

## Forslag

til

Lov om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love<sup>1</sup>  
(Skærpelse af udvisningsreglerne samt indarbejdelse af reglerne om udvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne m.v.)

## § 1

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1009 af 2. september 2024, som senest ændret ved § 1 i lov nr. 1575 af 12. december 2023, foretages følgende ændringer:

1. I § 9, *stk. 13*, ændres »frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter« til: »fængselsstraf eller en anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og den herboende person ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

2. I § 9, *stk. 15, nr. 1*, ændres »anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed« til: »en anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og den herboende person ville være idømt mindst 6 måneders ubetinget fængsel, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

3. I § 9, *stk. 23*, og § 9 j, *stk. 7*, ændres »frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter« til: »fængselsstraf eller en anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og den pågældende ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

---

<sup>1</sup> Loven indeholder bestemmelser, der gennemfører dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF, EU-Tidende 2004, nr. L 158, side 77.

## UDKAST

4. I § 10, stk. 2, nr. 1 og 2, ændres »§§ 22, 23 eller 24« til: »§§ 22 eller 23«.

5. I § 10, stk. 3, 1. pkt., ændres »§§ 22-24 eller 25« til: »§§ 22, 23 eller 25«.

6. I § 10, stk. 4, 1. pkt., ændres »jf. § 32, stk. 1, nr. 1 og 5« til: »efter § 32, stk. 1, nr. 1, 2 eller 5«, »og« udgår, og », dog tidligst 2 år efter udrejsen« udgår.

7. § 10, stk. 4, 2. pkt., ophæves.

8. I § 11, stk. 3, nr. 2, ændres »anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed« til: »en anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og den herboende person ville være idømt mindst 6 måneders fængsel, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

9. I § 11, stk. 9, ændres »frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter« til: »fængselsstraf eller en anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

10. I § 11 a, stk. 1, § 11 a, stk. 1, nr. 1 og 2, § 11 a, stk. 2, § 11 a, stk. 2, nr. 1, 2 og 3, § 11 a, stk. 4, § 24 a, nr. 2, to steder i § 27, stk. 5, og § 39 a, stk. 3, nr. 1 og 2, ændres »frihedsstraf« til: »fængselsstraf«.

11. I § 11 a, stk. 1, nr. 1 og 2, udgår », dog altid indtil udløbet af den prøvetid, der er fastsat i dommen«.

12. I § 11 a, stk. 4, ændres »frihedsstraffen« til: »fængselsstraffen«.

13. I § 11 a, stk. 6, ændres »Anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en betinget eller ubetinget frihedsstraf« til: »En anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og hvor der ville være idømt en betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«, og »og 3« udgår.

**14.** I § 11 a, stk. 9, ændres »frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for lovovertrædelser, der ville have medført en straf af denne karakter« til: »fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og hvor udlændingen ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

**15.** I § 14 a, stk. 2, nr. 3, ændres »frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse begået her i landet, der ville have medført en straf af denne karakter« til: »fængselsstraf eller en anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og som ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

**16.** I § 19, stk. 5, 1. pkt., § 24 b og § 42 a, stk. 11, ændres »§§ 22-24« til: »§§ 22 eller 23«.

**17.** §§ 22 og 23 affattes således:

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

*Stk. 2.* 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.«

»§ 23. 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.«

**18.** § 24 ophæves.

**19.** I § 24 b indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2. Er der i medfør af § 26 b ikke grundlag for at udvise en udlænding, der er omfattet af EU-reglerne, jf. § 2, stk. 1 og 2, efter §§ 22 eller 23, tildeles udlændingen en advarsel.«

Stk. 2 bliver herefter stk. 3.

20. I § 24 b, stk. 2, der bliver stk. 3, indsættes efter »stk. 1«: »eller 2«.

21. I § 25 a, stk. 1, nr. 1, og § 25 c ændres »§§ 22-24« til: »§§ 22 og 23«.

22. I § 26, stk. 2, ændres »§§ 22-24 og 25« til: »§§ 22, 23 og 25«.

23. § 26 b affattes således:

»§ 26 b. Udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, jf. § 2, stk. 1 og 2, kan kun udvises, hvis deres personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, og udvisning sker af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, jf. dog stk. 5. Ved vurderingen af, om udvisning er proportional, må forhold, der ikke vedrører den individuelle sag, eller hensyn, som tjener generalpræventive eller økonomiske formål, ikke indgå. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde en afgørelse om udvisning.

