mindretallet må medgive, at dette i mange tilfælde ville forlænge den tid, udlændingen kommer til at være frihedsberøvet, jfr. side 63.

Mindretallet finder det derimod påkrævet at indføre en bestemmelse om domstolsprøvelse, senest når der er forløbet 3 døgn. Den side 63 nævnte undersøgelse peger klart på et sådant behov for en retlig prøvelse. I 1980 ville således 171 udlændinge have været omfattet af mindretallets udkast til § 29, stk. 1. Mindretallet finder, at domstolsprøvelse bør være obligatorisk, da udlændingen ikke altid kan forventes at have forstået muligheden for at fremsætte begæring om sagens prøvelse for retten, ligesom der ikke beskikkes advokat for udlændingen forud for sagens indbringelse for retten.

Der er i udvalget i øvrigt stort set enighed om de proceduremæssige regler ved domstolskontrollens gennemførelse og for politiets pligter i forbindelse med

iværksættelsen af frihedsberøvelsen. Dog ønsker mindretallet, at de centrale procesgarantier i videre omfang anføres i selve loven.

ad stk 1 (flertallet)

Frihedsberøvelse efter forslaget kan inddeles i 3 faser, af hvilke alene den sidste er ny.

1. De første 3 x 24 timer. Udlændingen kan ikke forlange frihedsberøvelsen indbragt for retten. Løslades udlændingen inden udløbet af det 3. døgn, kan udlændingen klage til justitsministeriet over politiets tilbageholdelse.
2. Fra begyndelsen af det 4. døgn til udløbet af det 10. døgn. Udlændingen har ret til efter begæring at få frihedsberøvelsen indbragt for retten, og fremstilling i retten skal ske inden 24 timer efter begæringens fremsættelse. Udlændingen skal straks ved frihedsberøvelsens iværksættelse, jfr. stk. 5, af politiet gøres bekendt med sin ret til at begære domstolsprøvelse. Politiet har ingen selvstændig adgang til at indbringe frihedsberøvelsen for retten.
3. Fra begyndelsen af det 10. døgn. Politiet har pligt til at fremstille udlændingen i retten inden påbegyndelsen af det 11. døgn. Dette gælder, selv om udlændingen ikke har fremsat begæring om fremstilling og ikke selv ønsker fremstilling.

Retten kan efter forslaget tage stilling til spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse. Heri ligger for det første, at retten undersøger, om betingelserne for frihedsberøvelse efter § 28 er til stede. Men dernæst skal retten som en yderligere retsgaranti også vurdere, om der fortsat er behov for opretholdelse af frihedsberøvelsen. I denne vurdering indgår bl.a., om foranstaltningen må anses for rimelig ud fra proportionalitetsbetragtninger på samme måde som ved varetægtsfængsling efter retsplejelovens regler.

ad stk 1 (mindretallet)

Frihedsberøvelsen har efter dette forslag kun 2 faser.

1. De første 3 døgn. Udlændingen har intet krav på domstolsprøvelse, såfremt frihedsberøvelsen varer mindre end 3 døgn. Politiet kan på den anden

side vælge at indbringe frihedsberøvelsen for retten på et hvilket som helst tidspunkt og skal, hvis frihedsberøvelsen forventes at skulle være ud over det 3. døgn, indbringe frihedsberøvelsen for retten inden udløbet af det 3. døgn. Dette betyder, at politiet ved frihedsberøvelser, der varer mere end 2 døgn, i praksis ofte vil være nødt til at indbringe frihedsberøvelsen for retten i løbet af det 3. døgn, hvis det må forudses som en mulighed, at udlændingen ikke kan løslades inden udløbet af døgnet.

2. 3 døgn eller mere. Der gælder obligatorisk domstolsprøvelse. Domstolsprøvelsen skal være påbegyndt, det vil sige indbragt for retten, inden udløbet af det 3. døgn.

ad stk. 2 - 7 (flertallet)

Af bestemmelsen i stk. 2 følger, at udlændingen ikke skal fremstilles i retten, hvis han er løsladt. Det samme gælder efter udlændingelovens § 8, stk. 3. Hvis udlændingen opretholder kravet om domstolsprøvelse, finder denne sted i henhold til reglerne i retsplejelovens kapitel 43 a om prøvelse af administrativ bestemt frihedsberøvelse, jfr. stk. 7.

Bestemmelsen i stk. 3 fastslår, at retten beskikker en advokat for udlændingen. Udlændingen får således først advokatbistand, når frihedsberøvelsen skal prøves ved retten, men kan ved at forlange frihedsberøvelsen indbragt for retten (efter det 3. døgn) udvirke, at der beskikkes en advokat.

Bestemmelsen i stk. 4 indeholder nogle regler om domstolsprøvelsen, i hovedsagen svarende til reglerne i udlændingelovens § 8, stk. 5. Rettens afgørelse træffes som hidtil ved kendelse. Da der ikke er tale om en straffesag, finder reglerne i retsplejelovens kapitel 37 om kære i borgerlige sager anvendelse. Retten fastsætter en frist for fortsat tilbageholdelse, hvis frihedsberøvelsen findes lovlig og fortsat skal opretholdes. Fristen kan senere forlænges af retten.

Bestemmelsen i stk. 5 indeholder reglerne om politiets pligter i forbindelse med frihedsberøvelsen. Reglerne svarer til de gældende regler i udlændingelovens § 8, stk. 2, sidste pkt. og administrativ praksis. Politiet skal således straks ved iværksættelsen af frihedsberøvelsen gøre udlændingen bekendt med reglerne om domstolsprøvelse. Dette gælder også, selv om det ligger klart, at frihedsberøvelsen vil blive så kortvarig, at domstolsprøvelse ikke kan blive aktuel. Politiet benytter en skriftlig vejledning, som er oversat til en række sprog. Vejledningen udleveres til udlændingen, der kvitterer for modtagelsen. Tolk medvirker, hvis vejledningen ikke findes på et sprog, som udlændingen forstår, eller hvis der i øvrigt

er tvivl om, hvorvidt udlændingen forstår meddelelsen.

Politiet skal endvidere gøre udlændingen bekendt med adgangen til at komme i forbindelse med hjemlandets diplomatiske eller konsulære repræsentation. Hvis repræsentationen har sæde i udlandet, må politiet eventuelt sørge for en telefonisk forbindelse, hvis udlændingen ønsker det. Reglen er i overensstemmelse med Wiener-konventionen af 24. april 1963 om konsulære forbindelser, jfr. bekendtgørelse nr. 83 af 11. december 1972 (Lovtidende C).

Endelig foreslås det, at en udlænding, der søger opholdstilladelse efter § 7, skal have adgang til at sætte sig i forbindelse med en repræsentant for FN's Højkommissær for Flygtninge, samt gøres bekendt hermed af politiet.

Domstolsprøvelsen angår kun frihedsberøvelsen - ikke spørgsmålet om udvisning eller afvisning bør ske. For at undgå misforståelser, foreslås det derfor i stk. 6, at begæring om domstolsprøvelse af frihedsberøvelse og kære af rettens kendelser om frihedsberøvelse ikke har opsættende virkning med hensyn til gennemførelse af en beslutning om afvisning eller udvisning.

ad stk. 2 - 4 (mindretallet)

Mindretallets formulering af disse bestemmelser skyldes hovedsageligt den afvigende udformning af forslaget til domstolskontrol, jfr. udkastene til stk. 1. Mindretallet finder dog, at en række af de retsgarantier, der knytter sig til iværksættelse af varetægtsfængsling, bør sikres ved en udtrykkelig henvisning til de pågældende bestemmelser i retsplejeloven, jfr. udkastets stk. 2.

Endvidere foreslår mindretallet i stk. 4, at asylsøgende også oplyses om deres adgang til at henvende sig til Dansk Flygtningehjælp. Denne organisation har gennem en lang årrække søgt at bistå asylsøgende, ikke mindst når de har været undergivet frihedsberøvelse. På denne baggrund finder mindretallet - i modsætning til flertallet - at det bør fastslås, at der skal gives asylsøgende oplysning om adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp.

ad kapitel VI

Kapitelet indeholder reglerne om udlændinges adgang til beskæftigelse. Den gældende udlændingelov indeholder i §§ 9 og 10 nogle få generelle regler om arbejdstilladelse. Mere detaljerede regler findes for udlændinge omfattet af EF-reglerne i bekendtgørelse nr. 195/1980 og for andre udlændinge i bekendtgørelse nr. 196/1980 §§ 38-47. Om de sidstnævnte regler henvises til betænkning 882/1979 side 97 ff. I betænkningen side 21 ff er omtalt det gældende fremmedarbejderstop, og de grundlæggende regler herom er optaget som bilag E side 151 ff. Om praksis med hensyn til udstedelse af arbejdstilladelser henvises til betænkningen side 159 ff. Udvalget foreslår ikke væsentlige ændringer i disse gældende regler, men har i lovudkastet optaget nogle betydningsfulde bestemmelser, der bl.a. er en følge af de internationale forpligtelser, som Danmark har påtaget sig med hensyn til arbejdskraftens fri bevægelighed, det vil sige overenskomsten mellem de nordiske lande om fælles arbejdsmarked og EØF-traktaten.

Udvalget har i overensstemmelse med kommissoriets punkt 9 under sit arbejde gjort Landsorganisationen i Danmark (LO) og Dansk Arbejdsgiverforening bekendt med udvalgets forslag til bestemmelser om arbejdstilladelse m.v., og udvalget har modtaget bemærkninger hertil fra begge organisationer. Disse bemærkninger er indgået i udvalgets fortsatte overvejelser om det endelige lovudkast.

ad § 30

Bestemmelsen i stk. 1, 1. punktum fastslår, at udlændinge skal have arbejdstilladelse for at arbejde her i landet. Reglen gælder enhver form for lønnet eller ulønnet beskæftigelse, enhver form for selvstændig erhvervsvirksomhed og enhver form for udførelse af tjenesteydelser mod eller uden vederlag. Bestemmelsen svarer til udlændingelovens § 9, stk. 1, 1. og 3. punktum, idet der dog er foretaget nogle redaktionelle ændringer til tydeliggørelse af bestemmelsen.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med udkastet til § 33, der indeholder nogle undtagelser fra reglens anvendelsesområde for forskellige grupper af udlændinge, jfr, nedenfor.

Bestemmelsen i 2. punktum svarer til reglen i udlændingebekendtgørelse 196/1980 § 38, stk. 1, 2. punktum. Efter bestemmelsen kræves der kun arbejdstilladelse til beskæftigelse på et dansk skib eller fly, der regelmæssigt ankommer til dansk havn eller lufthavn, men ikke til beskæftigelse på et i Danmark registreret skib eller fly, som er i udenrigsfart og derfor ikke regelmæssigt ankommer til Danmark. Bestemmelsen opretholder således de hidtil gældende regler om ar-

bejdstilladelse til søfolk og flypersonale, men da den på et specielt område fører til et andet resultat end reglen i 1. punktum, finder udvalget det rigtigst, at bestemmelsen overflyttes fra bekendtgørelsen til loven.

Af bestemmelsen følger nemlig modsætningsvis, at der ikke kræves arbejdstilladelse til beskæftigelse af udlændinge på danske skibe eller fly, som ikke regelmæssigt ankommer til dansk havn eller lufthavn og ej heller til besætningsmedlemmer på udenlandske skibe eller fly, selv om disse regelmæssigt ankommer til danske havne eller lufthavne.

ad stk. 2

Udlændingelovgivningen gælder på dansk territorium, det vil sige land- sø- og luftterritoriet. Arbejdstilladelse kræves dog ikke til arbejde, der udføres på skibe eller fly, der passerer dansk sø- eller luftterritorium, medmindre det drejer sig om dansk skib eller fly, som regelmæssigt anløber dansk havn eller lufthavn, jfr. stk. 1, 2. punktum. For så vidt angår den danske kontinentalsokkel gælder dansk ret, herunder udlændingelovgivningen, for anlæg, som med henblik på udforskning eller udnyttelse af kontinentalsoklen befinder sig på sokkelområdet, samt i sikkerhedszoner omkring anlægget, jfr. § 3, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 182 af 1. maj 1979 af lov om kontinentalsoklen.

Efter bestemmelsen bemyndiges justitsministeren til efter samråd med arbejdsministeren at fastsætte nærmere bestemmelser om, i hvilket omfang arbejdstilladelse kræves til arbejde på søterritoriet eller kontinentalsoklen. De ministre, der har ansvaret for udlændingelovgivningen og arbejdsmarkedslovgivningen, skal således i fællesskab udforme regler om arbejde på de nævnte specielle områder.

De politiske og arbejdsmarkedsræssige hensyn m.v., som vil være afgørende for indholdet af sådanne regler, har ikke en sådan fasthed, at en nærmere lovregulering er mulig. De gældende regler er fastsat i udlændingebekendtgørelse 196/1980, § 38, stk. 1, der pålægger udlændinge at have arbejdstilladelse ved arbejder på søterritoriet og kontinentalsoklen. Om denne bestemmelse og anvendelse af dansk udlændingelovgivning på søterritoriet og kontinentalsoklen henvises til betænkning 882/1979, side 97-99.

ad § 31

I stk. 1 fastslås i overensstemmelse med den gældende lovs § 9, stk. 1, 2. punktum, at der kan knyttes betingelser til de konkrete arbejdstilladelser.

Af stk. 2 fremgår, at der kan fastsættes generelle regler om udstedelse af arbejdstilladelser, herunder om disses indhold og varighed og om de betingelser,

der kan knyttes til en tilladelse. Ligesom de generelle regler, der omtales i udkastets §§ 30, stk. 2, 32. stk. 1 og 33, nr. 4, skal de udarbejdes i samråd mellem justitsministeren og arbejdsministeren.

I praksis er det antaget, at betingelser for en arbejdstilladelse kan vedrøre såvel arbejdstager som arbejdsgiver, herunder visse løn- og arbejdsvilkår m.v. i det konkrete ansættelsesforhold. En betingelse for en arbejdstilladelse behøver ikke at være en restriktion, som rammer udlændingen, men kan lige så vel være en beskyttelse af udlændingen.

Tilsidesættelse af stillede betingelser kan medføre inddragelse af opholdstilladelsen efter udkastets § 15, stk. 1, nr. 3, og strafansvar for arbejdsgiveren efter udkastets § 52, stk. 2, og for den beskæftigede efter § 53, stk. 1.

ad § 32

Bestemmelsen i stk 1 bemyndiger justitsministeren til efter samråd med arbejdsministeren at fastsætte regler om, at udlændinge skal være medlem af en arbejdsløshedskasse, og om at arbejdsgivere, der beskæftiger udlændinge, skal underrette arbejdsformidlingen. Lignende regler findes i den gældende lovs § 9, stk. 2 og § 13, stk. 3 men reglerne i udkastet er i forhold til den førstnævnte lovbestemmelse udvidet til at gælde alle udlændinge. § 9, stk. 2 giver kun arbejdsministeren udtrykkelig bemyndigelse til at fastsætte regler om medlemsskab af arbejdsløshedskasse for udlændinge, der er fritaget for pligten til at have arbejdstilladelse. I henhold hertil har arbejdsministeren udstedt bekendtgørelse nr. 238 af 2. maj 1973 om obligatorisk arbejdsløshedsforsikring af udlændinge, der er fritaget for pligten til at have arbejdstilladelse. For andre udlændinge har pligten hertil været knyttet til den konkrete arbejdstilladelse.

ad stk. 2

Efter bestemmelsen pålægges det arbejdsgiverne på begæring af vedkommende myndighed at meddele de nødvendige oplysninger til konstatering af, om udlændinge arbejder lovligt her i landet.

Bestemmelsen er et led i den almindelige udlændingekontrol. Oplysningspligten gælder i første række over for politiet, men kan også påberåbes af arbejdsmarkedsmyndighederne.

ad § 33

Den gældende udlændingelov indeholder ikke regler om fritagelse for arbejdstilladelse, men har overladt dette spørgsmål til administrativ regulering i medfør

af lovens §§ 10 og 21. Udlændingebekendtgørelse nr. 196/1980 indeholder nogle regler om fritagelse i §§ 22, stk. 1 og 39. Det praktiske livs behov har medført, at der accepteres en række undtagelser fra den almindelige regel om arbejdstilladelse. Disse regler, der er uden eller af begrænset beskæftigelsesmæssig betydning for arbejdsmarkedet, vedrører udlændinge, der udfører arbejde af speciel karakter eller i kortere tid, jfr. bekendtgørelsens § 39, stk. 2. I andre tilfælde er fritagelsen af en så almindelig og varig karakter, at det er rimeligt, at bestemmelserne herom findes i loven. I overensstemmelse hermed er der i udkastet optaget nogle regler om fritagelse for arbejdstilladelse.

ad nr. 1. Nordiske statsborgere:

Reglen svarer til udlændingebekendtgørelsens § 22, stk. 1.

ad nr. 2. Udlændinge omfattet af EF-reglerne:

Der henvises til udkastets §§ 2 og 6 og bemærkningerne hertil.

ad nr. 3. Udlændinge, der har tidsubegrænset opholdstilladelse:

Udvalget foreslår, at udlændinge, der har tidsubegrænset opholdstilladelse, fritages for arbejdstilladelse. Tidsubegrænset opholdstilladelse meddeles, jfr. udkastets § 12, stk. 1, til udlændinge, der med henblik på varigt ophold, lovligt har boet i Danmark i mere end 5 år.

Efter de gældende regler, jfr. udlændingebekendtgørelsen 196/1980, § 33, opnår udlændinge, der har ret til tidsubegrænset opholdstilladelse, ikke automatisk arbejdstilladelse. Der kræves en ansøgning, og udlændinge, der er omfattet af familiesammenføringsreglerne i udlændingebekendtgørelsens § 25, stk. 1, nr. 4 og 5 (forældre) får ikke arbejdstilladelse, jfr. udlændingebekendtgørelsens § 40. Forslaget indebærer, at alle udlændinge med tidsubegrænset opholdstilladelse har ret til at tage beskæftigelse uden arbejdstilladelse. Gruppen af udlændinge, som efter forslaget vil få adgang til beskæftigelse, vil næppe være af større betydning for arbejdsmarkedet. Reglen indebærer betydelige praktiske fordele og en udvidet retsbeskyttelse for udlændingene samt ikke ubetydelige lettelser for administrationen.

ad nr. 4. Andre udlændinge:

Reglen dækker de persongrupper, der er nævnt i udlændingebekendtgørelse 196/1980 § 39, stk. 1 og 2, det vil sige diplomater, deres familie og ansatte medhjælpere, personale i udenlandske tog og biler i international trafik samt en række

udlændinge, som udfører et specielt arbejde i en begrænset periode som undervisere, kunstnere, repræsentanter, konsulenter, montører og lignende.

Også andre grupper end de nævnte kan tænkes fritaget for arbejdstilladelse, f.eks. visse flygtninge.

ad § 34

Bestemmelsen knytter arbejdstilladelsen til opholdstilladelsen, således at den bortfalder, når opholdstilladelsen bortfalder, eller når der er truffet endelig bestemmelse om opholdstilladelsens ophør på anden måde.

En tilsvarende regel findes i udlændingebekendtgørelsen 196/1980 § 44, stk. 2, der er omtalt i betænkning nr. 882/1979, side 105 - 106.

ad kapitel VII

Kapitlet indeholder især regler om kontrollen med udlændinges indrejse, ophold og udrejse.

1. Ind- og udrejsekontrol - § 35.
2. Pas eller anden rejselegitimation - § 36.
3. Udlændinges oplysningspligt over for politiet og andre myndigheder m.v. - § 37.
4. Meldepligt - § 38.
5. Indlogering m.v. - § 39.
6. Afholdelse af udgifter ved en udlændings ophold og udrejse - § 40.
7. Gebyrregler - § 41.
8. Internationale aftaler - § 42.

Kapitlet opretholder de fleste af de bemyndigelser til justitsministeren til at fastsætte administrative retningslinier vedrørende udlændingekontrollen, som den gældende udlændingelov indeholder. Kapitlet indeholder desuden flere bestemmelser, der regulerer forholdet mellem myndighederne og udlændingene i kontrolsituationen, og som beskriver, hvilke pligter der påhviler udlændingen og politiet i forbindelse hermed. Nogle af disse bestemmelser, f.eks. §§ 35, stk. 3, og 37, stk. 3, vedrører problemer, som hidtil ikke har været omtalt i loven eller i administrative bestemmelser.

Kontrolbestemmelserne omfatter såvel indrejse som ophold og udrejse. I dag opretholdes i praksis ikke en generel udrejsekontrol. Det er imidlertid nødvendigt at bevare reglerne om udrejsekontrol. I specielle situationer, f.eks. ved eftersøgning af en farlig forbryder, kan der være behov for midlertidigt at etablere særlig udrejsekontrol, ligesom det under kriser kan være nødvendigt at etablere en varigere generel kontrol med udrejse af sikkerhedsmæssige grunde.

ad § 35

Stk. 1 og 2 indeholder bemyndigelser for justitsministeren til at fastsætte

regler om, ved hvilke grænseovergangssteder, havne og lufthavne ind- og udrejse kan finde sted, om ind- og udrejsekontrollen af skibe og fly, om udenlandske fly- og skibsbesætningsmedlemmers ophold her i landet og om af- og påmønstring af besætningsmedlemmer. Det fastsættes i forbindelse hermed, at førerne af fly og skibe har pligt til at efterkomme justitsministerens forskrifter. Nogle lignende bemyndigelsesbestemmelser findes i den gældende udlændingelov, bl.a. i § 11. I medfør heraf er der i udlændingebekendtgørelse 196/1980, kapitel II, fastsat bestemmelser om indrejse- og udrejsekontrol, jfr. betænkning 882/1979, side 75.

I stk. 3 foreslås som en nydannelse i udlændingeloven en bestemmelse, der giver kontrolmyndigheden ret til at undersøge bagagerum og andre lukkede rum i køretøjer, skibe og fly for at sikre, at udlændinge ikke ulovligt indrejser i eller udrejser af landet.

Det forekommer ikke sjældent, at udlændinge søger at skaffe sig adgang til landet uden om paskontrollen ved at skjule sig i skibe, fly, campingvogne, personbilers bagagerum eller lastbilers lukkede varerum. Har politiet en begrundet mistanke om, at noget sådant er tilfældet, indeholder retsplejelovens almindelige regler om ransagning hjemmel til at foretage ransagning(jfr. den gældende udlændingelovs § 18, stk. 2, og udkastets § 55).

Derimod indeholder udlændingeloven ikke noget klart svar på det praktiske spørgsmål, om politiet kan foretage eftersyn af sådanne gemmer, hvis der ikke foreligger en konkret mistanke.

Det må imidlertid anses for et nødvendigt led i en effektiv ind- og udrejsekontrol, at kontrolmyndigheden stikprøvevis kan foretage en sådan undersøgelse. Udvalget har fundet, at de myndigheder, der varetager paskontrollen, bør have et klart lovgrundlag for at foretage sådanne eftersyn. Den foreslåede bestemmelse adskiller sig ikke fra toldlovens §§ 73, stk. 7, og 74, stk. 1, der giver toldvæsnet adgang til under udførelse af toldkontrol at foretage ransagning af bagage, befordringsmidler og eftersyn på personer. Det fremgår af bestemmelsen, der kan anvendes både over for danske statsborgere og udlændinge, at kontrollen kun kan udføres i forbindelse med ind- og udrejse af landet. En udlænding, der er indrejst, kan således ikke underkastets denne særlige kontrol. Der har i de seneste år været et øget behov for nogle hensigtsmæssige bestemmelser til imødegåelse af illegal indvandring og indsmugling af personer uden om grænsekontrollen, jfr. nedenfor om udvalgets udkast til en straffebestemmelse om menneskesmugling i § 52, stk. 3.

Udvalget har ved at benytte udtrykket "kontrolmyndigheden" i bestemmelsen taget hensyn til, at paskontrollen ved flere grænseovergangssteder ikke udføres

af politiet, men af toldvæsenet.

ad § 36

Bestemmelsen indeholder regler om pas eller anden rejselegitimation for udlændinge i det væsentlige i overensstemmelse med udlændingelovens §§ 1 og 11, stk. 1 og enkelte af bestemmelserne i udlændingebekendtgørelsens §§ 1 - 9. Udlændingens pas eller anden rejselegitimation er det vigtigste grundlag for udøvelsen af den almindelige udlændingekontrol. Det fastslås derfor i bestemmelsens stk. 1, at en udlænding ved indrejse, under ophold og ved udrejse skal være i besiddelse af sit pas eller anden rejselegitimation, og i bestemmelsens stk. 3, at disse dokumenter skal forevises for paskontrollen ved indreisen og udreisen samt under opholdet på begæring for vedkommende myndighed. Heri ligger, at også andre myndigheder end politiet kan have krav på at få passet eller rejselegitimationen forevist. Det kan f.eks. være et arbejdsformidlingskontor, et bistandskontor, et sygehus eller lignende. Retten til en række offentlige ydelser afhænger af den tilladelse til ophold, som udlændingen er i besiddelse af, og den vil som regel fremgå af passet eller rejselegitimationen. Stk. 3 indeholder også bemyndigelse for justitsministeren til at bestemme, at udlændinge til stadighed skal medføre deres pas eller anden legitimation under ophold her i landet. Bemyndigelsen er udnyttet i udlændingebekendtgørelse 196/1980, § 56. Se om denne bestemmelse betænkning 882/1979, side 125 ff. Det fremgår heraf, at et mindretal tog afstand fra en bestemmelse, der under trussel om straf pålægger bestemte grupper - herunder udlændinge med årelang bopæl i landet - til stadighed at medføre pas eller lignende på deres person (se nærmere betænkningen, side 126). I konsekvens heraf henstiller mindretallet, at bestemmelsen i udkastets § 36, stk. 3, 2. punktum udgår.

Stk. 4 og 5 indeholder bemyndigelse for justitsministeren dels til at fravige bestemmelserne i stk. 1 og 3, dels til at fastsætte regler om udstedelse af særlig rejselegitimation til udlændinge, der ikke kan skaffe sig pas, eller som af andre grunde har behov for et sådant dokument. Regler om dansk rejседokument for flygtninge og dansk fremmedpas findes i udlændingebekendtgørelse 196/1980, §§ 7 - 9. Om disse bestemmelser henvises til betænkning 882/1979, side 70 ff samt bemærkningerne ovenfor til § 13, side 154, om den i Europarådet indgåede aftale om "Transfer of responsibility for refugees". Reglen i bekendtgørelsens § 9 om inddragelse af dansk rejselegitimation for udlændinge foreslås overført til udkastets stk. 5, 2. punktum. Dansk fremmedpas kan f.eks. udstedes til her bosatte udlændinge, der omfattes af konvention af 28. september 1954 om statsløse personers retsstilling, (art. 28.), jfr. bekendtgørelse nr. 54 af 7. juli 1960 (Lovtidende C).

ad § 37

Bestemmelsen i stk. 1 indeholder regler om udlændinges oplysningspligt overfor udlændingemyndighederne.

En udlænding, der ønsker en tilladelse efter udlændingeloven, skal meddele de oplysninger, som er nødvendige for, at det kan afgøres, om udlændingens ønske skal eller kan imødekommes. Bestemmelsen fastslår denne regel og fastslår tillige, at udlændingen har pligt til at meddele de oplysninger, som er nødvendige for at afgøre, om udlændingen har lovligt ophold her i landet.

Bestemmelsen svarer til § 35 i udlændingebekendtgørelse nr. 196/1980 - se betænkning 882/1979, side 94. I bekendtgørelsen er reglen dog formuleret negativt, idet den fastslår, at en opholdstilladelse kan nægtes, hvis udlændingen undlader at give de oplysninger, som kræves. Bestemmelsen kan derfor tages som udtryk for, at udlændingen selv bærer risikoen for sagens oplysning. Der er ikke ved den positive formulering i udkastet tilsigtet nogen væsentlig ændring. Manglende opfyldelse af oplysningspligten kan som hidtil medføre, at ansøgningen ikke imødekommes, men det understreges ved den ændrede formulering, at ikke enhver undladelse af at opfylde pligten bør medføre afslag på ansøgningen.

Nogle udlændinge har ikke mulighed for eller kan kun meget vanskeligt give alle de nødvendige oplysninger. Hvis udlændingen kommer fra et land, hvor personregistreringen er mangelfuld, kan det være svært at fremskaffe selv elementære oplysninger om udlændingens identitet og civilstand m.v. I sådanne tilfælde beror det ikke altid på manglende vilje hos udlændingen, at oplysninger ikke kan fremskaffes. Det kan ved afgørelsen af, om en ansøgning bør imødekommes, være rimeligt at tage hensyn hertil, således at risikoen for de manglende oplysninger eller for bevisusikkerheden ikke nødvendigvis lægges på udlændingen med den følge, at ansøgningen afslås. Udlændingemyndighederne har i en del tilfælde meddelt opholdstilladelse i familiesammenføringstilfælde, hvor dokumentation for slægtskabet enten har manglet eller været mangelfuld, men hvor udlændingens oplysninger dog er blevet rimeligt bestyrket af andre omstændigheder.

Bestemmelsen finder anvendelse i tilfælde, hvor der ansøges om tilladelse i henhold til udlændingeloven, herunder "tilladelse" til indrejse gennem paskontrol- len.

Såfremt en udlænding afgiver urigtige oplysninger eller erklæringer eller svigagtigt fortier oplysninger, kan dette foruden afslag på ansøgningen medføre strafansvar efter udkastets § 52, stk. 1, nr. 4 eller eventuelt efter straffeloven.

Efter stk. 1, sidste punktum, skal udlændinge efter tilsigelse give personligt

møde og på begæring stille deres pas eller rejselegitimation til rådighed ved behandlingen af ansøgninger i henhold til udlændingeloven. Bestemmelsen er i overensstemmelse med udlændingebekendtgørelsens § 35, 2. punktum, og gældende praksis. Udebliver udlændingen uden lovligt forfald, kan udeblivelsen medføre, at den ansøgte tilladelse ikke meddeles. At passet skal stilles til rådighed, er ikke et tvangsindgreb, men en praktisk nødvendighed, fordi de fleste tilladelser skal indstemples i passet.

ad stk. 2

Bestemmelsen, der svarer til reglen i udlændingelovens § 19, stk. 1, giver udlændingemyndighederne adgang til at begære forhør optaget i retten, jfr. retsplejelovens § 1018, til oplysning i udlændingesager. Også danske statsborgere kan indkaldes til sådanne forhør, hvorunder strafferetsplejens regler om vidnepligt og vidneansvar finder anvendelse.

ad stk. 3

Efter bestemmelsen, der er ny, kan dokumenter og genstande, der må antages at være af betydning for at fastslå en udlændings identitet eller tilknytning til andre lande, tages i bevaring, hvor dette skønnes fornødent.

Det forekommer ikke helt sjældent, at en udlænding ønsker at skjule sin identitet eller sit ophold i andre lande. Årsagen hertil kan være, at udlændingen er indrejst uden tilladelse, har overtrådt bestemmelserne for arbejde og ophold eller har begået forbrydelser. I andre tilfælde ønsker udlændingen ikke at afsløre sin identitet eller rejserute af frygt for, at oplysningerne skal nå tilbage til hjemlandet, hvor slægtninge eller andre, som har hjulpet med flugten, kan blive udsat for fare. En udlænding kan også nære frygt for at blive sendt tilbage til et land, hvor han ikke ønsker ophold, jfr. foran side 130 f. om første asylslandsprincippet.

Udlændingemyndighederne er imidlertid nødt til at sikre sig korrekte oplysninger om udlændingens identitet, også for de asylsøgendes vedkommende.

De bevismidler, som kan tages i bevaring, er først og fremmest legitimationsdokumenter af enhver art, men der kan også være tale om billetter, regninger, kvitteringer, tøjmærker, ejendele og andre genstande, som kan bidrage til at belyse udlændingens identitet eller tilknytning til andre lande.

Bestemmelsen kan bringes i anvendelse både overfor udlændingen selv og trediemand.

Bestemmelsen er ikke som § 35, stk. 3, begrænset til anvendelse i forbindelse

med ind- og udrejse. Det fremgår af 2. punktum, at retsplejelovens kapitel 72 om beslaglæggelse og kapitel 73 om ransagning finder anvendelse i samme omfang som i statsadvokatsager. Dette betyder, at beslaglæggelse af dokumenter og genstande, der ønskes taget i bevaring, og ransagning i forbindelse hermed, hvis der ikke foreligger samtykke, skal ske efter retskendelse, medmindre øjemedet ville forspildes ved at afvente en sådan kendelse.

ad § 38

Efter udlændingelovens § 13, stk. 2, kan justitsministeren fastsætte særlige regler om udlændinges meldepligt under deres ophold her i landet. I medfør af denne bestemmelse er det i § 57 i udlændingebekendtgørelse 196/1980 bestemt, at politiet kan give udlændinge pålæg om at melde sig hos politiet til bestemte tider, når dette er begrundet i hensynet til statens sikkerhed eller opretholdelsen af ro og orden.

Udvalget foreslår i udkastets § 38 bemyndigelsesbestemmelsen afgrænset således, at justitsministeren kan fastsætte regler om udlændinges meldepligt, hvor dette er begrundet i hensynet til statens sikkerhed eller opretholdelse af ro eller orden.

Reglen kan tænkes anvendt ved iværksættelse af beredskabsforanstaltninger eller i forbindelse med omfattende uroligheder. Meldepligten er således væsensforskellig fra den i § 39, stk. 2, omtalte pligt til af hensyn til den almindelige udlændingekontrol at give oplysning om ophold i hoteller og lignende.

ad § 39

Bestemmelsen svarer stort set til udlændingelovens § 12. Den giver justitsministeren bemyndigelse til at fastsætte regler om logigiveres pligt til at foretage registrering af og indberetning om udenlandske gæster. I pasloven, lov. nr. 223 af 7. juni 1952 § 3, findes en tilsvarende regel om logigiveres pligt til at registrere danske gæster. Udlændingebekendtgørelse 196/1980 indeholder i §§ 58 - 62 nærmere regler om registrering og indberetning.

Kravet om, at der skal føres en "fortegnelse over udenlandske gæster" indebærer, at de pågældendes identitet skal oplyses efter de retningslinier, som justitsministeren fastsætter herom, jfr. også stk. 2 om udlændinges oplysningspligt. Udvalget har ikke fundet det nødvendigt, at de detaljerede forskrifter, som findes i den gældende lovs § 12, stk. 2, opretholdes som lovbestemmelse. Den foreskrevne fortegnelse kan føres som en protokol eller et kartotek, der samtidig kan tjene til logigiverens eget brug.

ad § 40

Den gældende udlændingelov indeholder i § 11, stk. 4 og 5, § 14, § 16, stk. 3 og § 17, stk. 2 nogle regler om dækning af de udgifter, der foranlediges ved hjemsendelse af en udlænding, der ikke har ret til at være her i landet. Bestemmelserne i udkastets § 40 træder i stedet herfor.

Hovedreglen er, at udlændingen selv skal betale udgifterne ved sit ophold og sin udrejse, men også andre kan drages til ansvar for disse udgifter, f.eks. den, der har befordret udlændingen til landet, eller den, der har bistået udlændingen ved en ulovlig indrejse, et ulovligt ophold eller ved beskæftigelse uden arbejdstilladelse. Kan udlændingen ikke selv betale, og påhviler der ikke andre betalingspligt, må staten indtil videre afholde udgifterne.

Den gældende udlændingelov tager ikke stilling til, hvorledes der skal forholdes med hensyn til udgifter, der ikke tager sigte på hjemsendelse af en udlænding. Er udlændingen frihedsberøvet efter lovens § 8, er det dog en naturlig følge heraf, at udgifterne afholdes af politiet. Det samme gælder imidlertid efter praksis for andre opholdsudgifter, når der ikke er mulighed for at yde hjælp til udlændingen efter bistandslovens regler, jfr. foran i kapitel 3.4., side 37 ff. og bemærkningerne til udkastets § 14. Politiet betaler således i vid udstrækning opholdsudgifter for udlændinge, der søger om opholdstilladelse her som flygtninge. De har normalt ingen midler til selv at sørge for deres underhold, og de kan normalt heller ikke få andre til at betale for sig. De har ikke ret til bistand efter bistandsloven, og de kan ikke modtage bistand fra Dansk Flygtningehjælp, før der er truffet en afgørelse, hvorved de får opholdstilladelse som flygtninge. Disse udlændinge modtager, medens sagen behandles, hjælp fra politiet, idet tilsynet med udlændinge sørger for indkvartering på hotel, pensionat eller på anden måde. De får penge til kost, beklædning, medicin m.v. og lommepenge efter de samme takster, som anvendes af bistandskontorerne ved kontanthjælp. Udlændingene kan derimod ikke få penge til undervisning og andre sociale aktiviteter. Det får de først, når de overgår til Dansk Flygtningehjælps forsorg.

Behandlingstiden for en ansøgning om opholdstilladelse som flygtning er normalt 3 - 4 måneder, men kan i nogle tilfælde være 1 år eller mere. Ordningen er således ret ressourcekrævende.

Det er efter udvalgets opfattelse ikke hensigtsmæssigt, at denne opgave påhviler politiet, som ikke har særlige forudsætninger for at hjælpe udlændingen med deres ofte overordentlig belastende problemer i ventetiden. Udvalget har under hensyn hertil ikke stillet forslag om, at dette udgiftsspørgsmål reguleres i udlændingeloven, men henstiller, at opgaven søges overført til et andet organ,

der er mere egnet hertil, og at der om fornødent tilvejebringes særlig lovhjemmel herfor.

ad stk. 1

Bestemmelsen fastslår, at en udlænding, såfremt politiet drager omsorg for udlændingens ophold og udrejse, skal afholde de udgifter, der for udlændingens eget vedkommende er forbundet hermed. Reglen svarer til udlændingelovens § 14, men indeholder dog den begrænsning i forhold til tidligere, at kun de udgifter, som vedrører udlændingen selv, kan kræves betalt af den pågældende. Finder politiet det nødvendigt at ledsage udlændingen under udrejsen, er udgifterne ved den eller de ledsagende polititjenestemænds rejse således ikke omfattet af udlændingens betalingspligt. Hvis udlændingen ikke har tilstrækkelige midler, afholdes udgifterne foreløbig af staten, jfr. ovenfor side 182 og foran under bemærkningerne til udkastets § 23 om refusion af udgifter som betingelse for ophævelse af indrejseforbud.

ad stk. 2

Udkastet indeholder i 1. punktum en regel, som ikke tidligere har været optaget i loven, men som har været gældende i praksis. Herefter er føreren og ejeren af et skib eller fly eller ejerens herværende repræsentant pligtig til uden udgift for staten at sørge for en udlændings udrejse, såfremt udlændingen, der er bragt hertil med skibet eller flyet, bliver afvist ved grænsen. Reglen har stor betydning i international trafik og har vundet international anerkendelse. Befordringsselskabet, der påtager sig den økonomiske risiko for, at rejsende udlændinge bliver afvist, kan til en vis grad sikre sig herimod ved at kontrollere passagerernes pas og visum ved afrejsen. Har paskontrollen derimod tilladt en udlænding at indrejse, og udlændingen derefter falder staten til byrde, er hjemsendelsesudgifterne befordringsselskabet uvedkommende. Hvis politiet vil påberåbe sig retten til at sende udlændingen tilbage med befordringsselskabet, skal dette gøres gældende straks, og afvisningen iværksættes uden unødigt ophold.

Bestemmelsen i 2. punktum om ansvaret for rømte eller agterudsejlede besætningsmedlemmer og blindpassagerer svarer til udlændingelovens § 11, stk. 4 og 5.

Mindretallet finder herved anledning til at understrege, at ønsket om at udnytte muligheden for at lade befordringsselskabet bære udgiften ved tilbagetransporten ikke bør tillægges en sådan vægt at afvisning iværksættes, forinden der har været tid til at undersøge sagens aspekter og tage de fornødne kontakter. Det kan såle-

des efter mindretalles opfattelse ikke udelukkes, at der undertiden er sket øjeblikkelig afvisning i tilfælde, hvor dette ikke burde være sket, bl.a. over for pårørende til herboende personer fra hvem der må kræves garanti i forbindelse med udlændingens ophold.

ad stk. 3

Bestemmelsen pålægger den, der har bistået en udlænding med ulovligt at indrejse eller opholde sig her i landet, eller den, der har beskæftiget en udlænding uden arbejdstilladelse, at erstatte de udgifter, som påføres staten ved udlændingens ophold og udrejse. Bestemmelsen indebærer en udvidelse i forhold til udlændingelovens §§ 16, stk. 3 og 17, stk. 2, 2. punktum, navnlig således at en arbejdsgiver, der beskæftiger en udlænding uden arbejdstilladelse, er ansvarlig, også selv om indreisen ikke har fundet sted i forståelse med arbejdsgiveren.

ad stk. 4

Da hverken grundlaget for eller størrelsen af de udgifter, som staten kan kræve erstattet efter stk. 1 - 3, i almindelighed vil give anledning til tvivl, foreslås der tillagt kravene udpantningsret, således at de umiddelbart kan tvangsfuldbyrdes, jfr. retsplejelovens § 478, stk. 2.

ad § 41

Reglen bemyndiger justitsministeren til at fastsætte regler om gebyrer for ansøgninger om opholds- og arbejdstilladelse, visum og dansk rejselegitimation for udlændinge. Bemyndigelsen gælder dog kun, når ansøgningen indgives her i landet.

Udlændingelovens regler i § 15 om gebyr for her i landet foretagne viseringer og for visse opholds- og arbejdstilladelser er ophævet ved en tekstanmærkning på finansloven. Derimod betales fortsat gebyr for udstedelse af dansk rejselegitimation for udlændinge.

Selv om de fleste tilladelser efter udlændingeloven således for tiden er gebyrfri, har udvalget dog fundet det rettest, at loven indeholder hjemmel til at fastsætte gebyr for ansøgninger om sådanne tilladelser. Afgiftspligten knyttes således til ansøgningen, uanset om denne senere måtte blive afslået.

For så vidt angår ansøgninger, der indgives til en dansk repræsentation i udlandet, er det i § 12 i lov om udenrigstjenesten, jfr. lovebekendtgørelse nr. 397 af 23. juli 1974, bestemt, at udenrigsministeren fastsætter gebyrer for de af ministeriet udførte tjenestehandlinger. I henhold til udenrigsministeriets cirkulære,

senest nr. 148 af 19. september 1980, erlægges gebyr ved udstedelse af pas og ved visering af udlændinges pas. Med hensyn til viseringer er der indgået aftale med en række lande om gensidig gebyrfrihed og ensartet gebyrfastsættelse.

ad § 42

Udkastet, der med enkelte udvidelser svarer til udlændingelovens § 10, træder i stedet for denne bestemmelse og udlændingelovens § 21. Justitsministeren bemyndiges til at lempe reglerne om opholds- og arbejdstilladelse i forhold til visse lande og visse grupper af udlændinge. Dette kan ske på grundlag af aftale med fremmede regeringer eller mellemfolkelige organisationer eller ved justitsministerens egen bestemmelse. Der henvises til oversigten i bilag 6 over de af Danmarks indgåede internationale aftaler inden for udlændingelovgivningen.

ad kapitel VIII

Kapitlet indeholder udvalgets udkast til nye kompetence- og klageregler.

Efter den gældende udlændingelov træffes afgørelser i udlændingesager i 1. instans, bortset fra flygtningesager, af politiet (tilsynet med udlændinge i de fleste sager, på enkelte sagsområder det lokale politi). Afgørelserne kan påklages til justitsministeriet. I flygtningesager tilkommer kompetencen alene justitsministeriet, jfr. udlændingelovens § 6, stk. 3.

