

Udskriftsdato: tirsdag den 28. juli 2026

CIR1H nr 9504 af 13/05/2026 (Gældende)

Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet: Udvisning ved dom

Ministerium: Justitsministeriet

Journalnummer: CMS VB 11622

Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet: Udvisning ved dom

1. Overblik og tjekliste

I forbindelse med spørgsmålet om udvisning skal man særligt være opmærksom på følgende:

- Er der hjemmel til udvisning?
 - Se nærmere under pkt. 4.1.
- Er udvisning i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser?
 - Se nærmere under pkt. 4.2.
- Skal der tildeles en advarsel om udvisning i stedet for udvisning?
 - Se nærmere under pkt. 4.1.5.
- Er der grundlag for varetægtsfængsling før eller efter endelig dom?
 - Se nærmere under pkt. 4.3.
- Hvordan skal indrejseforbuddets varighed fastsættes i tilfælde af udvisning?
 - Se nærmere under pkt. 5.1.

2. Politiets efterforskning og sagsbehandling

Alle sager, hvor en udlænding sigtes for et strafbart forhold, der efter bestemmelserne i udlændingelovens §§ 22-23 kan føre til udvisning, skal efterforskes og sagsbehandles med det udgangspunkt, at der skal nedlægges påstand om udvisning.

2.1. Afhøring om udlændingens personlige forhold

Politiet skal afhøre alle udlændinge, der sigtes for strafbare forhold, om deres personlige og familiemæssige forhold.

Resultatet af afhøringen skal anvendes ved vurderingen af,

- om udlændingen kan udvises ved dom i forbindelse med en straffesag, eller
- om udlændingen eventuelt kan udvises administrativt af Udlændingestyrelsen.

Hvornår skal udlændingen afhøres?

Afhøringen bør foretages så hurtigt som muligt, fordi oplysningerne fra afhøringen skal indgå i forelæggelsen for Udlændingestyrelsen/Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI).

- Se nærmere herom under pkt. 3.1.

Har udlændingen pligt til at oplyse om sine personlige forhold?

En udlænding har ikke pligt til at give oplysninger til politiet om de i udlændingelovens § 26 nævnte forhold til brug for domstolens stillingtagen til spørgsmålet om udvisning i en straffesag.

Politiet skal i den forbindelse gå frem efter principperne i retsplejelovens § 752, stk. 1-4, således at det bl.a. sikres, at udlændingen vejledes om, at den pågældende ikke har pligt til at udtale sig.

Udlændingen bør endvidere vejledes om, at de oplysninger, der afgives til sagen, vil kunne indgå i vurderingen af strafferetlige forhold vedrørende den pågældende. Det bør fremgå af afhøringsrapporten, at udlændingen er vejledt om de pågældende forhold.

Hvad skal der afhøres om?

Ved udlændingeførelsen skal fokus være på, om udvisning af den pågældende udlænding ved dom vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig EMRK artikel 8 og EU-reglerne.

Politi og anklagemyndighed skal derfor i forbindelse med den efterforskningsmæssige gennemgang af sagen være opmærksom på materiale og oplysninger af relevans for spørgsmålet om udvisning, f.eks. rejselegitimation eller oplysninger om den pågældendes kontakt til personer i hjemlandet, rejseaktivitet i hjemlandet mv.

De oplysninger, som kommer frem ved førelsen, skal i relevant omfang undergives almindelig efterforskning, dvs. efterprøves og søges dokumenteret.

Oplysninger om tidligere straffesager kan endvidere være relevante at inddrage i efterforskningen, herunder navnlig tidligere domstolsafgørelser, hvor der måtte være taget stilling til spørgsmålet om udvisning af udlændingen. Også ældre forstraffe (dvs. også domme, der ligger mere end 10 år tilbage) kan inddrages i vurderingen af, om udlændingen skal udvises, jf. U 2004.2756/3H.

Asylansøgere

Hvis politiet eller anklagemyndigheden vurderer, at der i en straffesag mod en asylansøger kan blive tale om varetægtsfængsling efter endelig dom i medfør af hjemrejselovens § 14, stk. 2, skal asylansøgeren i forbindelse med udlændingeførelsen endvidere afhøres om personlige forhold, der kan bevirke, at varetægtsfængslingen vil virke særlig belastende for den pågældende. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis den pågældende er enlig og har små børn, eller hvis den pågældende er alvorligt syg og kan dokumentere det ved en lægeerklæring. Asylansøgeren bør desuden afhøres grundigt om disse forhold ved behandling af spørgsmålet i retten om eventuel varetægtsfængsling efter dom.

Oplyser asylansøgeren, at varetægtsfængsling vil virke særlig belastende, skal årsagen anføres i rapporten.

Oplyser asylansøgeren, at vedkommende har alvorlige helbredsproblemer og er under behandling, skal asylansøgeren anmodes om at give samtykke til, at helbredsoplysninger, der findes hos de organisationer og myndigheder, som administrerer asylcentre, kan indgå i vurderingen af, om asylansøgeren skal varetægtsfængsles efter hjemrejselovens § 14, stk. 2. Samtykkeerklæring findes som bilag til blanket P 612-61 (forelæggelsesblanket, der bruges ved administrative udvisninger).

Blanketten kan findes på POLNET under operativ/udlændinge/blanketter.

Oplysningerne fra asylansøgere skal i videst muligt omfang kontrolleres. Oplysninger fra personer med verserende asylansøgninger eller med opholdsgrundlag efter udlændingelovens §§ 7 eller 8 (flygtninge mv.), bør dog ikke efterprøves ved kontakt til pågældendes hjemland.

Forud for varetægtsfængsling skal politikredsen anmode Hjemrejsestyrelsen om en udtalelse om, hvornår den pågældende asylansøgers sag kan forventes afgjort, og om andre eventuelle forhold, der kan være af betydning for spørgsmålet om varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 14, stk. 2, herunder om asylansøgeren tilhører en nationalitet eller befolkningsgruppe, hvor alle eller et meget stort antal i praksis får asyl.

Umiddelbart forud for det retsmøde, hvor spørgsmålet om varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 14, stk. 2, forventes behandlet, skal anklagemyndigheden rette henvendelse til Hjemrejsestyrelsen med henblik på at få oplyst, hvorvidt der er ændringer i de forhold, der er af betydning for vurderingen af spørgsmålet om varetægtsfængsling.

- Læs mere om varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 14, stk. 2, under pkt. 4.3.2.

Tyrkiske statsborgere

Tyrkiske statsborgere kan være omfattet af Associeringsafgårelsen mellem Tyrkiet og EU. I forhold til disse personer skal udlændingeafhøringen navnlig afdække tilknytningen til det danske arbejdsmarked. Det kan endvidere være relevant at indhente oplysninger fra andre myndigheder (SKAT, ATP, kommunen mv.) om tilknytningen til arbejdsmarkedet.

Politiet skal så vidt muligt fremskaffe følgende oplysninger:

- Oplysninger om sigtedes herboende tyrkiske familiemedlemmer.
- Oplysning om/dokumentation for sigtedes historiske og aktuelle tilknytning til arbejdsmarkedet, herunder om varighed, omfang og type af beskæftigelse.
- Oplysning om/dokumentation for eventuel gennemført erhvervsuddannelse i Danmark.
- Oplysning om/dokumentation for sigtedes forældres/ægtefælles historiske og aktuelle tilknytning til arbejdsmarkedet, herunder om varighed/omfang af beskæftigelsen.

Oplysningerne skal forelægges for Udlændingestyrelsen eller Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI), jf. pkt. 3.1.

- Læs mere om Associeringsafgårelsen mellem Tyrkiet og EU og betingelserne for at være omfattet af denne under pkt. 4.2.4

Forsvarer og tolk

Den tiltaltes forsvarer skal orienteres om tidspunktet for afhøringen af udlændingen.

Der skal om fornødent anvendes tolk under afhøringen. Der skal i givet fald som udgangspunkt anvendes en tolk fra Rigspolitiets tolkeoversigt. Ægtefæller, børn og andre nærtstående eller personer, der står i et afhængighedsforhold til udlændingen, kan ikke anvendes som tolk.

2.2. Varetægtsfængsling før dom

I forbindelse med efterforskningen bør det overvejes, om der er grundlag for varetægtsfængsling af udlændingen.

- Læs mere om varetægtsfængsling under pkt. 4.3.

2.3. Administrativ udvisning eller afvisning mv.

Hvis det vurderes, at der ikke er hjemmel til udvisning ved dom efter reglerne i udlændingelovens § 22-23, f.eks. fordi der er tale om en sag, der kan afgøres med bøde eller advarsel, skal det vurderes, om der er grundlag for f.eks. en administrativ udvisning eller en afvisning af udlændingen.

Udlændingeloven indeholder en række regler om administrativ udvisning og afvisning af udlændinge. Reglerne fremgår af skemaet nedenfor:

	Hvorfor?	Hvilke udlændinge?	Hjemmel
Administrativ udvisning	Fare for statens sikkerhed/alvorlig trussel	Alle udlændinge uanset længde af ophold	§ 25*
	Mindre grov kriminalitet (bøde/advarsel)	Udlændinge med max 6 måneders lovligt ophold	§ 25 a, stk. 1
	Hensigt til ulovligt arbejde/ophold	3. landsstatsborgere med max 6 måneders lovligt ophold	§ 25 a, stk. 2, nr. 1
	Manglende midler til eget underhold	3. landsstatsborgere med max 6 måneders lovligt ophold	§ 25 a, stk. 2, nr. 2
	Andre hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed	Udlændinge med max 6 måneders lovligt ophold	§ 25 a, stk. 2, nr. 3
	Ulovligt ophold	Udlændinge uden lovligt ophold	§ 25 b**
Afvisning	Indrejseforbud, uønsket i SIS II, manglende visum, manglende rejsedokumentation mv.	Udlændinge, der forsøger at indrejse i Danmark.	§ 28***
Overførsel mv. efter reglerne i Dublinforordningen	Asylsagen skal behandles i en anden medlemsstat.	Asylansøgere	§ 29 a

* Afgørelser efter § 25, nr. 1, træffes af Udlændinge- og Integrationsministeriet, jf. § 46 g, stk. 1, men det er Justitsministeriet, der vurderer, om udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, jf. § 45 b, stk. 1.

** Afgørelser efter § 25 b træffes af Udlændingestyrelsen.

*** Kompetencen er delt mellem politiet og Udlændingestyrelsen, jf. udlændingelovens § 48.

Udlændingestyrelsen har udarbejdet en vejledning, der redegør for reglerne om administrativ udvisning og afvisning. Vejledningen findes på POLNET under operativ/udlændinge/vejledninger.

Kompetence og sagsgang

Det er som altovervejende hovedregel Udlændingestyrelsen, der træffer afgørelse i 1. instans om administrativ udvisning.

Vurderer politiet/anklagemyndigheden, at der kan være grundlag for en administrativ udvisning, kan politiet derfor forelægge sagen for Udlændingestyrelsen ved anvendelse af blanket (P612-61), der findes på POLNET under operativ/udlændinge/blanketter. Udlændingestyrelsen træffer herefter afgørelse i sagen.

Politiet skal forkynde afgørelsen over for udlændingen ved anvendelse af blanket (P612-62, P612-63 eller P612-64), der findes på POLNET.

Kompetencen til at træffe afgørelse om afvisning ved indrejsen efter udlændingelovens § 28, stk. 1-4, er som udgangspunkt tillagt politidirektøren, jf. udlændingelovens § 48. Udtrykker en udlænding ved indrejsen ønske om asyl, er kompetencen til at træffe afgørelse om afvisning tillagt Udlændingestyrelsen, jf. udlændingelovens § 48 a.

Administrativ frihedsberøvelse?

Hvis en udlænding udvises administrativt eller forventes udvist administrativt, skal det overvejes, om udlændingen skal frihedsberøves administrativt i medfør af hjemrejselovens § 16, stk. 1, med henblik på at sikre muligheden for udsendelse mv.

Hjemrejselovens § 16, stk. 1, 1. pkt., blev indført ved lov nr. 982 af 26. maj 2021 om hjemrejse for udlændinge uden lovligt ophold (hjemrejseloven), som trådte i kraft den 1. juni 2021. Det fremgår af forarbejderne, at der er tale om en videreførsel af tidligere gældende ret efter udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. pkt., jf. de specielle bemærkninger til hjemrejselovens § 16 (lovforslag nr. 203 af 26. marts 2021).

Udlændingemyndighederne har ansvaret for den indledende sagsbehandling i forbindelse med iværksættelse af en frihedsberøvelse og skal undersøge, om betingelserne for frihedsberøvelsen er opfyldt, og om frihedsberøvelse er nødvendig med henblik på at sikre en udlændings tilstedeværelse til brug for udsendelse mv. Afgørelser om frihedsberøvelser efter hjemrejselovens § 16 træffes af politidirektøren, jf. hjemrejselovens § 21, stk. 4. I praksis vil afgørelsen dog som udgangspunkt skulle træffes efter anmodning fra udlændingemyndighederne, jf. de specielle bemærkninger til hjemrejselovens § 16 (lovforslag nr. 203 af 26. marts 2021).

En administrativ frihedsberøvelse efter hjemrejselovens § 16 kan opretholdes i op til 3 døgn. Er udlændingen blevet anholdt for et strafbart forhold efter retsplejelovens regler, og iværksættes administrativ frihedsberøvelse efter hjemrejselovens § 16 i umiddelbar forlængelse heraf, regnes fristen fra tidspunktet for anholdelsen, jf. udlændingelovens § 37, stk. 1, 5. pkt.

Bliver udlændingen ikke løsladt inden udløbet af det tredje døgn, skal udlændingen fremstilles for retten, der tager stilling til frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse, jf. udlændingelovens § 37.

I forbindelse med fremstilling af udlændingen i retten skal der i forbindelse med gennemgang af sagen blandt andet ske dokumentation af udlændingemyndighedernes eventuelle afgørelse om administrativ udvisning, afvisning mv. samt udlændingemyndighedernes anmodning om frihedsberøvelse.

Retten skal tage stilling til frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse og skal i den forbindelse foretage en vis prøvelse af grundlaget for en eventuel administrativ udvisning, jf. U 2011.1788H, U 2011.1794H, U 2011.1799H og U 2011.1800H. De nævnte sager vedrørte lovligheden af administrativ

frihedsberøvelse af EU-statsborgere, som på grund af mindre grov kriminalitet var blevet udvist ved en administrativ afgørelse.

Ved beslutning om frihedsberøvelse efter § 36, stk. 1, 1. pkt., skal der navnlig lægges vægt på, om der er risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse, eller om udlændingen vil undvige eller lægge hindringer i vejen for forberedelsen af tilbagesendelses- eller udsendelsesprocessen.

Risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse, foreligger, når udlændingen ikke har medvirket under eller har lagt hindringer i vejen for sagens behandling, eller når der i øvrigt på baggrund af oplysningerne om udlændingen og opholdets varighed og karakter er grund til at antage, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse, jf. hjemrejselovens § 16, stk. 2.

Hjemrejselovens § 16, stk. 2, blev indført ved lov nr. 982 af 26. maj 2021 om hjemrejse for udlændinge uden lovligt ophold (hjemrejseloven), som trådte i kraft den 1. juni 2021. Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at der er tale om en videreførsel af tidligere gældende ret efter udlændingelovens § 36, stk. 9, jf. de specielle bemærkninger til hjemrejselovens § 16 (lovforslag nr. 203 af 26. marts 2021).

Det fremgår endvidere af forarbejderne til bestemmelsen, at de opregnede kriterier ikke er udtømmende.

Det skal endvidere indgå i rettens vurderingen af, om der skal ske frihedsberøvelse, om der er reel udsigt til udsendelse, og om de mindre indgribende foranstaltninger i hjemrejselovens §§ 11 og 12 eller udlændingelovens § 34 er tilstrækkelige til at sikre udlændingens tilstedeværelse.

For udlændinge i udsendelsesposition vil de mindre indgribende foranstaltninger kunne være deponering af pas og billet mv. efter hjemrejselovens § 11, eller pålæg om meldepligt efter hjemrejselovens § 12, mens det for udlændinge, hvis sag fortsat behandles af Udlændingestyrelsen, vil være foranstaltninger efter udlændingelovens § 34, jf. de specielle bemærkninger til hjemrejselovens § 16 (lovforslag nr. 203 af 26. marts 2021).

Det bemærkes, at hjemrejselovens § 16 også giver mulighed for administrativ frihedsberøvelse i sager, som ikke udspringer af en afgørelse om administrativ udvisning – f.eks. i tilfælde, hvor frihedsberøvelse foretages for at sikre muligheden for afvisning eller overførsel af en udlænding efter reglerne i Dublinforordningen, jf. hjemrejselovens § 16, stk. 5, eller i tilfælde, hvor det er nødvendigt for at sikre tilstedeværelsen af en udlænding, der er i transit i en dansk lufthavn med henblik på udsendelse, jf. hjemrejselovens § 16, stk. 10.

3. Forberedelse

Anklageren skal som led i behandlingen af en straffesag mod en udlænding være opmærksom på følgende:

- Der skal tages stilling til, om der skal indhentes en udtalelse om udvisningsspørgsmålet fra udlændingemyndighederne.
 - Se pkt. 3.1.
- Der skal tages stilling til, om der skal nedlægges påstand om udvisning eller en advarsel om udvisning.
 - Se pkt. 3.2.

- Der skal tages stilling til, om udvisningsspørgsmålet er tilstrækkeligt belyst til at kunne fremsende anklageskriftet til retten med en påstand om udvisning eller en advarsel om udvisning, eller om anklageskriftet skal fremsendes til retten med forbehold for en påstand om udvisning.
 - Se pkt. 3.2.3.
- Der skal forberedes en bevisførelse til brug for den retlige behandling af udvisningsspørgsmålet.
 - Se pkt. 3.4.
- Der skal forberedes en procedure om udvisningsspørgsmålet.
 - Se pkt. 3.5.
- Der skal tages stilling til, om der skal nedlægges påstand om varetægtsfængsling eller administrativ frihedsberøvelse efter dom.
 - Se pkt. 3.6.

3.1. Indhentelse af udtalelse fra udlændingemyndighederne

Det følger af udlændingelovens § 57, stk. 1, at anklagemyndigheden kan indhente en udtalelse fra Udlændingestyrelsen eller Styrelsen for International Rekruttering og Integration, forinden der nedlægges påstand om udvisning.

3.1.1. Retningslinjer for om - og i givet fald hvornår - der skal indhentes en udtalelse

Anklagemyndigheden skal som udgangspunkt i alle straffesager, hvor der er hjemmel til udvisning efter udlændingelovens §§ 22-23 eller § 25 c, indhente en udtalelse vedrørende spørgsmålet om udvisning fra udlændingemyndighederne.

Udtalelsen skal indhentes så tidligt som muligt og senest samtidig med, at anklageskriftet (eller retsmødebegæringen) sendes til retten med forbehold for påstand om udvisning.

Anklagemyndigheden kan dog undlade at indhente en udtalelse fra udlændingemyndighederne,

- hvis det er utvivlsomt, at udlændingen alene skal tildeles en advarsel om udvisning, eller
- hvis det er utvivlsomt, at udlændingen skal udvises i tilfælde, hvor udlændingen ikke har tilknytning til Danmark og alene opholder sig her på kortvarigt besøgsophold, på gennemrejse eller på tilsvarende turistlignende ophold.

Anklagemyndigheden skal dog altid indhente en udtalelse,

- hvis udlændingen er asylansøger, eller
- hvis udlændingen har - eller tidligere har haft - opholdstilladelse her i landet.

3.1.2. Formålet med at indhente en udtalelse

Formålet med at indhente en udtalelse fra udlændingemyndighederne er,

- at få fastlagt udlændingens opholdsgrundlag,
- at få fastlagt varigheden af udlændingens lovlige ophold i Danmark, samt
- at få fastlagt udlændingemyndighedernes vurdering af, om en udvisning vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK, EU-retten og Associeringsaftalekomplekset.

Vurderingen af, om en udlænding er omfattet af EU-reglerne eller Associeringsaftalekomplekset, foretages ligeledes af udlændingemyndighederne i forbindelse med anklagemyndighedens indhentelse af udtalelser i straffesager efter udlændingelovens § 57, jf. herved bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1.1.1).

3.1.3. Hvilken myndighed skal der indhentes en udtalelse fra?

Der skal indhentes en udtalelse fra følgende myndigheder:

- Udlændingestyrelsen skal høres, hvis udlændingen har ophold i Danmark på grundlag af asyl, familiesammenføring eller af humanitære grunde.
- Styrelsen for International Rekruttering og Integration skal høres, hvis udlændingen har ophold i Danmark efter EU-reglerne, eller hvis udlændingen har ophold på grundlag af beskæftigelse, herunder studie m.v.

I tvivlstilfælde kan høringen sendes til Udlændingestyrelsen.

Høringen skal sendes via sikker mail til Udlændingestyrelsen på udvisning@us.dk eller til Styrelsen for International Rekruttering og Integration på udvisning@siri.dk.

3.1.4. Hvilke oplysninger skal vedlægges forelæggelsen?

Følgende oplysninger skal vedlægges, når sagen forelægges for udlændingemyndighederne:

- Udkast til / kopi af anklageskrift (eller retsmødebæring)
- Politirapport om udlændingens personlige forhold (§ 26-afhøring)
- Straffeattest og/eller udskrift fra Kriminalregisteret
- En opgørelse over den tid, hvori udlændingen har været varetægtsfængslet forud for en senere domfældelse *eller* har udstået frihedsstraf *eller* været undergivet anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført ubetinget frihedsstraf, jf. udlændingelovens § 27, stk. 5.
- Øvrige oplysninger, der har betydning for vurderingen af udvisningsspørgsmålet

Anklageren skal være opmærksom på, om der er oplysninger i sagens materiale, som det er særligt vigtigt at få udlændingemyndighedernes bemærkninger til.

Det kan f.eks. være oplysninger fra en tredjelandstatsborger om, at pågældende har herboende mindreårige børn, som er danske statsborgere, idet dette kan betyde, at spørgsmålet om udvisning skal vurderes ift. EU-reglerne, jf. TEUF artikel 20. Se herom under pkt. 4.2.3.

Det kan ligeledes være oplysninger fra sagens øvrige materiale, som udlændingemyndighederne ikke nødvendigvis er bekendt med; f.eks. oplysninger i udlændingens pas om, at pågældende har været rejst til sit statsborgerskabsland.

I disse tilfælde skal anklageren i forbindelse med forelæggelsen anmode udlændingemyndighederne om specifikt at forholde sig hertil.

Opmærksomheden henledes på, at der alene må videregives oplysninger, som er relevante og tilstrækkelige for, at udlændingemyndighederne kan vurdere spørgsmålet om udvisning, jf. retshåndhævelseslovens § 4, stk. 3. Hvis et dokument indeholder personoplysninger, som ikke er nødvendige for denne vurdering, skal oplysningerne udtages eller slettes inden videregivelsen.

3.2. Retningslinjer for, om der skal nedlægges påstand om udvisning

Anklagemyndigheden skal nedlægge påstand om udvisning i overensstemmelse med følgende retningslinjer:

3.2.1. Udlændinge, som ikke er omfattet af EU-reglerne, jf. udlændingelovens § 26, stk. 2

Anklagemyndigheden skal nedlægge påstand om udvisning af udlændinge, som ikke er omfattet af EU-reglerne,

- hvis der er hjemmel til udvisning, jf. udlændingelovens §§ 22-23, og
- hvis udvisning ikke med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. udlændingelovens § 26, stk. 2.

Hvis der er hjemmel til udvisning, men hvis anklagemyndigheden vurderer, at udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, skal der nedlægges påstand om en advarsel om udvisning, jf. udlændingelovens § 24 b.

Hvis der er tvivl om, hvorvidt en udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, skal anklagemyndigheden nedlægge påstand om udvisning.

Ordene ”med sikkerhed” blev (gen)indsat i udlændingelovens § 26, stk. 2, ved lov nr. 1744 af 27. december 2016 om ændring af udlændingeloven. Følgende fremgår af bemærkningerne til lovændringen, jf. lovforslag nr. 49 af 9. november 2016, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2. :

”Efter forslaget vil den klare hovedregel i udvisningssager således være, at udlændinge, der idømmes frihedsstraf for begået kriminalitet, udvises. Udvisning kan kun undlades, hvis udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Sigtet med ændringen er, at flere udvises.

I de tilfælde, hvor der kan være usikkerhed om rækkevidden af de internationale forpligtelser, vil det være op til domstolene at vurdere konkret, om udvisning vil være mulig inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser. Det er lovgivers udtrykkelige ønske, at udvisning skal ske, medmindre det med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. ”

Tilfælde, hvor udlændingen er en tyrkisk statsborger

Efter Rigsadvokatens opfattelse skal spørgsmålet om, hvorvidt der skal nedlægges påstand om udvisning af en tyrkisk statsborger, som er omfattet af associeringsafgørelsen, men som ikke er omfattet af EU-reglerne, vurderes efter udlændingelovens § 26, stk. 2, jf. herved bl.a. U. 2021.4721H, U. 2022.195H og U. 2022.4829H.

3.2.2. Udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne, jf. udlændingelovens § 26 b

Anklagemyndigheden skal nedlægge påstand om udvisning af udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne,

- hvis der er hjemmel til udvisning, jf. udlændingelovens §§ 22-23, og
- hvis udvisning ikke er i strid med EU-retten, jf. udlændingelovens § 26 b.

Spørgsmålet om udvisning af udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne, skal således vurderes efter udlændingelovens § 26 b, og ikke efter udlændingelovens § 26, stk. 2, jf. bl.a. bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.1.1.3.).

Hvis der er hjemmel til udvisning, men hvis anklagemyndigheden vurderer, at udvisning vil være i strid med EU-retten, skal der nedlægges påstand om en advarsel om udvisning, jf. udlændingelovens § 24 b.

Hvis der er tvivl om, hvorvidt en udvisning vil være i strid med EU-retten, skal anklagemyndigheden nedlægge påstand om udvisning.

Der kan i den forbindelse henvises til lov nr. 755 af 20. juni 2025, hvor udlændingelovens § 26 b blev nyaffattet, så betingelserne for udvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed fremgår direkte af bestemmelsen. Følgende fremgår af bemærkningerne til lovændringen, jf. lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.3. :

”De danske myndigheder og domstole skal [...] i hvert enkelt tilfælde, hvor der rejses spørgsmål om udvisning af en udlænding, der er omfattet af EU-reglerne, foretage en samlet og konkret vurdering af, om en udvisning vil være i overensstemmelse med EU-retten. I tilfælde af tvivl vil det være op til domstolene at vurdere konkret, om der efter EU-retten vil kunne ske udvisning.”

3.2.3. Retningslinjer for udvisningspåstanden – diverse problemstillinger

Tilfælde, hvor udvisningspåstanden ikke kan nedlægges, når anlageskriftet sendes til retten

Der skal i anlageskriftet tages forbehold for påstand om udvisning, hvis anklagemyndigheden ikke er i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger – f.eks. om opholdsgrundlag eller varighed af lovligt ophold – til at kunne nedlægge påstand om udvisning på det tidspunkt, hvor anlageskriftet skal sendes til retten.

Anklagemyndigheden skal senere følge op på forbeholdet med en tilkendegivelse om udvisningspåstanden.

Der kan i den forbindelse henvises til TfK 2001.39, hvor landsretten udtalte, at en tilkendegivelse vedrørende udvisning ikke er en del af anlageskriftet, jf. retsplejelovens § 831 og § 832, og at der ikke i retsplejeloven er fastsat en tidsfrist for forkyndelse af en tilkendegivelse om udvisning. Herefter og i øvrigt af de af byretten anførte grunde tiltrådte landsretten, at den af anklagemyndigheden nedlagte udvisningspåstand var taget under påkendelse, selvom den først var blevet forkyndt for tiltalte under hovedforhandlingen i byretten.

Tilfælde, hvor udlændingen allerede er udvist med et indrejseforbud, der endnu ikke er udløbet

Anklagemyndigheden skal også nedlægge påstand om udvisning i overensstemmelse med ovenstående retningslinjer i tilfælde, hvor den pågældende udlænding tidligere er udvist med et indrejseforbud, der endnu ikke er udløbet. Udvisningspåstanden og påstanden om indrejseforbud skal i disse tilfælde formuleres på sædvanlig måde.

Der kan i den forbindelse henvises til U 2021.208H, hvor tiltalte var udvist af Danmark og meddelt et indrejseforbud for bestandig. Han blev efterfølgende i fem tilfælde straffet for at være indrejst i strid med indrejseforbuddet. I maj 2019 blev han løsladt og udsendt, men efter 14 dage rejste han igen ind i landet. Sagen angik for Højesteret således et 6.-gangstilfælde af ulovlig indrejse, jf. udlændingelovens § 59 b, stk. 2.

Med hensyn til spørgsmålet om udvisning tiltrådte Højesteret, at T blev udvist med indrejseforbud i 12 år, og at dette ikke berørte den tidligere idømte udvisning for bestandig.

Tilfælde, hvor udvisningspåstanden ved en fejl ikke er blevet nedlagt

Hvis anklagemyndigheden ved en fejl ikke har nedlagt påstand om udvisning under behandlingen af straffesagen i 1. instans, skal anklagemyndigheden inden sagens afslutning ved endelig dom tage forbehold for at rejse en særskilt sag om udvisning.

Se U 2004.2147H, hvor Højesteret udtalte, at udlændingelovens § 49, stk. 1, ikke er til hinder for, at det i særlige situationer tillades, at anklagemyndigheden efter straffesagens endelige afgørelse anlægger en særskilt sag om udvisning. Højesteret fandt således, at der måtte være adgang for anklagemyndigheden til efterfølgende at anlægge en særskilt sag om udvisning i en situation, hvor det beroede på en fejl, at påstand om udvisning ikke var blevet nedlagt under behandlingen af straffesagen i 1. instans, og hvor anklagemyndigheden inden sagens afslutning ved endelig dom havde taget forbehold om at rejse en særskilt sag om udvisning. I den pågældende sag blev udvisningspåstanden i ankemeddelelsen sidestillet med et sådant forbehold.

Tilfælde, hvor straffen skal fastsættes som en tillægsstraf, jf. straffelovens § 89

Anklagemyndigheden skal være opmærksom på vurderingen af udvisningsspørgsmålet, når straffen fastsættes som en tillægsstraf i medfør af straffelovens § 89.

Når straffen er fastsat som en tillægsstraf, skal spørgsmålet om udvisning afgøres efter princippet i straffelovens § 89.

Det skal ved afgørelsen om udvisning således vurderes, om udlændingen ville være blevet udvist ved den tidligere dom, såfremt forholdene i den aktuelle sag, var blevet påkendt samtidig.

Se herved f.eks. TfK 2020.666, TfK 2021.22/2, U 2021.4651Ø, U 2023.1552Ø, TfK 2024.52 og TfK 2025.108.

Tilfælde, hvor udlændingen er religiøs forkynner mv.

Efter udlændingelovens § 9 f kan der – når visse betingelser er opfyldt – gives opholdstilladelse til religiøse forkyndere, missionærer og udlændinge, der skal virke inden for et religiøst ordenssamfund.

Om en udlænding har opholdstilladelse efter denne bestemmelse belyses af udlændingemyndighederne i forbindelse med anklagemyndighedens indhentelse af en udtalelse om udvisningsspørgsmålet, jf. herom under pkt. 3.1.

Udlændingelovens § 25 c har følgende ordlyd:

”En udlænding med opholdstilladelse efter § 9 f kan uden for de i §§ 22 og 23 nævnte tilfælde udvises, hvis udlændingen er dømt for overtrædelse af bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 eller straffelovens §§ 136, 243, 260 a, 266, 266 a eller 266 b. ”

Anklagemyndigheden skal derfor vurdere, om der skal nedlægges påstand om udvisning efter udlændingelovens § 25 c, hvis der ikke er hjemmel til udvisning efter udlændingelovens §§ 22 eller 23, og hvis udlændingen har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 f.

– Se nærmere om betingelserne for udvisning efter udlændingelovens § 25 c under pkt. 4.1.4.

3.3. Formulering af påstand om udvisning

En påstand om udvisning skal angive hjemlen til udvisning samt indrejseforbuddets varighed.

En påstand om en advarsel om udvisning skal angive hjemlen til advarslen.

Eksempler – påstand om udvisning

Påstand om udvisning af en udlænding, som forventes idømt en ubetinget fængselsstraf på 4 måneder:

”Anklagemyndigheden nedlægger påstand om, at tiltalte udvises i medfør af udlændingelovens § 49, stk. 1, jf. § 22, stk. 1, med et indrejseforbud gældende i 6 år, jf. udlændingelovens § 32, stk. 4, nr. 4. ”

Påstand om udvisning af en udlænding, der har haft lovligt ophold i Danmark i 3 år, og som forventes idømt en betinget fængselsstraf på 10 måneder:

”Anklagemyndigheden nedlægger påstand om, at tiltalte udvises i medfør af udlændingelovens § 49, stk. 1, jf. § 22, stk. 2, med et indrejseforbud gældende i 4 år, jf. udlændingelovens § 32, stk. 4, nr. 2. ”

Påstand om udvisning af en udlænding, som forventes idømt en anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og som forventes idømt en ubetinget fængselsstraf på 2 år og 3 måneder, hvis der ikke idømmes en anden strafferetlig retsfølge:

”Anklagemyndigheden nedlægger påstand om, at tiltalte udvises i medfør af udlændingelovens § 49, stk. 1, jf. § 23, med et indrejseforbud gældende for bestandig, jf. udlændingelovens § 32, stk. 4, nr. 7. ”

Eksempler – påstand om en advarsel om udvisning

Påstand om en advarsel om udvisning til en udlænding, som ikke er omfattet af EU-reglerne, og som forventes idømt en ubetinget fængselsstraf:

"Anklagemyndigheden nedlægger påstand om, at tiltalte tildes en advarsel om udvisning i medfør af udlændingelovens § 49, stk. 1, jf. § 24 b, stk. 1, jf. § 22, stk. 1. "

Påstand om en advarsel om udvisning til en udlænding, som er omfattet af EU-reglerne, og som forventes idømt en ubetinget fængselsstraf:

"Anklagemyndigheden nedlægger påstand om, at tiltalte tildes en advarsel om udvisning i medfør af udlændingelovens § 49, stk. 1, jf. § 24 b, stk. 2, jf. § 22, stk. 1. "

3.4. Overvejelser om bevisførelse i anledning af udvisningspåstanden

Anklagemyndigheden skal forud for hovedforhandlingen overveje, hvordan udvisningsspørgsmålet skal belyses i retten. Det kan f.eks. ske ved følgende:

- Afhøring af udlændingen om pågældendes personlige forhold
- Afhøring af andre personer om udlændingens personlige forhold
- Dokumentation af en udtalelse fra udlændingemyndighederne om udvisningsspørgsmålet
- Dokumentation af evt. øvrig kriminalitet, som udlændingen har begået
- Dokumentation af bevisligheder (f.eks. om udlændingens indtægtsforhold)

Udlændingen bør afhøres grundigt om sine personlige forhold, og oplysningerne bør sikres tilført retsbogen, således at grundlaget for rettens afgørelse af udvisningsspørgsmålet er tydeligt belyst. Formålet hermed er bl.a., at retsbogen skal kunne danne grundlag for en eventuel vurdering af spørgsmålet om anke.

Som eksempel på en sag, hvor der opstod tvist om bevisførelsen vedrørende udvisningsspørgsmålet, kan der henvises til U 2025.2351H, som vedrørte spørgsmål om afhøring af udlændingens datter under en sag om ophævelse af en udvisningsdom, jf. udlændingelovens § 50, stk. 1. Højesteret fandt, at datterens forhold var tilstrækkeligt belyst, hvorfor der ikke var behov for en afhøring af hende. Højesteret udtalte i den forbindelse, at Danmarks internationale forpligtelser, herunder børnekonventionens artikel 12 om høring af børn, ikke kunne føre til en anden vurdering.

3.5. Forberedelse af procedure

Anklageren skal forud for hovedforhandlingen forberede en procedure om udvisningsspørgsmålet.

Proceduren bør indeholde følgende elementer:

- En redegørelse for de relevante faktiske forhold.
- En vurdering af, om der er hjemmel til udvisning ved dom.
- En vurdering af, hvilket retsgrundlag spørgsmålet om udvisning skal vurderes efter (f.eks. menneskerettighedskonventionen, opholdsdirektivet m.v.).
- En vurdering af, om udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. udlændingelovens § 26, stk. 2, eller om det vil være i strid med EU-retten, jf. udlændingelovens § 26 b.
- En vurdering af, hvor langt indrejseforbuddet skal være, hvis udlændingen bliver udvist.

Til brug for udarbejdelse af proceduren kan anklageren bruge en af Rigsadvokatens 3 procedureguides, som findes her.

3.6. Spørgsmålet om varetægtsfængsling efter dom

Hvis der er nedlagt påstand om udvisning af en udlænding, skal anklagemyndigheden overveje, om der – i forlængelse af, at retten afsiger dom i sagen – skal fremsættes en begæring om varetægtsfængsling, og i givet fald på hvilket grundlag. Det gælder uanset, om udlændingen har været varetægtsfængslet eller ej under sagen.

- Læs mere om varetægtsfængsling under pkt. 4.3.

4. Jura

Vurderingen af, om betingelserne for udvisning ved dom er opfyldt, består af to led:

For det første skal det vurderes, om der er hjemmel til udvisning efter reglerne i udlændingelovens §§ 22-23 eller § 25 c. Se nærmere under pkt. 4.1.

For det andet skal det vurderes, om en udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. § 26, stk. 2, eller i strid med EU-retten jf. § 26 b. Se nærmere under pkt. 4.2.

4.1. Hjemmel til udvisning ved dom

Det følger af udlændingelovens § 49, stk. 1, at når en udlænding dømmes for strafbart forhold, afgøres det efter anklagemyndighedens påstand ved dommen, om den pågældende skal udvises i medfør af §§ 22-23 eller 25 c eller tildes en advarsel i medfør af § 24 b.

Der er således hjemmel til udvisning ved dom efter udlændingelovens §§ 22-23 eller § 25 c:

- Se nærmere om udvisning ved ubetinget fængselsstraf, jf. § 22, stk. 1, under pkt. 4.1.1.
- Se nærmere om udvisning ved betinget fængselsstraf, jf. § 22, stk. 2, under pkt. 4.1.2.
- Se nærmere om udvisning ved anden strafferetlig retsfølge, jf. § 23, under pkt. 4.1.3.
- Se nærmere om udvisning af religiøse forkyndere mv., jf. § 25 c, under pkt. 4.1.4.
- Se nærmere om tildeling af advarsel, jf. § 24 b, under pkt. 4.1.5.

Det bemærkes, at bl.a. udlændingelovens § 22 og § 23 om udvisning blev nyaffattet ved lov nr. 755 af 20. juni 2025, som finder anvendelse på lovovertrædelser, der er begået den 1. juli 2025 eller senere. Med hensyn til vurderingen af, om der er hjemmel til udvisning for lovovertrædelser begået inden denne dato, henvises til den tidligere udgave af Rigsadvokatmeddelelsens afsnit om udvisning ved dom.

4.1.1. Ubetinget fængselsstraf

Udlændingelovens § 22, stk. 1, har følgende ordlyd:

”Udlændinge, der idømmes ubetinget fængselsstraf, udvises, jf. dog § 26, stk. 2. ”

Bestemmelsen finder anvendelse på lovovertrædelser, som er begået den 1. juli 2025 eller senere, jf. § 6 i lov nr. 755 af 20. juni 2025 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love.

