



## Udlændings lovlige ophold her i landet

FOB nr. 87.76

*En udlænding, der - efter at være blevet meddelt en udrejsefrist - var blevet løsladt til sin bopæl efter fristens udløb, havde efterfølgende indgivet ansøgning om opholdstilladelse her i landet og havde modtaget skriftligt afslag herpå, uden at der var fastsat nogen ny udrejsefrist, og uden at den tidligere fastsatte udrejsefrist var fastholdt. Udtalt overfor Justitsministeriet, at den pågældende måtte antages at have opholdt sig lovligt her i landet efter udrejsefristens udløb.*

*(J. nr. 1987-1191-613).*

Advokat A klagede for B over, at Justitsministeriet havde meddelt, at ministeriet ikke fandt grundlag for at ændre følgende af Direktoratet for Udlændinge truffene afgørelser:

- 1) Direktoratets afgørelse af 24. oktober 1986, hvorefter B skulle udvises af Danmark med indrejseforbud her i landet gældende til den 1. juli 1989, og
- 2) direktoratets afgørelse af 10. december 1986, hvorved der blev meddelt B afslag på en ansøgning om ophævelse af indrejseforbuddet.

I skrivelse af 18. december 1987 skrev jeg således til Justitsministeriet:

»Efter en foreløbig gennemgang af akterne har jeg fundet at burde anmode Justitsministeriet om en supplerende udtalelse om nogle spørgsmål, som sagen efter min opfattelse har rejst.

Det fremgår af akterne, at (B) første gang indrejste i Danmark den 14. juni 1983; han opholdt sig her i landet ca. 1 måneds tid.

Den 8. oktober 1983 indrejste (B) på ny her i landet, og den 13. januar 1984 blev han gift med en dansk statsborger, som han havde mødt under sit tidligere ophold.

På dette grundlag fik han meddelt opholds- og arbejdstilladelse, der et år senere blev fornyet, således at den herefter var foreløbigt gældende til den 13. januar 1986.

Den 10. januar 1986 var (B) involveret i et overfald, for hvilket han blev fængslet og senere tiltalt og dømt.

I januar 1986 havde politiet endvidere foretaget undersøgelser af, hvorvidt (B) og hans hustru samlevede.

Den 11. april 1986 ansøgte (B) om forlængelse af opholds- og arbejdstilladelsen (gældende til den 13. januar 1986). Den 17. april 1986 meddelte Direktoratet for Udlændinge ham afslag på ansøgningen; afslaget blev forkyndt den 29. april 1986, og udrejsefristen blev fastsat til den 29. maj 1986.

Den 13. juni 1986 udrejste (B) af landet, men den 13. juli 1986 indrejste han på ny i Danmark.

Ved bevilling af 26. september 1986 blev (B) skilt fra sin første hustru.

Den 10. oktober 1986 blev han på ny gift med en dansk statsborger.

Den 23. oktober 1986 indgav (B) ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse på grundlag af ægteskabet.

Ved resolution af 24. oktober 1986 fra Direktoratet for Udlændinge blev (B) udvist af Danmark efter udlændingelovens § 24, nr. 5, jf. § 32, stk. 1, med indrejseforbud gældende indtil den 1. juli 1989. Udrejsefristen blev fastsat til den 4. november 1986 (på hvilket tidspunkt byretsmødet i anledning af den i januar 1986 begåede kriminalitet skulle have fundet sted).

Ved Københavns Byrets dom af 5. november 1986 blev (B) idømt en fængselsstraf på 6 måneder for de i januar 1986 begåede overfald. Retten tog endvidere en af anklagemyndigheden nedlagt påstand om udvisning med indrejseforbud til følge. Påstanden var nedlagt efter en indstilling af 15. april 1986 fra Direktoratet for Udlændinge om, at der i medfør af udlændingelovens § 49, stk. 1, blev nedlagt påstand om udvisning efter udlændingelovens § 24, nr. 2, 1. pkt., med et indrejseforbud afpasset efter strafpåstanden. Samme dag blev (B) varetægtsfængslet efter udlændingelovens § 35, stk. 1.

Ved Østre Landsrets kendelse af 13. november 1986 blev (B) imidlertid løsladt til bopælen.