Den nuværende kompetenceordning indebærer en række fordele. Den tager sigte på en hurtig, smidig og billig sagsbehandling. Den centrale styring gennem tilsynet med udlændinge tjener til at fremme en ensartet og omhyggelig behandling af sagerne. De oplysninger, som er nødvendige for en korrekt sagsbehandling, tilvejebringes og kontrolleres af eller i samarbejde med det lokale politi. Med hensyn til retsgarantier i forbindelse med sagsbehandlingen bygger ordningen på de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Ved udlændingelovsændringen i 1973 og ved udlændingebekendtgørelserne af 1980 er disse grundsætninger blevet suppleret med udtrykkelige regler om klager, klagevejledning, opsættende virkning af klager og med regler, der på en række områder giver udlændinge en sikrere retsstilling end hidtil. I lovudkastets kapitler I - VII har udvalget bestræbt sig på at fastholde og videreføre denne udvikling.

I pkt. 3 - 5, jfr. til dels pkt. 6 - 7 i udvalgets kommissorium har justitsministeriet anmodet udvalget om at overveje behovet for ændringer i den gældende kompetenceordning, herunder om kompetencen helt eller delvis bør ligge hos administrationen, hos domstolene eller eventuelt ved et særligt nævn. Overfor i kapitel 6, side 65 ff. er redegjort nærmere for udvalgets overvejelser og indstillinger herom. Det fremgår heraf, at der i udvalget er enighed om, at kompetencen til at træffe afgørelse om udvisning på grund af strafbart forhold bør overføres til domstolene, og om, at der bør oprettes et særligt nævn til at afgøre spørgsmål om flygtninges retsstilling. Flertallet finder ikke, at der er behov for yderligere ændringer i den gældende kompetenceordning. Det henviser blandt andet til, at de øgede retsgarantier, der følger af reglerne i lovudkastets kapitler I - VII, har gjort sådanne ændringer unødvendige. Andre medlemmer har den opfattelse, at netop en række af de krav, der kan støttes på de nævnte regler, har en så væsentlig betydning, at de - som en naturlig konsekvens af deres anerkendelse - bør sikres opfyldt ved indførelse af en lettere adgang til domstolsprøvelse, end det under den nugældende ordning er muligt.

Et medlem (B. Abrahamson) afstår fra at tage stilling til spørgsmålene.

Nedenfor følger en oversigt over indholdet af kapitlet med de forskellige

forslag til kompetenceordninger:

1. Tilsynet med udlændinge og justitsministeriets kompetence henholdsvis i 1. instans og som klageinstans - § 43.
2. Udenrigsministeriets kompetence - § 44.
3. Politimestrenes (politidirektørens) kompetence - § 45.
4. Domstolenes kompetence til at træffe afgørelser om udvisning på grundlag af strafbart forhold m.v. - § 46.
5. Domstolsprøvelse af visse administrative afgørelser om opholdstilladelse og udvisning - §§ 46 a - 46 b.

Løsning I (P. Christensen).

Løsning II (Karen Andersen, Gammeltoft-Hansen, Langkjær).

Flertallets bemærkninger til Løsning I og II.

6. Behandling af flygtningesager - §§ 47 - 50.
7. Regler om salær m.v. - § 51.

ad § 43

Bestemmelsen opretholder i princippet den gældende kompetenceordning, hvorefter tilsynet med udlændinge, der er en afdeling under rigspolitechefen, jfr. retsplejelovens § 110, nr. 5, er den almindelige udlændingemyndighed. Efter forslaget udvides tilsynets kompetence til også at træffe afgørelse i 1. instans i flygtningesager. Den gældende rekursordning, hvorefter tilsynets afgørelser kan påklages til justitsministeren, opretholdes med den ændring, der følger af § 47.

De undtagelser fra tilsynets kompetence, der fremgår af §§ 44 og 45, er i overensstemmelse med den gældende ordning. De af udvalget foreslåede ændringer i denne ordning fremgår alene af §§ 46 (46 a) og 47. Udvalget har ikke fundet grundlag for at foreslå, at administrationen af udlændingelovgivningen fjernes fra politiet. Den kritik, som har været rejst mod denne ordning, har hovedsagelig været foranlediget af det regelsæt, der har været grundlaget for administrationen. Udvalget forventer derfor, at grundlaget for denne kritik i det væsentlige vil

bortfalde ved gennemførelsen af reglerne i lovudkastet, herunder ændringerne i kompetence- og klagerreglerne.

ad § 44

Opholdstilladelse til diplomater og deres familiemedlemmer meddeles efter udkastet til stk. 1 af udenrigsministeren. Reglen er i overensstemmelse med udlændingebekendtgørelse 196/1980, § 45.

I stk. 2 fastsættes, at justitsministeren og udenrigsministeren efter aftale kan bemyndige danske diplomatiske og konsulære repræsentationer i udlandet til at meddele visum og opholdstilladelse. Reglen har samme indhold som udlændingelovens § 6, stk. 1, 2. pkt.

ad § 45

Stk. 1 indeholder en regel, der indebærer, at afgørelse ved indrejsen om afvisning efter udkastets §§ 21 og 22, om udrejse efter udkastets § 23, stk. 1 og om iværksættelse af foranstaltninger efter udkastets §§ 26 og 28 kan - men ikke nødvendigvis skal - træffes af vedkommende politimester (politidirektøren). Tilsynet med udlændinge er således også kompetent til at træffe disse afgørelser. Det er kun ved indrejsen, at afgørelsen om afvisning træffes af det lokale politi, eventuelt efter samråd med tilsynet med udlændinge.

Er en udlænding indrejst, er afvisningen af mere indgribende betydning og bør derfor altid træffes af tilsynet. Afgørelserne om udrejse og iværksættelse af særlige foranstaltninger træffes i ret vidt omfang af tilsynet med udlændinge, som i mange tilfælde overtager sagen, når sådanne foranstaltninger skal iværksettes, eller når en udlænding skal udsendes af landet mod sin vilje.

Bestemmelsen i stk. 2 er en særregel for udlændinge, som søger om opholdstilladelse som flygtninge. I denne situation kan det lokale politi ikke afvise eller udsende udlændingen, men skal straks forelægge sagen for tilsynet med udlændinge. Dette gælder også, selv om det lokale politi er af den opfattelse, at udlændingens påstand om at være flygtning er åbenbart grundløs. Reglen er i overensstemmelse med den hidtidige praksis i disse særlige tilfælde.

ad § 46

Indtil straffelovsændringen ved lov nr. 212 af 4. juni 1965 indeholdt straffeloven i § 76 hjemmel til i forbindelse med en straffedom at dømme en udlænding til udbringelse af riget, når straffen var udstået. Om grunden til, at bestemmelsen blev ophævet, henvises til Folketingstidende 1964/65, tillæg A, sp. 967 f., og redegørelsen i kapitel 6.3.1 (side 73).

Ved bestemmelsen i udkastets stk. 1 foreslås adgangen til domstolsbestemt udvisning genindført med den virkning, at adgangen til administrativ udvisning på grund af en dom for et strafbart forhold bortfalder.

Udvisning i forbindelse med straffedom kan efter flertallets udkast ske efter § 17, nr. 2, § 18, nr. 1, jfr. § 17, nr. 2 og § 18, nr. 2. Efter mindretallets udkast kan udvisning ske ved dom efter udkastets § 17 a, § 18, nr. 1, jfr. § 17 a og § 18, nr. 2, jfr. bemærkningerne til disse bestemmelser.

Strafferetsplejens regler, blandt andet om medvirken af nævninger eller domsmænd, finder anvendelse. Afgørelsen om udvisning indgår i sanktionsvalget og kan appelleres efter samme regler som sanktionsfastsættelsen i øvrigt.

Dommen skal indeholde bestemmelse om indrejseforbudets varighed, jfr. § 24, stk. 1 og bemærkningerne hertil.

ad stk. 2

Bestemmelsen vil muliggøre, at det som vilkår for et tiltalefrafald kan bestemmes, at udlændingen skal udvises. Kravet om udvisning er således ikke til hinder for, at en straffesag afgøres ved tiltalefrafald, hvor dette i øvrigt ville være den naturlige afslutning på sagen. Henvisningen til retsplejelovens § 723 a indebærer blandt andet, at vilkåret om udvisning kun kan fastsættes, såfremt udlændingen i retten har afgivet en uforbeholden tilståelse. Vilkåret skal godkendes af retten. Det er en forudsætning, at det strafbare forhold kan begrunde udvisning efter stk. 1.

ad stk. 3

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med udkastets § 24, stk. 3, hvorefter et indrejseforbud meddelt ved dom som almindelig regel tidligst kan ophæves 2 år efter udrejsen, jfr. bemærkningerne til denne bestemmelse.

De gældende regler, der indebærer, at en straffedom kan udløse en efterfølgende administrativ udvisningsbeslutning, er blevet kritiseret med den begrundelse, at det er uheldigt, at den dømmende ret er uden indflydelse på denne retsfølge af den strafbare handling. Grundlaget for denne kritik bortfalder ved gennemførelsen af den i stk. 1 omhandlede ordning.

I tilfælde, hvor en udlænding har fået en langvarig frihedsstraf, er det imidlertid undertiden også blevet kritiseret, hvis udvisningsspørgsmålet afgøres umiddelbart efter dommen. Det er anført, at beslutningen først bør træffes, når løsladelsestidspunktet nærmer sig, således at ændringer i udlændingens forhold kan blive taget i betragtning. Denne kritik har dog under den gældende ordning kunnet imøde-

kommes ved, at udvisningsbeslutningen er blevet taget under fornyet overvejelse. Skal en sådan mulighed for ændring af en afgørelse om udvisning også være til stede ved domstolsbestemt udvisning, må loven indeholde hjemmel dertil.

Udkastets stk. 3 indeholder forslag til regler om en begrænset adgang til genoptagelse af udvisningsspørgsmålet. Betingelserne herfor er, at udvisningen ikke er iværksat, at der er forløbet mindst 6 måneder efter dommen, og at der er indtrådt væsentlige ændringer i de personlige og familiære forhold m.v., som omtales i udkastets § 19. Det påhviler anklagemyndigheden at sørge for, at spørgsmålet om ophævelse af udvisningsafgørelsen indbringes for retten. Får udlændingen ikke medhold i sin påstand om ophævelse, kan udlændingen ikke frit på ny indbringe spørgsmålet for retten. En ny begæring kan efter 6 måneders forløb dog indbringes for retten tidligst 1 år og senest 6 måneder før det tidspunkt, hvor udvisning kan ventes iværksat, d.v.s. normalt tidspunktet for en eventuel prøveløsladelse. Når udvisningen er iværksat, kan det ved dommen fastsætte indrejseforbud normalt først ophæves, når der er forløbet mindst 2 år fra udrejsen, jfr. § 24, stk. 3. Denne ophævelse sker administrativt.

ad stk. 4 og 5

Bestemmelserne indeholder de nærmere regler for behandling af begæringen. Reglerne i straffelovens § 59, stk. 3, hvortil der henvises, bestemmer, hvilken ret der skal behandle sagen. Begæringen om ophævelse kan afvises af retten, såfremt det er åbenbart, at der ikke er indtrådt væsentlige ændringer i udlændingens forhold siden afgørelsen om udvisning. Hvis begæringen tages under realitetsbehandling, får udlændingen efter anmodning beskikket en advokat. Retten træffer sin afgørelse ved kendelse. Kendelsen kan påkæres.

ad stk. 6

Bestemmelsen åbner mulighed for administrativt at meddele en udlænding indrejseforbud, når retsforfølgningen i en straffesag overføres fra Danmark til et andet land. Regler herom findes i lov nr. 252 af 12. juni 1975 om overførsel til et andet land af retsforfølgningen i straffesager og i den europæiske konvention om overførsel af retsforfølgningen i straffesager af 15. maj 1972, der er optaget som bilag til loven.

I mange tilfælde vil det være mest praktisk både for den sigtede og anklagemyndigheden, at retsforfølgningen i en straffesag overføres til den sigtedes hjemland. Pådømmelsen i hjemlandet sker efter dettes lovgivning, og det kan ikke forventes, at en eventuel dom vil kunne indeholde et forbud mod indrejse i Dan-

mark. I praksis er der derfor i forbindelse med overførsel af straf forfølgning ofte af tilsynet med udlændinge truffet beslutning om udvisning af vedkommende udlænding efter den gældende udlændingelovs § 4, stk. 1, nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 5, der åbner mulighed for udvisning, når det "af anden særlig grund" må antages, at udlændingen vil begå forbrydelser under opholdet her. Der er et praktisk behov for at kunne meddele indrejseforbud i sådanne tilfælde, og udvalget finder det mest hensigtsmæssigt, at indrejseforbudet meddeles administrativt samtidig med beslutningen om overførsel af retsforfølgningen. Da indrejseforbudet forudsætter, at udlændingen senere findes skyldig i et forhold, der kunne medføre udvisning ved dom, foreslås det, at indrejseforbudet skal ophæves, hvis udlændingen frifindes for den pågældende forbrydelse. Indrejseforbud kan efter bestemmelsen kun meddeles udlændinge, der ikke har bopæl her i landet. Hvis en udlænding, der bor her, ønskes udvist på grund af strafbart forhold, må det anses for rettest af hensyn til udlændingen selv, at retsforfølgningen gennemføres her i landet.

ad stk. 7

Denne bestemmelse tager sigte på den situation, der foreligger, når en udlænding i udlandet dømmes for en forbrydelse, der må antages at skulle have haft virkning her i landet, f.eks. hvis en udlænding under transport af narkotika, der er bestemt for Danmark, anholdes og dømmes i et transitland. I et sådant tilfælde har Danmark en væsentlig interesse i at kunne forbyde udlændingen at indrejse i Danmark. Der vil imidlertid ikke være mulighed for under retssagen i udlandet at meddele den pågældende et indrejseforbud. Man har efter den gældende lov meddelt udlændingen indrejseforbud efter § 4, stk. 1, nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 5 eller 6, og forkyndt forbudet for udlændingen under opholdet i udlandet. For udlændinge, som ikke bor her, er det mest praktisk, at der som hidtil administrativt meddeles den pågældende indrejseforbud, jfr. bestemmelsens 1. pkt. sammenholdt med § 43, stk. 1. Har udlændingen fast bopæl i Danmark, finder udvalget, at spørgsmålet om udvisning og indrejseforbud bør afgøres af domstolene, jfr. bestemmelsens 2. pkt. En lignende regel findes i straffelovens § 11 om frakendelse eller fortabelse af kald eller erhverv eller anden rettighed på grundlag af en dom i en straffesag i udlandet. Da udlændingen formentlig i de fleste tilfælde vil være frihedsberøvet i udlandet, foreslås det, at sagen kan fremmes uden udlændingens tilstedeværelse.

ad §§ 46 a og 46 b (mindretallene)

Som nævnt i de indledende bemærkninger til dette kapitel i lovudkastet

har der ikke i udvalget været enighed om, hvorvidt der bør indføres en særlig adgang til domstolsprøvelse af visse administrative beslutninger efter udlændingelovgivningen, som i deres praktiske virkninger kan være lige så byrdefulde som udvisning ved dom. Der har heller ikke været enighed om, hvorledes en sådan prøvelsesadgang nærmere bør udformes.

To mindretal, der begge finder, at loven bør indeholde sådanne regler, har udarbejdet hvert sit udkast, henholdsvis løsning I (P. Christensen) og løsning II (Karen Andersen, Gammeltoft-Hansen og Langkjær). Efter begge udkast indeholder § 46 a en angivelse af de afgørelser, der skal kunne indbringes for retten til prøvelse efter de særlige regler, medens § 46 b beskriver den processuelle fremgangsmåde.

Nedenfor bringes først bemærkningerne til løsning I og derefter til løsning II. Til slut bringes under III de bemærkninger, som de to mindretalsudkast har givet udvalgets flertal anledning til.

ad løsning I (P. Christensen)

§ 46 a

Efter udkastet kan følgende afgørelser indbringes for retten:

1. Nægtelse af opholdstilladelse efter § 6, d.v.s. til udlændinge omfattet af EF-reglerne. Efter disse regler, hvis retsvirkninger er udførligt omtalt i bemærkningerne til udkastets §§ 2 og 6, har EF-statsborgere ret til ophold her i landet under nærmere angivne betingelser. Rådsdirektiv nr. 221/1964 forudsætter i art. 9, at denne ret i den nationale lovgivning skal have en særlig processuel beskyttelse, jfr. nærmere herom i kapitel 6.2.2. (side 68) En af de fremgangsmåder, der kan anvendes, er en domstolsprøvelse, som ikke kun tager sigte på spørgsmålet om en beslutnings lovlighed, og som har opsættende virkning.
2. Nægtelse af opholdstilladelse med henblik på varigt ophold efter § 9, stk. 1, nr. 2, d.v.s. til udlændinge, der omfattes af de særlige familiesammenføringsregler. Disse udlændinge har et kvalificeret krav på ophold. Retten til et uforstyrret familieliv er omtalt i menneskerettighedskonventionerne, jfr. FN-konventionens art. 17 og Europakonventionens art. 8, som en af de borgerlige rettigheder, der af medlemsstaterne skal tilsikres enhver person, altså også udlændinge, jfr. henholdsvis art. 2 og art. 1 i de nævnte konventioner. Konventionerne indeholder desuden nærmere regler om den proces-

suelle beskyttelse, som staterne skal give personer, der påstår, at der uberettiget er gjort indgreb i deres familieliv, jfr. henholdsvis art. 2, stk. 3 og art. 6, stk. 1 i de to konventioner og redegørelsen herom i kapitel 6.2.1. (side 67 f). Det må antages, at det retsmiddel, som skal være til rådighed til påkendelse af påståede krænkelse, skal være judicielt eller judicielt præget. Retsmidlet skal være "effektivt", hvori blandt andet ligger, at det skal have opsættende virkning med hensyn til beslutninger, der står umiddelbart over for at skulle effektueres. En domstolsprøvelse findes bedst stemmende med disse krav.

3. Bortfald, inddragelse eller nægtelse af forlængelse af tilladelser som nævnt under pkt. 1 og 2 og af opholdstilladelser efter § 8. Bestemmelsen har samme begrundelse som reglerne under pkt. 1 og 2. Den omfatter dog også B-flygtninge, idet disse bør kunne søge domstolens beskyttelse mod, at en meddelt opholdstilladelse efter § 8 bringes til ophør på en af de nævnte måder.
4. Udvisning i medfør af § 18, nr. 3, (ulovligt ophold eller arbejde). Muligheden for domstolsprøvelse gælder kun for EF-borgere, B-flygtninge og udlændinge, der har boet her i landet i mere end de sidste 2 år. Ved de valgte afgrænsninger afskæres kun udlændinge, der har en kortere og mindre kvalificeret tilknytning til landet, fra adgangen til domstolsprøvelse efter de særlige regler.
5. Udvisning i medfør af § 18, nr. 4, (ulovlig næring, misbrug af alkohol og besiddelse eller brug af euforiserende stoffer). Adgangen til domstolskontrol gælder kun nordiske statsborgere med bopæl her i landet, EF-borgere og B-flygtninge. Hjemmelen til udvisning efter § 18, nr. 4, er begrænset til udlændinge, der ikke har boet her i landet i længere tid end de sidste to år. Adgangen til domstolskontrol er således også for så vidt angår denne udvisningsregel betinget af, at udlændingen har en status, der begrundes en særlig retsbeskyttelse.

Domsstolskontrollen forudsætter, at udlændingen har udnyttet klageadgangen efter § 43, stk. 2, og det er derfor justitsministeriets afgørelser, som indbringes for retten. Udlændingen har en frist på 7 dage, efter at afgørelsen er meddelt den pågældende. Den relative korte frist er begrundet i ønsket om en hurtig sagsbehandling. Hvis fristen oversiddes, er udlændingen ikke afskåret fra at indbringe sagen for domstolene efter den borgerlige retsplejes almindelige regler. Medens

disse regler ville medføre, at sagen skulle anlægges ved Østre landsret, jfr. retsplejelovens § 226, stk. 1, nr. 2, vil sagen efter udkastet blive indbragt for Københavns byret til behandling efter de for byretterne gældende regler for borgerlige sager med de modifikationer, der følger af § 46 b.

ad § 46 b

De afgørelser, som efter udkastets § 46 a kan indbringes for retten, går alle ud på, at udlændingen nægtes fortsat ophold i landet. Det er i det offentlige og i almindelighed også i udlændingens interesse, at dette spørgsmål afklares så hurtigt som muligt. Da de almindelige borgerlige procesregler er mindre egnede til at fremme en hurtig afgørelse, jfr. det i kapitel 6.3.3. anførte, foreslås sagsbehandlingen i 1. instans tilrettelagt i det væsentlige i overensstemmelse med de procesregler, der finder anvendelse ved prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse og prøvelse af beslutninger om adoption, jfr. retsplejelovens kapitel 43 a og 43 b. Indbringes byrettens afgørelse for landsretten, foreslås reglerne om kære bragt i anvendelse. Da reglerne udelukkende er begrundet i de hensyn, der varetages gennem udlændingeloven, og da de i nogen grad afviger fra retsplejelovens almindelige system, foreslås de optaget i udlændingeloven.

ad stk. 1 og 2

Bestemmelserne svarer i det væsentlige til reglerne i retsplejelovens §§ 469, stk. 1 og 2, 471, stk. 1 og 4 og 472, stk. 2, jfr. også §§ 475 b, stk. 2, 475 d, stk. 1 og 475 e, stk. 1. Retten skal således straks gøres bekendt med det skriftlige materiale, der har dannet grundlag for den administrative afgørelse. På grundlag heraf og af de indsigelser mod afgørelsen, som udlændingen gør gældende, kan retten skønne over, om der bør tilvejebringes yderligere oplysninger, og den træffer selv bestemmelse herom. Der er grund til at antage, at et stort antal sager allerede ved modtagelsen vil være tilstrækkeligt oplyst, og at retten i mange tilfælde umiddelbart vil kunne træffe sin afgørelse, efter at udlændingen eller dennes advokat i et skriftligt indlæg har taget stilling til udlændingemyndighedernes begrundelse for deres afgørelse. Det foreslås derfor overladt til retten at bestemme, om sagen skal behandles mundtligt. Det følger af reglen om udeblivelse, at sagen ikke skal afvises, hvis udlændingen udebliver uden lovligt forfald.

ad stk. 3

Bestemmelsen om advokatbeskikkelse svarer til reglen i retsplejelovens § 995 a. Beskikkelse af advokat foreslås således betinget af, at retten efter sagens

beskaffenhed finder dette påkrævet, og at udlændingen opfylder de økonomiske betingelser for at opnå fri proces. Om salær og udlægsgodtgørelse til den beskikkede advokat henvises til udkastets § 51.

ad stk. 4

Efter bestemmelsen, der svarer til retsplejelovens §§ 474, stk. 2 og 475 h, stk. 2, bør retten kun, når der er særlig anledning dertil, pålægge udlændingen helt eller delvis at betale sagsomkostninger. Bestemmelsen er udtryk for, at det offentlige som hovedregel bør bære sine egne omkostninger. Det bemærkes herved, at en udlænding, der anklages for en lovovertrædelse, efter den europæiske menneskerettighedskonventions art. 6, stk. 3, e, har ret til vederlagsfri tolkebistand. Det vil være rimeligt at lade denne regel finde tilsvarende anvendelse i de her omhandlede sager.

ad stk. 5

Efter bestemmelsen har klagens indbringelse for retten ikke opsættende virkning med hensyn til udlændingens forbliven her i landet, medmindre retten bestemmer andet. Udlændinge, der omfattes af EF-reglerne, har dog ret til at forblive her i landet, til sagen er afgjort, jfr. rådsdirektiv 64/221, art. 9. En udlænding, som i henhold til § 46 a og b har ret til at få afgørelsen i sin sag prøvet ved domstolene, vil i medfør af udkastets § 25, stk. 3, have krav på en udrejsefrist, der kun i sjældne tilfælde vil være fastsat til mindre end 1 måned. Der er næppe tilstrækkelig grund til at tillægge klager, der indbringes for retten af andre udlændinge end EF-statsborgere, obligatorisk opsættende virkning. Retten vil på grundlag af akterne i forvaltningssagen uden særlig vanskelighed kunne vurdere, om klagen bør have opsættende virkning.

Efter art. 26 i den europæiske menneskerettighedskonvention må Kommissionen kun optage en klage til behandling, når alle hjemlandets retsmidler er blevet udtømt. Det må derfor antages, at udkastets regler om domstolsprøvelse, herunder bestemmelserne om opsættende virkning, vil have til følge, at en klage ikke vil kunne realitetsbehandles af Kommissionen eller indbringes for Menneskerettighedsdomstolen, før der foreligger en endelig dansk domstolsafgørelse.

ad stk. 6

Efter bestemmelsen træffes afgørelsen ved kendelse, uanset at afgørelsen bringer sagen til afslutning i 1. instans. Kendelsesformen må anses for naturlig under hensyn til, at indbringelsen for højere ret efter udkastet skal ske ved kære,

således at sagsbehandlingen også under appellen kan foregå med den fornødne hurtighed.

ad løsning II (Karen Andersen, Gammeltoft-Hansen og Langkjær)

Dette mindretal finder det påkrævet, at der vedtages særlige regler om domstolsprøvelse af administrative beslutninger om udvisning, nægtelse af opholdstilladelse og bortfald, inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelser, som nærmere bestemt ved mindretallets udkast til § 46 a.

De formelle regler om disse sagers behandlingsmåde ved domstolene er i mindretallets udkast til § 46 b søgt udarbejdet i nær tilknytning til grundlæggende processuelle principper fra den civile retspleje, dog indeholdende enkelte modifikationer af straffeprocessuel karakter på grund af sagernes indgribende betydning for udlændingen. Det foreslås således blandt andet, at retten drager omsorg for sagens oplysning og træffer bestemmelse om afhøring af vidner og om tilvejebringelse af andre bevismidler, ligesom retten efter begæring beskikker en advokat for udlændingen.

En domstolskontrol med udvisningsbeslutninger m.v. - samt indførelse af et særligt flygtningenævn - får særlig betydning og vægt, når der i lovudkastet foreslås et ret detaljeret, materielt grundlag for udvisning. Domstolsprøvelsen vil under den nuværende retstilstand - som mangler præcision i de materielle bestemmelser - kun foregå undtagelsesvis og kun til sikring af, at udlændingemyndighederne ikke under udøvelse af skønsmæssige beføjelser krænker forvaltningsretlige grundsætninger eller tilsidesætter forpligtelser, som Danmark har påtaget sig ved tiltrædelsen af menneskerettighedskonventionerne m.v. (jfr. almindelige bemærkninger, side 42 ff). Mindretallet finder derfor ikke, at de ganske få domstolsafgørelser, der foreligger, er udtryk for, at den i 1973 gennemførte to-instansordning virker betryggende, og at behovet for en (yderligere) prøvelse ved domstolene ikke er stort, jfr. almindelige bemærkninger, side 80 ff.

Udvalget har ifølge kommissoriet blandt andet til opgave særligt at overveje kompetencen i udvisningssager og kontrollen med disse afgørelser. Udvalget "bør i denne forbindelse overveje, om kompetencen helt eller delvis bør ligge hos administrationen, hos domstolene eller eventuelt et særligt nævn".

Udvalget har ikke ment at kunne anbefale oprettelse af et udlændingenævn til behandling af alle klager i udlændingesager. Medvirkende hertil har for mindretallet været, at man ved domstolsprøvelse umiddelbart får indført en række procesgarantier. Mindretallet finder derfor, at indførelse af en domstolskontrol er uomgængelig med henblik på at opnå den bedst mulige prøvelse af såvel formali-

teten som realiteten i sagen.

Som anført i mindretallets generelle udtalelse (side 15 f) synes bevispørgsmål at spille en betydelig rolle i den udlændingeretlige praksis. Det er ikke muligt eller hensigtsmæssigt i den materielle del af udlændingeloven at opstille nærmere krav til den grad af bevis (sandsynligt, overvejende sandsynligt, godtgjort etc.), som kræves ved stillingtagen til de enkelte forhold. Det er imidlertid mindretallets opfattelse, at beviskravene i de konkrete situationer bedst fastlægges af domstolene, afstemt efter de beviskrav, der stilles på beslægtede sagsområder. Endvidere vil domstolsbehandlingen kunne sikre en ensartet retsdannelse.

Et særligt problem har været den byrde, der pålægges domstolene ved gennemførelsen af de fremsatte mindretalsudkast.

Det bør indledningsvis fremholdes, at domstolene, som det er fremgået af høringsvarene over lovudkast om overførsel af udvisningskompetencen vedrørende strafbare forhold til domstolene, har set bort fra sådanne betænkeligheder. Begge landsretter udtaler, at det findes naturligt, at udvalget overvejer at søge "gennemført en adgang til domstolsprøvelse af såvel udvisning som andre afgørelser af mere indgribende karakter, der træffes i medfør af udlændingeloven". Det er mindretallets opfattelse, at domstolsprøvelse af udvisningsbeslutninger m.v. bør søges gennemført uafhængigt af en - af ressourceproblemer afledet - diskussion om, hvorledes domstolene mest effektivt indretter deres organisation og arbejdsform.

Ovenfor er betydningen af en ensartet behandling af lige faktiske forhold fremhævet. Dette får konsekvenser også for spørgsmålet om at overføre kompetence til prøvelse specielt af udvisningsbeslutninger. Udvalgets medlemmer er enige om, at udvisningskompetencen i straffesager bør være hos domstolene. Såfremt man efter flertallets forslag gennemfører regler, hvorefter kompetencen til at træffe beslutning om udvisning er delt mellem administrationen og domstolene, vil det efter mindretallets opfattelse være uhyre vanskeligt at gennemføre en ensartet og sammenhængende udvisningspraksis.

Mindretallet er opmærksom på, at der til domstolenes sagsbehandling vil medgå nogen tid - afhængig af sagernes karakter - i hvilken udlændingen kan opholde sig her i landet, og at dette i sig selv kan medvirke til at styrke den faktiske tilknytning her til landet.

Hertil må bemærkes, at det ganske vist som udgangspunkt vil være udlændingens faktiske situation på det tidspunkt, ansøgningen til myndighederne fremkommer, som senere vil afgøre, hvorvidt betingelserne for vedkommendes forbliven i - eller adgang til - landet er opfyldte. På andre retsområder, hvor tidsfaktoren også er meget afgørende, har domstolene imidlertid klart taget hensyn til en fak-

tisk etableret status; som eksempel kan nævnes, at domstolene i forældremyndighedssager inddrager den periode, hvor et barn i strid med en tidligere truffet afgørelse har opholdt sig hos en af forældrene, medens sagen verserer for domstolene, ved afgørelsen af, om der er grund til at ændre barnets anbringelse. Det afgørende bør være, at domstolene kan tage hensyn til, om udlændingen ved sine egne forhold, på uretmæssig måde har medvirket til at forhale sagens behandling.

Domstolsbehandlingen forudsættes i de fleste tilfælde at foregå i fortsættelse af et veloplyst grundlag, på hvilket justistministeriet har støttet sin afgørelse. Domstolsbehandlingen vil allerede af den grund næppe være lige så tidkrævende som den forudgående, administrative behandling.

Efter mindretallets forslag beskikkes advokat efter begæring eller i øvrigt efter rettens bestemmelse. Der er næppe tvivl om, at en beskikkelse af advokater i udlændingesager allerede under den administrative behandling af udlændingesager ville kunne reducere antallet af klagesager, ligesom sagsbehandlingen kunne afkortes. Mindretallet er dog meget tilbage fra at stille forslag herom. Det vil være nyttigt, at disse sager omfattes af en retshjælpsordning i en nærmere fastlagt form.

Advokatbeskikkelse under domstolsbehandlingen vil kunne bidrage til at koncentrere processen og muligt begrænse antallet af kæresager. Der er derfor næppe grund til at frygte en meget tidkrævende sagsbehandling ved domstolene, således som det er kommet til udtryk fra flertallets side.

Til dette kommer, at indførelse af domstolsprøvelse formentlig vil betyde, at den administrative sagsbehandling koncentrerer.

En domstolsprøvelse i udlændingesager vil komme til at svare til den ordning, som allerede gælder på andre områder, hvor administrationen har gjort indgreb i den personlige frihed eller i øvrigt berørt forhold af den mest indgribende art. Domstolsprøvelse kendes ved prøvelse af administrativ frihedsberøvelse (rpl. kap. 43 a), prøvelse af beslutning om adoption uden samtykke, (rpl. kap. 43 b) og fjernelse af børn fra hjemmet efter reglerne i bistandsloven §§ 129 og 130, stk. 2. Beslutning om udvisning af en udlænding, som f.eks. har herboende ægtefælle og/eller mindreårige børn, er efter mindretallets opfattelse mindst lige så indgribende som de nævnte foranstaltninger.

ad § 46 a

Mindretallet er enige med det andet mindretal (P. Christensen) i, at klage indgives til Københavns Byret, idet justitsministeriets værneting er København. Ordningen kan samtidig lette adgangen til at få kendskab til de afgørelser, der

træffes i udlændingesager.

Mindretallet finder, at der bør levnes udlændingen rimelig adgang til at overveje, hvorvidt justitsministeriets afgørelse ønskes indbragt for retten. Klagefristen er efter forslaget 4 uger. Det er væsentligt, at klageadgangen holdes åben i så lang en tid, at kun velovervejede klager indbringes for retten. Dertil kommer, at lovudkastet ikke indeholder bestemmelser om adgang til undtagelsesvis at indbringe klager for retten efter udløbet af klagefristen. Klagefristen på 4 uger har sammenhæng med bestemmelsen i udkastets § 25, stk. 2 og de almindelige frister for anke.

Efter forslaget kan følgende afgørelse indbringes for retten:

1. Nægtelse af opholdstilladelse efter § 6, d.v.s. udlændinge omfattet af EF-reglerne. Der henvises til bemærkningerne side 68 ff.

2. Nægtelse af opholdstilladelse efter § 9 og § 9 a, nr. 1 og 2 med henblik på varigt ophold.

De i § 9 nævnte personer har et særligt kvalificeret krav på at opholde sig i landet og bør derfor omfattes af domstolsprøvelsen.

§ 9 a, nr. 1 angår personer med anden nær familiemæssig tilknytning, og § 9 a, nr. 2 personer, der tidligere har haft dansk indfødsret.

3. Bortfald, inddragelse eller nægtelse af forlængelse af tilladelser efter §§ 6, 9 og 9a, nr. 1, 2 og 4.

Om §§ 6, 9 og 9 a, nr. 1, 2 og 4, henvises til bemærkningerne ovenfor.

§ 9 a, nr. 4 er medtaget, da domstolsprøvelse er påkrævet ved afgørelse af, hvorvidt de grunde, der har ført til den foreliggende tilladelse, stadig består. Herved er det opnået at udstrække domstolsprøvelsen til alle udlændinge, der har en særlig tilknytning til Danmark eller herboende personer.

4. Forslaget muliggør domstolsprøvelse, når udvisning begrundes med hensynet til statens sikkerhed; jfr. mindretallets udkast til § 17.

Mindretallet er klar over, at det i disse situationer kan være af væsentlig betydning, at udlændingen hurtigt udsendes af landet. Der er derfor i forslaget § 46 b, stk. 6, 2. pkt. optaget en særlig bestemmelse om, at indbringelse af klage for retten ikke uden videre har opsættende virkning. Det er dog mindretallets opfattelse, at det praktisk taget altid bør være muligt med kort varsel at lade afholde retsmøde til afgørelse af, om der består

et udvisningsgrundlag. Bestemmelsen i § 46 b, stk. 6, forudsættes kun anvendt helt undtagelsesvis.

Mindretallet anser det for velbegrundet, at retten også tager stilling til denne udvisningsgrund. I henhold til retsplejelovens § 745, stk. 4 afgør retten, hvorvidt "hensynet til fremmede magter, til statens sikkerhed eller ..." kræver pålæg til forsvareren om ikke at videregive modtagne oplysninger. I begge situationer foreligger samme behov for prøvelse af spørgsmålet ved domstolene.

I modsætning til det andet mindretalsudkast (P. Christensen) omfatter forslaget ikke domstolsprøvelse af administrative afgørelser vedrørende B-flygtninge. Dette er en konsekvens af, at mindretallet foreslår sådanne afgørelser henlagt til flygtningenævnets kompetence, jfr. side 234 ff.

I øvrigt svarer mindretallets udkast til det andet mindretalsudkast bortset fra litra c, hvorefter adgang til domstolsprøvelse indtræder allerede ved ophold i 2 år her i landet.

ad § 46 b

ad stk. 1

Efter bestemmelsen har tilsynet med udlændinge pligt til at sørge for sagens indbringelse for retten. Dette svarer til retsplejelovens kap. 43 a og 43 b, jfr. ovenfor.

ad stk. 2

Bestemmelsen pålægger retten at drage omsorg for sagens oplysning. Udebliver udlændingen uden lovligt forfald, bestemmer retten, om afgørelsen kan prøves på det foreliggende grundlag, eller om sagen skal udsættes.

ad stk. 3

Mindretallet foreslår i overensstemmelse med almindelige retsplejegrundsætninger mundtlig behandling, såfremt det begæres, eller retten træffer bestemmelse herom.

Den mundtlige behandling for retten vil antagelig bidrage til en hurtigere og mere koncentreret sagsbehandling og lette udlændingens forståelse af processen. Mindretallet forventer i øvrigt, at sagsantallet for retten vil være begrænset, hvilket gør det ubetænkeligt at fastholde den mundtlige procesform.

ad stk. 4

Mindretallet foreslår advokatbeskikkelse efter udlændingens begæring.

De beskikkelsesgrunde, som særligt kan fremhæves, er for det første en sags særlige komplikationer, det være sig dens faktiske beskaffenhed eller sagens retlige karakter (subsumptionstvivl). For det andet kan beskikkelsesgrunden knytte sig til sigtedes person, især ukendskab til danske forhold, men også til alder eller måske et særligt modsætningsforhold til politiet (jfr. bemærkningerne i betænkning nr. 830/1977 om beskikkelse af forsvarer under efterforskningen, side 18).

Mindretallet finder som nævnt ovenfor side 22, at disse sager kan have så indgribende betydning for udlændingen, at de straffeprocessuelle regler for forsvarerbeskikkelse bør finde tilsvarende anvendelse.

Det er samtidig foreslået, at samme regler skal gælde her som i tilfælde, hvor der meddelt fri proces.

ad stk. 5

Bestemmelsen udtrykker, at domstolskontrollen som udgangspunkt er gratis for udlændingen, og omkostninger kun kan forventes pålagt, hvis udlændingens klage er åbenbart grundløs.

ad stk. 6

Bestemmelsen om opsættende virkning foreslås indført som almindelig regel. Om udkastets § 17 henvises til ovenfor side 168.

Baggrunden herfor er, at retten ikke straks, på grundlag af sagens ofte talrige akter, kan danne sig et sikkert overblik over sagen og dermed foretage en forhånds-vurdering af denne. Det vil være forbundet med store vanskeligheder for en udlænding, der har måtte forlade landet, at føre sin sag ved retten.

ad stk. 7 - 8

Bestemmelsen, der svarer til løsning I § 46 b, stk. 6 fastslår, at rettens afgørelse træffes ved kendelse, som kan påkæres efter reglerne i retsplejelovens kapitel 37.

III Flertallets bemærkninger til mindretallets forslag om indførelse af en særlig domstolskontrol

5 medlemmer (Baun, Sønder, Sørensen, Tornøe og Troldborg) finder, at der ikke bør indføres regler om en særlig adgang til domstolsprøvelse af disse afgørelser.

Udvalget har fremsat forslag om, at der sker væsentlige indskrænkninger i udvisningsadgangen i forhold til den gældende lov, og at afgørelse om udvisning

på grund af kriminalitet henlægges til domstolene i forbindelse med behandlingen af straffesagen, samt at der fastsættes klarere materielle regler om adgangen til indrejse og ophold her i landet. Flertallet finder, at der herved er tilvejebragt en betydelig sikkerhed for, at der træffes rigtige og rimelige afgørelser på dette område. De over for forvaltningsafgørelser i almindelighed gældende retsmidler - klage til Folketingets ombudsmand eller indbringelse af sagen for domstolene i henhold til grundlovens § 63 - vil på grund af det klarere retsgrundlag få større praktisk betydning end hidtil og dermed udgøre en effektiv retsgaranti.

En indførelse af en særlig let adgang til domstolsprøvelse af afgørelser i de sager, som er nævnt i mindretallenes forslag, vil betegne et brud med dansk forvaltningsretlig tradition og give udlændinge en adgang til prøvelse af forvaltningens afgørelser, som ikke eksisterer for landets egne borgere. Denne fortrinsstilling vil blive særlig fremtrædende, hvis en udlænding normalt skal have beskikket en advokat, som betales af det offentlige.

Den foreslåede særlig lette og billige adgang til domstolskontrol, hvor der kan gives opsættende virkning med udrejsen, vil skabe tilskyndelse til, at udlændingene udnytter adgangen til domstolsprøvelse fuldt ud for gennem den blotte tilstedeværelse under en langvarig sagsbehandling at styrke grundlaget for eller eventuelt tilvejebringe et nyt grundlag for et fortsat ophold her i landet. Det skal i den forbindelse påpeges, at myndighederne vil være forpligtet til at indbringe en klage for domstolene, uanset om klagen savner ethvert rimeligt grundlag.

Disse medlemmer finder, at der i stedet for dette komplicerede og bekostelige rekursssystem snarere bør afsættes ressourcer til en bedre information af udlændingene om deres retsstilling og til en styrkelse af den administrative sagsbehandling. Der vil herved kunne opnås en mere reel forbedring af udlændingenes retssikkerhed og deres oplevelse af retssikkerhed.

Endvidere skal flertallet pege på, at der med mindretallenes forslag skabes et meget kompliceret klagesystem, som vil virke uoverskueligt og uforståeligt for mange udlændinge og samtidig give anledning til en række afgrænsningsspørgsmål i praksis. En udlænding, der med henblik på varigt ophold har opholdt sig i landet i mindre end 2 år, og som udvises efter § 18, nr. 3 eller 4, kan indbringe justitsministeriets afgørelse herom for ombudsmanden eller for domstolene i henhold til grundlovens § 63. Nægtes den samme udlænding fortsat opholdstiladelse, eller inddrages hans tilladelse efter § 46 a, nr. 3, kan afgørelsen indbringes for domstolene efter den særlig lette adgang til domstolsprøvelse, jfr. § 46 a, nr. 3, men ikke for ombudsmanden.

En udlænding, som er her på midlertidigt studie- eller besøgsophold, og som

søger forlænget midlertidigt ophold, kan indbringe justitsministeriets afslag for ombudsmanden og efter grundlovens § 63 for domstolen. Dette gælder uanset opholdets længde. Udvises han efter § 18, nr. 3 efter 2 års ophold, eller påstår han - uanset opholdets varighed - opholdstilladelse for varigt ophold og gør gældende, at han opfylder betingelserne herfor, gælder reglerne om den særlige domstolskontrol efter § 46 a.

I løsning II har det ene mindretal (Karen Andersen, Gammeltoft-Hansen og Langkjær) foreslået domstolsprøvelse af udvisninger, der er fundet påkrævet af hensyn til statens sikkerhed, jfr. udkastets § 17, nr. 1. Flertallet mener ligesom det andet mindretal (P. Christensen), at udvisning af denne grund ikke egner sig til domstolsprøvelse. Disse medlemmer finder, at afgørelsen om udvisning af hensyn til statens sikkerhed endeligt henhører under regeringen og som hidtil bør træffes af justitsministeren under ansvar over for folketetinget.