Følgende fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 17:

”Den foreslåede affattelse af udlændingelovens § 22, stk. 1, vil medføre, at der vil være hjemmel til udvisning i alle tilfælde, hvor der idømmes ubetinget fængselsstraf, dvs. uanset længden af udlændingens ophold her i landet, straffens længde og kriminalitetens art. Det vil herefter alene være Danmarks internationale forpligtelser, der sætter grænsen for udvisning ved idømmelse af ubetinget fængselsstraf.”

4.1.2. Betinget fængselsstraf

Udlændingelovens § 22, stk. 2, har følgende ordlyd:

”Udlændinge, der har haft lovligt ophold her i landet i de sidste 5 år eller derunder, som idømmes betinget fængselsstraf, udvises, jf. dog § 26, stk. 2.”

Bestemmelsen finder anvendelse på lovovertrædelser, som er begået den 1. juli 2025 eller senere, jf. § 6 i lov nr. 755 af 20. juni 2025 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love.

Følgende fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 17:

”Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 22, stk. 2, svarer indholdsmæssigt til den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 24, nr. 2, om adgangen til udvisning af udlændinge, der har haft lovligt ophold her i landet i de sidste 5 år eller derunder og idømmes betinget fængselsstraf. Der vil således som hidtil også være hjemmel til udvisning af udlændinge, der har haft lovligt ophold her i landet i de sidste 5 år eller derunder og idømmes en fængselsstraf, der er betinget.”

Begrebet ”lovligt ophold i de sidste 5 år eller derunder”

Der er alene hjemmel til udvisning ved idømmelse af en betinget fængselsstraf, hvis udlændingen har haft lovligt ophold her i landet i de sidste 5 år eller derunder, jf. udlændingelovens § 22, stk. 2.

Om denne betingelse er opfyldt, vurderes af udlændingemyndighederne, når anklagemyndigheden anmoder udlændingemyndighederne om en udtalelse i medfør af udlændingelovens § 57.

– Se nærmere om udlændingemyndighedernes udtalelser under pkt. 3.1.

Begrebet ”lovligt ophold” er omtalt nærmere i forarbejderne til lov nr. 473 af 1. juli 1998 (lovforslag nr. 59 af 16. april 1998, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 15):

”Det er efter bestemmelsen en betingelse, at udlændingen har lovligt ophold. Herved forstås, at udlændingen lovligt opholder sig her i landet i medfør af en opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 6-9 (EF/EØS-borgere, asyl, familiesammenføring, andre særlige grunde), opholder sig lovligt i landet, fordi

den pågældende har visum, jf. udlændingelovens § 4, eller har lovligt ophold i landet, fordi der ikke over for den pågældende stilles krav om visum eller opholdstilladelse, jf. udlændingelovens §§ 1-3 og 5, stk. 2 (nordiske statsborgere, EF/EØS-borgere i op til 6 måneder, visumfri udlændinge og børn under 18 år med fast ophold hos forældremyndighedens indehaver).

Derimod er der ikke i denne forbindelse tale om lovligt ophold, hvis udlændingen alene har ret til at opholde sig her i landet, medens en ansøgning om opholdstilladelse behandles af udlændingemyndighederne. ”

Varigheden af det lovlige ophold beregnes efter udlændingelovens § 27.

Man skal i den forbindelse være særligt opmærksom på bestemmelsens stk. 5, som fastslår, at den tid,

- hvori en udlænding har været varetægtsfængslet forud for en senere domfældelse *eller*
- har udstået fængselsstraf *eller*
- har været undergivet anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført ubetinget fængselsstraf,

ikke medregnes i beregningen af varigheden af det lovlige ophold.

Derfor skal anklagemyndigheden vedlægge en opgørelse over den tid, hvor udlændingen har været varetægtsfængslet m.v., når udlændingemyndighederne anmodes om en udtalelse om udvisningsspørgsmålet i medfør af udlændingelovens § 57.

- Se nærmere om, hvilke oplysninger der skal vedlægges under pkt. 3.1.4.

Man skal endvidere være særligt opmærksom på, at varigheden af det lovlige ophold afbrydes, når der første gang afsiges dom om udvisning. Se U2014. 3210H, hvor Højesteret udtalte følgende:

”Der er ikke i udlændingeloven nogen udtrykkelig regulering af, hvordan beregningen skal foretages, når udvisning sker ved dom uden forudgående varetægtsfængsling, og det er ikke omtalt i forarbejderne. Højesteret finder det bedst stemmende med indholdet af udlændingelovens § 27, stk. 3 og 5, at beregningen af perioden for lovligt ophold ikke afbrydes ved anklagemyndighedens tilkendegivelse om, at der vil blive nedlagt påstand om udvisning, men regnes frem til det tidspunkt, hvor der første gang afsiges dom om ubetinget udvisning, uanset at afgørelsen eventuelt ikke kan fuldbyrdes på dette tidspunkt. ”

Udvisning kombineret med en betinget fængselsstraf med vilkår om samfundstjeneste

Der bør efter Rigsadvokatens opfattelse ikke knyttes vilkår om samfundstjeneste til en betinget fængselsstraf, hvis den pågældende udlænding samtidig udvises.

Det skyldes, at en afgørelse om udvisning medfører, at udlændingens ret til ophold i Danmark bortfalder, jf. udlændingelovens § 26 c. Det skyldes også, at udrejsefristen ved en betinget fængselsstraf regnes fra tidspunktet for endelig dom i sagen eller, hvis den pågældende ikke har været til stede ved domsafsigelsen, fra dommens forkyndelse, jf. udlændingelovens § 33, stk. 5, 3. pkt.

Se om denne problemstilling U2018. 2191H, hvor en udlænding blev dømt for uagtsomt manddrab i forbindelse med kørsel under tilsidesættelse af væsentlige hensyn til færdselssikkerheden. Højesterets

flertal (tre dommerne) udtalte med hensyn til straffastsættelsen, at *”fængselsstraffen kan gøres betinget med vilkår om samfundstjeneste, hvis han ikke udvises”*. Tiltalte blev idømt en betinget fængselsstraf med vilkår om samfundstjeneste og blev samtidig betinget udvist (efter de dagældende regler).

4.1.3. Anden strafferetlig retsfølge

Udlændingelovens § 23 har følgende ordlyd:

”Udlændinge, der idømmes en anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og som ville skulle udvises efter § 22, hvis der ikke var idømt en sådan anden strafferetlig retsfølge, udvises, jf. dog § 26, stk. 2.”

Bestemmelsen finder anvendelse på lovovertrædelser, som er begået den 1. juli 2025 eller senere, jf. § 6 i lov nr. 755 af 20. juni 2025 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love.

Følgende fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 17 (Rigsadvokatens understregninger):

”Den foreslåede affattelse af udlændingelovens § 23 vil medføre, at en udlænding, medmindre udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, skal udvises, hvis den pågældende idømmes en anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og udlændingen ville kunne udvises efter den foreslåede bestemmelse i § 22, hvis der ikke var idømt en sådan anden strafferetlig retsfølge.

En anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, omfatter bl.a. dom til anbringelse eller dom til ambulant behandling med mulighed for frihedsberøvelse efter straffelovens §§ 68 eller 69, dom til forvaring efter straffelovens § 70 og dom til ungdomssanktion efter straffelovens § 74 a.

Den foreslåede affattelse af udlændingelovens § 23 betyder således, at i tilfælde, hvor en udlænding ikke idømmes almindelig straf, men i stedet idømmes en sådan anden retsfølge, vil udlændingen skulle udvises – medmindre udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser – hvis der ville være hjemmel til at udvise udlændingen efter den foreslåede bestemmelse i § 22, hvis udlændingen var idømt almindelig straf.”

Efter Rigsadvokatens opfattelse omfatter begrebet ”anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse” ligeledes dom til behandling på psykiatrisk afdeling, fordi denne foranstaltning indebærer, at udlændingen kan indlægges (dvs. frihedsberøves).

Som eksempel på en sag, hvor en person blev udvist i forbindelse med en dom til behandling på psykiatrisk afdeling, kan der henvises til U 2022.1473H. Sagen omhandler spørgsmålet om ophævelse af udvisning efter udlændingelovens § 50 a, stk. 2, for en tyrkisk statsborger, der var dømt til behandling på psykiatrisk afdeling for tre tilfælde af voldtäkt.

En ambulant behandlingsdom uden mulighed for frihedsberøvelse kan ikke kombineres med udvisning, jf. udlændingelovens § 23 modsætningsvist.

4.1.4. Religiøse forkyndere m.v.

Udlændingelovens § 25 c har følgende ordlyd:

”En udlænding med opholdstilladelse efter § 9 f kan uden for de i §§ 22 og 23 nævnte tilfælde udvises, hvis udlændingen er dømt for overtrædelse af bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 eller straffelovens §§ 136, 243, 260 a, 266, 266 a eller 266 b. ”

Bestemmelsen finder anvendelse på lovovertrædelser, som er begået den 1. maj 2006 eller senere, jf. § 2 i lov nr. 429 af 10. maj 2006 om ændring af udlændingeloven.

Bestemmelsen omfatter personer med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 f. Efter denne bestemmelse kan der - når visse betingelser er opfyldt - gives opholdstilladelse til religiøse forkyndere, missionærer og udlændinge, der skal virke inden for et religiøst ordenssamfund.

Om en udlænding har opholdstilladelse efter denne bestemmelse belyses af udlændingemyndighederne i forbindelse med anklagemyndighedens indhentelse af en udtalelse om udvisningsspørgsmålet, jf. herom under pkt. 3.1.

Udlændingelovens § 25 c blev indsat ved lov nr. 429 af 10. maj 2006. Følgende fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. 128 af 25. januar 2006, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 8 (Rigsadvokatens understregning):

”Efter den foreslåede bestemmelse i § 25 c vil en religiøs forkynner m.v. kunne udvises, hvis den pågældende uden for de i §§ 22-24 nævnte tilfælde er dømt for overtrædelse af bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 eller straffelovens §§ 136, 140, 266, 266 a eller 266 b.

Den foreslåede bestemmelse vil få betydning i de tilfælde, hvor en religiøs forkynner m.v. ikke allerede i dag kan udvises som følge af et strafbart forhold. Det betyder, at der i praksis vil være tale om sager, hvor en religiøs forkynner m.v. idømmes bødestraf for nærmere angivne straffelovsovertrædelser, herunder straffelovens kap. 12 og 13, § 140 om forhånelse af et lovligt bestående religionssamfund og racismebestemmelsen i § 266 b. ”

De dagældende bestemmelser i udlændingelovens §§ 22-24 er efterfølgende blevet ophævet ved lov nr. 755 af 20. juni 2025 og erstattet med bestemmelserne i udlændingelovens §§ 22-23. Efter Rigsadvokatens opfattelse ændrer dette imidlertid ikke på, at udlændingelovens § 25 c er subsidær i forhold til udlændingelovens §§ 22-23. Udlændingelovens § 25 c har således kun betydning i de tilfælde, hvor der ikke er hjemmel til udvisning efter udlændingelovens §§ 22-23.

Hvis der er hjemmel til udvisning efter udlændingelovens § 25 c skal det vurderes, om udvisning må antages at være særligt belastende, jf. udlændingelovens § 26, stk. 1.

Det følger af bestemmelsen, at der ved afgørelsen om udvisning skal tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særlig belastende, navnlig på grund af følgende:

- udlændingens tilknytning til det danske samfund,

- udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold,
- udlændingens tilknytning til herboende personer,
- udvisningens konsekvenser for udlændingens herboende nære familiemedlemmer, herunder i relation til 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 (såkaldt ikke-asylrelevant overlast)

4.1.5. Advarsel om udvisning

Hvornår anvendes advarsel?

Det følger af udlændingelovens § 24 b, stk. 1 og 2, at en udlænding skal tildeles en advarsel, hvis der ikke er grundlag for at udvise pågældende efter §§ 22 eller 23, fordi dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. § 26, stk. 2, eller fordi det vil være i strid med EU-reglerne, jf. § 26 b.

Tildeling af advarsel er således en lovbestemt følge i de sager, hvor det vurderes, at Danmarks internationale forpligtelser er til hinder for en udvisning.

Reglerne om advarsel trådte i kraft den 16. maj 2018 ved lov nr. 469 af 14. maj 2018 og erstattede reglerne om betinget udvisning.

Hvem kan tildeles en advarsel?

Advarsel kan tildeles enhver udlænding og således både tredjelandstatsborgere, udlændinge omfattet af EU-reglerne og tyrkiske statsborgere omfattet af associeringsaftalen.

Muligheden for at tildele udlændinge omfattet af EU-reglerne en advarsel blev indført i udlændingelovens § 24 b, stk. 1, ved lov nr. 469 af 14. maj 2018, som trådte i kraft den 16. maj 2018. Efterfølgende er adgangen til at meddele advarsler til udlændinge omfattet af EU-reglerne blevet præciseret ved indsættelse af bestemmelsens stk. 2. Det skete ved lov nr. 755 af 20. juni 2025.

Tidligere tildelt advarsel

Det følger af udlændingelovens § 24 a, nr. 5, at der ved afgørelse om udvisning ved dom skal lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af, at udlændingen tidligere er tildelt en advarsel.

Formålet med bestemmelsen er at tydeliggøre, at det skal indgå som et skærpende element i afvejningen af, om udvisning fortsat med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, at en udlænding tidligere er tildelt en advarsel om, at fortsat kriminalitet kan føre til udvisning, og at udvisning efter omstændighederne kan anses for særlig påkrævet på grund af, at udlændingen er tildelt en sådan advarsel. Dette gælder, uanset hvornår et nyt strafbart forhold måtte blive begået. Den vægt, der kan lægges på en advarsel, mindskes dog med tiden, jf. lovforslag nr. 156 af 28. februar 2018, de almindelige bemærkninger pkt. 3.4.2.

Ny kriminalitet omfattet af udlændingelovens §§ 22-23 vil skulle føre til udvisning, hvis de forhold, der på tidspunktet for tildelingen af advarslen medførte, at udvisning ikke kunne ske, ikke længere er til stede.

Tilsvarende gælder, hvis den nye kriminalitet er så grov, at den – alene eller sammenholdt med den tidligere begåede kriminalitet – efter en afvejning fører til, at udvisning ikke med sikkerhed vil stride mod Danmarks internationale forpligtelser, uanset de personlige forhold, der tidligere bevirkede, at udvisning med sikkerhed ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Hvis Danmarks internationale forpligtelser forhindrer, at en advarsel følges op af en udvisning, *skal* den pågældende udlænding på ny have tildelt en advarsel.

Der er ikke fastsat en prøvetid til en advarsel. Der skal derfor som udgangspunkt lægges vægt på en advarsel, uanset hvornår et nyt strafbart forhold måtte blive begået. Som ovenfor nævnt vil den vægt, der kan tillægges en advarsel, dog mindskes med tiden.

Det er ikke en forudsætning for udvisning, at udlændingen tidligere er tildelt en advarsel eller betinget udvist, jf. f.eks. U 2025.1810H, hvor en 31-årig udlænding, der kom til Danmark som 5-årig, blev idømt 4 års fængsel for narkotikakriminalitet og udvist med indrejseforbud i 6 år, selvom pågældende ikke tidligere var straffet af betydning for udvisningsspørgsmålet.

4.2. Danmarks internationale forpligtelser

Det følger af udlændingelovens § 26, stk. 2, at en udlænding skal udvises efter §§ 22, 23 og 25, medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. dog § 26 b.

I den forbindelse har følgende internationale forpligtelser særlig relevans:

- Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), se pkt. 4.2.1
- Opholdsdirektivet, se pkt. 4.2.2.
- Traktaten om Den Europæiske Funktionsmåde (TEUF), se pkt. 4.2.3.
- Associeringsafgørelsen mellem Tyrkiet og EU, se pkt. 4.2.4.

Følgende internationale forpligtelser indeholder ligeledes relevante bestemmelser, jf. bl.a. bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 3.):

- FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, se pkt. 4.2.5.
- FN's Børnekonvention, se pkt. 4.2.5.
- FN's Flygtningekonvention, se pkt. 4.2.5.

4.2.1. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) – artikel 8

Ved vurderingen af, om udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, skal der navnlig foretages en vurdering af, om udvisning vil være forenelig med EMRK artikel 8.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

Stk. 2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed. ”

Den vurdering, der skal foretages i forhold til artikel 8, betyder *for det første*, at udvisningen skal være foreskrevet ved lov. Denne betingelse er opfyldt, hvis der er hjemmel til udvisning.

– Se nærmere om hjemmel til udvisning under pkt. 4.1.

For det andet skal udvisningen varetage et legitimt formål. I sager om udvisning på grund af strafbare forhold anerkender EMD generelt, at sådanne indgreb skal ”forebygge uro eller forbrydelse”, og at de derfor varetager et legitimt formål. Se f.eks. EMD’s afgørelse i sagen Sharafane mod Danmark (2024), præmis 48.

For det tredje skal indgrebet være nødvendigt i et demokratisk samfund for at forebygge uro eller forbrydelse. Om dette er tilfældet, beror på en *proportionalitetsvurdering*. Denne vurdering er i almindelighed afgørende for, om udvisning af en kriminel udlænding er forenelig med EMRK artikel 8, jf. bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.1.2.).

De kriterier, der skal indgå i vurderingen, fremgår bl.a. af EMD’s dom Maslov mod Østrig (2008), præmis 68. Den vægt, der skal lægges på de enkelte kriterier, afhænger af den konkrete sags omstændigheder, jf. dommens præmis 70.

De kriterier, der skal indgå i proportionalitetsvurderingen, er følgende:

- Kriminalitetens art og grovhed
- Udlændingens tilknytning til henholdsvis værtslandet og modtagerlandet
- Tiden efter den begåede kriminalitet og udlændingens adfærd i denne periode
- Hensynet til familielivet (hvis udlændingen har etableret egen familie)

Disse kriterier omtales nærmere nedenfor under pkt. 4.2.1.6.

I praksis inddeles udlændinge i fire kategorier, hvor der sondres mellem udlændinge afhængig af, hvor længe de har opholdt sig i værtsstaten (opvokset eller indrejst som voksne) og afhængig af, om de har etableret egen familie. Disse kategorier omtales nærmere nedenfor i pkt. 4.2.1.1.- 4.2.1.4.

Derudover sondres der mellem, om kriminaliteten er begået af en mindreårig eller en voksen. Kategorien mindreårige omtales nedenfor i pkt. 4.2.1.5.

4.2.1.1. Udvisning af udlændinge, der er opvokset i Danmark, og som ikke har etableret egen familie

Kriterier, der indgår i proportionalitetsvurderingen

Der skal foreligge meget tungtvejende grunde for at retfærdiggøre en udvisning, når der er tale om en fastboende udlænding, der er født her i landet eller indrejst som barn, og som har tilbragt det meste af sin barndom og ungdom her (herefter ”opvokset i Danmark”), jf. Maslov mod Østrig (2008), præmis 75.

I tilfælde, hvor der er tale om en udlænding, som ikke har etableret egen familie, skal der lægges vægt på følgende kriterier i proportionalitetsvurderingen, jf. præmis 71:

Kriminalitetens art og grovhed	Se nærmere under pkt. 4.2.1.6.1.
Udlændingens tilknytning til værtslandet og modtagerlandet	Se nærmere under pkt. 4.2.1.6.2.
Tiden efter den begåede kriminalitet og udlændingens adfærd i denne periode	Se nærmere under pkt. 4.2.1.6.3.

Ifølge dommens præmis 72 må det ved vurderingen af lovovertrædelsens karakter og alvor tages i betragtning, om den er begået af den pågældende som ung eller som voksen.

- Se nærmere om udvisning af mindreårige udlændinge under pkt. 4.2.1.5.

Højesteret har endvidere fastslået, at det følger af praksis fra EMD, at det som led i proportionalitetsvurderingen må indgå, hvilken varighed et eventuelt indrejseforbud har, herunder om det er for bestandig eller tidsbegrænset, jf. bl.a. U 2025.1964H.

- Se nærmere om indrejseforbuddets varighed under pkt. 5.1.1.

Højesteret har endvidere fastslået, at det følger af praksis fra EMD, at det som led i proportionalitetsvurderingen må indgå, om den pågældende er advaret om, at fortsat kriminalitet kan medføre udvisning, jf. bl.a. U 2025.1964H.

- Se nærmere om advarsel om udvisning under pkt. 4.1.5.

Den vægt, der skal lægges på de enkelte kriterier, afhænger af den konkrete sags omstændigheder, jf. Maslov mod Østrig (2008), præmis 70.

Udlændingelovens retningslinjer for udvisning af udlændinge, som har begået en af de kriminalitetsformer, som Menneskerettighedsdomstolen ser med alvor på

Forarbejderne til de danske udvisningsbestemmelser indeholder retningslinjer for, hvornår kriminelle udlændinge i almindelighed kan udvises, uden at det med sikkerhed vil være i strid med EMRK artikel 8. Retningslinjerne er fastsat på baggrund af en gennemgang af praksis fra EMD. Retningslinjerne fremgår af bemærkningerne til lov nr. 469 af 14. maj 2018 (lovforslag nr. 156 af 28. februar 2018, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.4.).

Ved lov nr. 755 af 20. juni 2025 er det fastslået, at disse retningslinjer – i sammenhæng med en gennemgang af nyere praksis fra EMD – fortsat er retvisende, jf. lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, pkt. 2.1.1.2.

Følgende retningslinjer er fastsat med hensyn til spørgsmålet om udvisning af udlændinge, der er opvokset i Danmark, og som ikke har etableret egen familie, jf. bemærkningerne til lov nr. 469 af 14. maj 2018 (lovforslag nr. 156 af 28. februar 2018, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.4.2.1.) (Rigsadvokatens understregning):

”Udlændinge- og Integrationsministeriet finder [...], at udvisning i almindelighed bør ske i de tilfælde, hvor en udlænding, der er født eller opvokset i Danmark eller kommet hertil som mindreårig og ikke har stiftet familie, idømmes 1 års fængsel (eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse) eller en strengere straf for de kriminalitetsformer, som Menneskerettighedsdomstolen ser med alvor på, herunder salg af narko, drab, voldelige overfald, brug af skydevåben, røveri, voldtægt, seksuelt misbrug af børn og de typer af kriminalitet i øvrigt, der er rettet mod andres fysiske integritet, herunder trusler.

Dette forudsætter dog, at der ikke er tale om et strafbart forhold begået som mindreårig [...], og at udlændingen har et vist minimum af tilknytning til det land, som den pågældende må forventes at tage ophold i [...].

Ved straffe, der ligger tæt på 1 års fængsel, forudsætter det endvidere som udgangspunkt, at den pågældende tidligere er straffet og i den forbindelse er blevet idømt fængselsstraf.

Hvis de nævnte forudsætninger ikke er til stede, er det ikke nødvendigvis udelukket, at der alligevel kan ske udvisning. ”

Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at det altid vil være en konkret vurdering, om en udlænding, der dømmes for et kriminelt forhold, kan udvises. Der kan således være grundlag for at udvise i sager, hvor der idømmes en fængselsstraf af kortere varighed end det ovennævnte udgangspunkt, ligesom det kan komme på tale at fravige retningslinjerne og således ikke udvise, selv om der idømmes en strengere straf.

Retspraksis

Der er truffet adskillige afgørelser vedrørende udvisning af kriminelle udlændinge. Der henvises i den forbindelse til Rigsadvokatens oversigt over retspraksis om udvisning. Praksisoversigten indeholder både afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og de danske domstole.

Opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at det ved hjælp af filtreringsfunktionen er muligt at udarbejde en afgrænset praksisoversigt, der alene indeholder sager om udvisning af udlændinge, der er opvokset i værtslandet, og som ikke har etableret egen familie. Det er endvidere muligt at sortere afgørelserne efter eksempelvis straffastsættelsen.

Til belysning af grænsen for, hvornår afgørelse om udvisning af udlændinge, der er opvokset i Danmark, og som ikke har etableret egen familie, med sikkerhed er i strid med EMRK artikel 8, kan der bl.a. henvises til Abdi mod Danmark (2021), Noorzae mod Danmark (2023), Sharifi mod Danmark (2023) og Sarac mod Danmark (2024).

Dommene er nærmere omtalt i forarbejderne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 om ændring af udlændingelovens og forskellige andre love (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt.

2.1.1.2.). EMD statuerede krænkelse af EMRK artikel 8 i alle sagerne og fremhævede i den forbindelse bl.a., at afgørelserne om udvisning var kombineret med indrejseforbud for bestandig eller i 12 år.

Domstolen bemærkede endvidere bl.a., at klagernes samlede kriminalitetshistorik ikke indikerede, at de generelt udgjorde en trussel mod den offentlige orden, selvom den kriminalitet, der førte til afgørelserne om udvisning, isoleret set var af en sådan karakter, at klagerne måtte anses for at udgøre en alvorlig trussel mod den offentlige orden.

I forarbejderne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.3) anføres bl.a. følgende om dommene:

”Det kan på baggrund af Menneskerettighedsdomstolens praksis udledes, at der navnlig kan være grundlag for at fravige udgangspunktet [om indrejseforbuddets varighed] ved udvisning af fastboende udlændinge, der er født i landet eller indrejst som børn og har tilbragt det meste af deres barndom og ungdom i landet, og som ikke har væsentlige forstraffe, jf. bl.a. de førnævnte sager Abdi mod Danmark, Noorzae mod Danmark, Sharifi mod Danmark, Nguyen mod Danmark og Sarac mod Danmark.”

Om mulighed for i medfør af udlændingelovens § 32, stk. 5, at meddele et indrejseforbud af kortere varighed end lovens udgangspunkt henvises til pkt. 5.1.2.

4.2.1.2. Udvisning af udlændinge, der er opvokset i Danmark, og som har etableret egen familie

Kriterier, der indgår i proportionalitetsvurderingen

Der skal foreligge meget tungtvejende grunde for at retfærdiggøre en udvisning, når der er tale om en fastboende udlænding, der er født her i landet eller indrejst som barn, og som har tilbragt det meste af sin barndom og ungdom her (herefter ”opvokset i Danmark”), jf. Maslov mod Østrig (2008), præmis 75.

I tilfælde, hvor der er tale om en udlænding, som har etableret egen familie, skal der lægges vægt på følgende kriterier i proportionalitetsvurderingen, jf. præmis 68:

Kriminalitetens art og grovhed	Se nærmere under pkt. 4.2.1.6.1.
Udlændingens tilknytning til værtslandet og modtagerlandet	Se nærmere under pkt. 4.2.1.6.2.
Tiden efter den begåede kriminalitet og udlændingens adfærd i denne periode	Se nærmere under pkt. 4.2.1.6.3.

... samt følgende momenter, som omhandler hensynet til familielivet:

De involverede personers nationalitet	Se nærmere under pkt. 4.2.1.6.4.
Den pågældendes familiemæssige situation, herunder varighed af ægteskab og andre momenter, der udtrykker, at parret har et effektivt familieliv	

Hvorvidt ægtefællen var bekendt med forbrydelsen ved begyndelsen af familielivet
Hvorvidt der er børn og i bekræftende fald børnenes alder
Alvorligheden af de vanskeligheder, som parret risikerer at blive mødt med i oprindelseslandet
Børnenes interesser og velbefindende, herunder navnlig alvoren af de vanskeligheder, som børnene må forventes at blive udsat for i modtagerlandet

Ifølge dommens præmis 72 kan den pågældendes alder spille en rolle ved anvendelsen af de nævnte kriterier. F.eks. må det ved vurderingen af lovovertrædelsens karakter og alvor tages i betragtning, om den er begået af den pågældende som ung eller som voksen.

- Se nærmere om udvisning af mindreårige udlændinge under pkt. 4.2.1.5.

Højesteret har endvidere fastslået, at det følger af praksis fra EMD, at det som led i proportionalitetsvurderingen må indgå, hvilken varighed et eventuelt indrejseforbud har, herunder om det er for bestandig eller tidsbegrænset, jf. bl.a. U 2025.1964H.

- Se nærmere om indrejseforbuddets varighed under pkt. 5.1.1.

Højesteret har endvidere fastslået, at det følger af praksis fra EMD, at det som led i proportionalitetsvurderingen må indgå, om den pågældende er advaret om, at fortsat kriminalitet kan medføre udvisning, jf. bl.a. U 2025.1964H.

- Se nærmere om advarsel om udvisning under pkt. 4.1.5.

Den vægt, der skal lægges på de enkelte kriterier, afhænger af den konkrete sags omstændigheder, jf. Maslov mod Østrig (2008), præmis 70.

Udlændingelovens retningslinjer for udvisning af udlændinge, som har begået en af de kriminalitetsformer, som Menneskerettighedsdomstolen ser med alvor på

Forarbejderne til de danske udvisningsbestemmelser indeholder retningslinjer for, hvornår kriminelle udlændinge i almindelighed kan udvises, uden at det med sikkerhed vil være i strid med EMRK artikel 8. Retningslinjerne er fastsat på baggrund af en gennemgang af praksis fra EMD. Retningslinjerne fremgår af bemærkningerne til lov nr. 469 af 14. maj 2018 (lovforslag nr. 156 af 28. februar 2018, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.4.).

Ved lov nr. 755 af 20. juni 2025 er det fastslået, at disse retningslinjer – i sammenhæng med en gennemgang af nyere praksis fra EMD – fortsat er retvisende, jf. lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, pkt. 2.1.1.2.

Følgende retningslinjer er fastsat med hensyn til spørgsmålet om udvisning af udlændinge, der er opvokset i Danmark, og som har etableret egen familie, jf. bemærkningerne til lov nr. 469 af 14. maj 2018 (lovforslag nr. 156 af 28. februar 2018, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.4.2.2.) (Rigsadvokatens understregning):

"Udlændinge- og Integrationsministeriet finder [...], at udvisning i almindelighed bør ske i de tilfælde, hvor en udlænding, der er født eller opvokset i Danmark eller kommet hertil som mindreårig og har stiftet familie, idømmes 2 års fængsel (eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse) eller en strengere straf for de kriminalitetsformer, som Menneskerettighedsdomstolen ser med alvor på, herunder salg af narko, drab, voldelige overfald, brug af skydevåben, røveri, voldtægt, seksuelt misbrug af børn og de typer af kriminalitet i øvrigt, der er rettet mod andres fysiske integritet, herunder trusler.

Dette forudsætter dog, at udlændingen har et vist minimum af tilknytning til det land, som den pågældende må forventes at tage ophold i [...], og at det ikke i praksis vil være umuligt for familien at følge med udlændingen til det pågældende land.

Ved straffe, der ligger tæt på 2 års fængsel, forudsætter det endvidere som udgangspunkt, at den pågældende tidligere er straffet og i den forbindelse er blevet idømt fængselsstraf.

Hvis de nævnte forudsætninger ikke er til stede, er det ikke udelukket, at der alligevel kan ske udvisning. "

Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at det altid vil være en konkret vurdering, om en udlænding, der dømmes for et kriminelt forhold, kan udvises. Der kan således være grundlag for at udvise i sager, hvor der idømmes en fængselsstraf af kortere varighed end det ovennævnte udgangspunkt, ligesom det kan komme på tale at fravige retningslinjerne og således ikke udvise, selv om der idømmes en strengere straf.

Retspraksis

Der er truffet adskillige afgørelser vedrørende udvisning af kriminelle udlændinge. Der henvises i den forbindelse til Rigsadvokatens oversigt over retspraksis om udvisning. Praksisoversigten indeholder både afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og de danske domstole.

Opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at det ved hjælp af filtreringsfunktionen er muligt at udarbejde en afgrænset praksisoversigt, der alene indeholder sager om udvisning af udlændinge, der er opvokset i værtslandet, og som har etableret egen familie. Det er endvidere muligt at sortere afgørelserne efter eksempelvis straffastsættelsen.

Til belysning af grænsen for, hvornår en afgørelse om udvisning af en voksen udlænding, der er opvokset i Danmark, og som har etableret egen familie, med sikkerhed er i strid med EMRK artikel 8, kan sagen Nguyen mod Danmark (2024) fremhæves.

EMD statuerede krænkelse af EMRK artikel 8 i sagen og fremhævede i den forbindelse bl.a., at afgørelsen om udvisning var kombineret med indrejseforbud for i 12 år. I den forbindelse bemærkede Domstolen, at klagerens samlede kriminalitetshistorik ikke indikerede, at hun generelt udgjorde en trussel mod den offentlige orden, selvom den kriminalitet, der førte til afgørelsen om udvisning, isoleret var af en sådan karakter, at hun måtte anses for at udgøre en trussel mod den offentlige orden.

Dommen er nærmere omtalt i bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 om ændring af udlændingelovens og forskellige andre love (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.1.2.).

Dommen er ligeledes omtalt I lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.1.3, hvor det fremgår, at der navnlig kan være grundlag for at fravige udgangspunktet om indrejseforbuddets fastsættelse på baggrund af den idømte straf ved udvisning af fastboende udlændinge født eller indrejst som barn uden væsentlige forstraffe, jf. også pkt. 4.2.1.1.

Om mulighed for i medfør af udlændingelovens § 32, stk. 5, at meddele et indrejseforbud af kortere varighed end lovens udgangspunkt henvises til pkt. 5.1.2.

4.2.1.3. Udvisning af udlændinge, der er kommet til Danmark som voksne, og som ikke har etableret egen familie

Kriterier, der indgår i proportionalitetsvurderingen

I tilfælde, hvor der er tale om en udlænding, som ikke har etableret egen familie, skal der lægges vægt på følgende kriterier i proportionalitetsvurderingen, jf. Maslov mod Østrig (2008), præmis 68:

Kriminalitetens art og grovhed	Se nærmere under pkt. 4.2.1.6.1.
Udlændingens tilknytning til værtslandet og modtagerlandet	Se nærmere under pkt. 4.2.1.6.2.
Tiden efter den begåede kriminalitet og udlændingens adfærd i denne periode	Se nærmere under pkt. 4.2.1.6.3.

Ifølge dommens præmis 72 kan den pågældendes alder spille en rolle ved anvendelsen af de nævnte kriterier. F.eks. må det ved vurderingen af lovovertrædelsens karakter og alvor tages i betragtning, om den er begået af den pågældende som ung eller som voksen.

– Se nærmere om udvisning af mindreårige udlændinge under pkt. 4.2.1.5.

Højesteret har endvidere fastslået, at det følger af praksis fra EMD, at det som led i proportionalitetsvurderingen må indgå, hvilken varighed et eventuelt indrejseforbud har, herunder om det er for bestandig eller tidsbegrænset, jf. bl.a. U 2025.1964H.

– Se nærmere om indrejseforbuddets varighed under pkt. 5.1.1.

Højesteret har endvidere fastslået, at det følger af praksis fra EMD, at det som led i proportionalitetsvurderingen må indgå, om den pågældende er advaret om, at fortsat kriminalitet kan medføre udvisning, jf. bl.a. U 2025.1964H.

– Se nærmere om advarsel om udvisning under pkt. 4.1.5.

Den vægt, der skal lægges på de enkelte kriterier, afhænger af den konkrete sags omstændigheder, jf. Maslov mod Østrig (2008), præmis 70.

Udlændingelovens retningslinjer for udvisning af udlændinge, som har begået en af de kriminalitetsformer, som Menneskerettighedsdomstolen ser med alvor på

Forarbejderne til de danske udvisningsbestemmelser indeholder retningslinjer for, hvornår kriminelle udlændinge i almindelighed kan udvises, uden at det med sikkerhed vil være i strid med EMRK artikel 8. Retningslinjerne er fastsat på baggrund af en gennemgang af praksis fra EMD. De pågældende retningslinjer fremgår af bemærkningerne til lov nr. 469 af 14. maj 2018 (lovforslag nr. 156 af 28. februar 2018, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.4.).

Ved lov nr. 755 af 20. juni 2025 er det fastslået, at disse retningslinjer – i sammenhæng med en gennemgang af nyere praksis fra EMD – fortsat er retvisende, jf. lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, pkt. 2.1.1.2.

Følgende retningslinjer er fastsat med hensyn til spørgsmålet om udvisning af udlændinge, der er kommet til Danmark som voksne, og som ikke har etableret egen familie, jf. bemærkningerne til lov nr. 469 af 14. maj 2018 (lovforslag nr. 156 af 28. februar 2018, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.4.2.3.):

”[...] Menneskerettighedsdomstolen [har] så vidt ses i alle tilfælde accepteret udvisning af kriminelle udlændinge, der er kommet til værtslandet som voksne og ikke har stiftet familie. Højesteret har behandlet flere sager om udvisning af udlændinge i denne kategori.

Kategorien omfatter mange forskellige grupper af kriminelle udlændinge. Omfattet af kategorien er således f.eks. både udlændinge, der alene har opholdt sig kort tid i Danmark med det ene formål at begå kriminalitet, og udlændinge, der har opholdt sig i Danmark hele deres voksne liv.

Der vil i sager om kriminelle udlændinge, der er kommet til Danmark som voksne og ikke har stiftet familie, typisk være en vid adgang til at udvise. ”

Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at det altid vil være en konkret vurdering, om en udlænding, der dømmes for et kriminelt forhold, kan udvises. Der kan således være grundlag for at udvise i sager, hvor der idømmes en fængselsstraf af kortere varighed end det ovennævnte udgangspunkt, ligesom det kan komme på tale at fravige retningslinjerne og således ikke udvise, selv om der idømmes en strengere straf.

Retspraksis

Der er truffet adskillige afgørelser vedrørende udvisning af kriminelle udlændinge. Der henvises i den forbindelse til Rigsadvokatens oversigt over retspraksis om udvisning. Praksisoversigten indeholder både afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og de danske domstole.

Opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at det ved hjælp af filtreringsfunktionen er muligt at udarbejde en afgrænset praksisoversigt, der alene indeholder sager om udvisning af udlændinge, der er kommet til Danmark som voksne, og som ikke har etableret egen familie. Det er endvidere muligt at sortere afgørelserne efter eksempelvis straffastsættelsen.

4.2.1.4. Udvisning af udlændinge, der er kommet til Danmark som voksne, og som har etableret egen familie

Kriterier, der indgår i proportionalitetsvurderingen

I tilfælde, hvor der er tale om en udlænding, som har etableret egen familie, skal der lægges vægt på følgende kriterier i proportionalitetsvurderingen, jf. Maslov mod Østrig (2008), præmis 68:

Kriminalitetens art og grovhed	Se nærmere under pkt. 4.2.1.6.1.
Udlændingens tilknytning til værtslandet og modtagerlandet	Se nærmere under pkt. 4.2.1.6.2.
Tiden efter den begåede kriminalitet og udlændingens adfærd i denne periode	Se nærmere under pkt. 4.2.1.6.3.

... samt følgende momenter, som omhandler hensynet til familielivet:

De involverede personers nationalitet	Se nærmere under pkt. 4.2.1.6.4.
Den pågældendes familiemæssige situation, herunder varighed af ægteskab og andre momenter, der udtrykker, at parret har et effektivt familieliv	
Hvorvidt ægtefællen var bekendt med forbrydelsen ved begyndelsen af familielivet	
Hvorvidt der er børn og i bekræftende fald børnenes alder	
Alvorligheden af de vanskeligheder, som parret risikerer at blive mødt med i oprindelseslandet	
Børnenes interesser og velbefindende, herunder navnlig alvoren af de vanskeligheder, som børnene må forventes at blive udsat for i modtagerlandet	

Ifølge dommens præmis 72 kan den pågældendes alder spille en rolle ved anvendelsen af de nævnte kriterier. F.eks. må det ved vurderingen af lovovertrædelsens karakter og alvor tages i betragtning, om den er begået af den pågældende som ung eller som voksen.