Byretsdommen var blevet anket til landsretten, hvor advokat (A) var forsvarer for (B). I den egenskab rettede han i skrivelse af 13. november 1986 henvendelse til Direktoratet for Udlændinge med anmodning om, at der blev udarbejdet en ny indstilling vedrørende udvisningsspørgsmålet. Advokaten henviste til, at (B) havde giftet sig på ny, at han også i øvrigt havde tilknytning til familie i Danmark, og at den begåede kriminalitet var en enkeltstående handling.

Den 10. december 1986 meddelte Direktoratet for Udlændinge (B) - under henvisning til hans ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse af 23. oktober 1986 - at det meddelte indrejseforbud senere ville kunne ophæves, når omstændighederne talte derfor. Efter direktoratets praksis kunne et indrejseforbud meddelt for 3 år normalt først ophæves efter udløbet af 6 måneder fra udrejsen af Danmark og i øvrigt kun under nærmere angivne betingelser. Da (B) endnu ikke var udrejst af Danmark, og da der endvidere ikke efter direktoratets opfattelse var oplyst forhold, der kunne begrunde en fravigelse af de nævnte krav, kunne indrejseforbuddet ikke for tiden ophæves.

I skrivelse af samme dato til statsadvokaten for København henstillede Direktoratet for Udlændinge, at anklagemyndigheden under landsretssagen nedlagde påstand om udvisning principalt under henvisning til udlændingelovens § 24, nr. 2, 1. pkt., subsidiært under henvisning til udlændingelovens § 24, nr. 4. I henstillingen lagde direktoratet til grund, at (B) havde indgået ægteskab under ulovligt ophold her i landet og under den mod ham verserende straffesag, samt at ægteparret først havde stiftet bekendtskab efter, at de nu påsigtede forhold blev begået. Direktoratet lagde endvidere til grund, at (B) havde opholdt sig i Danmark i ca. 3 år, hvoraf »størstedelen dog har været ulovligt«.

Advokat (A) klagede til Justitsministeriet over direktoratets afgørelse af 24. oktober 1986 om at udvise (B) med indrejseforbud gældende til den 1. juli 1989, ligesom advokaten klagede over direktoratets afgørelse af 10. december 1986. Advokaten gjorde bl.a. gældende, at den væsentligste del af (B's) ophold i Danmark havde været lovligt.

I anledning af klagen indhentedes Justitsministeriet udtalelser fra Direktoratet for Udlændinge, som erkendte, at det var en fejl, at det i direktoratets

skrivelse af 10. december 1986 var anført, at størstedelen af (B's) ophold i Danmark havde været ulovligt. Direktoratet anførte herefter følgende:

»...

Den af (B) den 23/10 1986 indgivne ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse i Danmark fandtes ikke i medfør af udlændingelovens § 10, stk. 1, at kunne imødekommes uanset det den 10/10 1986 indgåede ægteskab, idet der forelå sådanne omstændigheder i form af et langvarigt ulovligt ophold, som efter reglerne i udlændingelovens kap. 4 kunne medføre udvisning, og idet der ikke fandtes at være særlige omstændigheder, der talte for, at opholdstilladelse skulle meddeles.

Direktoratet har på denne baggrund opfattet (B's) ansøgning om opholdstilladelse som en anmodning om ophævelse af det ham meddelte indrejseforbud.

...«

I skrivelse af 7. juli 1987 meddelte Justitsministeriet advokat (A), at ministeriet efter en gennemgang af sagen ikke fandt grundlag for at ændre direktoratets afgørelser, og at ministeriet i øvrigt kunne tiltræde direktoratets begrundelse for afgørelserne.

Advokat (A) klagede som nævnt til mig over Justitsministeriets afgørelse og i fortsættelse af klagen meddelte han i skrivelse af 3. september 1987, at Østre Landsret havde stadfæstet byrettens dom i sagen mod hans klient, men med den ændring, at straffen blev nedsat fra 6 måneders fængsel til 3 måneders fængsel, og at udvisningsbestemmelsen udgik.

Af den medsendte dom fremgik det, at landsretten havde lagt til grund, at betingelserne for udvisningen af (B) i medfør af udlændingelovens § 24, nr. 2, 1. pkt., havde været til stede, men under hensyn til lovovertrædelsens enkeltstående karakter og oplysningerne om hans personlige forhold fandtes udvisningspåstanden imidlertid ikke at burde tages til følge, jf. udlændingelovens § 26.

I udtalelse af 6. oktober 1987 anførte Direktoratet for Udlændinge følgende:

»...

Ifølge udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 2, kan der, hvis der foreligger omstændigheder, som kunne medføre udvisning efter reglerne i kapitel 4, uanset bestemmelserne i udlændingelovens §§ 6-9 kun gives opholdstilladelse, når særlige grunde taler derfor.