Et medlem (B. Abrahamson) henviser til sine bemærkninger side 87.

ad §§ 47 - 50 (Flygtningenævnet)

Som tidligere nævnt er der enighed i udvalget om at foreslå oprettelse af et sagkyndigt nævn, som skal have til opgave at afgøre en række spørgsmål vedrørende udlændinge, der påberåber sig at være flygtninge, eller som har opnået opholdstilladelse som flygtninge, jfr. redegørelsen i kapitel 6.3.2. (side 76 ff). Flygtninge er ringere stillet end andre udlændinge, fordi de ikke kan få deres hjemlands beskyttelse. Dette er baggrunden for, at lovudkastet i kapitel I - VII indeholder en række regler, som giver flygtninge en bedre retsstilling end andre udlændinge, jfr. bemærkningerne til §§ 7, 8, 13, stk. 3, 15, stk. 2, 16, 17, 23, stk. 2, 24, stk. 3, 29, stk. 5 og 36, stk. 5. Det er hensigten med det foreslåede nævn, at det skal øve indflydelse på administrationen af disse særlige regler og tillige være et retssikkerhedsmæssigt værn for flygtninge.

Udvalget foreslår samtidig, at der etableres en to-instansbehandling af sagerne, således at afgørelsen træffes af tilsynet med udlændinge i 1. instans. Efter den hidtidige ordning har tilsynet alene haft til opgave at forberede sagerne og afgive indstilling til justitsministeriet. Udvalget forudsætter, at tilsynet drager omsorg for at sagerne oplyses bedst muligt, herunder eventuelt ved indhentning af oplysninger fra udenrigsministeriet, FN's Højkommissær for Flygtninge og Dansk Flygtningehjælp.

Med hensyn til nævnets kompetence, sammensætning, udlændingenes adgang til bistand under sagen og enkelte andre spørgsmål har udvalget delt sig i et fler-

tal og et mindretal. I det følgende bringes først bemærkningerne til flertallets udkast og derefter bemærkningerne til mindretalsudkastet.

ad § 47

Bestemmelsen indeholder reglerne om oprettelse og sammensætning af et flygtningenævnet og om nævnets kompetence.

Efter stk. 1 skal flygtningenævnet bestå af 3 medlemmer, der udpeges af justitsministeren. Der udpeges endvidere 3 suppleanter. Formanden for nævnet og dennes suppleant skal være dommer. Et af medlemmerne udpeges efter indstilling fra udenrigsministeren.

Der er lagt vægt på at sammensætte nævnet således, at det kan sammentræde med kort varsel og hurtigt tage stilling til hastende spørgsmål. Nævnet bør derfor ikke have mere end 3 medlemmer, og disse bør i tilfælde af forfald til enhver tid kunne erstattes af en suppleant. Af hensyn til varetagelsen af nævnets retssikkerhedsmæssige funktion bør formanden og dennes suppleant være dommer. På grund af det behov for oplysninger fra udlandet og vurderingen af sådanne oplysninger, som gør sig gældende i mange flygtningesager, bør der være en repræsentant for udenrigsministeriet i nævnet. I øvrigt beror dettes sammensætning på justitsministerens bestemmelse.

Flertallet har ikke fundet, at De forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge eller Dansk Flygtningehjælp bør være repræsenteret i nævnet. Den oplysende og rådgivende bistand, som en sådan repræsentant utvivlsomt i mange tilfælde kan yde, bør - ligesom anden sagkyndig bistand til nævnet - gives under sagens forberedelse, jfr. bestemmelsen i udkastets § 48, stk. 2, der pålægger nævnet at give en særlig udpeget repræsentant for Højkommissæren for Flygtninge lejlighed til at udtale sig om sagen.

Stk. 2 indeholder en opregning af de afgørelser, som kan indbringes for flygtningenævnet. Det drejer sig i alle tilfælde om klager over afgørelser, som er truffet af tilsynet med udlændinge. Det følger af udkastets § 43, stk. 2, at disse afgørelser ikke kan påklages til justitsministeren. Nævnet træder således i stedet for justitsministeriet som klageinstans. Det forudsættes, at udlændingen selv tager initiativet ved at fremsætte en klage. En ordning, hvorefter visse afgørelser også uden en sådan klage skal indbringes til prøvelse for flygtningenævnet, jfr. mindretallets udkast til § 47 a, savner efter flertallets opfattelse rimelig begrundelse.

Følgende afgørelser kan efter udkastet indbringes for nævnet:

1. Nægtelse af opholdstilladelse til en udlænding, der påstår at være omfattet

af udkastets § 7, stk. 1.

Det er tilstrækkeligt, at udlændingen påberåber sig at være flygtning. Også en udlænding, hvis ansøgning er åbenbart grundløs, har ret til at få sin ansøgning prøvet for flygtningenævnet, hvis udlændingen befinder sig her i landet eller på grænsen. Men i et sådant tilfælde har klagen dog ikke opsættende virkning, jfr. stk. 3.

2. Bortfald efter § 13 og inddragelse efter §§ 15 og 16 af en opholdstilladelse meddelt i medfør af § 7.

Det er naturligvis af væsentlig betydning for udlændinge, der har opnået opholdstilladelse som konventionsflygtninge, at tvivlsspørgsmål vedrørende bortfald af en sådan tilladelse kan blive underkastet den foreslåede nævnsprøvelse.

3. Afvisning af en udlænding, der omfattes af § 45, stk. 2.

Bestemmelsen angår de tilfælde, hvor tilsynet med udlændinge i medfør af udkastets §§ 21 - 22 har afvist en udlænding, der påstår at være omfattet af § 7, stk. 1.

4. Udsendelse af en udlænding, der påberåber sig, at udsendelsen er i strid med § 23, stk. 2.

Der er i udsendelsessituationen samme behov for en prøvelse for nævnet som i de øvrige under 1 - 3 nævnte situationer.

5. Også afgørelser om nægtelse af udstedelse og om inddragelse af rejsedokument for flygtninge har en sådan væsentlig betydning for de pågældende udlændinge, at afgørelserne bør kunne prøves af nævnet. Om dansk rejselegitimation til udlændinge henvises i øvrigt til udkastet til § 36, stk. 5 og bemærkningerne hertil.

Når klage fremsættes inden 7 dage efter afgørelsens meddelelse, har klagen efter udkastet til stk. 3. opsættende virkning. Dette gælder dog ikke, hvis klagen er åbenbart grundløs. Om dette er tilfældet, afgøres af tilsynet med udlændinge, men nævnet kan naturligvis som led i klagesagens behandling ændre denne afgørelse. Hvis fristen oversiddes, er udlændingen ikke afskåret fra at klage, men klagen har ikke opsættende virkning. 7-dagesfristen svarer til fristen i udkastets § 25, stk. 3. Denne frist er efter flertallets opfattelse fuldt tilstrækkelig til, at udlændingen kan overveje sin situation og træffe bestemmelse om eventuel klage. I den gældende udlændingelovs § 7, stk. 3 er den lignende frist fastsat til 3 dage.

Som det fremgår af foranstående, skal nævnet efter flertalsudkastet alene træffe afgørelser, der angår konventionsflygtninge, herunder om opholdstilladelse til sådanne personer, jfr. § 7, stk. 1. For disse flygtninge findes der i konventionen af 1951 og protokollen af 1967 veldefinerede og internationalt anerkendte ret-

ningslinier, der angiver flygtningebegrebets indhold og den retsbeskyttelse, som disse flygtninge har krav på. De afgørelser, som efter udlændingelovgivningen kan træffes vedrørende sådanne flygtninge, forudsætter oftest en bevisbedømmelse og en retlig vurdering, der indeholder forholdsvis få skønsmæssige elementer. Afgørelserne egner sig derfor godt til den domstolslignende behandling, som vil finde sted ved det foreslåede sagkyndige nævn.

Flertallet har derimod - i modsætning til mindretallet - ikke fundet, at nævnet bør have kompetence til at afgøre spørgsmål vedrørende B-flygtninge. Efter flertalsudkastets § 8 er adgangen til at give opholdstilladelse til sådanne flygtninge fakultativ, og der er ikke angivet nærmere retningslinier for skønnet. Afgrænsningen af personkredsen er ganske vag, idet bestemmelsen tager sigte på udlændinge, "der ikke er omfattet af flygtningekonventionen, men som af lignende tungtvejende grunde som anført i denne ikke ønsker at vende tilbage til deres hjemland". I skønnet over, om opholdstilladelse bør meddeles, indgår ofte inden- og udenrigspolitiske hensyn af skiftende karakter, jfr. redegørelsen bilag 7, der viser, at også praksis har været skiftende. Sådanne afgørelser egner sig efter flertallets opfattelse ikke til at undergives den domstolslignende behandling ved nævnet, som vil være nødsaget til at følge en ret fast praksis. Det er heller ikke ønskeligt, at den endelige afgørelse i sådanne sager ligger hos et organ, der er uafhængigt af justitsministeren, som over for Folketinget er og bør være ansvarlig for udlændingepolitikken. Flertallet finder derfor, at afgørelsen som hidtil bør træffes af justitsministeren. Et medlem af flertallet (P. Christensen) har dog fundet, at der bør være adgang til domstolsprøvelse af visse afgørelser om ophør af opholdstilladelser efter § 8, jfr. bemærkningerne til § 46 a (løsning I).

ad § 48 - 49

Bestemmelserne indeholder reglerne om sagens behandling ved nævnet. Når en afgørelsen indbringes for nævnet, skal tilsynet med udlændinge indsende sagens akter til nævnet og afgive en kort redegørelse for sagen. Dette er i overensstemmelse med den gældende praksis, hvor tilsynet med udlændinge forbereder flygtningesagen og afgiver en indstilling til justitsministeriet, hvori der redegøres for sagens omstændigheder og de foreliggende bevisligheder.

Herudover påhviler det nævnet selv at drage omsorg for sagens belysning. Nævnet træffer således bestemmelse om afhøring af udlændingen og eventuelle vidner og om fremskaffelse af andre oplysninger. Nævnet kan tilkalde sagkyndige til at give nærmere oplysning om forhold, som kan have betydning ved vurderingen af den eller de sager, som behandles i nævnet. Der er i udvalget enighed herom.

En vigtig kilde til oplysning om flygtningeforhold, både generelt og i konkrete sager, er De forenede Nationer Højkommissær for Flygtninge. Udvalget er enigt om, at Højkommissærens sagkundskab bør være til rådighed for nævnet. Som anført i bemærkningerne til § 47 finder flertallet, at dette bør ske ved, at Højkommissæren eller en repræsentant for denne får lejlighed til at følge sagens behandling og afgive en udtalelse om den, medens mindretallet finder, at Højkommissæren eller dennes repræsentant som medlem af nævnet bør deltage i sagens afgørelse.

Flertallet har ikke fundet anledning til at stille forslag om obligatorisk advokatbesikkelse ved nævnets behandling af sagen. Det er ikke sædvanligt, at der gives adgang til vederlagsfri advokatbistand under sagsbehandlingen ved administrative råd eller nævn m.v., og der er efter flertallets opfattelse ikke grund til at give flygtninge en særstilling i denne henseende.

Udkastet indeholder heller ikke regler, som forpligtiger nævnet til at anvende mundtlig sagsbehandling. Det tilkommer derfor nævnet selv at bestemme under hensyn til den enkelte sags beskaffenhed, om den bør behandles mundtlig.

Nævnets afgørelse træffes ved stemmeflerhed, og afgørelserne er endelige. Heri ligger, at de ikke kan påklages til justitsministeren, jfr. herved § 43, stk. 2. Justitsministeren kan således ikke meddele en udlænding opholdstilladelse som konventionsflygtning, når nævnet har stadfæstet et afslag på en sådan ansøgning. Derimod kan justitsministeren efter omstændighederne meddele udlændingen opholdstilladelse på andet grundlag, f.eks. som B-flygtning eller som følge af ægteskab med en herboende person.

At nævnets afgørelser er endelige, betyder ikke, at en ansøgning om opholdstilladelse som flygtning ikke kan fremsættes på ny, hvis der foreligger ændringer i udlændingens forhold, eller andre omstændigheder bevirker, at grundlaget for afgørelsen er forandret. I så fald må ny ansøgning indgives til tilsynet med udlændinge med henblik på behandling i 1. instans.

Nævnets forretningsorden fastsættes af justitsministeren, som efter sædvanlig praksis må forventes at ville forelægge udkast til regler herom for de interesserede myndigheder m.v., herunder nævnet.

Det forudsættes, at nævnet får den fornødne sekretariatsbistand.

ad § 50

Udvisning ved dom i en straffesag er ikke blandt de afgørelser, som kan indbringes for flygtningenævnet efter udkastets § 47, stk. 2. Nævnet bør imidlertid have mulighed for at øve indflydelse på den afgørelse, der træffes i sådanne

sager. Det foreslås derfor pålagt anklagemyndigheden at indhente en udtalelse fra flygtningenævnet, inden der nedlægges påstand om udvisning af en udlænding, der har opholdstilladelse i medfør af udkastets § 7. Retten, der skal træffe afgørelse i udvisningssagen, får derved det bedst mulige grundlag for at tage stilling til sagens flygtningeretlige spørgsmål.

Såfremt straffesagen angår en udlænding, som ikke har opholdstilladelse i medfør af udkastets § 7, men som påstår at være omfattet af bestemmelsen, er anklagemyndigheden ikke pligtig til at indhente en udtalelse fra flygtningenævnet. Hvis udlændingen senere på grundlag af dommen skal udsendes af landet, kan udlændingen imidlertid gøre gældende, at udsendelsen er i strid med § 23, stk. 2. En negativ afgørelse af dette spørgsmål kan da indbringes for nævnet i medfør af § 47, stk. 2, nr. 4.

ad mindretallets udkast til §§ 47 - 50 (flygtningenævnet)

Som anført ovenfor (side 80) angår uenigheden mellem flertallet og mindretallet vedrørende udkastets bestemmelser om flygtningenævn blandt andet nævnets sammensætning og sagsbehandling. Mindretallets forslag vedrørende disse spørgsmål tilsigter en styrkelse af retsgarantierne for asylsøgeren og en større alsidighed i behandlingen af asylsagerne, jfr. udkastet §§ 47, 48 a og 49.

For så vidt angår afgrænsningen af de sager, der skal behandles af flygtningenævnet, afviger mindretallets forslag især fra flertallets derved, at også opholdstilladelse som B-flygtning skal kunne meddele af flygtningenævnet, således som dette foreslås sammensat efter mindretallets udkast, se nærmere nedenfor.

Bortset herfra er der i det væsentlige enighed mellem flertallet og mindretallet, idet mindretallet dog finder, at visse sager er af så indgribende betydning for asylsøgeren, at de under alle omstændigheder skal forelægges for flygtningenævnet, jfr. §§ 47 a og 47 b.

ad § 47

Bestemmelsen omhandler flygtningenævnets sammensætning; den skal sammenholdes med flertallets udkast, § 47, stk. 1 og § 48, stk. 2.

Efter mindretallets forslag, vil flygtningenævnet tælle seks medlemmer. Mindretallet finder, at tallet ikke kan være mindre, hvis de forskellige former for hensyn og indsigt, der bør være repræsenteret ved behandlingen af en asylsag, skal tilgodeses på forsvarlig måde. Mindretallet er opmærksom på, at et mere omfattende nævn alt andet lige kan gøre sagsbehandlingen lidt mere langsom, men finder, at en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af nævnets arbejde

og berømmelsen af dets møder sammenholdt med muligheden for at indkalde suppleanter vil kunne afbøde en sådan ulempe. Hertil kommer, at seks medlemmer ikke i sig selv er noget højt antal. Når flertallets udkast kun forudsætter tre medlemmer af nævnet, må dette også sammenholdes med, at Flygtningehøjkommissariatets repræsentant uden medlemskab af nævnet alligevel skal have lejlighed til at udtale sig om sagen (se flertallets udkast til § 48, stk. 2). Mindretallet vil gøre denne repræsentant til egentligt medlem af nævnet, således at de pågældende synspunkter kan indgå direkte i sagens behandling og voteringen; på dette punkt indebærer mindretallets forslag til nævnets sammensætning følgelig ikke et forlængende element i sagens behandling, snarere tværtimod. Endelig kan der henvises til mindretallets udkast til § 49, stk. 3, hvorefter særligt hastende asylsager kan afgøres af et udsnit på tre medlemmer af nævnet. På denne baggrund finder mindretallet, at det stærke behov for en alsidig sammensætning af flygtningesnævnet kan bære et navn på i alt seks medlemmer.

Medlemmerne af flygtningesnævnet falder ifølge mindretallets udkast i to grupper. To medlemmer skal udpeges af folketetinget, mens justitsministeren udpeger de øvrige fire, heraf tre efter indstilling fra en række myndigheder og organisationer. Blandt de sidstnævnte fire medlemmer må det forudses, at mindst tre medlemmer vil være jurister. De to folketingsudpegede medlemmer skal efter mindretallets opfattelse repræsentere det "læge" element i asylnævnet; mindretallet ser herved en vis parallel til lægmænds medvirken i strafferetsplejen. Asylsager vil oftest være karakteriseret ved, at de indeholder tre (indbyrdes sammenhængende) former for problemer: en anvendelse og fortolkning af retsregler, udøvelse af et vist skøn samt vurdering af nogle - ofte vanskelige - bevismæssige spørgsmål. Ved udøvelsen af skønnet (f.eks. B-flygtningebegrebets randområde) samt ved den bevismæssige vurdering - der ifølge sagens natur, herunder de begrænsede muligheder for at opnå pålidelige oplysninger om situationen i flugtlandet, undertiden vil bero på en mere almindelig fornemmelse af asylsøgerens troværdighed - finder mindretallet det væsentligt, at også andre end jurister får indflydelse på asylsagens afgørelse, således at det humanitære grundlag for afgørelserne også kan få mulighed for at slå igennem i en mindre lovbunden og praksisrettet form.

Mindretallet erkender samtidig, at de mangeartede asylsagers komplicerede karakter udelukker, at der kan udpeges læge medlemmer af nævnet for hver enkelt sag, således som det sker i strafferetsplejen. De læge medlemmer af nævnet bør være faste medlemmer, beskikket for samme periode som de øvrige nævnsmedlemmer. Mindretallet har foreslået, at udpegningen foretages af folketetinget. Udpegningen behøver ikke at ske blandt folketingets egne medlemmer; man kan

vælge at finde de to nævnsmedlemmer blandt en bredere kreds af personligheder, der må antages at kunne stå som eksponent for en folkelig opfattelse af det humanitære grundlag, på hvilket afgørelser om asyl skal træffes. - Til sammenligning kan det oplyses, at i den canadiske asylprocedure deltager (som medlemmer af et rådgivende organ) lægmænd, "three prominent Canadian citizens representing the public interest".

De øvrige fire medlemmer af nævnet skal som anført udpeges af justitsministeren. Ministeren udpeger efter udkastet nævnets formand. Mindretallet antager, at formanden normalt vil blive en højtstående embedsmand i justitsministeriet. Den pågældende vil dermed opfylde betingelserne for at være dommer, og det hensyn, der ligger til grund for flertallets forslag om, at formanden skal være dommer, vil således være tilgodeset samtidig med, at justitsministeriets interesser og indsigt som ressortministerium i udlændingesager har fået en central placering i nævnet.

Også udenrigsministeriet beskæftiger sig i vidt omfang med asylspørgsmålet og bør have sæde i nævnet. Et medlem skal derfor efter mindretallets udkast udpeges efter indstilling fra dette ministerium.

Mindretallet finder, at nævnets alsidighed vil styrkes, dersom også Advokatrådet repræsenteres i nævnet. Det må forudses, at et sådant medlem vil blive en praktiserende advokat med særlig erfaring i udlændinge- og flygtningesager. Den indgang, som en sådan person vil have - også til asylsagernes juridiske elementer - finder mindretallet det væsentligt at have repræsenteret i nævnet ved siden af de medlemmer, der repræsenterer en administrativ baggrund.

Endelig finder mindretallet det indlysende, at også FN's Flygtningehøjkommissær har en repræsentant i selve nævnet. Den ganske særlige erfaring og ekspertise i asylsager og flygtningeforhold, som denne internationale organisation råder over, bør kunne nyttiggøres i alle faser af asylsagens behandling for nævnet, og ikke blot ved en regel om, at Højkommissariatets repræsentant skal have mulighed for at udtale sig om sagen (se flertallets udkast til § 48, stk. 2). Mindretallet er gennem Højkommissariatets herværende samarbejdspartner, Dansk Flygtningehjælp, bekendt med, at Højkommissariatet selv ville foretrække en placering som medlem af nævnet sammen med en række nationale repræsentanter fremfor den blotte mulighed for at afgive en udtalelse i sagen.

ad § 47 a og 47 b

Bestemmelserne indeholder en opregning af de afgørelser, der behandles af flygtningenævnet, samt om formen for sagernes indbringelse (obligatorisk ind-

bringelse eller indbringelse efter begæring). Endvidere indeholder bestemmelserne en række særregler om behandlingen af asylsager, hvor asylsøgerens påstand om at være flygtning må anses for åbenbart grundløs.

I modsætning til flertallet finder mindretallet, at visse afgørelser over for flygtninge er af så indgribende betydning - en fejlagtig negativ afgørelse kan være et spørgsmål om liv eller frihed for den pågældende udlænding - at de under alle omstændigheder bør indbringes for flygtningenævnet; det samme princip kommer til udtryk i den nuværende ordning, hvorefter der sker en obligatorisk høring af Dansk Flygtningehjælp i disse sager. De pågældende afgørelser findes opregnet i § 47 a, stk. 1, nr. 1 - 4.

Ikke alle afgørelser er af så indgribende betydning for flygtningen eller asylsøgeren, at de bør undergives den obligatoriske nævnsprøvelse. I andre tilfælde er sagens grundlag så svagt, at procesøkonomiske hensyn taler imod en obligatorisk prøvelse. Disse tilfælde - hvor sagerne kun indbringes for flygtningenævnet, såfremt det udtrykkeligt begæres af udlændingen - er opregnet i § 47 b, stk. 1, nr. 1 - 4.

Når mindretallet ikke finder en ordning, hvorefter der blot er adgang til i alle tilfælde af indbringe sagerne efter begæring, tilfredsstillende, skyldes det bl.a., at flygtninge og asylsøgere ofte befinder sig i en situation, hvor det ikke kan forventes, at de er i stand til at overskue og anvende muligheden for at klage over den administrative afgørelse. Hertil kommer, at der består en selvstændig interesse i, at alle flygtningesager inden for de betydningsfulde områder forelægges flygtningenævnet, som derved får bedre mulighed for at fastlægge praksis.

Ifølge den gældende udlændingelov § 6, stk. 3, skal spørgsmålet om afvisning eller udvisning af flygtninge eller asylsøgere altid træffes af den øverste administrative instans, justitsministeren. Den omtalte bestemmelse i udlændingeloven undtager den situation, hvor asylsøgeren ikke kan sandsynliggøre rigtigheden af sin påstand om at være flygtning, fra den obligatoriske forelæggelse for justitsministeren. En tilsvarende undtagelsesbestemmelse indgår i mindretallets forslag, dog således at kriteriet formuleres under anvendelse af udtrykket "åbenbart grundløs". Ifølge udkastet § 47 a, stk. 1, nr. 1 og 4, sammenholdt med § 47 b, stk. 1, nr. 1, erstattes den obligatoriske indbringelse med en adgang til indbringelse efter begæring, såfremt udlændingens påstand om en flygtningebegrundende forfølgelsesrisiko må anses for at være åbenbart grundløs.

Uanset adgangen til at begære et administrativt afslag, der er begrundet med, at udlændingens påstand må anses for åbenbart grundløs, indbragt for nævnet, må det dog forudses, at denne klageadgang langt fra vil blive udnyttet i alle til-

fælde. Det kan skyldes, at udlændingen ikke ønsker, at udnytte sin klagemulighed, eller at han ikke erkender dens eksistens. Medvirkende til, at en udlænding undlader at udnytte sin klagemulighed, vil det også kunne være, at klagen efter mindretallets udkast § 47 b, stk. 2 ikke tillægges opsættende virkning i disse tilfælde. At en lang række af disse negative afgørelser afsluttes i første instans, er for så vidt tilsigtet; udskillelsen af den sagstype fra udkastets § 47 a (om obligatorisk indbringelse) til § 47 b (om indbringelse efter begæring) skulle netop indebære en procesøkonomisk fordel. Samtidig anser mindretallet det imidlertid for betydningsfuldt, at myndighedernes skøn over, hvornår en asylsøgers eller flygtnings påstand kan anses for åbenbart grundløs, undergives en vis kontrol. Der gives eksempler på, at en asylsøger, der først er blevet afvist på dette grundlag, senere har fået opholdstilladelse her i landet som flygtning. Mindretallet foreslår derfor (jfr. § 47 a, stk. 2), at det pålægges tilsynet med udlændinge at fremlægge periodiske oversigter over de afgørelser, der er blevet truffet ud fra "åbenbart grundløs"-kriteriet, og som ikke er blevet begæret indbragt for flygtningenævnet. For en sådan ordning taler endvidere interessen i, at flygtningenævnet får kendskab til samtlige asylsager og dermed får det bredest mulige grundlag for at fastlægge praksis, eventuelt ved udformning af retningslinier vedrørende bestemte grupper eller typer af asylsager (jfr. herved § 47 a, stk. 2, 2. pkt.).

I øvrigt anbefaler mindretallet, at man - i hvert fald i den første periode af et eventuelt flygtningenævns virksomhed - understreger, at begrebet "åbenbart grundløs" alene kan referere sig til selve asylgrundlaget, men ikke til reglerne om første asylland (jfr. side 137 ff).

Mindretallets opregning af, hvilke afgørelser der skal (jfr. § 47 a) eller kan (jfr. § 47 b) indbringes for flygtningenævnet, svarer på visse punkter til flertallets udkast § 47, stk. 2. Vedrørende disse punkter kan der henvises til bemærkningerne til flertallets forslag.

ad § 47 a, stk. 1, nr. 1

Bestemmelsen suppleres af udkastet § 47 b, stk. 1, nr. 1. De to bestemmelser omfatter tilsammen de samme afgørelser, som i flertalsudkastet er indeholdt i § 47, stk. 2, nr. 1, dog med den væsentlige afvigelse at opholdstilladelse til B-flygtninge efter mindretallets opfattelse skal kunne meddeles af flygtningenævnet.

Mindretallet har ovenfor (side 135 f.) fremhævet de forhold, som gør en tilnærmelse mellem retsbeskyttelsen for henholdsvis A- og B-flygtninge ønskelig, blandt andet således at begge flygtningegrupper opnår et egentligt retskrav på

beskyttelse her i landet, når en række betingelser i øvrigt er opfyldte. Ganske de samme betragtninger fører mindretallet til at fastholde, at meddelelse af opholdstilladelse til B-flygtninge henlægges til flygtningenævnets kompetence.

Mindretallet finder, at det naturlige udgangspunkt, hvorefter alle kategorier af flygtninge skal kunne få deres sag behandlet og afgjort af flygtningenævnet, bør fastholdes. Begrebet B-flygtninge savner langt fra sådanne faste elementer i sit indhold, som flertallet synes at forudsætte; mindretallet henviser herved til det af Dansk Flygtningehjælp, tilsynet med udlændinge og justitsministeriet udarbejdede notat om anvendelsen af begrebet "B-flygtninge" eller "de facto-flygtninge" i Danmark, der er optaget som bilag 7.

Samtidig indebærer vurderingen af, hvorvidt opholdstilladelse som B-flygtning skal meddeles, visse skønsmæssige afvejninger (jfr. herved mindretallets bemærkninger, side 135 f.); det samme gælder - omend i mindre grad - behandlingen af sager om konventionsstatus. Mindretallet indser imidlertid ikke, hvorfor dette forhold skulle gøre et nævn uegnet til at træffe beslutninger i disse sager. Dels er skønsmæssige afvejninger ikke ukendte i den judicielle proces; dels er der efter mindretallets forslag tale om et nævn, hvis sammensætning netop skulle gøre det kvalificeret til også at vurdere de mere skønsmæssige elementer i flygtningesager.

I modsætning til flertallets fremhævelse af, at meddelelse af opholdstilladelse til B-flygtninge i vidt omfang er et spørgsmål om politiske hensyn (jfr. side 229), finder mindretallet grund til at understrege det humanitære grundlag, på hvilket afgørelser om opholdstilladelse til alle grupper af flygtninge bør træffes.

Skulle flertallets forslag - hvorefter flygtningenævnet nok kan behandle, men ikke træffe afgørelser i sager om B-flygtninge - blive lagt til grund for en ny udlændingelov, må mindretallet anbefale, at nævnet, såfremt det sammensættes som foreslået af mindretallet, afslutter sin behandling af sager, hvor asylsøgeren ikke findes at være konventionsflygtning, med en udtalelse om, hvorvidt opholdstilladelse som B-flygtning efter nævnets opfattelse bør meddeles.

ad § 47 a, stk. 1, nr. 2

Bestemmelsen svarer efter sit indhold til flertalsudkastet § 47, stk. 2, nr. 2, vedrørende inddragelse af opholdstilladelse til flygtninge, dog med den forskel at mindretallet også på dette punkt finder, at afgørelser vedrørende B-flygtninge bør henhøre under flygtningenævnets kompetence; der henvises herom til de ovenstående bemærkninger.

ad § 47 a, stk. 1, nr. 3

Bestemmelsen bygger på det princip, at flygtningenævnet kun skal tage stilling til administrativt besluttede udvisninger. Træffes udvisningsbeslutningen vedrørende en flygtning af retten, vil flygtningenævnets vurdering indgå i sagen i medfør af udkastet § 50.

Da mindretallets udkast begrænser muligheden for at udvise flygtninge i forhold til flertallets udkast (jfr. udkastet §§ 17 - 17 a samt mindretallets bemærkninger, side 166 ff), og da mindretallet ydermere foreslår udvisning af hensyn til statens sikkerhed undergivet de almindelige regler om domstolsprøvelse (jfr. § 46 a, nr. 4), bliver området for § 47 a, stk. 1, nr. 3 af begrænset omfang. Kun dersom en flygtning udvises af hensyn til statens sikkerhed, og beslutningen træffes administrativt uden efterfølgende indbringelse for domstolene, skal beslutningen indbringes for flygtningenævnet.

At mindretallet trods dette begrænsede praktiske anvendelsesområde alligevel foretrækker at formulere bestemmelsen i § 47 a, stk. 1, nr. 3 generelt, skyldes ønsket om, at det almindelige princip - undgåelse af et to-strengt klagesystem, hvor både domstolene og flygtningenævnet kan behandle sager om udvisning af flygtninge - bringes klart til udtryk. Samtidig vil bestemmelsen kunne finde anvendelse i uændret skikkelse, uanset om mindretallets forslag om begrænsning af adgangen til at udvise flygtninge ikke tiltrædes.

ad § 47 a, stk. 1, nr. 4

Bestemmelsen suppleres af udkastet § 47 b, stk. 1, nr. 1. De to bestemmelser omfatter tilsammen de samme afgørelser, som i flertalsudkastet er indeholdt i § 47, stk. 2, nr. 4.

ad § 47 b, stk. 1, nr. 1

Der henvises til ovenstående bemærkninger om mindretallets sondring mellem obligatorisk indbringelse for flygtningenævnet og indbringelse efter udlændingens begæring samt bemærkningerne til udkastet § 47 a, stk. 1, nr. 1 og 4.

ad § 47 b, stk. 1, nr. 2

Bestemmelsen svarer efter sit indhold til flertalsudkastet § 47, stk. 2, nr. 2 vedrørende bortfald af opholdstilladelse til flygtninge, dog med den forskel at mindretallet også på dette punkt finder, at afgørelser vedrørende B-flygtninge bør henhøre under flygtningenævnets kompetence; der henvises herom til mindretallets bemærkninger til § 47 a, stk. 1, nr. 1.

ad § 47 b, stk. 1, nr. 3

Bestemmelsen svarer til flertalsudkastet § 47, stk. 2, nr. 3.

ad § 47 b, stk. 1, nr. 4

Bestemmelsen svarer til flertalsudkastet § 47, stk. 2, nr. 5.

ad § 47 b, stk. 2

Bestemmelsen indeholder regler om, hvornår indgivelse af klage til flygtninge-nævnet har opsættende virkning. Den af flertallet foreslåede frist på 7 dage (jfr. flertalsudkastet § 47, stk. 3) finder mindretallet for kort, såfremt udlændingen skal have rimelig tid til at overveje og søge rådgivning vedrørende eventuel indgivelse af klage. Mindretallet finder, at en for kort klagefrist er uhensigtsmæssig, dels af hensyn til udlændingen selv, dels fordi den tænkeligt vil medføre en forøgelse af antallet af indgivne klager, idet mange udlændinge formentlig vil foretrække under disse omstændigheder at indgive klagen for en sikkerheds skyld. Mindretallet foreslår derfor, at klage inden for den foreslåede klagefrist på 4 uger (jfr. § 47 b, stk. 1) tillægges opsættende virkning; jfr. i øvrigt mindretallets udkast til § 46 a, stk. 1 og § 46 b, stk. 1 og § 46 b, stk. 6 vedrørende domstolsprøvelse.

De afgørelser, der er omtalt i § 47 a, skal som anført altid indbringes for flygtninge-nævnet. Den administrative beslutning kan derfor i disse tilfælde ikke iværksættes, før nævnet har truffet sin beslutning, og en bestemmelse i § 47 a om opsættende virkning er følgelig ikke påkrævet.

ad § 48

Bestemmelsen svarer til flertallets udkast til § 48, stk. 1; der henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse.

Om sagsforberedelsen for nævnet ønsker mindretallet i øvrigt at tilkendegive visse supplerende synspunkter. Det forudsættes, at sagerne forberedes af en nævnsekretær, der som led i forberedelsen bl.a. tager kontakt med Dansk Flygtningehjælp med henblik på eventuelle faktiske oplysninger i den konkrete sag og dens baggrund. Flygtningehjælpen skal i forbindelse med udarbejdelsen af sin udtalelse kunne kontakte asylsøgeren med henblik på en personlig samtale (jfr. herved Flygtningehjælpekommissariatets eksekutivkomité's konklusion nr. 8 (XXVIII), e, IV). Mindretallet finder, at denne ordning - hvorefter Dansk Flygtningehjælp fremkommer med oplysninger, men ikke en egentlig indstilling i sagen - er den naturlige konsekvens af, at den hidtidige "høringsordning" i asylsager (jfr. side 78 f.) i givet fald ophører, og at Flygtningehjælpen efter mindretallets udkast til § 47 ikke bliver

direkte repræsenteret i flygtningenævnet.

Mindretallets udkast indeholder ingen bestemmelse svarende til flertalsudkastet § 48, stk. 2, om adgangen for Flygtningehøjkommissærens repræsentant til at udtale sig i sagen. Efter mindretallets udkast (§ 47, stk. 1) bør repræsentanten i stedet have sæde i nævnet (jfr. side 232 f).

ad § 48 a

Bestemmelsen vedrører advokatbeskikkelse for asylsøgeren.

Mindretallet finder, at det er af afgørende betydning for flygtningenes og asylsøgernes retssikkerhed, at de får advokatbistand ved tilrettelæggelsen og fremførelsen af deres sag (jfr. i øvrigt mindretallets bemærkninger, side 221 f, om advokatbistand i andre udlændingesager). Asylsager er ofte af kompliceret art, og de nationale regler og den tilhørende praksis er indviklet og mangfoldig. Hertil kommer, at udlændingen - netop som udlænding og ofte i en psykisk svært belastet situation - vil være handicappet i forhold til danske borgere, der optræder som parter i en forvaltningsproces; en vis parallel kan drages til bemærkningerne i betænkning 830/1977 om beskikkelse af forsvarer under efterforskning, side 18, hvor sigtedes personlige forhold og eventuelle særlige handicaps fremhæves som en særlig grund til at beskikke en forsvarer som bistand for sigtede.

På denne baggrund anser mindretallet det for en meget alvorlig indvending mod flertallets udkast, at det overhovedet ikke indeholder regler om advokatbeskikkelse.

Formuleringen af § 48 a, stk. 1 svarer i det væsentlige til retsplejelovens § 1018 f, stk. 2, 1. pkt. og § 474, stk. 1.

I stk. 2 fastslås de centrale beføjelser vedrørende aktindsigt og adgang til at øve kontradiktion. Samtidig fastlægges der i stk. 3 visse modifikationer i disse beføjelser, svarende til principperne i retsplejelovens § 745, stk. 4.

Mindretallet så også gerne, at mulighederne for advokatbistand allerede under den administrative behandling af sagen blev styrket, men afstår fra at fremsætte forslag til lovbestemmelse herom (jfr. mindretallets bemærkninger til § 46 b, stk. 4). Der henvises i øvrigt til justitsministeriets skrivelse af 7. januar 1970, hvorefter der bør meddeles personer, der afhøres af politiet i sager om politisk asyl eller opholds- og arbejdstilladelse, tilladelse til at medbringe en advokat ved afhøringerne, såfremt de ønsker det.

ad § 49

I bestemmelsen fastsættes en række regler vedrørende behandlingsmåden

for flygtningenævnet. Mindretallet lægger i højere grad end flertallet vægt på, at en række procesuelle garantier, der er sædvanlige i behandlingen af sager af indgribende betydning, finder anvendelse ved behandlingen i flygtningenævnet.

I stk. 1 fastslås princippet om mundtlighed. Visse sager og sagstyper vil dog formentlig kunne undergives skriftlig behandling; ifølge bestemmelsen skal der derfor kun ske mundtlig forhandling, såfremt det begæres af udlændingen, hans advokat eller et af nævnets medlemmer.

På grund af asylsagernes karakter og ikke mindst af hensyn til asylsøgeren selv har mindretallet ikke ment at burde foreslå en bestemmelse om, at nævnets behandling som udgangspunkt er undergivet princippet om offentlighed. Mindretallet lægger dog megen vægt på, at flygtningenævnets praksis med passende mellemrum offentliggøres, dels fordi en bredere offentlighed derved får mulighed for at holde sig orienteret om nævnets virksomhed, dels til vejledning for advokater og andre, der skal yde juridisk bistand til asylsøgere.

Da nævnet ifølge mindretallets udkast vil bestå af et lige antal medlemmer (jfr. § 47, stk. 1), bestemmes det i stk. 2, at i tilfælde af stemmelighed skal det for udlændingen gunstigste resultat lægges til grund for afgørelsen. Da der i denne forbindelse kan opstå andre spørgsmål af teknisk art, har mindretallet foretrukket at udforme reglen som en henvisning til retsplejelovens § 216, stk. 2.

I stk. 2 fastslås endvidere, at nævnets afgørelse skal være begrundet.

Om stk. 3, der omhandler særligt hastende afgørelser, henvises til bemærkningerne til § 47 (side 231 f). Mindretallet har ved fastlæggelsen af hvilke blandt nævnets medlemmer, der skal medvirke ved en hastende afgørelse, søgt at fastholde væsentlige elementer af den alsidighed, der karakteriserer sammensætningen af det samlede nævn; se herved bemærkningerne til § 47, stk. 1.

Stk. 4 svarer til flertalsudkastet § 49, stk. 3. Bestemmelsen fastslår, at nævnets afgørelser ikke kan indbringes for domstolene.

Nævnets afgørelser kan ej heller omgøres af justitsministeren. Indbringer en asylsøger, der har fået afslag fra flygtningenævnet, sin sag for justitsministeren, kan ministeren således ikke meddele den pågældende opholdstilladelse som flygtning. Derimod er der naturligvis intet til hinder for, at ministeren i medfør af sin almindelige beføjelse (jfr. udkastet § 9 a, nr. 4 og § 43, stk. 2) kan meddele opholdstilladelsen på rent humanitært grundlag.

Bestemmelsen i stk. 4 udelukker ikke, at flygtningenævnet foretager omprøvning af sagen, f.eks. hvis asylsøgeren bringer nye elementer ind i sagen, der afgørende ændrer grundlaget for den oprindelige beslutning. Afgørelsen af, hvorvidt omprøvning skal tillades, kunne tænkes henlagt til nævnets formand.

I stk. 5 foreslår mindretallet - i modsætning til flertallet - at nævnets forretningsorden først fastsættes af justitsministeren efter forudgående forhandling med nævnet. Mindretallet finder denne fremgangsmåde naturlig, bl.a. fordi den sikrer, at den særlige indsigt, de forskellige nævnsmedlemmer besidder i flygtningespørgsmål og deres behandling, kan tages i betragtning ved forretningsordenens udformning.

Mindretallet anser en række punkter i sagsbehandlingen for at være af væsentlig betydning, uden at man dog har fundet det strengt påkrævet at foreslå dem lovfæstede. I stedet bør de reguleres i forretningsordenen. Det drejer sig især om følgende punkter:

- Nævnets mulighed for at træffe generelle afgørelser vedrørende visse grupper af flygtninge.
- Løbende eller periodisk underretning fra tilsynet med udlændinge om sager, hvori der er truffet positiv afgørelse om status som konventionsflygtning.
- Præcisering af, hvornår en sag er "af særligt hastende karakter" (jfr. udkastet § 49, stk. 3), samt særlige regler om disse sagers behandling.
- Fremgangsmåden ved beskikkelse af advokat.
- Nærmere regler om tolkebistand.
- Retningslinier for offentliggørelse af nævnets praksis (jfr. mindretallets bemærkninger til § 49, stk. 1).

Endvidere forudsættes det, at flygtningenævnet pålægges pligt til at udarbejde (og revidere) en vejledning for asylsøgere.

ad § 50

Bestemmelsen svarer i sit indhold fuldstændigt til flertallets udkast til § 50; der henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse. Den afvigende formulering er alene en konsekvens af de forskellige udkast fra henholdsvis flertallets og mindretallets side til §§ 7 og 8.

ad § 51 (hele udvalget)

Salær og godtgørelse til advokater, der beskikkes for udlændinge i henhold til lovens bestemmelser, foreslås fastsat efter samme regler som i tilfælde, hvor der er meddelt fri proces efter retsplejelovens kapitel 31. Mindretalsudkastet er en følge af forslaget om domstolsprøvelse af visse afgørelser, jfr. § 46 b, stk. 3.

ad kapitel IX

Kapitlet indeholder straffebestemmelser, der træder i stedet for straffebestemmelserne i den gældende udlændingelovs §§ 16 - 18.

Udkastets § 52 indeholder i stk. 1 og 2 strafferegler for de mest almindeligt forekommende overtrædelser af udlændingelovgivningen. Strafferammen foreslås som i den gældende lov fastsat til bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder. I stk. 3 er optaget nogle overtrædelser, som efter erfaringerne i praksis ikke kan retsforfølges effektivt, medmindre der er mulighed for varetægtsfængsling. For disse overtrædelser foreslås derfor en strafferamme, der indbefatter fængsel indtil 1 år og 6 måneder.

Reglerne i udkastets § 53 angår de mindre alvorlige overtrædelser af udlændingelovgivningen, for hvilke straf af bøde eller hæfte må anses for en tilstrækkelig sanktion.

Udkastets §§ 54 og 55 indeholder bestemmelser, som er almindeligt forekommende i forbindelse med strafferegler i særlovgivningen.

ad § 52

Bestemmelserne i stk. 1, nr. 1 og 2, om forskellige former for ulovlig indrejse har samme indhold som udlændingelovens § 16, stk. 2, nr. 4 og 6.