– Se nærmere om udvisning af mindreårige udlændinge under pkt. 4.2.1.5.

Højesteret har endvidere fastslået, at det følger af praksis fra EMD, at det som led i proportionalitetsvurderingen må indgå, hvilken varighed et eventuelt indrejseforbud har, herunder om det er for bestandig eller tidsbegrænset, jf. bl.a. U 2025.1964H.

– Se nærmere om indrejseforbuddets varighed under pkt. 5.1.1.

Højesteret har endvidere fastslået, at det følger af praksis fra EMD, at det som led i proportionalitetsvurderingen må indgå, om den pågældende er advaret om, at fortsat kriminalitet kan medføre udvisning, jf. bl.a. U 2025.1964H.

– Se nærmere om advarsel om udvisning under pkt. 4.1.5.

Den vægt, der skal lægges på de enkelte kriterier, afhænger af den konkrete sags omstændigheder, jf. Maslov mod Østrig (2008), præmis 70.

Udlændingelovens retningslinjer for udvisning af udlændinge, som har begået en af de kriminalitetsformer, som Menneskerettighedsdomstolen ser med alvor på

Forarbejderne til de danske udvisningsbestemmelser indeholder retningslinjer for, hvornår kriminelle udlændinge i almindelighed kan udvises, uden at det med sikkerhed vil være i strid med EMRK artikel 8. Retningslinjerne er fastsat på baggrund af en gennemgang af praksis fra EMD. De pågældende retningslinjer fremgår af bemærkningerne til lov nr. 469 af 14. maj 2018 (lovforslag nr. 156 af 28. februar 2018, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.4.).

Ved lov nr. 755 af 20. juni 2025 er det fastslået, at disse retningslinjer – i sammenhæng med en gennemgang af nyere praksis fra EMD – fortsat er retvisende, jf. lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, pkt. 2.1.1.2.

Følgende retningslinjer er fastsat med hensyn til spørgsmålet om udvisning af udlændinge, der er kommet til Danmark som voksne, og som har etableret egen familie, jf. bemærkningerne til lov nr. 469 af 14. maj 2018 (lovforslag nr. 156 af 28. februar 2018, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.4.2.4.) (Rigsadvokatens understregning):

”Udlændinge- og Integrationsministeriet finder [...], at udvisning i almindelighed bør ske i de tilfælde, hvor en udlænding, der er kommet til Danmark som voksen og har stiftet familie, idømmes 1 års fængsel (eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse) eller en strengere straf for de kriminalitetsformer, som Menneskerettighedsdomstolen ser med alvor på, herunder salg af narko, drab, voldelige overfald, brug af skydevåben, røveri, voldtægt, seksuelt misbrug af børn og de typer af kriminalitet i øvrigt, der er rettet mod andres fysiske integritet, herunder trusler.

Dette forudsætter dog, at det ikke i praksis vil være umuligt for familien at følge med udlændingen til det pågældende land [...].

Ved straffe, der ligger tæt på 1 års fængsel, forudsætter det endvidere som udgangspunkt, at den pågældende tidligere er straffet og i den forbindelse er blevet idømt fængselsstraf.

Hvis de nævnte forudsætninger ikke er til stede, er det ikke nødvendigvis udelukket, at der alligevel kan ske udvisning. ”

Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at det altid vil være en konkret vurdering, om en udlænding, der dømmes for et kriminelt forhold, kan udvises. Der kan således være grundlag for at udvise i sager, hvor der idømmes en fængselsstraf af kortere varighed end det ovennævnte udgangspunkt, ligesom det kan komme på tale at fravige retningslinjerne og således ikke udvise, selv om der idømmes en strengere straf.

Retspraksis

Der er truffet adskillige afgørelser vedrørende udvisning af kriminelle udlændinge. Der henvises i den forbindelse til Rigsadvokatens oversigt over retspraksis om udvisning. Praksisoversigten indeholder både afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og de danske domstole.

Opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at det ved hjælp af filtreringsfunktionen er muligt at udarbejde en afgrænset praksisoversigt, der alene indeholder sager om udvisning af udlændinge, der er kommet til Danmark som voksne, og som har etableret egen familie. Det er endvidere muligt at sortere afgørelserne efter eksempelvis straffastsættelsen.

4.2.1.5. Udvisning af mindreårige udlændinge

Kriterier, der indgår i proportionalitetsvurderingen

Når det drejer sig om kriminalitet, der er begået af en mindreårig, er der et særligt hensyn at tage til den mindreåriges interesser og muligheden for reintegration, jf. Maslov mod Østrig (2008), præmis 82 og 83. Der er kun en begrænset adgang til udvisning, hvis der er tale om ikke-voldelig kriminalitet begået af en mindreårig, jf. præmis 84, mens meget alvorlig voldelig kriminalitet kan retfærdiggøre udvisning, jf. præmis 85.

Tilsvarende fremgår bl.a. af Külecki mod Østrig (2017), præmis 45-46, og Ahmed mod Danmark (2022), præmis 21.

I tilfælde, hvor der er tale om en mindreårig udlænding, skal der endvidere lægges vægt på følgende kriterier i proportionalitetsvurderingen, jf. Maslov mod Østrig (2008), præmis 68:

Kriminalitetens art og grovhed	Se nærmere under pkt. 4.2.1.6.1.
Udlændingens tilknytning til værtslandet og modtagerlandet	Se nærmere under pkt. 4.2.1.6.2.
Tiden efter den begåede kriminalitet og udlændingens adfærd i denne periode	Se nærmere under pkt. 4.2.1.6.3.

Højesteret har endvidere fastslået, at det følger af praksis fra EMD, at det som led i proportionalitetsvurderingen må indgå, hvilken varighed et eventuelt indrejseforbud har, herunder om det er for bestandig eller tidsbegrænset, jf. bl.a. U 2025.1964H.

- Se nærmere om indrejseforbuddets varighed under pkt. 5.1.1.

Højesteret har endvidere fastslået, at det følger af praksis fra EMD, at det som led i proportionalitetsvurderingen må indgå, om den pågældende er advaret om, at fortsat kriminalitet kan medføre udvisning, jf. bl.a. U 2025.1964H.

- Se nærmere om advarsel om udvisning under pkt. 4.1.5.

Den vægt, der skal lægges på de enkelte kriterier, afhænger af den konkrete sags omstændigheder, jf. Maslov mod Østrig (2008), præmis 70. I den forbindelse bemærkes, at der skal foreligge meget tungtvejende grunde for at retfærdiggøre en udvisning, hvis der er tale om en mindreårig, fastboende

udlænding, der er født her i landet eller indrejst som barn, og som har tilbragt det meste af sin barndom og ungdom her, jf. Maslov mod Østrig (2008), præmis 75.

Retspraksis

Der er truffet adskillige afgørelser vedrørende udvisning af kriminelle udlændinge. Der henvises i den forbindelse til Rigsadvokatens oversigt over retspraksis om udvisning. Praksisoversigten indeholder både afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og de danske domstole.

Derudover kan der henvises til følgende domme afsagt af Højesteret om udvisning af mindreårige:

I U 2020.132H blev en på gerningstidspunktet knap 16-årig udlænding, hvis far var unionsborger, idømt en fællesstraf på 3 år og 6 måneders fængsel samt udvist for bestandig for overfald med bl.a. knivstik i brystet begået i forening med flere gerningsmænd. Overfaldet fandt sted mindre end to måneder efter, at udlændingen var dømt for ligeartet kriminalitet. Om udvisningsspørgsmålet udtalte Højesteret bl.a. følgende:

”Efter arten og grovheden af såvel hans nuværende som hans tidligere kriminalitet finder Højesteret efter en samlet vurdering, at de hensyn, der taler for udvisning af T, herunder risikoen for, at han igen vil begå alvorlig personfarlig kriminalitet, er så tungtvejende, at de har større vægt end de hensyn, som taler imod udvisning. Det forhold, at han var mindreårig, da han begik kriminaliteten, kan efter omstændighederne i sagen ikke føre til andet resultat. ”

I U 2024.4227H blev en på gerningstidspunktet 17-årig udlænding, idømt en tillægsstraf på 2 år og 2 måneders fængsel for grov vold. Han blev ligeledes tildelt en advarsel om udvisning. Om udvisningsspørgsmålet udtalte Højesteret bl.a. følgende:

”T1 er dømt for bl.a. grov vold begået som mindreårig. Volden har haft alvorlige konsekvenser for den forurettede. Kriminalitetens alvor understøtter, at han udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden. Han er tidligere, med en enkelt undtagelse, alene dømt for ikke-voldelig kriminalitet. Den tidligere kriminalitet indikerede ikke, at han generelt udgjorde en trussel mod den offentlige orden. Han er ikke idømt advarsel om udvisning eller udvist betinget. Hans tilknytning til Danmark er særdeles stærk, mens hans tilknytning til Irak er svag. ”

I [Højesterets dom af 16. februar 2026 (sag 62/2025)] blev en på gerningstidspunktet 16-årig udlænding idømt 1 år og 9 måneders fængsel for bl.a. at have begået grov vold i gentagelsestilfælde, røveri og ulovlig tvang mod en mindreårig. Han blev udvist med et indrejseforbud i 6 år. Om udvisningsspørgsmålet udtalte Højesteret bl.a. følgende:

”Højesteret tiltræder af de grunde, som byretten har anført, at der efter en samlet vurdering foreligger sådanne meget tungtvejende grunde, som efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis kræves for at kunne udvise en udlænding for kriminalitet begået som mindreårig, når den pågældende er indrejst i Danmark som barn og har tilbragt det meste af sin barndom og ungdom her i landet. Denne vurdering understøttes yderligere af, at T efter byrettens dom på ny har begået grov vold omfattet af straffelovens § 245. Højesteret tiltræder derfor, at T skal udvises [...]”

Om udvisningsspørgsmålet udtalte byretten bl.a. følgende:

"[...] Tiltalte er tre gange tidligere straffet for vold, herunder grov vold, og han er ved dom af 23. februar 2024 tildelt en advarsel, ligesom han ved Vestre Landsrets dom af 5. marts 2024, der er afsagt efter gerningstidspunktet i forhold 1, 2 og 4 (vold, røveri, ulovlig tvang og vidnetrusler) er tildelt en advarsel. Han begik sit første voldsforhold samme måned, som han fyldte 15 år; og der i de efterfølgende tilfælde tale om hurtigt recidiv. De pådømte forhold i denne sag vedrørende røveri, ulovlig tvang, og vidnetrusler er således begået kun 7 dage efter dommen af 23. februar 2024, og han har herudover få dage efter begået pengefalsk.

Efter karakteren af forhold 1, 2 og 4, sammenholdt med det oplyste om tiltaltes personlige forhold, herunder navnlig hans forstraffe for personfarlig kriminalitet og det hurtige recidiv, er der en betydelig risiko for, at tiltalte også fremover vil begå ny personfarlig kriminalitet, hvis han ikke udvises. Tiltalte har tilbragt de første 7 år af sit liv i Syrien, taler Syrisk med sin far, og han har via sine forældre været i kontakt med familie i Syrien. Han er derfor ikke uden forudsætninger for at klare sig i Syrien.

Retten finder på den baggrund, og uanset tiltaltes unge alder, at de hensyn, der taler for udvisning, er så tungtvejende, at de har større vægt, end de hensyn, der taler imod udvisning. "

4.2.1.6. Nærmere om de kriterier, der indgår i proportionalitetsvurderingen

Nedenfor gennemgås de kriterier, der skal indgå ved proportionalitetsvurderingen. Den vægt, der skal lægges på de enkelte kriterier, afhænger af den konkrete sags omstændigheder.

4.2.1.6.1. Kriminalitetens art og grovhed

Det følger af Maslov mod Østrig (2008), at der ved vurdering af udvisningsspørgsmålet bl.a. skal lægges vægt på kriminalitetens art og grovhed, jf. præmis 68.

Om kriminalitetens art fremgår følgende af forarbejderne til lov nr. 469 af 14. maj 2018 (lovforslag nr. 156 af 28. februar 2018, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.4.1.):

"Menneskerettighedsdomstolen tillægger [...] kriminalitetens art stor betydning ved proportionalitetsvurderingen. Domstolen ser f.eks. med alvor på salg af narko, drab, voldelige overfald, brug af skydevåben, røveri, voldtægt, seksuelt misbrug af børn og de typer af kriminalitet i øvrigt, der er rettet mod andres fysiske integritet, herunder trusler. Der kan imidlertid også udvises ved andre kriminalitetsformer, men sådanne andre kriminalitetsformer vejer ikke ligeså tungt i proportionalitetsafvejningen"

For så vidt angår kriminalitetens grovhed kommer dette bl.a. til udtryk ved den konkrete straffastsættelse.

Hvis forholdet straffes hårdt, viser det, at medlemsstaten ser med alvor på den begåede kriminalitet, hvilket nemmere kan begrunde udvisning, jf. pkt. 2.4.1. i førnævnte forarbejder.

Der gælder ikke et minimumskrav til grovheden af den kriminalitet, som i sidste ende fører til udvisning, jf. herved bl.a. Munir Johana (2021), præmis 53, og Khan mod Danmark (2021), præmis 68.

Udlændingens samlede kriminalitetshistorik

Udlændingens samlede kriminalitetshistorik tillægges betydning ved proportionalitetsvurderingen, jf. herved bl.a. Khan mod Danmark (2021), præmis 70. Det taler således for udvisning, hvis udlændingens samlede kriminalitetshistorik er betydelig.

Det kan f.eks. være tilfældet, hvis udlændingen konsekvent har demonstreret manglende vilje til at overholde værtslandets lovgivning, og hvis der er risiko for, at udlændingen også fremover vil begå kriminalitet i værtslandet.

Der kan i den forbindelse henvises til bl.a. Levakovic mod Danmark (2018), præmis 44, Khan mod Danmark (2021), præmis 74, Al-Masudi mod Danmark (2023), præmis 34, og Loukili mod Holland (2023), præmis 49 og 52.

Fra Højesterets praksis kan der endvidere henvises til bl.a. U. 2025.2670 og U. 2025.320H, hvor Højesteret i begge sager lagde vægt på, at T's kriminalitet viste manglende vilje til at overholde dansk lovgivning.

Den samlede kriminalitetshistorik kan være betydelig, selvom de enkelte (tidligere) sager er afgjort med relativt milde straffe, jf. Loukili mod Holland (2023), præmis 53, og Munir Johana mod Danmark (2021), præmis 61, samt U 2025.1964H.

Det taler i mindre grad for udvisning, hvis udlændingens samlede kriminalitetshistorik ikke indikerer, at udlændingen generelt udgør en trussel mod den offentlige orden.

Det kan navnlig være relevant i sager mod fastboende udlændinge, som er opvokset i Danmark, og *hvor* den tidligere kriminalitet er af mindre grov karakter, *hvor* kriminaliteten er begået som mindreårig, eller *hvor* den er begået for relativt lang tid siden, jf. herved Abdi mod Danmark (2021), Noorzae mod Danmark (2023), Sharifi mod Danmark (2023) og Sarac mod Danmark (2024), som er nærmere omtalt under pkt. 4.2.1.1.

Herudover kan der henvises til U 2024.4227H, hvor den tiltalte, der var født i Danmark og dømt for bl.a. grov vold begået som mindreårig, blev frifundet for påstanden om udvisning, idet den tidligere begåede kriminalitet ikke indikerede, at pågældende generelt udgjorde en trussel mod den offentlige orden.

Udvisning trods manglende kriminalitetshistorik

Det er ikke en betingelse for udvisning, at udlændingen har en betydelig kriminalitetshistorik.

Den kriminalitet, som er til pådømmelse, kan således have en sådan art og grovhed, at denne – uanset eventuelle forstraffe – kan begrunde udvisning. Det gælder også i tilfælde, hvor udlændingen har en stærk tilknytning til Danmark.

Der kan i den forbindelse henvises til bl.a. følgende domme, som omhandler spørgsmålet om udvisning af fastboende udlændinge, der er opvokset i Danmark:

I Savuran mod Danmark (2024) fandt EMD, at udvisning kombineret med et indrejseforbud i 6 år var i overensstemmelse med artikel 8. Pågældende var født i Danmark, hvor han havde haft lovligt ophold i ca. 30 år, og han blev idømt 2 år og 3 måneders fængsel for narkotikakriminalitet. Han var ikke tidligere straffet af betydning for udvisningsspørgsmålet, men han var dog idømt 14 dages fængsel og en advarsel om udvisning efter den dom, hvor han var blevet udvist.

I U 2022.4829H blev en udlænding, som var født i Danmark, hvor han havde haft lovligt ophold i ca. 19 år, idømt 2 år og 6 måneders fængsel for våbenbesiddelse og udvist med indrejseforbud i 6 år. Han var – bortset fra nogle bødeforhold – ikke tidligere straffet.

I U 2021.4721H blev en udlænding, som var født i Danmark, hvor han havde haft lovligt ophold i ca. 20 år, idømt 3 års fængsel for narkotikakriminalitet og udvist med indrejseforbud i 6 år. Han var – bortset fra nogle bødeforhold – ikke tidligere straffet.

I U 2025.1810H blev en udlænding, der kom til Danmark som 5-årig, hvor han havde haft lovligt ophold i ca. 24 år, idømt 4 års fængsel for narkotikakriminalitet og udvist med indrejseforbud i 6 år. Han var – bortset fra nogle bødeforhold – ikke tidligere straffet.

Udvisning af udlændinge, som frifindes for straf pga. utilregnelighed

Det forhold, at udlændingen frifindes som følge af utilregnelighed, skal tages i betragtning ved vurderingen af karakteren og alvoren af den begåede kriminalitet, jf. Savran mod Danmark (2021), præmis 194 ff.

Der kan som eksempel henvises til U 2025.1274H, hvor en udlænding var fundet skyldig i simpel vold og trusler over for medbeboere på et botilbud. Højesteret bemærkede bl.a., at kriminaliteten ikke var planlagt, men udtryk for spontane reaktioner over for medbeboere på botilbuddet. Tiltalte blev idømt en advarsel om udvisning.

Opmærksomheden henledes i øvrigt på, at det er muligt at udarbejde en afgrænset praksisoversigt, som alene indeholder sager, hvor Højesteret eller EMD har afgjort spørgsmålet om udvisning af en udlænding, som blev frifundet for straf pga. utilregnelighed. En sådan praksisoversigt genereres ved anvendelse af følgende søgeord: ”udvisning og utilregnelighed” (anvend anførselstegn).

Udvisning for uagtsomme lovovertrædelser

Det skal tages i betragtning ved vurderingen af kriminalitetens art og grovhed, at den blev begået ved uagtsomhed. Der kan i den forbindelse henvises til følgende domme fra Højesteret:

I U 2018.219H blev en udlænding idømt 30 dages betinget fængsel for uagtsomt manddrab i forbindelse med kørsel under tilsidesættelse af væsentlige hensyn til færdselssikkerheden. Højesteret fandt ved vurderingen af kriminalitetens art og alvor, at der måtte lægges vægt på, at lovovertrædelsen var begået ved uagtsomhed, ligesom der måtte lægges vægt på længden af den idømte straf. Den tiltalte blev (efter de gældende regler) idømt en betinget udvisning.

I U 2025.344H blev en udlænding idømt 4 år og 6 måneders fængsel for forsætlig fareforvoldelse og uagtsomt manddrab ved vanvidskørsel. Højesteret fandt ved vurderingen af kriminalitetens art og alvor, at der måtte lægges vægt på, at længden af straffen i det væsentlige var begrundet i en lovovertrædelse,

der var begået ved uagtsomhed og i et forløb, som varede få minutter. Tiltalte blev idømt en advarsel om udvisning.

4.2.1.6.2. Udlændingens tilknytning til værtslandet og modtagerlandet

Ved proportionalitetsvurderingen lægges der vægt på karakteren og omfanget af de konkrete tilknytningsmomenter til værtslandet, ligesom det tillægges betydning, om udlændingen har bevaret tilknytning til modtagerlandet.

Den vægt, der skal tillægges de enkelte momenter, afhænger af den konkrete sags omstændigheder.

Tilknytning til værtslandet

For så vidt angår udlændingens tilknytning til værtslandet skal det vurderes, om udlændingens familieband og privatliv i det væsentlige er i værtslandet, og i den forbindelse kan der bl.a. lægges vægt på følgende momenter:

- Hvor længe udlændingen har opholdt sig i værtslandet, herunder hvor gammel pågældende var ved indrejse.
- Om udlændingen har gået i skole, taget en uddannelse og/eller haft arbejde i landet.
- Om udlændingen har undladt at søge om statsborgerskab i staten – til trods for at pågældende havde mulighed for det, jf. bl.a. C. mod Belgien (1996), præmis 33.
- Om udlændingen har familiemedlemmer i staten, herunder forældre, søskende og andre slægtninge

Der skal foreligge meget tungtvejende grunde for at retfærdiggøre en udvisning, når der er tale om en fastboende udlænding, der er født i landet eller indrejst som barn, og som har tilbragt det meste af sin barndom og ungdom i værtslandet, jf. Maslov mod Østrig (2008), præmis 75.

Tilknytning til modtagerstaten

For så vidt angår udlændingens tilknytning til modtagerstaten vurderes det, om dette statsborgerskab alene er formelt og juridisk, eller om det også er udtryk for sociale og følelsesmæssige bånd til staten. I den forbindelse kan der bl.a. lægges vægt på følgende momenter:

- Om udlændingen har familie, venner eller bekendte i staten.
- Om pågældende taler eller forstår sproget.
- Om pågældende har taget en uddannelse i modtagerstaten eller haft et arbejde der.
- Om udlændingen har opholdt sig i modtagerstaten, efter at have rejst til værtslandet, f.eks. i form af ferier eller ophold i længere perioder.

En tættere tilknytning til modtagerstaten vil i højere grad kunne retfærdiggøre en afgørelse om udvisning, jf. bl.a. Dalia mod Frankrig (1998), præmis 53.

Selvom udlændingens tilknytning til modtagerstaten er ikke-eksisterende, er udvisning ikke udelukket, jf. bl.a. U 2023.5066H, hvor en udlænding, der ikke havde nogen reel tilknytning til noget andet land end Danmark blev udvist med indrejseforbud i 6 år for medvirken til drab og U 2023.5549H, hvor en udlænding uden nogen tilknytning til modtagerstaten blev udvist med indrejseforbud i 6 år for våbenkriminalitet.

4.2.1.6.3. Tiden efter den begåede kriminalitet og udlændingens adfærd i denne periode

Ved proportionalitetsvurderingen indgår også den tid, der er gået fra forbrydelsen blev begået, til beslutningen om udvisning, herunder den pågældendes adfærd i denne periode.

Betydningen af dette kriterie er bl.a. belyst i sagen Al-Masudi mod Danmark (2023), hvor EMD fremhævede, at kriteriet har begrænset selvstændig betydning, når perioden i det væsentlige er forløbet under frihedsberøvelse. Se tilsvarende Al-Habeeb mod Danmark (2024), hvor EMD udtalte, at kriteriet har begrænset selvstændig betydning i et tilfælde, hvor klageren blev udsendt umiddelbart efter afsoning, jf. præmis 56.

Om kriteriet kan bl.a. henvises til Miari mod Danmark (2025), præmis 38, hvor EMD udtalte følgende om en række omstændigheder, som var indtrådt efter klagerens løsladelse (Rigsadvokatens understregning):

“In respect of the criterion of “the time that has elapsed since the offence was committed and the applicant’s conduct during that period”, the Court notes that the applicant was released on 16 April 2024, and is apparently still in Denmark [...]. He has relied on various issues which occurred after the criminal proceedings and after his release, namely a deterioration in his mental health, his being the main carer of his mother during her illness, and the prospect of his remarrying his ex-wife [...]. In the Court’s view, however, such circumstances are not related to the “applicant’s conduct” and therefore cannot be taken into account when reviewing whether the decision to expel the applicant was in compliance with Article 8 of the Convention. It notes, though, as submitted by the Government [...], that revocation proceedings may be lodged under section 50 of the Aliens Act if material changes have occurred. The Court has accepted that this remedy is adequate and effective for the purpose of bringing an application before it [...]”.

Der kan også henvises til Munir Johana mod Danmark (2021), præmis 61, hvor EMD udtalte sig om betydningen af en bødestraf, som var idømt i tiden efter den begåede kriminalitet (Rigsadvokatens understregning):

“Regarding the criterion “the time [that has] elapsed since the offence was committed and the applicant’s conduct during that period”, it is observed that the offence justifying expulsion was committed on 18 September 2016, and that the applicant was convicted less than one year later, in August 2017, with the final decision of the Supreme Court being given in September 2018. Moreover, subsequently, on 15 January 2018, the applicant was convicted for possession of 0.1 grams of cocaine for which he was fined DKK 6,000. Even though this last conviction may be regarded as less serious, in particular having regard to the penalty imposed, it nevertheless demonstrates a continuation of the applicant’s criminal conduct and is as such relevant for the assessment. Accordingly, the Supreme Court was justified in taking this new conviction into account. ”

Se endvidere dommen Noorzae mod Danmark (2023), præmis 29, hvor EMD bemærkede, at de danske domstole ikke havde forholdt sig til, at udlændingen havde gået til terapi og genoptaget sine studier:

” In respect of the criterion “the time that has elapsed since the offence was committed and the applicant’s conduct during that period”, the applicant stated to the High Court that after his release, he had undergone therapy and had also taken up his studies again to become a kindergarten teacher (see

paragraph 9 above). However, the High Court did not address these specific points in its judgment of 28 January 2020.

4.2.1.6.4. Hensynet til familielivet

Enhver har ret til respekt for sit familieliv, jf. EMRK artikel 8. Udvisning af en udlænding kan udgøre et indgreb i denne ret. Det forudsætter dog, at udlændingen har et konventionsbeskyttet familieliv i Danmark.

Det skal derfor vurderes, om udlændingen har et konventionsbeskyttet familieliv i Danmark. Dette må bero på en konkret vurdering af sagens omstændigheder.

Det relevante tidspunkt for denne vurdering er, når beslutningen om udvisning bliver endelig, jf. bl.a. Maslov mod Østrig (2008), præmis 61.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et ”familieliv” er i det væsentlige et spørgsmål om, hvorvidt der reelt eksisterer en stærk personlig tilknytning mellem de pågældende personer, jf. Paradiso og Campanelli mod Italien (2017), præmis 140.

Begrebet ”familieliv” omfatter som udgangspunkt tiltaltes forhold til en ægtefælle, samlevende partner eller mindreårige børn.

Familiebegrebet kan dog også omfatte andre forhold mellem nærtstående.

Der kan f.eks. foreligge et familieliv mellem tiltaltes og dennes voksne børn, hvis de kan påvise yderligere elementer af afhængighed ud over normale følelsesmæssige bånd, jf. EMD’s vejledning til EMRK artikel 8 af 25. august 2025, afsnit 462, hvor der bl.a. henvises til Levakovic mod Danmark (2018), præmis 35 og 44.

Tilknytningsmomenter, der etableres på et tidspunkt, hvor udlændingen ikke har nogen berettiget forventning om at måtte forblive i værtslandet, tillægges som udgangspunkt ikke betydning ved proportionalitetsvurderingen, jf. bl.a. Dalia mod Frankrig (1998), præmis 53 og Al-Masudi mod Danmark (2023), pr. 32.

Det forhold, at udlændingen har ægtefælle og børn i værtslandet, er ikke i sig selv til hinder for udvisning, såfremt tungtvejende samfundsmæssige hensyn taler for udvisning. EMD har således ved flere lejligheder udtalt, at en form for familieliv vil kunne opretholdes gennem familiens besøg i modtagerlandet og/eller via telefon og internet, jf. bl.a. Salem mod Danmark (2017), præmis 62, Johansen mod Danmark (2022), præmis 82 og Loukili mod Holland (2023) præmis 57.

Som eksempler på sager, hvor EMD har forholdt sig til betydningen af et ”familieliv” kan bl.a. henvises til følgende:

Al-Masudi mod Danmark (2023): Klager var blevet udvist på et tidspunkt, hvor han havde en gravid kæreste, som han ikke havde boet sammen med. Klager havde mødt kæresten få dage før varetægtsfæng-

slingen, og hun var blevet gravid under varetægtsfængslingsforløbet. EMD udtalte bl.a. følgende om hensynet til klagerens familieliv, jf. præmis 32,

- at det var tvivlsomt, om udvisningen havde udgjort et indgreb i klagerens ret til respekt for sit familieliv,
- at selv hvis man antog, at der var etableret et konventionsbeskyttet familieliv, så ville indgrebet i dette familieliv ikke have den samme betydning (»same impact«), som hvis familien havde boet sammen i lang tid,
- at familielivet var blevet etableret på et tidspunkt, hvor parterne vidste, at den ene af dem havde en usikker immigrationsstatus, og
- at det i en sådan situation sandsynligvis kun vil være under ekstraordinære omstændigheder, at hensynet til familielivet vil betyde, at udvisning vil udgøre en krænkelse af artikel 8.

Sharifi mod Danmark (2023): Klager var blevet udvist på et tidspunkt, hvor han havde en gravid kæreste, som han havde boet sammen med i én uge op til, at han blev varetægtsfængslet. Hun var blevet gravid efter byrettens dom i sagen. EMD udtalte bl.a. følgende om hensynet til klagerens familieliv, jf. præmis 31,

- at det var tvivlsomt, om udvisningen havde udgjort et indgreb i klagerens ret til respekt for sit familieliv,
- at selv hvis man antog, at der var etableret et konventionsbeskyttet familieliv, så ville indgrebet i dette familieliv ikke have den samme betydning (»same impact«), som hvis familien havde boet sammen i meget længere tid,
- at familielivet var blevet etableret på et tidspunkt, hvor parterne vidste, at den ene af dem havde en usikker immigrationsstatus, og
- at det i en sådan situation sandsynligvis kun vil være under ekstraordinære omstændigheder, at hensynet til familielivet vil betyde, at udvisning vil udgøre en krænkelse af artikel 8.

Se også følgende praksis fra Højesteret:

- U 2018.2041H, hvor T blev idømt 4 års fængsel og udvist for voldtægt, selvom han havde to mindreårige børn i Danmark.
- U 2018.2811H, hvor T blev idømt 8 måneders fængsel og udvist for vidnetrusler og afpresning, selvom han var samlevende med en kvinde, som han havde fået et barn med.
- U 2019.736H, hvor T blev idømt 4 års fængsel og udvist for at have ladet sig hverve til Islamisk stat og havde deltaget i kamptræning, selvom han var islamisk gift med en dansk kvinde, med hvem han havde et barn.
- U 2025.2670H, hvor T blev idømt 1 års fængsel og udvist for voldtægt ved andet seksuelt forhold end samleje mv., selvom han havde et mindreårigt barn.

4.2.1.7. Medlemsstaternes skønsmargin

Det følger af forarbejderne til de danske udvisningsbestemmelser, at EMD må forventes at være tilbageholdende med at sætte sin vurdering af udvisningssagen i stedet for de nationale domstoles vurdering, hvis de nationale domstole

1. omhyggeligt har undersøgt faktum,
2. har anvendt de relevante menneskerettighedsstandarder i overensstemmelse med EMRK og EMD's praksis, og

3. i tilstrækkelig grad har afvejet klagerens interesse over for de mere generelle samfundsinteresser i sagen.

Se nærmere herom i forarbejderne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.1.2.1.).

4.2.2. EU-retten: Opholdsdirektivet

Ved vurderingen af, om udvisning vil være i strid med EU-retten, er opholdsdirektivet særligt relevant.

Opholdsdirektivets bestemmelser om udvisning er ved lov nr. 755 af 20. juni 2025 indarbejdet i udlændingelovens § 26 b.

Indarbejdelsen indebar ikke ændringer af gældende ret, jf. lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 23:

”Den foreslåede nyaffattelse af § 26 b vil indholdsmæssigt svare til den gældende § 26 b og de tilsvarende bestemmelser i bekendtgørelse nr. 1457 af 6. oktober 2020 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler om fri bevægelighed, og nyaffattelsen indebærer dermed ikke ændringer af gældende ret.”

4.2.2.1. Hvem der er omfattet af opholdsdirektivet

Opholdsdirektivet gælder for unionsborgere og for statsborgere i EØS-landene (Island, Liechtenstein og Norge) samt Schweiz.

Vurderingen af, om en udlænding er omfattet af opholdsdirektivet foretages af udlændingemyndighederne i forbindelse med anklagemyndighedens indhentelse af udtalelser om udvisningsspørgsmålet efter udlændingelovens § 57.

- Se nærmere om udlændingemyndighedernes udtalelser under pkt. 3.1.

Se nærmere om opholdsdirektivets anvendelsesområde i bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1.1.) (Rigsadvokatens understregninger):

”Opholdsdirektivet finder efter direktivets artikel 3, stk. 1, anvendelse på unionsborgere, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor de pågældende er statsborgere, samt deres familiemedlemmer, uanset nationalitet, der ledsager eller slutter sig til dem. Opholdsdirektivet finder anvendelse fra indrejsetidspunktet og uanset opholdets længde.

Familiemedlemmer kan aflede en opholdsret af en unionsborger, der aktuelt udøver retten til fri bevægelighed i Unionen som økonomisk aktiv eller selvforsørgende (primær fri bevægelighed).

Ved familiemedlemmer forstås ægtefælle, registreret partner, direkte efterkommere samt direkte efterkommere af ægtefællen eller den registrerede partner, som ikke er fyldt 21 år, eller som forsørges af unions-

borgeren (eller dennes ægtefælle), slægtninge i opstigende linje samt slægtninge i opstigende linje til ægtefællen eller den registrerede partner, som forsørges af unionsborgeren, jf. direktivets artikel 2, nr. 2, litra a-d (nære familiemedlemmer).

Med ægtefælle sidestilles i dansk ret en unionsborgers registrerede partner eller faste samlever. I forhold til faste samlever, er det en betingelse, at der mellem parterne består en behørigt dokumenteret varig tilknytning, og at unionsborgeren påtager sig et forsørgelsesansvar over for den pågældende i overensstemmelse med forsørgelsesansvaret for ægtefæller i dansk ret.

Også andre familiemedlemmer, uanset nationalitet, kan under visse betingelser være omfattet af direktivet, jf. opholdsdirektivets artikel 3, stk. 2. Det drejer sig om familiemedlemmer, der ikke er nære familiemedlemmer, hvis de i det land, de ankommer fra, forsørges af eller hører til den unionsborgers husstand, der er hovedindehaveren af retten til ophold, eller hvor alvorlige helbredsmæssige grunde gør det absolut nødvendigt, at unionsborgeren personligt plejer familiemedlemmet.

EU-Domstolen har i en række domme fastslået, at opholdsdirektivet finder analog anvendelse på familiemedlemmer, der ledsager eller slutter sig til en dansk statsborger, som vender tilbage til Danmark efter at have udøvet retten til fri bevægelighed i en anden medlemsstat (sekundær fri bevægelighed), jf. bl.a. dom af 12. marts 2012, sag C-456/12, O og B, og den deri nævnte retspraksis. Opholdsdirektivet finder endvidere analog anvendelse i forhold til familiemedlemmer til unionsborgere, der har udøvet retten til fri bevægelighed i Danmark og har opnået dansk statsborgerskab, og som samtidig bevarer deres oprindelige statsborgerskab i en medlemsstat, jf. dom af 14. november 2017, sag C-165/16, Lounes. ”

Det fremgår af opholdsdirektivets præambelbetragtning 24, at jo stærkere unionsborgere og deres familiemedlemmer er integreret i værtsmedlemsstaten, desto stærkere bør beskyttelsen mod udsendelse (udvisning) være.

Der skelnes i denne forbindelse mellem:

- Udlændinge omfattet af opholdsdirektivet som har haft lovligt ophold i Danmark i mindre end 5 år.
 - Se pkt. 4.2.2.1.1.
- Udlændinge omfattet af opholdsdirektivet som har haft lovligt ophold i Danmark i mere end 5 år.
 - Se pkt. 4.2.2.1.2.
- Unionsborgere som har haft lovligt ophold i Danmark i mere end 10 år.
 - Se pkt. 4.2.2.1.3.
- Mindreårige unionsborgere.
 - Se pkt. 4.2.2.1.4.

4.2.2.1.1. Udlændinge omfattet af opholdsdirektivet, som har haft mindre end 5 års uafbrudt lovligt ophold her i landet

Følgende betingelser skal være opfyldt ved udvisning af udlændinge, som er omfattet af opholdsdirektivet, men som har haft mindre end 5 års uafbrudt lovligt ophold her i landet:

For det første, skal udlændingens personlige adfærd udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, jf. udlændingelovens § 26 b, stk. 1.

- Se nærmere om trusselsbetingelsen under pkt. 4.2.2.4.

For det andet, skal udvisningen være begrundet i hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, jf. udlændingelovens § 26 b, stk. 1.

- Se nærmere om begrebet ”den offentlige orden” under pkt. 4.2.2.2.
- Se nærmere om begrebet ”den offentlige sikkerhed” under pkt. 4.2.2.3.

For det tredje, skal udvisningen være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. udlændingelovens § 26 b, stk. 1, og stk. 4, samt EMRK artikel 8 og Charterets artikel 7.

- Se nærmere om proportionalitetsvurderingen under pkt. 4.2.2.7.

4.2.2.1.2. Udlændinge omfattet af opholdsdirektivet, som efter 5 års uafbrudt lovligt ophold her i landet har opnået ret til tidsubegrænset ophold, jf. udlændingelovens § 26 b, stk. 2

Det følger af udlændingelovens § 26 b, stk. 2, at udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, opnår en *stærkere beskyttelse mod udvisning*, hvis de efter 5 års lovligt ophold her i landet har opnået ret til tidsubegrænset ophold.

Vurderingen af, om en udlænding er omfattet af udlændingelovens § 26 b, stk. 2, foretages af udlændingemyndighederne i forbindelse med anklagemyndighedens indhentelse af udtalelser om udvisningsspørgsmålet efter udlændingelovens § 57.

- Se nærmere om udlændingemyndighedernes udtalelser under pkt. 3.1.

Se nærmere om, hvem der er omfattet af udlændingelovens § 26 b, stk. 2, i forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1.4.5.) (Rigsadvokatens understregninger):

”Retten til tidsubegrænset ophold er reguleret i opholdsdirektivets artikel 16, stk. 1, og 2, som fastslår, at unionsborgere, der har haft lovligt ophold i værtsmedlemsstaten fem år i træk i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i opholdsdirektivet, har ret til tidsubegrænset ophold.

Tilsvarende gælder for familiemedlemmer, der ikke er unionsborgere, men som fem år i træk har boet sammen med unionsborgeren.

I forhold til betydningen af fraværsperioder følger det af opholdsdirektivets artikel 16, stk. 3, at opholdets uafbrudte karakter ikke berøres af midlertidige fravær, der ikke tilsammen overstiger seks måneder om året, og heller ikke af fravær af længere varighed på grund af værnepligt, eller af ét fravær på højst 12 på hinanden følgende måneder af vægtige grunde som f.eks. graviditet og fødsel, alvorlig sygdom, studier eller erhvervsuddannelse eller udstationering på en anden medlemsstats område eller i et tredjeland. Det fremgår af artikel 16, stk. 4, at retten til tidsubegrænset ophold kun mistes ved fravær fra værtsmedlemsstaten i to på hinanden følgende år. Artikel 17 indeholder særregler om tidsubegrænset opholdsret for unionsborgere og deres familie, der ikke længere har erhvervsmæssig beskæftigelse i værtsmedlemsstaten, og artikel 18 vedrører ret til tidsubegrænset ophold for visse tredjelandsfamiliemedlemmer.

