

Tværministeriel arbejdsgruppe om udvisning af udenlandske rockere og bandemedlemmer

Bilag 2



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Oktober 2017

Familiesammenføring
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2017 - 1063
Akt-id 254898

Notat om ud- og afvisning af udenlandske rockere og bandemedlemmer

Indledning

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

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

Udgangspunktet i de danske udvisningsregler er, at jo længere tid en udlænding har opholdt sig lovligt her i landet, desto grovere kriminalitet skal der til, for at den pågældende kan udvises.

Der er alene tale om et udgangspunkt, eftersom en række former for kriminalitet kan føre til udvisning, uanset hvor længe udlændingen har opholdt sig i Danmark.

En afgørelse om afvisning indebærer, at udlændingen ikke må indrejse i Danmark. Der fastsættes ikke et indrejseforbud i forbindelse med en afgørelse om afvisning.

Nedenfor redegøres i hovedtræk for udlændingelovens regler om ud- og afvisning af udlændinge med fokus på de bestemmelser, der umiddelbart vurderes relevante i forhold til udenlandske rocker- og bandemedlemmer.

A. Udvisningsbestemmelserne

Udlændingelovens regler om udvisning findes i lovens kapital 4. Udvisning kan ske ved dom eller administrativt.

a. Udvisning ved dom

Efter udlændingelovens § 22 kan en udlænding, der har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 9 år, og en flygtning, der har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 8 år, udvises, hvis den pågældende straffes med ubetinget fængsel i mindst 3 år (nr. 1), for flere forhold straffes med ubetinget fæng-

sel i mindst 1 år (nr. 2) eller straffes med ubetinget fængsel i mindst 1 år og tidligere er idømt ubetinget fængselstraf (nr. 3).

Efter udlændingelovens § 23 kan en udlænding, der har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 5 år, udvises, hvis den pågældende straffes med ubetinget fængsel i mindst 1 år (nr. 2), for flere forhold straffes med ubetinget fængsel i mindst 6 måneder (nr. 3) eller straffes med ubetinget fængsel i mindst 6 måneder og tidligere er idømt ubetinget fængselsstraf (nr. 4).

Det følger af udlændingelovens § 24, nr. 2, at udlændinge, der har opholdt sig her i landet i kortere tid end de sidste 5 år, kan udvises, hvis de idømmes frihedsstraf. Det gælder uanset straffens længde, og om straffen er betinget eller ubetinget.

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

Bestemmelserne suppleres bl.a. af udlændingelovens § 25 a, stk. 1, jf. nedenfor, hvorefter en udlænding, der ikke har haft lovligt ophold i Danmark i længere tid end de sidste 6 måneder, kan udvises administrativt, hvis udlændingen – uden for de i §§ 22-24 nævnte tilfælde – er dømt for visse nærmere angivne lovovertrædelser.

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

Der kan i den forbindelse samlet henvises til udlændingelovens § 22, nr. 4-7, der bl.a. omfatter følgende kriminalitetsformer:

- vold m.v. mod person i offentlig tjeneste eller hverv (straffelovens § 119, stk. 1 og 2, og stk. 3, 2. pkt., jf. 1. pkt.),
- narkokriminalitet og hæleri med hensyn til udbyttet ved narkokriminalitet (straffelovens § 191 og § 290, stk. 2),
- manddrab (straffelovens § 237),
- simpel vold (straffelovens § 244),
- grov vold (straffelovens §§ 245 og 246), samt
- grove berigelsesforbrydelser, herunder tyveri og hæleri af særlig grov beskaffenhed samt røveri (straffelovens § 276, jf. § 286, §§ 278-283, jf. § 286, § 288 og § 290, stk. 2).

Udvisning som følge af ovennævnte kriminalitetsformer forudsætter, at udlændingen idømmes ubetinget frihedsstraf.

I 2009 blev der indsat en ny bestemmelse i udlændingelovens § 22, nr. 8, hvorefter udvisning kan ske i tilfælde af en ubetinget frihedsstraf for overtrædelse af våbenlovgivningens regler, uanset frihedsstraffens længde og opholdets varighed.