Direktoratets beslutning af 23.10.1986 (så vidt ses 24.10.1986; min bemærkning), hvorefter (B) udvistes med indrejseforbud indtil 01.07.89 i medfør af udlændingelovens § 24, nr. 5, jf. § 32, stk. 1, er således truffet samtidig med, at der blev truffet afgørelse efter udlændingelovens § 10, stk. 1, om ikke at meddele (B) opholdstilladelse i Danmark. Direktoratet lagde herved vægt på, at der forelå et langvarigt ulovligt ophold, der efter udlændingelovens § 24, nr. 5, kunne medføre udvisning, og at der ikke fandtes at foreligge særlige omstændigheder, der kunne tale for på trods heraf at meddele pågældende opholdstilladelse.

...

Til det af advokat (A) i skrivelse af 03.09.87 anførte skal bemærkes, at det efter direktoratets opfattelse må betragtes som et »grovere« tilfælde af ulovligt ophold, at (B) forinden udvisningen den 23.10.86 havde opholdt sig her i landet i *3 måneder og 10 dage* uden at have hverken visum eller opholdstilladelse, og at (B) ikke overholdt den af direktoratet i skrivelse af 29.04.86 fastsatte udrejsefrist, idet pågældende over for direktoratet har oplyst, at han først udrejste af Danmark 14 dage efter udløbet af den fastsatte udrejsefrist.

Ved direktoratets beslutning om udvisning den 23.10.86 foretoges i overensstemmelse med reglerne i udlændingelovens § 26 en afvejning af den pågældendes tilknytningsforhold til Danmark. Sammenfattende er det direktoratets opfattelse, at udvisningen under hensyn til, at det mellem (B) og (C) indgåede ægteskab havde varet mindre end 2 uger, ikke kunne anses for at virke særligt belastende.

Det bemærkes endelig, at spørgsmålet om, hvorvidt en udlænding bør udvises på grund af ophold her i landet uden fornøden tilladelse, afgøres selvstændigt af Direktoratet for Udlændinge (i første instans), medens spørgsmålet om, hvorvidt der strafferetligt bør reageres i anledning af det konstaterede ulovlige ophold, afgøres særskilt af anklagemyndigheden. Direktoratets afgørelse i henhold til § 24, nr. 5, er således ikke afhængig af, om og i givet fald hvilken beslutning anklagemyndigheden træffer vedrørende sanktionsspørgsmålet.

...«

I udtalelse af 12. oktober 1987 har Justitsministeriet anført, at ministeriet kan »henholde sig til den truffe afgørelse«.

Om det ovenfor refererede sagsforløb skal jeg bemærke følgende:

Ved Direktoratet for Udlændinges afgørelse af 24. oktober 1986 blev (B) udvist med tidsbegrænset indrejseforbud. Udrejsefristen blev fastsat til den 4. november 1986 »til efter byretsmødet«. (Det bemærkes, at der ikke blandt akterne ses at foreligge en kopi af udvisningsafgørelsen og forkynnelsen herom, og at afgørelsen i akterne skiftevis anføres at være truffet den 23. oktober 1986, 24. oktober 1986 og 27. oktober 1986).

Efter byrettens domsafsigelse blev sagen anket til Østre Landsret, og (B) blev i den forbindelse varetægtsfængslet i henhold til udlændingelovens § 35, stk. 1.

Den 13. november 1986 blev (B) imidlertid af Østre Landsret løsladt til bopælen. Herefter er der tilsyneladende ikke fastsat en ny udrejsefrist - hverken i forbindelse med Direktoratet for Udlændinges afgørelse af 10. december 1986 eller i forbindelse med Justitsministeriets afgørelse af 7. juli 1987. Justitsministeriet har da også i skrivelse af 14. september 1987 til advokat (A) anført, at ministeriet efter omstændighederne »udsætter fastsættelsen af (B's) udrejsefrist indtil videre med henblik på ombudsmandens behandling af sagen«.

På dette grundlag må jeg nærmest være af den opfattelse, at (B) har opholdt sig lovligt her i landet siden løsladelsen den 13. november 1986. Jeg går ud fra, at bl.a. dette forhold er indgået i Østre Landsrets overvejelser i forbindelse med udvisningsspørgsmålet, jf. det af landsretten anførte om den i den forbindelse foretagne afvejning af på den ene side de begåede lovovertrædelsers karakter og på den anden side (B's) personlige forhold, jf. udlændingelovens § 26.