Den 5-årige periode, der kræves for at opnå ret til tidsubegrænset ophold, løber fra tidspunktet for den pågældendes lovlige ophold i værtsmedlemsstaten, og retten til tidsubegrænset ophold skal være opnået på det tidspunkt, hvor handlingen eller kriminaliteten begås (dvs. på gerningstidspunktet), for at den pågældende er omfattet af udvisningsbeskyttelsen i artikel 28, stk. 2.

Udlændinge omfattet af EU-reglerne kan have opnået ret til tidsubegrænset ophold, selvom der ikke er ansøgt herom, og selvom et registreringsbevis eller et opholdskort ikke er udstedt. Retten til tidsubegrænset ophold er resultatet af en faktisk situation, og udstedelsen af et registreringsbevis eller et opholdskort er konstaterende og ikke retsstiftende.

EU-Domstolen har endvidere forholdt sig til perioder med afsoning og fastslået, at sådanne perioder ikke kan medregnes med henblik på erhvervelse af retten til tidsubegrænset ophold, og at sådanne perioder afbryder opholdets uafbrudte karakter med den konsekvens, at der ikke efter løsladelsen kan støttes ret på perioder med lovligt ophold forud for afsoningen. Det indebærer, at opholdet med henblik på opnåelse af ret til tidsubegrænset ret til ophold beregnes forfra, dvs. fra løsladelsen, jf. EU-Domstolens dom af 16. januar 2016 i sag C-378/12, Onuekwere (herefter Onuekwere, (C-378/12)). I dommen udtaler EU-Domstolen, at idømmelsen af en ubetinget fængselsstraf viser, at den dømte ikke har respekteret de værdier, som værtsmedlemsstaten har givet udtryk for i sin strafferet, hvorfor det åbenlyst ville stride mod det formål, som i henhold til opholdsdirektivet forfølges med en sådan opholdsret, hvis der skulle tages hensyn til perioder med afsoning, jf. dommens præmis 25-27. Der henvises i øvrigt til EU-Domstolens dom af 17. april 2018 i de forenede sager C-316/16, B, og C-424/16, Vomero, (herefter Vomero, (C-316/16 og C-424/16)), præmis 57-59. ”

Følgende betingelser skal være opfyldt ved udvisning af udlændinge, som er omfattet af udlændingelovens § 26, stk. 2:

For det første, skal udlændingens personlige adfærd udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, jf. udlændingelovens § 26 b, stk. 1.

– Se nærmere om trusselsbetingelsen under pkt. 4.2.2.4.

For det andet, skal udvisningen være begrundet i alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, jf. udlændingelovens § 26 b, stk. 2.

– Se nærmere om begrebet ”alvorlige hensyn” under pkt. 4.2.2.5.

For det tredje, skal udvisningen være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. udlændingelovens § 26 b, stk. 1, og stk. 4, samt EMRK artikel 8 og Charterets artikel 7.

– Se nærmere om proportionalitetsvurderingen under pkt. 4.2.2.7.

4.2.2.1.3. Unionsborgere som har haft lovligt ophold her i landet i de 10 forudgående år, jf. udlændingelovens § 26 b, stk. 3, nr. 1

Det følger af udlændingelovens § 26 b, stk. 3, nr. 1, at unionsborgere opnår en *stærkere beskyttelse mod udvisning*, hvis de har haft lovligt ophold her i landet i de 10 forudgående år.

Bestemmelsen omfatter i modsætning til § 26 b, stk. 1 og 2, kun unionsborgere og ikke tredjelandsfamilie-medlemmer til unionsborgere.

Vurderingen af, om en udlænding er omfattet af udlændingelovens § 26 b, stk. 3, nr. 1, foretages af udlændingemyndighederne i forbindelse med anklagemyndighedens indhentelse af udtalelser om udvisningsspørgsmålet efter udlændingelovens § 57.

– Se nærmere om udlændingemyndighedernes udtalelser under pkt. 3.1.

Se nærmere om, hvem der er omfattet af udlændingelovens § 26 b, stk. 3, nr. 1, i forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1.4.6.) (Rigsadvokatens understregninger):

”Det er en betingelse for at være omfattet af beskyttelsen i artikel 28, stk. 3, litra a, at unionsborgeren har opholdt sig i Danmark i de 10 år, der går forud for afgørelsen om udvisning.

Beskyttelsen i artikel 28, stk. 3, litra a, kan kun påberåbes, hvis den pågældende først har opnået ret til tidsubegrænset ophold, jf. opholdsdirektivets artikel 16, stk. 1, og dermed opfylder betingelsen for at være omfattet af den i artikel 28, stk. 2, nævnte beskyttelse, jf. Vomero, (C-316/16 og C-424/16), præmis 49-50, samt K. og H. F. (C-331/16 og C-366/16), præmis 73.

I modsætning til den 5-årige periode, der kræves for at opnå ret til tidsubegrænset ophold, og som løber fra tidspunktet for den pågældendes lovlige ophold i værtsmedlemsstaten, beregnes 10 års perioden ved at regne tilbage fra datoen for afgørelsen om udvisning, jf. EU-Domstolens dom af 16. januar 2014 i sag C-400/12, M. G. (herefter M. G., (C-400/12)), præmis 24 og 28, samt Vomero, (C-316/16 og C-424/16), præmis 65-66, og den deri nævnte praksis.

Det indebærer, at kravet om 10 års forudgående ophold i henhold til opholdsdirektivet ikke nødvendigvis er opfyldt, selvom der er gået mere end 10 år fra indrejsen, og der er opnået tidsubegrænset opholdsret, idet perioden i princippet ikke må være afbrudt, jf. M. G., (C-400/12), præmis 27. Har unionsborgeren haft et eller flere ophold uden for Danmark i løbet af de 10 forudgående år, skal der foretages en konkret vurdering af, om den pågældende er omfattet af opholdsdirektivets artikel 28, stk. 3. EU-Domstolen har herom udtalt, at der i hvert enkelt tilfælde skal tages hensyn til alle relevante forhold, navnlig varigheden af hvert af den pågældendes fravær fra værtsmedlemsstaten, den samlede varighed og hyppigheden af disse fravær samt grunde, der har fået den pågældende til at forlade denne medlemsstat, og som er egnede til at fastslå, om disse fravær indebærer, ”at centrummet for den pågældendes personlige, familiemæssige eller erhvervmæssige interesser er flyttet til en anden stat”, jf. Tsakouridis, (C-145/09), præmis 32 og 33.

I forhold til betydningen af perioder med afsoning følger det af EU-Domstolens retspraksis, at sådanne perioder ikke skal regnes med ved opgørelsen af, om beskyttelsen i artikel 28, stk. 3, litra a er opnået, og at disse perioder i princippet afbryder opholdets uafbrudte karakter, således at 10-årsperioden begynder forfra efter endt afsoning, jf. M. G., (C-400/12), præmis 32 ff. Selvom dette er udgangspunktet, har Domstolen dog tillige fastslået, at der – med henblik på at afgøre, om sådanne perioder har medført, at den integrationsmæssige tilknytning til værtsmedlemsstaten, som tidligere er opnået, er blevet brudt, således at den pågældende ikke længere er omfattet af den beskyttelse, der er sikret ved denne bestemmelse – skal foretages en samlet vurdering af den pågældendes situation på det tidspunkt, hvor spørgsmålet

om udvisning opstår. I forbindelse med denne samlede vurdering skal perioderne med afsoning indgå, sammen med alle de i hvert enkelt tilfælde relevante forhold, herunder i givet fald den omstændighed, at den pågældende har haft ophold i værtsmedlemsstaten i 10 år forud for sin afsoning, jf. Vomero, (C-316/16 og C-424/16), præmis 70, og den deri nævnte retspraksis. Herudover kan bl.a. styrken af den integrationsmæssige tilknytning, der er opnået til værtsmedlemsstaten før den pågældendes afsoning, karakteren af den overtrædelse, der danner grundlag for den idømte fængselsstraf, og de omstændigheder, hvorunder overtrædelsen blev begået, såvel som den pågældendes opførsel i afsoningsperioden tages i betragtning. ”

– Se i øvrigt nærmere om, hvem der er omfattet af opholdsdirektivet under pkt. 4.2.2.1.

Følgende betingelser skal være opfyldt ved udvisning af unionsborgere, som har haft lovligt ophold her i landet i de 10 forudgående år:

For det første, skal udlændingens personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, jf. udlændingelovens § 26 b, stk. 1.

– Se nærmere om trusselsbetingelsen under pkt. 4.2.2.4.

For det andet, skal udvisning være bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed, jf. udlændingelovens § 26 b, stk. 3, nr. 1.

– Se nærmere om begrebet ”bydende nødvendigt” under pkt. 4.2.2.6.

For det tredje, skal udvisningen være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. udlændingelovens § 26 b, stk. 1, og stk. 4, samt EMRK artikel 8 og Charterets artikel 7.

– Se nærmere om proportionalitetsvurderingen under pkt. 4.2.2.7.

4.2.2.1.4. Mindreårige unionsborgere, jf. udlændingelovens § 26 b, stk. 3, nr. 2

Det følger af udlændingelovens § 26 b, stk. 3, nr. 2, at mindreårige unionsborgere som udgangspunkt har en *stærkere beskyttelse mod udvisning*.

Vurderingen af, om en udlænding er omfattet af udlændingelovens § 26 b, stk. 3, nr. 2, foretages af udlændingemyndighederne i forbindelse med anklagemyndighedens indhentelse af udtalelser om udvisningsspørgsmålet efter udlændingelovens § 57.

– Se nærmere om udlændingemyndighedernes udtalelser under pkt. 3.1.

Se nærmere om, hvem der er omfattet af udlændingelovens § 26 b, stk. 3, nr. 2, i forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 23):

”Det foreslås i § 26 b, stk. 3, nr. 2, at mindreårige unionsborgere, med undtagelse af tilfælde, hvor udvisningen er nødvendig af hensyn til barnets tarv som fastlagt i De Forenede Nationers konvention af 20 november 1989 om barnets rettigheder, kun kan udvises efter det foreslåede stk. 1, hvis det er bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed.

For mindreårige unionsborgere vil således gælde, at beskyttelsen mod udvisning ikke er betinget af et forudgående lovligt ophold på 10 år, og ej heller er betinget af, at den mindreårige har opnået tidsubegrænset opholdstilladelse. Det må antages, at unionsborgeren skal være mindreårig på afgørelses-tidspunktet for at være omfattet af beskyttelsen. ”

- Se nærmere om, hvem der er omfattet af opholdsdirektivet under pkt. 4.2.2.1.

Følgende betingelser skal være opfyldt ved udvisning af mindreårige unionsborgere:

For det første, skal udlændingens personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, jf. udlændingelovens § 26 b, stk. 1.

- Se nærmere om trusselsbetingelsen under pkt. 4.2.2.4.

For det andet, skal udvisning være bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed, jf. udlændingelovens § 26 b, stk. 3, nr. 2.

- Se nærmere om begrebet ”bydende nødvendigt” under pkt. 4.2.2.6.

For det tredje, skal udvisningen være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. udlændingelovens § 26 b, stk. 1, og stk. 4, samt EMRK artikel 8 og Charterets artikel 7.

- Se nærmere om proportionalitetsvurderingen under pkt. 4.2.2.7.

4.2.2.2. Begrebet ”den offentlige orden”

Det følger af udlændingelovens § 26 b, stk. 1, at det er en betingelse for udvisning af udlændinge, som er omfattet af opholdsdirektivet, at udvisning sker af hensyn til den offentlige orden (eller sikkerhed).

Om begrebet ”den offentlige orden” fremgår følgende af bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1.4.1.1.) (Rigsadvokatens understregninger):

”Ifølge EU-Domstolens praksis kan enhver lovovertrædelse i princippet være omfattet af begrebet ”den offentlige orden”. Begrebet er således i udgangspunktet bredt. EU-Domstolen har dog udtalt, at der ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, skal foreligge en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse. Se f.eks. dom i Jipa, (C-33/07), præmis 23, og den deri nævnte retspraksis, og CS, (C-304/14), præmis 38.

Kerneområdet for udvisning og afvisning af hensyn til den offentlige orden må antages at være kriminalitet, og det følger af retspraksis, at udvisning alene kan ske med henvisning til den offentlige orden, når den udviste adfærd ifølge værtsmedlemsstatens lovgivning er strafbar, eller når der er truffet andre faktiske og effektive foranstaltninger til bekæmpelse af denne adfærd over for egne statsborgere, jf. f.eks. dom af 18. maj 1982 i de forenede sager 115/81 og 116/81, Adoui og Cornuaille, præmis 9, hvor to franske prostituerede blev udvist af Belgien med henvisning til beskyttelsen af den offentlige orden. Da prostitution ikke i sig selv var ulovligt i Belgien, og der ikke var iværksat andre effektive foranstaltninger til bekæmpelse af prostitution over for belgiske statsborgere, kunne deres adfærd ikke begrunde udvisning

af hensyn til den offentlige orden. Se også dom af 26. november 2002 i sag C-100/01, Olazabal, præmis 32 og 42.

Som et eksempel på lovovertrædelser, der ikke kan begrunde, at en medlemsstat kan påberåbe sig hensynet til at beskytte den offentlige orden i henhold til opholdsdirektivets artikel 27 og 28, henvises til bl.a. dom af 2. oktober 2019 i sag C-93/18, Bajratari (herefter Bajratari, (C-93/18)), præmis 50-52. Sagen vedrørte ikke udvisning, men et afslag på opholdsret på grundlag af indkomst, der hidrørte fra beskæftigelse, der var udøvet ulovligt (uden opholds- og arbejdstilladelse), hvilket ikke var tilstrækkelig alvorligt til, at hensynet til at beskytte den offentlige orden kunne begrunde et afslag på opholdsret. ”

4.2.2.3. Begrebet ”den offentlige sikkerhed”

Det følger af udlændingelovens § 26 b, stk. 1, at det er en betingelse for udvisning af udlændinge, som er omfattet af opholdsdirektivet, at udvisning sker af hensyn til den offentlige sikkerhed (eller orden).

Om begrebet ”den offentlige sikkerhed” fremgår følgende af bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1.4.1.2.) (Rigsadvokatens understregninger):

”Begrebet offentlig sikkerhed er snævrere end begrebet offentlig orden, [...], og der skal derfor som udgangspunkt mere til for at statuere, at en adfærd er i strid med den offentlige sikkerhed.

Det fremgår af EU-Domstolens praksis, at begrebet offentlig sikkerhed omfatter en medlemsstats indre og ydre sikkerhed, jf. bl.a. dom af 23. november 2010 i sag C-145/09, Tsakouridis, (herefter Tsakouridis (C-145/09)), præmis 43, og den deri nævnte retspraksis.

Den ydre sikkerhed kan bl.a. påvirkes af risikoen for en alvorlig forstyrrelse af en medlemsstats internationale forbindelser eller af nationernes fredelige sameksistens. Den indre sikkerhed kan bl.a. påvirkes af en direkte trussel mod den pågældende medlemsstats befolknings tryghed og fysiske sikkerhed, jf. f.eks. dom af 2. maj 2018 i de forenede sager C-331/16 og C-366/16, K. og H. F., (herefter K. og H. F. (C-331/16 og C-366/16)), præmis 42.

I retspraksis synes grænsedragningen mellem ydre og indre sikkerhed ikke at være tillagt afgørende vægt eller retlig betydning. EU-Domstolen har således fastslået, at også en trussel mod de grundlæggende offentlige institutioners og tjenesters funktionsmåde eller befolkningens overlevelse eller en trussel mod militære interesser vil kunne påvirke den offentlige sikkerhed, uden at præcisere, om der var tale om den ydre eller den indre sikkerhed, jf. CS, (C-3014/14), præmis 39, og Tsakouridis, (C-145/09), præmis 44.

EU-Domstolen har tillige fastslået, at kriminell adfærd af særlig alvorlig eller grov karakter vil kunne påvirke den offentlige sikkerhed.

I Tsakouridis, (C-145/09), som vedrørte fortolkningen af opholdsdirektivets artikel 28, stk. 3, litra a, var en unionsborger, der var født og opvokset i Tyskland, blevet dømt for en række lovovertrædelser, herunder vold, ulovlig besiddelse og handel med narkotika. EU-Domstolen udtalte, at bekæmpelse af narkotikakriminalitet begået i en organiseret bande kan være omfattet af begrebet den offentlige sikkerhed, jf. præmis 45. Domstolen henviste bl.a. til, at der er tale om en vidtforgrenet kriminalitetstype med betydelige

økonomiske og operationelle midler, som ofte har grænseoverskridende dimensioner, og som kan være på et sådant niveau, at den direkte truer roen og den fysiske sikkerhed hos befolkningen som helhed eller hos en stor del heraf, jf. præmis 46 og 47.

Sagen P. I, (C-348/09) omhandlede en unionsborger, som havde opholdt sig i Tyskland i ca. 20 år; og som blev idømt fængselsstraf for bl.a. seksuelt misbrug af en mindreårig. EU-Domstolen henviste til, at seksuel udnyttelse af børn i henhold til TEUF artikel 83, stk. 1, udgør kriminalitet af særlig grov karakter, som har en grænseoverskridende dimension. Domstolen fastslog i forlængelse heraf, at det er tilladt medlemsstaterne at antage, at de lovovertrædelser, der er opregnet i TEUF artikel 83, stk. 1, andet afsnit, ud fra en konkret vurdering kan føre til begrænsninger af opholdsretten af hensyn til den offentlige sikkerhed, jf. præmis 25-28.

TEUF artikel 83, stk. 1, andet afsnit, henviser til terrorisme, menneskehandel og seksuel udnyttelse af kvinder og børn, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, hvidvaskning af penge, korruption, forfalskning af betalingsmidler, edb-kriminalitet og organiseret kriminalitet som kriminalitet af særlig grov karakter.

EU-Domstolens henvisning til kriminalitetsformerne i TEUF artikel 83, stk. 1, andet afsnit, udelukker ikke, at andre alvorlige kriminalitetsformer kan føre til en udvisningsafgørelse med henvisning til den offentlige sikkerhed, jf. herved også bestemmelsens ordlyd. Se til illustration Højesterets dom af 19. juni 2019, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2019, side 3197, og nedenfor i pkt. 2.2.1.4.6. ”

4.2.2.4. Trusselsbetingelsen

Det følger af udlændingelovens § 26 b, stk. 1, at det er en betingelse for udvisning af udlændinge, som er omfattet af opholdsdirektivet, at deres personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse (trusselsbetingelsen).

Der er tale om en toleddet vurdering, som kvalificerer kravene til udvisning af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed:

- Der skal *for det første* foretages en konkret vurdering af, om den pågældendes personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel. Se nærmere under pkt. 4.2.2.4.1.
- *For det andet* skal det vurderes, om truslen berører en grundlæggende samfundsinteresse. Se nærmere under pkt. 4.2.2.4.2.

4.2.2.4.1. Trusselsbetingelsen – den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel

Det følger af udlændingelovens § 26 b, stk. 1, at det er en betingelse for udvisning af udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne, at deres personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel (trusselsbetingelsen).

Om betingelsen fremgår følgende af bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1.4.2.):

"Ifølge EU-Domstolens faste praksis er vurderingen af, om den personlige adfærd udgør en trussel i opholdsdirektivets forstand, i almindelighed ensbetydende med en vurdering af, om den pågældende vil være tilbøjelig til fortsat at udvise en sådan adfærd i fremtiden, jf. f.eks. P. I., (C-348/09), præmis 30.

Det skal derfor fremgå af begrundelsen for en afgørelse om ud- eller afvisning, hvordan den pågældendes adfærd og handlinger i det konkrete tilfælde udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse, og om det på den baggrund er sandsynligt, at den pågældende fortsat vil udvise en sådan adfærd i fremtiden (prognose af risikoen for recidiv). "

Om vurderingen anføres følgende:

"I vurderingen af den pågældendes adfærd indgår bl.a. karakteren og grovheden af den begåede lovovertrædelse, hyppigheden og antallet af lovovertrædelser, den skade, der er forvoldt, og graden af den pågældendes personlige medvirken. Personlige forhold, såsom f.eks. et narkotikamisbrug, kan også indgå i vurderingen af, om den pågældende vil være tilbøjelig til fortsat at begå narkotikarelateret kriminalitet. I vurderingen indgår endvidere, om kriminaliteten er organiseret, om der foreligger straffritagelsesgrunde, og om der er idømt straf, herunder straffens art og varighed.

Der skal tillige tages hensyn til den tid, der er gået, siden de pågældende handlinger blev begået, og til personens efterfølgende adfærd, herunder om denne adfærd vidner om, at den pågældende fortsat må antages at udgøre en trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse, jf. f.eks. Tsakouridis, (C-145/09), præmis 50 og den deri nævnte retspraksis. Dette er f.eks. relevant i gentagelsestilfælde eller i tilfælde, hvor den pågældende har siddet i fængsel. "

Højesteret har ved flere lejligheder forholdt sig til spørgsmålet om prognosen af risikoen for recidiv og i den forbindelse lagt vægt på følgende, jf. bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1.4.2.):

- Om kriminaliteten er spontan og tilfældighedspræget i modsætning til systematisk og planlagt.
- Om den pågældende er tidligere straffet.
- Om der er tale om et enkeltstående eller flere forhold.
- Om handlingen er begået alene eller i forening.
- Den skadevirkning, som den udviste adfærd konkret har haft.

Til illustration af praksis anføres i forarbejderne følgende (Rigsadvokatens understregninger):

"[...] Højesterets dom af 29. december 2008, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2009, side 813, om en unionsborger, der samme dag, som han indrejste, begik tyveri til en samlet værdi af 4.700 kr. i et stormagasin ved brug af en pose, der indvendigt var forsynet med stanniol eller lignende for at omgå butikssalarmer (en såkaldt »russerpose«), samt bidetang til at fjerne eventuelle alarmbrikker. Den pågældende havde i sit hjemland flere længevarende fængselsstraffe bag sig for bl.a. tyveri, forsætlig ødelæggelse eller beskadigelse af ejendele, afpresning og skadeforvoldelse, og vedtog under sit ophold i Danmark endvidere en udenretlig bøde for tyveri efter straffelovens § 276, jf. § 287, stk. 1. På baggrund af tyveriets professionelle karakter og oplysningerne om, at unionsborgeren tidligere var idømt længerevarende fængselsstraffe i sit hjemland, fandt Højesteret, at trusselsbetingelsen i opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, 2. led, var opfyldt.

Se til illustration endvidere Højesterets dom af 18. september 2019, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2019, side 4073, hvor Højesteret fandt, at trusselsbetingelsen i opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, 2. led, ikke var opfyldt. Sagen vedrørte en unionsborger, der opholdt sig i Danmark som turist, og som blev fundet skyldig i vold og idømt 30 dages fængsel. Med hensyn til udvisningsspørgsmålet lagde Højesteret bl.a. vægt på, at den pågældende ikke var tidligere straffet, at den begåede vold var et enkeltstående tilfælde, og at det ikke var sandsynligt, at den pågældende ville være tilbøjelig til på ny at begå en strafbar handling, som den han var dømt for.

Der kan også henvises til Højesterets dom af 31. marts 2011, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2011, side 1800, om ulovlig omgang med hittegods og forsøg på cykeltyveri, hvor Højesteret lagde vægt på, at der ikke var nogen medgerningsmænd, at den pågældende ikke var tidligere straffet i Danmark, samt at forholdet havde en sådan tilfældig karakter og måtte antages at have haft så begrænset skadevirkning, at den pågældendes adfærd ikke kunne anses for at udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berørte en grundlæggende samfundsinteresse.

I Højesterets dom af 22. maj 2019, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2019, side 2879, blev to unionsborgere bosat i Danmark fundet skyldige i legemsangreb af særlig rå og brutal karakter og idømt ubetinget fængsel i 3 måneder. Ved afgørelsen af udvisningsspørgsmålet lagde Højesteret vægt på, at de ikke tidligere var straffet, at de var i beskæftigelse i Danmark, hvor de var fast bosiddende, og at begge havde gode personlige forhold. Højesteret fandt på den baggrund og henset til omstændighederne ved voldsforholdet, at det ikke var sandsynligt, at de pågældende ville være tilbøjelige til på ny at begå en strafbar handling som den, der var dømt for, og at deres adfærd derfor ikke kunne anses for at udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. ”

At truslen skal være ”umiddelbar” indebærer et krav om aktualitet, jf. bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1.4.2.):

”[...] Det antages i almindelighed, at truslen skal foreligge på det tidspunkt, hvor afgørelsen om ud- eller afvisning træffes af de nationale myndigheder eller efterprøves af retsinstanser, jf. bl.a. dom af 29. april 2004 i de forenede sager C-482/01 og C-493/01, Orfanopoulos og Oliveri, (herefter Orfanopoulos og Oliveri (C-482/01 og C-493/01)), præmis 79 og 81, og Rendón Marín, (C-165/14), præmis 65. I sidstnævnte dom, hvor en tredjelandsstatsborgers ansøgning om opholdstilladelse i Spanien blev afslået med henvisning til, at den pågældende fem år tidligere var dømt for en strafbar handling i Spanien, gentog EU-Domstolen, at en tidligere straffedom ikke i sig selv kan begrunde et afslag på opholdstilladelse. Herudover bemærkede EU-Domstolen i relation til den tidligere straffedom, at den idømte fængselsstraf var gjort betinget, og at den efter det oplyste ikke var fuldbyrdet på afgørelsestidspunktet, hvorfor trusselsbetingelsen ikke kunne antages at være opfyldt. ”

Betingelsen om, at den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, kan være opfyldt uafhængigt af risikoen for рецидив, jf. bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1.4.2.) (Rigsadvokatens understregning):

”Selvom konstateringen af en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, som nævnt ovenfor, som altovervejende hovedregel forudsætter en individuel

vurdering af, at den pågældende person vil være tilbøjelig til også i fremtiden at udvise den pågældende adfærd, vil karakteren af det begåede forhold også i sig selv kunne opfylde trusselsbetingelsen, jf. dom af 27. oktober 1977 i sag 30/77, Bouchereau, (herefter Bouchereau, (30/77)) præmis 29, og K. og H. F., (C-331/16 og C-366/16). Myndigheder og domstole kan derfor efter en konkret vurdering nå frem til, at en handling eller adfærd, uafhængigt af risikoen for recidiv, er af så alvorlig karakter, at den i sig selv kan begrunde en ud- eller afvisningsafgørelse, f.eks. i tilfælde af manddrab eller forsøg derpå.

I K. og H. F. (C-331/16 og C-366/16) forelå en helt særlig situation, hvor to udlændinge, længe før de fik status som unionsborger eller familiemedlem til en unionsborger, var blevet udelukket fra at blive anerkendt som flygtninge i henhold til artikel 1F, litra a, i Flygtningekonventionen, fordi de pågældende havde gjort sig skyldige i krigsforbrydelser tilbage i tid. I sagen synes EU-Domstolen at lægge til grund, at en person kan have begået handlinger, som har en sådan karakter, at den pågældendes blotte tilstedeværelse kan udgøre en umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, selvom der ikke umiddelbart vurderes at være risiko for recidiv. Af dommen fremgår det bl.a., at den omstændighed alene, at den tidligere adfærd blev begået i en historisk og social sammenhæng, der var specifik for personernes oprindelsesland, og som ikke kunne forventes at gentage sig i værtsmedlemsstaten, ikke var til hinder for, at myndighederne kunne nå frem til, at der forelå en tilstrækkelig alvorlig trussel. Domstolen fastslog dog samtidig, at medlemsstaterne ikke med henvisning til den begåede handling automatisk kan lægge til grund, at de pågældendes blotte tilstedeværelse udgør en trussel i opholdsdirektivets forstand, og at der også i en sådan situation skal foretages en individuel vurdering. I den konkrete vurdering skal navnlig arten og alvoren af de omhandlede forbrydelser eller handlinger, graden af den pågældendes personlige medvirken heri og eksistensen af eventuelle straffritagelsesgrunde, såsom tvang eller nødværge, indgå, jf. præmis 51, 52, 54, 56, 58-60, 65 og 66.

I Højesterets dom af 17. november 2021, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2022, side 406, var en unionsborger fundet skyldig i spirituskørsel ved at have ført en varebil med en promille på 3,04. For Højesteret var spørgsmålet, om udvisningen var i overensstemmelse med opholdsdirektivet. Unionsborgeren var ikke tidligere straffet, men Højesteret fandt, at den pågældendes adfærd udgjorde en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berørte en grundlæggende samfundsinteresse, og at udvisning kunne begrundes i hensynet til den offentlige orden og sikkerhed, selvom der var tale om et førstegangstilfælde af spirituskørsel, og selvom den pågældende ud fra det oplyste ikke havde et generelt spiritusmisbrug. Højesteret omtaler ikke risikoen for recidiv, men fremhæver bl.a., at spirituskørslen ikke kunne anses for spontan eller tilfældighedspræget. Det er ikke klart, om dommen er et eksempel på, at det begåede forhold er så alvorlig i sig selv, at den opfylder trusselsvurderingen, eller om det, uanset at den pågældende var ustraffet, var risikoen for recidiv, som førte til, at Højesteret tiltrådte udvisningspåstanden. ”

Ifølge fast retspraksis fra EU-Domstolen må udvisning ikke være en automatisk følge af en straffedom, jf. bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1.4.2.) (Rigsadvokatens understregning):

”Ifølge fast retspraksis fra EU-Domstolen må ud- og afvisning heller ikke være en automatisk følge af en straffedom, jf. Bonsignore (67/74), præmis 5-7, og dom af 19. januar 1999 i sag C-348/96, Calfa, (herefter Calfa, (C-348/96)) præmis 23-28. I Calfa, (C-348/96) var en unionsborger, der opholdt sig i Grækenland som turist, blevet idømt en fængselsstraf på 3 måneder for besiddelse af ulovlige euforiserende stoffer til personligt brug, hvilket automatisk førte til udvisning med livsvarigt indrejseforbud. EU-

Domstolen fastslog, at EU-retten var til hinder for en generel regel om automatisk udvisning efter en straffedom uden hensyntagen til udlændingens personlige adfærd eller den fare, som vedkommende aktuelt udgjorde for den offentlige orden, jf. præmis 25 ff. Se i samme retning Orfanopoulos og Oliveri, (C-482/01 og C-493/01), præmis 91-94, Se også dom af 17. november 2011 i sag C-434/10, Aladzhov, (herefter Aladzhov, (C-434/10)), præmis 42-49, hvor EU-Domstolen underkendte en national regel med en tilsvarende indbygget automatik, der blev udløst på grundlag af skattegæld uden hensyntagen til den pågældendes personlige adfærd. ”

Det fremgår af udlændingelovens § 26 b, stk. 1, at en tidligere straffedom ikke i sig selv kan begrunde en afgørelse om udvisning. Se nærmere herom i bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1.4.2.) (Rigsadvokatens understregninger):

”Det følger af opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, 2. pkt., at tidligere straffedomme ikke i sig selv kan begrunde, at der træffes foranstaltninger om at begrænse retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed. Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med bl.a. forbuddet mod automatiske afgørelser uden en individuel vurdering og aktualitetskravet i trusselsvurderingen, som er omtalt ovenfor.

Det fremgår af dom af 17. november 2011 i sag C-430/10, Gaydarov, (herefter Gaydarov (C-430/10)), at det forhold, at den pågældende tidligere har været genstand for en straffedom, ikke er tilstrækkeligt til automatisk at antage, at personen udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, hvilket er afgørende for at begrunde en begrænsning af retten til fri bevægelighed, jf. præmis 38. En tidligere straffedom for kriminalitet vil imidlertid kunne indgå i den konkrete trusselsvurdering, hvis den pågældende begår ny kriminalitet, med henblik på vurderingen af risikoen for recidiv, som indgår som et led i trusselsvurderingen, jf. ovenfor. Gentagen kriminalitet, herunder gentagen småkriminalitet, vil på den baggrund tillige kunne tages i betragtning, selvom de enkelte overtrædelser i sig selv ikke vurderes at udgøre en tilstrækkelig alvorlig trussel. Se i denne retning præmis 28-39 i EU-Domstolens dom af 4. oktober 2007 i sag C-349/06, Polat, (herefter Polat, (C-349/06)), hvor den pågældende over en længere årrække gentagne gange var blevet dømt for bl.a. tyverier og narkotikakriminalitet. Der kan endvidere henvises til EU-Kommissionens 2023-retningslinjer, afsnit 13.1.2.

En tidligere straffedom kan dermed som udgangspunkt kun få betydning, når de omstændigheder, som har ført til domfældelsen, er udtryk for et personligt forhold, der indebærer en aktuel trussel mod den offentlige orden, jf. Bouchereau, (33/77), præmis 27 og 28, idet der skal foretages en vurdering af den pågældendes personlige adfærd og forhold. Det gælder også i tilfælde, hvor et tidligere begået strafbart forhold har en så alvorlig karakter, at det i sig selv kan betragtes som en trussel mod den offentlige orden, jf. Bouchereau, (33/77), præmis 29, smh. m. præmis 35, og K. og H. F., (C-331/16 og C-366/16). ”

Det følger endvidere af udlændingelovens § 26 b, stk. 1, at hensyn, som tjener generalpræventive eller økonomiske formål, ikke må indgå i vurderingen af spørgsmålet om udvisning. Se nærmere herom i bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1.4.2.):

”Det følger af opholdsdirektivets artikel 27, stk. 1, 2. pkt., at der ikke må lægges økonomiske betragtninger til grund ved afgørelsen af, om der kan træffes foranstaltninger, der begrænser retten til indrejse og

ophold. Der kan således f.eks. ikke træffes afgørelse om ud- eller afvisning efter artikel 27 og 28 med henvisning til, at den pågældende er arbejdsløs, eller at der er høj arbejdsløshed i værtsstaten. ”

4.2.2.4.2. Trusselsbetingelsen – truslen skal berøre en grundlæggende samfundsinteresse

Det følger af udlændingelovens § 26 b, stk. 1, at det er en betingelse for udvisning af udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne, at deres personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse.

Ved trusselsvurderingen skal der således tages stilling til, om der i det konkrete tilfælde er tale om en grundlæggende samfundsinteresse, som det er nødvendigt at beskytte af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed. Betingelsen kvalificerer de hensyn til den offentlige orden og sikkerhed, der kan begrunde udvisning.

Om begrebet ”grundlæggende samfundsinteresse” fremgår følgende af bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 23) (Rigsadvokatens understregninger):

”Ved grundlæggende samfundsinteresse må i almindelighed forstås værtsmedlemsstatens grundlæggende samfundsinteresse. Selvom medlemsstaterne har en vis frihed ved fastlæggelsen af, hvad der vil udgøre en grundlæggende samfundsinteresse, indebærer kravet, at ikke enhver lovovertrædelse vil kunne begrunde en afgørelse om udvisning under påberåbelse af hensynet til at beskytte den offentlige orden eller sikkerhed.

På den baggrund er det Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at mindre forseelser ikke i sig selv vil kunne begrunde ud- og afvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne. Som et eksempel på en lovovertrædelse, der ikke kunne begrunde, at hensynet til at beskytte den offentlige orden i henhold til opholdsdirektivets artikel 27 og 28, kan påberåbes, kan henvises til Bajratari, (C-93/18), præmis 49-52, om beskæftigelse, der var udøvet ulovligt uden den nødvendige opholds- og arbejdstilladelse.

Ved den konkrete stillingtagen til, om trusselsbetingelsen er opfyldt, vil der efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse som udgangspunkt være en formodning for, at kriminalitet, som straffes med hjemmel i straffeloven, angår og afspejler en grundlæggende samfundsinteresse. Uden yderligere støttepunkter omfatter formodningen ikke delikter, som er undergivet privat påtale eller betinget offentlig påtale.

Som eksempler på sager, hvor Højesteret ud fra en samlet vurdering fandt, at trusselsbetingelsen ikke var opfyldt, og at adfærden ikke berørte en grundlæggende samfundsinteresse, kan nævnes Højesterets dom af 31. marts 2011 og gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2011, side 1794 (husfredskrænkelser) og Højesterets dom af 31. marts 2011 og gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2011, side 1800 (opbrydning af cykellås). [...]

Det bemærkes, at der også i særlovgivningen vil kunne være delikter, som kan være udtryk for en grundlæggende samfundsinteresse. Her vil den strafferamme, der er knyttet til særlovsovertrædelsen, samt den konkret idømte straf have væsentlig betydning for vurderingen af, om en grundlæggende samfundsinteresse berøres.

I Højesterets dom af 17. november 2021 gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2022, side 406, fandt Højesteret således, at en unionsborger, der havde gjort sig skyldig i overtrædelse af færdselslovens § 53, stk. 1, ved at have udøvet spirituskørsel med en promille på 3,04, for hvilket han blev idømt en fængselsstraf på 20 dage, ved sin adfærd udgjorde en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berørte en grundlæggende samfundsinteresse (færdselssikkerheden). ”

4.2.2.5. Begrebet ”alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed”

Udvisning af udlændinge, som er omfattet af udlændingelovens § 26 b, stk. 2, forudsætter, at udvisningen er begrundet i alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.

Om begrebet ”alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed” fremgår følgende af bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1.4.5.) (Rigsadvokatens understregninger):

”Kravet om alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, indebærer, at der stilles skærpede krav til arten og grovheden af den handling, der kan begrunde udvisning, og til begrundelsen for nødvendigheden og proportionaliteten heraf i det konkrete tilfælde.

Se til illustration fra praksis Højesterets dom af 25. august 2021, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2021, side 4769 (dissens), hvor Højesteret fandt det berettiget at udvise under henvisning til alvorlige hensyn til den offentlige orden. Sagen angik en unionsborger, der var idømt fængsel i 40 dage for forsøg på indbrudstyveri begået i forening med to medgerningsmænd. Samtlige dommere lagde ved sagens afgørelse til grund, at tiltalte havde haft ophold i Danmark i ca. 6 år på gerningstidspunktet og havde ret til tidsubegrænset ophold efter EU-reglerne. Højesterets flertal fandt, at der forelå alvorlige hensyn til den offentlige orden, og lagde vægt på bl.a., at der ikke var tale om spontan eller tilfældig-hedspræget kriminalitet, men om et planlagt indbrudstyveri begået i forening. Flertallet udtalte, at sådan kriminalitet udgør et alvorligt samfundsproblem, jf. opholdsdirektivets artikel 28, stk. 2. Højesterets mindretal bemærkede, at der var tale om et enkeltstående forhold efter ca. 6 års lovligt ophold og arbejde i Danmark, som alene havde udløst en kortvarig fængselsstraf. Mindretallet fandt herefter, at der hverken efter kriminalitetens beskaffenhed eller risikoen for, at vedkommende ville begå ligeartet strafbart forhold i fremtiden, kunne siges at foreligge alvorlige hensyn til den offentlige orden.