*Stk. 2.* Udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, jf. § 2, stk. 1 og 2, og som efter 5 års uafbrudt lovligt ophold her i landet har opnået ret til tidsubegrænset ophold, må ikke udvises i henhold til stk. 1, medmindre det er begrundet i alvorlige hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.

*Stk. 3.* Udlændinge, der er statsborgere i et EU- eller EØS-land, jf. § 2, stk. 1, må ikke udvises i henhold til stk. 1, medmindre det er bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed, når de pågældende

- 1) har haft lovligt ophold her i landet i de 10 forudgående år, eller
- 2) er mindreårige, 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.

*Stk. 4.* Inden der træffes afgørelse om udvisning i henhold til stk. 1-3, skal der bl.a. tages hensyn til varigheden af den pågældendes ophold her i landet, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation, den pågældendes sociale og kulturelle integration her i landet og tilknytning til hjemlandet.

*Stk. 5.* Udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, jf. § 2, stk. 1 og 2, kan kun udvises af hensyn til den offentlige sundhed, hvis udvisning er begrundet i sygdomme, der ifølge Verdenssundhedsorganisationen er potentielt epidemiske, samt andre smitsomme infektionssygdomme eller parasitære sygdomme, der er truffet nationale beskyttelsesforanstaltninger mod. Sygdomme, der opstår efter de første 3 måneder efter ankomstdatoen, kan ikke begrunde en afgørelse om udvisning. Hensyn, der tjener økonomiske formål, må ikke indgå i vurderingen.«

**24.** I § 27, *stk. 1*, ændres »§§ 22, 23 og 25 a« til: »§ 22, *stk. 2*, og § 25 a«.

**25.** I § 28, *stk. 1*, indsættes efter »i følgende tilfælde«: », jf. dog § 28 a«.

**26.** § 28, *stk. 1, nr. 7*, affattes således:

»Nr. 7. Hvis udlændingen betragtes som en trussel mod Schengenlandenes offentlige orden, indre sikkerhed, offentlig sundhed eller internationale forbindelser, og navnlig hvis udlændingen på dette grundlag er indberettet som uønsket i Schengenlandenes nationale databaser. Udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, jf. § 2, *stk. 1* eller 2, kan dog ikke afvises på grund af hensynet til andre Schengenlandes offentlige orden, indre sikkerhed eller internationale forbindelser.«

**27.** I § 28, *stk. 2*, og *stk. 3, 1. pkt.*, indsættes efter »jf. dog *stk. 5*«: »og § 28 a«.

**28.** I § 28, *stk. 6*, indsættes efter »såfremt det findes påkrævet af hensyn til statens sikkerhed«: », jf. dog § 28 a«.

**29.** Efter § 28 indsættes:

»§ 28 a. Udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, jf. § 2, *stk. 1* og 2, kan kun afvises, hvis deres personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, og afvisning sker af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, jf. dog *stk. 2*. Ved vurderingen af, om afvisning er proportional, må forhold, der ikke vedrører den individuelle sag, eller hensyn, som tjener generalpræventive eller økonomiske formål, ikke indgå. En tidligere straf-fedom kan ikke i sig selv begrunde en afgørelse om afvisning.

*Stk. 2.* Udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, jf. § 2, *stk. 1* og 2, kan kun afvises af hensyn til den offentlige sundhed, hvis afvisning er begrundet i sygdomme, der ifølge Verdenssundhedsorganisationen er potentielt epidemiske, samt andre smitsomme infektionssygdomme eller parasitære sygdomme, der er truffet nationale beskyttelsesforanstaltninger mod. Hensyn, der tjener økonomiske formål, må ikke indgå i vurderingen.«

**30.** I § 32, *stk. 4, nr. 2*, ændres »§ 22, § 23 eller § 24« til: »§§ 22 eller 23«, »eller idømmes en ubetinget fængselsstraf af indtil 3 måneders varighed« udgår, og »for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter eller varighed« ændres til: »og udlændingen ville være idømt betinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

**31.** I § 32, stk. 4, nr. 4, ændres »§ 22, § 23 eller § 24« til: »§§ 22 eller 23«, »mere end 3 måneder og« udgår, og »for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed« ændres til: »og udlændingen ville være idømt en ubetinget fængselsstraf af indtil 1 års varighed, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

**32.** I § 32, stk. 4, nr. 5, udgår »hvis udlændingen udvises efter § 22, nr. 4-8, § 23, nr. 1, jf. § 22, nr. 4-8, eller § 24, nr. 1, jf. § 22, nr. 4-8, eller«.