Der vil normalt ikke være behov for at straffe udlændinge for illegal grænseoverskridelse, hvis de bliver af- eller udvist. I sager om overtrædelse af udvisningstilhold får udlændingen som regel første gang en indenretlig advarsel. I gentagelsestilfælde idømmes efter praksis frihedsstraf.

Efter stk. 1, nr. 3, straffes den, der opholder sig her i landet eller arbejder uden fornøden tilladelse. Efter den gældende udlændingelov straffes disse forhold med samme straf som efter udkastet, jfr. lovens § 17, stk. 1.

I udkastets stk. 1, nr. 4, fastsættes straf for udlændinge, der ved bevidst urigtige oplysninger eller svigagtige fortætelser skaffer sig adgang til landet gennem paskontrollen eller skaffer sig visum, pas eller anden rejselegitimation eller tilladelse til ophold eller arbejde her i landet. Denne bestemmelse træder i stedet for den gældende udlændingelovs § 16, stk. 2, nr. 1 - 3. Bestemmelsen må i den foreslåede forenklede skikkelse antages at tilfredsstille det praktiske behov for straffebestemmelser på dette område. Det bemærkes herved, at også straffelovens regler om straf for urigtige erklæringer og dokumentfalsk efter omstændighederne vil kunne bringes i anvendelse.

Bestemmelsen i stk. 2 hjemler straf for den, der beskæftiger en udlænding uden fornøden arbejdstilladelse eller i strid med de for en arbejdstilladelse stillede

betingelser. Bestemmelsen svarer til gældende lovs § 17, stk. 2, 1. pkt., bortset fra, at der ikke efter udkastet kræves forsæt eller grov uagtsomhed. Det vil sige, at også forhold, der kan tilregnes arbejdsgiveren som simpelt uagtsomme, vil kunne straffes. Dansk Arbejdsgiverforening har udtalt sig mod denne ændring. Udvalget har imidlertid ikke fundet, at der er tilstrækkelig begrundelse for at fravige den almindelige grundsætning i straffelovens § 19, hvorefter særlovsovertrædelser kan straffes, når der er udvist uagtsomhed. Det vil i almindelighed være let for en arbejdsgiver, der beskæftiger udlændinge, at sikre sig, at de nødvendige tilladelser foreligger, og at de heri foreskrevne betingelser overholdes.

ad stk. 3

Den, der bistår en udlænding med ulovligt at indrejse eller opholde sig her i landet, vil i almindelighed kunne straffes som medvirkende til overtrædelse af en af bestemmelserne i udkastets stk. 1, nr. 1 - 4, jfr. reglerne om medvirken i straffelovens § 23. De særlige regler om medvirken i den gældende udlændingelovs § 16, stk. 2, nr. 5 og stk. 3 er derfor ikke medtaget i udkastet.

Under ganske særlige omstændigheder vil sanktionsmulighederne efter udkastets stk. 1, nr. 1 - 4 imidlertid ikke være tilstrækkelige til at hindre medvirken til lovovertrædelser. Dette kan således være tilfældet, hvis bistanden antager en erhvervsmæssig eller professionel karakter, eller hvis der er tale om menneskesmugling, jfr. f.eks. det i U.f.R. 1981, side 3, (H.K.K.) omtalte tilfælde. Det foreslås derfor i udkastets stk. 3, 1. pkt., at forsætlig bistand til ulovlig indrejse eller ulovligt ophold skal kunne straffes med fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Herved bliver det tillige muligt at anvende varetægtsfængsling efter retsplejelovens § 762, stk. 1, hvis dette er nødvendigt for at opklare eller standse den ulovlige virksomhed. Under formildende omstændigheder - f.eks. hvor der blot er ydet husly til en udlænding, der ulovligt er her i landet - er straffen bøde eller hæfte.

I stk. 3, 2. pkt. er samme straf med samme begrundelse foreskrevet for den, der for vindings skyld bistår en udlænding med at indrejse i Danmark med henblik på herfra at indrejse i et andet land, hvor udlændingen vil blive afvist eller tilbagesendt. Bestemmelsen tager sigte på erhvervsmæssig bistand, hvorved de lempelige danske indrejserregler misbruges til at søge udlændinge indsmuglet i andre lande. Danmark risikerer herved at måtte tage de pågældende udlændinge tilbage, når de afvises, og at måtte betale betydelige beløb i opholds- og hjemsendelsesudgifter. De pågældende udlændinge vil i almindelighed ikke selv kunne straffes for noget ulovligt forhold, og der er derfor behov for strenge strafferetlige virkemidler over for de herboende mellemrøvd. Forslaget har i øvrigt støtte

i ILO-konvention nr. 143 fra juni 1975 om vandringer af arbejdstagere m.m., i hvis artikler 3, 5 og 6 det blandt andet pålægges medlemsstaterne at træffe alle nødvendige og egnede foranstaltninger mod personer, der organiserer ulovlige eller hemmelige bevægelser af vandrende arbejdstagere, at sørge for, at bagmændene for handel med arbejdskraft bliver retsforfulgt, uanset fra hvilket land de udøver deres virksomhed, og at indføre strafferetlige sanktioner, der omfatter fængselsstraf.

ad § 53

Bestemmelsen indeholder hjemmel til at straffe dels overtrædelse af visse bestemmelser af ordensmæssig karakter i udkastet, dels tilsidesættelse af betingelser og endelig overtrædelse af forskrifter, der gives i medfør af loven. Reglerne træder i stedet for den gældende lovs § 16, stk. 1, § 17, stk. 1 (delvis) og § 17, stk. 4 (delvis), og de har i det væsentlige samme praktiske virkninger. Strafferammen foreslås dog mildnet ved, at den bestående adgang til at idømme fængselsstraf indtil 6 måneder for visse forseelser bortfalder.

ad § 54

I lighed med andre straffebestemmelser i særlovgivningen foreslås udlændingelovens strafferegler suppleret med en hjemmel til at pålægge et aktieselskab, anpartsselskab, andelsselskab eller lignende et selvstændigt bødeansvar for overtrædelse af udlændingelovgivningen.

ad § 55

Bestemmelsen har i det væsentlige samme indhold som den gældende udlændingelovs § 18, stk. 1 og 2.

ad kapitel X

Kapitlet indeholder udkast til ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser.

ad § 56

Det følger af stk. 1 og 2, at den hidtil gældende lov ophæves samtidig med den nye lovs ikrafttræden. Det betyder blandt andet, at udkastenes regler om domstolsprøvelse og flygtningenævn - hvis de gennemføres - finder anvendelse på afgørelser, der træffes af henholdsvis justitsministeriet og tilsynet med udlændinge efter ikrafttrædelsesdagen, selv om de omstændigheder, der danner grundlag for afgørelsen, ligger før denne dag. Tidligere truffne afgørelser berøres derimod ikke af de nye kompetenceregler, og dette må også antages at gælde, hvis sådanne afgørelser efter lovens ikrafttræden fastholdes ved en ny beslutning på et uændret grundlag.

For så vidt angår lovudkastets regler om udvisning ved dom på grund af strafbart forhold har udvalget overvejet, om disse regler bør finde anvendelse i alle straffesager, hvori der endnu ikke er afsagt endelig dom, eller om de alene bør gælde for de sager, hvori der rejses tiltale efter lovens ikrafttræden. Blandt andet under indtryk af nogle af de udtalelser, der blev afgivet om udvalgets forslag til en begrænset lovændring, jfr. kapitel 6.3.1. (side 75 f), har man af praktiske grunde ment at burde foretrække den sidstnævnte løsning. Det foreslås derfor i stk. 3, at afgørelser om udvisning på grund af strafbart forhold skal træffes efter den hidtil gældende lovgivning, d.v.s. administrativt, hvis tiltalerejsningen er sket inden den nye lovs ikrafttræden.

ad § 57

Der vil ved lovens ikrafttræden og i den nærmeste tid derefter her i landet befinde sig et antal udlændinge, herunder strafafsonere, som er udvist administrativt efter at være dømt for et strafbart forhold. Der vil desuden i en overgangstid som følge af reglen i udkastets § 56, stk. 3 blive truffet yderligere et antal administrative udvisningsbeslutninger på grundlag af straffedomme.

Udvalget har fundet det bedst stemmende med de hensyn, der begrundet reglerne i lovudkastet om domstolsbestemt udvisning, at der gives de nævnte grupper af udlændinge adgang til at indbringe den administrative udvisningsbeslutning for domstolene til en prøvelse i strafferetsplejens former, dog uden medvirken af domsmænd eller nævninger. Begæring herom skal fremsættes inden 4 uger, efter at udlændingen af politiet er underrettet om prøvelsesadgangen. Rettens prøvelse er ikke begrænset til at angå lovligheden af udlændingemyndighedernes afgørelse. Rettens afgørelse træffes ved kendelse, der kan påkæres. Indbringelsen for retten

medfører, at udvisningen om fornødent udsættes, og at der i almindelighed beskikkes udlændingen en forsvarer.

ad § 58

Den hidtidige udlændingelov gælder ikke umiddelbart for Færøerne, jfr. § 22, men den er ved kgl. anordning nr. 393 af 24. november 1960 sat i kraft for denne landsdel. Loven gælder derimod med visse begrænsninger, navnlig vedrørende straffereglerne, for Grønland. Ændringslov nr. 203 af 27. maj 1970 gælder dog ikke for Grønland, og ændringslov nr. 155 af 21. marts 1973 gælder ikke for Færøerne.

Lovudkastet indeholder en række bestemmelser, som udspringer af Danmarks internationale forpligtelser, og som næppe bør sættes i kraft for Færøerne eller Grønland, før det er undersøgt, om bestemmelserne er forenelige med disse landsdeles særlige forhold. Det foreslås derfor, at loven ikke skal gælde for Færøerne og Grønland, men at den ved kgl. anordning helt eller delvis kan sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Bekendtgørelse af Lov om udlændinges adgang til landet m. v.

Herved bekendtgøres lov om udlændinges adgang til landet m. v., jfr. lovbekendtgørelse nr. 20 af 7. februar 1961, med de ændringer, som er en følge af lov nr. 183 af 20. maj 1963, lov nr. 203 af 27. maj 1970 og lov nr. 155 af 21. marts 1973.

Den bekendtgjorte lovtæst gælder først fuldt ud fra den 1. juli 1973, jfr. § 2 i lov 155 af 21. marts 1973, der gengives i bekendtgørelsens slutning.

§ 1. Ved kongelig anordning kan det bestemmes, hvorvidt udlændinge ved ankomst til eller udrejse fra landet skal være forsynet med pas eller anden rejselegitimation.

Stk. 2. Der kan af justitsministeren træffes bestemmelse om, hvorvidt passet (legitimationsdokumentet) skal være påtegnet tilladelse (visum) til indrejse til eller udrejse af landet.

Stk. 3. Efter justitsministerens bestemmelse kan der til udlændinge, der ikke er i stand til at skaffe sig pas eller andet legitimationsdokument, udfærdiges særlig rejselegitimation.

§ 2. En udlænding, der vil indrejse til landet, kan afvises:

- 1) når han ikke opfylder de i henhold til § 1 fastsatte bestemmelser med hensyn til rejselegitimation og visering,
- 2) når det må antages, at han ikke har de til opholdet her i landet fornødne midler til sit underhold,
- 3) når det må antages, at han agter at tage arbejde, fast ophold eller ophold af længere, ubestemt varighed her i landet uden i forvejen at have indhentet den dertil fornødne tilladelse,
- 4) når det må antages, at han helt eller delvis vil ernære sig på ulovlig eller uhæderlig måde, eller hans indrejse strider mod hensynet til den offentlige orden

eller sundhed, fordi han misbruger beruselsesmidler, herunder euforiserende stoffer,

- 5) når det på grund af en tidligere idømt frihedsstraf eller af anden særlig grund må antages, at han vil indrejse hertil for at begå forbrydelser,
- 6) når hans indrejse på grund af begåede borgerlige forbrydelser af særlige grunde ikke er ønskelig,
- 7) når hans indrejse af hensyn til statens sikkerhed eller opretholdelse af ro og orden eller som følge af deltagelse i foranstaltninger, der har en mod den danske stat eller dens institutioner rettet fjendtlig karakter, ikke er ønskelig,
- 8) når han tidligere er udvist og på ny forsøger at indrejse hertil uden at være i besiddelse af den fornødne tilladelse.

Stk. 2. En udlænding, der ikke er finsk, islandsk, norsk eller svensk statsborger, og som må antages at ville rejse videre til Finland, Island, Norge eller Sverige, kan ligeledes afvises:

- 1) når han ikke opfylder de i vedkommende land gældende bestemmelser med hensyn til rejselegitimation og visering,
- 2) når det må antages, at han ikke har de til sit underhold i det pågældende land og til sin hjemrejse fornødne midler,
- 3) når det må antages, at han agter at tage arbejde, fast ophold eller ophold af længere, ubestemt varighed i det pågæl-

dende land uden i forvejen at have indhentet den dertil fornødne tilladelse,

- 4) når det må antages, at han helt eller delvis vil ernære sig på ulovlig eller uhæderlig måde i det pågældende land,
- 5) når det på grund af en tidligere idømt frihedsstraf eller af anden særlig grund må antages, at han vil indrejse i det pågældende land for at begå forbrydelser,
- 6) når hans indrejse i det pågældende land på grund af begåede borgerlige forbrydelser af særlige grunde ikke er ønskelig.

Stk. 3. En udlænding, der ikke er finsk, islandsk, norsk eller svensk statsborger, og som er udvist af Finland, Island, Norge eller Sverige med forbud mod at vende tilbage til vedkommende land, skal afvises, når han ikke er i besiddelse af særlig tilladelse til at indrejse i Danmark og i det eller de af de nævnte lande, hvortil han tillige må antages at ville rejse.

Stk. 4. Afvisning af de grunde, der nævnes i stk. 1, nr. 3, og stk. 2 og 3, kan ikke ske over for personer, der er omfattet af De europæiske Fællesskabers regler om ophævelse af indrejse- og opholdsbegrænsninger i forbindelse med arbejdskraftens fri bevægelighed, etablering og udveksling af tjenesteydelser. Justitsministeren fastsætter de bestemmelser, der er nødvendige til gennemførelse af Fællesskabernes regler om afgrænsning af personkredsen.

Stk. 5. Justitsministeren kan fastsætte særlige regler vedrørende spørgsmålet om afvisning af blindpassagerer.

§ 3. Udlændinge, der i medfør af bestemmelsen i § 1, stk. 2, skal have tilladelse (visum) til at indrejse her til landet, må ikke uden særlig tilladelse opholde sig her udover den ved indrejsetilladelsen fastsatte tidsfrist.

Stk. 2. Andre udlændinge må ikke uden særlig tilladelse opholde sig her i landet udover et tidsrum af 3 måneder fra og med den dag, da indrejse fandt sted i Danmark, Finland, Island, Norge eller Sverige fra et andet land end disse. I det anførte tidsrum af 3 måneder fradrages det samlede tidsrum, hvori udlændingen har haft ophold i Danmark, Finland, Island, Norge eller Sverige inden for de sidste 6 måneder før hans seneste indrejse i et af disse lande fra et

andet land end disse. Overstiger det samlede tidsrum 3 måneder, kan indrejse ikke finde sted uden særlig tilladelse.

Stk. 3. Såfremt en i stk. 2 omhandlet udlænding har opnået opholdstilladelse i Finland, Island, Norge eller Sverige, kan han inden for denne tilladelses gyldighedstid opholde sig i Danmark uden særlig tilladelse i indtil 3 måneder fra og med den dag, da han indrejste her i landet. I det anførte tidsrum af 3 måneder fradrages det samlede tidsrum, hvori udlændingen inden for de sidste 6 måneder før hans seneste indrejse i Danmark har haft ophold her. Overstiger det samlede tidsrum 3 måneder, kan indrejse ikke finde sted uden særlig tilladelse.

§ 4. En udlænding kan udvises i følgende tilfælde:

- 1) når han har skaffet sig adgang til landet efter indrejse uden om den danske, finske, islandske, norske eller svenske pas-kontrol,
- 2) når han tidligere er udvist og på ny er indrejst hertil uden at være i besiddelse af den fornødne tilladelse,
- 3) når afvisning kunne være sket af de i § 2, stk. 1, nr. 1 eller 4-7, nævnte grunde og afvisningsgrunden fremdeles er til stede,
- 4) når han har forsømt at opfylde de i henhold til § 1 fastsatte bestemmelser med hensyn til rejselegitimation,
- 5) når han forsætligt eller trods politiets advarsel gentagne gange undlader at overholde reglerne om tilmelding til politiet,
- 6) når han overtræder forskrifterne om opholdstilladelse, arbejdstilladelse eller visering eller ikke overholder dertil knyttede betingelser eller har opnået sådanne tilladelser ved bevidst urigtige anbringender eller svigagtige fortielser,
- 7) når han ikke er i besiddelse af fornødne midler til sit underhold og ikke har adgang til forsørgelse her i landet.

Stk. 2. En udlænding, der ikke er finsk, islandsk, norsk eller svensk statsborger, kan endvidere udvises i følgende tilfælde:

- 1) når afvisning kunne være sket af de grunde, der er nævnt i § 2, stk. 2, nr. 1 eller 3-6, og afvisningsgrunden fremdeles er til stede,
- 2) når han tidligere er udvist af Finland,

Island, Norge eller Sverige med forbud mod tilbagevendelse og er indrejst i Danmark uden at være i besiddelse af tilladelse til at indrejse i Danmark og i det eller de af de nævnte lande, hvortil han tillige må antages at ville rejse,

- 3) når han må antages at ville rejse til Finland, Island, Norge eller Sverige uden at have de fornødne midler til sit underhold i det eller de pågældende lande samt til sin hjemrejse, medmindre udvisning er udelukket af de i stk. 1, nr. 7, nævnte grunde.

Stk. 3. De i § 2, stk. 4, nævnte udlændinge kan dog ikke udvises i medfør af reglerne i stk. 1, nr. 4, samt stk. 2.

§ 5. I forbindelse med en beslutning efter § 4 om udvisning af en udlænding kan det tillige bestemmes, at der skal gives ham tilhold om ikke fremtidigt at indfinde sig her i landet enten for et bestemt tidsrum eller for bestandig. Tilholdet gives til politiprotokollen med tilkendegivelse af strafansvaret ved overtrædelse af tilholdet. Der skal udleveres udlændingen en skriftlig og begrundet meddelelse om tilholdet.

Stk. 2. Sådant tilhold kan senere ophæves, når omstændighederne taler herfor.

§ 6. For så vidt der efter foranstående bestemmelser kræves tilladelse til indrejse eller udrejse eller til ophold her i landet, træffes afgørelse herom af den politimyndighed, der af justitsministeren er bemyndiget dertil. Der kan endvidere gives danske diplomatiske og konsulære repræsentationer i udlandet bemyndigelse til at meddele tilladelse til ind- og udrejse og til ophold her i landet.

Stk. 2. Beslutninger om afvisning og udvisning træffes af den politimyndighed, der af justitsministeren er bemyndiget dertil.

Stk. 3. Såfremt en udlænding påberåber sig, at han har måttet søge tilflugt her som politisk flygtning, og sandsynliggør rigtigheden heraf, må politiet dog ikke afvise ham, men skal snarest forelægge spørgsmålet for justitsministeren til afgørelse. En sådan udlænding kan kun udvises efter justitsministerens beslutning.

§ 7. En udlænding har ret til at forblive her i landet, indtil der foreligger afgørelse

med hensyn til hans ansøgning om opholdstilladelse.

Stk. 2. Afslag på ansøgninger om opholdstilladelse og beslutninger om udvisning skal indeholde en frist for udrejse. Denne frist må bortset fra påtrængende tilfælde ikke være kortere end 15 dage eller, hvor opholdstilladelse tidligere har været meddelt, 1 måned. Afgørelsen skal endvidere indeholde meddelelse om reglen i stk. 3, 1. pkt.

Stk. 3. Hvis udlændingen inden 3 dage efter, at afgørelsen er meddelt ham, indbringer denne for justitsministeren eller anmoder politiet herom, har han dog ret til at forblive her i landet, indtil justitsministerens afgørelse foreligger. Såfremt politiets afgørelse opretholdes, skal der fastsættes en ny frist for hans udrejse efter reglerne i stk. 2.

§ 8. Indtil der er truffet beslutning om, hvorvidt en udlænding skal afvises eller udvises, og indtil en eventuel beslutning om afvisning eller udvisning kan iværksættes, drager politiet omsorg for udlændingens tilstedeværelse. Dette skal så vidt muligt ske ved mindre indgribende foranstaltninger, såsom pålæg om at melde sig til politiet til bestemte tider eller anvisning af et bestemt opholdssted. Er det nødvendigt for at sikre muligheden for at afvise eller udvise ham, kan politiet hensætte ham under bevogtning. I så fald anvendes reglerne om varetægtsarrest i det omfang, det efter formålet med hensættelsen er påkrævet.

Stk. 2. Vedvarer frihedsberøvelsen ud over 3 gange 24 timer, kan udlændingen kræve spørgsmålet om lovligheden af frihedsberøvelsen forelagt for retten på det sted, hvor han tilbageholdes. Han skal straks ved frihedsberøvelsens iværksættelse gøres bekendt hermed.

Stk. 3. Forlanger udlændingen efter udløbet af den i stk. 2 nævnte frist spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed forelagt retten, skal han inden 24 timer efter kravets fremsættelse stilles for retten, medmindre han forinden er afvist, udvist eller løsladt.

Stk. 4. Er udlændingen afvist, udvist eller løsladt, inden han har haft lejlighed til at udtale sig for retten, skal han, hvis hans opholdssted er kendt, underrettes om retsmødet. Er han på grund af tilhold efter § 5, stk. 1, eller af andre årsager forhindret i at

være til stede under retsmødet, skal der så vidt muligt gives ham adgang til at udtale sig på anden måde.

Stk. 5. Rettens afgørelse træffes ved kendelse. Er udlændingen frihedsberøvet på dette tidspunkt, og findes frihedsberøvelsen lovlig, fastsættes der i kendelsen en frist for fortsat tilbageholdelse. Denne frist kan senere forlænges af retten.

Stk. 6. Med de afvigelser, der følger af reglerne i stk. 3-5, finder bestemmelserne i retsplejelovens kap. 43 a anvendelse.

§ 9. En udlænding må ikke uden særlig tilladelse tage arbejde, stilling eller beskæftigelse her i landet, hvadenten det sker mod eller uden vederlag. Til tilladelsen kan knyttes betingelser, herunder om, at den pågældende skal indmelde sig i arbejdsløshedskasse. Ej heller må han uden særlig tilladelse drive selvstændig erhvervsvirksomhed her i landet eller herfra virke som repræsentant (handelsrejsende) i udlandet. Afgørelse træffes af den politimyndighed, der af justitsministeren er bemyndiget dertil.

Stk. 2. Arbejdsministeren kan fastsætte regler, hvorefter udlændinge, der er fritaget for pligten til at have arbejdstilladelse, skal indmelde sig i arbejdsløshedskasse.

§ 10. Ved aftale med fremmede regeringer eller ved bestemmelser fastsat af justitsministeren kan der ske lempelser i reglerne om opholdstilladelse og arbejdstilladelse i forhold til visse lande.

§ 11. Enhver er, i det omfang justitsministeren bestemmer det og efter nærmere af ham fastsatte regler, pligtig til ved indrejse til og udrejse af landet at melde sig til paskontrollen og forevise sit pas eller anden rejselegitimation.

Stk. 2. Skibsførere og førere af luftfartøjer er pligtige at efterkomme de forskrifter, som justitsministeren måtte give til paskontrollens gennemførelse.

Stk. 3. Udlændinge, der ankommer hertil på dansk eller udenlandsk skib eller luftfartøj, og som hører til skibets eller luftfartøjets besætning, må ikke afmønstreres uden politiets tilladelse. Fartøjets fører er ansvarlig for, at afmønstring ikke finder sted uden sådan tilladelse. Såfremt udlændinge her i landet agtes påmønstreret dansk eller uden-

landsk skib eller luftfartøj, skal politiet af fartøjets fører straks underrettes herom. Fartøjets fører skal påse, at udlændingen har fornøden arbejdstilladelse.

Stk. 4. Skibets fører, rederiet eller dets repræsentant her i landet er pligtige at erstatte de udgifter, som ved overtrædelsen af foranstående bestemmelser påføres det offentlige ved vedkommende udlændings ulovlige ophold her og ved hans hjemsendelse, samt udgifter påført det offentlige ved rømte eller agterudsejlede besætningsmedlemmers hjemsendelse eller tilbageførelse til fartøjet. Justitsministeren kan fastsætte bestemmelser, hvorefter det pålægges skibets fører, rederiet eller dets repræsentant her i landet at erstatte det offentliges udgifter ved blindpassagerers ophold her og deres tilbagesendelse.

Stk. 5. Med hensyn til luftfartøjets fører, luftfartselskabet eller dets repræsentant her i landet finder stk. 4, 1. punktum, tilsvarende anvendelse.

§ 12. Der kan af justitsministeren udfærdiges nærmere bestemmelse om, at den, der mod eller uden vederlag yder udlænding logi eller stiller lejrplads til rådighed for udlænding, skal give politiet meddelelse.

Stk. 2. Meddelelsen skal indeholde oplysning om vedkommende udlændings fulde navn, fødselsår og -dag, fødested, statsborgerforhold, stilling, sidste opholdssted, faste bopæl, dato for seneste indrejse i Danmark, i hvilke tidsrum den pågældende inden for de sidste 6 måneder har opholdt sig her i landet og i Finland, Island, Norge eller Sverige samt om, hvilken legitimation (pas el. lign.) den pågældende er i besiddelse af, idet legitimationen skal kræves forevist.

Stk. 3. Meddelelsespligten påhviler tillige vedkommende udlænding i tilfælde, hvor han mod eller uden vederlag overnatter eller lejer værelse eller lejlighed hos private.

Stk. 4. Justitsministeren kan bestemme, at den, der yder udlænding logi mod vederlag, foruden eller i stedet for at afgive de nævnte meddelelser skal føre en autoriseret protokol, der til enhver tid skal være til gennemsyn for politiet. Protokollen skal opbevares mindst 2 år efter, at den er udskrevet.

§ 13. Enhver er forpligtet til, når politiet

i anledning af de i henhold til § 12 skete opgivelser eller afgivne meddelelser eller på grund af andre særlige omstændigheder anmoder derom, nærmere at godtgøre, at han er den, som han udgiver sig for at være.

Stk. 2. Justitsministeren kan fastsætte særlige regler om udlændinges meldepligt under deres ophold her i landet samt foreskrive, at de til stadighed skal medføre deres pas eller anden legitimation, der på forlangende skal forevises politiet.

Stk. 3. Justitsministeren kan endvidere fastsætte regler, hvorefter de, der beskæftiger udlændinge, hvad enten det sker mod eller uden vederlag, skal underrette arbejdsformidlingskontorerne.

§ 14. De ved afvisning eller udvisning i medfør af denne lov foranledigede udgifter, herunder til vedkommendes underhold eller bevogtning samt til nødvendige beklædningsgenstande, afholdes af vedkommendes egne midler. Såfremt disse ikke måtte være tilstrækkelige, afholdes udgifterne af statskassen.

§ 15. For her i landet foretaget visering af pas til udlændinge betales et gebyr af 10 kr., der tilfalder statskassen. Gebyret forhøjes til 20 kr. i tilfælde, hvor en udlænding, der opholder sig her i landet, ikke rettidigt har søgt forlængelse af sin opholdstilladelse.

Stk. 2. Såfremt den pågældende er uformuende, vil gebyret kunne nedsættes eller efter omstændighederne helt bortfalde.

Stk. 3. Justitsministeren bemyndiges til at forhøje eller nedsætte viseringsgebyret, eventuelt helt at lade det bortfalde, når der i det land, hvor vedkommende udlænding er hjemmehørende, afkræves danske statsborgere henholdsvis højere eller lavere gebyr for visering end et til 10 kr. svarende beløb eller meddeles dem visum uden gebyr.

Stk. 4. Opholdstilladelse for udlændinge, der ikke skal have deres pas viseret for indrejse, og arbejdstilladelse meddeles uden gebyr, såfremt ansøgningen er indgivet rettidigt, medens der ellers betales et gebyr af 10 kr. Justitsministeren bemyndiges dog til at fastsætte gebyr for meddelelse af sådanne tilladelser til udlændinge, der er hjemmehørende i stater, hvor der afkræves

danske statsborgere gebyr for tilsvarende tilladelser.

§ 16. Overtrædelser af denne lov eller de i medfør af samme givne bestemmelser straffes med bøde, hæfte eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 6 måneder.

Stk. 2. Med samme straf anses den, som

- 1) ved bevidst urigtige oplysninger eller svigagtig fortielse over for de pasudstedende myndigheder uretmæssigt skaffer sig pas eller anden rejselegitimation eller bevirker, at et for ham udfærdiget pas eller anden rejselegitimation ikke kommer til at lyde på hans virkelige navn og fødselsdato,
- 2) i ulovlig hensigt skaffer sig flere på hans eget navn lydende pas eller rejselegitimationer,
- 3) i ulovlig hensigt forvansker eller fjerner dele af et pas eller anden rejselegitimation eller deri indeholdte påtegninger,
- 4) indrejser til eller udrejser af landet uden om den danske, finske, islandske, norske eller svenske paskontrol,
- 5) medvirker til at holde en udlænding skjult for politiet, når han vidste eller burde vide, at den pågældende har skaffet sig adgang her til landet efter indrejse uden om den danske, finske, islandske, norske eller svenske paskontrol eller i øvrigt opholder sig ulovligt her,
- 6) overtræder tilhold, der er givet i medfør af § 5 eller af den tidligere gældende udlændingslovgivning.

Stk. 3. Den, der medvirker til, at en udlænding indrejser til landet uden om paskontrollen, pådrager sig foruden strafansvar pligt til at erstatte de udgifter, som påføres det offentlige ved vedkommende udlændings ulovlige ophold her og ved hans hjemsendelse.

§ 17. En udlænding, der overtræder de i §§ 3 og 9 givne bestemmelser om opholdstilladelse og arbejdstilladelse eller ikke overholder de dertil knyttede betingelser, straffes med bøde, hæfte eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 6 måneder.

Stk. 2. Med samme straf anses den arbejdsgiver, der beskæftiger en udlænding uden arbejdstilladelse eller i strid med de

for en givet tilladelse stillede vilkår, såfremt forholdet kan tilregnes ham som forsætligt eller groft uagtsomt. Har indrejsen og den ulovlige virksomhed fundet sted i forståelse med arbejdsgiveren, er denne pligtig at erstatte de udgifter, som i anledning af overtrædelsen måtte påføres det offentlige ved vedkommende udlændings ophold og hjemsendelse.

Stk. 3. Strafansvar pådrages ikke ved fortsat ophold eller arbejde i den tid, der forløber, indtil afgørelse foreligger med hensyn til et rettidigt indgivet andragende herom.

Stk. 4. I de forskrifter, som arbejdsministeren udfærdiger efter § 9, stk. 2, kan der fastsættes straf af bøde for den udlænding, der undlader at indmelde sig i arbejdsløshedskasse. Der kan endvidere fastsættes straf af bøde for den arbejdsgiver, der beskæftiger en sådan udlænding, såfremt forholdet kan tilregnes arbejdsgiveren som forsætligt eller groft uagtsomt.

§ 18. Sager angående overtrædelser af denne lov behandles som politisager.

Stk. 2. De i retsplejelovens kap. 68 (beslaglæggelse), kap. 69 (ransagning), kap. 71 (anholdelse) og kap. 72 (fængsling) omhandlede retsmidler finder anvendelse ved overtrædelse af denne lov i samme omfang som i sager, som det efter de almindelige regler i retsplejeloventilkommer statsadvokaten at forfølge.

Stk. 3. Bøder, der vedtages eller idømmes i medfør af denne lov, tilfalder statskassen.

§ 19. Til oplysning i sager, der henhører under denne lov, kan der ved politiets foranstaltning ske optagelse af forhør inden retten, jfr. retsplejelovens § 1018.

Stk. 2. Efter justitsministerens bestem-

melse kan oplysninger, der afkræves i anledning af andragender vedrørende de af denne lov omfattede forhold, kræves afgivet på tro og love.

§ 20. (Ophævet).

§ 21. Justitsministeren bemyndiges til efter forhandling med den eller de ministre, hvis område spørgsmålet måtte vedrøre, at fastsætte almindelige lempelser i bestemmelserne om opholdstilladelse og arbejdstilladelse for udlændinge.

§ 22. Denne lov gælder også for Grønland, dog, for så vidt angår §§ 16-19, med de begrænsninger og ændringer, der følger af de særlige for Grønland gældende love. Loven, der ikke gælder for Færøerne, træder i kraft den 1. januar 1953¹⁾. Samtidig ophæves lov nr. 52 af 15. maj 1875 om tilsynet med fremmede og rejssende m.m.

Lov nr. 203 af 27. maj 1970 indeholder følgende bestemmelse:

§ 4. Loven gælder ikke for Grønland, men kan ved kgl. anordning sættes i kraft for denne landsdel med de afvigelser, som de særlige grønlandske forhold tilsiger.

Lov nr. 155 af 21. marts 1973 indeholder følgende bestemmelser:

§ 2. Loven træder i kraft den 1. juli 1973, § 1, nr. 5 og 8²⁾, dog ved bekendtgørelse i Lovtidende.

§ 3. Loven gælder ikke for Færøerne, men kan ved kgl. anordning sættes i kraft for denne landsdel med de afvigelser, som de særlige færøske forhold tilsiger.

Justitsministeriet, den 22. juni 1973.

K. Axel Nielsen.

/ T. Bækgård.

1) Loven er sat i kraft på Færøerne ved kongelig anordning nr. 393 af 24. november 1960, jfr. § 2 i lov nr. 104 af 21. april 1958.

2) Udlændingelovens § 9, stk. 2, og § 17, stk. 4. Loven er bekendtgjort i Lovtidende A den 5. april 1973.

Bekendtgørelse om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af De europæiske Fællesskabers regler¹⁾

I medfør af lov om udlændinges adgang til landet m. v., jfr. lovbekendtgørelse nr. 344 af 22. juni 1973, fastsættes herved følgende:

§ 1. Bestemmelserne i denne bekendtgørelse finder anvendelse på udlændinge, der er statsborgere i en stat, der er tilsluttet De europæiske Fællesskaber (EF-statsborgere), for så vidt de pågældende i henhold til Fællesskabernes regler her i landet udfører lønnet beskæftigelse, udøver selvstændig erhvervsvirksomhed, udfører eller modtager tjenesteydelser eller efter endt beskæftigelse eller selvstændig erhvervsvirksomhed har ret til at blive boende her i landet. Bestemmelserne finder endvidere anvendelse på følgende medlemmer af en sådan persons familie:

a) Ægtefælle og efterkommere, der er under 21 år, eller som forsørges af den pågældende.

b) Personer, der er beslægtede i opstigende linie med EF-statsborgeren eller dennes ægtefælle, når de forsørges af den pågældende.

Stk. 2. Græske statsborgere er dog indtil den 1. januar 1988 kun omfattet af reglerne i bekendtgørelsen, såfremt de udøver selvstændig erhvervsvirksomhed, udfører eller modtager tjenesteydelser eller efter endt beskæftigelse eller selvstændig erhvervsvirksomhed har ret til at blive boende her i landet.

§ 2. EF-statsborgere og deres familiemedlemmer, der kan indrejse hertil uden indrejsevisum, kan uden opholdstilladelse (opholdsbevis) opholde sig her i landet i tre måneder.

§ 3. EF-statsborgere og deres familiemedlemmer har ret til her i landet at udføre lønnet beskæftigelse samt at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed og at udføre og modtage tjenesteydelser.

Stk. 2. Familiemedlemmer til græske statsborgere har dog kun ret til at udføre lønnet beskæftigelse efter 2 års ophold. Fra 1. januar 1984 nedsættes bopælskravet til 18 måneder, og fra 1986 har familiemedlemmerne samme ret som nævnt i stk. 1.

§ 4. EF-opholdsbevis udstedes til en EF-statsborger, der ved erklæring fra en arbejdsgiver godtgør at have lønnet beskæftigelse her i landet eller godtgør at have påbegyndt selvstændig erhvervsvirksomhed eller tjenesteydelse eller at være modtager af tjenesteydelser her i landet.

§ 5. EF-opholdsbevis udstedes endvidere til en EF-statsborgers familiemedlemmer, der selv er EF-statsborgere, når de

a) godtgør deres slægtskabsforhold til en af § 4 omfattet EF-statsborger

b) godtgør, at familien råder over en passende bolig.

§ 6. EF-opholdsbevis udstedes endvidere til en EF-statsborger,

a) der ophører med lønnet beskæftigelse eller selvstændig erhvervsvirksomhed, efter at han har opnået den i lov om folkepension fastsatte alder for oppebærelse af folkepension, forudsat at han har haft lønnet beskæftigelse eller har udøvet selvstændig erhvervs-

virksomhed her i landet i mindst 12 måneder forud herfor samt uafbrudt har haft fast ophold her i de sidste tre år,

b) der på grund af vedvarende arbejdsudygtighed må ophøre med lønnet beskæftigelse eller med at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed, såfremt han i mindst de sidste to år uafbrudt har opholdt sig i landet. Der stilles dog ikke krav om opholdets varighed, såfremt arbejdsudygtigheden skyldes en arbejdsulykke eller en erhvervssygdom, der giver ret til en vedvarende ydelse, der helt eller delvis udredes af en dansk myndighed.

c) der efter tre års fast ophold og lønnet beskæftigelse eller selvstændig erhvervsvirksomhed her i landet har lønnet beskæftigelse eller udøver en selvstændig erhvervsvirksomhed på en anden medlemsstats område, men bibeholder sin bopæl her i landet, hvortil han vender hjem dagligt eller mindst en gang om ugen.

Stk. 2. Beskæftigelses- eller virksomhedsperioder, som en person, der er omfattet af stk. 1, litra c), har haft i en anden medlemsstat, betragtes med hensyn til erhvervelse af de rettigheder, der nævnes i stk. 1, litra a) og b), som tilbagelagt her i landet.

Stk. 3. I de i stk. 1, litra a) og b), nævnte tilfælde stilles der ikke krav om opholdets varighed eller varigheden af den lønnede beskæftigelse eller den selvstændige erhvervsvirksomhed, hvis lønmodtagerens eller den selvstændige erhvervsdrivendes ægtefælle er dansk statsborger eller har mistet sin danske indfødsret ved indgåelse af ægteskabet.

Stk. 4. Krav på opholdsbevis kan gøres gældende inden for en frist af to år regnet fra det tidspunkt, hvor retten til ophold er opnået i henhold til stk. 1, litra a) og b). EF-statsborgeren kan inden for dette tidsrum forlade landet, uden at hans ret derved berøres.

§ 7. EF-opholdsbevis udstedes endvidere til EF-statsborgere, der er familiemedlemmer til en af § 6 omfattet EF-statsborger, når de bor sammen med ham eller boede sammen med ham ved hans død.

§ 8. EF-opholdsbevis udstedes for mindst fem år, medmindre der ansøges om tilladelse for et kortere tidsrum.

Stk. 2. Hvis ansøgeren skal beskæftiges som lønmodtager i mere end tre måneder, men under et år, udstedes opholdsbeviset for beskæftigelsens forventede varighed.

Stk. 3. Såfremt ansøgeren er modtager eller yder af tjenesteydelser, udstedes opholdsbeviset for ydelsens forventede varighed.

Stk. 4. Opholdsbevis til en EF-statsborgers familiemedlemmer udstedes således, at det udløber samtidig med hovedpersonens.

§ 9. Efter fem års fast ophold meddeles tidsubegrænset EF-opholdsbevis, medmindre der ansøges om tilladelse for et kortere tidsrum.

Stk. 2. Forlængelse af et opholdsbevis meddelt for fem år i henhold til § 8, stk. 1, kan indskrænkes til 12 måneder, såfremt ansøgeren er uforskyldt arbejdsløs og har været dette i de sidste 12 måneder.

§ 10. Opholdstilladelse med ret til at udøve beskæftigelse m. v., jfr. § 4, meddeles til en EF-statsborgers familiemedlemmer, der ikke selv er EF-statsborgere, når de godtgør de i § 5, a) – b), nævnte krav, og at de i hjemlandet har levet i fælles husholdning med en af § 4 omfattet person eller forsørges af denne.

Stk. 2. Opholdstilladelse meddeles endvidere til de i stk. 1 nævnte familiemedlemmer til en af § 6 omfattet EF-statsborger, når de bbr sammen med ham eller boede sammen med ham ved hans død.

Stk. 3. Opholdstilladelse meddeles og forlænges således, at den udløber samtidig med hovedpersonens EF-opholdsbevis. Er hovedpersonen død, og det af stk. 1 omfattede familiemedlem har bevaret retten til at blive boende, jfr. stk. 2 eller § 14, udstedes tilladelsen for de i § 8, stk. 1, og § 9, stk. 1, nævnte tidsrum.

§ 11. For græske statsborgere, der har ret til opholdsbevis, jfr. § 1, stk. 2, forsynes opholdsbeviset med en påtegning om, hvilken erhvervsvirksomhed den pågældende ønsker at udøve.

§ 12. Et EF-opholdsbevis eller en opholdstilladelse, jfr. § 10, bortfalder, når indehaveren har opholdt sig udenfor landet i me-

re end seks på hinanden følgende måneder bortset fra fravær på grund af militærtjeneste, eller tjeneste, der træder i stedet herfor.

§ 13. Et EF-opholdsbevis eller en opholdstilladelse, jfr. § 10, kan inddrages eller nægtes forlænget

a) når udvisning kan finde sted i medfør af § 4 i lov om udlændinges adgang til landet m. v., jfr. bekendtgørelse af dags dato om udlændinges adgang til og ophold i landet,

b) når grundlaget for udstedelsen ikke længere er til stede. Inddragelse eller nægtelse af forlængelse kan dog ikke finde sted, når indehaveren ikke længere har beskæftigelse enten som følge af midlertidig arbejdsudygtighed på grund af sygdom eller ulykke eller som følge af uforskyldt arbejdsløshed.

§ 14. Et EF-opholdsbevis eller en opholdstilladelse, jfr. § 10, kan endvidere inddrages eller nægtes forlænget, når den af § 6 omfattede person, hvorfra vedkommendes ret hidrører, er afgået ved døden. Dette gælder dog ikke, hvis

a) afdøde ved sin død havde opholdt sig her i landet i mindst to år, eller

b) døden skyldtes en ulykke eller en erhvervssygdom, eller

c) afdødes overlevende ægtefælle er dansk statsborger eller har mistet sin danske indfødsret ved indgåelse af ægteskab med afdøde.

Stk. 2. § 6, stk. 4, finder tilsvarende anvendelse.

§ 15. En opholdstilladelse kan i øvrigt, bortset fra de i § 10, stk. 3, nævnte tilfælde, inddrages eller nægtes forlænget, når opholdsbeviset for hovedpersonen bortfalder, inddrages eller nægtes forlænget.

§ 16. EF-statsborgere og deres familiedømmer, der er beskæftiget som lønmodtagere her i landet, men hvis bopæl er belig-

gende i en anden stat (grønsearbejdere), er fritaget for opholdsbevis eller opholdstilladelse, hvis de som regel dagligt eller mindst en gang om ugen vender tilbage til deres bolig.