Også da Justitsministeriet traf afgørelse i sagen den 7. juli 1987, var grundlaget et andet end ved Direktoratet for Udlændinges afgørelse om udvisning i oktober 1986; der var ikke fastsat en (fornyet) udrejsefrist, og der var nu tale om et ægteskab af ikke ganske kortvarig karakter. Spørgsmålet er herefter, om Justitsministeriet burde have tiltrådt direktoratets afgørelse med den af direktoratet anførte begrundelse for afgørelsen.

Under alle omstændigheder bør Østre Landsrets dom efter min opfattelse føre til en nyvurdering af sagen. Jeg bemærker herved, at administrationen i sin fortolkning af udlændingelovens § 26 vel i meget høj grad må være bundet af domstolenes vurderinger af de tilsvarende spørgsmål. Det kan efter min opfattelse ikke af forarbejderne til § 26 udledes, at der i højere grad skulle tages hensyn til en udlændings personlige forhold ved afgørelser om udvisning på grund af ulovligt ophold. Da karakteren af varigheden af (B's) ulovlige ophold her i landet næppe kan siges at være mere graverende end den kriminalitet, for hvilken han er domfældt, forekommer det mig betænkeligt, at den administrative vurdering i henhold til § 26 er faldet anderledes ud end den judicielle.

Jeg udbeder mig Justitsministeriets bemærkninger til de ovenfor nævnte spørgsmål.

...«

I skrivelse af 7. marts 1988 til mig anførte Justitsministeriet følgende:

»...

1. For så vidt angår spørgsmålet om, i hvilke perioder (B) har haft lovligt ophold her i landet bemærkes, at den pågældende først den 1. februar 1985 ansøgte om opholdsstilladelse på grundlag af et ægteskab med en dansk statsborger. Som også anført i landsrettens afgørelse opholdt (B) sig således uden opholdsstilladelse her i landet bl.a. i perioden fra begyndelsen af 1984 til den 1. februar 1985.

Justitsministeriet er af den opfattelse, at det ikke kan lægges til grund, at (B) i perioden fra den 13. november 1986 og til Justitsministeriet den 7. juli 1987 traf afgørelse i sagen havde »lovligt ophold« her i landet. Efter Justitsministeriets opfattelse indebærer udtrykket »lovligt ophold« eller »lovligt ... boet«, således som udtrykket anvendes bl.a. i udlændingelovens §§ 22-24, at den pågældende udlænding skal have den til ophold fornødne tilladelse. I tiden efter hans fornyede indrejse havde (B) ikke opholdsstilladelse og blev ved Direktoratet for Udlændinges afgørelse af 24. oktober 1986 udvist med udrejsefrist til den 4. november 1986. Det forhold, at (B) i en del af perioden var varetægtsfængslet, og at han ved varetægtsfængslingens ophør ikke straks blev udsendt af landet, kan efter Justitsministeriets opfattelse ikke tages som udtryk for, at der er meddelt ham stiltiende tilladelse til ophold i Danmark.

2. Ved Justitsministeriets vurdering af, om Direktoratet for Udlændinges afgørelse om udvisning skulle ændres, måtte Justitsministeriet i første række lægge vægt på det grundlag, der forelå for direktoratet, da afgørelsen om udvisning blev truffet i oktober 1986. Det forhold, at den pågældende havde opholdt sig her i landet under klagesagens behandling, indebar selvsagt endvidere, at den pågældendes ægteskab nu var af længere varighed end ved direktoratets afgørelse, men dette kunne efter Justitsministeriets opfattelse ikke i sig selv have afgørende betydning for sagens udfald. Det bemærkes i den forbindelse, at Justitsministeriet deler den opfattelse, at den administrative afgørelse af, om udvisning kan ske, jf. udlændingelovens § 26, ofte må foretages på grundlag af en vurdering af udlændinges personlige forhold m.v., der er beslægtet med den vurdering, der danner grundlaget for rettens afgørelse af, om udvisning kan ske på grund af et strafbart forhold. For så vidt angår tilknytning til det danske samfund, der er opnået ved et ulovligt ophold, vil de hensyn, der efter § 26 kan begrunde, at udvisning undlades, imidlertid ofte være mindre fremtrædende, end når tilknytningen er opnået gennem lovligt ophold. Se herom diskussionen i betænkning nr. 968/1982 om udlændingelovgivningen, s. 176.