**33.** I § 32, stk. 4, nr. 6, ændres »§ 22, § 23 eller § 24« til: »§§ 22 eller 23«, og »for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed« til: »og udlændingen ville være idømt en ubetinget fængselsstraf af mere end 1 år og indtil 1 år og 6 måneders varighed, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

**34.** I § 32, stk. 4, nr. 7, ændres »§ 22, § 23 eller § 24« til: »§§ 22 eller 23«, og »for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed« til: »og udlændingen ville være idømt en ubetinget fængselsstraf af mere end 1 år og 6 måneders varighed, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

**35.** I § 32, stk. 5, nr. 1, ændres »§ 22, § 23 eller § 24« til: »§§ 22 eller 23«.

**36.** I § 42 k, stk. 2, nr. 3, og § 42 l, stk. 2, nr. 3, ændres »frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse begået her i landet, der ville have medført en straf af denne karakter« til: »fængselsstraf eller en anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og hvor udlændingen ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

**37.** I § 49, stk. 1, 1. pkt., ændres »§§ 22-24 eller 25 c« til: »§§ 22, 23 eller 25 c«.

**38.** I § 51, stk. 2, 1. pkt., ændres »§§ 22-24 og 25-25 c« til: »§§ 22, 23 og 25-25 c«.

**39.** I § 58 g, stk. 1, nr. 1, ændres »§§ 22-24 og meddelt indrejseforbud for mindst 6 år« til: »§§ 22 eller 23 for en lovovertrædelse, for hvilken en fængselsstraf på mindst 1 år er foreskrevet«.

## UDKAST

40. I § 59 b, stk. 2, ændres »for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed« til: »og udlændingen ville være idømt mindst 3 måneders ubetinget fængsel, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

### § 2

I repatrieringsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1021 af 27. august 2024, som ændret ved § 1 i lov nr. 1190 af 8. juni 2021 og § 1 i lov nr. 414 af 23. april 2024, foretages følgende ændring:

1. Overalt i loven ændres »lovovertrædelse, der er nævnt i udlændingelovens § 22, nr. 4-8« til: »overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13«.

### § 3

I hjemrejseloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1014 af 27. august 2024, som ændret ved § 2 i lov nr. 1191 af 8. juni 2021, foretages følgende ændring:

1. I § 12, stk. 3, § 13, stk. 2, nr. 2, og § 14, stk. 2, ændres »§§ 22-24« til: »§§ 22 eller 23«.

### § 4

I lov om kommunale og regionale valg, jf. lovbekendtgørelse nr. 6 af 8. januar 2024, som ændret ved § 6 i lov nr. 329 af 9. april 2024, foretages følgende ændring:

1. I § 1, stk. 3, nr. 3, ændres »§§ 22-24 eller § 25 c« til: »§§ 22, 23 eller 25 c«.

### § 5

I lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet, jf. lovbekendtgørelse nr. 5 af 8. januar 2024, foretages følgende ændring:

## UDKAST

1. I § 3, stk. 3, nr. 1, ændres »§§ 22-24 eller § 25 c« til: »§§ 22, 23 eller 25 c«.

### § 6

*Stk. 1.* Loven træder i kraft den 1. juli 2025.

*Stk. 2.* Lovens §§ 1 og 3-5 finder ikke anvendelse på lovovertrædelser begået før lovens ikrafttræden. For sådanne lovovertrædelser finder de hidtil gældende regler anvendelse.

*Stk. 3.* Lovens § 2 finder ikke anvendelse på ansøgninger om hjælp til repatriering og reintegrationsbistand indgivet før lovens ikrafttræden. For sådanne ansøgninger finder de hidtil gældende regler anvendelse.

### § 7

*Stk. 1.* Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

*Stk. 2.* Lovens § 1, nr. 1-18, 21, 22, 24 og 30-40, og § 3 kan ved kongelig anordning sættes helt eller delvis i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som henholdsvis de færøske og grønlandske forhold tilsiger. Bestemmelserne kan sættes i kraft på forskellige tidspunkter.