§ 17. Familiemedlemmer til en EF-statsborger, som er under 16 år, og som har fast bopæl hos forældremyndighedens indehaver, er fritaget for opholdsbevis eller opholdstilladelse.

§ 18. EF-opholdsbevis og opholdstilladelse meddeles af rigspolicechefen, tilsynet med udlændinge.

Stk. 2. Ansøgning indgives til tilsynet med udlændinge. Har ansøgeren bopæl eller ophold uden for København, Frederiksberg eller Københavns amt, kan ansøgning dog indgives til vedkommende politimester.

Stk. 3. Ansøgning skal indgives inden udløbet af et gældende visum eller inden pligten til at have tilladelse indtræder, jfr. § 2. Ansøgning om forlængelse skal indgives inden 15 dage før tilladelsens udløb.

§ 19. Afgørelsen af, om et EF-opholdsbevis eller en opholdstilladelse bør meddeles, forlænges eller afslås, træffes hurtigst muligt og senest seks måneder efter ansøgningens indgivelse.

Stk. 2. Et afslag skal begrundes, medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor.

§ 20. Denne bekendtgørelse gælder ikke for Færøerne.

§ 21. Denne bekendtgørelse træder i kraft den 1. juni 1980.

Stk. 2. Fra samme dato ophæves justitsministeriets bekendtgørelse nr. 346 af 22. juni 1973 som ændret ved bekendtgørelse nr. 539 af 23. oktober 1975.

Justitsministeriet, den 23. maj 1980

HENNING RASMUSSEN

/ Anders Troidborg

Bekendtgørelse om udlændinges adgang til og ophold i Danmark

I medfør af lov om udlændinges adgang til landet m. v., jfr. lovekendtgørelse nr. 344 af 22. juni 1973, og i medfør af kongelig anordning nr. 418 af 13. december 1952 om pastvang, fastsættes herved følgende:

1. Pas eller anden rejselegitimation

§ 1. En udlænding skal ved indrejse og udrejse af landet være i besiddelse af pas eller andet legitimationsdokument, der gælder som rejselegitimation, jfr. §§ 3-5.

Stk. 2. Statsborgere i et andet nordisk land kan indrejse direkte fra og udrejse direkte til et af disse lande uden at være i besiddelse af pas eller anden rejselegitimation.

§ 2. Et pas gælder som rejselegitimation, når det opfylder følgende betingelser:

1. Passet skal være udstedt af en kompetent myndighed fra det land, hvori pasindehaveren er statsborger, og være forsynet med den udstedende myndigheds stempel eller segl. Rettelser i teksten skal være påført af en kompetent myndighed.
2. Passet skal indeholde oplysning om dets gyldighedstid.
3. Passet skal være gyldigt for rejse til Danmark og for tilbagerejse til udstederlandet.
4. Passet må kun lyde på en enkelt person, jfr. dog stk. 2.
5. Passet skal indeholde angivelse af pasindehaverens fulde navn, fødselstidspunkt, fødested og statsborgerforhold.
6. Passet skal indeholde et vellignende fotografi af pasindehaveren. Fotografiet skal være forsynet med den udstedende myndigheds stempel, således at dette er aftrykt delvis på fotografiet og delvis uden for dette.

7. Passet skal være forsynet med pasindehaverens underskrift.

8. Passet skal indeholde plads til afstemplinger.

9. Pas, der ikke er udfærdiget på engelsk, fransk, italiensk, hollandsk, norsk, spansk, svensk eller tysk, skal indeholde oversættelse af hele teksten til mindst et af disse sprog.

Stk. 2. Pas, som er udstedt til ægtefæller, gælder som rejselegitimation, når det opfylder kravene i stk. 1.

Stk. 3. Pas, hvori barn under 16 år er optaget med angivelse af fulde navn, køn og fødselstidspunkt, gælder som rejselegitimation for barnet, når det ledsages af den voksne pasindehaver.

§ 3. Legitimationsdokument, som er udfærdiget af en kompetent dansk eller udenlandsk myndighed til en person, der er statsborger i et andet land eller statsløs (fremmedpas eller rejsedokument for flygtninge), gælder som rejselegitimation, når det i øvrigt opfylder de krav, der er nævnt i § 2.

§ 4. Fælles legitimationsdokument (fællespas, kollektivpas) gælder som rejselegitimation for en gruppe af udlændinge, der med en rejseleder indrejser for sammen at opholde sig her i kortere tid, når rejselederen er i besiddelse af pas, og hver enkelt rejsedeltager er i besiddelse af en legitimation udstedt af en offentlig myndighed.

Stk. 2. Fællespasset skal for at være gyldigt

1. være udstedt af en kompetent myndighed og være forsynet med dennes stempel eller segl,
2. indeholde oplysninger om dets gyldighedstid,
3. være gyldigt for rejse til Danmark,
4. kun omfatte personer, som er statsborgere i udstederlandet, og som kan indrejse i Danmark på individuelt pas uden visum,
5. omfatte mindst fem og ikke flere end 50 personer,
6. indeholde angivelse af hver enkelt rejse-deltagers fulde navn, fødselstidspunkt, fødested, statsborgerforhold og faste bopæl,
7. indeholde angivelse af rejselederens navn samt af nummer og udstedelsesdato for hans pas.

§ 5. Identitetskort og andre legitimationsdokumenter gælder som rejselegitimation i den udstrækning rigspolitichefen, tilsynet med udlændinge, bestemmer det.

§ 6. Tilsynet med udlændinge eller efter dets bemyndigelse politimesteren (politidirektøren) kan, når særlige grunde taler derfor, tillade, at en udlænding indrejser i landet uden at være i besiddelse af pas eller anden rejselegitimation.

§ 7. Dansk rejsedokument for flygtninge udstedes efter ansøgning i overensstemmelse med reglerne i Geneve-konventionen af 28. juli 1951 om flygtnings retsstilling til en udlænding, der af justitsministeren er anerkendt som flygtning i henhold til konventionen.

Stk. 2. Dansk fremmedpas udstedes efter ansøgning til en udlænding, der har tidsbegrænset opholdstilladelse eller opholdstilladelse i medfør af § 31, nr. 1, såfremt udlændingen ikke er i stand til at skaffe sig pas eller anden rejselegitimation og ikke er berettiget til dansk rejsedokument for flygtninge. Til andre udlændinge kan dansk fremmedpas udstedes under tilsvarende betingelser.

Stk. 3. Til en udlænding, der ikke har fast ophold i Danmark, kan rejsedokument for flygtninge og fremmedpas udstedes, når særlige grunde taler derfor.

Stk. 4. Udstedelse af de nævnte rejselegitimationer kan nægtes, når det skønnes nødvendigt af sikkerhedsmæssige grunde.

§ 8. Rejsedokument for flygtninge og dansk fremmedpas udstedes af tilsynet med udlændinge eller efter dets bemyndigelse af politimesteren (politidirektøren).

Stk. 2. Har udlændingen tidsbegrænset opholdstilladelse, fastsættes gyldighedstiden til fem år. For andre udlændinge fastsættes gyldighedstiden til højst to år; forlængelse kan ske indtil fem år fra udstedelsesdagen.

Stk. 3. Rejsedokumentet og fremmedpasset forsynes med påtegning om, at det ikke er gyldigt for rejse til indehaverens hjemland. Tilsynet med udlændinge kan i særlige tilfælde meddele fritagelse herfor.

Stk. 4. Udstedelsen kan betinges af, at udlændingens tidligere pas eller rejselegitimation afleveres.

Stk. 5. For udstedelsen betales et gebyr på 50 kr. Forlængelse meddeles gebyrfrit.

Stk. 6. I øvrigt finder reglerne om udstedelse af pas til danske statsborgere tilsvarende anvendelse.

§ 9. Et dansk rejsedokument for flygtninge og et dansk fremmedpas kan inddrages efter samme regler, som gælder om pas til danske statsborgere, eller når grundlaget for udstedelsen er bortfaldet.

II. Indrejse- og udrejsekontrol

§ 10. Ind- og udrejse må kun finde sted ved de grænseovergangssteder, havne og lufthavne, der er godkendt af tilsynet med udlændinge.

§ 11. Udlændinge skal ved indrejse fra et ikke nordisk land melde sig til paskontrol. Indrejse anses først for at være sket, når paskontrol har fundet sted.

Stk. 2. Udlændinge, der ikke er statsborgere i et nordisk land, skal tillige melde sig til paskontrol, når de indrejser i Grønland, medmindre indreisen sker fra Danmark.

§ 12. Udlændinge, der som besætningsmedlemmer på skibe eller fly ankommer til dansk havn eller lufthavn, skal ikke melde sig til paskontrol, medmindre de afmønstres.

Stk. 2. Besætningsmedlemmer kan opholde sig på ankomststedet, så længe skibet eller flyet befinder sig dér, dog ikke ud over tre måneder. Med politiets tilladelse kan besætningsmedlemmer i kortere tid tage ophold uden for ankomststedet.

Stk. 3. Politiet kan forbyde bestemte besætningsmedlemmer at forlade skibet eller flyet.

§ 13. Skibsførere og førere af fly skal

1. påse, at personer, der ikke er besætningsmedlemmer, og som ikke kommer fra et andet nordisk land, forbliver ombord, indtil paskontrol har fundet sted,
2. underrette politiet om tilstedeværelsen af blindpassagerer ombord,
3. anmelde til politiet, såfremt et udenlandsk besætningsmedlem skal afmønstres her i landet,
4. anmelde til politiet, når et udenlandsk besætningsmedlem er rømmet eller har undladt at indfinde sig ombord,
5. på begæring af paskontrolmyndigheden afgive skriftlig erklæring om antallet af ankommende og afrejsende passagerer og besætningsmedlemmer,
6. på begæring aflevere et eksemplar af passagerlisten og besætningslisten.

§ 14. Udlændinge skal meddele paskontrolmyndigheden oplysninger til bedømmelse af, om indrejse kan tillades, jfr. lovens § 2.

III. Visum

§ 15. Udlændinge, der ønsker at indrejse i Danmark, skal have deres pas eller anden rejselegitimation påtegnet (viseret) før indreisen.

§ 16. Justitsministerens beslutninger om fritagelse for visum, jfr. lovens § 1, stk. 2, bekendtgøres i Statstidende.

Stk. 2. Tilsynet med udlændinge bekendtgør en gang årligt pr. 1. januar i Statstidende en oversigt, af hvilken det fremgår, hvilke grupper af udlændinge, der er fritaget for visum.

§ 17. Et visum giver indehaveren ret til at indrejse i landet, medmindre afvisning kan ske efter bestemmelserne i lovens § 2.

L.T.A. 92

§ 18. Visum udstedes af en dansk diplomatisk repræsentation eller en dertil bemyndiget konsulær repræsentation.

Stk. 2. Tilsynet med udlændinge eller efter dets bemyndigelse politimesteren (politidirektøren) kan, når særlige grunde taler derfor, tillade, at visum udstedes af paskontrol- len ved ankomsten til landet, eller at en udlænding indrejser uden visum.

Stk. 3. Tilsynet med udlændinge eller efter dets bemyndigelse politimesteren (politidirektøren) kan meddele tilbagerejsetilladelse til en udlænding, der opholder sig i Danmark.

§ 19. Visum kan gives til en eller flere indrejser indenfor et tidsrum af 12 måneder med ret til ialt tre måneders ophold.

Stk. 2. Et visum kan forlænges til ialt tre måneders ophold af tilsynet med udlændinge, og i særlige tilfælde kan der meddeles en yderligere frist til udrejse.

Stk. 3. Ansøgning om forlængelse skal indgives inden udløbet af det gældende visum til de i § 46, stk. 3, nævnte myndigheder.

§ 20. Visum meddeles således, at det udløber senest to måneder før udløbet af udlændingens pas, eller, hvis udlændingen ikke har pas, senest seks måneder før udløbet af tilbagerejsetilladelsen til det land, der har udstedt udlændingens rejselegitimation. Tilsynet med udlændinge kan tillade undtagelse herfra.

§ 21. En visumpligtig udlænding må ikke opholde sig i Danmark udover det tidsrum, der er angivet i det udstedte visum.

IV. Tilladelse til ophold og arbejde

§ 22. Statsborgere i et andet nordisk land er fritaget for opholds- og arbejdstilladelse.

Stk. 2. Bestemmelserne i dette kapitel finder kun anvendelse på udlændinge, der ikke er omfattet af justitsministeriets bekendtgørelse nr. 195 af 23. maj 1980 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af De europæiske Fællesskabers regler.

a) Opholdstilladelse

§ 23. En udlænding må ikke uden opholdstilladelse opholde sig i Danmark i længere tid end tre måneder fra indreisen. Heri

fradrages den tid, hvori udlændingen inden for de sidste seks måneder før indrejsen har haft ophold i Danmark eller et andet nordisk land. Har udlændingen opholdstilladelse i et andet nordisk land, og er den pågældende fritaget for pligten til at have visum efter kapitel III, fradrages dog alene den tid, hvori udlændingen inden for de sidste seks måneder før indrejsen har haft ophold i Danmark.

Sik. 2. Tilsynet med udlændinge kan i særlige tilfælde meddele en udlænding, der har opholdt sig her i de i stk. 1 og 2 anførte tidsrum, en kortere udrejsefrist.

§ 24. Børn under 16 år, der har fast ophold hos forældremyndighedens indehaver, er fritaget for opholdstilladelse.

§ 25. Til følgende udlændinge udstedes opholdstilladelse under hensyn til deres tilknytning til Danmark:

1. En udlænding, der tidligere har haft dansk indfødsret.
2. En udlænding, der samlever på fælles bopæl i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed med en her fastboende dansk eller udenlandsk statsborger.
3. Mindreårigt barn af en her fastboende dansk eller udenlandsk statsborger eller dennes ægtefælle, når barnet bor hos forældremyndighedens indehaver.
4. Forældre, der er over den erhvervsaktive alder og bor hos et dansk eller nordisk barn, som påtager sig forsørgelsen af forældrene.
5. Forældre til en udlænding, der har tidsubegrænset opholdstilladelse, på betingelse af, at ansøgeren bor hos barnet, og at dette påtager sig forsørgelsen af ansøgeren i sit hjem, og at ansøgeren ikke har andre børn, som kan påtage sig forsørgelsen. Ansøgeren skal normalt være over 65 år for mænd og 55 år for kvinder.

Sik. 2. Tilladelse efter stk. 1, nr. 2-5, er betinget af, at familien råder over en passende bolig.

§ 26. Opholdstilladelse efter § 25 kan nægtes, når udlændingen på grund af sine personlige forhold kunne udvises eller på grund af en smitsom sygdom eller alvorligere sjælelig forstyrrelse må antages at frembyde

fare eller væsentlige ulemper for sine omgivelser.

§ 27. Opholdstilladelse til mindreårige udlændinge med henblik på varigt ophold hos andre end forældremyndighedens indehaver meddeles til

1. adoption, der anbefales af et adoptions-samråd eller af adoptionsnævnet,
2. ophold hos barnets nærmeste familie, når der foreligger en særlig begrundelse for, at barnet ikke kan bo hos forældrene eller andre nære slægtninge i hjemlandet,
3. ophold hos andre, når ganske særlige omstændigheder foreligger, og når plejeforholdet anbefales af det sociale udvalg på grundlag af en tilsvarende undersøgelse som ved adoption af udenlandske børn, eller vedrørende børn over 14 år når plejeforholdet på grundlag af andre oplysninger må anses for betryggende.

Sik. 2. Tilladelse efter stk. 1, nr. 2 og 3 er betinget af, at plejeforældrene afgiver erklæring om at ville påtage sig forsørgelsen af barnet.

§ 28. Opholdstilladelse med henblik på at gennemføre en uddannelse kan meddeles:

1. når deltagelsen i uddannelsen er tilrettelagt af udenrigsministeriet eller undervisningsministeriet, eller
2. når uddannelsen ikke kan gennemføres i ansøgerens hjemland og udlændingens forsørgelse er sikret gennem egne midler, stipendium, studielån eller lignende. Udlændingen skal af vedkommende uddannelsesinstitution være godkendt til optagelse på grundlag af en passende grunduddannelse.

Sik. 2. Tilladelsen forlænges indtil afslutningen af det pågældende studium, såfremt udlændingen følger studierne regelmæssigt indenfor et normalt studieforløb.

Sik. 3. En opholdstilladelse meddelt efter stk. 1, nr. 1, kan uanset bestemmelsen i § 25, stk. 1, nr. 2, ikke forlænges efter uddannelsens afslutning.

§ 29. Opholdstilladelse med henblik på at gennemgå et kursus på en højskole eller lignende kan meddeles for varigheden af det pågældende kursus.

§ 30. Opholdstilladelse som led i en udveksling af skoleelever kan meddeles i indtil 12 måneder.

§ 31. Udenfor de i §§ 25 og 27-30 nævnte tilfælde kan opholdstilladelse i almindelighed kun meddeles:

1. hvis udlændingens indrejse eller forbliven er tilladt af justitsministeren i medfør af lovens § 6, stk. 3, eller
2. hvis udlændingen kan få arbejdstilladelse.

§ 32. Opholdstilladelse meddeles for højst et år. Efter to års ophold kan en tidsbegrænset opholdstilladelse dog meddeles for et længere tidsrum. Bestemmelserne i § 20 finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 2. En opholdstilladelse til en udlænding omfattet af § 25, stk. 1, nr. 1-3, § 27 og § 31, nr. 1, forlænges, medmindre tilladelsen kunne inddrages i medfør af § 36.

§ 33. Til udlændinge, der med henblik på varigt ophold lovligt har boet i Danmark i mere end fem år, meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse.

§ 34. I forbindelse med en tidsbegrænset opholdstilladelse kan der fastsættes sådanne betingelser, som formålet med opholdet, udlændingens egne forhold eller sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde tilsiger.

§ 35. Opholdstilladelse kan nægtes, hvis udlændingen undlader at give de oplysninger, som er nødvendige for at afgøre, om tilladelsen bør meddeles. Det samme gælder, hvis en udlænding, der opholder sig her i landet, undlader efter tilsigelse at give møde hos politiet for at meddele sådanne oplysninger.

§ 36. En opholdstilladelse kan inddrages

1. når udlændingen på grund af sine personlige forhold kunne udvises, eller
2. når det i ansøgningen eller tilladelsen angivne grundlag for en tidsbegrænset opholdstilladelse ikke længere er til stede.

Stk. 2. En tidsbegrænset opholdstilladelse kan endvidere inddrages, såfremt udlændingen undlader at overholde de betingelser, der er knyttet til en opholds- eller arbejdstilladelse. Det er dog herved en forudsætning, at

udlændingen skriftligt har fået indskærpet betingelserne, og at det udtrykkeligt er tilkendegivet, at tilsidesættelsen vil medføre inddragelse.

Stk. 3. Bestemmelserne i stk. 1, nr. 2 og stk. 2 finder ikke anvendelse for så vidt angår udlændinge, som med opholdstilladelse i medfør af § 25, stk. 1, nr. 1-3, § 27 eller § 31, nr. 1, har boet her i landet i mere end to år.

§ 37. En opholdstilladelse bortfalder, når udlændingen opgiver sin bopæl i Danmark. Tilladelsen bortfalder endvidere, når udlændingen har opholdt sig uden for landet i mere end seks på hinanden følgende måneder. I det nævnte tidsrum medregnes ikke fravær på grund af værnepligt eller tjeneste, der træder i stedet herfor.

Stk. 2. Tilsynet med udlændinge kan bestemme, at en tilladelse ikke skal anses for bortfaldet efter stk. 1, hvis udlændingen har bevaret en væsentlig tilknytning til landet, eller når andre særlige grunde taler derfor.

b) Arbejdstilladelse

§ 38. Udlændinge må ikke uden arbejdstilladelse tage beskæftigelse her i landet eller ved arbejder på søterritoriet og kontinentalsoklen. Arbejdstilladelse kræves tillige til beskæftigelse på dansk skib eller fly, der regelmæssigt ankommer til dansk havn eller lufthavn.

Stk. 2. Arbejdstilladelse kan ikke meddeles børn under 16 år, medmindre særlige grunde taler derfor.

§ 39. Følgende udlændinge er fritaget for arbejdstilladelse:

1. Personer ansat ved udenlandske diplomatiske eller udsendte konsulære repræsentationer eller i organisationer og institutioner, der omfattes af loven om rettigheder og immuniteter for internationale organisationer m. m. samt medhjælpere, som er ansat i den personlige husholdning hos sådanne personer.
2. Personale i udenlandske tog og biler i international trafik.

Stk. 2. Følgende udlændinge er for et tidsrum af tre måneder fra indreisen fritaget for arbejdstilladelse:

1. Videnskabsmænd og foredragsholdere for så vidt angår undervisning eller lignende virksomhed, hvortil de er indbudt.
2. Kunstnere, bortset fra artister, restaurationsmusikere og lignende, samt professionelle idrætsudøvere.
3. Repræsentanter på forretningsrejse her i landet for udenlandske firmaer eller selskaber, der ikke har forretningskontor her.
4. Montører, konsulenter og instruktører, der er indrejst for at montere, efterse eller reparere maskiner, udstyr eller lignende eller for at informere om brugen heraf.
5. Personer, der er ansat i den personlige husholdning hos udlændinge, der opholder sig her i landet på besøg i indtil tre måneder.

§ 40. Arbejdstilladelse meddeles til de i § 25, stk. 1, nr. 1-3 og § 31, nr. 1 nævnte udlændinge. De i § 25, stk. 1, nr. 2-3 nævnte familiemedlemmer til udlændinge, som har tidsbegrænset opholdstilladelse, kan dog først opnå arbejdstilladelse efter to års fast ophold her i landet.

§ 41. De i § 28 nævnte udenlandske studerende kan få arbejdstilladelse med ret til beskæftigelse i månederne juni, juli og august. Efter 18 måneders ophold kan de få tilladelse til beskæftigelse ved deltidsarbejde indtil 15 timer ugentlig.

§ 42. Til andre udlændinge end de i § 40 og § 41 nævnte meddeles arbejdstilladelse kun, når beskæftigelsesmæssige eller erhvervsmæssige hensyn taler herfor.

§ 43. Til udlændinge, der får arbejdstilladelse i henhold til § 40, eller som får tidsbegrænset opholdstilladelse, meddeles arbejdstilladelse uden betingelser.

Stk. 2. Til andre udlændinge meddeles arbejdstilladelse til beskæftigelse ved et bestemt arbejde og/eller hos en bestemt arbejdsgiver. Tilladelsen kan af tilsynet med udlændinge eller den stedlige arbejdsformidling ændres til beskæftigelse ved et andet arbejde og/eller hos en anden arbejdsgiver.

Stk. 3. I forbindelse med de i stk. 2 nævnte tilladelser kan fastsættes andre betingelser, jfr. lovens § 9.

§ 44. En arbejdstilladelse har gyldighed i samme tidsrum som en opholdstilladelse, medmindre andet fremgår af tilladelsen.

Stk. 2. En arbejdstilladelse bortfalder, når udlændingens opholdstilladelse bortfalder efter § 37, eller når der er truffet endelig bestemmelse om opholdstilladelsens ophør på anden måde.

c) Almindelige bestemmelser om opholds- og arbejdstilladelse

§ 45. Opholds- og arbejdstilladelse meddeles af tilsynet med udlændinge. Til de i § 39, stk. 1, nr. 1, nævnte personer, som nyder diplomatiske rettigheder, samt til deres familie, meddeles opholdstilladelse dog af udenrigsministeriet.

§ 46. Ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse skal indgives til en dansk repræsentation i ansøgerens hjemland eller i det land, hvor ansøgeren har haft fast ophold i de sidste seks måneder. Tilladelsen skal være opnået inden indrejsen.

Stk. 2. Ansøgning kan dog indgives her i landet i følgende tilfælde:

1. når udlændingen er omfattet af § 25, stk. 1, nr. 1, eller § 31, nr. 1,
2. når udlændingen samlever i ægteskab med en her fastboende dansk eller nordisk statsborger eller en anden udlænding med tidsbegrænset opholdstilladelse,
3. når udlændingen er mindreårigt barn, der har fast ophold hos forældremyndighedens indehaver, og denne er dansk eller nordisk statsborger eller anden udenlandsk statsborger med tidsbegrænset opholdstilladelse,
4. når særlige forhold i øvrigt taler derfor.

Stk. 3. Ansøgning i henhold til stk. 2 indgives til tilsynet med udlændinge. Har ansøgeren bopæl eller ophold uden for København, Frederiksberg eller Københavns amt, kan ansøgning dog indgives til vedkommande politimester.

Stk. 4. Ansøgning skal indgives inden udløbet af et gældende visum eller inden 15 dage, før pligten til at have tilladelse indtræder.

Stk. 5. Ansøgning om forlængelse skal indgives inden 15 dage før tilladelsens udløb og kan indgives her i landet.

§ 47. Ansøgning om arbejdstilladelse hos en arbejdsgiver skal bortset fra de i § 40 nævnte tilfælde være vedlagt en arbejdskontrakt.

Stk. 2. I de i § 42 nævnte tilfælde skal kontrakten være godkendt af den stedlige arbejdsformidling, medmindre arbejdsministeren har tilladt undtagelse herfra.

V. Færøerne og Grønland

§ 48. Et visum, en opholdstilladelse og en arbejdstilladelse gælder ikke for Færøerne og Grønland, medmindre dette udtrykkeligt er anført.

VI. Politiets beføjelse til at afvise eller udvise udlændinge

§ 49. Udlændinge, der lovligt opholder sig her i landet, kan, når de har boet her i mere end to år, kun udvises af følgende grunde:

1. Efter lovens § 4, stk. 1, nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 7, når udlændingens fortsatte ophold i landet ikke er ønskeligt af hensyn til statens sikkerhed eller som følge af udlændingens deltagelse i foranstaltninger, der har en mod den danske stat eller dens institutioner rettet fjendtlig karakter.
2. Efter lovens § 4, stk. 1, nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 6, når udlændingens fortsatte ophold i landet på grund af begåede borgerlige forbrydelser af særlige grunde ikke er ønskelig.
3. Efter lovens § 4, stk. 1, nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 5, når det på grund af idømt frihedsstraf eller af anden særlig grund må antages, at udlændingen under sit fortsatte ophold vil begå forbrydelser.
4. Efter lovens § 4, stk. 1, nr. 6, når udlændingen
 - a. har opnået opholds- eller arbejdstilladelse ved bevidst urigtige anbringender eller svigagtige fortællinger, eller
 - b. når udlændingen har taget beskæftigelse uden arbejdstilladelse.
5. Efter lovens § 4, stk. 1, nr. 7, når udlændingen ikke er i besiddelse af de fornødne midler til sit underhold og efter indhentet udtalelse fra de sociale myndigheder ikke har adgang til forsørgelse her i landet.
6. Efter lovens § 4, stk. 1, nr. 4, når udlændingen har forsømt at skaffe sig pas eller anden rejselegitimation, jfr. kapitel I.

§ 50. En udlænding, der med henblik på varigt ophold lovligt har boet her i landet i mere end fem år, kan kun udvises af de i § 49, nr. 1-3, 4a og 5 nævnte grunde.

§ 51. Den tid, hvori en udlænding har afsonet fængselsstraf eller været undergivet anden frihedsberøvelse i henhold til straffeloven, medregnes ikke i de i §§ 49 og 50 nævnte tidsrum.

§ 52. Ved afgørelsen af, om en udlænding bør udvises i medfør af §§ 49 og 50, skal der – foruden til udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund, herunder varigheden af opholdet her i landet – tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særlig belastende på grund af:

1. udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold,
2. udlændingens personlige eller familiemæssige tilknytning til herboende danske eller udenlandske statsborgere,
3. udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen efter udvisning kan ventes at tage ophold.

Stk. 2. Ved afgørelsen af, om udvisning bør ske på grund af begåede forbrydelser, jfr. lovens § 4, stk. 1, nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 5 og 6, tages kun forhold af alvorligere karakter, som er fastslået ved dom og har medført frihedsstraf, i betragtning.

§ 53. De i § 49, nr. 4 og 6, nævnte udvisningsgrunde finder ikke anvendelse på udlændinge, der er statsborgere i et andet nordisk land. De i § 49, nr. 6, nævnte udvisningsgrunde finder ikke anvendelse på udlændinge, der omfattes af bekendtgørelsen af dags dato om ophold i landet for udlændinge, der er omfattet af De europæiske Fællesskabers regler.

§ 54. Udvisningstilhold efter lovens § 5 meddeles for indtil tre år. Ved udvisning efter § 4, stk. 1, nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 5-7, sker udvisning for fem år, ti år eller for bestandig.

Stk. 2. Et tidsbegrænset tilhold meddeles således, at det udløber en 1. januar eller en 1. juli.

Stk. 3. Et udvisningstilhold kan efter an-
søgnings ophæves af tilsynet med udlændinge.

§ 55. Beslutning om afvisning træffes af
politiet i den politikreds, hvortil indrejse fin-
der sted, eller af tilsynet med udlændinge.

Stk. 2. Beslutning om udvisning træffes af
tilsynet med udlændinge eller ved udvisning
i medfør af lovens § 4, stk. 1, nr. 1, 2 og 7, af
vedkommende politimester (politidirektøren).

Stk. 3. Beslutning om afvisning eller udvis-
ning af en udlænding, der er omfattet af lo-
vens § 6, stk. 3, træffes af justitsministeren.

VII. Kontrolbestemmelser m. v.

§ 56. Udlændinge over 16 år, der ikke er
statsborgere i et nordisk land, skal under op-
hold her i landet til stadighed medføre deres
pas eller anden rejselegitimation. Er der til
udlændingen udstedt særskilt opholdstilladel-
se, skal denne i stedet medføres.

Stk. 2. Rejselegitimationen eller opholds-
tilladelsen skal på forlangende forevises for
politiet.

§ 57. Politiet kan give udlændinge pålæg
om at melde sig hos politiet til bestemte ti-
der, når dette er begrundet i hensynet til sta-
tens sikkerhed eller opretholdelsen af ro og
orden.

§ 58. Den, der driver hotel, pensionat,
herberg eller lejrplads, skal indgive anmel-
delse til politiet om ankomne udlændinge.

Stk. 2. Anmeldelsespligten omfatter ikke
følgende udlændinge:

1. statsborgere i et andet nordisk land,
2. statsborgere i et EF-land (Belgien, Fran-
krig, Grækenland (fra 1. januar 1981),
Holland, Irland, Italien, Luxembourg,
Storbritannien og Forbundsrepublikken
Tyskland),
3. udlændinge, der ikke er fyldt 16 år.

§ 59. Anmeldelsen skal indeholde oplys-
ning om udlændingens fulde navn, fødsels-
tidspunkt, statsborgerforhold, stilling, faste
bopæl, ankomstdato, forrige og næste op-
holdssted, og hvilken rejselegitimation ud-
lændingen er i besiddelse af.

Stk. 2. Rejselegitimationen skal kræves
forevist til kontrol af rigtigheden af de givne
oplysninger.

Stk. 3. Anmeldelsen skal underskrives af
udlændingen og af værten eller dennes re-
præsentant.

Stk. 4. Anmeldelsen sker på blanket for
hver enkelt udlænding. For deltagere i fæl-
lesrejser kan politiet dog tillade, at der i ste-
det anvendes fælleslister, der alene under-
skrives af rejselederen og værten eller dennes
repræsentant.

Stk. 5. Anmeldelsen afleveres eller sendes
til politiet inden 24 timer efter udlændingens
ankomst. Udgifterne ved fremsendelsen af-
holdes af politiet.

§ 60. Den, som driver hotel, pensionat,
herberg eller lejrplads, skal tillige indføre de
i § 59, stk. 1, nævnte oplysninger vedrørende
alle udenlandske gæster, der er fyldt 16 år, i
en særlig gæsteprotokol.

Stk. 2. Indførelsen skal finde sted straks
efter udlændingens ankomst. Straks efter af-
rejsen skal datoen herfor ligeledes indføres i
protokollen.

Stk. 3. Politiet skal til enhver tid have ad-
gang til protokollerne. Disse skal opbevares i
to år, efter at de er udskrevet.

Stk. 4. Politiet kan tillade, at logigivere
indfører udenlandske gæster i et af politiet
godkendt kartotek i stedet for i gæsteproto-
kollen.

§ 61. Politiet kan pålægge andre logigive-
re, der mod eller uden vederlag yder natlogi
til udlændinge, at føre gæsteprotokol efter
reglerne i § 60.

§ 62. Udformningen af de i §§ 59 og 60
nævnte blanketter, protokoller og kartoteker
bestemmes af tilsynet med udlændinge.

Stk. 2. Udgifterne til indkøb af blanketter,
protokoller og kartoteker afholdes af logigi-
veren.

Stk. 3. Blanketter m. v. skal udfyldes tyde-
ligt med blæk, kuglepen eller maskinskrift.

VIII. Ikrafttrædelsesbestemmelser

§ 63. Bekendtgørelsen træder i kraft den
1. juni 1980.

Stk. 2. Fra samme dato ophæves justitsmi-
nisteriets bekendtgørelse nr. 345 af 22. juni
1973 om udlændingens adgang til og ophold i
landet og justitsministeriets bekendtgørelse
nr. 347 af 22. juni 1973 om politiets beføjelse

til af afvise og udvise udlændinge. Endvidere kendtgørelse nr. 114 af 30. marts 1963 om
ophæves § 4, stk. 3, i justitsministeriets be- pas m.v.

Justitsministeriet, den 23. maj 1980

HENNING RASMUSSEN

/ Anders Trolborg

UDLÆNDINGELOVGIVNINGENS HISTORISKE BAGGRUND

Ligesom i dag har udlændingelovgivningen tidligere i det væsentlige omfattet følgende emner:

1. Udlændinges adgang til indrejse i landet.
2. Udlændinges adgang til ophold og arbejde i landet.
3. Betingelserne for udvisning.
4. Kompetencebestemmelser.

1. Indrejseadgangen

Udlændinge såvel som indlændinge havde tidligere som regel pligt til at forevise pas ved ind- og udrejse. I visse tilfælde var der tillige pastvang ved rejser mellem landsdelene. Bestemmelserne herom er uden væsentlig betydning for en forståelse af forholdene i dag.

Den indenrigske paskontrol blev ophævet ved plakat af 7. august 1846. I forhold til personer hjemmehørende i Sverige, Norge og Storbritannien, blev pastvangen ophævet under forudsætning af gensidighed. Endelig blev pastvangen for danskere helt ophævet.

Fremmedloven af 1875 (lov nr. 52 af 15. maj 1875 om tilsynet med fremmede og rejsende) gik et skridt videre, idet adgangen til landet efter denne lov principielt ikke var betinget af besiddelse af pas. Dog kunne der efter lovens § 1 ved kongelig anordning indføres pastvang for personer hjemmehørende i stater, der krævede pas af danske statsborgere. Endvidere blev det forbudt udenlandske tatere, musikanter med flere at tage ophold her i landet, ligesom der ikke var adgang til landet for andre arbejdssøgende personer, der ikke var i stand til at legitimere sig ved et dokument udstedt af en offentlig myndighed. Selv om pastvangen altså i almindelighed blev ophævet, bestod der en legitimationsvang for arbejdssøgende.

Pastvangen blev genindført ved anordning nr. 272 af 8. maj 1917 for perso-

ner, der var hjemmehørende i stater, som pålagde danskere pastvang. Endvidere blev der samme år indført visumtvang.

Den almindelige pastvang blev opretholdt også efter 1. verdenskrig, jfr. især anordning nr. 81 og bekendtgørelse nr. 82 af 31. marts 1926. Visumtvangen er blevet indskrænket og udvidet talrige gange, men den almindelige pas- og visumtvang består fortsat. Den væsentligste ændring, der er sket, er ophævelsen i 1952 af pastvngen for nordiske statsborgere, samt lov nr. 104 af 21. april 1958 om ændring af lov om udlændinges adgang til landet med videre, der i forbindelse med etableringen af et fælles nordisk paskontrolområde blandt andet fastsatte regler om det enkelte nordiske lands afvisning af udlændinge af hensyn til et andet nordisk land.

2. Adgang til ophold og arbejde i landet

Adgangen til længerevarende ophold i landet synes i ældre tid ikke at have været undergivet almindelig lovregulering. For den talmæssigt største gruppes vedkommende, nemlig de arbejdssøgende, bestræbte man sig på at kontrollere tilvandringen blandt andet ved forordning af 10. december 1828 angående foranstaltninger, der bliver at træffe for at hindre rejsende håndværkssvendes omflakken i landet. Forordningens formål var at forebygge og standse skadelig omstrejfen af personer "der for det meste under Navn af Haandværkssvende have omstrejfet i Danmark uden Beskæftigelse og uden Midler til at ernære sig, hvilken Omstrejfen har været ikke blot til betydelig Byrde for Haandværkslaugene i Kiøbstæderne, men også til ikke liden Besvær for Kiøbstædernes og Landets Indvaanere i Almindelighed, og iøvrigt forårsaget adskillige Uordener". Efter forordningen skulle det derfor blandt andet undersøges, om en fremmed svend er lovlig udlært, om det måtte antages, at han kunne ernære sig af sin profession, og om han havde penge til sit underhold. De, der ikke var i stand til at opfylde betingelserne skulle vises tilbage, medens andre skulle have udstedt en vandrebog. Vandrebogen skulle angive det endelige bestemmelsessted og attesteres af de mestre, den pågældende havde været i arbejde hos og af det stedlige politi. Overtrædelse af bestemmelserne kunne medføre udsendelse af landet. Bestemmelserne om indrejsekontrol skulle ikke blot anvendes på håndværkssvende, men også på enhver anden, der indrejste for at søge arbejde, "naar en saadan Persons Stilling og

Udvortes er af den Beskaiffenhed, at derved vækkes Tvivl, om han ikke kunde falde Landet til Byrde ved den forehavende Reise".

Bestemmelserne i forordningen af 1828 blev i det væsentlige opretholdt ved fremmedloven af 1875, der i §§ 3 - 12 gav nærmere bestemmelser om indrejsekontrol med udlændinge, der ikke var i besiddelse af forsørgelsesret i landet, og som ville søge erhverv ved håndværks- eller andet legemligt arbejde eller som tyende eller ved omvandring.

De nævnte personer skulle henvende sig til politiet for at få udstedt en opholdsbog, der dannede grundlag for kontrollen af deres lovlige ophold og arbejde.

Fremmedlovens hovedbestemmelser (udover den nedennævnte udvisningsregel i § 13 og kontrolbestemmelserne i §§ 20 - 22) vedrørte således arbejdstagerne, overfor hvem man også i liberalismens tid opretholdt væsentlige restriktioner.

Efter bemærkningerne til fremmedlovsforslaget var en regulering af de arbejssøgendes forhold påkrævet, dels af politihensyn, dels af hensyn til kommunernes forsørgelsespligt. Forslaget blev da også under folketingsbehandlingen i udvalg kædet sammen med forslaget til lov om det offentlige fattigvæsen (der dog først blev gennemført langt senere, nemlig i 1891). Fremmedlovens bestemmelser er især præget af hensynet til at beskytte kommunerne mod udgifter til forsørgelse af arbejdsøgende, hvorimod hensynet til beskyttelse af den indenlandske beskæftigelse ikke synes at være blevet tillagt selvstændig vægt.

Bestemmelserne i fremmedloven om kontrol med arbejdsøgende var uden ændringer gældende indtil mellemkrigstiden. Tilvandringerne før 1. verdenskrig af blandt andet polakker og østeuropæiske jøder satte sig således ikke spor i fremmedloven. Derimod blev der ved lov nr. 229 af 21. august 1908 vedrørende anvendelse af udenlandske arbejdere i visse virksomheder samt det offentliges tilsyn dermed fastsat regler om arbejdskontrakter, indkvartering og sundhedstilstand med videre. Loven fik navnlig betydning for polske og svenske landarbejdere. Loven blev afløst af lov nr. 67 af 1. april 1912 om anvendelse af udenlandske arbejdere.

Den væsentligste ændring i kontrolsystemet skete ved lov nr. 80 af 31. marts 1926 om midlertidig ændring af og tillæg til lov af 15. maj 1875 om tilsyn med fremmede og rejsende, der indførte regler om opholds- og arbejdstilladelse, således at en udlænding herefter ikke uden særlig tilladelse må tage arbejde, stilling eller anden beskæftigelse her i landet eller opholde sig her i landet i

mere end 3 måneder.

Indførelsen af dette kontrolsystem blev i motiverne (Rigsdagtidende 1925/26, tillæg A, sp. 5862) begrundet med at "visumfri udlændinge frit kan indrejse og tage arbejde her, selv i fag, hvor der hersker arbejdsløshed her i landet, meden de fleste stater har bestemmelser, hvorefter ophold kan nægtes udenlandske arbejdere. Derfor foreslås hjemmel til at nægte udlændinge tilladelse til at tage varigt ophold eller beskæftigelse her i landet, når et sådant ophold eller en sådan beskæftigelse ville stride mod landets interesser, hvorved særlig tænkes på boligforholdene og arbejdsforholdene".

1926-lovens regler om opholds- og arbejdstilladelse var tidsbegrænsede, men reglernes gyldighed blev forlænget hvert andet eller hvert tredje år, ligesom de blev ændret og udbygget gentagne gange på mindre væsentlige punkter. Opholds- og arbejdstilladelsesreglerne blev først gjort permanente med udlændingeloven af 1952 (lov nr. 224 af 7. juni 1952 om udlændinges adgang til landet m.v.). En ændring af væsentlig betydning fandt sted i 1954 med indførelsen af det nordiske arbejdsmarked, jfr. § 6 i bekendtgørelse nr. 237 af 25. juni 1954 om pas og visum, opholds- og arbejdstilladelse samt anmeldelsespligt for udlændinge m.v., hvorefter finske, norske og svenske statsborgere blev fritaget for pligt til opholds- og arbejdstilladelse. Reglerne er senere udvidet til at omfatte alle nordiske statsborgere, jfr. § 7 i bekendtgørelse af 22. april 1958 og §§ 18 og 23 i bekendtgørelse nr. 220 af 23. juni 1964.

Opholdsreglerne er endvidere blevet ændret væsentligt i forbindelse med tilslutningen til De europæiske Fællesskaber ved lov nr. 155 af 21. marts 1973 om ændring af lov om udlændinges adgang til landet m.v., jfr. bekendtgørelse nr. 346 af 22. juni 1973 om adgang til og ophold i landet for udlændinge, der er omfattet af De europæiske Fællesskabers regler, jfr. nu bekendtgørelse nr. 195 af 23. maj 1980 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af De europæiske Fællesskabers regler.

I forbindelse med opholdsreglerne bør nævnes, at Danmark i 1954 tilsluttede sig Geneve-konventionen om flygtninges retsstilling. Tiltrædelsen medførte ingen ændringer i udlændingelovgivningen. Allerede i § 2, stk. 2, i 1952-udlændingeloven blev bestemt, at politiet ikke måtte afvise en udlænding, der påberåbte sig at han var flygtning og sandsynliggjorde rigtigheden heraf, men skulle forelægge spørgsmålet for justitsministeren. Tilsvarende måtte politiet efter lovens § 6,

stk. 2, ikke udvise en flygtning, selvom det iøvrigt havde kompetence hertil, men skal forelægge justitsministeren spørgsmålet til afgørelse. Disse kompetencebestemmelser er senere udbygget med en aftale mellem justitsministeriet og Dansk Flygtningehjælp, hvorefter flygtningehjælpen skal høres i tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om at afslå en flygtnings ansøgning om opholdstilladelse eller om at udvise ham.