Se endvidere den tidligere omtalte dom af 28. oktober 2019 fra Højesteret gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2020, side 132, om en mindreårig tredjelandssstatsborger, som havde opnået ret til tidsubegrænset ophold efter EU-reglerne, og som siden han var ca. 8 år havde boet i Danmark, hvor en stor del af hans familie også boede. Den mindreårige blev idømt ubetinget fængselsstraf i 3 år og 6 måneder samt udvist, efter at være blevet fundet skyldig i grov, umotiveret vold begået i forening med andre, som bragte forurettede i livsfare. Han var få måneder før den aktuelt begåede kriminalitet straffet for bl.a. flere røverier ved anvendelse af kniv og for vold. Efter at have begået de to første røverier var han frihedsberøvet i omkring 1½ måned, hvorefter han kort tid efter begik røveri igen. På den baggrund fandt Højesteret, at der var en betydelig risiko for, at han også fremover ville begå alvorlig personfarlig kriminalitet i Danmark, hvis han ikke blev udvist. Højesteret fandt endvidere, at hans adfærd udgjorde en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berørte en grundlæggende samfundsinteresse, og at udvisning var begrundet i alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, jf. opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, 2. led, og artikel 28, stk. 2. Efter en samlet afvejning af hans personlige forhold,

herunder hans tilknytning til henholdsvis Danmark og hjemlandet, fandt Højesteret, på baggrund af arten og grovheden af såvel hans nuværende som hans tidligere kriminalitet, at de hensyn, der talte for udvisning af tiltalte, herunder risikoen for, at han igen ville begå alvorlig personfarlig kriminalitet, var så tungtvejende, at de havde større vægt end de hensyn, som talte imod udvisning, hvorfor betingelserne for udvisning var opfyldt. ”

- Se nærmere om begrebet ”den offentlige orden” under pkt. 4.2.2.2., og om begrebet ”den offentlige sikkerhed” under pkt. 4.2.2.3.

4.2.2.6. Begrebet ”bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed”

Det følger af udlændingelovens § 26 b, stk. 3, at det er en forudsætning for udvisning af visse udlændinge, at udvisning er bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed.

Om begrebet ”bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed” fremgår følgende af bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1.4.6.) (Rigsadvokatens understregninger):

”Opholdsdirektivets artikel 28, stk. 3, indeholder en betydelig stærkere beskyttelse mod udvisning end artikel 28, stk. 2, idet der efter bestemmelsen alene kan træffes afgørelse om udvisning, hvis afgørelsen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed, som er et væsentligt strengere krav end kravet om alvorlige hensyn, jf. artikel 28, stk. 2.

Det følger af opholdsdirektivets betragtning 24, at der kun i ekstraordinære tilfælde, når det er bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed, bør kunne træffes foranstaltninger til udsendelse (udvisning) af unionsborgere, der har opholdt sig i mange år på værtsmedlemsstatens om-råde. Hensigten er således at forbeholde anvendelsen af opholdsdirektivets artikel 28, stk. 3, til ekstraordinære tilfælde.

Som udgangspunkt er det op til medlemsstaterne at afgøre, om udvisning er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed, jf. ordlyden af bestemmelsen og f.eks. P. I., (C-348/09), præmis 22, men medlemsstaternes skøn er underlagt EU-Domstolens og EU-institutionernes kontrol.

EU-Domstolen har navnlig i to domme haft anledning til at udtale sig om begrebet ”bydende nødvendig”.

I Tsakouridis, (C-145/09) fastslog EU-Domstolen, at begrebet bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed forudsætter ikke blot eksistensen af en trussel mod den offentlige sikkerhed, men ligeledes at en sådan trussel er endog særligt alvorlig, jf. præmis 41. Det følger af samme doms præmis 46-47, at handel med narkotika begået i en organiseret bande kan udgøre en trussel af denne karakter, idet der er tale om en vidtforgrenet kriminalitetstype med betydelige økonomiske og operationelle midler, som meget ofte har grænseoverskridende forbindelser, og som kan have et sådant niveau, at den direkte truer roen og den fysiske sikkerhed hos befolkningen som helhed eller hos en stor del heraf. I præmis 49 fastslog Domstolen endvidere, at vurderingen af, om udvisning er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed, ikke kan stå alene, idet der altid skal foretages en proportionalitetsvurdering efter artikel 27, stk. 2, og 28, stk. 1.

I P. I., (C-348/09) udtalte EU-Domstolen, at det er tilladt medlemsstaterne at anse de lovovertrædelser, der er opregnet i TEUF artikel 83, stk. 1, andet afsnit, for at indebære et særligt alvorligt indgreb i en grundlæggende samfundsinteresse, der kan udgøre en direkte trussel mod befolkningens tryghed og fysiske sikkerhed, og dermed være omfattet af begrebet bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed, hvilket kan begrunde en udsendelse (udvisning) i medfør af art. 28, stk. 3, på betingelse af, at sådanne strafbare handlinger er begået på en måde, som er af særlig grov karakter, hvilket det tilkommer de nationale domstole at efterprøve på baggrund af en individuel undersøgelse af den konkrete sag, jf. præmis 28.

Som anført ovenfor [...] om offentlig sikkerhed, henvises der i TEUF artikel 83, stk. 1, andet afsnit, til terrorisme, menneskehandel og seksuel udnyttelse af kvinder og børn, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, hvidvaskning af penge, korruption, forfalskning af betalingsmidler, edb-kriminalitet og organiseret kriminalitet som kriminalitet af særlig grov karakter.

Da TEUF artikel 83, stk. 1, efter sin ordlyd ikke er udtømmende, kan andre kriminalitetsformer end dem, der er nævnt i bestemmelsen, føre til udvisning af en person omfattet af artikel 28, stk. 3, jf. herved Højesterets dom af 19. juni 2019, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2019, side 3197, hvor Højesteret fandt, at også andre kriminalitetsformer, herunder overtrædelse af straffelovens § 192 a om overtrædelse af lov om våben og eksplosivstoffer m.v., der ikke har karakter af våbenhandel eller organiseret kriminalitet som nævnt i TEUF artikel 83, stk. 1, og overtrædelse af straffelovens § 245 om grov vold vil kunne have en sådan særlig grov karakter, at kriminaliteten er omfattet af begrebet "bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed. Sagen angik en unionsborger, som var født og opvokset i Danmark, og som blev fundet skyldig i ulovlig våbenbesiddelse med tilhørende ammunition samt gentagen vold. Han blev idømt fængsel i 2 år og 6 måneder. For så vidt angår udvisningsspørgsmålet udtalte Højesteret, at selvom overtrædelse af straffelovens § 192 a var udtryk for grov kriminalitet, kunne overtrædelsen efter opholdsdirektivets artikel 28, stk. 3, litra a, ikke anses for at være begået på en måde, som var af særlig grov karakter, og som indebar en direkte trussel mod befolkningens tryghed og fysiske sikkerhed, heller ikke når overtrædelsen af straffelovens § 192 a blev sammenholdt med den kriminalitet, som tiltalte i øvrigt var dømt for i sagen og ved tidligere domme. Højesteret fastslog, at der ikke forelå et sådant ekstraordinært tilfælde, at udvisning af tiltalte kunne anses for bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed, jf. opholdsdirektivets artikel 28, stk. 3, litra a.

Endvidere henvises til Højesterets dom af 25. juni 2020, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2020, side 2971, hvor Højesteret med en stort set enslydende begrundelse fandt, at der ikke kunne ske udvisning. Sagen omhandlede en unionsborger, som var født og opvokset i Danmark, og som blev fundet skyldig i ulovlig våbenbesiddelse, gentagen vold, overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, overtrædelse af knivloven samt adskillige overtrædelser af færdselsloven, og idømt fængsel i 2 år og 6 måneder.

Til illustration kan der endvidere henvises til Højesterets dom af 21. april 2015, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2015, side 2513, hvor Højesteret omvendt nåede frem til, at udvisning måtte anses for bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed. Sagen angik en 41-årig unionsborger, som var født i Danmark, hvor han havde boet næsten hele sit liv, og som, da den seneste dom blev afsagt, tidligere var idømt i alt ca. 20 års fængsel for en række forhold begået over en årrække, bl.a. personfarlig kriminalitet. Han havde ingen tilknytning til arbejdsmarkedet i Danmark, men nogen tilknytning til hjemlandet, da hans bror og bekendte boede der. Hans kæreste og barn opholdt sig i en anden medlemsstat. Højesteret lagde vægt på grovheden af den dømtes kriminalitet, omfanget af hans tidligere kriminalitet samt hans manglende integration i Danmark. Det blev ligeledes tillagt vægt, at han havde

tilknytning til hjemlandet. Højesteret fandt, at udvisning ikke ville være i strid med opholdsdirektivets artikel 28, stk. 3, litra a, om, at udvisning skal være bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed, eller EMRK artikel 8. ”

– Se nærmere om begrebet ”den offentlige sikkerhed” under pkt. 4.2.2.3.

4.2.2.7. Proportionalitetsvurderingen

Når det er fastslået, at betingelsen om en umiddelbar tilstrækkelig alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse er opfyldt, skal der efter udlændingelovens § 26 b, stk. 1, foretages en vurdering af, om udvisning begrundet i hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed er i overensstemmelse med *proportionalitetsprincippet*.

Ved denne vurdering skal der både foretages en afvejning efter udlændingelovens § 26 b, stk. 1, af, om hensynet til de grundlæggende samfundsinteresser konkret kan begrunde et indgreb i retten til fri bevægelighed, og en vurdering efter udlændingelovens § 26 b, stk. 4, af de individuelle forhold der taler henholdsvis for eller imod udvisning.

Se nærmere om den vurdering, der skal laves efter *udlændingelovens § 26 b, stk. 1*, i bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1.4.4.1.) – opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at udlændingelovens § 26 b, stk. 1, er udtryk for en indarbejdelse i udlændingeloven af opholdsdirektivets artikel 27, stk. 1 og 2:

”Proportionalitetsvurderingen efter artikel 27, stk. 2, indebærer, at det påhviler de nationale myndigheder i hvert enkelt tilfælde at begrunde, at en afgørelse om ud- eller afvisning er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det mål, der forfølges, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå dette mål. Det skal således bl.a. undersøges, om der findes alternative foranstaltninger, der er mindre indgribende end ud- eller afvisning, og som kan være ligeså effektive i forhold til at sikre beskyttelse af den påberåbte grundlæggende samfundsinteresse, jf. bl.a. Aladzhov, (C-434/10), præmis 47.

Der skal i den forbindelse foretages en afvejning mellem beskyttelsen af en grundlæggende samfundsinteresse og indgrebet i udøvelsen af retten til fri bevægelighed og ophold samt retten til respekt for privatliv og familieliv.

I afvejningen skal der tages hensyn til bl.a. graden af den trussel for samfundet, som følger af den pågældendes tilstedeværelse i værtsmedlemsstaten, herunder handlingernes art, hyppighed, den kumulative trussel samt den skade, de har forvoldt, jf. EU-Kommissionens 2023-vejledning, afsnit 13.1.2 og 13.1.3, over for hensynet til den særlige retsstilling, som udlændinge omfattet af EU-reglerne har, jf. i denne retning jf. bl.a. Orfanopoulos og Oliveri, (C-482/01 og C-493/01), præmis 95 og 96, og K. og H. F., (C-331/16 og C-366/16), præmis 67. ”

Se nærmere om den vurdering, der skal laves efter *udlændingelovens § 26 b, stk. 4*, i bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1.4.4.2.) – opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at udlændingelovens § 26 b, stk. 4, er udtryk for en indarbejdelse i udlændingeloven af opholdsdirektivets artikel 28, stk. 1 (Rigsadvokatens understregninger):

”Efter opholdsdirektivets artikel 28, stk. 1, skal der, før der træffes afgørelse om udsendelse (udvisning), med begrundelse i den offentlige orden eller sikkerhed, tages hensyn til bl.a. varigheden af den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation, samt sociale og kulturelle integration i værtsmedlemsstaten og tilknytning til hjemlandet.

Opregningen i artikel 28, stk. 1, er ikke udtømmende. Det fremgår af EU-Kommissionens 2023-vejledning, afsnit 13.1.3 om proportionalitetsvurderingen bl.a., at den pågældendes personlige og familiemæssige forhold skal vurderes nøje, og i den forbindelse fremhæves en række momenter.

Det drejer sig om konsekvenserne af udvisning for personens økonomiske, personlige og familiemæssige situation, herunder for andre familiemedlemmer, som fortsat vil have ret til at opholde sig i værtsmedlemsstaten, hensynet til barnets tarv, hvor store vanskeligheder ægtefællen eller partneren og børnene vil blive mødt af i den berørte persons hjemland, graden af tilknytning til henholdsvis værtsmedlemsstaten og oprindelsesmedlemsstaten, herunder tilstedeværelsen af slægtninge, besøg i hjemlandet og sprogkulturer, evt. manglende tilknytning til oprindelsesmedlemsstaten eller værtsmedlemsstaten, f.eks. hvis den pågældende er født i værtsmedlemsstaten eller har boet der fra en tidlig alder, opholdets varighed i værtsmedlemsstaten, da situationen for en turist vil adskille sig fra situationen for en, der har boet i værtsmedlemsstaten i mange år samt alder og helbred.

Som eksempel på en sag, hvor Højesteret fandt, at udvisning ikke ville være i strid med proportionalitetsprincippet i opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, sammenholdt med artikel 28, stk. 1, kan henvises til Højesterets dom af 17. november 2021, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2022, side 406, om udvisning på grund af spirituskørsel med en promille på 3,04. Højesteret lagde vægt på, at unionsborgeren alene havde haft ophold og beskæftigelse i Danmark i få år og (nu) var udrejst, samt at han ikke talte dansk og ikke havde familiemedlemmer i Danmark.

Endvidere kan nævnes Højesterets dom af 29. september 2017, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2018, side 293, om en unionsborger, som havde opholdt sig i Danmark i under fem år, og som blev idømt ubetinget fængsel i 1 år og 3 måneder for voldtægtsforsøg. Den pågældende var født i Tyrkiet, men indrejste som 20-årig i Sverige, hvor han havde opnået statsborgerskab forud for indrejsen i Danmark. Højesteret fandt, at betingelserne i opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, var opfyldt, og efter en samlet vurdering af omstændighederne i sagen, herunder den begåede alvorlige kriminalitet og den pågældendes tilknytning til Danmark samt Sverige og Tyrkiet, at udvisning var en proportional foranstaltning.

Også i Højesterets dom af 31. marts 2011, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2011, side 1788 (butikstyveri til en værdi af 4.800 kr. og simpel vold, begået af flere i forening) og Højesterets dom af 29. december 2008, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2009, side 813 (tyveri i stormagasinet til en værdi af 4.700 kr., gentagelsestilfælde), hvor forholdene alle var begået kort tid efter indrejsen, og hvor de pågældende ikke havde nogen tilknytning til Danmark, fandt Højesteret, at en proportionalitetsvurdering efter henholdsvis artikel 27, stk. 2, og artikel 28, stk. 1, ikke var til hinder for udvisning.

Til illustration af en sag, hvor Højesteret fandt, at en udvisning ikke ville være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet i opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, sammenholdt med artikel 28, stk. 1, kan nævnes Højesterets dom af 29. december 2008, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2009, side 808, om en unionsborger, der var idømt 60 dages fængsel for vold mod en buschauffør. Højesteret lagde vægt på, at den pågældende ikke tidligere var straffet, og at han på tidspunktet for voldsforholdet havde opholdt

sig ca. 1 år og 3 måneder i Danmark, hvor han havde arbejde og familie. Unionsborgeren havde efter det i sagen omhandlende voldsforhold desuden modtaget bøder for henholdsvis ulovlig omgang med hittegods og besiddelse af euforiserende stoffer. Om disse efterfølgende forhold udtalte Højesteret, at de senere bødesager efter deres karakter ikke kunne tillægges betydning ved afgørelsen af spørgsmålet om udvisning. ”

Ved vurderingen af de hensyn, som fremgår af udlændingelovens § 26 b, stk. 4, skal der (tillige) tages hensyn til *EMRK artikel 8* og Menneskerettighedsdomstolens fortolkning heraf. Se nærmere herom i bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1.4.4.3), hvor følgende fremgår (Rigsadvokatens understregninger):

”EU-Domstolen har endvidere i en række domme fastslået, at Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (Charteret) er bindende for medlemsstaterne ved administrationen af opholdsdirektivet, og med henvisning til Charterets artikel 52, stk. 3, bekræftet, at Charterets artikel 7 vedrørende retten til respekt for privatliv og familieliv, indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK artikel 8, stk. 1. Charterets artikel 7 skal gives samme betydning og omfang som EMRK artikel 8, stk. 1, således som denne bestemmelse er blevet fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, jf. bl.a. Tsakouridis, (C-145/09), præmis 52, dom af 5. oktober 2010 i sag C-400/10 PPU, J. McB., (herefter J. McB., (C-400/10)) præmis 53, dom af 6. december 2012 i de for-enede sager C-356/11 og C-357/11, O. og S., (herefter O. og S., (C-356/11 og C-357/11)), præmis 76 og dom af 5. juni 2018 i sag C-673/16, Coman, (herefter Coman, (C-673/16)), præmis 49.

[...] proportionalitetsvurderingen [foretages] efter EMRK artikel 8 på baggrund af en samlet og konkret vurdering af en række elementer, som Menneskerettighedsdomstolen har oplistet i dommen Maslov mod Østrig, dom af 23. juni 2008. [...]

Ved vurderingen i henhold til opholdsdirektivets artikel 28, stk. 1, skal der således (tillige) tages hensyn til EMRK artikel 8 og Menneskerettighedsdomstolens fortolkning heraf.

Til illustration af samspillet mellem opholdsdirektivet og EMRK artikel 8 kan henvises til Højesterets dom af 28. oktober 2019, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2020, side 132, om en 17-årig tredjelandsstatsborger med tidsubegrænset opholdsret efter opholdsdirektivet, som var idømt en fællesstraf på 3 år og 6 måneder, hvoraf 1 år og 2 måneder var betinget, for et groft umotiveret overfald begået i forening med uidentificerede gerningsmænd, som bragte forurettede i livsfare. Han var få måneder før den aktuelt begåede kriminalitet straffet for bl.a. flere røverier ved anvendelse af kniv og vold. Højesteret bemærkede, at tiltalte kom til Danmark fra hjemlandet som knap 8-årig, og at han havde boet ca. halvdelen af sit liv i hjemlandet, hvor han havde gået i skole et par år. Han havde haft lovligt ophold her i landet i ca. 8 år, hvor han boede sammen med sin mor og søster. Hans bror boede også her i landet. Han så sine herboende onkler og tanter. Moderens søskende boede i hjemlandet. Faderen, som han alene havde haft meget begrænset kontakt med, havde tidligere boet i England, men var i februar 2019 flyttet til Danmark. Tiltalte havde gået i folkeskole i Danmark og havde ikke anden uddannelse. Han talte og forstod sproget i hjemlandet, men kunne ikke skrive det. Han var opvokset med hjemlandets kultur og havde været i hjemlandet tre gange, senest en længere periode i 2017. Han havde haft god kontakt med familien i hjemlandet indtil for et par år siden. Højesteret tiltrådte, at tiltaltes tilknytning til Danmark var stærkere end hans tilknytning til hjemlandet, men fandt, at han havde forudsætninger for at etablere en tilværelse i hjemlandet, hvis han udvistes. Efter arten og grovheden af såvel hans nuværende som hans tidligere kriminalitet fandt Højesteret efter en samlet vurdering, at de hensyn, der talte for udvisning,

herunder risikoen for, at han igen ville begå alvorlig personfarlig kriminalitet, var så tungtvejende, at de havde større vægt end de hensyn, som talte mod udvisning. Det forhold, at han var mindreårig, da han begik kriminaliteten, kunne efter omstændighederne ikke føre til et andet resultat.

Højesteret fandt, at der var en betydelig risiko for, at han også fremover ville begå alvorlig personfarlig kriminalitet i Danmark, hvis han ikke blev udvist. Højesteret tiltrådte herefter, at udvisning ikke var et uproportionalt indgreb i strid med opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, 1. led, og artikel 28, stk. 1, samt Menneskerettighedskonventionens artikel 8 og Charterets artikel 7. ”

- Se nærmere om vurderingen af udvisningsspørgsmålet i forhold til EMRK artikel 8 under pkt. 4.2.1.

4.2.3. EU-retten: Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF)

En tredjelandstatsborger kan have en afledt opholdsret i Danmark efter Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 20. Det indebærer, at TEUF artikel 20 i særlige tilfælde kan være til hinder for udvisning af en tredjelandstatsborger.

Det følger således af EU-Domstolens fortolkning af TEUF artikel 20, at bestemmelsen er til hinder for foranstaltninger, der har den virkning, at en unionsborger reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet af sine rettigheder som unionsborger, jf. bl.a. EU-Domstolens dom af 8. marts 2011 i sag C-34/09 (Zambrano), præmis 42.

Det kan være tilfældet, hvis udvisning af en tredjelandstatsborger indebærer, at den pågældendes barn, *som er unionsborger*, bliver nødsaget til at forlade Unionens område.

Om barnet bliver nødsaget til at forlade Unionens område beror på en bedømmelse af, om der består et afhængighedsforhold mellem forælderen (tredjelandstatsborgere) og barnet (unionsborgeren), jf. præmis 42-45 i Zambrano (2011). Om der består et sådant afhængighedsforhold beror på en konkret vurdering.

- Se nærmere om afhængighedsvurderingen under pkt. 4.2.3.1.

En medlemsstat kan dog i ekstraordinære tilfælde udvise forælderen, selv om barnet som konsekvens heraf bliver nødsaget til at forlade Unionens område. Det er en forudsætning herfor, at udvisningen er begrundet i forælderen personlige adfærd, som skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der er til skade for en grundlæggende samfundsinteresse i den pågældende medlemsstat (trusselsbetingelsen), og at udvisningen er begrundet i en hensyntagen til de forskellige involverede interesser (proportionalitetsvurderingen).

- Se nærmere om trusselsbetingelsen under pkt. 4.2.3.2.
- Se nærmere om proportionalitetsvurderingen under pkt. 4.2.3.3.

Se i øvrigt nærmere om anvendelsesområdet for TEUF artikel 20 i bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1.1.1).

Hvis en tredjelandstatsborger ikke har en afledt opholdsret i Danmark efter TEUF artikel 20 – og i øvrigt ikke er omfattet af EU-reglerne – skal spørgsmålet om udvisning vurderes efter udlændingelovens § 26, stk. 2.

– Se nærmere om udlændingelovens § 26, stk. 2, under pkt. 3.2.1.

Retspraksis

Der er truffet flere afgørelser vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt TEUF artikel 20 har været til hinder for udvisning af tredjelandstatsborgere. Der henvises i den forbindelse til Rigsadvokatens oversigt over retspraksis om udvisning.

Opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at det er muligt at udarbejde en afgrænset praksisoversigt, som alene indeholder sager, hvor Højesteret har afgjort spørgsmålet om, hvorvidt TEUF artikel 20 har været til hinder for udvisning. En sådan praksisoversigt genereres ved anvendelse af følgende søgeord: ”Udvisning og TEUF” (anvend anførselstegn).

4.2.3.1. Afhængighedsvurderingen

En tredjelandstatsborger kan have en afledt opholdsret i Danmark efter TEUF artikel 20, hvis den pågældende faktisk tager sig af et mindreårigt barn, som er dansk statsborger (og dermed unionsborger), og hvis udvisning af tredjelandstatsborgeren indebærer, at barnet bliver nødsaget til at forlade Unionens område.

Om barnet bliver nødsaget til at forlade Unionens område, beror på en bedømmelse af, om der består et afhængighedsforhold mellem forælderen og barnet.

Vurderingen af, om en udlænding afleder ret efter TEUF artikel 20, foretages af udlændingemyndighederne i forbindelse med anklagemyndighedens indhentelse af udtalelser om udvisningsspørgsmålet efter udlændingelovens § 57.

– Se nærmere om udlændingemyndighedernes udtalelser under pkt. 3.1.

Der skal ved bedømmelsen af, om der består et afhængighedsforhold mellem forælderen og barnet, tages hensyn til følgende, jf. herved bl.a. U. 2024.3404H:

”Der skal ved vurderingen heraf tages hensyn til barnets tarv og samtlige omstændigheder i sagen, herunder navnlig barnets alder, fysiske og følelsesmæssige udvikling, graden af den følelsesmæssige tilknytning til den pågældende forælder og den risiko, som adskillelsen fra forælderen indebærer for barnets ligevægt, jf. præmis 66-67 i EU-Domstolens dom af 5. maj 2022 i de forenede sager C-451/19 og C-532/19 (Subdelegación). ”

Som eksempel på en konkret vurdering, hvor der *ikke* bestod et afhængighedsforhold, kan der henvises til U. 2025.2670H, hvor Højesteret udtalte følgende:

”T’s søn, B, og B’s mor er danske statsborgere og vil kunne blive boende i Danmark, selv om T udvises. B er 9 år. T boede sammen med B og hans mor, indtil B var ca. halvandet år. T havde herefter samvær

med B i en 7/7-ordning, indtil han blev indsat til afsoning den 1. maj 2023. Under afsoningen har han haft besøg af B fire gange, senest i november 2023. Efter landsrettens dom i denne sag har B's mor fået tilkendt forældremyndigheden alene. De sociale myndigheder har i en årrække været bekymrede for B's trivsel og udvikling og for forældrenes omsorg for ham. Siden juni 2024 har han været frivilligt anbragt hos sin mormor, og de sociale myndigheder vurderer, at han er velanbragt. T blev løsladt den 17. marts 2025 og har efter det oplyste set sin søn en enkelt gang siden da.

Efter en samlet vurdering af B's tilknytning til sin far og B's forhold i øvrigt finder Højesteret, at der ikke er grundlag for at antage, at der består et sådant afhængighedsforhold mellem T og B, at B bliver nødsaget til at forlade Unionens område, hvis T udvises. ”

Tilfælde, hvor tredjelandstatsborgeren har fast bopæl med sit mindreårige barn

Det kan formodes, at der består et afhængighedsforhold mellem en tredjelandstatsborger og dennes mindreårige barn, hvis tredjelandstatsborgeren har fast bopæl med barnet, jf. herved U. 2024.4897H, hvor Højesteret udtalte følgende:

”Om der består et afhængighedsforhold, der kan føre til afledt opholdsret efter TEUF artikel 20, har EU-Domstolen i dom af 5. maj 2022 i de forenede sager C-451/19 og C-532/19, XU og QP, udtalt, at når en mindreårig unionsborger har fast bopæl med begge sine forældre, og forældrene derfor i det daglige er fælles om at tage sig af barnet og om at varetage den retlige, følelsesmæssige og økonomiske forsørgelse af barnet, kan det formodes - hvilken formodning dog kan afkræftes - at der består et afhængighedsforhold mellem denne mindreårige unionsborger og vedkommendes forælder, der er tredjelandstatsborger, uafhængigt af den omstændighed, at den anden forælder, som er statsborger i den medlemsstat, på hvis område denne familie er bosiddende, har en ubetinget ret til at forblive på denne medlemsstats område (præmis 69). ”

Tilfælde, hvor tredjelandstatsborgeren er på tålt ophold

Det forhold, at en tredjelandstatsborger er på tålt ophold, og at der ikke umiddelbart er udsigt til udsendelse, kan ikke i sig selv danne grundlag for at afvise, at tredjelandstatsborgeren kan have en afledt opholdsret efter TEUF artikel 20, jf. herved U. 2024.4897H, hvor Højesteret udtalte følgende:

”Der er under sagen rejst spørgsmål om, hvorvidt der overhovedet kan være en afledt opholdsret efter TEUF artikel 20, hvis vedkommende alene er på tålt ophold i Danmark og ikke aktuelt står over for at skulle forlade Unionens område.

Højesteret finder, at det forhold, at T er på tålt ophold, og at der ikke umiddelbart er udsigt til udsendelse, ikke i sig selv kan danne grundlag for at afvise, at han kan have en afledt opholdsret efter artikel 20 i TEUF. Det bemærkes herved, at EU-Domstolen i dom af 8. marts 2011 i sag C-34/09, Zambrano, ved vurderingen af, om Gerardo Ruiz Zambrano havde afledt opholdsret efter TEUF artikel 20, ikke ses at have inddraget det forhold, at ægteparret efter at have fået afslag på opholdstilladelse alene havde processuelt ophold i Belgien, fordi de ikke måtte udsendes til Colombia. ”

4.2.3.2. Trusselsbetingelsen

En medlemsstat kan i ekstraordinære tilfælde udvise en forælder, som er tredjelandstatsborger, selv om pågældendes barn, som er unionsborger, som konsekvens heraf bliver nødsaget til at forlade Unionens område.

Det er i den forbindelse en forudsætning, at udvisningen er begrundet i forælders personlige adfærd, som skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der er til skade for en grundlæggende samfundsinteresse i den pågældende medlemsstat, jf. præmis 50 i EU-Domstolens dom af 13. september 2016 i sag C-304/14 (CS).

Denne trusselsvurdering skal foretages efter kriterier, der svarer til kriterierne i opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, jf. bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 (lovforslag nr. 180 af 28. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1.1.1.). Opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at opholdsdirektivets artikel 27, stk. 1 og 2, er indarbejdet i udlændingelovens § 26 b, stk. 1.

- Se nærmere om trusselsbetingelsen efter udlændingelovens § 26 b, stk. 1, under pkt. 4.2.2.4.

4.2.3.3. Proportionalitetsvurderingen

En medlemsstat kan i ekstraordinære tilfælde udvise en forælder, som er tredjelandstatsborger, selv om pågældendes barn, som er unionsborger, som konsekvens heraf bliver nødsaget til at forlade Unionens område.

Det er i den forbindelse en forudsætning, at udvisningen er begrundet i en hensyntagen til de forskellige involverede interesser, jf. præmis 50 i EU-Domstolens dom af 13. september 2016 i sag C-304/14 (CS).

Dette beror på en vurdering af, om udvisningen vil være i strid med det EU-retlige proportionalitetsprincip.

- Se nærmere om det EU-retlige proportionalitetsprincip under pkt. 4.2.2.7.

Som eksempel på et konkret tilfælde, *hvor udvisning var i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet*, kan der henvises til U. 2025.721H, hvor Højesteret udtalte følgende:

”T3, der i dag er 43 år, indrejste i Danmark som 25-årig. Indtil varetægtsfængslingen i denne sag boede han sammen med sin ægtefælle, der er iransk statsborger, og sine to mindreårige børn, der er danske statsborgere. Han har haft arbejde i Danmark, gennemført en HF-uddannelse og studeret på Københavns Universitet. Han har gode dansk kundskaber og skriver, læser og taler dansk.

Han har i Iran gået på gymnasiet, studeret på universitetet og arbejdet i et laboratorium. Han skriver, taler og læser arabisk og persisk. Hans forældre og fire søskende bor i Iran. Han har dog meget lidt kontakt med dem. Han har i øvrigt i kraft af sit virke i ASMLA bevaret stærke personlige og kulturelle bånd til Ahwaz-området i Iran.

T3 er idømt fængsel i 6 år for bl.a. i Danmark at have bistået en saudiarabisk efterretningstjeneste ved at indsamle og videregive forskellige oplysninger, for at have fremmet virksomheden for Martyr Muhyiddin

Al-Nasser Brigaden og Jaish al-Adl, der begår terrorhandlinger i Iran, samt for at have tilvejebragt 15 mio. kr. og forsøgt at tilvejebringe yderligere 15 mio. kr. fra en saudiarabisk efterretningstjeneste til ASMLA og Martyr Muhyiddin Al-Nasser Brigaden.

Med den begåede kriminalitet har T3 overtrådt bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13, der angår bl.a. forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og mod statsforfatningen og terrorisme mv. Han har som nævnt herved udvist en handlemåde, der er til alvorlig skade for Danmarks vitale interesser. Der er en betydelig risiko for, at han vil fortsætte sin kriminalitet, hvis han ikke udvises. Efter en afvejning af kriminalitetens karakter og alvor, T3's tilknytning til Danmark og Iran og afhængighedsforholdet mellem ham og hans to mindreårige børn, der er danske statsborgere, finder Højesteret, at udvisning med indrejseforbud for bestandig ikke vil være i strid med det EU-retlige proportionalitetsprincip.

På denne baggrund finder Højesteret, at der foreligger et ekstraordinært tilfælde, og at en udvisning af T3 herefter ikke vil være i strid med TEUF artikel 20. ”

Som eksempel på et konkret tilfælde, hvor udvisning ikke var i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, kan der henvises til U. 2024.3404H, hvor Højesteret udtalte følgende:

”Det må efter de foreliggende oplysninger lægges til grund, at det ikke vil være forsvarligt at flytte børnene fra Danmark til Bosnien-Hercegovina. Det må herved tages i betragtning, at de fem ældste børn blev taget med til Syrien, hvor de opholdt sig ca. fire år i områder kontrolleret af IS, og at alle syv børn under opholdet i Syrien sammen med deres mor blev nødt til at flygte mange gange på grund af den væbnede konflikt i de pågældende områder. Børnene opholdt sig endvidere mere end to år i al Hol-lejren, hvor de sammen med deres mor blev tilbageholdt af de kurdiske myndigheder. Det må endvidere tages i betragtning, at børnene nu -efter at være kommet til Danmark - er i god trivsel og udvikling, og at de er velintegreret i skole og børnehave.

Det vil i øvrigt efter de foreliggende oplysninger ikke være forsvarligt at lade børnene blive i Danmark uden deres mor, der må anses for afgørende for børnenes videre trivsel og udvikling. Der er nu skabt stabilitet, ro og sikkerhed i børnenes hverdag hos bedsteforældrene, men børnene er fortsat stærkt knyttet til deres mor.

Højesteret finder efter en samlet vurdering, at hensynet til børnenes tarv afgørende taler imod at fravige udgangspunktet og udvise T. Der er således efter EU-retten ikke tale om et ekstraordinært tilfælde. Hun har derfor i henhold til TEUF artikel 20 ret til ophold i Danmark afledt af hensynet til børnene.

Højesteret tiltræder herefter, at T frifindes for påstanden om udvisning og tildeles en advarsel om udvisning. ”

4.2.4. Associeringsafgørelsen mellem EU og Tyrkiet

Udlændinge, som er omfattet af Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om yderligere associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet (associeringsafgørelsen) har en mere kvalificeret beskyttelse mod udvisning, end det der følger af udlændingelovens regler. Det følger af EU-Domstolens praksis.

Vurderingen af, om en udlænding er omfattet af associeringsafgørelsen, foretages af udlændingemyndighederne i forbindelse med anklagemyndighedens indhentelse af udtalelser om udvisningsspørgsmålet efter udlændingelovens § 57.

- Se nærmere om udlændingemyndighedernes udtalelser under pkt. 3.1.
- Se nærmere om, hvem der er omfattet af associeringsafgørelsen under pkt. 4.2.4.1.

Det følger af associeringsafgørelsens artikel 14, stk. 1, at en tyrkisk statsborger, der er omfattet af afgørelsen, alene kan udvises af opholdsstaten, når dette er begrundet i hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed.

Højesteret har om denne vurdering angivet følgende, jf. bl.a. U. 2021.4721H (Rigsadvokatens understregninger):

”EU-Domstolen fastslog i præmis 78 og 79 i dom af 8. december 2011 i sag C-371/08 (Ziebell), som drejede sig om udvisning af en tyrkisk statsborger, der var født og opvokset i Tyskland, at artikel 12 i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding kan bruges som EU-retlig referenceramme ved anvendelsen af artikel 14, stk. 1, i associeringsafgørelsen. Efter dette direktivs artikel 12 kan medlemsstaterne kun træffe afgørelse om at udvise en fastboende udlænding, hvis vedkommende udgør en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed. Endvidere må udvisningen ikke være begrundet i økonomiske forhold, og før en afgørelse om udvisning træffes, skal der tages hensyn til varigheden af opholdet i medlemsstaten, den pågældendes alder, konsekvenserne for den pågældende og dennes familiemedlemmer samt tilknytningen til opholdslandet eller manglende tilknytning til oprindelseslandet.

Det fremgår af Ziebell-dommens præmis 82, at foranstaltninger begrundet i den offentlige orden eller sikkerhed kun kan træffes, hvis det efter de kompetente myndigheders konkrete vurdering i det enkelte tilfælde viser sig, at den pågældendes personlige adfærd aktuelt udgør en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Ved denne vurdering skal myndighederne desuden påse, at såvel proportionalitetsprincippet som den berørte persons grundlæggende rettigheder overholdes, navnlig retten til respekt for privatliv og familieliv.

Udvisning begrundet i den offentlige orden og sikkerhed kan ikke træffes automatisk efter en straffedom eller med generalpræventive formål, der skal afholde andre udlændinge fra at begå lovovertrædelser, jf. Ziebell-dommens præmis 83. ”

Der kan endvidere henvises til bemærkningerne til lov nr. 755 af 20. juni 2025 (lovforslag nr. 180 af 27. marts 2025, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1.1.1.), hvor følgende fremgår:

”I praksis betyder det, at spørgsmålet om udvisning af tyrkiske statsborgere omfattet af Associeringsaf-talekomplekset skal vurderes efter kriterier, der svarer til dem, der følger af opholdsdirektivets artikel 27 og 28, stk. 1, selvom denne persongruppe ikke er omfattet af opholdsdirektivet. Dog gælder den øgede beskyttelse mod udvisning efter opholdsdirektivets artikel 28, stk. 2 og 3, ikke for økonomisk aktive tyrkiske statsborgere eller deres familiemedlemmer. Dette er fastslået for så vidt angår opholdsdirektivets artikel 28, stk. 3, i bl.a. Ziebell, (C-371/08). ”

Følgende betingelser skal således være opfyldt ved udvisning af udlændinge, som er omfattet af associeringsafgørelsen:

For det første skal udvisningen være begrundet i hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, jf. associeringsafgørelsens artikel 14, stk. 1.

- Se nærmere om det EU-retlige begreb ”den offentlige orden” under pkt. 4.2.2.2.
- Se nærmere om det EU-retlige begreb ”den offentlige sikkerhed” under pkt. 4.2.2.3.

For det andet, skal udlændingens personlige adfærd udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, jf. Ziebell-dommens præmis 78-79 og 82.

- Se nærmere om den EU-retlige trusselsbetingelse under pkt. 4.2.2.4.

For det tredje, skal udvisningen være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. Ziebell-dommens præmis 78-79 og 82.

- Se nærmere om den EU-retlige proportionalitetsvurdering under pkt. 4.2.2.7.

Retspraksis

Der er truffet adskillige afgørelser vedrørende udvisning af kriminelle udlændinge. Der henvises i den forbindelse til Rigsadvokatens oversigt over retspraksis om udvisning.

Opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at det ved hjælp af filtreringsfunktionen er muligt at udarbejde en afgrænset praksisoversigt, der alene indeholder sager om udvisning af udlændinge, der er omfattet af associeringsafgørelsen. Det er endvidere muligt at filtrere oversigten, så den alene omfatter sager, hvor udlændingen f.eks. er indrejst som voksen og ikke har etableret familie. Det er endvidere muligt at sortere afgørelserne efter eksempelvis straffastsættelsen.

4.2.4.1. Hvem der er omfattet af associeringsafgørelsen

Vurderingen af, om en udlænding er omfattet af associeringsafgørelsen, foretages af udlændingemyndighederne i forbindelse med anklagemyndighedens indhentelse af udtalelser om udvisningsspørgsmålet efter udlændingelovens § 57.

- Se nærmere om udlændingemyndighedernes udtalelser under pkt. 3.1.

En udlænding opnår en mere kvalificeret beskyttelse mod udvisning efter associeringsafgørelsens artikel 14, hvis pågældende er omfattet af associeringsafgørelsens artikel 6 eller 7:

- Økonomisk aktive tyrkiske statsborgere, jf. associeringsafgørelsens artikel 6

Rettigheder efter artikel 6, stk. 1, forudsætter, at der er tale om en tyrkisk *arbejdstager*, som på en medlemsstats område har haft *tilknytning til det lovlige arbejdsmarked*, og at den pågældende dér har haft *lovlig beskæftigelse* af en bestemt varighed.