# UDKAST

## *Bemærkninger til lovforslaget*

### *Almindelige bemærkninger*

Indholdsfortegnelse	
1.	Indledning og baggrund
2.	Lovforslagets hovedpunkter
2.1.	Skærpelse af reglerne om udvisning af kriminelle udlændinge ved dom
2.1.1.	Gældende ret
2.1.1.1	Udlændingelovens regler om udvisning af udlændinge ved dom for strafbart forhold
2.1.1.1.1.	Trappestigeordningen
2.1.1.1.2.	Særlige udvisningsregler
2.1.1.1.3.	Den konkrete afvejning efter udlændingelovens § 26, stk. 2
2.1.1.2.	Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8
2.1.1.2.1.	Medlemsstaternes skønsmargin
2.1.1.3.	Indrejseforbud i forbindelse med udvisning ved dom
2.1.2.	Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser
2.1.3.	Den foreslåede ordning
2.2.	Udvisning og afvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne
2.2.1.	Gældende ret
2.2.1.1.	Opholdsdirektivet
2.2.1.2.	Udlændingeloven
2.2.1.3.	Udlændingeloven sammenholdt med opholdsdirektivet

## UDKAST

2.2.1.4.	Ud- og afvisning af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed
2.2.1.4.1.	Nærmere om offentlig orden og offentlig sikkerhed
2.2.1.4.2.	Trusselsvurdering – den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig trussel
2.2.1.4.3.	Trusselsvurdering - truslen skal berøre en grundlæggende samfundsinteresse
2.2.1.4.4.	Proportionalitetsvurderinger
2.2.1.4.5.	Øget beskyttelse mod udvisning af personer med tidsubegrænset ophold
2.2.1.4.6.	Øget beskyttelse mod udvisning af personer med ti års ophold samt mindreårige
2.2.1.5.	Særligt om afvisning
2.2.1.5.1.	Afvisning af hensyn til forholdet til fremmede magter eller til andre Schengenlandes offentlige orden, sikkerhed eller sundhed
2.2.1.6.	Ud- og afvisning af hensyn til den offentlige sundhed
2.2.2.	Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser
2.2.3.	Den foreslåede ordning
2.3.	Tilbageholdelse og bortfald af den resterende repatrieringsstøtte
2.3.1.	Gældende ret
2.3.1.1.	Hjælp til repatriering
2.3.1.2.	Reintegrationsbistand
2.3.1.3.	Udlændingelovens § 22, nr. 4-8
2.3.2.	Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser
2.3.3.	Den foreslåede ordning

## UDKAST

3.	Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige
4.	Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
5.	Administrative konsekvenser for borgerne
6.	Klimamæssige konsekvenser
7.	Miljø- og naturmæssige konsekvenser
8.	Forholdet til EU-retten
9.	Hørte myndigheder og organisationer m.v.
10.	Sammenfattende skema

### 1. Indledning og baggrund

Det fremgår af pkt. 6.2 i regeringsgrundlaget ”Ansvar for Danmark” fra december 2022, at *”regeringen vil udvise flest muligt kriminelle udlændinge inden for konventionerne.”*

Formålet med dette lovforslag er at indfri denne del af regeringsgrundlaget ved at gennemføre yderligere stramninger af reglerne på udvisningsområdet, således at der bliver sendt et klart signal om, at udlændinge, der misbruger deres ophold i Danmark til at begå kriminalitet, ikke har noget at gøre i det danske samfund.

Det foreslås derfor at skærpe udlændingelovens udvisningsregler, således at kriminelle udlændinge, der idømmes en ubetinget fængselsstraf under en straffesag, altid skal udvises, medmindre det med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Den særlige adgang til udvisning, der gælder for en lang række overtrædelser af nærmere angivne bestemmelser i navnlig straffeloven, herunder forbrydelser mod den offentlige myndighed, almenfarlige forbrydelser, forbrydelser i familieforhold, seksualforbrydelser, forbrydelser mod liv og lemme, forbrydelser mod den personlige frihed og formueforbrydelser, er løbende blevet skærpet. Der er således efter de gældende regler allerede vid adgang til at udvise udlændinge, der idømmes ubetinget fængselsstraf for en lang række alvorlige kriminalitetsformer. I disse tilfælde vil udvisning

kunne ske uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet og straffens længde.

Det er regeringens opfattelse, at der i al væsentlighed bør gøres op med den gældende trappestigeordning, der indebærer, at jo længere tid en udlænding har opholdt sig her i landet, desto grovere kriminalitet (længere fængselsstraf) skal der til, før den pågældende kan udvises. Varigheden af udlændingens ophold i Danmark skal ikke længere i sig selv kunne være afgørende for, om der kan udvises, hvis en udlænding idømmes ubetinget fængselsstraf.