3. Udvisning

Udvisning (forvisning) var i ældre ret nært beslægtet med fredløshed, og disse straffe kunne anvendes både overfor indlændinge og udlændinge, jfr. som eksempel Danske Lov 3-16-9-8 og 6-1-1, jfr. forordning af 19. september 1766 angående den papistiske religion, Danske Lov 6-1-12, § 2 i trykkefrihedsforordningen af 27. september 1799 og § 11, nr. 11 i forordning af 21. marts 1800. At udvisning af danske kunne finde sted hænger formentlig sammen med, at selvom der i den ældre lovgivning i visse tilfælde blev skelnet mellem ind- og udlændinge, begyndte udviklingen af et statsborgerbegreb først med Indfødsretten (15. januar 1776), der i §§ 1 - 5 bestemte den indfødsret, der var en betingelse for adgangen til ansættelse i statens tjeneste. Først i løbet af det 19. århundrede blev det anerkendt, at indfødsret medførte en ubetinget adgang til at opholde sig her i landet, jfr. Matzen, Den Danske Statsforfatningsret 1910, side 96 f. og Berlin, Den Danske Statsforfatningsret 1916, side 160 ff.

Den første almindelige bestemmelse om udvisning, som udelukkende retter sig mod udlændinge, synes at være plakat af 19. april 1805 angående hvorledes med udlændinge, som hendømmes til offentligt arbejde, skal forholdes, når disses straffetid er udløbet. Efter bestemmelsen skulle udlændinge bringes ud af landet efter endt straf, hvis straffen bestod i hensættelse til offentligt arbejde, medmindre den pågældende i 3 år havde haft stadigt ophold og lovlig næringsvej her i landet. Den angivne begrundelse herfor var ikke kriminalpræventiv, men hensynet til at de pågældende ikke skulle falde "de kongelige Stater, og det i samme ordnede Fattigvæsen til Byrde". Kompetence til at uddømme udlændinge tilkom domstolene jfr. for eksempel Højesterets Tidende 1858, side 740 og Ugeskrift for Retsvæsen 1867 side 147 ff.

Udvisningsbestemmelserne for udlændinge blev opretholdt ved § 9 i forordningen af 30. marts 1827 om landsforvisningsstraffens ophævelse, idet denne bestem-

melse fastsatte, at det uforandret havde "sit forblivende ved de Love og Anordninger, hvorefter fremmede kunne blive at udføre af Kongens Lande, når de enten formedeist deres Stilling eller foregående Opførsel eller Mangel på rigtigt Pas eller Besked, ikke bør modtages her i Riget, eller og de, ved deres Opførsel, forbyrde den dem i så henseende tilståede Ret, eller de, inden de noget steds i Kongens Lande have erhvervet Hjemstedsret, blive satte ud af stand til at ernære sig". Forordningen opretholdt i § 10 bortvisning af riget af de undersåtter, der affaldt fra den evangelisk-christelige religion. Landsforvisning af indfødte var også hjemlet ved lov af 3. januar 1851 om pressens brug. Disse bestemmelser blev ophævet ved 1866-straffelovens § 309.

Bestemmelsen i plakaten af 19. april 1805, som ændret ved § 3 i plakat af 23. maj 1840 angående appellen i criminelle sager, blev ligeledes ophævet ved gennemførelsen af 1866-straffeloven. § 16 i denne lov fastsatte, at en udlænding skulle dømmes til efter udstået straf at bringes ud af riget, hvis han gjorde sig skyldig til strafarbejde, medmindre udlændingen de sidste fem år havde haft stadigt ophold i den danske stat. Endvidere kunne en udlænding dømmes til udbringelse af riget, når han gjorde sig skyldig til straf af fængsel på vand og brød, såfremt han tidligere var straffet for forbrydelser. Overtrædelse af dom til udvisning straffedes med fængsel eller med forbedringshusarbejde.

Der er ingen oversigter over anvendelse af bestemmelsen i 1866-straffelovens § 16. Efter realregistrene over domme i kriminelle sager at dømme har bestemmelsen om straf for ulovlig tilbagevenden givet anledning til nogen tvivl om hvornår strafbetingelsen, at den pågældende var advaret om strafansvaret, var opfyldt.

Ved lov nr. 129 af 1. april 1904 om nogle ændringer i straffelovgivningen blev der givet udvidet adgang til ved dom at bestemme, at visse recidiverende udlændinge skulle bringes ud af riget. Reglen blev gentaget i § 7 i den tilsvarende lov nr. 63 af 1. april 1911.

Straffelovskommissionen foreslog i betænkning af 1923 følgende bestemmelse: "Når en udlænding dømmes til fængsel kan det, hvis hans forhold giver anledning dertil, i dommen bestemmes, at han efter udstået straf bliver at udbringe af riget". Uddømmelse skulle efter forslaget altså altid være fakultativt.

I 1930-straffeloven blev det fastsat i § 76, at dom til fængsel i to år eller derofter skulde medføre bestemmelse i dommen om udbringelse, hvis den pågældende ikke har haft stadigt ophold i den danske stat i de sidste 5 år, medmindre særlige omstændigheder taler derimod. Ved kortere fængselsstraffe, eller hvis opholdet har været mere end 5 år, kunne der dømmes til udbringelse, når den dømtes forhold gav særlig anledning hertil.

Bestemmelsen i straffelovens § 76 blev ophævet ved lov nr. 212 af 4. juni 1965. Begrundelsen for ophævelsen var dels bestemmelsens ringe anvendelse, dels blev det anført, at det var uheldigt, at uddømmelse kun kan ske på ubegrænset tid, og at der ved anvendelsen kunne være risiko for, at der ved afgørelsen blev lagt for megen vægt på det strafbare forholds beskaffenhed og således ikke taget tilstrækkelig hensyn til sådanne personlige forhold, som ikke kommer frem under straffesagen, jfr. folketingstidende 1964/65, tillæg A, sp. 967 f.

Også i ældre tid kunne andet end strafbart forhold begrunde udvisning. Efter § 10 i den ovennævnte forordning af 10. december 1828 skulle håndværksvende udvises af landet "eller på anden måde anses", hvis de ikke var forsynet med anordnet vandrebog eller med fornødne midler eller overtrådte bestemmelser om opholdstider eller rejserute.

Bestemmelsen blev afløst af Fremmedlovens § 13, der lød således:

"Den, der ikke er i Besiddelse af Indfødsret og ikke har erhvervet Forsørgelsesret her i Landet, kan, forsåvidt han ikke har haft stadigt Ophold her i Landet i 2 år, efter Justitsministerens Befaling udsendes eller udvises, når hans Forhold dertil måtte give Anledning. Ved udvisningen eller udsendelsen, med hensyn til hvilken Justitsministeren kan fastsætte de lempelser fra de i § 16 indeholdte forskrifter, som efter omstændighederne findes passende, kan der efter Justitsministerens Bestemmelse gives sådant Tilhold, som i § 2 ommeldes".

Bestemmelserne i § 16 indeholdt nærmere forskrifter om udsendelsesmåden. Det kan være af terminologisk interesse, at betegnelsen "udsendelse" benyttes om den tvangsmæssige udvisning, mens bestemmelsen "udvisning" benyttes om udsendelse uden ledsagelse.

Bestemmelsen i forslaget til fremmedlovens § 13 gav i øvrigt anledning til nogen diskussion, særligt under landstingsbehandlingen, jfr. Rigsdagstidende 1874/75 tillæg B. sp. 199 ff. Udvalget bemærkede, at det gik ud fra, at bestem-

melsen ville blive brugt med megen varsomhed, "navnlig forudsætter man, at der ikke vil blive spørgsmål om at udvise nogen, der ved at købe eller forpagte fast ejendom eller ved at nedsætte sig som næringsdrivende har knyttet sig på en varigere måde til den danske stat". Under debatten anførte Nellemann, at tendensen i § 13 var en anden end i de øvrige bestemmelser, idet tendensen var politisk. Nellemann udtalte blandt andet: "§ 13 er, som enhver ser, af en anden tendens end de øvrige bestemmelser i lovforslaget. Jeg antager, at disse nærmest er beregnede på at ramme sådanne personer, som ikke har nogen som helst politisk betydning, men som er til gene og byrde for det offentlige ... Men § 13 ... sigter ikke til personer af den slags, hvorimod det - såvidt jeg forstår paragraffen - nærmest må være dens hensigt at ramme personer, som fra et politisk synspunkt er farlige". Han var derfor kritisk overfor den foreslåede begrænsning af udvisningsadgangen til kun at gælde personer med ophold under 2 år, jfr. Rigsdagstidende 1874/75, landstinget sp. 150. Begrænsningen udgik under landstingsbehandlingen, men blev genindsat under folketingsudvalgets behandling, a.st. tillæg B, sp. 851 f. Folketingsudvalgets flertal anså det "ikke for rigtigt at lægge en så ubegrænset myndighed i justitsministerens hånd, navnlig også lige overfor fremmede, der har opholdt sig her i så lang tid, at de må betragtes som faste undersåtter". Fra justitsministerens side blev anført (a.st. folketinget sp. 3338), at bestemmelsen var af stor betydning, blandt andet diplomatisk og politisk.

Oprindelsen til de fleste nuværende udvisningsbestemmelser, fremmedlovens § 13, havde således et ret begrænset sigte. Den oprindelige bestemmelse blev betragtet som et led i opretholdelsen af det gode forhold til andre magter og ikke som en kriminalpræventiv regel.

Ved 1. verdenskrigs begyndelse blev der ved lov nr. 151 2. august 1914 givet justitsministeriet adgang til udvisning af udenlandske spioner, det vil sige personer, der har foretaget noget, hvorved fremmed militært efterretningsvæsen sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område.

I 1917 blev ved lov nr. 573 af 22. november 1917 om ændring af fremmedloven givet justitsministeren kompetence til at udvise eller udsende den, der ikke er i besiddelse af dansk indfødsret og ikke har erhvervet forsørgelsesret her i landet, når hans forhold dertil måtte give anledning, uanset i hvor lang tid

han har haft ophold her i landet.

Bestemmelsen var oprindelig af tidsbegænset gyldighed, men den blev senere forlænget. I motiverne til bestemmelsen henvises kort til de daværende særlige forhold. Bestemmelsen blev med visse ændringer opretholdt efter 1. verdenskrig, jfr. lov nr. 80 af 31. marts 1926 og lov nr. 158 af 30. marts 1946. Den blev afløst af § 5, stk. 1, nr. 5 i slutningen, i udlændingeloven af 1952, og gik først ud af lovgivningen ved udlændingelovsændringen i 1973 (lov nr. 155 af 21. marts 1973) i forbindelse med tilslutningen til De europæiske Fællesskaber.

Udover bestemmelsen i § 13 indeholdt fremmedlovens § 2, tildels jfr. § 1, bestemmelse om udvisning af subsistensløse, som ikke er i besiddelse af forsørgelsesret, udenlandske gøglere ("tattere, musikanter, forevisere af dyr og andet, udovere af kraft- og behændighedskunster og lignende personer"), for så vidt de søger erhverv ved omvandring, samt personer, der ikke er i stand til at legitimere sig ved et offentligt dokument.

Ved lov nr. 88 af 27. marts 1934 om ændring af fremmedloven fik politiet adgang til at afvise personer, eventuelt nægte dem opholdstilladelse, hvis de var politiet bekendt som erhvervs- eller vanemæssige forbrydere eller de med grund måtte antages, at ville indrejse for at begå forbrydelser. Statspolitichefen fik kompetence til at udvise personer, hvis indrejse ikke var ønskelig på grund af begåede borgerlige forbrydelser eller af hensyn til statens sikkerhed eller anden lignende grund. Endelig blev bestemt, at opholdstilladelse skal nægtes en udlænding, der gør sig skyldig i nogen mod staten eller dens institutioner rettet fjendtlig agitation. Bestemmelserne er indsat under udvalgsbehandlingen. ".... der (har) vist sig enighed om, at det under de nuværende forhold vil være betimeligt at foretage visse tilføjelser og ændringer i den gældende lov for at gøre kontrollen med rejsende fra udlandet mere effektiv", jfr. Rigsdagstidende 1933/34, tillæg B, sp. 1166. Udlændingelovgivningens specielle udvisningsgrunde blev i det væsentlige gentaget i lovforslaget af 1947 (Rigsdagstidende 1946/47 A sp. 3255 ff.), der byggede på arbejdet i et udvalg nedsat i 1946.

Efter forslaget skulle politiet have kompetence til at udvise illegalt indrejste, tidligere udviste og subsistensløse. Andre skulle kunne udvises af udlændingenævnet, jfr. om dette nedenfor. Som nye udvisningsgrunde foresloges blandt andet forsømmelse af pligt til at have rejselegitimation, grove overtrædelser af reglerne om tilmelding til politiet og indrejse trods bestående udvisning.

Udvisningsgrunden "statens sikkerhed eller anden lignende grund" blev ændret til at omfatte "statens sikkerhed eller opretholdelse af ro og orden eller som følge af deltagelse i foranstaltninger, der har en mod den danske stat rettet fjendtlig karakter".

Forslaget fra 1947 blev ikke gennemført. I samlingen 1951/52 blev fremsat et forslag til udlændingelov, hvis udvisningsgrunde svarede til 1947-forslagets. Dette forslag gennemførtes ved lov nr. 224 af 7. juni 1952.

Udvisningsgrundene blev ændret ved lov nr. 104 af 21. april 1958, som led i gennemførelsen af det fælles-nordiske paskontrolområde. Ændringerne med hensyn til udvisningsgrundene var overvejende af teknisk karakter.

Derimod skete realitetsændringer ved lov nr. 155 af 21. marts 1973 om udlændinges adgang til landet med videre, som skyldes Danmarks tilslutning til De europæiske Fællesskaber. Der blev således indført adgang til, at udvise misbrugere af beruselsesmidler og narkotika, adgangen til udvisning på grund af kriminalitet blev præciseret og som tidligere nævnt blev den almindelige adgang til udvisning af personer, hvis forhold gav anledning dertil, ophævet.

4. Administration af udlændingelovgivning

Administrationen af udlændingelovgivningen blev også i ældre tid betragtet som en politiopgave, der blev varetaget af det lokale politi, rigspolitiet eller justitsministeriet. Dette gjalt såvel indrejse- og opholdskontrol som udvisning, med domstolenes adgang til at dømme til straf og udvisning som undtagelse.

Kompetencefordelingen blev indgående drøftet i fremmedlovudvalget af 1946. Udvalget foreslog at oprette et nævn, udlændingenævnet, til at træffe afgørelser i sager om udlændinges ind- og udrejse, ophold og virksomhed her i landet samt om afvisning og udvisning. Politiets opgave blev efter forslaget indskrænket til i det væsentlige at omfatte afvisning (dog ikke af personer, der påberåbte sig flygtningestatus), visse udvisninger og afgørelser om ophold og arbejde i det omfang nævnet bemyndigede politiet hertil.

Nævnets afgørelser kunne påklages til justitsministeren. Til fordel for dette forslag anførte udvalget blandt andet at spørgsmålene om opholds- og arbejdstilladelse var blevet mere komplicerede siden 1875. Adgangen til at bo og arbejde i landet kunne være en velfærdssag for den pågældende, men udlændin-

gens interesse skulle vurderes i forhold til modstående hensyn af meget forskellig karakter. Den hidtidige ordning kunne måske medføre, at sagerne blev underkastet en for ensidig politimæssig vurdering, mens et nævn kunne give mulighed for at sagkundskab af forskellig karakter medvirkede ved sagsbehandlingen. Et nævn kunne også i almindelighed følge med i forhold vedrørende udlændinge her i landet og forholdene i nabolande. Udvalget anførte at en nævnsbehandling kunne forkorte ekspeditionstiden, idet man kunne undvære høringer. Samtidig kunne et nævn aflaste ministeriet.

Justitsministeren, Elmquist erklærede sig under folketingsbehandlingen meget tilfreds med forslaget om et nævn (Rigsdagstidende 1946/47 Folketingets forhandlinger sp. 2368 ff.). Han anførte at udvisning var en særdeles indgribende foranstaltning, som "kan virke og kommer til at virke hårdere, langt hårdere end selv en alvorlig straf". En fordel ved nævnet var, at det foruden de strengt saglige hensyn kan tage de almen-menneskelige hensyn i betragtning. Forslaget om et nævn stødte imidlertid på modstand i folketinget (blandt andet fra Hans Hækkerup sp. 2607 ff.), der anførte at den politisk ansvarlige minister bør bære ansvaret. Også i landstinget var der modvilje mod forslaget om et nævn, og i den forbindelse udtalte ministeren, at nævnet i høj grad var hans egen opfindelse.

Forslag om et nævn blev ikke gentaget i det lovforslag, der blev fremsat og gennemført i 1952, jfr. Rigsdagstidende 1951/52, tillæg A sp. 5233 ff. Derimod blev gennemført den kompetencemæssige nydannelse, at udlændinge, der af politiet blev hensat under bevogtning, efter 10 dage kunne begære spørgsmålet om fortsat hensættelse indbragt for retten. Det kan i denne forbindelse nævnes at der allerede i 1952 var forslag fremme om fastsættelse af 24-timers frist, jfr. Max Sørensen i U.f.R. 1952, B's 103. Domstolskontrollen på dette særlige område blev senere udvidet til at omfatte alle hensættelser efter udlændingeloven, og fristen blev forkortet til 3 gange 24 timer, jfr. lov nr. 203 af 27. maj 1970.

I forbindelse med tilslutningen til De europæiske Fællesskaber blev den almindelige kompetence i udlændingesager tillagt tilsynet med udlændinge, dog således at det stedlige politi kan træffe beslutning om afvisning samt om udvisning af personer, der er illegalt indrejst, der er udvist, eller som er subsistensløse.

Samtidig blev klageadgangen væsentligt udbygget. En udlænding der kan indgive ansøgning her i landet har nu ret til at blive her i landet, indtil der

foreligger afgørelse med hensyn til hans ansøgning om opholdstilladelse. Afslag skal indeholde en udrejsefrist på normalt ikke under 15 dage, hvis den pågældende ikke tidligere har haft opholdstilladelse, og ellers på en måned. I påtrængende tilfælde kan fristen forkortes. Udlændingen skal endvidere have oplysning om muligheden for at klage til justitsministeriet, og om at klage inden tre dage har opsættende virkning. Hvis politiets afgørelse opretholdes, fastsætter justitsministeriet en ny udrejsefrist.

Udenlandsk udlændingelovgivning

Svensk udlændingelovgivning

Den svenske udlændingelov af 5.6.1980 og de dertil knyttede forordninger har i forhold til tidligere først og fremmest medført en øget retsbeskyttelse af flygtninge, begrænsninger i udvisningsadgangen samt bestemmelser, som gav hjemmel til at fastsætte regler om at opholdstilladelse normalt skulle være opnået inden indreisen i Sverige. Regler herom indførtes ved en forordning, der trådte i kraft den 1.4.1981.

Opholds- og arbejdstilladelse

Siden Sverige i 1966 påbegyndte regulering af indvandringen af udenlandsk arbejdskraft, er mønstret gradvist ændret, således at indvandringen i dag hovedsageligt udgøres af flygtninge, herunder "de factoflygtninge", og udlændinge med nærtstående familie i Sverige, medens tilgangen af udenlandske arbejdssøgende er væsentligt formindsket.

Opholdstilladelse meddeles af den centrale udlændingemyndighed - Statens Invandrarverk - og udstedes til flygtninge, pårørende til personer bosat i Sverige, udlændinge med arbejdstilladelse samt til studerende. Tilladelsen meddeles for en tidsbegrænset periode, men efter mindst et års ophold i Sverige vil udlændingen kunne opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, såfremt det må antages, at han har bosat sig med varigt ophold for øje.

Tidsbegrænset opholdstilladelse giver normalt ikke i sig selv ret til arbejde, medmindre udlændingen er gift med en svensk statsborger eller er flygtning.

Arbejdstilladelser, der bortset fra det første år normalt ikke er stedfæstede, meddeles af Statens Invandrarverk i samråd med Arbejdsmarknadsstyrelsen.

Såvel opholds- som arbejdstilladelse kan tilbagekaldes af invandrarverket, såfremt de er opnået ved svig, eller udlændingen opgiver sin bopæl i Sverige.

Invandrarverkets afgørelse om opholds- og arbejdstilladelse kan ikke påklages, medmindre der samtidig er truffet beslutning om af- eller udvisning.

Udvisning

Udvisning af en udlænding kræver såvel en beslutning om udvisning som en beslutning om iværksættelse af udvisningen.

1. Såfremt en udlænding opholder sig i Sverige uden pas eller opholdstilladelse, eller har modtaget afslag på en ansøgning om opholdstilladelse, skal invandrarverket træffe beslutning om udvisning - normalt med genindrejseforbud på 2 år.

Beslutningen kan påklages til regeringen.

Politiet iværksætter udvisningen. Såfremt udlændingen gør gældende, at han af politiske grunde ikke ønsker at vende tilbage til sit hjemland, eller konstateres der forhindringer eller problemer med iværksættelsen i øvrigt, skal spørgsmålet indbringes for invandrarverket, medmindre udlændingens anbringender er åbenbart grundløse eller allerede er prøvet af invandrarverket i forbindelse med beslutningen om udvisning. Invandrarverkets beslutning om iværksættelse kan påklages til regeringen, såfremt udlændingen har påberåbt sig politiske grunde.

2. Såfremt en udlænding dømmes for et forhold, der kan medføre straf af fængsel i mere end et år, og tilsiger retssikkerhedshensyn det, kan domstolen træffe beslutning om udvisning. Ved afgørelsen skal der tages hensyn til udlændingens tilknytning til Sverige, om han har status som flygtning, eller om han åbenbart må anses som sådan. Beslutning om udvisning kan i så fald alene træffes, såfremt forbrydelsen er af særlig alvorlig karakter, og den forfølgelse han risikerer er af mindre grov beskaffenhed, eller såfremt udlændingen er dømt for en statssikkerhedsforbrydelse, og han fortsat må anses for en fare for statens sikkerhed. Udvisning, der er forbundet med et indrejseforbud, kan påankes til højere ret.

Beslutning om udvisning kan straks indbringes for regeringen, således at udlændingen så tidligt som muligt og ikke først i forbindelse med iværksættelsen efter endt afsoning kan have sine forhold endeligt afklaret. Beslutning om iværksættelse, der træffes af Länsstyrelsen, kan indbringes for invandrarverket, der, såfremt iværksættelse ikke skønnes at burde finde sted, fremsender sagen til regeringen med indstilling. Invandrarverkets beslutning om iværksættelse kan påklages til regeringen efter samme regler som under 1.

3. Länsrätten kan med rekurs efter de forvaltningsprocesretlige regler beslutte, at en udlænding, der ikke er flygtning, skal udvises med tilhold, hvis han ernærer sig på uhæderlig vis eller på grund af spiritus- eller narkotikamisbrug er til fare eller alvorlig ulempe for andre. Med hensyn til

indbringelse for regeringen og iværksættelse af udvisningen gælder samme regler som under 2.

4. Endelig kan regeringen beslutte udvisning med henvisning til rigets sikkerhed.

Der beskikkes advokat for udlændingen i forbindelse med behandling af udvisningssager.

Frihedsberøvelse i henhold til udlændingeloven

Hvis der er grund til at befrygte, at en udlænding vil skjule sig, begå forbrydelse, eller hvis hans identitet er ukendt, kan politiet eller den myndighed, der skal træffe beslutning om af-, udvisning eller iværksættelse heraf, bestemme, at han skal frihedsberøves. Hvis det skønnes tilstrækkeligt, kan mindre indgribende foranstaltninger såsom meldepligt forordnes. Frihedsberøvelsen, der kan påklages til forvaltningsdomstolene, må ikke uden særlig grund vare længere end 2 uger eller, hvis af- eller udvisning er besluttet, 2 måneder.

Flygtninge

Definitionen af en flygtning og beskrivelsen af, hvornår en udlænding ophører med at være flygtning, svarer nøje til ordlyden af Genevekonventionens artikel 1. Ifølge lovens § 3 skal en sådan flygtning ikke uden ganske særlige grunde kunne nægtes beskyttelse i Sverige, om han har behov derfor. En noget svagere beskyttelse gælder for "krigsvægrare" samt udlændinge, der uden at være flygtninge kan anføre tungtvejende grunde, til at de på grund af de politiske forhold i hjemlandet ikke ønsker at vende tilbage (de facto-flygtninge). Flygtningestatus samt opholdstilladelse til disse flygtninge meddeles og tilbagekaldes af invandrarverket med rekurs til regeringen. For "de facto-flygtninges" vedkommende er rekurs dog betinget af, at der tillige er besluttet udvisning. Politiet vil umiddelbart kunne afvise en udlænding, der anmoder om sådan beskyttelse, hvis hans anbringender er åbentbart grundløse. Politiets beslutning anmeldes til invandrarverket, og afvisning må ikke iværksættes, før Statens Invandrarverk har taget stilling.

En udlænding er efter loven beskyttet mod iværksættelse af udvisning til et land, hvor han risikerer politisk forfølgelse, eller hvor han ikke er beskyttet mod at sendes videre til et sådant land. Denne "non refoulement"-bestemmelse gælder dog ikke, såfremt forbrydelsen er af særlig graverende karakter, og han må antages at udgøre en alvorlig fare for den almindelige orden og

sikkerhed. I så fald kan refoulering ske, såfremt den forfølgelse, der truer udlændingen, ikke indebærer fare for hans liv eller er af speciel grov beskaffenhed, forudsat det ikke er muligt at udvise ham til noget andet land. Såfremt en udlænding har foretaget handlinger, der har udgjort en trussel mod rigets sikkerhed, og det må befrygtes, at han vil fortsætte sådan virksomhed, er han dog ikke beskyttet mod tilbagesendelse.

Iværksættelse af en sådan tilbagesendelse kan alene besluttes af regeringen efter indstilling fra invandrarverket.

"Krigsvägrare" samt "de facto-flygtninge" må ikke udvises til hjemlandet, medmindre særlige grunde taler derfor.

Om beslutning om udvisning af flygtninge samt påklage af en sådan beslutning henvises til afsnittet om udvisning.

Norsk udlændingelovgivning

De norske regler om udlændinges adgang til og ophold i Norge er reguleret af den norske fremmedlov fra 1956, der ligesom den danske udlændingelov i udpræget grad er en rammelov. Nærmere regler forefindes i fremmedlovsforskrifterne og forskrifterne fra 1975 om indvandringsstop.

Udvalget er bekendt med, at der for tiden foregår en revision af udlændingelovgivningen.

Opholds- og arbejdstilladelse

Som udgangspunkt vil arbejdstilladelse, studieophold og ophold i familiesammenføringsøjemed kunne danne grundlag for opholdstilladelse. Familiebegrebet omfatter i denne sammenhæng ægtefæller og børn under 20 år. Endvidere vil der kunne meddeles opholdstilladelse ud fra et skønsmæssigt grundlag, hvor vægtige rimelighedsgrunde gør sig gældende.

Opholdstilladelse meddeles af de stedlige politimestre, i almindelighed for 1 år ad gangen. Tidsubegrænset opholdstilladelse kan meddeles efter 2 års ophold.

Politiets afgørelser kan påklages til den centrale udlændingemyndighed - Statens utlændingskontor. Klage giver ikke ubetinget ret til at forblive i landet under klagebehandlingen, men opsættende virkning kan gives efter en skønsmæssig vurdering. I klagemål gælder i øvrigt den norske forvaltnings-

lovs almindelige regler. Advokat beskikkes ikke, men udgifterne vil som regel blive dækket under de almindelige retshjælpsordninger.

Udlændingen skal i samme omfang som efter de danske regler være i besiddelse af arbejdstilladelse for at kunne tage beskæftigelse eller udøve selvstændig virksomhed i Norge. Ansøgningerne skal indgives til en norsk repræsentation i udlandet. Bortset fra arbejdstilladelse til flygtninge samt familiemedlemmer til personer med opholdstilladelse i Norge vil der normalt kun kunne gives tilladelser til specialister og nøglepersoner, som må anses for absolut nødvendige for en virksomhed. Første gangs arbejdstilladelser gives normalt som 1-årige tilladelser til et bestemt arbejde hos en bestemt arbejdsgiver. Der kan normalt efter 2 års arbejde gives generel tidsubegrænset arbejdstilladelse.

Arbejdstilladelser meddeles af Statens utlendingskontor efter forhandling med arbejdsmarkedsmyndighederne. Afgørelserne kan påklages til justitsdepartementet.

Udvisning

Politiet kan træffe beslutning om udvisning af en udlænding:

- a. såfremt udlændingen opholder sig ulovligt i Norge,
- b. såfremt udlændingen "går ledig eller driver omkring uden lovligt erhverv", eller når der er grund til at tro, at han ernærer sig på uhæderlig vis, eller
- c. såfremt udlændingen er dømt for en forbrydelse.

Endvidere kan regeringen udvise en udlænding af hensyn til rigets sikkerhed.

Udlændingens retsstilling er efter fremmedlovgivningen uafhængig af hans tilknytning til landet, men da myndighederne kan foretage en skønsmæssig vurdering af behovet for udvisning, vil varigheden af udlændingens ophold og tilknytning til landet i praksis blive tillagt vægt.

Udvisningsbeslutningen vil som regel være forbundet med et tidsubegrænset indrejseforbud, der efter en konkret vurdering vil kunne ophæves af Statens utlendingskontor. I praksis vil et tilhold tidligst kunne ophæves efter 2 års forløb.

Politiets afgørelse kan påklages til Statens utlendingskontor. Klagen tillægges opsættende virkning, såfremt den fremsættes inden 48 timer efter meddelelse af beslutningen.

Indtil en beslutning om af-, udvisning eller nægtelse af opholdstilladelse er truffet eller sat i værk, kan en udlænding varetægtsfængsles. Beslutningen, der træffes ved kendelse af forhørsretten efter straffeprocesslovens regler, kan ankes til højere ret. Den fængslede udlænding beskikkes advokat efter samme retningslinier som i straffesager.

Flygtninge

I henhold til fremmedlovens § 2 stk. 1 skal politiske flygtninge gives fristed (asyl), medmindre særlige grunde taler derimod. I stk. 2 defineres en flygtning i overensstemmelse med Genevekonventionens artikel 1 A. Fremmedloven omtaler ikke "de facto-flygtninge", men opholdstilladelse kan som nævnt meddeles udlændinge i det omfang, rimelighedshensyn tilsiger det.

Opholdstilladelse som flygtning meddeles af justitsdepartementet efter indstilling fra politiet og Statens utlændingskontor, der er ansvarlige for den forberedende sagsbehandling.

Justitsdepartementets afgørelse kan påklages til kongen. Ansøgeren kan lade sig bistå af advokat på samme måde som i forbindelse med ansøgningerne om opholds- og arbejdstilladelse.

I henhold til fremmedlovens § 17, stk. 3 må en udlænding, der afvises, udvises eller nægtes ophold ikke sendes til områder, hvor han kan frygte politisk forfølgelse, eller hvorfra han kan risikere at blive sendt til sådanne områder (refoulement).

Denne bestemmelse gælder dog ikke udlændinge, som med rimelig grund kan anses for at udgøre en fare for rigets sikkerhed, eller som har fået dom for en særlig alvorlig forbrydelse, og af den grund udgør en fare for samfundet.

Finsk udlændingelovgivning

I 1981 fremsatte den finske regering forslag om en udlændingelov og udlændingsforordning til afløsning af udlændingsforordningen af 1958. Forslaget skal efter det oplyste behandles endeligt af rigsdagen i efteråret 1982.

Forslaget tager i første række sigte på at forbedre udlændinges retssikkerhed og at præcisere betingelserne for udvisning. Som en nydannelse foreslås oprettelse af en stilling som "udlændingekurator" under socialministeriet.

Kuratorens opgave skal bestå i vejledning og rådgivning af flygtninge og andre udlændinge samt i at fremme samarbejdet mellem myndighederne og de organisationer, der beskæftiger sig med udlændinges forhold.

I den første betænkning om ny udlændingelov, som et udvalg fremsatte i 1976, foreslog udvalget oprettelse af et udlændingenævn, der skulle tilknyttes udenrigsministeriet. Nævnet skulle dels træffe beslutninger i udvisnings-sager, dels være rekursmyndighed i klagesager vedrørende politiets afgørelser i henhold til udlændingelovgivningen.

Under det senere udvalgsarbejde bortfaldt forslaget med den begrundelse, at der ikke skønnedes at være behov for en særlig nævnsbehandling.

Den følgende gennemgang vedrører ovennævnte forslag, og er derfor ikke udtryk for gældende ret på området.

Opholds- og arbejdstilladelse

En udlænding skal efter forslaget have opholdstilladelse for at kunne forblive i Finland udover 3 måneder. Opholdstilladelsen skal meddeles af indenrigsministeriet for en begrænset periode, der normalt ikke bør være under 1 år.

Indenrigsministeriets afgørelse om meddelelse af opholdstilladelse kan ikke påklages.

Forslagene indeholder ikke hjemmel til inddragelse af opholdstilladelse, medmindre udlændinge udvises.

En udlænding, der agter at arbejde i Finland, skal inden ankomsten have opnået arbejdstilladelse. Sådanne tilladelser kan normalt ikke bevilges efter udlændingens ankomst, medmindre særlige forhold gør sig gældende. I motiverne nævnes som eksempel på sådanne særlige omstændigheder: finsk afstamning eller ægteskab med finsk statsborger.

Arbejdstilladelse meddeles i udlandet af Finlands repræsentationer og i Finland af indenrigsministeriet.

Tidsbegrænset arbejdstilladelse kan gøres stedfæstet til arbejdets art eller hos en bestemt arbejdsgiver.

Arbejdstilladelsen kan tilbagekaldes af indenrigsministeriet eller udenrigsministeriet, såfremt særlige grunde taler derfor. Som eksemplifikationer nævner motiverne grove eller gentagne overtrædelser af vilkårene for tilladelsen.

Arbejdsmarkedsmyndighederne skal høres såvel ved meddelelse som ved inddragelse af arbejdstilladelse.

Opholdstilladelse og arbejdstilladelse kan, efter at udlændingen har været i besiddelse af tilladelsen i mindst 2 år, bevilges "indtil videre".

Forslagene eller motiverne indeholder ikke bestemmelser om hvilke betingelser, der skal opfyldes, for at opholds- eller arbejdstilladelse kan forventes meddelt.

Udvisning

Ifølge forslagene skal en udlænding kunne udvises i følgende tilfælde:

- a. Når han opholder sig i Finland uden gyldigt pas, visum eller opholdstilladelse.
- b. Når han gentagne gange undlader at overholde udlændingeloven og de i medfør af denne lov givne forskrifter om opholds- og arbejdstilladelse, tilmelding og andre regler, der vedrører hans forhold som udlænding.
- c. Når han ikke opfylder sine i henhold til lov fastsatte forpligtelser mod samfundet (for eksempel skattelovgivningen).
- d. Når han ved misbrug af alkohol, andre rusmidler eller lignende, ikke er i stand til at drage omsorg for sig selv eller udgør en fare for andres sundhed eller personlige sikkerhed. Hvis udlændingen har familie i Finland, bør han dog ikke i strid med familiens ønsker udvises af denne grund, medmindre det drejer sig om narkotikamisbrug.
- e. Når han har gjort sig skyldig i en strafbar handling, der hjemler strengere straf end bøder eller fængsel i 6 måneder.
- f. Når han har bedrevet, eller det på grund af tidligere virksomhed må antages, at han vil bedrive sabotage, spionage, ulovlig efterretningsvirksomhed eller andet, der kan skade Finlands forhold til fremmede magter.

Beslutning om udvisning træffes af indenrigsministeriet efter indstilling fra politiet. Såvel udlændinge som den tidligere nævnte udlændingekurator skal gives lejlighed til at udtale sig i sagen.

Ved afgørelsen skal der tages hensyn til udlændingens tilknytning til landet og længden af hans ophold.

Indenrigsministeriets beslutning kan af udlændingen inden 14 dage indankes for den højeste forvaltningsdomstol.

Frihedsberøvelse

En udlænding, der har begæret asyl, eller som må forventes at skulle af- eller udvises, eller som afventer effektivering af af- eller udvisning, kan

efter politiets bestemmelser tages i forvaring, indtil sagen er endeligt afgjort. Frihedsberøvelsen må ikke strække sig ud over 14 dage, men indenrigsministeriet kan dog om fornødent forlænge frihedsberøvelsen med højst 14 dage ad gangen. Politiet kan i stedet for frihedsberøvelse pålægge udlændingen meldepligt.

Indenrigsministeriets afgørelser kan ikke indbringes for domstolene.

Flygtninge

Indenrigsministeriet kan efter forud indhentet udtalelse fra udenrigsministeriet meddele en udlænding asyl, såfremt den pågældende kan sandsynliggøre, at han nærer en velbegrundet frygt for forfølgelse af den i Geneve-konventionens artikel 1 beskrevne karakter, og at han ikke har asyl i andet land.

Lovforslaget, der slet ikke omtaler de såkaldte "de facto-flygtninge", giver således ikke konventionsflygtninge noget krav på asyl, herunder opholdstilladelse, i Finland, og indenrigsministeriets afgørelser kan ikke påklages.

På den anden side går lovforslaget videre end flygtningekonventionens artikel 33, ved at give flygtninge ubetinget beskyttelse mod refoulement.

Det skal endvidere bemærkes, at forslaget med forbillede i flygtningekonventionens artikel 32 indeholder en bestemmelse § 18, stk. 2, hvorefter en flygtning med lovligt ophold i Finland ikke må udvises, medmindre han har foretaget handlinger, der udgør eller må forventes at udgøre en trussel mod statens sikkerhed, forholdet til fremmede magter, den offentlige orden og sikkerhed, eller han har begået en forbrydelse af særlig ondartet karakter for eksempel grov volds- eller narkotikakriminalitet.

Britisk udlændingelovgivning

Den britiske udlændingekontrol reguleres af Immigration Act fra 1971. Loven bemyndiger indenrigsministeren til at meddele, tilbagekalde eller begrænse opholdstilladelser til udlændinge. I henhold til Immigration Act, skal ministeren med mellemrum udfærdige en oversigt over de regler (statement of the rules) administrationen skal følge i immigrationskontrollen samt oversigter over ændringer i reglerne. Disse regelsæt forelægges parlamentet og udgives ved underhusets foranstaltning. Den seneste "statement of changes in immigra-

tion rules" er af 20. februar 1980 og danner i alt væsentligt grundlag for den følgende gennemgang.

Opholdstilladelse

Immigrationsmyndighederne ved grænseovergangsstederne har i princippet afgørelsen i spørgsmålet om meddelelse af opholdstilladelse, medens det er indenrigsministeriet, der træffer beslutning om eventuel forlængelse af en tilladelse. I praksis er det imidlertid i vidt omfang de britiske repræsentationer, der i kraft af bemyndigelse til udstedelse af tilsagn om meddelelse af opholdstilladelse (entry clearance) har den egentlige beføjelse til at udstede opholdstilladelse.

Der udstedes blandt andet opholdstilladelse til følgende udlændinge:

- a. Studerende, der er optaget på en anerkendt undervisningsinstitution, forudsat at det drejer sig om et fuldtidsstudium - normalt mindst 15 klassetimer pr. uge og forudsat, at den studerende kan klare sig økonomisk uden at skulle arbejde eller modtage offentlig hjælp. Tilsagn om opholdstilladelsen skal være opnået inden indrejsen.
- b. Indehavere af arbejdstilladelser. Første tilladelse, der gives for 1 år kan forlænges med en 3-årig tilladelse.
- c. Udlændinge, der agter at nedsætte sig som selvstændige, blandt andet under forudsætning af at det kan dokumenteres, at udlændingen har rådighed over mindst 100.000 £ af egne midler i United Kindom, at der er behov for virksomheden, og at virksomheden vil skabe nye arbejdspladser for personer med arbejdstilladelse i United Kingdom. Udlændingen må ikke tage anden beskæftigelse. Tilsagn om opholdstilladelse skal være opnået inden indrejsen. Det er ved forlængelse en betingelse, at ovennævnte beløb er investeret og nye arbejdspladser etableret. Forlængelse sker for 1 år ad gangen.
- d. Udlændinge, der i øvrigt har nær tilknytning til United Kingdom, og som er i stand til at forsørge sig selv og deres husstand. Udlændingen skal være i besiddelse af en formue på mindst 100.000 £ eller en indtægt på over 10.000 £ årligt. Udlændingen må ikke tage beskæftigelse. Tilsagn om opholdstilladelse skal være opnået inden indrejsen. Tilladelsen forlænges for 1 år ad gangen, forudsat at udlændingen fortsat opfylder ovenstående krav.
- e. Hustru og børn under 18 år til personer bosat i United Kingdom, forudsat at hovedpersonen er i stand til at forsørge dem uden bistand fra det

offentlige. Hustru og børn må tage arbejde, medmindre hovedpersonen har forbud herimod. Tilladelsen fastsættes til udløbet af hovedpersonens tilladelse.

Tilsagn om opholdstilladelse skal være opnået inden indrejsen.

- f. Ægtemænd til en engelsk statsborger, der er fast bosiddende i United Kingdom, forudsat at der ikke er grund til at antage, at ægteskabet først og fremmest er indgået med opnåelse af opholdstilladelse for øje, at ægtefællerne agter at samleve, og at de tidligere har mødt hinanden. Tilsagn om opholdstilladelse skal være opnået inden indrejsen.
- g. Endvidere kan andre ægtemænd, bedsteforældre og forlovede under forskellige betingelser få opholdstilladelse efter forud indhentet tilsagn herom.

De ovenfor nævnte tilsagn om opholdstilladelse, der som nævnt meddeles af United Kingdoms konsulære repræsentationer, kan kun tilsidesættes af immigrationsmyndighederne, såfremt de er opnået ved svig, eller der foreligger ændrede forudsætninger eller manglende tilbagerejsetilladelse, samt hvis udlændingen lider af visse sygdomme, er kriminel eller til fare for statens sikkerhed.

Tilladelsen kan inddrages, for eksempel hvis udlændingen ikke opfylder de i opholdstilladelsen stillede betingelser. Efter 4 års ophold meddeles normalt tidsubegrænset opholdstilladelse.

Afgørelser om nægtelse, inddragelse eller ændring af vilkårene for en opholdstilladelse kan påklages, med mindre ministeren personligt har truffet beslutningen ud fra hensyn til statens sikkerhed, forholdet til fremmede magter eller andre grunde af politisk karakter.

Afgørelserne kan i første instans normalt påklages til nogle af indenrigsministeren udpegede, men uafhængige immigrationsdommere med mulighed for videre påklage til Immigration Appeals Tribunal. Klager har opsættende virkning. Der beskikkes ikke advokat, men udlændingen skal ved afgørelsen underrettes om, at han kan søge bistand hos United Kingdom Immigrants Advisory Service, der er en privat, statssubsidieret organisation, der har ret til efter begæring at varetage udlændingens interesser under klagesagen.

Arbejdstilladelse

Arbejdstilladelser udstedes, bortset fra enkelte kategorier, til udlændinge i det omfang arbejdsministeriet anser det for at være i overensstemmelse med engelske interesser. Arbejdstilladelse, der skal være meddelt inden indrej-

sen, søges af arbejdsgiveren og kan kun meddeles, såfremt arbejdsgiveren kan dokumentere, at han forgæves har søgt og bestræbt sig på at skaffe britisk eller EF-arbejdskraft. Ansøgningen skal omfatte en bestemt udlænding til et bestemt arbejde, og tilladelsen vil i givet fald være stedfæstet til dette arbejde de første 4 år, hvorefter der efter ansøgning kan meddeles en generel og tidsubegrænset arbejdstilladelse.