De tidsmæssige krav i bestemmelsen starter ved 1 års lovlig beskæftigelse, og rettighederne udvides gradvist i takt med længden af opholdet og beskæftigelsen.

- Familiemedlemmer til økonomisk aktive tyrkiske statsborgere, jf. associeringsafgørelsens artikel 7

Den tyrkiske statsborgers familiemedlemmer kan være omfattet af den samme beskyttelse mod udvisning som den tyrkiske statsborger selv.

For at være omfattet af artikel 7 som familiemedlem til en herboende tyrkisk statsborger, er det som udgangspunkt en betingelse, at den tyrkiske statsborger, som familiemedlemmet vil støtte ret på, har været arbejdstager i en periode på minimum 3 år.

Efter artikel 7, stk. 2, kan tyrkiske arbejdstageres børn, der har gennemført en erhvervsuddannelse i Danmark, uafhængigt af varigheden af deres ophold i Danmark, være omfattet af beskyttelsen, forudsat at en af forældrene har været lovligt beskæftiget i mindst 3 år.

4.2.5. Øvrige internationale forpligtelser

Ud over Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med tilhørende tillægsprotokoller indeholder FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's Børnekonvention samt Flygtningekonventionen relevante bestemmelser i forhold til spørgsmålet om udvisning og foreneligheden med Danmarks internationale forpligtelser.

FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder

FN's konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder blev vedtaget i 1966 og trådte i kraft - bl.a. i Danmark - den 23. marts 1976. En dansk oversættelse af konventionen kan findes på retsinformation.dk, bekendtgørelse nr. 30 af 29. marts 1976.

Konventionen indeholder en række af de samme rettigheder som EMRK, herunder bl.a. forbuddet mod tortur og anden nedværdigende eller umenneskelig behandling (artikel 7), retssikkerhedsgarantier ved udvisning af udlændinge, som har lovligt ophold i landet (artikel 13) og retten til respekt for bl.a. privatliv, familieliv og hjem (artikel 17 og 23).

Der er etableret en Menneskerettighedskomiteé (CCPR), som kan behandle klager fra privatpersoner over overtrædelser af konventionen. Komiteén afslutter en sag ved at sende sine synspunkter og eventuelle henstillinger til staten og til klageren. Komiteéns afgørelser er ikke bindende i formel forstand, men i praksis vil staterne i almindelighed følge afgørelserne. Komiteén har bl.a. givet udtalelser i en række sager vedrørende udvisning som følge af kriminalitet.

FN's Børnekonvention

Børnekonvention blev vedtaget i 1989 og trådte for Danmarks vedkommende i kraft den 18. august 1991. En dansk oversættelse af konventionen kan findes på retsinformation.dk, bekendtgørelse nr. 6 af 16. januar 1992.

I konventionen er et barn defineret som ”ethvert menneske under 18 år, medmindre barnet bliver myndigt tidligere efter den lov, der gælder for barnet”, jf. artikel 1.

Konventionen regulerer børns rettigheder på alle samfundsområder. På det udlændingeretlige område har konventionen navnlig betydning for behandlingen af sager om uledsagede mindreårige asylansøgere og sager om familiesammenføring af børn, men konventionen kan også have betydning i andre sager, f.eks. sager om udvisning, hvor et barns forhold bliver berørt.

Det fremgår af konventionens artikel 3, stk. 1, at barnets tarv skal komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer.

Konventionens artikel 9 giver barnet ret til ikke at blive adskilt fra sine forældre mod barnets vilje, medmindre en sådan adskillelse skønnes nødvendig af hensyn til barnets tarv. Bestemmelsen giver endvidere barnet ret til at opretholde kontakt til begge forældre, hvis det lever adskilt fra den ene eller dem begge, og forpligter staten til at genskabe en sådan kontakt, hvis adskillelsen skyldes årsager, der er iværksat af staten.

FN's Børnekomité overvåger deltagerlandenes overholdelse af konventionen.

FN's Flygtningekonvention / Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3

Flygtningekonventionen af 28. juli 1951 begrænser staternes adgang til at afvise, udvise og udsende udlændinge, som er anerkendte flygtninge.

Efter konventionens artikel 33, stk. 1, må ingen kontraherende stat udvise eller afvise en flygtning ved grænserne til områder, hvor pågældendes liv eller frihed vil være truet på grund af race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller politiske anskuelser (princippet om non-refoulement).

Det følger imidlertid af konventionens artikel 33, stk. 2, at beskyttelsen i stk. 1, ikke kan påberåbes af en flygtning, som med rimelig grund må anses for at være en fare for statens sikkerhed, eller som efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må anses for at være en fare for samfundet.

Konventionens refoulementsforbud i artikel 33, stk. 1, er således ikke absolut. Forbuddet er inkorporeret i dansk ret i udlændingelovens § 31, stk. 2. Bestemmelsen henviser dog samtidig til udlændingelovens § 31, stk. 1, som sikrer overholdelse af det absolutte forbud mod refoulement i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3, hvoraf fremgår, at ingen må underkastes tortur, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf.

Af udlændingelovens § 31, stk. 1, fremgår det, at en udlænding ikke må udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådan land.

Refoulementsforbuddet i artikel 3 er absolut og omfatter samtlige udlændinge, som er genstand for en afgørelse om udsendelse.

Højesteret har flere gange fastslået, at spørgsmålet om, hvorvidt en udlænding ved tilbagevenden til sit oprindelsesland risikerer at blive udsat for behandling i strid med EMRK artikel 3, skal afgøres i forbindelse med en stillingtagen efter udlændingelovens regler til, om pågældende må udsendes af Danmark, jf. eksempelvis U 2016.3235H. Det skal således ikke ske en prøvelse heraf i forbindelse med afgørelsen om udvisning.

FN's Torturkonvention

FN's Torturkonvention blev vedtaget den 10. december 1984 og trådte for Danmarks vedkommende i kraft den 26. juni 1987. En dansk oversættelse af konventionen kan findes på retsinformation.dk, bekendtgørelse nr. 88 af 23. oktober 1987.

FN's Torturkonvention indeholder bl.a. i artikel 3 et forbud mod at udvise til en stat, hvor der er vægtige grunde til at antage, at den pågældende vil være i fare for at blive underkastet tortur (princippet om non-refoulement).

På det udlændingeretlige område er konventionen indarbejdet i udlændingelovens § 7, stk. 2, og udlændingelovens § 31, stk. 1, hvorefter udlændinge er beskyttet mod udsendelse af Danmark til et land, hvor de risikerer overgreb som omtalt i konventionen.

Torturkomitéen (CAT) overvåger landenes overholdelse af konventionen og behandler klager fra privatpersoner. Komitéens udtalelser er ikke bindende i formel forstand, men de følges sædvanligvis af medlemsstaterne. De fleste af Torturkomitéens udtalelser kan findes på hjemmesiden for FN's Højkommissær for Menneskerettigheder.

Danmark har endvidere tiltrådt Den Europæiske Torturkonvention fra 1987, som har sin oprindelse i EMRK artikel 3 (forbuddet mod tortur mv.).

4.3. Varetagtsfængsling

Varetagtsfængsling af en udlænding kan dels ske efter retsplejelovens regler, dels efter hjemrejselovens § 14, stk. 1 og 2.

Hjemrejselovens § 14 blev indført ved lov nr. 982 af 26. maj 2021 om hjemrejse for udlændinge uden lovligt ophold (hjemrejseloven), som trådte i kraft den 1. juni 2021. Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at der er tale om en videreførsel af tidligere gældende ret efter udlændingelovens § 35, jf. de specielle bemærkninger til hjemrejselovens § 14 (lovforslag nr. 203 af 26. marts 2021).

Hjemrejselovens § 14, stk. 1, er en særlig fængslingshjemmel, der er indført som et supplement til retsplejelovens regler om varetagtsfængsling med henblik på at sikre udlændingens tilstedeværelse under straffesagen og under eventuel appel, indtil dommens bestemmelse om udvisning kan fuldbyrdes, i sager, hvor der ikke kan ske varetagtsfængsling efter retsplejeloven. Det er tilfældet i følgende situationer:

- Når kravet om en strafferamme på 1 år og 6 måneders fængsel eller derover, jf. retsplejelovens § 762, stk. 1, ikke er opfyldt.
- Når kravet om en forventet straf på over 30 dages fængsel, jf. retsplejelovens § 762, stk. 3, ikke er opfyldt, jf. U 2007.2944Ø

- Når varetægtsfængslingens længde overstiger den forventede/idømte straf, jf. U 2014.1565H.

I visse tilfælde vil en udlænding kunne varetægtsfængsles både efter bestemmelserne i retsplejeloven og efter hjemrejselovens § 14, stk. 1, jf. U 2014.1565H, hvor Højesteret ikke fandt grundlag for at afvise anklagemyndighedens påstand om varetægtsfængsling i medfør af både retsplejelovens bestemmelser og den dagældende bestemmelse i udlændingelovens § 35.

- Se nærmere om hjemrejselovens § 14, stk. 1, under pkt. 4.3.1.

Hjemrejselovens § 14, stk. 2, indeholder en særlig regel om varetægtsfængsling af asylansøgere, der er udvist ved endelig dom efter udlændingelovens §§ 22-23. Læs mere herom under pkt. 4.3.2.

Ved siden af reglerne om varetægtsfængsling indeholder hjemrejselovens § 16 og udlændingelovens §§ 36- 37 regler om administrativ frihedsberøvelse af udlændinge. Hvis en udlænding ikke bliver udvist ved dom, f.eks. fordi pågældende frifindes, eller fordi straffen bliver fastsat til bøde, skal anklagemyndigheden overveje, om udlændingen skal søges frihedsberøvet efter disse bestemmelser med henblik på administrativ udvisning af udlændingen.

Spørgsmålet om frihedsberøvelse bør forelægges for retten i det samme retsmøde, uanset at politiet i denne situation har mulighed for at frihedsberøve udlændingen administrativt i op til 3 døgn, jf. forarbejderne til udlændingelovens § 37, stk. 1, 5. pkt. (L 85 af 30. november 1994, de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 17).

- Se nærmere om administrativ udvisning eller afvisning under pkt. 2.3.

Endelig er der i hjemrejselovens §§ 11-12 og udlændingelovens § 34 opregnet en række mindre indgribende foranstaltninger, som henholdsvis politiet, Udlændingestyrelsen eller Hjemrejsestyrelsen kan benytte sig af til at sikre en udlændings tilstedeværelse i stedet for administrativ frihedsberøvelse. Der er bl.a. tale om deponering af pas, sikkerhedsstillelse, meldepligt osv.

4.3.1. Hjemrejselovens 14, stk. 1 (alle udlændinge)

Hjemrejselovens § 14, stk. 1, kan finde anvendelse både før dom, under eventuel anke og efter dom, herunder mellem endelig dom og afsoning samt efter endt afsoning og indtil udsendelse.

Betingelser

Bestemte grunde til at anse varetægtsfængsling for nødvendig for at sikre udlændingens tilstedeværelse

Forarbejderne til den tidligere gældende bestemmelse i udlændingelovens § 35 henviser ved vurderingen af, om der er bestemte grunde til at anse varetægtsfængsling for at være nødvendig for at sikre udlændingens tilstedeværelse, til retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 1, om varetægtsfængsling på grund af unddragelsesrisiko. Efter denne bestemmelse kræves det, at der efter det oplyste om sigtedes forhold er bestemte grunde til at antage, at udlændingen vil unddrage sig forfølgningen eller fuldbyrdsen.

Der er hverken i loven eller dens forarbejder fastsat en øvre grænse for varigheden af varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 14. Hvor længe en varetægtsfængsling kan opretholdes, afhænger af de konkrete omstændigheder.

Højesteret fandt i U 2014.1565H, at varetægtsfængsling før dom eller under anke efter udlændingelovens § 35 kunne ske uanset, at frihedsberøvelsen ville overstige den forventede straf.

Derimod fandt Højesteret i U 2009.1033H, at der ikke kunne ske fortsat varetægtsfængsling. Højesteret lagde vægt på, at den varetægtsfængslede udlænding var tysk statsborger med bopæl i Tyskland uden tilknytning til Danmark, og på, at det måtte lægges til grund, at udlændingen i forbindelse med løsladelse var villig til at udrejse til Tyskland, hvilket kunne ske hurtigt. Højesteret fastslog, at den straf, udlændingen var blevet idømt i første instans, ville være afsonet den 26. januar 2008, og at der efter anklagemyndighedens opfattelse ikke var udsigt til en mærkbar strafskærpelse, idet den idømte straf var i overensstemmelse med praksis. Højesteret fandt på den baggrund, at der den 23. januar 2008 ikke forelå bestemte grunde til at anse fortsat varetægtsfængsling for nødvendig for at sikre udlændingens tilstedeværelse under anken, der var berammet til den 13. marts 2008, og indtil en eventuel bestemmelse om udvisning kunne fuldbyrdes.

Højesteret har for så vidt angår varetægtsfængsling efter dom bl.a. lagt vægt på, hvor lang tid varetægtsfængslingen indtil videre har varet, den udmålte strafs længde, længden af en eventuel reststraf, udlændingens eventuelt manglende medvirken med hensyn til f.eks. id-oplysninger, om politiet og andre relevante myndigheder fremmer sagen med fornøden omhu, samt om der er reel udsigt til udsendelse, jf. U 2020.1998H, U 2023.1549H, U 2023.2913H og U 2025.2327H.

Hjemrejselovens § 14, stk. 1, nr. 1

Bestemmelsen indeholder følgende betingelser:

- Udlændingen har ikke fast bopæl i Danmark og
- Der er begrundet mistanke om, at udlændingen har begået en lovovertrædelse, der kan medføre udvisning ved dom.

Udlændinge, der har fast bopæl i Danmark, ligestilles i forhold til varetægtsfængsling med danske statsborgere. Udtrykket ”fast bopæl” antages ikke at indebære et krav om, at udlændingen opholder sig i Danmark med henblik på varigt ophold. Er en udlænding tilmeldt folkeregisteret, kan dette typisk tages som indikation af, at udlændingen har en fast bopæl. Viser det sig, at udlændingen faktisk ikke opholder sig på tilmeldingsadressen og i stedet flakker om blandt venner og bekendte, på tilfældige herberger og lignende, kan udlændingen ikke siges at have fast bopæl.

En endelig dom om udvisning medfører, at udlændingens ret til ophold bortfalder, jf. udlændingelovens § 26 c. For en udlænding, der før dommen har haft fast bopæl i Danmark, vil en endelig dom om udvisning derfor indebære, at udlændingen i relation hjemrejselovens § 14 ikke længere anses for at have fast bopæl i Danmark, jf. U 1997.1314H, som omhandlede den dagældende bestemmelse i udlændingelovens § 35. En udlænding, der hidtil har haft fast bopæl i Danmark, kan derimod ikke varetægtsfængsles efter bestemmelsen under anke af en afgørelse om udvisning, jf. U 2003.2312/1H.

Kravet om, at der skal være begrundet mistanke om, at udlændingen har begået en lovovertrædelse, der kan medføre udvisning efter §§ 22-23, indebærer for det første, at der skal være tale om et strafbart forhold og en sanktion, som kan medføre udvisning. Forventes det f.eks., at udlændingen alene vil blive idømt en bøde for forholdet, kan der ikke ske udvisning og derfor heller ikke varetægtsfængsling. For det andet skal der foretages en foreløbig vurdering af, om udlændingen efter en proportionalitetsafvejning

kan forventes at blive udvist for forholdet. I praksis vil dette bl.a. skulle overvejes nærmere i relation til personer omfattet af EU-reglerne.

- Læs om betingelserne for udvisning under pkt. 4.1.

Hjemrejselovens § 14, stk. 1, nr. 2

Bestemmelsen indeholder følgende betingelse:

- Udlændingen er indrejst i strid med et indrejseforbud

Indrejse i strid med et indrejseforbud, jf. udlændingelovens § 59 b, straffes som udgangspunkt med fængsel. Det gælder også, hvor der er tale om 1. gangstiltale. Hvis der er grundlag for varetægtsfængsling i medfør af hjemrejselovens § 14, stk. 1, nr. 2, vil der derfor oftest ligeledes være grundlag for varetægtsfængsling efter § 14, stk. 1, nr. 1.

Frist for varetægtsfængslingen

Spørgsmålet om, hvorvidt der skal fastsættes en frist for varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 14, stk. 1, afgøres som udgangspunkt efter retsplejelovens regler, jf. hjemrejselovens § 14, stk. 3, 1. pkt.

Der skal dog altid fastsættes en frist, når varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 14 alene finder sted med henblik på udsendelse som følge af beslutning ved endelig dom om udvisning, jf. hjemrejselovens § 14, stk. 3, 2. pkt. Denne undtagelse er indsat med henblik på at undgå, at udlændinge i disse situationer varetægtsfængsles uden frist, indtil udvisningen kan fuldbyrdes.

Bestemmelsen i hjemrejselovens § 14, stk. 3, 2. pkt., indebærer, at der altid skal fastsættes frist i følgende situationer:

- hvor udlændingen idømmes betinget dom, eller
- hvor straffen anses for udstået med varetægtsfængslingen, eller
- hvor udlændingen har afsonet sin straf og afventer fuldbyrdelse af udvisningen (udsendelse).

Bestemmelsen i hjemrejselovens § 14, stk. 3, 2. pkt., omfatter ikke situationer, hvor varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 14 iværksættes med henblik på at sikre udlændingens tilstedeværelse

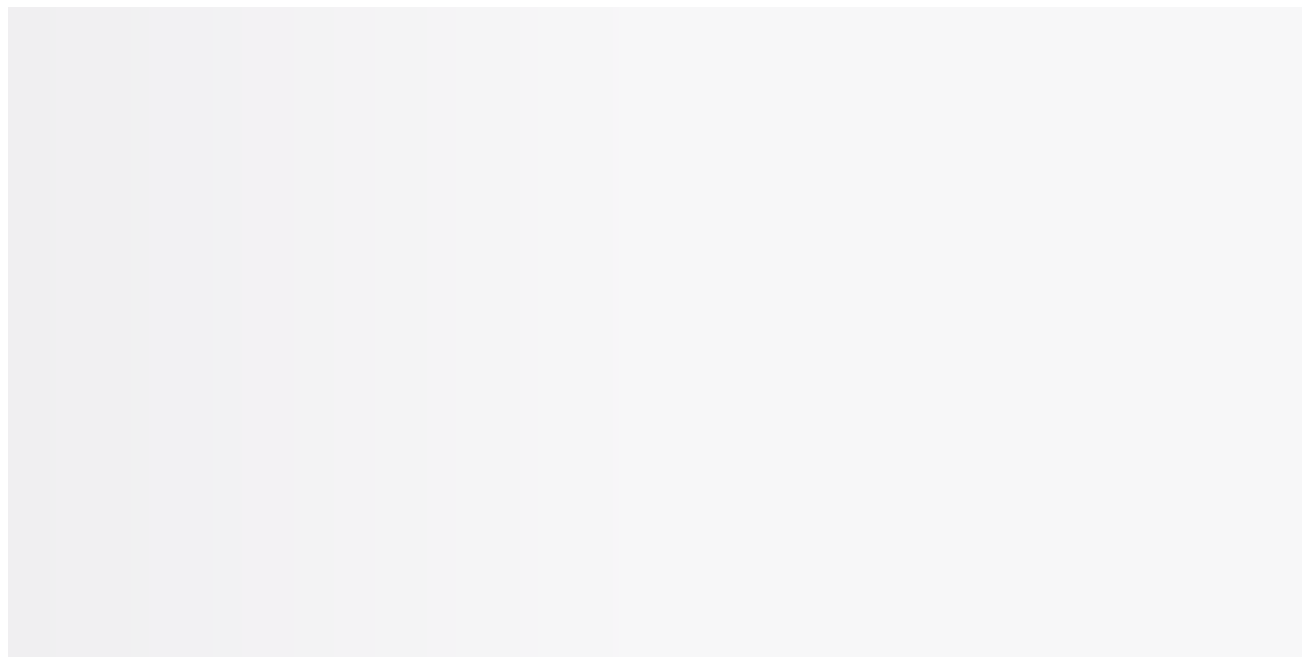
- hvor udlændingen tager betænkningstid med henblik på anke, eller
- under anke af dom, eller
- ved modtaget eller endelig dom indtil afsoning af straffen.

I disse tilfælde skal det afgøres efter retsplejelovens regler om varetægtsfængsling, om der skal fastsættes en frist eller ej.

Hvis det efterfølgende viser sig, at dommen ikke ankes, eller at anken frafalder, skal spørgsmålet om fortsat varetægtsfængsling på ny forelægges for retten i tilfælde, hvor udlændingen er idømt en betinget dom eller en dom, hvor straffen anses for udstået med strafafsoningen. I disse situationer skal retten fastsætte en frist for eventuel fortsat varetægtsfængsling.

Fristen efter hjemrejselovens § 14, stk. 3, 2. pkt., skal fastsættes i overensstemmelse med retsplejelovens § 767, stk. 1, 2. og 3. pkt. Fristen kan derfor højst fastsættes til 4 uger ad gangen.

Fristen fastsættes af byretten på det sted, hvor udlændingen er tilbageholdt, uanset hvilken ret der har afsagt den endelige dom, jf. hjemrejselovens § 14, stk. 3, 3. pkt. Det betyder bl.a., at hvis landsretten i forlængelse af dom i en ankesag træffer bestemmelse om fortsat fængsling efter hjemrejselovens § 14 med henblik på udsendelse, skal landsretten overlade det til byretten at fastsætte en frist.



Baggrund

Udlændingelovens § 35, stk. 1, blev indsat i udlændingeloven i forbindelse med vedtagelsen af udlændingeloven i 1983, jf. lov nr. 226 af 8. juni 1983. Bestemmelsen blev indføjet i loven efter forslag i betænkning nr. 968/1982 om udlændingelovgivningen (udkastets § 27). Udlændingelovens § 35, stk. 1, er senere ændret ved lov nr. 1052 af 11. december 1996 og lov nr. 473 af 1. juli 1998, der dog begge alene bestod af konsekvensrettelser. Læs mere om baggrunden for indsættelsen af stk. 3 (dengang stk. 2) i § 35 i lov nr. 425 af 31. maj 2000 (L 264 af 30. marts 2000 (§ 1, nr. 16)).

Ved lov nr. 982 af 26. maj 2021 om hjemrejse for udlændinge uden lovligt ophold (hjemrejseloven) blev udlændingelovens § 35 ophævet og videreført i hjemrejselovens § 14. Det fremgår af forarbejderne til hjemrejseloven, at der er tale om en videreførsel af tidligere gældende ret efter udlændingelovens § 35, jf. de specielle bemærkninger til hjemrejselovens § 14 (lovforslag nr. 203 af 26. marts 2021).

4.3.2. Hjemrejselovens § 14, stk. 2 (asylansøgere)

Hjemrejselovens § 14, stk. 2, indeholder en særlig bestemmelse om varetægtsfængsling af udlændinge, som har søgt asyl i Danmark.

Betingelser

Betingelserne for varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 14, stk. 2, er følgende:

- udlændingen har en verserende asylsag,
- udlændingen er udvist ved endelig dom efter udlændingelovens §§ 22-23, og
- varetægtsfængslingen sker med henblik på en effektiv fuldbyrdelse af udvisningen – dvs. udlændingen har enten færdigafsonet sin straf, står til at blive prøveløsladt eller er idømt en betinget frihedsstraf, hvorfor varetægtsfængsling efter retsplejeloven ikke er på tale.

Det fremgår af forarbejderne til den tidligere bestemmelse i udlændingelovens § 35, stk. 2, at anklagemyndigheden i videst muligt omfang skal søge asylansøgere, der er udvist ved endelig dom efter udlændingelovens §§ 22-23, varetægtsfængslet efter bestemmelsen, når betingelserne herfor er opfyldt. Det gælder uanset, om den idømte frihedsstraf er ubetinget eller betinget, og uanset om den pågældende har været varetægtsfængslet inden dommen eller under anken i medfør af retsplejeloven eller udlændingelovens § 35, stk. 1 (nu hjemrejselovens § 14, stk. 1).

Læs mere i forarbejderne til lov nr. 458 af 7. juni 2001 (L 191 af 20. marts 2001, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.).

Varetægtsfængslingen vil som udgangspunkt kunne opretholdes, indtil asylansøgningen er færdigbehandlet. Det gælder også i tilfælde, hvor asylsagsbehandlingen er længerevarende, og i tilfælde, hvor sagsbehandlingstiden – eller store dele heraf – beror på den pågældende asylansøger. Det fremgår dog af forarbejderne til den tidligere gældende bestemmelse i udlændingelovens § 35, at der skal være proportionalitet mellem udvisningsgrundlaget – det vil sige forbrydelsen, der ligger til grund for udvisningen – og opretholdelsen af varetægtsfængslingen. Jo alvorligere kriminalitet, der er årsag til udvisningen, desto længere vil varetægtsfængslingen kunne opretholdes.

Ved lov nr. 982 af 26. maj 2021 om hjemrejse for udlændinge uden lovligt ophold (hjemrejseloven) blev udlændingelovens § 35 ophævet og videreført i hjemrejselovens § 14. Der tilsigtedes med hjemrejseloven ingen ændringer i bestemmelseernes anvendelse i forhold til, hvad der hidtil har været gældende efter udlændingeloven. Der skal således ske varetægtsfængsling i samme omfang som hidtil, jf. forarbejderne til hjemrejselovens §§ 14 og 15 (lovforslag nr. 203 af 26. marts 2021, de almindelige bemærkninger, pkt. 3.12.3.1)

- Se i øvrigt om politiets afhøring om udlændingens personlige forhold under pkt. 2.1.

Forhold, der kan tale imod varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 14, stk. 2

Følgende forhold kan betyde, at varetægtsfængsling eller forlængelse af en varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 14, stk. 2, ikke kan ske:

- Varetægtsfængslingen vil – efter en konkret og individuel vurdering af de personlige forhold (f.eks. familiemæssige eller alvorlig sygdom) – virke særlig belastende.
- Asylsagsbehandlingen trækker unødigt i langdrag, eller behandlingen af udlændingens sag er omfattet af en generel udsættelse på grund af indhentelse af baggrundsoplysninger, der ikke kan forventes at foreligge inden for en rimelig tidshorisont.
- Asylansøgeren tilhører en nationalitet eller befolkningsgruppe, hvorfra alle eller et meget stort antal i praksis får asyl.

Frist

Der skal altid fastsættes en frist, når der er tale om varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 14, stk. 2. Det følger af hjemrejselovens § 14, stk. 3, 2. pkt.

Baggrund

Bestemmelsen i udlændingelovens § 35, stk. 2, blev indsat ved lov nr. 458 af 7. juni 2001, der trådte i kraft den 1. august 2001. Læs mere om baggrunden for bestemmelsen i lovforslag nr. 191 af 20. marts 2001.

Ved lov nr. 982 af 26. maj 2021 om hjemrejse for udlændinge uden lovligt ophold (hjemrejseloven) blev udlændingelovens § 35, stk. 2, ophævet og videreført i hjemrejselovens § 14, stk. 2. Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at der er tale om en videreførsel af tidligere gældende ret efter udlændingelovens § 35, stk. 2, jf. de specielle bemærkninger til hjemrejselovens § 14 (lovforslag nr. 203 af 26. marts 2021).

4.4. Udvisning er i visse tilfælde særligt påkrævet

Det følger af udlændingelovens § 24 a, at der ved en afgørelse om udvisning ved dom skal lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet.

Bestemmelsen blev oprindelig affattet ved lov nr. 429 af 10. maj 2006, hvor den blev indført efter forslag fra Arbejdsgruppen om betinget udvisning. Arbejdsgruppen fremhævede bl.a., at det af retspraksis fremgår, at domstolene i konkrete sager lægger vægt på grovheden af den begåede kriminalitet, længden af den idømte frihedsstraf, den fare, skade eller krænkelse, der var forbundet med den begåede kriminalitet, og tidligere domme for strafbart forhold. Arbejdsgruppen fandt på denne baggrund, at det i udlændingeloven kunne fremhæves, at der ved en afgørelse om udvisning på grund af strafbart forhold skal lægges vægt på disse forhold.

De relevante hensyn er over årene løbende blevet præciseret.

Det følger således nu af udlændingelovens § 24 a, at der ved en afgørelse om udvisning ved dom skal lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af

1. grovheden af den begåede kriminalitet,
2. længden af den idømte fængselsstraf,
3. den fare, skade eller krænkelse, der var forbundet med den begåede kriminalitet,
4. tidligere domme for strafbart forhold,
5. at udlændingen er tildelt en advarsel efter § 24 b,
6. at kriminaliteten er begået af flere i forening, eller
7. at kriminaliteten er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet.

4.5. Udvisning af ofre for menneskehandel

Efter udlændingelovens § 26 a skal der ved vurderingen af, om udlændingen skal udvises på grund af kriminaliteten, tages særligt hensyn til, om den begåede kriminalitet er en følge af, at udlændingen har været udsat for menneskehandel.

Bemærk, at der ved ofre for menneskehandel kan være grundlag for helt at frafalde tiltalen. Læs mere i Rigsadvokatmeddelelsens afsnit om Menneskehandel og menneskeudnyttelse.

Hvilken type kriminalitet?

Bestemmelsen omfatter som udgangspunkt alle former for kriminalitet, hvis kriminaliteten er en følge af, at udlændingen har været udsat for menneskehandel. I praksis vil der typisk være tale om sager om ulovligt arbejde eller ulovligt ophold eller sager om dokumentfalsk i forhold til pas eller visum.

Det fremgår dog af forarbejderne til bestemmelsen (L 197 af 28. marts 2007, de specielle bemærkninger til udlændingelovens § 26 a (lovforslagets § 1, nr. 7)), at visse former for kriminalitet er så grove – herunder de overtrædelser af straffeloven, der er nævnt i (dagældende) udlændingelovens § 22, stk. 4-8 – at der bør ske udvisning, selvom overtrædelserne relaterer sig til, at den pågældende har været udsat for menneskehandel. Som eksempel nævnes, at en person straffes for grov vold mod en af de personer, der står bag menneskehandlen.

Bevis for menneskehandel

Anvendelsen af udlændingelovens § 26 a i sager om udvisning ved dom forudsætter, at det kan lægges til grund, at udlændingen har været udsat for menneskehandel, og at de forhold, der rejses tiltale for, har tilknytning hertil.

Anklagemyndigheden skal indhente en udtalelse om udvisningsspørgsmålet fra Udlændingestyrelsen, før der nedlægges påstand om udvisning, jf. pkt. 3.1. Efter modtagelse af Udlændingestyrelsens udtalelse skal anklagemyndigheden tage stilling til, om betingelserne i udlændingelovens § 26 a er opfyldt, og om det fører til, at der ikke skal nedlægges påstand om udvisning.

5. Straf og andre retsfølger

5.1. Indrejseforbud

En endelig dom om udvisning medfører, at udlændingens ret til ophold bortfalder, jf. udlændingelovens § 26 c.

En dom, hvorved en udlænding udvises efter udlændingelovens §§ 22-23 eller § 25 c, skal indeholde en bestemmelse om indrejseforbud.

Domme afsagt fra den 15. juni 2020 skal ledsages af en vejledning om indrejseforbuddets omfang og retsvirkninger, jf. udlændingelovens § 49, stk. 1, 3. pkt., der blev indført ved lov nr. 821 af 9. juni 2020 om ændring af udlændingeloven, integrationsloven og forskellige andre love.

Vejledningen skal indeholde oplysninger om rækkevidden af indrejseforbuddet, tidspunktet for gyldigheden af indrejseforbuddet, strafansvaret for overtrædelse af indrejseforbuddet, og om udlændingen indberettes som uønsket til Schengeninformationssystemet SIS II. Læs mere i forarbejderne til udlændingelovens § 49, stk. 1, 3. pkt. (lovforslag nr. L 189 af 5. maj 2020, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.5., samt de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 65).

Indrejseforbuddet medfører, at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig på det i afgørelsen fastsatte område, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1. Udlændinge, der udvises som følge af kriminalitet efter udlændingelovens §§ 22-23, § 25 a, stk. 1, og § 25 c, skal meddeles et indrejseforbud, der forbyder indrejse og ophold i Danmark. Indrejseforbud meddeles for bestandig eller for en begrænset periode.

Reglerne om indrejseforbud findes i udlændingelovens § 32, som er systematiseret på følgende måde:

- § 32, stk. 1-3: Bestemmelserne om meddelelse af indrejseforbud
- § 32, stk. 4 og 5: Reglerne om indrejseforbuddets varighed
- § 32, stk. 6: Reglerne om, hvornår indrejseforbud skal regnes fra
- § 32, stk. 7: Reglerne om ophævelse af indrejseforbud
- § 32, stk. 8: Reglerne om bortfald af indrejseforbud

5.1.1. Indrejseforbuddets varighed

Indrejseforbuddets varighed fremgår af udlændingelovens § 32, stk. 4-5:

Idømt straf	Varighed af indrejseforbud	Hjemmel
<u>Hovedregler:</u>		
Udvisning efter § 25 c	4 år	§ 32, stk. 4, nr. 2
Betinget fængselsstraf	4 år	§ 32, stk. 4, nr. 2
Ubetinget fængselsstraf af indtil 1 års varighed*	6 år	§ 32, stk. 4, nr. 4
Ubetinget fængselsstraf af mere end 1 års og indtil 1 år og 6 måneders varighed*	12 år	§ 32, stk. 4, nr. 6
Ubetinget fængselsstraf af mere end 1 år og 6 måneders varighed*	Beständig	§ 32, stk. 4, nr. 7
<u>Undtagelse:</u>		
Udvist ved dom og lovligt ophold i mindre end 6 måneder	Mindst 6 år	§ 32, stk. 4, nr. 5

*Eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og udlændingen ville være idømt en ubetinget fængselsstraf af den nævnte varighed, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge.

5.1.2. Indrejseforbud af kortere varighed

Det følger af praksis fra Menneskerettighedsdomstolen, at det som led i proportionalitetsvurderingen må indgå, hvilken varighed et eventuelt indrejseforbud har, herunder om indrejseforbuddet er meddelt tidsbegrænset eller for bestandig.

Der kan i medfør af udlændingelovens § 32, stk. 5, nr. 1, meddeles et indrejseforbud af kortere varighed, hvis udlændingen udvises ved dom efter udlændingelovens §§ 22-23, og et indrejseforbud af den varig-

hed, der følger af stk. 4, vil indebære, at udvisningen med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Spørgsmålet om udvisning og spørgsmålet om indrejseforbuddets varighed skal således være genstand for to selvstændige proportionalitetsvurderinger. Hvis udvisning med et indrejseforbud af den varighed, der følger af stk. 4, vurderes med sikkerhed at være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, skal indrejseforbuddet nedsættes efter stk. 5 til en varighed, der er i overensstemmelse med de internationale forpligtelser.

Bestemmelsen blev indsat ved lov nr. 469 af 14. maj 2018 og den blev nyaffattet ved lov nr. 821 af 9. juni 2020 om ændring af udlændingeloven, integrationsloven og forskellige andre love. Der er ifølge forarbejderne til nyaffattelsen (lovforslag nr. L 189 af 5. maj 2020, de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 27) tale om en videreførelse af gældende ret.

Det helt klare udgangspunkt er ifølge bestemmelsens forarbejder, at indrejseforbuddets varighed fastsættes automatisk på baggrund af den idømte frihedsstraf.

Det er således alene i tilfælde, hvor varigheden af et indrejseforbud vil have selvstændig og afgørende betydning for, om udvisning vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, at der kan meddeles indrejseforbud af kortere varighed.

På den baggrund er det afgørende, at både spørgsmålet om udvisning og spørgsmålet om indrejseforbuddets varighed er genstand for to selvstændige prøvelser.

Retspraksis

Der er truffet adskillige afgørelser vedrørende udvisning af kriminelle udlændinge. Der henvises i den forbindelse til Rigsadvokatens oversigt over retspraksis om udvisning. Praxisoversigten indeholder både afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og de danske domstole.

Opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at det ved hjælp af filtreringsfunktionen er muligt at udarbejde en afgrænset praksisoversigt, der alene indeholder praksis fra Højesteret, hvor indrejseforbuddet er blevet nedsat i medfør af udlændingelovens § 32, stk. 5, nr. 1. En sådan praksisoversigt genereres ved anvendelse af følgende søgeord: ”indrejseforbud nedsat” (anvend anførselstegn).

Mulighed for genindrejse

Efter udlændingelovens § 32, stk. 5, nr. 1, kan der meddeles et indrejseforbud af kortere varighed, når udlændingen udvises efter §§ 22 eller 23, og et indrejseforbud af den varighed, der er foreskrevet i stk. 4, vil indebære, at udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

EMD fastslog generelt i bl.a. *Sharafane mod Danmark* (2024), at hvis muligheden for genindrejse må anses for at være ren teoretisk (”purely theoretical”), vil det være uberettiget at tillægge længden af et indrejseforbud afgørende vægt i den samlede proportionalitetsafvejning, idet et tidsbegrænset indrejseforbud under sådanne omstændigheder *de facto* vil udgøre et indrejseforbud for bestandig.

I den konkrete sag fandt EMD, at der for udlændinge omfattet af visumbekendtgørelsens hovedgruppe 5 i bilag 2 (statsborgere fra Afghanistan, Eritrea, Irak, Pakistan, Rusland, Somalia og Syrien), kun var en rent teoretisk mulighed for at genindrejse i Danmark efter udløbet af et indrejseforbud.

Som en konsekvens heraf blev visumbekendtgørelsen den 12. december 2024 ændret med virkning fra den 1. januar 2025. Det fremgår herefter af bekendtgørelsens § 16, stk. 7, at der kan meddeles visum til en udlænding, der er født og opvokset her i landet eller er kommet hertil som ganske ung, og som er omfattet af hovedgruppe 5 i bilag 2, hvis udlændingens tidsbegrænsede indrejseforbud, jf. udlændingelovens § 32, stk. 5, nr. 1, er udløbet, og udlændingens ret til privatliv i medfør af Danmarks internationale forpligtelser vil blive krænket, hvis der ikke udstedes visum.

Højesteret tog i U 2025.1964H stilling til spørgsmålet om mulighed for genindrejse i en sag om en somalisk statsborger, der gjorde gældende, at hans mulighed for genindrejse var rent teoretisk, da han som tilhørende hovedgruppe 5 i visumbekendtgørelsen ikke ville få mulighed for at opnå visum til Danmark, efter udløbet af et indrejseforbud.

Højesteret udtalte i den forbindelse følgende (Rigsadvokatens understregning):

"Visumbekendtgørelsen blev ændret den 12. december 2024 med virkning fra den 1. januar 2025. Det fremgår af bekendtgørelsens § 16, stk. 7, som er ny, at der kan meddeles visum til en udlænding, der er født og opvokset her i landet eller er kommet hertil som ganske ung, og som er omfattet af hovedgruppe 5 i bilag 2, hvis udlændingens tidsbegrænsede indrejseforbud, jf. udlændingelovens § 32, stk. 5, nr. 1, er udløbet, og udlændingens ret til privatliv i medfør af Danmarks internationale forpligtelser vil blive krænket, hvis der ikke udstedes visum. Højesteret finder, at det med bestemmelsen i § 16, stk. 7, er klargjort, at visumreglerne skal administreres i overensstemmelse med Menneskerettighedskonventionens artikel 8, således at et tidsbegrænset indrejseforbud til en udlænding, der er født og opvokset her i landet eller kommet hertil som ganske ung, og som er omfattet af visumreglernes hovedgruppe 5, ikke reelt får samme virkning som et indrejseforbud for bestandig."