I den foreliggende sag, hvor tilknytningen til det danske samfund i væsentlig grad var opnået under ulovligt ophold her i landet, var Justitsministeriet ved sin afgørelse af 7. juli 1987 - hvor ministeriet stadfæstede direktoratets udvisning med indrejseforbud indtil 1. juli 1989 - opmærksom på, at (B) ved Københavns Byrets dom af 15. november 1986 var udvist med indrejseforbud til 1. juli 1991.

3. På det nu foreliggende grundlag, herunder ikke mindst (B's) fortsatte ophold her i landet og hans ægteskab, har Direktoratet for Udlændinge den 10. februar 1988 efter en samlet vurdering besluttet at ophæve den meddelte udvisning og indrejseforbudet og meddelt (B) opholds- og arbejdstilladelse indtil den 10. februar 1989.«

Den 3. maj 1988 skrev jeg således til Justitsministeriet:

» ...

Jeg har noteret mig, at Direktoratet for Udlændinge nu efter en fornyet gennemgang af sagen den 10. februar 1988 har ophævet udvisningen af (B) med indrejseforbud gældende til den 1. juli 1989, og at Direktoratet for Udlændinge samtidig har meddelt (B) opholds- og arbejdstilladelse gæl-



dende til den 10. februar 1989 i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2.

Herefter finder jeg ikke grundlag for at foretage videre i sagen.

Der er dog anledning til at påpege, at baggrunden for min bemærkning i skrivelsen af 18. december 1987 om, at jeg nærmest var af den opfattelse, at (B) havde opholdt sig lovligt her i landet siden løsladelsen af ham den 13. november 1986, bl.a. byggede på følgende omstændigheder:

1. Da Direktoratet for Udlændinge den 24. oktober 1986 havde truffet afgørelse om, at (B) skulle udvises med indrejseforbud gældende til den 1. juli 1989, blev (B's) udrejsefrist fastsat til den 4. november 1987, d.v.s. den dag, hvor der skulle afholdes retsmøde i straffesagen mod ham. Der blev imidlertid ikke truffet foranstaltninger til at udsende (B) af landet, efter at Østre Landsret den 13. november 1986 havde truffet afgørelse om, at han skulle løslades. (B) blev blot løsladt til sin bopæl.

2. Efter at (B) var blevet løsladt den 13. november 1986, indgav han ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse på baggrund af sit ægteskab med (C). Med skrivelse af 10. december 1986 afslog Direktoratet for Udlændinge at imødekomme ansøgningen, der af direktoratet opfattedes som en ophævelse af den meddelte udvisning med indrejseforbud. Direktoratet for Udlændinge fastsatte imidlertid ikke nogen udrejsefrist i skrivelsen af 10. december 1986, ligesom man heller ikke fastholdt den tidligere meddelte udrejsefrist, der var fastsat til den 4. november 1986, smlg. herved udlændingelovens § 33, stk. 1.

3. Efter at advokat (A) som advokat for (B) havde påklaget Direktoratet for Udlændinges afgørelse til Justitsministeriet, stadfæstede ministeriet direktoratets afgørelse ved skrivelse af 7. juli 1987. Heller ikke i den forbindelse blev der fastsat en udrejsefrist for (B), smlg. herved udlændingelovens § 33, stk. 1.

4. Ved skrivelse af 14. september 1987 til advokat (A) meddelte Justitsministeriet, at man i anledning af advokat (A's) klage til mig havde »udsat fastsættelsen« af (B's) udrejsefrist. Dette må efter min mening opfattes som udtryk for, at der ikke var fastsat nogen udrejsefrist på det pågældende tidspunkt.

5. De danske myndigheder har udmærket været bekendt med, at (B) opholdt sig her i landet. Således gennemførtes ankebehandlingen af straffe-

sagen mod ham, og (B) må i den forbindelse være blevet indkaldt til retsmøde i Østre Landsret. Der ses imidlertid ikke at være taget skridt fra hverken Justitsministeriets, Direktoratet for Udlændinges eller fra politiets side til at udsende (B) af landet.

På baggrund af de nævnte omstændigheder er jeg fortsat af den opfattelse, at (B) har opholdt sig lovligt her i landet siden løsladelsen den 13. november 1986, og jeg skal i den forbindelse særligt bemærke, at en fornyet udvisning af (B) på grund af ulovligt ophold i den nævnte periode efter min opfattelse ikke ville have været mulig.

...«