Der lægges med lovforslaget derfor op til at skærpe udvisningsreglerne, således at det alene er Danmarks internationale forpligtelser, der udgør den retlige grænse for, hvornår der kan ske udvisning ved idømmelse af ubetinget fængselsstraf.

Lovforslaget indeholder på den baggrund for det første et forslag om at nyaffatte visse regler i udlændingeloven om udvisning ved dom, således at alle udlændinge, der idømmes ubetinget fængselsstraf, kan udvises, dvs. uanset varigheden af udlændingens ophold, længden af den idømte straf, kriminalitetens art samt eventuel tidligere kriminalitet. Det vil således alene være Danmarks internationale forpligtelser, som sætter grænsen for, hvornår udlændinge, der idømmes ubetinget fængselsstraf, udvises.

Der henvises til lovforslagets pkt. 2.1.

Udlændingelovens bestemmelser om ud- og afvisning finder som udgangspunkt også anvendelse på udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne. Det gælder dog kun i det omfang, det er foreneligt med EU-retten.

For at tydeliggøre adgangen til at ud- og afvise udlændinge omfattet af EU-reglerne indeholder lovforslaget for det andet et forslag om, at EU-reglerne om ud- og afvisning, som i dag er gennemført i EU-opholdsbekendtgørelsen, indarbejdes i udlændingeloven. Formålet er at give et bedre overblik over gældende ret ved at samle reglerne om ud- og afvisning i udlændingeloven. Der er tale om en teknisk indarbejdning af gældende ret, der samtidig giver mulighed for at beskrive rammerne for den afvejning, der skal foretages ved vurderingen af spørgsmålet om ud- og afvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne.

Forslaget om at indarbejde EU-reglerne om ud- og afvisning i udlændingeloven indebærer på den baggrund ikke ændringer af gældende ret.

Der henvises til lovforslagets pkt. 2.2.

Det er regeringens holdning, at repatrieringsordningen grundlæggende er en god ordning. Det skal være muligt for udlændinge med lovligt ophold i Danmark og danske statsborgere med dobbelt statsborgerskab, der ikke længere ønsker at opholde sig i Danmark, at modtage økonomisk støtte med henblik på at vende tilbage til deres hjemland, tidligere opholdsland eller et land, hvortil de har en nær familiemæssig tilknytning. Det er en fornuftig og holdbar løsning for den enkelte person. Samtidig er det godt for både udlændingen og Danmark, når flygtninge m.v. efter et ophold her i landet beslutter sig for at vende hjem.

Det er en vigtig del af ordningen, at personer, der har begået en række særligt grove kriminalitetsformer, ikke bør have mulighed for at opnå hjælp til repatriering og reintegrationsbistand. Dette blev fastsat med de regler, som trådte i kraft ved lov nr. 1190 af 8. juni 2021, hvorefter anden rate af repatrieringsstøtten (som udbetales tidligst et år efter udrejsen) tilbageholdes, hvis en udlænding på udbetalingstidspunktet er sigtet for overtrædelse af en lovovertrædelse, der er nævnt i udlændingelovens § 22, nr. 4-8. Den resterende del af støtten bortfalder desuden, hvis udlændingen på tidspunktet for udbetalingen er dømt for en af de nævnte lovovertrædelser.

Det foreslås derfor på baggrund af de foreslåede ændringer af udvisningsreglerne at ændre reglerne i repatrieringsloven for at sikre, at der fortsat vil kunne ske tilbageholdelse og bortfald af den resterende repatrieringsstøtte, såfremt en udlænding sigtes eller dømmes for grov kriminalitet.

Der henvises til lovforslagets pkt. 2.3.

Lovforslaget indeholder endelig en række konsekvensændringer af udlændingeloven og andre love samt sproglige justeringer og præciseringer.

## **2. Lovforslagets hovedpunkter**

### **2.1. Skærpelse af reglerne om udvisning af kriminelle udlændinge ved dom**

#### **2.1.1. Gældende ret**

##### **2.1.1.1. Udlændingelovens regler om udvisning af udlændinge ved dom for strafbart forhold**

Ved udvisning i udlændingelovens forstand forstås en afgørelse, der indebærer, at en udlændings ret til at opholde sig her i landet bortfalder.

Udlændingelovens regler om udvisning af udlændinge ved dom for strafbart forhold fremgår af udlændingelovens §§ 22-24 og 25 c, jf. § 49, stk. 1. Som udgangspunkt afhænger adgangen til udvisning af varigheden af udlændingens ophold her i landet samt den idømte strafs længde og karakter.