Udvisning

- Indenrigsministeren kan beslutte at udvise en udlænding i følgende tilfælde:
- a. Hvis udlændingen har overtrådt vilkårene for en indrejse- eller opholdstilladelse eller opholder sig ulovligt i United Kingdom. Afgørelsen kan påklages til immigrationsdommeren og videre til Immigration Appeal Tribunal.
 - b. Hvis ministeren skønner, at udvisning er påkrævet af hensyn til offentlige interesser. Afgørelsen, der er ganske skønsmæssig, kan påklages direkte til Immigration Appeal Tribunal. Dette gælder dog ikke, hvis udvisningen er begrundet i hensynet til statens sikkerhed, forholdet til fremmede magter eller andre politiske hensyn. I så fald gælder en særlig procedure, hvorefter sagen forelægges for ministeren af et særligt nævn, som, forinden indstilling til ministeren afgives, skal give udlændingen lejlighed til at ytre sig.
 - c. En udvist udlændings hustru og børn under 18 år. Ved afgørelsen skal længden af deres ophold i United Kingdom, deres tilknytning iøvrigt, deres mulighed for at klare sig uden offentlig bistand samt andre humanitære grunde tages i betragtning. Afgørelsen kan påklages direkte til Immigration Appeal Tribunal.
 - d. En udlænding over 17 år, der er dømt for en lovovertrædelse, som hjemler fængselsstraf, såfremt retten har anbefalet udvisning. Rettens rekommen-dation kan påankes til højere ret, og udvisningsbeslutningen kan ikke effektueres, så længe sagen er under anke. Ved afgørelsen af, om rekommen-dationen skal følges, skal indenrigsministeriet tage hensyn til længden af udlændingens ophold i United Kingdom, hans tilknytning og personlige forhold iøvrigt samt andre humanitære grunde, der kunne tale imod en udvisningsbeslutning. Selve beslutningen kan i modsætning til rettens indstilling ikke påklages.

Ved samtlige udvisningssager tillægges eventuel klage opsættende virkning, og udvisningen må ikke effektueres, før klagefristen er udløbet.

Udvisningen er forbundet med et tidsubegrænset indrejseforbud, der dog kan ophæves af indenrigsministeren.

Frihedsberøvelse

Immigration Act hjemler mulighed for administrativ frihedsberøvelse, når domstolene har anbefalet, at udlændingen udvises, samt når der i øvrigt er givet meddelelse, om at en udvisningsbeslutning kan forventes. Frihedsberøvelse kan endvidere iværksættes over for en udlænding, der afventer effektivering af en udvisningsbeslutning eller resultatet af en klagesag herom.

Beslutning om frihedsberøvelse træffes af indenrigsministeriet uden adgang til klage eller domstolsprøvelse.

Flygtninge

Begrebet flygtning defineres i overensstemmelse med Geneve-konventionens artikel 1.

Det fremgår af Immigration Rules § 16, at Geneve-konventionen har forrang fremfor Immigration Rules, og at der ikke med hjemmel i disse regler kan træffes foranstaltninger, der er i strid med United Kingdoms forpligtelser efter konventionen.

Såfremt en udlænding ved indreisen påberåber sig, at han er flygtning, skal spørgsmålet om afvisning forelægges indenrigsministeren, såfremt udlændingen alene vil kunne afvises til det land, hvor han frygter forfølgelse. Indrejsetilladelse vil blive meddelt, såfremt afvisningen ellers vil indebære en krænkelse af Geneve-konventionen.

En udlænding må ej heller udvises i strid med Geneve-konventionens art. 32 og 33.

En udlænding har endvidere ret til at begære asyl i United Kingdom, hvis udrejse vil indebære, at han må rejse til et land, hvor han risikerer forfølgelse i flygtningekonventionens forstand. Behandlingen og kompetencen til at træffe afgørelser i flygtningesager er henlagt til indenrigsministeriets Immigration and Nationality Department med administrativ rekurs til indenrigsministeren.

Hvis den asylsøgende har opholdstilladelse, kan han påklage afgørelsen til en immigrationsdommer og appel tribunalet efter de almindelige regler.

Hollandsk udlændingelovgivning

Den hollandske udlændingeret reguleres af Udlændingeloven af 1965, lov om beskæftigelse af udenlandsk arbejdskraft af 1978, Udlændingebestemmelsen, forskrift for udlændinge og det såkaldte udlændingscirkulære (en cirkulæresamling til de myndigheder der varetager udøvelsen af udlændingeloven).

Opholds- og arbejdstilladelse

Opholdstilladelse gives dersom internationale forpligtelser gør det nødvendigt, eller såfremt væsentlige hollandske interesser taler derfor. Udgangspunktet for meddelelse af tilladelse vil være, at udlændingen kan leve under, hvad man efter hollandske forhold anser for acceptable vilkår hvad angår eksistenssikkerhed, bolig og social retfærdighed. Dette krav skal ses i sammenhæng med, at arbejdstilladelse ikke kan meddeles, såfremt der kan anvises anden ledig arbejdskraft. Der er i udtalt grad tale om en bemyndigelseslov, og Holland fører en ganske restriktiv praksis med hensyn til meddelelse af opholdstilladelse.

Opholdstilladelse, der meddeles af justitsministeren eller i henhold til generelle bemyndigelser fra ministeren af politiet, gives for højst 1 år ad gangen de første 5 år, hvorefter der meddeles permanent opholdstilladelse af justitsministeren.

Opholdstilladelsen kan blandt andet inddrages af justitsministeren, hvis den er opnået ved svig, hvis udlændingen er kriminel eller udgør en sikkerhedstrussel, samt når udlændingen overtræder udlændingeloven eller begår kriminalitet af alvorligere karakter. Inddragelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse kan endvidere finde sted ved justitsministeriets eller politiets foranstaltning, hvis udlændingen overtræder reglerne om arbejdstilladelse, ikke råder over tilstrækkelige eksistensmidler, eller når han forstyrrer den offentlige ro og orden.

Udenlandske arbejdstagere, der har mindre end 3 års lovligt ophold i Holland, skal have arbejdstilladelse. Tilladelsen, der er begrænset til et bestemt arbejde og en bestemt funktion, meddeles af arbejds- og socialministeren.

Udvisning

En udlænding kan udvises, såfremt han opholder sig i Holland uden tilla-

delse, f.eks. fordi den måtte være inddraget i medfør af ovennævnte regler. Udvisning kan ligeledes ske, såfremt han erklæres uønsket af justitsministeren, f.eks. på grund af kriminalitet, gentagne overtrædelser af udlændingeloven og hensynet til statens sikkerhed. "Uønskethed" indebærer et tidsubegrænset forbud mod indrejse i Holland, medmindre ministeren giver tilladelse hertil.

Beslutning om udvisning træffes af justitsministeriet eller efter bemyndigelse af politiet. Udlændinge, der er eller må påregne at blive udvist, eller som opholder sig illegalt i Holland, medens behandlingen af en ansøgning om opholdstilladelse eller status som flygtning står på, kan frihedsberøves efter den lokale politimesters bestemmelse. Udlændingen kan kræve frihedsberøvelsen indbragt for den lokale underret, og efter 1 måneds forløb skal statsadvokaten indbringe spørgsmålet om forlængelse for domstolene. Der beskikkes advokat, og rettens afgørelse kan ankes.

Flygtninge

Udlændinge, der er omfattet af flygtningekonventionen, kan i henhold til udlændingeloven meddeles tidsubegrænset ophold af justitsministeren efter indhentet godkendelse hos udenrigsministeren.

En flygtning må ikke nægtes indrejse, hvis nægtelsen er ensbetydende med, at han må rejse tilbage til det land, hvor han risikerer forfølgelse, medmindre tungtvejende hensyn til offentlige interesser krævet det.

Tilsvarende gælder det, at en udlænding, såfremt udvisningen indebærer, at han må rejse til et land, hvor han risikerer forfølgelse, kun kan udvises efter justitsministerens udtrykkelige bestemmelse.

Udlændingeloven omtaler ikke de factoflygtninge. Reglerne om meddelelse af opholdstilladelse til sådanne flygtninge findes i et justitsministerielt cirkulære af 21.2.1974.

Klage, appel og genoptagelsesmuligheder

Afgørelser i henhold til udlændingeloven kan påklages til eller begæres genoptaget af justitsministeriet. Indbringelse, der skal ske inden en måned, har som hovedregel opsættende virkning. Såfremt afgørelsen vedrører afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse efter 5 års ophold i Holland, afslag på indrejsetilladelse som flygtning til en udlænding, der herved risikerer politisk forfølgelse, inddragelse af opholdstilladelse eller udvisning, skal justitsministeren, såfremt han agter at fastholde den påklagede beslutning, inden afgørelsen indhente en udtalelse fra "Den rådgivende komite vedrørende udlændinge".

Denne komite, der består af mindst seks af regeringen uafhængige medlemmer med en dommer som formand, skal give udlændingen adgang til at give møde med advokat.

Ved sagens behandling kan der ex officio eller efter udlændingens eller ministeriets begæring foranstaltes mundtlig eller skriftlig vidneførelse. I asylsager skal der gives en repræsentant fra FN's højkommisær lejlighed til at udtale sig. Vidner og sagkyndige har krav på vidnegodtgørelse. Såfremt justitsministeren efter høringen fastholder den trufne afgørelse, skal udlændingen gøres bekendt med komiteens indstilling og begrundelsen herfor.

Justitsministerens afgørelse kan videre indbringes for "Raad van States's" afdeling for retsvæsen, der er en forvaltningsdomstol. Beslutninger, som ministeren har truffet i overensstemmelse med udlændingekomiteens indstilling, kan dog kun indbringes, såfremt udlændingen har opholdt sig i Holland mere end 1 år, før afgørelsen blev truffet i første instans. Udvisning af en udlænding, der har indbragt sin sag for retten, må ikke iværksættes, før retten har afsagt dom. Angår sagen en udlænding, der påberåber sig, at han er flygtning, skal en repræsentant for FN's højkommisær for flygtninge høres.

Østrigsk udlændingelovgivning

I Østrig er udlændinges forhold lovreguleret ved pasloven (Passgesetz) fra 1969, fremmedpolitiloven (Fremdenpolizeigesetz) fra 1954, lov om ansættelse af udlændinge (Ausländerbeschäftigungsgesetz) fra 1975 og endelig loven om opholdstilladelse for koventions-flygtninge (Gesetz über die Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen im Sinne der Konvention über die Rechtstellung der Flüchtlinge) fra 1955.

Opholds- og arbejdstilladelse

Afgørelse om opholdstilladelse træffes af de lokale sikkerhedsmyndigheder (Bezirksverwaltungsbehörde) eller forbundspolitiets lokale afdelinger. Ved ansøgning indgivet til østrigske repræsentationer i udlandet ligger kompetencen hos repræsentationen. Opholdstilladelsen i sig selv giver ikke ret til at tage beskæftigelse. Afgørelsen om meddelelse af opholdstilladelse er principielt skønmæssig, men det følger dog af lovgivningen, at der ved afgørelsen skal tages hensyn til ansøgerens personlige forhold samt til offentlige interesser, herunder især den økonomiske og arbejdsmarkedsmæssige situation.

Opholdstilladelse bliver som udgangspunkt meddelt tidsbegrænset og ifølge udlændingemyndighedens interne retningslinier højst for 2 år ad gangen. Efter et konkret skøn kan der dog meddeles en tidsubegrænset opholdstilladelse. En opholdstilladelse kan inddrages, når sikkerhedsmyndigheden efterfølgende bliver bekendt med forhold, der kunne begrunde, at opholdstilladelse ikke skulle have været meddelt, eller såfremt sådanne grunde efterfølgende indtræder.

Afslag på ansøgning om opholdstilladelse kan ikke gøres til genstand for almindelig administrativ rekurs, men kan indbringes for forvaltningsdomstolen (Verwaltungsgerichtshof). Udlændingen har intet retskrav på at blive i landet, indtil den administrative afgørelse om opholdstilladelsen foreligger, eller forvaltningsdomstolen har taget stilling til et søgsmål. Som regel tillades det dog udlændingen at blive, i hvert fald indtil den administrative afgørelse foreligger.

Arbejdstilladelse meddeles i Østrig som en tilladelse til arbejdsgiveren til at beskæftige en bestemt udlænding. Arbejdstilladelse meddeles af en amtslig arbejdsmarkedsmyndighed (Arbeitsamt) under hensyntagen til de af socialministeriet givne retningslinier for hvor mange udlændinge, der må beskæftiges inden for et for et bestemt fag eller geografisk område.

Arbejdsmarkedsmyndighedens afgørelse kan påklages til en overordnet arbejdsmarkedsmyndighed (Landsarbeitsamt), hvis afgørelse træffes efter høring af et nævn sammensat af repræsentanter for arbejdsmarkedets parter. I tilfælde hvor sidst nævnte Landsarbeitsamt undtagelsesvis træffer afgørelser i første instans, kan denne afgørelse påankes til socialministeriet.

Udvisning

Udvisning (Aufenthaltsverbot) af en udlænding kan i følge fremmedpolitilovens generelle bestemmelser herom ske, såfremt en udlændings ophold i Østrig er til fare for den offentlige ro, orden og sikkerhed eller strid mod andre offentlige interesser.

Især fremhæves det i loven, at der kan ske udvisning af udlændinge,

1. der er straffet for overtrædelse af udlændingelovgivningen eller arbejdsmarkedslovgivningen,
2. der af andre grunde i Østrig eller i udlandet er idømt frihedsstraf af mere end 3 måneders varighed, eller som i gentagelsestilfælde er straffet af en østrigsk domstol eller administrativ myndighed,
3. der har handlet i modstrid med afgifts-, told- eller valutalovgivningen,

4. der i tale eller skrift har angrebet republikken Østrig eller dens institutioner eller har medvirket til noget sådant,
5. der ikke er i stand til at ernære sig selv eller de personer, de har forsørgelsespligt overfor,
6. der i Østrig ernærer sig ved tiggeri eller erhvervsmæssig utugt,
7. der overfor en offentlig myndighed svigagtig giver urigtige oplysninger om sig selv og sine personlige forhold.

Varigheden af en udlændings ophold i Østrig eller andre tilknytningsfaktorer medfører ikke ifølge fremmedpolitiloven begrænsninger i adgangen til udvisning.

Udvisningen medfører et forbud mod at genindrejse til Østrig. Forbudet kan gøres tidsbegrænset eller tidsubegrænset efter forvaltningens skøn. Afgørelse om udvisning træffes af de samme myndigheder, som tager stilling til spørgsmålet om opholdstilladelse. Dette forbud mod genindrejse skal ophæves af den myndighed, der har udstedt det, når baggrunden for forbudet ikke længere er til stede. En meddelelse af et sådant opholdsforbud kan påklages til den overordnede sikkerhedsmyndighed (Sicherheitdirektion), der har den endelige administrative afgørelse i sagen.

Afslag på en ansøgning om ophævelse af opholdsforbud kan ikke gøres til genstand for administrativ rekurs.

Vesttysk udlændingelovgivning

Vesttysk udlændingelovgivning består af udlændingeloven (Ausländergesetz) af 28.4.1965 og af en lov om behandling af flygtningesager (Gesetz über das Asylverfahren) af 16.7.1982 samt af en lang række bekendtgørelser og cirkulærer. Hertil kommer, at retstilstanden på området er præget af, at de enkelte forbundsstater til dels har egen lovgivning og administrative retningslinier om udlændinges forhold, ligesom de enkelte byer eller kommunale enheder, der administrerer udlændingelovgivningen, har egne administrative regler og praksis.

Udvalget er opmærksom på, at der for tiden i Vesttyskland føres en parlamentarisk debat om forslag om ændring af udlændingelovgivningen.

Opholds- og arbejdstilladelse

Opholdstilladelse, der ikke i sig selv indebærer tilladelse til at tage lønnet beskæftigelse eller udøve selvstændig erhvervsvirksomhed, meddeles af den

kommunale udlændingemyndighed (Ausländeramt) i overensstemmelse med § 2 i den vesttyske udlændingelov, hvorefter opholdstilladelse kan meddeles, når det ikke strider mod Forbundsrepublikkens interesser. Afgørelsen af, om der skal meddeles opholdstilladelse, er hovedsagelig skønsmæssig, og da Forbundsrepublikken, som de fleste vesteuropæiske lande siden begyndelsen af 1970'erne, har håndhævet et stop for indvandring af udenlandsk arbejdskraft, meddeles opholdstilladelse - udover til flygtninge - som udgangspunkt kun til familiemedlemmer, det vil sige ægtefæller og børn under 18 år, til i Vesttyskland bosiddende personer, til studerende, der dokumenterer at være optaget på en læreranstalt, og - efter et konkret skøn foretaget af arbejdsmarkedsmyndighederne - til udlændinge, der har en arbejdskontrakt eller et arbejdstilsagn fra en vesttysk virksomhed. En tilladelse vil i de to sidstnævnte tilfældegrupper normalt være stedfæstet. Opholdstilladelse (Aufenthaltserlaubnis) bliver meddelt tidsbegrænset. Efter 5 års ophold kan der meddeles en udlænding en Aufenthaltsberechtigung, der er tidsbegrænset.

En meddelt opholdstilladelse bortfalder, når:

1. udlændingen ikke længere er i besiddelse af gyldig rejselegitimation,
2. han fortaber sit statsborgerskab eller skifter statsborgerskab,
3. opgiver sin bopæl i Forbundsrepublikken, eller
4. han udvises.

Ausländeramts afgørelse om opholdstilladelse kan påklages til overordnede administrative myndigheder i overensstemmelse med den generelle vesttyske forvaltningslovgivning. Den øverste administrative myndigheds afgørelse kan indbringes for forvaltningsdomstolene, i første instans for Verwaltungsgericht, hvis afgørelse kan påklages til Oberverwaltungsgericht og herefter til Bundesverwaltungsgericht. Hverken den administrative påklage, indbringelsen for forvaltningsdomstolene, eller anken af dennes afgørelse har i sig selv opsættende virkning, men udlændingen kan overfor den administrative myndighed eller domstolen fremsætte begæring om opsættende virkning.

Afgørelse af, om der kan meddeles en udlænding arbejdstilladelse, træffes af den kommunale arbejdsmarkedsmyndighed (Arbeitsamt) efter visse i administrative regler fastsatte retningslinier. Såfremt en ansøgning om arbejdstilladelse afslås, kan der fremsendes anmodning om genoptagelse af sagen. Hvis afslaget fastholdes, kan denne afgørelse indbringes for forvaltningsdomstolene, og det vil for dette område sige de såkaldte Sozialgerichte med adgang til anke til Landessozialgericht og endelig til Bundessozialgericht.

Udvisning

Udvisning af en udlænding kan efter udlændingelovens § 10 finde sted såfremt:

1. han er til fare for Forbundsrepublikkens sikkerhed eller den demokratiske styreform,
2. han er domfældt for en lovovertrædelse,
3. han administrativt frihedsberøves, når der besluttet eller iværksættes en frihedsberøvelse forbundet med forsorgsforanstaltning, såsom anbringelse i optagelseshjem, helbredelses- eller plejeinstitution,
4. han overtræder told- eller afgiftslove eller love af handelsrestriktiv karakter,
5. han overtræder regler vedrørende beskæftigelse og erhvervsudøvelse,
6. han overtræder udlændingelovgivningens regler,
7. han svigagtig afgiver urigtige oplysninger til offentlige myndigheder om sig selv, sin helbredstilstand, sin familie, sit statsborgerforhold, sit erhverv eller sine økonomiske forhold eller nægter at give sådanne oplysninger,
8. han ernærer sig ved tiggeri eller erhvervsmæssig utugt, samt når han er uden midler og fast bopæl,
9. han er til fare for den offentlige sundhed eller sædelighed,
10. han ikke kan ernære sig og sin familie uden at modtage socialhjælp,
11. han ved sin tilstedeværelse på andre måder skader Forbundsrepublikkens interesser.

Udlændinge, der har tidsubegrænset opholdstilladelse (Aufenthaltsberechtigung), kan dog kun udvises af de ovenfor under 1. og 2. nævnte grunde eller når en af de øvrige grunde taler med særlig vægt for udvisning. Flygtninge kan kun udvises, når tungtvejende hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed tilsiger det.

Afgørelse om udvisning træffes af Ausländeramt. Der kan ikke meddeles en udlænding, der er blevet udvist, opholdstilladelse. Denne retsvirkning af udvisningen kan dog tidsbegrænses og også ophæves af udlændingemyndigheden efter et frit skøn. Afgørelsen om udvisning og forbudet mod at meddele den udviste opholdstilladelse kan påklages og indbringes for forvaltningsdomstolene efter den generelle tyske forvaltningsretslige lovgivning, jfr. herved det ovenfor vedrørende opholdstilladelse anførte.

Udlændingen kan forblive i Vesttyskland indtil anke- eller klagesag er

færdigbehandlet, medmindre tungtvejende offentlige interesser taler herimod. Udlændinge, der ikke har gyldig opholdstilladelse, kan frihedsberøves med henblik på udvisning. Afgørelsen træffes af en underret (Amtsgericht) og varigheden af frihedsberøvelsen fastsættes til ikke over 6 uger og kan forlænges indtil 1 år. Afgørelsen om frihedsberøvelsen kan påankes til Landesgericht og Oberlandesgericht. Ankefristen er 14 dage, og anken har ikke opsættende virkning på frihedsberøvelsen.

Flygtninge

Ifølge den vesttyske grundlovs artikel 16 har politisk forfulgte retskrav på asyl. Flygtningebegrebet er ikke defineret i grundloven, men i retspraksis har der udviklet sig følgende flygtningebegreb, der på flere punkter er mere vidtgående end Geneve-konventionens.

Politisk flygtning er enhver person, der ikke længere kan opholde sig i hjemlandet eller i opholdslandet, fordi han må befrygte forfølgelse med umiddelbar fare for sit liv, velfærd, personlige frihed og økonomiske eksistens til følge.

Afgørelse om asyl træffes af Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge en selvstændig administration under Forbundsindenrigsministeriets område. Ved sin afgørelse er dette Bundesamt uafhængigt (også i forhold til indenrigsministeriet) og indhenter ikke indstilling fra andre myndigheder eller organisationer. Derimod kan det anmode andre myndigheder om bistand til at indhente oplysninger. Afgørelsen om asyl, der træffes af embedsmænd, kan ikke gøres til genstand for administrativ rekurs, men kan indbringes for forvaltningsdomstolene efter de derom gældende regler, jfr. ovenfor ad opholdstilladelse. Når Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge meddeler afslag på en ansøgning om politisk asyl, skal den almindelige udlændingemyndighed (Ausländeramt) træffe beslutning om udvisning eller meddelelse af udrejsefrist til ansøgeren. Ifølge de indtil den 1.8.1982 gældende regler kunne denne afgørelse selvstændigt indbringes for forvaltningsdomstolene. Såfremt den pågældende udlænding i den periode, hvor Ausländeramts afgørelse om udvisning eller meddelelse af udrejsefrist blev prøvet ved forvaltningsdomstolene, påny fremsatte anmodning om politisk asyl, skulle denne fornyede ansøgning forelægges for Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge til afgørelse. Hertil kom, at sagernes afgørelse ofte trak i langdrag på grund af overbelastning i den endelige ankeinstans Bundesverwaltungsgericht. Ansøgere, der er meddelt afslag på en ansøgning om asyl, har ret til

at forblive i Vesttyskland, indtil deres ankeadgang er udtømt, og endelig domstolsafgørelse forelå ofte først flere år efter, at afslaget var meddelt.

Dette forhold, sammenholdt med, at en meget stor del af asylansøgerne (op til 90%) ikke har kunnet anerkendes som politiske flygtninge, førte til vedtagelse af en ny lov om behandling af flygtningesager (Gesetz über das Asylverfahren vom 16. juli 1982), der trådte i kraft 1.8.1982. Formålet med den nye lov er primært en fremskyndelse af de forvaltnings- og domstolsprocedurer, der finder sted ved asylansøgninger. Dette hensyn er i den nye lov især tilgodeset ved, at der nu er pålagt den asylsøgende en særlig pligt til at holde de forvaltningsmyndigheder og domstole, der behandler hans sag, underrettet om sit opholdssted, at ansøgerens søgsmål vedrørende Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinges beslutning om ikke at meddele ham asyl og Ausländeramts beslutning om udvisning eller meddelelse af udrejsefrist skal behandles under et, og at ankeinstansernes kapacitet øges samtidig med, at proceduren for ankesagernes behandling ændres.

Oversigt over Danmarks internationale forpligtelser vedrørende udlændingeforhold

I. Overenskomster vedrørende udlændinges indrejse og ophold i Danmark

Nordisk protokol af 22. maj 1954 om fritagelse for pas og opholdstilladelse	Bek.nr. 34 af 29. juli 1954
Nordisk overenskomst om ophævelse af paskontrol	Bek.nr. 29 af 12. maj 1958
Nordisk overenskomst af 2. april 1973 om tillæg til nordisk paskontroloverenskomst	Bek.nr. 79 af 1. oktober 1973
Nordisk overenskomst af 27. juli 1979 om ændringer i den nordiske paskontroloverenskomst	Bek.nr. 124 af 9. november 1979
Overenskomst af 30. juni 1956 mellem Danmark og Forbundsrepublikken Tyskland om grænsepassage	Bek.nr. 74 af 24. november 1956
Tillægsoverenskomst af 16. marts 1959 til nævnte overenskomst	Bek.nr. 16 af 16. marts 1960
Overenskomst af 31. maj 1954 mellem Danmark og Forbundsrepublikken Tyskland om udbringelse af personer	Bek.nr. 37 af 27. august 1954

Nordisk overenskomst af 3. december 1965 om transitering af udviste personer

Bek.nr. 31 af 10. maj 1966

Europæisk overenskomst af 16. december 1961 om unges rejse på kollektivt pas

Bek.nr. 134 af 18. december 1968

ILO-konvention af 1958 om nationale identitetsdokumenter for søfolk

Bek.nr. 37 af 17. april 1972

Danmark har med en række lande indgået aftaler om gensidig viseringsfritagelse for op til 3 måneders ophold.

Slutakten fra konferencen om sikkerhed og samarbejde i Europa.

II. Overenskomster vedrørende flygtninge og statsløse

Overenskomst af 15. oktober 1946 om indførelse af rejselegitimation for flygtninge

Bek.nr. 18 af 1. maj 1952

Konvention af 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling

Bek.nr. 55 af 24. november 1954 samt bek.nr. 78 af 30. marts 1963 og nr. 273 af 12. juni 1968

Protokol af 31. januar 1967 vedrørende flygtninges retsstilling. Retningslinier, anbefalet for deltagerlandenes anerkendelse og behandling af flygtninge, foreligger i en række "konklusioner" vedtaget af flygtningehøjkommissariatets eksekutivkomité

Bek.nr. 21 af 12. februar 1968

Konvention af 28. september 1954 om statsløse personers retsstil- ling	Bek.nr. 54 af 7. juli 1960 samt bek.nr. 274 af 12. juni 1968
Europæisk overenskomst af 20. april 1959 om ophævelse af vi- sumtvang for flygtninge	Bek.nr. 10 af 17. februar 1961
Overenskomst af 23. november 1957 angående flygtninge-søfolk	Bek.nr. 35 af 17. septem- ber 1963
Protokol af 12. juni 1973 til over- enskomsten om flygtninge-søfolk	Bek.nr. 43 af 24. maj 1976
Konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed	Bek.nr. 10 af 6. februar 1978

III. Overenskomster vedrørende arbejdsforhold m.v.

Nordisk overenskomst af 22. maj 1954 om fælles arbejdsmarked (Ny nordisk overenskomst om fælles nordisk arbejdsmarked er un- dertegnet i København den 6. marts 1982, men endnu ikke trådt i kraft).	Bek.nr. 33 af 29. juli 1954
Noteveksling af 7. september 1954 mellem Danmark og Østrig om udveksling af stagiaires	Bek.nr. 59 af 23. decem- ber 1954
Noteveksling af 21. februar 1948 mellem Danmark og Schweiz om udveksling af stagiaires	Bek.nr. 52 af 21. febru- ar 1948 ("Danske Trakta- ter" -tillæg 1936-1950)

Noteveksling af 12. september
1961 mellem Danmark og Forbunds-
republikken Tyskland om udveks-
ling af stagiaires

Bek.nr. 36 af 21. august
1964

Overenskomst af 20. juni 1967 mel-
lem Danmark og Nederlandene om
udveksling af stagiaires

Bek.nr. 16 af 26. januar
1968

Europæisk overenskomst af 24. no-
vember 1969 om "au pair"-ansæt-
telse

Bek.nr. 11 af 20. januar
1972

Den europæiske bosættelseskon-
vention med tilhørende protokol
undertegnet i Paris den 13.
december 1955

Bek.nr. 22 af 27. maj
1961

EF's regler om arbejdskraftens frie bevægelighed.

Danmark har endvidere ratificeret en lang række ILO-konventioner.
ILO-konvention nr. 143 om vandrende arbejdstagere er ikke ratificeret
af Danmark.

Europarådets konvention af 24. november 1977 om vandrende arbejdsta-
geres retlige status er ikke undertegnet eller ratificeret af Danmark.

IV. Overenskomster om menneske- og frihedsrettigheder

Europarådets konvention til be-
skyttelse af menneskerettigheder
og grundlæggende frihedsrettig-
heder af 4. november 1950 med tilhøren-
de protokoller - jfr. protokol nr.
4, artikel 4, om udvisning

Bek.nr. 20 af 11. juni
1953 og senere bek.

International konvention af 16.
december 1966 om borgerlige og
politiske rettigheder med til-

Bek.nr. 30 af 29. marts
1976

hørende valgfri protokol - jfr. artikel 13 om udvisning

International konvention af 16.
december 1966 om økonomiske,
sociale og kulturelle rettigheder

Bek.nr. 5 af 14. januar
1976

International konvention af 21.
december 1965 om afskaffelse af
alle former for racediskri-
mination

Bek.nr. 5 af 4. august
1972

V. Diverse overenskomster, der berører udlændinges indrejse og ophold i Danmark

Kulturoverenskomster, der indeholder aftaler om udveksling af stendiater, gæsteprofessorer m.v.

Udleveringsoverenskomster.

Overenskomster om bekæmpelse af terrorisme.

Wienerkonventionen om diplomatiske forbindelser.

Wienerkonventionen om konsulære forbindelser.

Bilag nr. 7

Notat udarbejdet af Dansk Flygtningehjælp, justitsministeriet og tilsynet med udlændinge om anvendelse af begrebet "B-flygtninge" eller "de factoflygtninge" i DanmarkIndledning

I de Forenede Nationers konvention af 28. juli 1951 vedrørende flygtninges retsstilling og den hertil knyttede protokol af 31. januar 1967 fastlægges det flygtningebegreb, som Danmark internationalt har forpligtet sig til at lægge til grund ved afgørelsen af, hvilke personer der her i landet skal anses for flygtninge og derved opnå den for denne udlændingegruppe særlige retsstilling.

Disse internationale instrumenter må betragtes som et resultat af forhandlinger i FN-regie mellem et større antal stater ud fra meget forskelligartede opfattelser og asyltraditioner. Konventionen fremtræder derfor som en aftale, der fastlægger de minimumstandarder, underskriverne påtager sig at overholde, uden at den enkelte kontraherende stats egen opfattelse eller tradition dermed nødvendigvis har fundet et fuldgældigt udtryk.

Traditioner og opfattelser udvikler sig også inden for dette område i forskellig retning og takt inden for lande eller regioner. Der har således i den praksis, som er fulgt i en række lande i Vesteuropa, udviklet sig forskellige ordninger, der omfatter flere eller bredere kategorier af asylsøgende end dem, der almindeligvis betragtes som henhørende under flygtningkonventionens definition.

Et andet eksempel på behovet for videregående fastlæggelse af flygtningebegrebet end den, der er fastsat i FN's flygtningekonvention findes i den afrikanske flygtningekonvention af 1969. I forbindelse med forhandlingerne om denne opnåedes der enighed om en række betydningsfulde udvidelser i forhold til FN-konventionens definition. Resultatet blev, at den afrikanske konvention også omfatter personer, der er blevet flygtninge på grund af udefra kommende aggression, besættelse, fremmed dominans eller begivenheder, der i alvorlig grad forstyrrer den offentlige orden.

Bestræbelserne for også på globalt plan at udvide flygtningebegrebet i en ny konvention endte uden resultat ved en FN-konference i 1977.

I det følgende gives en oversigt over, hvorledes den humanitære tradition

- og dermed praksis i afgørelse af asylsager - har udviklet sig i Danmark, og hvorledes andre og bredere kategorier end den gruppe, der udgøres af flygtninge, som er anerkendt i henhold til Geneve-konventionen, efterhånden har fundet anvendelse. Samtidig fremgår det, hvorledes grænserne i visse tilfælde udviskes mellem afgørelser om konventionsstatus og anvendelse af et bredere flygtningebegreb. Såfremt det gennem asylansøgerens egen forklaring eller på anden måde kan sandsynliggøres, at ansøgeren ikke er omfattet af flygtningekonventionen, kan dette bevirke, at man - i stedet for ganske at afslå ansøgningen - af humanitære grunde af lignende art, som ligger bag konventionens flygtningebegreb, vælger at give ansøgeren opholdstilladelse som B-flygtning. Derved opnår asylansøgeren det for ham eller hende i situationen mest afgørende: En rimelig beskyttelse mod udsendelse til hjemlandet i form af opholdstilladelse her i landet.

Adgangen til at give en asylansøger opholdstilladelse som B-flygtning har medvirket til, at man har undgået at udvide konventionens flygtningebegreb til også at omfatte tilfælde, der ligger uden for konventionens definition, men hvor lignende tungtvejende grunde som anført i konventionen tilsiger, at ansøgeren ikke bør tvinges til at vende tilbage til sit hjemland. Tilsvarende har man i Danmark anset en asylansøger for B-flygtning og givet den pågældende opholdstilladelse i tilfælde, hvor man ikke i tilstrækkelig grad har fundet det godtgjort, at ansøgeren kan anses for forfulgt, som angivet i konventionen, således som denne anvendes af de danske myndigheder. Dette gælder ikke mindst i de tilfælde, hvor princippet om "Benefit of the doubt" ikke kan føre til meddelelse af konventionsstatus. På denne baggrund kan det næppe undgås, at der sker en vis glidning mellem sager, hvor der tillægges status i henhold til konventionen, og hvor den pågældende anses som B-flygtning.

Det herved udviklede supplement til konventionens bestemmelse af begrebet flygtning betegnes ofte kort som "B-flygtning" eller "de facto-flygtning". Tilsvarende betegnes flygtninge, som omfattes af konventionen ofte som "A-flygtninge" eller "konventionsflygtninge".

Vurderingen af, hvilke grupper af asylsøgende, der burde anses som B-flygtninge, har varieret en del i forskellige lande. Vurderingen har blandt andet haft sammenhæng med det enkelte lands egne historiske erfaringer, dets økonomiske og politiske udvikling og udenrigspolitiske forhold.

Indførelse af B-flygtninge i Danmark

Formentlig har der gennem en længere årrække været tale om, at visse

personer, der har haft vægtige grunde til ikke at vende tilbage og søge hjemlandets beskyttelse, af myndighederne har fået meddelt opholdstilladelse, uden at de har fået tillagt status i henhold til flygtningekonventionen eller de forud for denne indgåede internationale aftaler vedrørende flygtninge.

En nærmere fastlæggelse af praksis på området skete først i efteråret 1965, hvor tilsynet med udlændinge i skrivelse af 11. oktober anmodede Dansk Flygtningehjælp om at bistå sådanne "udlændinge, som ikke har kunnet sandsynliggøre, at de i deres hjemland har været genstand for politisk forfølgelse, men som det på den anden side er betænkeligt at sende hjem, fordi de ved en forsinket hjemkomst må befrygtes at blive udsat for alvorlige ubehageligheder".

Bistanden fra Dansk Flygtningehjælp til denne gruppe, der oprindeligt udgjordes af såkaldte "afhoppere" fra østeuropæiske lande, blev af samme art og omfang som den integrationsbistand, Dansk Flygtningehjælp ydede til flygtninge, der var anerkendt i henhold til konventionen.

I juridisk henseende er der tale om, at justitsministeriet under den eksisterende udlændingelov giver opholdstilladelse og generel arbejdstilladelse til de pågældende efter individuel beslutning, og uden at denne tilladelse adskiller sig fra andre udlændinges opholdstilladelse i landet på anden vis, end at tilladelsen - som formelt er tidsbegrænset - kan påregnes forlænget, medmindre de oprindelige forudsætninger ændrer sig på afgørende måde. Den pågældende er efter praksis rimeligt sikret mod senere udsendelse til hjemlandet og har dermed rent faktisk opnået den beskyttelse, som var hovedformålet med asylansøgningen. Endvidere bliver B-flygtninge overgivet til Dansk Flygtningehjælp og modtager derfra integrationsbistand i samme omfang som A-flygtninge.

Virkningen af meddelelse af opholdstilladelse til en B-flygtning

Selv om meddelelse af opholdstilladelse til en B-flygtning ikke kan henføres til særlige bestemmelser i loven eller de til loven knyttede administrative forskrifter, er det alligevel berettiget at tale om, at B-flygtninge har fået en sådan stilling, at de på mange punkter kan sidestilles med konventionsflygtninge. Dette beror på de aftaler og praktiske fremgangsmåder, der har udviklet sig for denne kategori af flygtninge, såvel på det sociale og undervisningsmæssige område som i flere andre henseender.

Dansk Flygtningehjælp blev bemyndiget til at medtage integrationsudgifter

til B-flygtninge og senere også de tilhørende administrative udgifter i refusionsopgørelsen med socialministeriet.

Under den særlige "kvoteordning", som indførtes i 1978, medregnes alle personer, overgivet til Dansk Flygtningehjælps forsorg- og der dermed også B-flygtninge - i opgørelser af forbruget på den rammebevilling, som stilles til rådighed hvert år for integration af ca. 500 flygtninge i landet.

I den integrationsbistand, som på myndighedernes vegne ydes af Dansk Flygtningehjælp, og som omfatter en gennemsnitsperiode på ca. 18 måneder efter flygtningenes anerkendelse og overgivelse til Dansk Flygtningehjælps forsorg, skelnes der således ikke på nogen måde mellem konventionsflygtninge og B-flygtninge.

Derimod indtræder der en forskel, hvis de pågældende efter forsorgsperioden under Dansk Flygtningehjælp har behov for fortsat bistand gennem bopælskommunens socialforvaltning. Er der tale om forsorgsudgifter til personer, anerkendt i henhold til flygtningekonventionen, kan kommunen få refunderet disse forsorgsudgifter fuldt ud fra staten, medmindre den pågældende flygtning forud har klaret sig uden offentlig bistand i 2 år. Over for B-flygtninge er der derimod ikke adgang for kommunen til at få refunderet afholdte forsorgsudgifter; her gælder ganske de samme regler som for andre personer med bopæl i kommunen, hvadenten der er tale om udlændinge eller om danske statsborgere. Også i henseende til reglerne om tilkendelse af pension er der visse forskelle, alt efter om der er tale om A- eller B-flygtninge.

Inden for undervisningsområdet er der i henseende til den statslige uddannelsesstøtte indført en ordning, som ligestiller A- og B-flygtninge.

Ved indenrigsministeriets behandling af sager om indfødsret, som forelægges indfødsretsudvalget, har der udviklet sig en praksis, hvorefter det normale krav om 7 års ophold reduceres, når ansøgeren er flygtning. Ejheller på dette område skelnes der mellem A- og B-flygtninge.

Inden for justitsministeriets område har man fastholdt en principiel forskel mellem A- og B-flygtninge. Således har A-flygtninge efter flygtningekonventionens art. 28 ret til udstedelse af rejsedokument (et såkaldt "flygtningepas" eller "konventionspas"). B-flygtninge, der har behov for rejselegitimation kan ikke få konventionspas, men tilbydes i stedet et dansk fremmedpas. I henseende til garantier mod udvisning eller hjemsendelse er A-flygtninge beskyttet af flygtningekonventionens art. 32 og 33, hvilke bestemmelser ikke gælder for B-flygtninge.

I praksis er forskellen mellem beskyttelsen mod udvisning og hjemsendel-

se af A- og B-flygtninge dog ikke stor. Sager om hjemsendelse af personer, der som A- eller B-flygtninge har været overgivet til Dansk Flygtningehjælps forsorg, skal af tilsynet med udlændinge forelægges for justitsministeriet. Også i tilfælde af indstilling om udvisning af flygtninge på grund af kriminalitet er det blevet praksis, at justitsministeriet behandler sagen med anvendelse af en procedure svarende til den, der anvendes over for A-flygtninge, blandt andet således at Dansk Flygtningehjælp får lejlighed til at afgive en udtalelse forud for eventuel beslutning om hjemsendelse.

Eksempler på anvendelsen af B-flygtningebegrebet

Da B-flygtningebegrebet opstod som nævnt med henblik på at give beskyttelse og bistand til afhoppere, som man fandt det betænkeligt at sende hjem, fordi de ved en forsinket hjemkomst måtte befrygte at blive udsat for alvorlige ubehageligheder. Mange østeuropæiske landes straffelovsbestemmelser kriminaliserer den såkaldte "republikflugt", d.v.s. udrejse uden tilladelse eller udeblivelse i længere tid end en eventuel tilladelses gyldighed; ofte giver strafferammen mulighed for idømmelse af strenge straffe. I visse østeuropæiske lande anfører straffeloven ikke udtrykkeligt begrebet "republikflugt", men betragter i stedet ulovlig udeblivelse som en handling, hvorved der tilkendes gives hensigt til at begå forræderi mod staten eller til at bringe statens almindelige omdømme i miskredit.

Disse muligheder for, at de pågældende asylsøgere ved afvisning eller tilbagesendelse til hjemlandet pådrager sig en efter dansk opfattelse urimelig straf, har ført til, at man har givet de pågældende opholdstilladelse som B-flygtninge. Da der ikke på asylanmodningens tidspunkt kan siges at være foregået en mod individet rettet forfølgelse fra hjemlandets myndigheders side, og da der normalt ikke kan henvises til en frygt for forfølgelse på grund af de i flygtningekonventionen anførte tilhørsforhold af racemæssig, religiøs, nationalitetsmæssig, social eller politisk karakter, har man ikke ment at kunne give anerkendelse som flygtninge i henhold til konventionen til disse asylsøgende.

Senere er også andre grupper eller typer af asylsøgere blevet henført under begrebet B-flygtninge. Således gav man i slutningen af 1960'erne i visse tilfælde opholdstilladelse som B-flygtninge til asylsøgere, som havde søgt hertil for at afbryde forbindelsen med hjemlandet, idet de ønskede at unddrage sig aktiv krigstjeneste. Det drejede sig hovedsageligt om unge portugisere, der af ideelle grunde ikke ønskede at deltage i krigen i Portugals oversøiske

besiddelser. Denne begrundelse for asyl er efter almindelig opfattelse ikke omfattet af flygtningekonventionen, og da de danske myndigheder ønskede at imødekomme denne gruppes anmodninger om ophold og beskyttelse i Danmark, fandt man det nødvendigt at anvende B-flygtningebegrebet.

Enkelte unge portugisere i denne gruppe fik dog konventionsstatus, idet der ud over unddragelsen af militærtjeneste også var tale om aktiv deltagelse i politisk arbejde, for hvilken de nærede begrundet frygt for forfølgelse fra myndighedernes side.