Højesteret har således fastslået, at muligheden for genindrejse efter ændringen af visumbekendtgørelsen ikke kan anses som rent teoretisk.

5.2. Hvornår regnes indrejseforbuddet fra?

Et indrejseforbud regnes fra datoen for udrejsen eller udsendelsen af det område, som indrejseforbuddet vedrører, jf. udlændingelovens § 32, stk. 6, som blev indført ved lov nr. 821 af 9. juni 2020 om ændring af udlændingeloven, integrationsloven og forskellige andre love.

Et indrejseforbud, der alene er gældende i Danmark, vil således som det altovervejende udgangspunkt skulle beregnes fra den faktiske dato, hvor den pågældende forlader Danmark. Et indrejseforbud der er omfattet af udsendelsesdirektivets regler, vil derimod først skulle beregnes fra den dato, hvor den pågældende forlader medlemsstaternes område. Det fremgår af bemærkningerne til lov nr. 821 af 9. juni 2020 (lovforslag nr. L 189 af 5. maj 2020, de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 27) at udsendelsesdirektivets regler ikke finder anvendelse i forhold til tredjelandsstatsborgere, som udvises på grund af kriminalitet.

5.2.1. Skønsmæssig fastsættelse af udrejsetidspunktet

Hvis en udlænding ikke udrejser eller udsendes ved politiets hjælp, og myndighederne ikke er bekendt med udrejsetidspunktet, kan udrejsetidspunktet fastsættes skønsmæssigt.

Dette skal ske på baggrund af relevante oplysninger om bl.a. afgørelsestidspunkt og sidste opholdssted.

Muligheden for at fastsætte udrejsetidspunktet skønsmæssigt forudsættes navnlig udnyttet i de tilfælde, hvor myndighederne er bekendt med, at den pågældende er udrejst, men hvor det eksakte udrejsetidspunkt ikke kendes.

Udrejsetidspunktet vil således skulle fastsættes til det tidspunkt, hvor det er mest sandsynligt, at den pågældende er udrejst ud fra de foreliggende oplysninger. Dette fremgår af forarbejderne til udlændingelovens § 32, stk. 6 (lovforslag nr. L 189 af 5. maj 2020, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.7.1.1. samt de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 27).

En udlænding, der er udvist med indrejseforbud i Danmark, der har været forsvundet fra sit indkvarteringssted i mindst 3 år, og som ikke i perioden er genopdukket eller antruffet af politiet, må – medmindre andet peger i modsat retning – antages at være udrejst af Danmark. Der vil i sådanne tilfælde kunne fastsættes et skønnet udrejsetidspunkt.

En udlænding, der har et indrejseforbud der gælder for medlemsstaterne til udsendelsesdirektivet, vil ikke kunne skønnes udrejst alene som følge af, at den pågældende har været forsvundet fra sit indkvarteringssted i mindst 3 år, og ikke i perioden er genopdukket eller antruffet af politiet.

Det forudsættes i forarbejderne, at vurderingen af, om udrejsetidspunktet kan fastsættes skønsmæssigt, foretages af den myndighed, der foretager registreringerne som følge af indrejseforbuddet i Kriminalregistret og SIS II.

Læs mere i forarbejderne til nyaffattelsen af udlændingelovens § 32 (lovforslag nr. L 189 af 5. maj 2020, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.7. samt de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 27).

5.2.2. Udvist med indrejseforbud ved en udeblivelsesdom

Når en udlænding er udvist med indrejseforbud ved en udeblivelsesdom, jf. retsplejelovens § 855, stk. 3, regnes indrejseforbuddet fra tidspunktet for dommens forkyndelse, jf. forarbejderne til lov nr. 821 af 9. juni 2020 om ændring af udlændingeloven, integrationsloven og forskellige andre (lovforslag nr. L 189 af 5. maj 2020, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 27).

6. Efter dom

6.1. Udsendelse af udlændingen

Hjemrejsestyrelsen har som følge af kongelig resolution af 10. september 2019, jf. bekendtgørelse nr. 946 af 12. september 2019 om ændring af forretningsernes fordeling mellem ministrene fra den 1. august 2020 overtaget ansvaret for opgaver vedrørende hjemrejse og udsendelse fra politiet.

Hjemrejsestyrelsen har således siden 1. august 2020 været ansvarlig for at tage de fornødne sagsskridt for at sikre, at personer uden lovligt ophold forlader Danmark, herunder at varetage sagsbehandling af udsendelsessager, at sikre identifikation af udlændinge, at fremskaffe rejsedokumentation og i øvrigt at sikre fremdrift i sagerne.

Hjemrejsestyrelsen og Rigspolitiet har i forlængelse af ressortoverførslen indgået en skriftlig samarbejdsaftale, som har til formål at regulere den overordnede ramme for samarbejdet mellem Hjemrejsestyrelsen og Rigspolitiet om de opgaver, der er overført med ressortoverførslen.

Samarbejdsaftalens bilag, herunder actioncards og sagsflows, som har til formål at beskrive den nærmere tilrettelæggelse af samarbejdet er tilgængelige på Polintra under: operativt / politifagligt / udlændinge / bistand_udlaendingemyndighederne.

6.2. Kontrol af hjemmel for udvisning og varighed af indrejseforbud

Ved modtagelsen af dommen skal anklagemyndigheden kontrollere, at udvisningshjemmel, indrejseforbuddets geografiske område, og varighed af indrejseforbud er korrekt angivet i dommen.

Hvis hjemlen for udvisningen, indrejseforbuddets geografiske område eller længden af indrejseforbuddets varighed ikke er korrekt citeret eller er upræcis, skal anklagemyndigheden søge dommen berigtiget eller overveje, om dommen efter omstændighederne skal ankes med henblik på at sikre, at udlændingemyndighederne kan indberette den pågældende udlænding som uønsket i Schengeninformationssystemet (SIS II).

- Læs mere under pkt. 3.3. om formulering af påstand om udvisning samt pkt. 5.1.1. om indrejseforbuddets varighed.

6.3. Hvem skal underrettes om dommen?

6.3.1. Hjemrejsestyrelsen

I alle sager, hvor der er sket udvisning ved dom, skal politikredsen umiddelbart efter, at dommen er endelig, anmode Hjemrejsestyrelsen om at overtage udsendelsessagen.

Anmodningen om overtagelse skal ske ved udfyldelse af blanket P612-31 ”Anmodning om overtagelse af udlænding”, hvor det blandt andet skal angives, hvilke strafbestemmelser der er sket domfældelse efter, hvilken straf udlændingen er blevet idømt, og efter hvilke bestemmelser i udlændingeloven, der er sket udvisning.

Udskrift af dombogen skal endvidere sendes til Hjemrejsestyrelsen snarest muligt.

Dommen og anmodningen om overtagelse af udsendelsessagen danner bl.a. grundlag for Hjemrejsestyrelsens beslutning om, hvorvidt udlændingens straffuldbryrdelse skal afbrydes med henblik på straksudsendelse.

- Se nærmere om straksudsendelse under pkt. 6.6.

Politikredsen er ansvarlig for at anmode Hjemrejsestyrelsen om at overtage udsendelsessager i forbindelse med endelige byretsdomme. Statsadvokaterne er ansvarlige for at sikre, at politikredsen anmoder Hjemrejsestyrelsen om at overtage udsendelsessager i forbindelse med endelige landsretsdomme.

6.3.2. Udlændingestyrelsen

Udlændingestyrelsen skal underrettes om alle domme, hvor der har været nedlagt påstand om udvisning eller advarsel om udvisning, uanset om spørgsmålet om udvisning forinden har været forelagt Udlændingestyrelsen.

Dommen skal sendes snarest muligt efter ankefristens udløb med oplysning om en eventuel anke. Domme, hvor der sker udvisning, skal sendes snarest muligt og senest 3 måneder efter endelig dom.

Dommene danner grundlag for Udlændingestyrelsens årlige redegørelse til Folketingets Retsudvalg om, hvordan udvisningsreglerne fungerer i praksis. Udlændingestyrelsen anvender endvidere oplysningerne i dommene til bl.a. analyse af praksis og udarbejdelse af statistik.

Udlændinge, som er udvist ved endelig dom efter udlændingelovens §§ 22-23 og § 25 c, har ikke valget efter Lov om kommunale og regionale valg og lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet (som ændret senest ved Lov nr. 755 af 20. juni 2025). Dommene danner derfor også grundlag for Udlændingestyrelsens oplysninger om udvisningsdømte til Økonomi- og Indenrigsministeriet, der er ansvarlige for valgudtræk fra CPR og valglistes.

6.3.3. Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI)

SIRI skal underrettes om alle domme, hvor spørgsmålet om udvisning har været forelagt for SIRI, jf. pkt. 3.1.3. I disse tilfælde skal underretning således sendes til både SIRI og Udlændingestyrelsen, jf. pkt. 6.3.2. Dommen skal sendes snarest muligt efter ankefristens udløb med oplysning om en eventuel anke.

6.3.4. Kriminalforsorgen

Når en udvist udlænding, der er omfattet af EU-reglerne, skal afsone i mere end 2 år, skal politikredsen i forbindelse med, at dommen sendes til fuldbyrdelse, anmode Kriminalforsorgen om, at der *ikke* sker løsladelse (prøveløsladelse) uden forudgående underretning af politikredsen.

Underretningen sker med henblik på, at anklagemyndigheden i medfør af udlændingelovens § 50 b kan tage skridt til at indbringe spørgsmålet om eventuel ophævelse af udvisningen for retten *i god tid* inden effektueringen af udvisningen.

– Læs mere om prøvelse i medfør af udlændingelovens § 50 b under pkt. 6.4.3.

Kriminalforsorgen sender herefter strafberegning med oplysning om det forventede løsladelsestidspunkt til politikredsen.

Når løsladelse/prøveløsladelse bliver aktuel, underretter det fængsel eller arresthus, hvor domfældte opholder sig, politikredsen og Nordsjællands Politi, Udlændingecenter Nordsjælland (UCN), om, hvornår domfældte forventes løsladt eller prøveløsladt.

Hvornår?

Politikredsen skal sende anmodningen til Kriminalforsorgen i forbindelse med, at dommen sendes til Kriminalforsorgen til fuldbyrdelse.

6.3.5. Særligt om behandlingsdomme, der indebærer frihedsberøvelse

Anklagemyndigheden skal anmode overlægen på det hospital, hvor udlændingen frihedsberøves i henhold til behandlingsdommen, om følgende:

- at der ikke sker udskrivning af udlændingen uden forudgående underretning af politikredsen og statsadvokaten, samt om
- at overlægen i forbindelse med underretning om en påtænkt udskrivning af udlændingen afgiver en erklæring om udlændingens helbredsmæssige tilstand.

Anmodningen sker med henblik på, at anklagemyndigheden kan indbringe spørgsmålet om udvisningens ophævelse eller opretholdelse for domstolene i forbindelse med, at udlændingen udskrives fra hospitalet, jf. udlændingelovens § 50 a, stk. 2, og § 33, stk. 5. Bestemmelsen i § 33, stk. 5 (tidligere stk. 9), forudsætter ifølge forarbejderne, at den behandlende overlæge underretter anklagemyndigheden, når det bliver aktuelt at udskrive en udvist udlænding fra hospital, jf. L 154 af 17. december 1997, de specielle bemærkninger til nr. 25.

De to regionale statsadvokater fører kontrol med foranstaltningsdomme efter straffelovens §§ 68-69.

- Læs mere om prøvelse af udvisning efter udlændingelovens § 50 a under pkt. 6.4.2.

Hvornår?

Anmodningen skal sendes til overlægen på det hospital, hvor udlændingen bliver anbragt i henhold til behandlingsdommen, samtidig med at dommen sendes til hospitalet.

Der henvises til koncept i Anklagemyndighedens Dokumentsamling, Administration, 1.3.04 Høring af overlæge efter UL § 50 a, stk. 2.

6.4. Prøvelse før udsendelse

Udlændinge, der er udvist ved dom, har efter udlændingelovens §§ 50, 50 a og 50 b krav på at få prøvet spørgsmålet om udvisning, herunder indrejseforbuddets varighed, ved domstolene, inden udsendelse iværksættes.

Udlændinge, som har haft opholdstilladelse i Danmark efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 (opholdstilladelse som flygtning), kan desuden anmode om en administrativ prøvelse af, om udsendelse kan finde sted, jf. udlændingelovens § 49 a, jf. § 31. Denne prøvelse foretages af Udlændingestyrelsen.

Skemaet nedenfor indeholder en oversigt over udvisningsdømtes adgang til at få prøvet udvisningen ved domstolene før udsendelse:

Adgang til domstolsprøvelse af udvisningen før udsendelse
--

	§ 50 (efter anmodning)	§ 50 a (altid)	§ 50 b (altid)
Alle	X		
Personer omfattet af EU-reglerne	X		X
Foranstaltningsdømte	X	X	

Prøvelsen efter udlændingelovens § 50 a og § 50 b er obligatorisk, mens prøvelsen efter udlændingelovens § 50 forudsætter en anmodning fra udlændingen.

Læs mere om de forskellige prøvelsesadgange nedenfor:

- § 50 – alle udlændinge – pkt. 6.4.1.
- § 50 a – foranstaltningsdømte (helbredsmæssige forhold) – pkt. 6.4.2.
- § 50 b – personer omfattet af EU-reglerne (2 års prøvelse) – pkt. 6.4.3.

6.4.1. Udlændingelovens § 50 (alle udlændinge)

En udlænding, der er udvist ved dom, og som påberåber sig, at der er indtrådt væsentlige ændringer i dennes forhold, kan begære spørgsmålet om udvisningens ophævelse, herunder forkortelse af indrejseforbuddets varighed, indbragt for retten, før udsendelsen iværksættes, jf. udlændingelovens § 50.

Læs mere om følgende nedenfor:

- Hvem er omfattet?
- Hvad prøves?
- Hvornår?
- Hvem indbringer sagen for retten og hvordan?
- Sagens oplysning
- Frihedsberøvelse?
- Forelæggelse af kærespørgsmålet?
- Hvem skal underrettes om prøvelsen?
- Baggrund

Hvem er omfattet?

Enhver udlænding, der er udvist *ved dom* efter udlændingelovens § 49, stk. 1.

Udlændinge, der er udvist som vilkår for et tiltalefrafald efter udlændingelovens § 49, stk. 2, har derimod ikke mulighed for at begære udvisningen prøvet efter reglerne i udlændingelovens § 50.

Hvad prøves?

Retten skal ved prøvelsen tage stilling til, om der efter den oprindelige dom er indtrådt så væsentlige ændringer i udlændingens forhold, jf. udlændingelovens § 26, at udvisningsbeslutningen skal ophæves, herunder om varigheden af det allerede meddelte indrejseforbud skal forkortes.

Er udlændingen udvist efter udlændingelovens §§ 22-23, skal vurderingen foretages i medfør af udlændingelovens § 26, stk. 2, hvorefter udvisningen alene kan ophæves, hvis udvisningen med sikkerhed er i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK artikel 8, jf. dog § 26 b.

Ved afgørelse af, om en udlændings forhold kan anses for at være væsentligt ændret, skal der ligesom ved den oprindelige beslutning om udvisning foretages en vurdering af, om de i udlændingelovens § 26 opregnede hensyn findes at burde føre til en ophævelse af udvisningsafgørelsen.

Væsentligt ændrede forhold kan f.eks. være alvorlig sygdom eller under visse omstændigheder ændringer i relation til udlændingens familie. Den omstændighed, at udlændingen i tiden *efter* straffedommen har opretholdt kontakten til ægtefælle og børn, og at familien i samme tidsrum er blevet mere integreret i det danske samfund, herunder blevet danske statsborgere, kan som udgangspunkt ikke i sig selv begrunde ophævelse af udvisningen, jf. f.eks. U 1999.1591H.

Er udvisningen sket efter udlændingelovens §§ 22-23, ses domstolene - udover at inddrage de hensyn, der er opregnet i udlændingelovens § 26, stk. 1 - at lægge vægt på kriminalitetens grovhed, straffens længde, hvor lang tid der er forløbet siden afgørelsen om udvisning samt længden af det meddelte indrejseforbud, herunder om indrejseforbuddet ville være udløbet, hvis udlændingen var blevet udsendt efter at have afsonet sin frihedsstraf. Se herom bemærkningerne til lov nr. 919 af 21. juni 2022 om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (prøvelse af udvisning mv.) (lovforslag nr. L 189 af 28. april 2022, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.8.1.).

I tilfælde, hvor en udlænding er idømt en længerevarende frihedsstraf, vil ændringer i udlændingens forhold kun undtagelsesvist kunne medføre en ophævelse af udvisningen.

Som eksempler fra retspraksis kan nævnes:

- U 2012.1776H: En udlænding på tålt ophold, der var udvist og idømt 2 års fængsel, fik ophævet sin udvisning under henvisning til, at udlændingen under det tålte ophold havde fået et barn med sin tidligere ægtefælle, som han boede sammen med i det omfang han kunne, og idet barnet havde været udsat for en alvorlig trafikulykke.
- U 2022.862H: En udlænding på tålt ophold, der var udvist med indrejseforbud i 6 år og idømt fængsel i 10 måneder som en fællesstraf, fik ikke ophævet sin udvisning på grund af oplysninger om hans PTSD. Højesteret fandt ikke, at de nu foreliggende oplysninger om udlændingens PTSD og den medicinske behandling heraf udgjorde sådanne væsentlige ændringer i hans forhold, som kunne begrunde ophævelse af udvisningen.
- U 2025.2351H: En udlænding, der i 2020 var udvist med indrejseforbud for bestandig og idømt 3 års fængsel og i 2022 var udvist med et indrejseforbud i 6 år og en fællesstraf af 8 måneders fængsel, fik ikke ophævet sin udvisning på grund af nye oplysninger om hendes datters helbredsforhold. Højesteret fandt efter en samlet vurdering, hvori indgik de tidligere domme for kriminalitet, at ændringerne i datterens helbredsforhold ikke ville have ført til, at der ikke skete udvisning eller at indrejseforbuddets varighed ville have været kortere.

Hvis de ændringer i udlændingens forhold, som er indtrådt efter beslutningen om udvisning, kunne have ført til et andet resultat, hvis de havde foreligget på tidspunktet for afgørelsen om udvisning, skal udvisningen ophæves, eller varigheden af det allerede meddelte indrejseforbud forkortes.

Muligheden for at forkorte varigheden af et allerede meddelt indrejseforbud i forbindelse med en afgørelse efter udlændingelovens §§ 50-50 b, blev indført ved lov nr. 919 af 21. juni 2022 om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (prøvelse af udvisning mv.). Lovændringen indebærer, at der i udlændingelovens § 32 som et nyt stk. 10, er indsat en bestemmelse, hvorefter varigheden af et indrejseforbud, der er meddelt i medfør af udlændingelovens § 32, stk. 1, nr. 1 eller stk. 2, kan forkortes i forbindelse med en afgørelse efter §§ 50-50 b, hvis varigheden af det meddelte indrejseforbud indebærer, at opretholdelse af udvisningen med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Det fremgår af bemærkningerne til udlændingelovens § 32, stk. 10, at det med bestemmelsen sikres, at varigheden af et indrejseforbud ikke i sig selv står i vejen for, at en udvisning af en udlænding kan opretholdes inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, jf. lovforslag nr. L 189 af 28. april 2022, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.7.2.

Som udgangspunkt skal varigheden af et meddelt indrejseforbud ifølge forarbejderne ikke forkortes. Det er således alene i tilfælde, hvor varigheden af et meddelt indrejseforbud vil have selvstændig og afgørende betydning for, om en udvisning vil kunne opretholdes uden med sikkerhed at være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Det betyder, at domstolene i nogle tilfælde kan opretholde en udvisning ved i stedet at forkorte varigheden af et allerede meddelt indrejseforbud, jf. de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 10.

For så vidt angår muligheden for at forkorte varigheden af et allerede meddelt indrejseforbud, fremgår det af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 10, at domstolene i forbindelse med en prøvelse efter udlændingelovens §§ 50-50 b, af egen drift skal påse, om et meddelt indrejseforbud har en varighed, der medfører, at opretholdelse af udvisningen med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, og om dette vil kunne imødekommes ved at forkorte varigheden af det meddelte indrejseforbud.

Muligheden for at forkorte varigheden af et indrejseforbud i forbindelse med en prøvelse efter udlændingelovens §§ 50-50 b kan anvendes ved prøvelser, som finder sted efter ikrafttrædelsen af lov nr. 919 af 21. juni 2022 om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (prøvelse af udvisning mv.) jf. de specielle bemærkninger til lovforslagets § 7. Det bemærkes i den forbindelse, at domstolene vil kunne forkorte varigheden af et allerede meddelt indrejseforbud, uanset hvornår det strafbare forhold er begået. Det afgørende er, om prøvelsen finder sted efter lovens ikrafttræden.

– Se nærmere om indrejseforbud af kortere varighed pkt. 5.1.2.

Hvornår?

Adgangen til at få prøvet spørgsmålet om udvisningens ophævelse er som udgangspunkt begrænset til én retlig prøvelse, som skal foretages i overensstemmelse med de frister, som er fastsat i § 50, stk. 1, 2. pkt.

Det indebærer, at begæringen om fornyet prøvelse tidligst kan fremsættes 6 måneder og senest 2 måneder før udvisningen kan forventes iværksat. Fremsættes begæringen senere, kan retten beslutte at behandle sagen, såfremt fristoverskridelsen må anses for undskyldelig, jf. udlændingelovens § 50, stk. 1, 3. pkt.

Fristerne er fastsat med henblik på at tilgodese retternes mulighed for at planlægge sagens behandling og udlændingemyndighedernes mulighed for at forberede udsendelsen.

Det tidspunkt, ”hvor udvisningen kan forventes iværksat”, vil normalt være tidspunktet for (prøve)løsladelsen. 2-månedersfristen i § 50, stk. 1, 2. pkt., skal derfor som udgangspunkt regnes fra den dag, hvor udlændingen kan forventes løsladt, jf. Højesterets kendelse af 1. maj 2026 (sag 4/2026).

Udgangspunktet kan fraviges, hvis det forventede iværksættelsestidspunkt for udsendelsen ikke er forudberegneligt, idet udsendelsen har måttet udskydes, eksempelvis fordi udsendelsen har måttet afvente færdigbehandlingen af en asylsag, eller fordi hjemlandet ikke vil modtage den pågældende. Det forhold, at datoen for udsendelsen ikke kendes endnu, medfører imidlertid ikke, at iværksættelsestidspunktet for udsendelsen ikke er forudberegneligt.

I Højesterets kendelse af 1. maj 2026 (sag 4/2026) blev udlændingens begæring om fornyet prøvelse afvist, da den først blev fremsat dagen efter det tidspunkt, hvor denne stod til at blive løsladt. Begæringen var dermed fremsat for sent, selv om udlændingen først blev udsendt knap 6 måneder efter løsladelsestidspunktet.

Ved lov nr. 919 af 21. juni 2022 om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (prøvelse af udvisning mv.) blev det i udlændingelovens § 50, stk. 1, 2. pkt., tydeliggjort, at en udlænding, hvis der foreligger *ganske særlige grunde*, vil kunne få prøvet spørgsmålet om udvisningens ophævelse, selvom udlændingen ikke opfylder fristerne for prøvelsen.

Formålet med lovændringen er ifølge forarbejderne at sikre, at en udlænding, som af forskellige grunde ikke opfylder de tidsmæssige frister, men hvor der foreligger væsentligt ændrede forhold, kan få prøvet en udvisning, hvis der er en formodning for, at opretholdelse af udvisningen med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. forarbejderne til lov nr. 919 af 21. juni 2022 om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (prøvelse af udvisning mv.) (lovforslag nr. L 189 af 28. april 2022, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.8.2.).

Ganske særlige grunde kan ifølge forarbejderne (lovforslag nr. L 189 af 28. april 2022, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 17) foreligge i følgende tilfælde:

- Hvor en udlænding er på tålt ophold, og hvor udsendelsen ikke kan ske tvangsmæssigt, jf. udlændingelovens § 31. Det forhold, at det er usikkert eller ikke endeligt fastlagt, hvornår udsendelse kan finde sted, vil dog ikke i sig selv kunne føre til, at der foreligger ganske særlige grunde. Afgørende er, om der er en formodning for, at en fornyet prøvelse af udvisningen er påkrævet for at kunne overholde Danmarks internationale forpligtelser.
- Hvor udlændingen allerede én gang har fået prøvet spørgsmålet om ophævelse af udvisningsafgørelsen, men hvor det er åbenbart, at der efterfølgende er indtrådt væsentlige ændringer i udlændingens forhold, således at der er en formodning for, at det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at opretholde udvisningen. Det vil f.eks. kunne være, hvis udlændingen efterfølgende er

blevet alvorligt syg – fysisk såvel som psykisk – eller har været udsat for en alvorlig ulykke, og hvor det er åbenbart, at udlændingens omstændigheder har ændret sig i en sådan grad, at det vil kunne være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at opretholde udvisningen. Det vil f.eks. også kunne omfatte situationer, hvor udlændingen i perioden efter at have fået prøvet spørgsmålet om udvisningen har fået et barn, og hvor der skal tages særligt hensyn til barnet, herunder på grund af sygdom hos barnet eller barnets forsørger, således at der er en formodning for, at det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at opretholde udvisningen.

- Hvor de EU-retlige principper for udvisning af unionsborgere og udlændinge omfattet af EU-reglerne, tilsiger det. Det betyder, at der kan være tilfælde, som ikke er omfattet af § 50 b, hvor det kan være nødvendigt at foretage en ny, ajourført vurdering af, om »begrundelsen i den offentlige orden eller sikkerhed«, de »alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed«, eller hvorvidt afgørelsen er »bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed«, fortsat er til stede, herunder om unionsborgerens eller udlændingens adfærd fortsat udgør en reel og umiddelbar trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse, jf. dom af 17. april 2018 i de forenede sager C-316/16, B, og C-424/16, Vomero, præmis 91-94.

Det kan ifølge forarbejderne ikke udelukkes, at ganske særlige grunde også vil kunne foreligge i andre tilfælde end de anførte.

Retten har i øvrigt mulighed for at afvise en begæring i tilfælde, hvor det er åbenbart, at der ikke er indtrådt væsentlige ændringer i udlændingens forhold, jf. udlændingelovens § 50, stk. 2, 2. pkt.

Hvem indbringer sagen for retten og hvordan?

Hvis en udvist udlænding anmoder om en prøvelse efter udlændingelovens § 50, skal anklagemyndigheden indbringe sagen for den byret, som har pådømt sagen i første instans, eller byretten i den kreds, hvor den dømte bor eller opholder sig, jf. udlændingelovens § 50, stk. 2, jf. straffelovens § 59, stk. 2. Sagen bør så vidt muligt behandles der, hvor den pågældende bor eller opholder sig.

Retten skal af egen drift påse, at betingelserne for prøvelse af en doms bestemmelse om udvisning er opfyldt, jf. U 2000.2406H, herunder om tidsfristerne for indbringelse er overholdt.

Retten kan afvise begæringen, hvis det er åbenbart, at der ikke er indtrådt væsentlige ændringer i udlændingens forhold. Hvis begæringen ikke afvises, skal retten efter anmodning beskikke en forsvarer for udlændingen.

Domsmænd medvirker ikke ved disse sager, jf. retsplejelovens § 91, stk. 2, sammenholdt med § 686, hvorefter domsmænd ikke medvirker ved afgørelser uden for hovedforhandlingen, medmindre det er særligt forskrevet, jf. også U 2002.1107Ø.

Se skabelon til en retsmødebegæring i Anklagemyndighedens Dokumentsamling, pkt. 1.8.02.01 Retsmødebegæring UL § 50.

Sagens oplysning - forelæggelse for Udlændingestyrelsen/Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI)

Når der fremsættes begæring om prøvelse efter udlændingelovens § 50, skal anklagemyndigheden indhente en udtalelse fra Udlændingestyrelsen/SIRI, jf. udlændingelovens § 57, stk. 1, 2. pkt.

Forelæggelsen skal være ledsaget af følgende:

- Begæringen om prøvelse efter § 50
- Udlændingeførelse/politirapport om de i § 26 nævnte forhold fra straffesagen
- Ny afhøring med fokus på væsentlige ændringer efter dom
- Evt. afhøringer af andre relevante personer
- Evt. andre relevante oplysninger (f.eks. efterprøvelse/efterforskning af udlændingens oplysninger om væsentlige ændringer)

Se skabelon til et forelæggelsesbrev i Anklagemyndighedens Dokumentsamling, pkt. 1.8.01.04 Ophævelse af udvisning.

Politikredsen indhenter – eventuelt telefonisk – oplysninger fra Hjemrejsestyrelsen om tidsperspektivet for en effektivering af udvisningen.

Frihedsberøvelse?

Hvis prøvelsessagen rejses under afsoning og ikke kan afsluttes inden løsladelse/prøveløsladelse, skal anklagemyndigheden som udgangspunkt nedlægge påstand om frihedsberøvelse under den fortsatte behandling af sagen efter udlændingelovens § 50, stk. 2, 4. pkt. Efter denne bestemmelse kan retten, når det må anses for nødvendigt for at sikre udlændingens tilstedeværelse under sagen, og indtil en eventuel bestemmelse om udvisning kan iværksættes, bestemme, at udlændingen skal frihedsberøves.

Hvis prøvelsessagen rejses efter, at løsladelse/prøveløsladelse har fundet sted, og på et tidspunkt, hvor udlændingen er varetægtsfængslet i medfør af hjemrejselovens § 14, skal der nedlægges påstand om frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 50, stk. 2, 4. pkt.

Hvis retten opretholder udvisningsbestemmelsen, skal anklagemyndigheden som udgangspunkt nedlægge påstand om varetægtsfængsling i medfør af hjemrejselovens § 14, stk. 1, med henblik på effektivering af udvisningen.

Endelig fremgår det af udlændingelovens § 50, stk. 2, 5. pkt., at udlændingelovens § 34, § 37, stk. 3 og 6, og §§ 37 a-37 e og hjemrejselovens §§ 11 og 12 finder tilsvarende anvendelse. Det indebærer, at retten vil kunne træffe bestemmelse om pålæg af mindre indgribende foranstaltninger end frihedsberøvelse over for udlændinge omfattet af udlændingelovens § 34 og over for udlændinge omfattet af hjemrejselovens §§ 11 og 12.

Forelæggelse af kærespørgsmålet?

Politikredsen skal forelægge kærespørgsmålet for statsadvokaten, når byretten afsiger en kendelse, der ophæver en udvisningsdom efter udlændingelovens § 50, § 50 a eller § 50 b.

Forelæggelsen skal ske inden kærefristens udløb og skal indeholde en indstilling om kærespørgsmålet.

Der henvises i øvrigt til Rigsadvokatmeddelelsesafsnittet om forelæggelse og indberetning.

Hvem skal underrettes om prøvelsen?

Når sagen indbringes for retten, skal politikredsen underrette Hjemrejsestyrelsen.

Når retten har afsagt kendelse, skal politikredsen sende kopi af rettens kendelse til følgende:

- Hjemrejsestyrelsen til orientering og videre foranstaltning
- Udlændingestyrelsen til orientering
- SIRI til orientering – hvis styrelsen har fået sagen forelagt tidligere

Baggrund

Bestemmelsen blev indsat med udlændingeloven fra 1983 (lov nr. 226 af 8. juni 1983). Læs mere om baggrunden for bestemmelsen i lovens forarbejder (betænkning nr. 968/1982 om udlændingelovgivningen, s. 212-213 (bemærkningerne til § 46, stk. 3-5, i betænkningens udkast til lov om udlændinge)).

6.4.2. Udlændingelovens § 50 a (foranstaltningsdømte)

En udlænding, der er idømt en foranstaltning efter straffelovens §§ 68-70, der indebærer frihedsberøvelse, og samtidig er udvist, har krav på at få prøvet spørgsmålet om ophævelse af udvisningen, herunder forkortelse af indrejseforbuddets varighed, for retten i forbindelse med, at udlændingen udskrives fra hospital eller forvaring, jf. udlændingelovens § 50 a.

Prøvelsen er obligatorisk, og anklagemyndigheden har pligt til at sørge for, at spørgsmålet indbringes for retten.

Prøvelsen efter udlændingelovens § 50 a afskærer ikke udlændingen fra ligeledes at få prøvet spørgsmålet om udvisningens ophævelse efter udlændingelovens § 50 om væsentlige ændringer i udlændingens forhold. Prøvelsen efter de to bestemmelser kan ske samtidig. Læs mere i forarbejderne til lov nr. 473 af 1. juli 1998 (L 59 af 16. april 1998, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 42, (§ 50 a)) og betænkning 1997/1326 om udvisning, side 784-785.

Læs mere om følgende nedenfor:

- Hvem er omfattet?
- Hvad prøves?
- Hvornår?
- Hvem indbringer sagen for retten og hvordan?
- Sagens oplysning
- Varetægtsfængsling?
- Forelæggelse af kærespørgsmålet?
- Hvem skal underrettes om prøvelsen?
- Baggrund

Hvem er omfattet?

Udlændingelovens § 50 a omfatter udlændinge, der er idømt en foranstaltning efter straffelovens §§ 68-70, som indebærer frihedsberøvelse, og samtidig udvist.

Udlændinge, der er dømt til anbringelse eller forvaring og samtidig er udvist, er berettiget til en prøvelse efter udlændingelovens § 50 a, stk. 1.

Udlændinge, der idømt en behandlingsdom og samtidig er udvist, er berettiget til en prøvelse efter udlændingelovens § 50 a, stk. 2.

Domme til ambulant behandling med mulighed for frihedsberøvelse, der indeholder en bestemmelse om udvisning, er *ikke* omfattet af udlændingelovens § 50 a.

Hvor udlændingen idømmes en ambulant behandling, forudsættes retten allerede i forbindelse med afgørelsen af straffesagen at tage stilling til, om udlændingens helbredsmæssige forhold taler afgørende imod, at udsendelse finder sted. Det hænger sammen med, at en udlænding, der idømmes en ambulant behandlingsdom med mulighed for frihedsberøvelse, skal udrejse/udsendes af Danmark i umiddelbar forlængelse af dommens afsigelse, jf. udlændingelovens § 33, stk. 5, 3. pkt. Der henvises til forarbejderne til lov nr. 473 af 1. juli 1998 om ændring af udlændingeloven og straffeloven (L 59 af 16. april 1998, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 42 (§ 50 a)).

Hvis en dom til ambulant behandling indbringes for retten med henblik på prøvelse efter udlændingelovens § 50 a, stk. 2, skal der derfor nedlægges påstand om afvisning af begæringen jf. Østre Landsrets kendelse af 8. februar 2006 (17. afd. Kære j.nr. S-342-06). I sagen afviste landsretten at realitetsbehandle spørgsmålet om ophævelse af udvisning af en udlænding, der var dømt til ambulant behandling med mulighed for frihedsberøvelse under henvisning til forarbejderne til lov nr. 473 af 1. juli 1998 om ændring af udlændingeloven og straffeloven (L 59 af 16. april 1998, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 42 (§ 50 a)), idet landsretten gik ud fra, at man ved by- og landsretsbehandlingen af straffesagen havde forholdt sig til, om det var lægeligt forsvarligt at udvise domfældte, uanset at det ikke direkte fremgik af dommene eller retsbøgerne.

Hvad prøves?

I forbindelse med en prøvelse efter udlændingelovens § 50 a, skal det vurderes, om udlændingens helbredsmæssige tilstand afgørende taler imod, at udsendelse finder sted. I den forbindelse skal der også tages stilling til, om der er indtrådt væsentlige ændringer i udlændingens forhold, jf. § 26, og om ændringerne er så væsentlige, at udvisningen skal ophæves, eller varigheden af det meddelte indrejseforbud skal forkortes, jf. udlændingelovens § 32, stk. 10.

Det er i den forbindelse et spørgsmål, om udsendelse vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 og 8 som fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, jf. bl.a. U 2022.1473H.

Efter artikel 3 i EMRK må ingen underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Det fremgår i den forbindelse af U 2022.862H, at efter EMD's praksis kan udsendelse af en udlænding, der lider af en fysisk eller psykisk sygdom, til et land, hvor mulighederne for behandling af lidelsen er ringere end i medlemsstaten, i helt særlige tilfælde rejse spørgsmål i forhold til EMRK artikel 3.

I EMD's dom af 13. december 2016 i sagen Paposhvili mod Belgien (sag 41738/10) udtaler EMD, at sådanne helt særlige tilfælde kan omfatte situationer, som involverer udsendelse af en alvorligt syg person, når der er vægtige grunde til at antage, at den pågældende, selv om døden ikke er nært forestående, som følge af mangel på passende behandling i modtagerstaten eller manglende adgang til sådan behandling vil blive udsat for en virkelig risiko for at blive udsat for en alvorlig, hurtig og uoprettelig forværring af sin helbredstilstand med deraf følgende intens lidelse eller for en væsentlig reduktion af levetiden, jf. præmis 183. Det er op til udlændingen at sandsynliggøre en reel risiko for at blive udsat for behandling i strid med artikel 3, jf. præmis 186. Hvis en sådan risiko sandsynliggøres, er det op til myndighederne i udsendelsesstaten at afkræfte, at udlændingen kan blive udsat for behandling i strid med artikel 3, jf. præmis 187.

EMD har i Storkammerets dom af 7. december 2021 i sagen Savran mod Danmark (sag 57467/15) bekræftet principperne fra Paposhvili-dommen, jf. navnlig dommens præmis 133-135.

Det fremgår desuden af bestemmelsens forarbejder, at retten ved afgørelsen af, om udlændingens helbredsmæssige tilstand taler afgørende imod udsendelse, kan lægge vægt på, om udlændingen er i en tilstand, hvor det efter de lægefaglige vurderinger i sagen kan frygtes, at den pågældende vil begå personfarlig kriminalitet, såfremt behandlingsforløbet afbrydes.

Retten skal ophæve udvisningen, hvis udlændingens helbredsmæssige forhold taler afgørende imod udsendelse. Rettens afgørelse om at ophæve en udvisning på grund af udlændingens helbredsmæssige forhold gælder også i tilfælde, hvor den strafferetlige foranstaltning efterfølgende ophører, jf. U 2010.1135H.

I forbindelse med en § 50 a-prøvelse skal der, udover en vurdering af udlændingens helbredsmæssige tilstand, også skal foretages en fuld prøve af, om opretholdelsen af en udvisning vil være i strid med EMRK artikel 8. Ved prøvelsen skal inddrages alle relevante kriterier, som Menneskerettighedsdomstolen lægger vægt på i sin praksis efter EMRK artikel 8, herunder Maslov-kriterierne, jf. forarbejderne til lov nr. 919 af 21. juni 2022 om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (prøvelse af udvisning mv.) (lovforslag nr. L 189 af 28. april 2022, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.6.2.).

Det er ved lovændringen præciseret, at det ligeledes skal vurderes, om udvisningen skal ophæves på grund af væsentlige ændringer i udlændingens forhold, jf. udlændingelovens § 26. Det indebærer, at vurderingen skal ske efter de i udlændingelovens § 26, stk. 1, opregnede hensyn, hvis udlændingen er udvist efter udlændingelovens § 25 c. Er udlændingen derimod udvist efter udlændingelovens §§ 22-23, skal vurderingen foretages i medfør af udlændingelovens § 26, stk. 2, og udvisningen vil således skulle ophæves, hvis opretholdelse af udvisningsafgørelsen med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. dog § 26 b om udlændinge omfattet af EU-reglerne. Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 919 af 21. juni 2022 (lovforslag nr. L 189 af 28. april 2022, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 19, og de almindelige bemærkninger, pkt. 2.6.2.).