De tilfælde, der vil kunne medføre udvisning efter § 22, nr. 8, vil – udover tilfælde omfattet af straffelovens § 192 a – navnlig være tilfælde, hvor der idømmes ubetinget frihedsstraf for følgende:

- besiddelse m.v. af skydevåben på ikke offentligt tilgængelige steder under særligt skærpende omstændigheder, f.eks. hvor der er tale om flere våben, eventuelt særlig farlige våben, hvor våbenet besiddes på tilholdssteder for rockergrupper eller hos personer med tilknytning hertil, eller hvor våbenet er skaffet på ulovlig vis,
- besiddelse m.v. af knive på offentligt tilgængelige steder,
- besiddelse m.v. af bomber, håndgranater, patroner, spraydåser, signalvåben, gasvåben m.v., både på offentlige og ikke offentlige tilgængelige steder, og der foreligger sådanne omstændigheder, at der ikke kun idømmes straf i form af bøde,
- besiddelse m.v. af skydevåben på ikke offentligt tilgængelige steder, hvis opbevaring har været uforsvarlig, f.eks. hvis våbnet har været ladet, samt
- besiddelse m.v., også på ikke offentligt tilgængelige steder, af bl.a. skarpe våben, springknive, kastestjerner, kasteknive, slag- eller stødvåben, spraydåser m.v., når der er tale om gentagelsestilfælde.

Det er således uden betydning for adgangen til udvisning, hvor lang frihedsstraf der er idømt, og hvor længe udlændingen har boet i Danmark, idet det afgørende for udvisningsadgangen efter denne bestemmelse er, at der er idømt ubetinget frihedsstraf, således at selv idømmelse af ubetinget straf på fængsel i 7 dage (fængselsstraffens minimum, jf. strfl. § 33, stk. 1) for besiddelse af en hobbykniv giver adgang til udvisning eksempelvis af en udlænding, der har boet her i mere end 9 år eller er meddelt asyl.

Flere i forening eller særlig planlagt kriminalitet/led i omfattende kriminalitet

Efter udlændingelovens § 24 a, nr. 5, skal der ved en afgørelse om udvisning ved dom, navnlig efter § 22, nr. 4-8, lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af, at den begående kriminalitet er begået af flere i forening.

Endvidere skal der ved en afgørelse om udvisning ved dom, navnlig efter § 22, nr. 4-8, lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af, at kriminaliteten er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet, jf. udlændingelovens § 24 a, nr. 6.

At gerningen er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet indebærer sædvanligvis, at der er tale om professionel eller mere systematisk kriminalitet med flere personer indblandet.

Det er ikke nødvendigt, at gerningsmanden har haft en særlig vigtig rolle ved planlægningen eller udførelsen af den omhandlede kriminalitet. Bestemmelsen vil

efter omstændighederne kunne omfatte personer, der ikke indtager overordnede funktioner i en kriminel organisation.

Bestemmelsen sigter navnlig på banderelaterede kriminalitet, hvorved skal forstås kriminalitet, der begås af personer som led i deres tilhørsforhold til en organiseret bande.

Det kan efter straffelovens § 81, nr. 3, få betydning for fastsættelsen af straffens længde, at der er tale om en gerning, der er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet, og strafflængden har betydning for spørgsmålet om udvisning, herunder for domstolens afvejning af, om der skal ske udvisning.

Det forhold, at der er tale om en gerning, der er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet, vil således have en skærpende effekt i forhold til afgørelsen af, om der skal ske udvisning.

b. Administrativ udvisning

Adgangen til administrativ udvisning er reguleret i udlændingelovens §§ 25, 25 a og 25 b.

Efter udlændingelovens § 25, nr. 2, kan en udlænding udvises, hvis udlændingen må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Bestemmelsen forudsættes f.eks. anvendt i tilfælde, hvor en udlænding ved sin planlægning af, tilskyndelse til eller aktive deltagelse i en voldelig demonstration må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed, uden at der herved dog er fare for statens sikkerhed, jf. § 25, nr. 1.