Efterhånden blev B-flygtningsbegrebet også taget i anvendelse over for andre grupper af asylsøgende, således i flere sager, hvor asylsøgerens påstand om frygt for forfølgelse ikke i tilstrækkelig grad fandtes sandsynliggjort. Det sidstnævnte har navnlig været tilfældet i sager, hvor asylsøgeren kom fra den tredje verden eller fra andre lande, hvor de informationer af mere objektiv karakter om forholdene i hjemlandet, som den asylsøgendes oplysninger om egne forhold skulle sammenholdes med, ofte var usikre og lidet underbyggede.

Hermed udvikledes der inden for B-flygtningebegrebets rammer en mulighed for at yde beskyttelse til asylsøgere, som man ikke fandt at kunne give "Benefit of the doubt" med henblik på at opnå konventionsstatus, men hvor man alligevel ikke turde udelukke, at de kunne risikere alvorligere ubehageligheder ved tilbagesendelse til hjemlandet.

B-flygtninge i andre europæiske lande

Samtidig med fremkomsten af B-flygtningebegrebet i Danmark udviklede der sig i flere europæiske lande en lignende praksis. Den var forskellig fra land til land, men havde fælles grundtræk. Asylsøgere, der ikke kunne opnå konventionsstatus - eller som måske slet ikke ønskede at opnå en sådan status - skulle have mulighed for at forblive i landet; samtidig opnåede de pågældende som regel en vis "de facto" beskyttelse mod tilbagesendelse til hjemlandet.

Asylsøgere, der fik denne mellemstilling - imellem en egentlig konventionsstatus og en almindelig gæstearbejderstatus - kaldtes undertiden "de facto"-flygtninge. Deres juridiske og sociale problemer blev gjort til genstand for undersøgelse. x) Deres forhold blev drøftet i Europarådet, jfr. rekommandation

x) Problems of refugees and exiles in Europe, vol. I & II. Geneva July 1974, iværksat af 6 frivillige organisationer og senere fulgt op af yderligere undersøgelser.

773 af 1976: "On the situation of de facto refugees". "De facto"-flygtninge har endvidere været et tilbagevendende emne ved UNHCR's årlige eksekutivkomitémøder.

En række eksempler på sådanne paralleller til det danske B-flygtningebegreb skal anføres:

1. Belgien

Udtrykket "crypto-flygtninge" kendes i Belgien fra omkring 1970. Det omfatter udlændinge, der kunne blive anerkendt som konventionsflygtninge, men som af vægtige grunde ikke ønsker at blive det, især af frygt for repressalier mod familier i hjemlandet.

I en erklæring af 2. december 1980 fastslog justitsministeren, at "crypto-flygtninge" burde sidestilles med konventionsflygtninge. Erklæringen er senere blevet gentaget. "Crypto-flygtninge" skulle blandt andet have ret til højere uddannelser på lige fod med konventionsflygtninge. I et af de første udkast til ny udlændingelov fra begyndelsen af 1970'erne anvendtes udtrykket "assimilé ou réfugié" om denne gruppe de facto-flygtninge. Den nye udlændingelov af 15. december 1980 har anvendt denne betegnelse og fastslår, at "assimilerede" har samme rettigheder som dem, der tildeles flygtningestatus ifølge belgisk lov. Dog kan de ikke gøre krav på konventionsrejsedokument. Afgørelsen vedrørende status som "assimileret" træffes af justitsministeren, medens det er UNHCR's repræsentant, der træffer afgørelse vedrørende meddelelse af status som konventionsflygtning.

Den særlige status synes især at være blevet tildelt zairanere.

2. Holland

I et cirkulære af 21. februar 1974 kodificeredes en flerårig praksis vedrørende "Asielgerechtigden", ifølge hvilken der gives mulighed for ophold i landet og en vis beskyttelse mod "refoulement" (d.v.s. tilbagesendelse til hjemlandet eller til et land, hvor der består risiko for, at asylsøgeren vil blive sendt til hjemlandet) til asylsøgere, om hvem der ikke er fuldt tilstrækkelig grund til at antage, at de opfylder betingelserne for flygtningestatus i henhold til konventionen eller den hollandske udlændingelov, men som der på den anden side er vægtige grunde til ikke at sende tilbage til deres hjem-

land. Asylsøgere kan også selv anmode om status som "Asielgerechtigde", hvis de foretrækker dette fremfor konventionsstatus.

"Asielgerechtigde" har tildels samme rettigheder som konventionsflygtninge. Dog har de for eksempel ikke ret til offentlig støtte til højere uddannelse, ligesom de i modsætning til konventionsflygtninge behøver en arbejdstilladelse (som skal udstedes). De første 3 år er arbejdstilladelsen stedfæstet. De kan beholde deres nationalitetspas eller anmode om hollandsk fremmedpas.

Denne status formaliseredes især med henblik på de mange portugisiske krigsvægrere, der på det tidspunkt søgte asyl i vesteuropæiske lande. Den er siden blevet anvendt på mange andre nationaliteter og flygtningegrupper.

†

3. Norge

Norsk asylpraksis åbner mulighed for at lade asylsøgere, der ikke opfylder konventionens betingelser, forblive i landet af humanitære grunde. Sådanne udlændinge kaldes uofficielt B-flygtninge. Deres status svarer til andre udlændinges, dog med en vis beskyttelse mod "refoulement".

4. Sverige

Den svenske udlændingelov af 5. juni 1980 indeholder i § 5 en bestemmelse, hvorefter "den som har övergett en krigsskådeplats eller som har flytt från sitt hemland för att undgå förestående krigstjänstgöring (krigsvägrare) skall inte utan särskilda skäll vägras rätt att vistas i Sverige, om han behöver skydd här".

Endvidere bestemmes det i § 6, at "en utlänning, som inte är flyktning, men som ändå på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit, och som kan åperopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta, skal inte utan särskilda skäll vägras rätt att vistas i Sverige, om han behöver skydd här".

§§ 5 og 6 beskriver således, hvilke udlændinge der i Sverige betegnes som B-flygtninge.

Konventionsflygtninge og B-flygtninge har stort set samme rettigheder. Sidstnævnte har dog ikke ret til konventionsrejsedokument.

5. Vesttyskland

Et ministerielt dekret fra 1966 åbner mulighed for at bevilge "kleines Asyl" til udlændinge, hvis asylansøgning afslås, men som af andre grunde ikke sendes tilbage til hjemlandet. Denne status som "Geduldete" indebærer opholds- og arbejdstilladelse, der fornyes med korte intervaller, og muligheden for at beholde sit eget pas og - når det udløber - få udstedt tysk fremmedpas.

"Geduldete" har ikke nogen af de fordele, anerkendte flygtninge har i forhold til andre udlændinge.

"Kleines Asyl" blev formaliseret især med henblik på republikflygtninge fra Østeuropa, men anvendes nu også til andre nationaliteter og flygtningegrupper.

6. Østrig

Asylsøgere, hvis ansøgning er afslået ifølge Østrigs Asylgesetz af 7. marts 1968 (revideret i 1974) kan undertiden forblive i landet ifølge Fremdenpolizeigesetz af 17. marts 1954 som "Geduldete", selvom de er indrejst illegalt eller deres visum er udløbet. Disse "Geduldete" modtager et betinget opholdsforbud eller "Aufenthaltsverbot mit Vollstreckungsaufschub". De er i princippet forment ophold, men iværksættelsen af dette forbud er udskudt for en kortere eller længere periode. Dette betingede opholdsforbud er en administrativ foranstaltning, der sikrer deres opholds lovlighed eller ophæver deres opholds ulovlighed.

Efter nogle års ophold i Østrig kan disse "Geduldete" opnå almindelig opholds- og arbejdstilladelse i Østrig.

B-flygtningebegrebets funktioner

Anvendelsen af B-flygtningebegrebet - såvel i Danmark som i andre lande, hvor tilsvarende begreber er udviklet - synes i det væsentligste at tjene det hovedformål: at give beskyttelse til asylansøgere, der ikke er omfattet af flygtningekonventionen, men som af lignende tungtvejende grunde som anført i denne ikke ønsker at vende tilbage til deres hjemland. Endvidere giver adgangen til anerkendelse som B-flygtning mulighed for at undgå hjemsendelse

af asylansøgere, som ikke i tilstrækkeligt omfang har kunnet underbygge eller sandsynliggøre, at de er konventionsflygtninge, men hvor man alligevel ikke har villet kræve, at de hjemrejser.

Til den første gruppe hører sådanne personer, som i henseende til den diskrimination, der er årsag til forfølgelsen, peger på andre grunde end race, religion, nationalitet og politisk anskuelse. Humanitære grunde kan ligeledes føre til ønsket om at give opholdstilladelse til asylsøgere, uanset at de ikke opfylder konventionens krav om "velbegrundet frygt" eller udsættes for overgreb, der svarer til konventionens begreb "forfølgelse". Endelig er der behov for under visse omstændigheder at yde beskyttelse til personer, der flygter fra krige og borgerkrige, eller som af andre voldelige begivenheder er blevet tvunget til at forlade hjemlandet.

Udviklingen af de humanitære holdninger og den øgede bevidstgørelse vedrørende menneskerettigheder medfører ønsket om at kunne give beskyttelse til personer, der er blevet eller frygtes at blive udsat for alvorlige krænkelse af menneskerettighederne. Dette forudsætter både en udvidelse af og et supplement til de elementer, som indgår i konventionens oprindelige fastlæggelse af flygtningebegrebet.

En anden funktion af B-flygtningebegrebets indførelse har været meddelelse af denne opholdstilladelse til sådanne personer, som i forbindelse med asylansøgningen ikke i fornødent omfang har kunnet sandsynliggøre eller underbygge begrundelserne i anmodningen. Det må herved erindres, at asylsøgere ifølge sagens natur ofte vil befinde sig i en situation, hvor fuldstændig dokumentation er en praktisk umulighed. Til trods herfor ønsker man i visse sager ikke at udsætte den pågældende for nogen risiko i forbindelse med en hjemsendelse og lader derfor for alle eventualiteters skyld asylsøgeren blive i landet.

Begge disse formål ville i mange tilfælde også kunne imødekommes ved en udvidende fortolkning af konventionen. Det ser imidlertid ud til, at de fleste stater foretrækker at indføre en selvstændig zone uden om konventionens hovedområder. Der tilstræbes herved en mere smidig ordning i forhold til sådanne asylansøgninger, hvor man føler sig usikker over for anmodningens grundlag, samt bedre muligheder for tilpasning af udviklingen i takt med de behov, der opstår i forbindelse med nye og andre kategorier af asylsøgere.

Når det ikke har vist sig muligt at opnå international enighed om en afgrænsning af begrebet B-flygtninge, har det sammenhæng med, at der er ikke ubetydelige forskelle i de enkelte landes anvendelse af begrebet, og

at dette som nævnt foran står i forbindelse med forholdene og udviklingen i de enkelte lande.

Statistik

På baggrund af tilsynet med udlændinges årlige statistikker og Dansk Flygtningehjælps statistikker for årene 1980 og 1981 er der udarbejdet en tabel samt en grafisk fremstilling over antallet af flygtninge, som er overgivet til Dansk Flygtningehjælps forsorg efter at have søgt asyl her i landet (som såkaldt spontan-flygtninge) i perioden 1975-1981. Oversigten omfatter ikke personer, som måtte have opnået opholdstilladelse som A- og B-flygtninge uden overgivelse til Dansk Flygtningehjælp. I 1981 udgjorde denne gruppe 17 personer.

Antal flygtninge overgivet til Dansk Flygtningehjælp efter indgivelse af asylansøgning her i landet i perioden 1975-1981.

		1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Ansøgning indgivet under ophold i Danmark	A-flygtninge	16	14	29	23	10	12	45
	B-flygtninge	36	23	29	13	33	53	78
	Total	52	37	58	36	43	65	123

Antal flygtninge overgivet til Dansk Flygtningehjælp efter indgivelse af asylansøgning fra udlandet i perioden 1975-1981 og det totale antal.

Ansøgning om asyl indgivet fra udlandet.	579	368	249	215	1108	980	775
Total antal flygtninge overgivet til flygtningehjælpen.	631	405	307	251	1151	1045	898

Oversigt over indstillinger og udfald af asylansøgninger, indgivet her i landet i perioden 1.1.1975 - 31.12.1981.

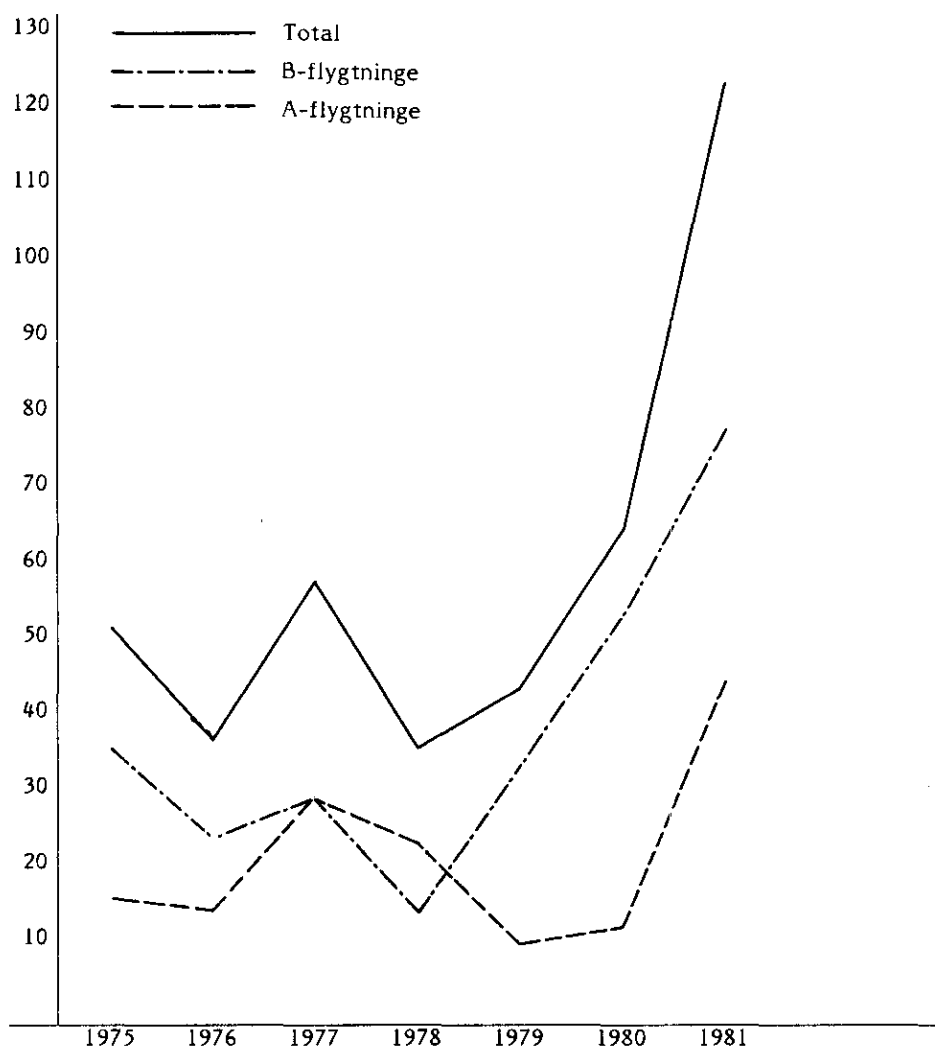
Status	TmU's indstilling	Frafaldet	DF's indstilling	Status	JM's afgørelse	Verseren- de
A-flygtn. B-flygtn.	7 56		29	A	13	2
			33	B	46	
				Afslag	1	
			1	O & A +)	1	
Afslag	313	5	93	A	21	7
			59	B	100	
			140	Afslag	162	
			7	O & A	18	
			14	Yderl.opl.		
Forelagt uden indstilling	10		3	A	1	2
			2	B	2	
			3	Afslag	3	
			2	O & A	2	
Opholds- og arbejds- tilladelse	15		10	A	5	
			1	B	5	
				Afslag		
			4	O & A	5	
Sager ialt	401	5	401	A	40	11
				B	154	
				Afslag	166	
				O & A	25	

+)

O & A betyder opholds- og arbejdstilladelse uden overgivelse til Dansk Flygtningehjælp. Det benyttes specielt, hvor der er tale om personer, der allerede har været i landet i flere år, og som derefter indgiver asylansøgning på grund af udvikling i hjemlandet eller ændring i egen situation. Denne afgørelsesform kan også benyttes, hvor asylbegrundelsen er svag, eller hvor der er tale om en sådan grad af tilknytning, for eksempel til familie, at integrationsbistand fra Dansk Flygtningshjælp ikke skønnes nødvendig.

Statistikken på følgende side vedrørende sager forelagt til høring i Dansk Flygtningehjælp er for så vidt angår perioden 1979-1981 udarbejdet på baggrund af Dansk Flygtningehjælps egne statistikker måned for måned. For så vidt angår perioden 1975-1978 er der foretaget en optælling på grundlag af Dansk Flygtningehjælps sagsarkiv; med hensyn til denne sidstnævnte periode kan statistikken være behæftet med visse mindre fejl, uden at dette dog skulle forrykke opgørelsen i henseende til den indbyrdes fordeling mellem A-flygtninge, B-flygtninge og asylansøgere, der har fået afslag.

Opholdstilladelse som A- eller B-flygtninge efter indgivelse af asylansøgning i Danmark.



Ovenstående oversigt er opbygget kronologisk således, at udgangspunktet tages i tilsynet med udlændinges indstilling; det videre forløb (Dansk Flygtningehjælps indstilling og justitsministeriets afgørelse) følger derefter indenfor hver gruppe af indstillinger.

Omvendt kan det af oversigten - i det væsentlige - udledes, hvorledes de skiftende indstillinger har været inden for hver resultatgruppe: meddelelse af opholdstilladelse som A- eller B-flygtning eller afslag.

Af de 40 sager, som i perioden 1. januar 1975 - 31. december 1981 blev afgjort med anerkendelse som A-flygtninge havde 7 været indstillet hertil af tilsynet med udlændinge. (Det bemærkes, at 10 var forelagt af tilsynet med udlændinge uden indstilling).

Dansk Flygtningehjælp havde foruden disse 40 sager indstillet andre 95 til anerkendelse som A-flygtninge.

Af de 154 udlændinge, som af justitsministeriet fik opholdstilladelse som B-flygtninge, var de 56 indstillet hertil af tilsynet med udlændinge. (Det bemærkes også her, at der ialt var 10 sager, der blev forelagt af tilsynet med udlændinge uden indstilling).

Dansk Flygtningehjælp har ialt i perioden indstillet 95 til opholdstilladelse som B-flygtninge.

Man kan formentlig gå ud fra, at en væsentlig del af de 95 sager, Dansk Flygtningehjælp har indstillet til opholdstilladelse som A-flygtninge, af justitsministeriet betegnes som B-flygtninge, mens kun omkring 35 af de ialt 230 sager, som Dansk Flygtningehjælp har indstillet som A- eller B-flygtninge har fået afslag på deres asylansøgning (idet antallet af udlændinge, der har fået meddelt opholds- og arbejdstilladelse, næsten svarer til det antal, Dansk Flygtningehjælp har indstillet hertil).

EN REDEGØRELSE FOR PRAKSIS VEDRØRENDE UDVISNING AF UDLÆNDINGE MED MERE END 5 ÅRS OPHOLD I DANMARK (1978)

Bilaget indeholder et referat af de 17 sager, der angik udvisning af udlændinge med mere end 5 års ophold her i landet, jfr. den på side 46 ff. nævnte undersøgelse af udvisningsbeslutninger truffet af tilsynet med udlændinge i 1978.

I. Alvorlig narkotikakriminalitet

Udvisningsbeslutningen blev i sagerne nr. 1 - 2 truffet i medfør af udlændingelovens § 4, stk. 1, nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 5 og i sagerne nr. 3 - 14 i medfør af udlændingelovens § 4, stk. 1, nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 5 og 6.

Sag nr. 1: En pakistansk statsborger blev idømt fængsel i 8 måneder for overtrædelse af straffelovens § 191. På tidspunktet for udvisningsbeslutningen havde han opholdt sig i Danmark i knap 8 år. Han havde været dansk gift i ca. 1 år, men blev separeret på domstidspunktet. Der var ingen børn i ægteskabet. Han havde en fraskilt hustru og et barn i Pakistan. Den fraskilte hustru havde boet i Danmark i en kort periode. Han havde været uden arbejde i de sidste 4 år. Han var frifundet ved danske domstole for to tiltaler for handel med narkotika. Justitsministeriet stadfæstede udvisningsbeslutningen.

Sag nr. 2: En pakistansk statsborger blev idømt fængsel i 1 år og 6 måneder for overtrædelse af straffelovens § 191. Han havde opholdt sig i Danmark i 8 år og 3 måneder. Han havde i 6 år samlevet med en dansk statsborger. Der var ingen børn. Han havde været gift i Pakistan, men hustruen var død ca. 4 år før dommen. En søn boede fortsat i Pakistan. Justitsministeriet stadfæstede udvisningsbeslutningen.

Sag nr. 3: En USA-statsborger blev idømt fængsel i 4 år for overtrædelse af straffelovens § 191. Han havde i 5 år været gift med en dansk statsborger. Samlivet blev opretholdt. Der var et barn i ægteskabet. Han havde i perioder opholdt sig i Danmark også før ægteskabet, men ægtefællerne havde opholdt sig i udlandet i de sidste 3 - 4 år og var indrejst igen umiddelbar før anholdelsen. Justitsministeriet stadfæstede udvisningsbeslutningen.

Sag nr. 4: En jugoslavisk statsborger blev ved to domme idømt fængsel

i 1 år og 3 måneder for overtrædelse af straffelovens § 191. Han havde opholdt sig i Danmark i 6 år og 5 måneder. Han blev i 1971 gift med en dansk statsborger, men levede kun sammen med hustruen i 3 - 4 år. Et fællesbarn opholdt sig hos hustruen. En separationsbegæring tilbagekaldte han i forbindelse med anholdelsen, men samlivet blev ikke genoptaget. Han levede efter samlivsophævelsen sammen med en norsk statsborger. Justitsministeriet stadfæstede udvisningsbeslutningen.

Sag nr. 5: En pakistansk statsborger blev idømt fængsel i 1 år og 6 måneder for overtrædelse af straffelovens § 191. Han havde opholdt sig i Danmark i ca. 6 år og 8 måneder og været gift med en norsk statsborger i ca. 4 år efter forudgående samliv i ca. 2 år. Der var to børn på 6 år og 3 år i ægteskabet. Ægtefællerne ønskede at opretholde samlivet. Justitsministeriet ophævede udvisningsbeslutningen. Sagen er omtalt i beretning fra Folketingets ombudsmand 1978, side 435 ff (sag A).

Sag nr. 6: En polsk statsborger blev idømt fængsel i 1 år og 3 måneder for overtrædelse af straffelovens § 191. Han havde opholdt sig i Danmark i ca. 6 år og 9 måneder. Han havde fået meddelt opholdstilladelse af justitsministeriet som B-flygtning. Han havde i perioder samlevet med en herboende polsk statsborger, som han havde et barn med. Tilsynet med udlændinge indstillede til justitsministeriet, at han blev udvist, men ministeriet fulgte ikke indstillingen.

Sag nr. 7: En tyrkisk statsborger blev idømt fængsel i 2 år for overtrædelse af straffelovens § 191. Han havde opholdt sig i Danmark i ca. 7 år og 2 måneder. Han var gift med en tyrkisk statsborger og havde to børn. Hustruen og børnene opholdt sig i Tyrkiet. Justitsministeriet stadfæstede udvisningsbeslutningen.

Sag nr. 8: En pakistansk statsborger blev idømt fængsel i 2 år for overtrædelse af straffelovens § 191. Han havde opholdt sig i Danmark i ca. 7 år og 6 måneder. På grund af de oplysninger, som han havde afgivet under straffesagen, kunne det ikke udelukkes, at han ved tilbagevenden til Pakistan ville blive udsat for alvorlige repressalier. Justitsministeriet ophævede udvisningsbeslutningen. Sagen er nævnt i beretning fra Folketingets ombudsmand 1978 side 435 ff. (Sag B).

Sag nr. 9: En pakistansk statsborger blev idømt fængsel i 1 år og 6 måneder for overtrædelse af straffelovens § 191. Han havde opholdt sig i Danmark

i ca. 7 år og 10 måneder. Han havde ingen familie her i landet og havde været arbejdsløs siden 1975. Justitsministeriet stadfæstede udvisningsbeslutningen.

Sag nr. 10: En pakistansk statsborger blev idømt fængsel i 10 måneder for overtrædelse af straffelovens § 191. Han havde opholdt sig i Danmark i ca. 8 år. Han indgik ægteskab under varetægtsfængslingen med en dansk statsborger, som han havde samlevet med i ca. 3 år. Der var ingen børn. Samlivet ønskedes opretholdt. Justitsministeriet stadfæstede udvisningsbeslutningen.

Sag nr. 11: En pakistansk statsborger blev idømt fængsel i 2 år for overtrædelse af straffelovens § 191. Han havde opholdt sig i Danmark i ca. 8 år og 11 måneder. Han var gift med en pakistansk statsborger, der havde opholdt sig i Danmark i ca. 6 år. Ægtefællerne havde 3 børn på 5, 4 og 3 år, der alle var født i Danmark. Justitsministeriet stadfæstede udvisningsbeslutningen.

Sag nr. 12: En græsk statsborger blev idømt fængsel i 1 år og 3 måneder for overtrædelse af straffelovens § 191. Han havde opholdt sig i Danmark sammen med sin græske hustru og to børn i ca. 10 år. Børnene var nu voksne, og han samlevede ikke fast med hustruen. Justitsministeriet ophævede udvisningsbeslutningen.

Sag nr. 13: En algersk statsborger blev idømt fængsel i 3 år for overtrædelse af straffelovens § 191. Han havde opholdt sig i Danmark i ca. 10 år. Han havde været dansk gift i ca. 6 1/2 år og havde et barn i ægteskabet. Han var to år tidligere idømt fængsel i 1 år og 6 måneder ligeledes for overtrædelse af straffelovens § 191. Justitsministeriet ophævede efter den første dom en af tilsynet med udlændinge truffet beslutning om udvisning og tilkendegav udlændingen, at han kunne forvente at blive udvist, såfremt han påny gjorde sig skyldig i tilsvarende kriminalitet. Justitsministeriet stadfæstede nu udvisningsbeslutningen efter den anden dom.

Sag nr. 14: En libanesisk statsborger blev idømt fængsel i 1 år og 6 måneder for overtrædelse af straffelovens § 191. Han havde opholdt sig i Danmark i ca. 12 år og 7 måneder. Han blev i 1969 gift med en svensk statsborger. Ægtefællerne blev separeret i 1970, skilt i 1971, gift i 1972 og skilt igen lige før dommen i 1978. Ægtefællerne havde samlevet både i Danmark og i Sverige. Hustruen boede nu i Sverige med 3 fællesbørn. Justitsministeriet ophævede udvisningsbeslutningen. Sagen er omtalt i beretning fra Folketingets ombudsmand 1978, side 443, (Sag D).

II. Andre straffelovsovertrædelser

Udvisningsbeslutningen i sagerne nr. 15 - 16 er truffet i medfør af udlændingelovens § 4, stk. 1, nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 5 og 6 og i sag nr. 17 i medfør af udlændingelovens § 4, stk. 1, nr. 3, jfr. § 2, stk. 1, nr. 6.

Sag nr. 15: En pakistansk statsborger blev idømt fængsel i 10 måneder for overtrædelse af straffelovens § 217 og forsøg herpå. Han havde opholdt sig i Danmark i ca. 5 år og 2 måneder. Opholdstilladelsen var iøvrigt opnået ved afgivelse af urigtige oplysninger om familieforholdene. Han indgik kort før afslutningen af undersøgelsen af grundlaget for opholdstilladelsen ægteskab med en dansk statsborger. Det skete ca. 1 år før dommen. Ægtefællerne havde ingen børn, men ønskede at opretholde samlivet. Justitsministeriet stadfæstede udvisningsbeslutningen.

Sag nr. 16: En jugoslavisk statsborger blev idømt fængsel i 12 år efter straffelovens § 237 for manddrab på sin fraskilte hustru. Han havde opholdt sig i Danmark sammen med hustruen, 2 fællesbørn og hustruens 2 særbørn og mandens to særbørn i ca. 8 år og 9 måneder. Ægtefællerne var separeret to gange i 1975 og 1976 og blev skilt i 1977. Fællesbørnene, der var 11 og 6 år, var anbragt i familiepleje her i landet. Justitsministeriet stadfæstede udvisningsbeslutningen.

Sag nr. 17: En jugoslavisk statsborger blev idømt fængsel i 1 år for overtrædelse af straffelovens § 217 og § 222 stk. 1. Han havde opholdt sig i Danmark i ca. 7 1/2 år. Han giftede sig i 1973 med en jugoslavisk statsborger. Hustruen tog fast ophold i Danmark fra 1974, og ægtefællerne fik et fællesbarn i 1975. Ægtefællerne ønskede at opretholde samlivet. Han havde under opholdet i Danmark været konstant beskæftiget. Justitsministeriet ophævede udvisningsbeslutningen.

AFSNIT OM RETSBESKYTTELSE I "INDVANDRENES
FORSLAG TIL EN INDVANDRERPOLITIK", NOVEMBER 1980.

RETSSTILING.

Indledning.

Indvandrenes ret til ophold- og arbejde i Danmark administreres efter den seneste bekendtgørelse "Bekendtgørelse om udlændinges adgang til og ophold i Danmark", justitsministeriets bekendtgørelse nr. 196 af 23. maj 1980.

Beskrivelse.

I bekendtgørelsen skelnes mellem 3 kategorier af udlændinge med 3 ulige muligheder for opholds- og arbejdstilladelse i Danmark.

1. Nordiske statsborgere kan, ifølge Konventionen af 1954, frit indrejse, tage ophold og arbejde i Danmark. Nordiske statsborgere har etableringsret og efter 3 års ophold stemmeret til kommunale og amtskommunale valg.
2. EF-statsborgere har ret til at tage arbejde på lige fod med danskere.
3. Statsborgere fra 3. lande skal søge indrejse- og opholdstilladelse inden indreisen. Arbejdstilladelse skal søges inden indreisen, og siden november 1970 er indrejse praktisk taget kun sket i forbindelse med familiesammenføring.

Hverken EF-statsborgere eller statsborgere fra 3. lande har valgret eller er valgbare. Undtagelse er skolenævn- og faglige organisationsvalg.

Indvandrere har således særdeles ulige muligheder for at deltage i samfundslivet.

Den gruppe af indvandrere, som er ringest stillede i forhold til det danske samfund er gruppen af 3. lands statsborgere. For denne gruppe eksisterer også de største lovmæssige hindringer for reel ligestilling med danske statsborgere, således som også regeringens intentioner er udtrykt.

Der er i bekendtgørelsen en række klart diskriminerende bestemmelser, som vi mener bør fjernes eller ændres. Tilsynet med udlændinge's administration af bekendtgørelsen har i mange tilfælde familietragedier till resultat.

For indvandrere, som i mange år har levet i Danmark adskilt fra familien og som i disse år ønsker en sammenføring med kone og børn, har § 25 betingelsen i bekendtgørelsen om "passende bolig" givet anledning til mange fortvivlede familiesituationer.

Indvandrerne har været henvist til den dårligste boligmasse og mange har ikke umiddelbart kunnet opfylde betingelsen om "passende bolig". I mellemtiden er mange børn blevet for gamle til at bibeholde retten til sammenføring med familien. Begrebet "passende bolig" har endvidere været administreret på forskellig vis fra tilsynet med udlændinges side.

§ 37's bestemmelse om, at opholdstilladelse bortfalder, når udlændinge opgiver deres bopæl i Danmark eller opholder sig uden for landet mere end 6 på hinanden følgende måneder, har for mange udlændinge været skæbnesvanger.

Da mange indvandrere har store personlige forpligtelser i hjemlandet, kræver sociale begivenheder i familien i hjemlandet i nogle tilfælde tilstedeværelsen af indvandrere i hjemlandet i længere perioder end de tilladte 6 måneder. På grund af den manglende information fra tilsynet med udlændinges side har indvandrere mistet opholdstilladelsen i Danmark.

§ 40. Denne paragraf omhandler familiemedlemmer til udlændinge, som har tidsbegrænset opholdstilladelse. Det angives, at disse først efter 2 års fast ophold i landet kan opnå arbejdstilladelse.

For indvandrere, som har ønsket at få hustru og børn til landet, er det en urimelig økonomisk belastning for familien, at konen ikke er i stand til at opnå arbejdstilladelse indenfor et rimeligere tidsrum og dermed være med til at støtte familiens underhold.

Indvandrerne er indplaceret på arbejdsmarkedet i de dårligste betalte og mindst attraktive jobs. For mange indvandrere umuliggør denne paragrafs bestemmelse, muligheden for, efter mange års adskillelse, et liv sammen med kone og børn.

Bestemmelserne omkring politiets beføjelse til at afvise eller udvise udlændinge opleves af mange indvandrere, som urimelige.

§ 49, 1. Den del af bestemmelsen, som omhandler udlændinges deltagelse i foranstaltninger, der har mod den danske stat eller dens institutioner rettet fjendtlig karakter, er så løst formuleret og fortolkes i hvert tilfælde af tilsynet med udlændinge. Det er en bestemmelse, som skaber frygt for udvisning og som forhindrer mange indvandrere i at deltage i de demokratiske processer

i samfundet.

3. Omhandler udlændinge, som er blevet idømt straf. Disse kan efter tilsynet med udlændinges skøn udvises i det øjeblik, de har udstået straffen uanset tilknytning til Danmark. Disse mennesker bliver udsendt til en usikker skæbne samtidig med, at de adskilles fra fastboende familie i Danmark. Samtidig risikerer de, at blive straffet endnu en gang, når de vender tilbage til hjemlandet.

Denne bestemmelse har været skyld i mange familietragedier. Belastningen for de indsatte og deres familier under afsoningen er umenneskelig. Ofte informeres de indsatte ikke, hverken skriftligt eller mundtligt på nationalsproget om rettigheder og pligter ved anholdelse, varetægtsfængsling- og afsoning.

Der sker under afsoningen en diskrimination af de udenlandske afsonere i forhold til de danske. Dette sker f.eks. i forhold til retten til besøg af-

og hos familie. Der sker en diskrimination i forhold til mulighed for uddannelse under afsoningen.

Ved udvisning har fastboende udlændinge ikke mulighed for selv at bestemme på hvilken måde og hvortil de ønsker at rejse.

Den udviste er ved afrejsen ofte økonomisk dårligt stillet, på trods af at vedkommende har betalt skat i Danmark i mange år.

5. Denne bestemmelse omhandler politiets mulighed for udvisning i tilfælde hvor udlændingen ikke er i besiddelse af de fornødne midler til sit ophold.

Det betyder i praksis, at udlændinge, som har modtaget langvarig bistandshjælp (1 år), er i fare for udvisning.

Dette har afholdt mange indvandrere fra, på trods af økonomiske forhold der berettigede dem til hjælp, at benytte det sociale system. Undersøgelser viser da også, at indvandrere benytter det sociale system i langt mindre omfang end danske kontrolgrupper.

Vi har valgt her at beskrive vores problemer i meget generelle vendinger. Tilsynet med udlændinges administration af bekendtgørelsen og det skønsgrundlag, som lægges til grund for afgørelser, skaber hos indvandrerne frygt og forvirring.

I tilfælde, hvor tilsynet med udlændinges afgørelser har været urimeligt set fra indvandrerside, har det været nødvendigt at mobilisere presse, ombudsmand, justitsministeren etc. Dette har i enkelte tilfælde givet en omstødelse af tilsynet med udlændinges afgørelse, men i de fleste tilfælde givet en fastholdelse af afgørelsen til resultat.

De omtalte problemer er i hovedtræk dem indvandrerne møder dagligt og som skaber frygt for dagen og vejen på grund af manglende retssikkerhed.

Forslag.

For at forbedre indvandrernes retsstilling i Danmark foreslår indvandrerne følgende:

1. Grundlaget for ændring af de nuværende forhold må i princippet bygge på reel ligestilling mellem indvandrere og danske statsborgere på alle områder.

Det vil sige, at alle diskriminerende love- og bestemmelser, som stiller indvandrerne dårligere end danske statsborgere i forhold til loven og administrationen af denne, bør fjernes. Dette bør ske i tæt samarbejde mellem de danske myndigheder og indvandrernes organisationer, således at også regeringens intentioner på dette område kan virkeliggøres.

2. Som grundlag for deltagelse i og medansvar for samfundslivet er erhvervelsen af stemmeret og valgbarhed til såvel kommunal- amts og folketingsvalg fundamental. Indvandrerne foreslår, at man ved førstkomende grundlovsændring giver indvandrerne ret til deltagelse i folketingsvalg på lige fod med danske statsborgere. Denne ret bør erhverves efter 2 års lovligt ophold i landet.

3. Efter 2 års lovligt ophold i landet bør retten til ophold og arbejde være umistelig. Dette skal også gælde for kriminelle, som efter udstået straf ikke skal kunne udvises, men tilbydes en reel socialiseringsmulighed på lige fod med danske statsborgere.

4. Ved anholdelse skal indvandrere stilles for en dommer inden for 24 timer, samt tilbydes relevant advokatbistand.

5. Der bør gives information til indvandrerne på de respektive sprog om deres rettigheder og pligter i forhold til loven.

6. Administrationen af udlændingeloven bør fratages politiet (tilsynet med udlændinge) og overgå til en civil instans.

7. Denne civile instans kan tænkes sammensat således: arbejdsmarkeds parter, indvandrerrepræsentanter, repræsentanter for de sociale myndigheder og repræsentanter for justitsministeriet.

8. Hvis afgørelser i denne instans ikke er tilfredsstillende for vedkommende indvandrer, skal afgørelsen kunne prøves for en domstol.

9. Ved familiesammenføring bør alderskravet til børn til herboende udlændin-

ge administreres lempeligt af hensyn til den familiemæssige situation.

10. Ved opløsning af ægteskab inden 2 års ophold i landet, skal der tages udstrakt hensyn til vedkommendes generelle og reelle tilknytnings til familie og nære relationer til personer her i landet. Man bør ligeledes vurdere vedkommendes mulighed for reetablering i hjemlandet.

Det beskrevne er i hovedtræk de mest påtrængende problemer indvandrerne har med hensyn til retsstilling.

Udgivet af Indvandernes Fællesråd i Danmark i samarbejde med følgende indvandrerorganisationer:

Den Marokkanske Forening i Danmark,
Forbundet af Arbejdere fra Tyrkiet,
Den Pakistanske Forening i Danmark,
Den Jugoslaviske Forening i Silkeborg "Ju 70",
Foreningen af Tyrkiske Arbejdere i Danmark og
Den Græske Forening i Danmark.

STATISTISKE OPLYSNINGER

10.a. Udlændinge i Danmark pr. 1.1.1982 fordelt på nationalitet.

10.b. Udlændinge i Danmark fordelt efter køn og alder

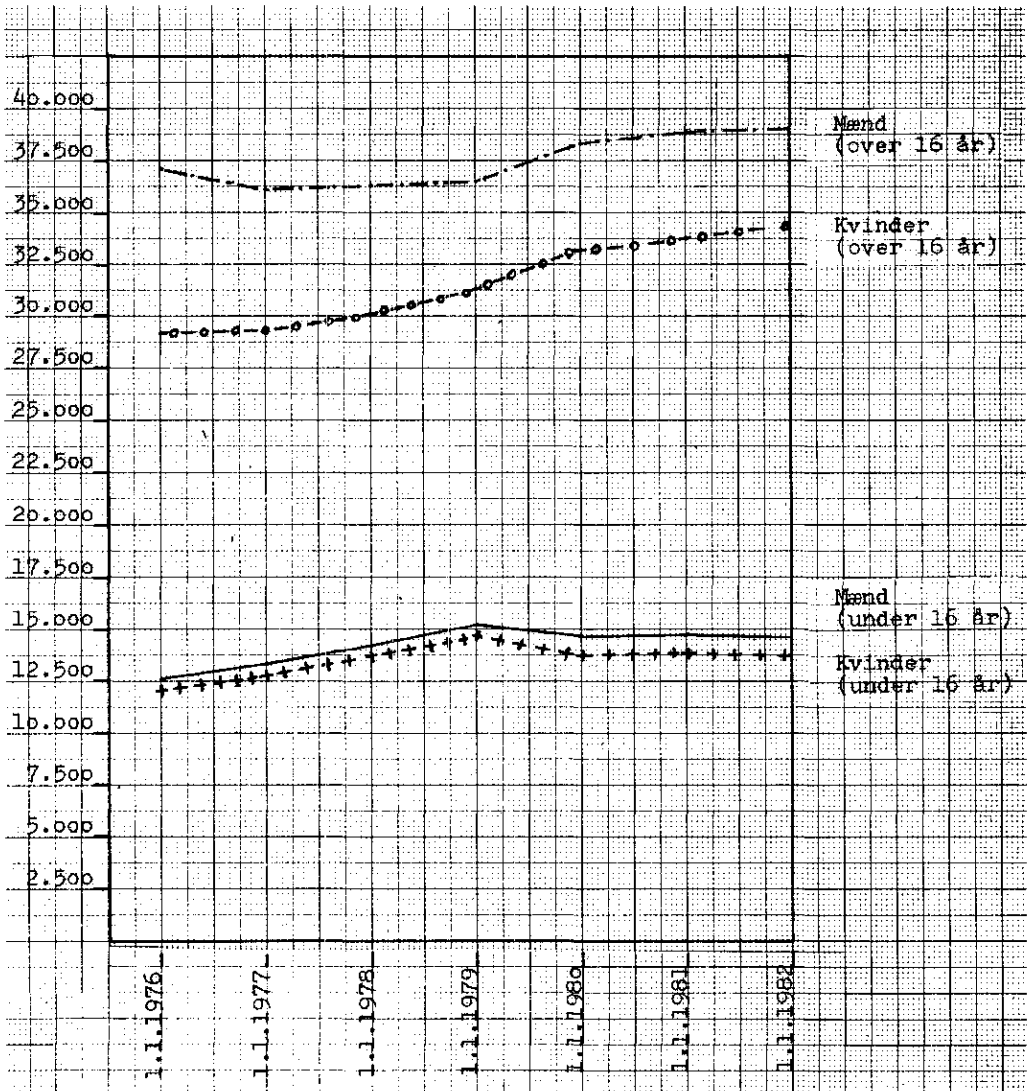
10.c. Udlændinge i Danmark fordelt på EF-statsborgere og de største indvandrergrupper fra tredielande.

10.c. Meddelelse af dansk indfødsret til udenlandske statsborgere.

Bilag 10 a

Belgien	274
Frankrig	1612
Grækenland	541
Holland	1472
Irland	735
Italien	1573
Luxembourg	14
Storbritanien	9633
Tyskland	7967
Nordiske lande	22147
Jugoslavien	7402
Polen	1022
Tyrkiet	16705
Øvrige Europa	3960
Marokko	2214
Øvrige Afrika	2010
Pakistan	6822
Øvrige Asien	8274
USA	3844
Canada	753
Syd- og Mellemamerika	1808
Australien og Oceanien	492
Udlandet uoplyst	18
Statsløs	582
Helt uoplyst	40
Ialt	101914

Bilag 10 b



Bilag 10 c