Domstolene skal i denne vurdering bl.a. inddrage den begåede kriminalitets art og grovhed, den forløbne tid efter den begåede kriminalitet, om der er risiko for, at udlændingen vil begå ny kriminalitet, udlændingens helbredsmæssige forhold, herunder om der er sket bedring i udlændingens forhold, tiden siden den begåede kriminalitet, udlændingens familiemæssige situation, tilknytningen til Danmark og det land udlændingen forventeligt vil skulle udsendes til, indrejseforbuddets længde m.v., jf. Savran mod Danmark, præmis 192-199.

Hvis udlændingen led af psykisk sygdom på tidspunktet for den begåede kriminalitet og derfor var frifundet for straf som følge af utilregnelighed, skal dette tages i betragtning ved vurderingen af karakteren og alvoren af den begåede kriminalitet, jf. Savran mod Danmark (2021), præmis 194 ff.

– Om Danmarks internationale forpligtelser se i øvrigt pkt. 4.2.

Den nye og selvstændige prøvelse af forholdet til artikel 8 skal foretages på grundlag af de faktiske omstændigheder, som de foreligger på tidspunktet for efterprøvelsen, jf. bl.a. U 2022.1473H, som henviser til EMD's dom i sagen Savran mod Danmark.

Muligheden for at forkorte varigheden af et allerede meddelt indrejseforbud i forbindelse med en afgørelse efter udlændingelovens §§ 50-50 b, blev indført ved lov nr. 919 af 21. juni 2022 om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (prøvelse af udvisning mv.).

Lovændringen indebar, at der i udlændingelovens § 32 som et nyt stk. 10, blev indsat en bestemmelse, hvorefter varigheden af et indrejseforbud, der er meddelt i medfør af udlændingelovens § 32, stk. 1, nr. 1 eller stk. 2, kan forkortes i forbindelse med en afgørelse efter §§ 50-50 b, hvis varigheden af det meddelte indrejseforbud indebærer, at opretholdelse af udvisningen med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Domstolene skal i forbindelse med en prøvelse efter udlændingelovens §§ 50-50 b, af egen drift påse, om et meddelt indrejseforbud har en varighed, der medfører, at opretholdelse af udvisningen med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, og om dette vil kunne imødekommes ved at forkorte varigheden af det meddelte indrejseforbud.

Muligheden for at forkorte varigheden af et indrejseforbud i forbindelse med en prøvelse efter udlændingelovens §§ 50-50 b kan anvendes ved prøvelser, som finder sted ikrafttrædelsen af lov nr. 919 af 21. juni 2022 om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (prøvelse af udvisning mv.) Det bemærkes i den forbindelse, at domstolene vil kunne forkorte varigheden af et allerede meddelt indrejseforbud, uanset hvornår det strafbare forhold er begået. Det afgørende er, om prøvelsen finder sted efter lovens ikrafttræden.

– Der henvises i øvrigt til pkt. 5.1.2. om indrejseforbud af kortere varighed.

Læs mere i forarbejderne til lov nr. 473 af 1. juli 1998 om ændring af udlændingeloven og straffeloven (L 59 af 16. april 1998, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 42 (§ 50 a)) og betænkning nr. 1326/1997 om udvisning, side 782-784 og 854-855.

Hvornår?

Den obligatoriske domstolsprøvelse efter udlændingelovens § 50 a skal ske i forbindelse med, at udlændingen udskrives fra hospital eller forvaring.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med udrejsefristen i udlændingelovens § 33, stk. 5. Efter denne bestemmelse skal en udlænding, der er udvist ved dom, udrejse straks. Udrejsefristen regnes fra tidspunktet for løsladelse eller udskrivning fra hospital eller forvaring.

Ved udskrivning forstås, at den pågældende ikke længere er indlagt på psykiatrisk hospital eller anden institution, uanset om den pågældende senere vil kunne genindlægges ved overlægens beslutning, jf. betænkning nr. 1326/1997 om udvisning, side 911. Det er udskrivningen fra hospital eller forvaring, der er afgørende. Det gælder også, hvis den pågældende udskrives til fortsat ambulant behandling, uanset om denne måtte være forbundet med ophold på døgninstitution eller bofællesskab og lignende, jf. forarbejderne til lov nr. 473 af 1. juli 1998 om ændring af udlændingeloven og straffeloven (L 59 af 16. april 1998, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 26).

Særligt om anbringelses- og forvaringsdomme

Rettens prøvelse af, om en udvisning skal opretholdes eller ophæves, skal ske samtidig med, at retten efter straffelovens § 72 træffer afgørelse om en ændring, der indebærer udskrivning, af en dom til anbringelse eller forvaring, jf. udlændingelovens § 50 a, stk. 1.

Udlændingens krav på prøvelse af udvisningen gælder alene i forhold til *ændringer* af domme til anbringelse eller forvaring, der indebærer udskrivning. Hvis retten træffer afgørelse om *endelig ophævelse* af foranstaltningen, jf. straffelovens § 72, skal udvisningen effektueres efter, at foranstaltningen er blevet ophævet. I disse tilfælde har udlændingen ikke krav på en prøvelse efter udlændingelovens § 50 a.

Læs mere i forarbejderne til lov nr. 473 af 1. juli 1998 om ændring af udlændingeloven og straffeloven (L59 af 16. april 1998, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 42 (§ 50a)).

Særligt om domme til behandling, der indebærer frihedsberøvelse

Anklagemyndigheden skal indbringe spørgsmålet om udvisningens ophævelse eller opretholdelse for domstolene i forbindelse med, at udlændingen udskrives fra hospital, jf. udlændingelovens § 50 a, stk. 2. Baggrunden for bestemmelsen er, at det ved behandlingsdomme er overlægen og ikke domstolene, der træffer bestemmelse om en eventuel udskrivning.

Rettens prøvelse af, om udvisningen skal ophæves, skal så vidt muligt ske, inden udlændingen udskrives. Kan prøvelsen ikke finde sted inden udskrivningen, skal der over for retten fremsættes begæring om varetægtsfængsling i medfør af udlændingelovens § 50 a, stk. 2, 5. pkt., for at sikre udlændingens tilstedeværelse, indtil den pågældende kan udsendes som følge af en eventuel beslutning om udvisning. Læs mere herom nedenfor.

Bliver anklagemyndigheden opmærksom på, at spørgsmålet om ophævelse af udvisningen efter udlændingelovens § 50 a ikke er blevet indbragt for retten i forbindelse med, at udlændingen er blevet udskrevet fra hospitalet, skal anklagemyndigheden sørge for at indbringe sagen hurtigst muligt. Udlændingen kan i disse tilfælde endvidere selv indbringe spørgsmålet for retten, jf. U 2010.1135H.

Hvem indbringer sagen for retten og hvordan?

En sag om prøvelse efter udlændingelovens § 50 a indbringes af anklagemyndigheden for den byret, som har pådømt sagen i første instans, eller byretten i den kreds, hvor den dømte bor eller opholder sig, jf. udlændingelovens § 50 a, stk. 1, jf. straffelovens 72, stk. 3, jf. § 59, stk. 2. Sagen bør så vidt muligt behandles der, hvor den pågældende bor eller opholder sig. Er sagen pådømt i første instans af landsretten i en nævnings sag efter de regler, der gjaldt før politi- og domstolsreformen (lov nr. 538 af 8. juni 2006, der trådte i kraft den 1. januar 2007), skal sagen indbringes for byretten i den kreds, hvor den pågældende bor eller opholder sig.

Domsmænd medvirker ikke ved disse sager, jf. retsplejelovens § 91, stk. 2, sammenholdt med § 686, hvorefter domsmænd ikke medvirker ved afgørelser uden for hovedforhandlingen, medmindre det er særligt forskrevet, jf. også U 2002.1107Ø.

Sagens oplysning

Til brug for rettens prøvelse efter udlændingelovens § 50 a skal der indhentes en lægeerklæring fra vedkommende overlæge om udlændingens helbredsmæssige tilstand, herunder om det hidtidige behandlingsforløb og om karakteren af og behovet for fortsat behandling og om konsekvenserne af, at behandlingsforløbet afbrydes.

Erklæringen skal endvidere indeholde en vurdering af, om udlændingen er i en tilstand, hvor det efter de lægelige vurderinger i sagen kan befrygtes, at den pågældende vil begå personfarlig kriminalitet, såfremt behandlingsforløbet afbrydes.

Anklagemyndigheden skal sikre, at der foreligger tilstrækkelige oplysninger om, hvorvidt der er generel mulighed for at opnå behandling i modtagerstaten, ligesom der skal foreligge oplysninger om, hvorvidt den pågældende konkret vil have adgang til fornøden medicinsk behandling i modtagerstaten.

Til brug for rettens vurdering af mulighederne for i hjemlandet at kunne opnå (fortsat) behandling kan anklagemyndigheden via Udenrigsministeriet og Udlændingestyrelsen indhente oplysninger om behandlingsmulighederne i hjemlandet, jf. betænkning 1326/1997 om udvisning, side 854.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) fastslog i sagen Paposhvili mod Belgien, hvilke omstændigheder domstolene skal lægge vægt på i forbindelse med vurderingen af, om EMRK art. 3 er overtrådt i forbindelse med en udsendelse af en alvorlig syg person. EMD anførte bl.a., at der ved vurderingen skal lægges vægt på, om den behandling, der generelt er tilgængelig i modtagerstaten, er tilstrækkelig og passende til at sikre, at udlændingen ikke udsættes for en behandling i strid med EMRK art. 3. Ved vurderingen skal der også lægges vægt på, om den pågældende udlænding rent faktisk vil have adgang til at modtage behandling i modtagerstaten. Der skal i den forbindelse både lægges vægt på afstand og omkostninger i forhold til at opnå den medicinske behandling. Hvis der foreligger alvorlig tvivl med hensyn til konsekvenserne for den syge udlænding i tilfælde af udsendelse, kan den udvisende stat have pligt til at opnå en individuel og tilstrækkelig garanti fra modtagerstaten om, at behandlingen eksisterer og vil være tilgængelig for udlændingen.

Når der fremsættes begæring om prøvelse efter udlændingelovens § 50 a, skal anklagemyndigheden også indhente en udtalelse fra Udlændingestyrelsen/SIRI, jf. udlændingelovens § 57, stk. 1, 2. pkt.

At anklagemyndigheden i disse tilfælde skal indhente en udtalelse fra udlændingemyndighederne blev præciseret ved lov nr. 919 af 21. juni 2022 om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (prøvelse af udvisning mv.). Baggrunden er ifølge forarbejderne (lovforslag nr. L 189 af 28. april 2022, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 22), at domstolene skal kunne få adgang til alle relevante oplysninger om en udlændings personlige, familiemæssige og øvrige forhold, når det skal vurderes, hvorvidt en udvisning skal ophæves i medfør af udlændingelovens § 50 a.

Forelæggelsen skal være ledsaget af følgende:

- Anklagemyndighedens begæring om prøvelse efter § 50 a
- Udlændingeafhøring/politirapport om de i § 26 nævnte forhold fra straffesagen
- Ny afhøring med fokus på væsentlige ændringer efter dom
- Evt. afhøringer af andre relevante personer
- Evt. andre relevante oplysninger (f.eks. efterprøvelse/efterforskning af udlændingens oplysninger om væsentlige ændringer)

Se skabelon til et forelæggelsesbrev i Anklagemyndighedens Dokumentsamling, pkt. 1.8.01.04 Ophævelse af udvisning.

Varetægtsfængsling?

Retten kan bestemme, at udlændingen skal varetægtsfængsles, når der er bestemte grunde til at anse det for nødvendigt for at sikre udlændingens tilstedeværelse, jf. udlændingelovens § 50 a, stk. 2, 5. pkt.

Hvis prøvelsen ikke kan finde sted inden udskrivningen, skal anklagemyndigheden som udgangspunkt nedlægge påstand om varetægtsfængsling efter udlændingelovens § 50 a, stk. 2, 5. pkt., for at sikre udlændingens tilstedeværelse, indtil prøvelsen har fundet sted. De almindelige regler i retsplejelovens § 765 om varetægtssurrogat finder anvendelse.

Hvis retten opretholder udvisningsbestemmelsen, skal anklagemyndigheden nedlægge påstand om varetægtsfængsling i medfør af hjemrejselovens § 14, stk. 1, med henblik på effektivering af udvisningen.

Forelæggelse af kærespørgsmålet?

Politikredsen skal forelægge kærespørgsmålet for statsadvokaten, når byretten afsiger en kendelse, der ophæver en udvisningsdom efter udlændingelovens § 50, § 50 a eller § 50 b. Forelæggelsen skal ske inden kærefristens udløb og skal indeholde en indstilling om kærespørgsmålet.

Der henvises i øvrigt til Rigsadvokatmeddelelsesafsnittet om forelæggelse og indberetning.

Hvem skal underrettes om prøvelsen?

Politikredsen skal sende kopi af rettens kendelse til følgende:

- Hjemrejsestyrelsen til orientering og videre foranstaltning
- Udlændingestyrelsen til orientering
- SIRI til orientering – hvis styrelsen har fået sagen forelagt tidligere

Baggrund

Bestemmelsen i udlændingelovens § 50 a blev indsat ved lov nr. 473 af 1. juli 1998. Læs mere om baggrunden for bestemmelsen i lovens forarbejder (L 59 af 16. april 1998 og betænkning nr. 1326/1997 om udvisning).

6.4.3. Udlændingelovens § 50 b (personer omfattet af EU-reglerne)

Udlændinge omfattet af EU-reglerne, der er udvist ved dom, skal have indbragt spørgsmålet om udvisningen, herunder spørgsmålet om indrejseforbuddets varighed, for retten på ny, hvis udvisningen ikke er iværksat to år efter afgørelsen, jf. udlændingelovens § 50 b.

Prøvelsen er obligatorisk, og anklagemyndigheden har pligt til at sørge for, at spørgsmålet indbringes for retten.

Prøvelsen efter udlændingelovens § 50 b supplerer udlændingens adgang efter udlændingelovens § 50 til at få spørgsmålet om udvisningens ophævelse indbragt for retten.

Læs mere om følgende nedenfor:

- Hvem er omfattet?
- Hvad prøves?
- Hvornår?
- Hvem indbringer sagen for retten og hvordan?
- Sagens oplysning
- Frihedsberøvelse?
- Forelæggelse af kærespørgsmålet?
- Hvem skal underrettes om prøvelsen?
- Baggrund

Hvem er omfattet?

Personer, der er omfattet af EU-reglerne, dvs. EU- og EØS-statsborgere, schweiziske statsborgere og visse familiemedlemmer til en af de nævnte statsborgere.

- Læs mere om afgrænsningen af personkredsen under pkt. 4.2.2.1.

Udlændingelovens § 50 b gælder for udlændinge, der på tidspunktet for effektueringen af udsendelsen er omfattet af en af ovennævnte persongrupper. Er et land i tiden efter dom, men inden effektueringen af udvisningen, blevet medlem af EU, vil udlændingen derfor være omfattet af udlændingelovens § 50 b.

Hvad prøves?

Retten tager stilling til, om udlændingen fortsat udgør en reel trussel for den offentlige orden eller sikkerhed, og i bekræftende fald om forholdene har ændret sig, siden den oprindelige afgørelse om udvisning blev truffet.

Rettens vurdering af, om udlændingen fortsat udgør en reel trussel for den offentlige orden eller sikkerhed, skal foretages i overensstemmelse med EU-opholdsdirektivet, herunder navnlig artikel 33 og artikel 27-29.

– Læs mere om disse bestemmelser under pkt. 4.2.2.

Der skal ske realitetsbehandling i alle sager. Retten har ikke mulighed for at afvise begæringen om udvisningens ophævelse, heller ikke hvor det er åbenbart, at der ikke er indtrådt væsentlige ændringer i udlændingens forhold.

Ved lov nr. 919 af 21. juni 2022 om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (prøvelse af udvisning mv.) blev der i udlændingelovens § 32 som et nyt stk. 10, indsat en bestemmelse, hvorefter varigheden af et indrejseforbud, der er meddelt i medfør af udlændingelovens § 32, stk. 1, nr. 1 eller stk. 2, kan forkortes i forbindelse med en afgørelse efter §§ 50-50 b, hvis varigheden af det meddelte indrejseforbud indebærer, at opretholdelse af udvisningen med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Det fremgår af bemærkningerne til udlændingelovens § 32, stk. 10, at det med bestemmelsen sikres, at varigheden af et indrejseforbud ikke i sig selv står i vejen for, at en udvisning af en udlænding kan opretholdes inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, jf. lovforslag nr. L 189 af 28. april 2022, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.7.2.

Som udgangspunkt skal varigheden af et meddelt indrejseforbud ifølge forarbejderne ikke forkortes. Det er således alene i tilfælde, hvor varigheden af et meddelt indrejseforbud vil have selvstændig og afgørende betydning for, om en udvisning vil kunne opretholdes uden med sikkerhed at være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Domstolene skal i forbindelse med en prøvelse efter udlændingelovens §§ 50-50 b, af egen drift påse, om et meddelt indrejseforbud har en varighed, der medfører, at opretholdelse af udvisningen med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, og om dette vil kunne imødekommes ved at forkorte varigheden af det meddelte indrejseforbud.

Muligheden for at forkorte varigheden af et indrejseforbud i forbindelse med en prøvelse efter udlændingelovens §§ 50-50 b kan anvendes ved prøvelser, som finder sted efter ikrafttrædelsen af lov nr. 919 af 21. juni 2022 om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (prøvelse af udvisning mv.) Det bemærkes i den forbindelse, at domstolene vil kunne forkorte varigheden af et allerede meddelt indrejseforbud, uanset hvornår det strafbare forhold er begået. Det afgørende er, om prøvelsen finder sted efter lovens ikrafttræden.

– Der henvises i øvrigt til meddelelsesafsnittets pkt. 5.1.2. om indrejseforbud af kortere varighed.

Hvornår?

Den obligatoriske prøvelse forudsætter, at der er gået to år efter afgørelsen, uden at udvisningen er iværksat.

Spørgsmålet om opretholdelse af udvisningen indbringes for retten umiddelbart inden, udvisningen kan forventes iværksat.

Det fremgår af forarbejderne, at det bør være de faktiske forhold på det tidspunkt, hvor udvisningen kan effektueres, som er afgørende for, om udvisningen skal opretholdes. Det skal derfor tilstræbes, at prøvelsen af udvisningsspørgsmålet sker umiddelbart før, at den udvistes afsoning er udstået, og at en eventuel udvisning vil kunne effektueres i forbindelse med løsladelsen. Anklagemyndigheden skal som følge heraf tage hensyn til domstolenes sagsbehandlingstid, herunder ved en eventuel kærebehandling af sagen, ved vurderingen af, hvornår spørgsmålet skal indbringes for retten.

Den obligatoriske prøvelse efter udlændingelovens § 50 b er kun relevant i tilfælde, hvor udsendelse – på grund af afsoning eller frihedsberøvelse som følge af særforanstaltninger – ikke er iværksat to år efter afgørelsen. I andre tilfælde finder alene udlændingelovens § 50 anvendelse.

I ganske særlige tilfælde kan prøvelsen efter § 50 b være relevant i forhold til udlændinge, der skal overføres til fortsat straffuldbyrkelse i hjemlandet efter reglerne i Rådets rammeafgørelse 2008/909/RIA. Justitsministeriet varetager proceduren i forhold til overførsel efter rammeafgørelsen og vil i disse tilfælde tage kontakt til anklagemyndigheden.

Hvem indbringer sagen for retten og hvordan?

Anklagemyndigheden har pligt til af egen drift (uden anmodning fra udlændingen) at indbringe spørgsmålet om opretholdelse af udvisningen for domstolene, hvis en udvisning fastsat ved dom ikke er iværksat to år efter afgørelsen.

Politikredsen skal derfor i forbindelse med, at dommen sendes til Kriminalforsorgen til fuldbyrdelse, anmode Kriminalforsorgen om, at der *ikke* sker løsladelse (prøveløsladelse) uden forudgående underretning af politikredsen.

– Se nærmere herom under pkt. 6.3.4.

Anklagemyndigheden skal indbringe en sag om prøvelse efter udlændingelovens § 50 b for den byret, som har pådømt sagen i første instans, eller byretten i den kreds, hvor den dømte bor eller opholder sig, jf. udlændingelovens § 50 b, stk. 2, jf. straffelovens § 59, stk. 2. Sagen bør så vidt muligt behandles der, hvor den pågældende bor eller opholder sig.

Domsmænd medvirker ikke ved disse sager, jf. retsplejelovens § 91, stk. 2, sammenholdt med § 686, hvorefter domsmænd ikke medvirker ved afgørelser uden for hovedforhandlingen, medmindre det er særligt foreskrevet, jf. også U 2002.1107Ø.

Sagens oplysning (forelæggelse for Udlændingestyrelsen/SIRI)

Til brug for rettens prøvelse efter udlændingelovens § 50 b, skal anklagemyndigheden indhente en udtalelse fra Udlændingestyrelsen/SIRI, jf. udlændingelovens § 57, stk. 1, 2. pkt. At anklagemyndigheden i disse tilfælde skal indhente en udtalelse fra udlændingemyndighederne blev præciseret ved lov nr. 919 af 21. juni 2022 om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (prøvelse af udvisning mv.). Baggrunden er ifølge forarbejderne (lovforslag nr. L 189 af 28. april 2022, de

specielle bemærkninger til § 1, nr. 22), at vurderingen af sager efter udlændingelovens § 50 b skal kunne foretages på samme grundlag som sager, der vurderes efter udlændingelovens § 50.

Formålet med at forelægge sagen for udlændingemyndighederne skal også tage højde for det forhold, at prøvelsen efter ordlyden af § 50 b består i en vurdering af, om udlændingen fortsat udgør en reel trussel for den offentlige orden eller sikkerhed, og i bekræftende fald om forholdene har ændret sig, siden den oprindelige afgørelse om udvisning blev truffet.

Forelæggelsen for Udlændingestyrelsen/SIRI skal være ledsaget af følgende:

- Anklagemyndighedens begæring om prøvelse efter § 50 b
- Udlændingeafhøring/politirapport om de i § 26 nævnte forhold fra den oprindelige sag
- Politirapport med ny afhøring af den pågældende udlænding og eventuelt andre personer om de i § 26 nævnte forhold,
- Underretning fra vedkommende fængsel eller arresthus om, hvornår domfældte forventes løsladt eller prøveløsladt
- Andre relevante oplysninger af betydning for prøvelsen

Frihedsberøvelse?

Retten kan bestemme, at en udlænding skal frihedsberøves, når det må anses for nødvendigt for at sikre udlændingens tilstedeværelse under sagen, indtil en eventuel bestemmelse om udvisning kan iværksættes, jf. udlændingelovens § 50 b, stk. 2, 3. pkt. Udlændingelovens § 34, § 37, stk. 3 og 6, og §§ 37 a - 37 e og hjemrejselovens §§ 11 og 12 finder tilsvarende anvendelse. Det indebærer, at retten vil kunne træffe bestemmelse om pålæg af mindre indgribende foranstaltninger end frihedsberøvelse over for udlændinge omfattet af udlændingelovens § 34 og over for udlændinge omfattet af hjemrejselovens §§ 11 og 12.

Politikredsen kan – eventuelt telefonisk – indhente oplysninger Hjemrejsestyrelsen om tidsperspektivet for en effektuering af udvisningen.

Forelæggelse af kærespørgsmålet?

Politikredsen skal forelægge kærespørgsmålet for statsadvokaten, når byretten afsiger en kendelse, der ophæver en udvisningsdom efter udlændingelovens § 50, § 50 a eller § 50 b. Forelæggelsen skal ske inden kærefristens udløb og skal indeholde en indstilling om kærespørgsmålet.

- Der henvises i øvrigt til Rigsadvokatmeddelelsesafsnittet om forelæggelse og indberetning.

Hvem skal underrettes om prøvelsen?

Når sagen indbringes for retten, skal politikredsen underrette Hjemrejsestyrelsen om sagen.

Når retten har afsagt kendelse, skal politikredsen sende kopi af rettens kendelse til følgende:

- Hjemrejsestyrelsen til orientering og videre foranstaltning
- Udlændingestyrelsen til orientering
- SIRI til orientering – hvis styrelsen har fået sagen forelagt tidligere
- Direktoratet for Kriminalforsorgen til orientering

Baggrund

Udlændingelovens § 50 b blev indsat i udlændingeloven med henblik på at gennemføre en række bestemmelser i EU-opholdsdirektivet (Direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område) i dansk ret.

- Læs mere i forarbejderne til lov nr. 301 af 19. april 2006 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven (L94 af 30. november 2005, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 48).

6.5. Strafafbrydelse med henblik på straksudsendelse af udvisningsdømte udlændinge

Fuldbyrdsen af en fængselsstraf kan afbrydes, hvis Hjemrejsestyrelsen bestemmer, at en udlænding, som er idømt ubetinget fængselsstraf i op til 4 måneder og er udvist af landet, *eller* som er idømt ubetinget fængselsstraf for overtrædelse af hjemrejselovens § 12, stk. 2-4, eller § 13, stk. 2 eller 4 (opholds-, melde- eller underretningspligt), skal udsendes straks, jf. straffuldbyrdslovens § 75 a, stk. 1.

Straffuldbyrdslovens § 75 a blev indført ved lov nr. 982 af 26. maj 2021 om hjemrejse for udlændinge uden lovligt ophold (hjemrejseloven). Muligheden for at afbryde straffuldbyrdsen for en udlænding, der afsoner en straf for overtrædelse af opholds-, melde- eller underretningspligten, uanset at straffen ikke er fuldbyrdet, er en delvis videreførelse af tidligere gældende ret, mens muligheden for at afbryde straffuldbyrdsen for en udlænding, der for anden kriminalitet afsoner en ubetinget fængselsstraf på op til 4 måneder med henblik på straksudsendelse er ny, jf. forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. 203 af 26. marts 2021, de almindelige bemærkninger, pkt. 3.15.3. samt de specielle bemærkninger til § 28).

Ved lov nr. 919 af 21. juni 2022 om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven og lov om fuldbyrds af straf m.v. (prøvelse af udvisning mv.) blev bestemmelsen nyafattet. Lovændringen indebærer bl.a., at der kan ske straksudsendelse med deraf følgende afbrydelse af straffuldbyrdsen, uanset om udlændingen i forbindelse med den fængselsstraf, der danner grundlag for Hjemrejsestyrelsens beslutning om straksudsendelse, samtidig er blevet udvist, ligesom det er præciseret, at der kan ske iværksættelse eller genoptagelse af straffuldbyrdsen for udlændinge, der på ny opholder sig her i landet, inden for 5 år efter gennemførelse af udsendelsen, uanset om udlændingen opholder sig her i landet på lovligt grundlag.

Nærmere regler om strafafbrydelse efter straffuldbyrdslovens § 75 a er fastsat i bekendtgørelse nr. 2709 af 22. december 2021 om straksudsendelse med deraf følgende strafafbrydelse (straksudsendelsesbekendtgørelsen), som trådte i kraft den 7. januar 2022. Med henblik på at bringe reglerne i bekendtgørelsen i overensstemmelse med lov nr. 919 af 21. juni 2022 om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven og lov om fuldbyrds af straf m.v. (prøvelse af udvisning mv.) blev straksudsendelsesbekendtgørelsen ændret ved ændringsbekendtgørelse nr. 954 af 21. juni 2022 med ikrafttrædelse den 24. juni 2022.

Inden Hjemrejsestyrelsen træffer bestemmelse om straksudsendelse, vurderer styrelsen, om hensynet til retshåndhævelsen eller andre særlige omstændigheder taler for, at straffen ikke bør afbrydes, og om der er reel og konkret udsigt til, at straksudsendelse kan gennemføres, jf. straksudsendelsesbekendtgørelsens § 3, stk. 2.

Det er Hjemrejsestyrelsen, der efter relevant inddragelse af f.eks. politiet og anklagemyndigheden skal foretage vurderingen af, om hensynet til retshåndhævelsen eller andre særlige omstændigheder taler for, at den dømte ikke bør udsendes. Høringen af politidirektøren sker alene i de tilfælde, hvor Hjemrejsesty-

relsen finder, at der umiddelbart er grundlag for at træffe bestemmelse om straksudsendelse, og høringen sker på grundlag af en begrundet indstilling med Hjemrejsestyrelsens vurdering, jf. straksudsendelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 1.

Ved hensynet til retshåndhævelsen forstås nærmere, at personer, der er dømt for kvalificeret vold, seksualforbrydelser, forbrydelser som led i organiseret kriminalitet eller bandekriminalitet eller andre forbrydelser, hvor der er særligt tungtvejende hensyn til ofrene og deres pårørende, bør afsone uden afbrydelse af straffuldbyrdelsen, også selvom de pågældende efterfølgende skal udsendes, jf. forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (lovforslag nr. 203 af 26. marts 2021, de almindelige bemærkninger, pkt. 3.15.3. og de specielle bemærkninger til § 28, nr. 1).

Det fremgår af straksudsendelsesbekendtgørelsens § 3, stk. 3, at hensynet til retshåndhævelsen som udgangspunkt medfører, at straffen ikke afbrydes i tilfælde, hvor udlændingen er dømt efter straffelovens § 81 a eller for overtrædelse af straffelovens §§ 210, 245-246, eller kapitel 24 (seksualforbrydelser), eller for andre tilsvarende forbrydelser, hvor der er særligt tungtvejende hensyn til ofrene og deres pårørende.

Hjemrejsestyrelsen kan høre politidirektøren om vurderingen af, om hensynet til retshåndhævelsen taler for, at straffen ikke bør afbrydes, når der er sket domfældelse efter en bestemmelse, der ikke eksplicit er nævnt i straksudsendelsesbekendtgørelsens § 3, stk. 3, men hvor der kan være tale om en tilsvarende forbrydelse, hvor der er særligt tungtvejende hensyn til ofrene og deres pårørende, som taler for, at straffen ikke afbrydes, jf. strafudsendelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 3.

Ved andre særlige omstændigheder forstås nærmere, at andre forhold end karakteren af den begåede kriminalitet kan have betydning for, om straffen bør afbrydes med henblik på udsendelse, herunder navnlig forhold af politimæssig eller retsforfølgningsmæssig karakter, herunder hvis der verserer en straffesag mod pågældende, eller hvis pågældende skal vidne i verserende straffesag, eller hvis der er særlige forhold om den pågældende udlænding, der bør tages i betragtning som f.eks. sikkerhedsmæssige hensyn, herunder hvis den dømte (udlændingen) af politiet skønnes at have tilknytning til en bande-gruppering, eller forhold som led i indsatsen mod radikaliserings og ekstremisme, og medfører ligeledes, at udlændingen ikke skal udsendes jf. forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (lovforslag nr. 203 af 26. marts 2021, de almindelige bemærkninger, pkt. 3.15.3. og de specielle bemærkninger til § 28, nr. 1).

Politidirektørens høringssvar skal indeholde relevante oplysninger af politimæssig og retsforfølgningsmæssig karakter eller om særlige forhold om den pågældende, der bør tages i betragtning, herunder oplysninger om:

1. en anden verserende straffesag mod den dømte udlænding,
2. at den pågældende skal vidne i en verserende straffesag, eller
3. sikkerhedsmæssige hensyn, herunder hvis den pågældende af politiet skønnes at have tilknytning til en bande-gruppering.

Dette kan fraviges, hvis særlige efterforskningsmæssige hensyn taler imod.

Strafabrydelse som konsekvens af Hjemrejsestyrelsens afgørelse om straksudsendelse kan ske fra tidspunktet for endelig dom, jf. straksudsendelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 1. Det er derfor vigtigt, at politidirektøren anmoder Hjemrejsestyrelsen om at overtage udsendelsessagen snarest muligt efter, at en dom om udvisning er endelig.

- Der henvises til ovenstående pkt. 6.3.1. om underretning af Hjemrejestyrelsen om udvisningsdomme.

Det er Kriminalforsorgen, der træffer afgørelse om iværksættelse eller genoptagelse af straffuldbyrdelsen efter straffuldbyrdelseslovens § 77, stk. 2, hvis en udlænding, der har fået afbrudt straffuldbyrdelsen, jf. straffuldbyrdelseslovens § 75 a, stk. 1, på ny opholder sig her i landet inden for 5 år efter gennemførelse af udsendelsen, jf. straksudsendelsesbekendtgørelsens §§ 11-12. Politiet skal derfor straks orientere Kriminalforsorgen, hvis politiet bliver bekendt med sådanne forhold, jf. straksudsendelsesbekendtgørelsens § 11.

6.6. Domme til Anklagemyndighedens Vidensbase

Anklageren skal overveje, om dommen er egnet til at indgå i Anklagemyndighedens Vidensbase.

Vidensbasen skal dels indeholde afgørelser, som afspejler strafniveauet, praksis for rettighedsfrakendelse og andre retsfølger mv., dels afgørelser af mere principiel karakter, hvor der er taget stilling til et eller flere uafklarede spørgsmål i relation til bestemmelsernes anvendelsesområde, fortolkning mv.

En afgørelse kan også have generel betydning, hvis den f.eks. indeholder en sagkyndig erklæring eller anden faglig udtalelse, som vil være anvendelig i andre sager.

Domme til Vidensbasen sendes på mail til vidensenheden@ankl.dk med en kort begrundelse for indstillingen. Domme til Vidensbasen skal være endelige.

7. Love og forarbejder

Love og bekendtgørelser

- Udlændingeloven
- Hjemrejseloven

Relevante ændringslove og forarbejder

Udvisning

- Lov 1983-06-08 nr. 226 Udlændingelov
- Lov 1996-12-11 nr 1052 om ændring af udlændingeloven
 - (Udvisning på grund af narkotikakriminalitet)
- Lov 1998-07-01 nr 473 om ændring af udlændingeloven og straffeloven
 - (Tidsbegrænset opholdstilladelse, asyl, familiesammenføring og udvisning m.v.)
- Lov 2000-05-31 nr 425 om ændring af udlændingeloven, lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. og straffeloven
 - (Skærpelse af strafniveauet for ulovlig beskæftigelse af udlændinge, Danmarks indtræden i det praktiske Schengensamarbejde, præcisering af Udlændingestyrelsens og politiets underholdsforpligtelse m.v.)
- Lov 2002-06-06 nr 362 om ændring af udlændingeloven
 - (Initiativer mod terrorisme m.v. opfølgning på FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme)
- Lov 2003-05-28 nr 386 om ændring af straffeloven og udlændingeloven
 - (Kvindelig omskæring)

- Lov 2004-06-09 nr. 429 om ændring af udlændingeloven
 - (Ændrede visumbetingelser, udvisning ved dom for ulovlig tvang i forbindelse med indgåelse af ægteskab, børnebortførelse eller menneskehandel samt afskæring af kontante ydelser til asylansøgere i åbenbart grundløs-hasteproceduren m.v.)
- Lov 2005-05-18 nr. 324 om ændring af udlændingeloven, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og repatrieringsloven
 - (Skærpet straf for ulovlig beskæftigelse, afskaffelse af madkasseordningen, styrkelse af oplysningsgrundlaget i sager om helbredsbeholdet humanitær opholdstilladelse, præcisering af Flygtningenævnets uafhængighed, fremhævelse af hensynet til familiens enhed, udvidelse af personkredsen, der kan modtage hjælp efter repatrieringsloven, m.v.)
- Lov 2005-06-01 nr. 403 om ændring af udlændingeloven
 - (Ændret udvælgelse af og styrket integrationsindsats over for kvoteflygtninge)
- Lov 2006-05-10 nr. 429 om ændring af udlændingeloven
 - (Betinget udvisning, skærpelse af udvisningsreglerne og reglerne om indrejseforbud m.v.)
- Lov 2009-06-12 nr. 486 om ændring af udlændingeloven
 - (Skærpelse af udvisningsreglerne og reglerne om indrejseforbud, udelukkelse m.v. af udlændinge opført på FN's og EU's sanktionslister m.v.)
- Lov 2009-12-27 nr. 1511 om ændring af udlændingeloven
 - (Gennemførelse af forordning om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks), bemyndigelse til at fastsætte regler om studieaktivitet m.v.)
- Lov 2010-05-31 nr. 572 om ændring af udlændingeloven
 - (Skærpede udvisningsregler, samkøring af registre med henblik på styrket kontrol, reform af reglerne om tidsbegrænset opholdstilladelse, inddragelse af studieopholdstilladelser ved ulovligt arbejde, skærpede regler om indgivelse af ansøgning om opholdstilladelse efter indrejse her i landet og opsættende virkning m.v.)
- Lov 2013-05-01 nr. 434 om ændring af straffeloven, udlændingeloven og lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning
 - (Styrket indsats mod tvang i forbindelse med ægteskaber og religiøse vielser)
- Lov 2014-05-26 nr. 516 om ændring af udlændingeloven
 - (Ændring af reglerne om afvisning m.v. til gennemførelse af direktiv 2008/115/EF om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) m.v.)
- Lov 2015-04-14 nr. 394 om ændring af udlændingeloven
 - (Statsforvaltningens underretning af kommunerne ved udstedelse af registreringsbeviser og opholdskort efter EU-reglerne samt justering af boligkravet m.v.)
- Lov 2016-12-27 nr. 1744 om ændring af udlændingeloven
 - (Ændring af udvisningsreglerne m.v.)
- Lov 2017-12-26 nr. 1680 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven
 - (Selvstændig bestemmelse om indbrudstyveri)
- Lov 2019-04-02 nr. 340 om ændring af udlændingeloven
 - (Skærper som følge af kriminalisering af psykisk vold)
- Lov 2020-04-02 nr. 349 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven
 - (Skærpet straf for lovovertrædelser med baggrund i eller sammenhæng med covid-19 og blokering af hjemmesider, hvorfra der begås visse lovovertrædelser, som har baggrund i eller sammenhæng med covid-19)
- Lov 2020-12-08 nr. 1832 om ændring af straffeloven og forskellige andre love
 - (Selvstændig bestemmelse om angreb med genstand på personer i offentlig tjeneste og skærpelse af straffen for forsætlig fareforvoldelse)

- Lov 2021-03-13 nr. 416 om ændring af udlændingeloven
 - (Skærpe af regler om familiesammenføring med børn og regler om udvisning)
- Lov 2021-06-08 nr. 1174 om ændring af straffeloven, lov om politiets virksomhed, retsplejeloven og udlændingeloven
 - (Forbud mod deltagelse i nattelivet, udvidet adgang til beslaglæggelse af værdigenstande og udvisning af udlændinge dømt for vanvidskørsel m.v.)
- Lov 2025-06-20 nr. 755 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love
 - (Skærpe af udvisningsreglerne samt indarbejdelse af reglerne om udvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne m.v.)

Varetægtsfængsling

- Lov 2021-05-26 nr. 982 om hjemrejse for udlændinge uden lovligt ophold
 - (hjemrejseloven)
- Lov 2022-06-21 nr. 897 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love
 - (Effektivisering af straffesagskæden og nævnsprocessen m.v. i Ungdomskriminalitetsnævnet, øget adgang til videregivelse og optagelse af fotografier, forbedring af politiets muligheder for efterforskning m.v.)
- Lov 2025-06-20 nr. 755 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love
 - (Skærpe af udvisningsreglerne samt indarbejdelse af reglerne om udvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne m.v.)

Relaterede dokumenter

- Praksisoversigt (tabelvisning) over udvisningsdomme fra EMD og danske domstole

Rigsadvokaten, den 13. maj 2026

RIGSADVOKATEN

/ Rigsadvokaten