En udlænding, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder, kan endvidere udvises, hvis udlændingen uden for de i §§ 22-24 nævnte tilfælde dømmes for nærmere angiven kriminalitet, herunder bl.a. ulovlig besiddelse af euforiserende stoffer, eller udlændingen over for politiet har erkendt ulovlig besiddelse eller brug af euforiserende stoffer, eller der i øvrigt foreligger særlig bestyrket mistanke, jf. udlændingelovens § 25 a, stk. 1, nr. 1 og 2.

Efter udlændingelovens § 25 a, stk. 2, nr. 3, kan en udlænding, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder, udvises, hvis andre hensyn til den offentlige orden, forholdet til fremmede magter, sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde eller hensynet til Schengenlandenes offentlige orden tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet. Udlændinge, der er omfattet af § 2, stk. 1 eller 2 (EU/EØS-statsborgere og deres familiemedlemmer), kan dog ikke udvises på grund af hensynet til Schengenlandenes offentlige orden eller forholdet til fremmede magter.

Efter Udlændingestyrelsens praksis er det en forudsætning for udvisning efter § 25 a, stk. 2, nr. 3, at udlændingen har modtaget en sanktion i form af bøde eller advarsel for et strafbart forhold. Der skal endvidere være konkrete grunde i forhold til den offentlige orden, der kan begrunde en udvisning.

Efter udlændingelovens § 25 b, stk. 1, kan en udlænding udvises, hvis udlændingen opholder sig her i landet uden fornøden tilladelse.

Udlændingestyrelsen kan træffe afgørelse om udvisning efter udlændingelovens §§ 25 a og 25 b, hvis udlændingen højst sanktioneres med bøde eller skriftlig advarsel for et strafbart forhold.

c. Afgørelse om udvisning

En dom, kendelse eller beslutning om udvisning træffes i to led ved både domstolene og de administrative myndigheder. Først vurderes det, om der er forhold, der kan begrunde udvisning efter f.eks. udlændingelovens §§ 22-24, § 25, nr. 2, § 25 a eller § 25 b.

Er det tilfældet, foretages der en konkret vurdering af, om der er forhold, der taler imod udvisning.

Efter udlændingelovens § 26, stk. 1, skal der ved afgørelsen om udvisning efter §§ 25 a-25 c tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særlig belastende, navnlig på grund af

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

Efter udlændingelovens § 26, stk. 2, skal en udlænding udvises efter §§ 22-24 og § 25, medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Udvisning kan således ikke finde sted, hvis det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. I den forbindelse er Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) med tilhørende tillægsprotokoller særlig relevant. FN's Torturkonvention, FN's Flygtningekonvention, FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og FN's konvention om barnets rettigheder indeholder ligeledes relevante bestemmelser på dette område.

EMRK artikel 8 vedrører blandt andet retten til et familieliv. Indgreb i denne ret skal stå i rimeligt forhold til de formål, som indgrebet (udvisningen) skal varetage.

Denne proportionalitetsafvejning foretages på baggrund af en samlet og konkret vurdering af en række elementer, herunder bl.a. den begåede kriminalitets art og

grovhed, varigheden af udlændingens ophold i bopælslandet, udlændingens familiesituation og fastheden af udlændingens sociale, kulturelle og familiemæssige bånd med værtslandet og med modtagerlandet.

Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis vil det i almindelighed være proportionalitetsafvejningen, der er afgørende for, om en udvisning af en kriminel udlænding vil være forenelig med EMRK artikel 8.

Menneskerettighedsdomstolen har også understreget, at den vægt, der må lægges på de enkelte kriterier, nødvendigvis varierer efter den enkeltes sags konkrete omstændigheder.

d. Unionsborgere

Udgangspunktet er, at udlændingelovens bestemmelser om udvisning også gælder for unionsborgere. EU-reglerne om fri bevægelighed mv. sætter imidlertid grænser for medlemsstaternes adgang til at udvise EU-borgere og deres familiedlemmer.

Udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, kan udvises af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Opholdsdirektivet indeholder de nærmere regler om medlemsstaternes muligheder for at begrænse retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd, som skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse.

En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger. Begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes. En tidligere straffedom må kun tages i betragtning, såfremt de omstændigheder, der førte til den pågældende dom, er udtryk for en personlig adfærd, der indebærer en aktuel trussel mod den offentlige orden. Beslutningen skal baseres på vurderingen af den pågældende persons adfærd i fremtiden. Antallet og typen af domme, som den pågældende person tidligere er idømt, og i særdeleshed de begåede lovovertrædelsers grovhed og hyppighed udgør et væsentligt element i denne vurdering. Gentagne småforbrydelser kan efter omstændighederne udgøre en trussel mod den offentlige orden.

Bl.a. tillægges lovovertrædelsens grovhed og typen af domme således væsentlig betydning ved vurderingen af spørgsmålet om udvisning.

Hvis domstolene efter en konkret vurdering finder, at udvisning ikke med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, og at det vil være i overensstemmelse med EU-retten at udvise, skal udlændingen udvises.

B. Afvisningsbestemmelserne

Udlændingelovens regler om afvisning findes i lovens § 28.

Efter udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 7, kan en udlænding, der ikke har opholdstilladelse eller har fået udstedt registreringsbevis eller opholdskort, jf. § 6, her i landet, og en nordisk statsborger, som ikke har fast bopæl her i landet, afvises hvis andre hensyn til Schengenlandenes offentlige orden, forhold til fremmede magter eller sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

Efter udlændingelovens § 28, stk. 2, skal statsborgere i lande, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen eller Den Europæiske Union, afvises ved indrejsen fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, efter bestemmelserne i stk. 1, nr. 1-7, jf. dog stk. 5.

Efter udlændingelovens § 28, stk. 3, kan en udlænding, der ikke har opholdstilladelse eller har fået udstedt registreringsbevis eller opholdskort, jf. § 6, her i landet, eller en nordisk statsborger, som ikke har fast bopæl her i landet, afvises ved indrejsen fra et Schengenland efter bestemmelserne i stk. 1, nr. 1-7, jf. dog stk. 5. En nordisk statsborger kan dog kun afvises efter stk. 1, nr. 2, såfremt den pågældende indrejser fra et ikke-nordisk land, jf. § 39, stk. 4.

Danmarks deltagelse i Schengensamarbejdet indebærer, at ind- og udrejsekontrol som udgangspunkt ikke må finde sted ved grænsen til et Schengenland, dvs. en indre grænse. Dog kan der undtagelsesvis ske kontrol ved en sådan grænse i medfør af reglerne i Schengengrænsekodeksen, jf. udlændingelovens § 38, stk. 2.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 28, stk. 3, der regulerer afvisning på de indre grænser, finder alene anvendelse, hvis der i overensstemmelse med Schengengrænsekodeksens afsnit 3, kapitel 2, undtagelsesvist etableres midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser.

Efter udlændingelovens § 28, stk. 5, 1. pkt., må afvisning efter stk. 1-4 dog ikke ske, hvis udlændingen i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 4, litra c (nu artikel 6, stk. 5, litra c), har opnået særlig tilladelse til at indrejse i Danmark (tilladelse til indrejse af humanitære grunde eller af hensyn til nationale interesser eller internationale forpligtelser). Det fremgår endvidere af udlændingelovens § 28, stk. 5, 2. pkt., at har udlændingen efter § 2 b, stk. 4, ret til at rejse gennem Danmark, kan den pågældende alene afvises efter stk. 1, nr. 1, jf. stk. 2-4.

Afgørelse om afvisning ved indrejse, jf. § 28, stk. 1-4, kan træffes af vedkommende politidirektør, jf. udlændingelovens § 48, 1. pkt.