Udviklingen på udvisningsområdet vil løbende kunne følges ved hjælp af statistiske oplysninger, der registreres af relevante myndigheder på området, og som kan udtrækkes på efterspørgsel.

### 2.1.1.1.1. Trappestigeordningen

Udlændingelovens regler om udvisning i forbindelse med dom for strafbart forhold er strukturelt bygget op efter en såkaldt trappestigeordning, der indebærer, at jo længere tid en udlænding har opholdt sig her i landet, desto grovere kriminalitet (længere fængselsstraf) skal der til, før den pågældende kan udvises. Trappestigeordningen er udtryk for et proportionalitetsprincip, hvor der på den ene side tages hensyn til udlændingens tilknytning til Danmark, som bl.a. giver sig til udtryk ved varigheden af den pågældendes ophold her i landet, og på den anden side bl.a. hensynet til at sikre den offentlige orden og forebygge kriminalitet i det danske samfund.

Trappestigeordningen blev indført ved udlændingelovens ikrafttræden i 1983 (lov nr. 226 af 8. juni 1983). Af forarbejderne til loven fremgår det, at hensynene bag modellen er, at udlændinge, der i kraft af et længerevarende ophold i Danmark har en nærmere tilknytning til det danske samfund, bør nyde en større beskyttelse mod udvisning end udlændinge med begrænset eller slet ingen tilknytning til landet. Der henvises til betænkning nr. 968 af 1982 om udlændingelovgivningen – udkast til ny udlændingelov, side 49.

Trappestigeordningen sonderer mellem lovligt ophold i mere end de sidste 9 år (8 år for flygtninge), lovligt ophold i mere end de sidste 5 år og andre udlændinge, dvs. udlændinge med ophold i 5 år eller derunder. Denne sondring bygger på overvejelser om parallelitet mellem beskyttelsen mod udvisning og opholdsbetingelserne for opnåelse af henholdsvis dansk indfødsret og tidsubegrænset opholdstilladelse. Overvejelserne om denne sondring stammer fra de ekspertudvalgsbetænkninger, der lå til grund for udarbejdelsen af udlændingeloven af 1983, og er sidenhen blevet videreført i forbindelse med senere revisioner af udvisningsreglerne. Udlændinge med 9 års

uafbrudt lovligt ophold (8 år for flygtninge) har således under normale omstændigheder mulighed for at opnå indfødsret ved lov. Opholdsbetingelsen for tidsubegrænset opholdstilladelse har tidligere været 5 år.

Det følger således af udlændingelovens § 22, nr. 1-3, at en udlænding, som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 9 år, og en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2 (flygtninge), som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 8 år, kan udvises, hvis den pågældende idømmes ubetinget straf af enten mindst 3 års fængsel eller af mindst 1 års fængsel for flere strafbare forhold, eller af mindst 1 års fængsel, hvis den pågældende tidligere har fået en ubetinget frihedsstraf.

Efter udlændingelovens § 23 kan en udlænding, som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 5 år, udvises af de grunde, der er nævnt i § 22, eller hvis den pågældende idømmes ubetinget straf af enten mindst 1 års fængsel eller af mindst 6 måneders fængsel for flere forhold, eller hvis den pågældende idømmes ubetinget straf af mindst 6 måneders fængsel og tidligere her i landet er idømt ubetinget fængselsstraf.

Efter udlændingelovens § 24 kan andre udlændinge, dvs. udlændinge, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 5 år, udvises af de grunde, der er nævnt i §§ 22 eller 23, eller hvis den pågældende idømmes betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter.

Med frihedsstraf sidestilles således anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse efter reglerne i straffelovens kapitel 9, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af samme varighed eller samme karakter. Omfattet er således bl.a. dom til anbringelse på psykiatrisk afdeling efter straffelovens §§ 68 eller 69, dom til forvaring efter straffelovens § 70 og dom til ungdomssanktion efter straffelovens § 74 a.

### 2.1.1.1.2. Særlige udvisningsregler

Trappestigeordningen er løbende blevet suppleret af regler, der udvider adgangen til udvisning i tilfælde af idømmelse af ubetinget frihedsstraf for nærmere angiven kriminalitet. Formålet med de supplerende regler er, at alvorlige kriminalitetsformer så vidt muligt skal medføre udvisning uden særlige begrænsninger som følge af varigheden af udlændingens ophold her i

landet og længden af den idømte straf. Disse regler fremgår af udlændingelovens § 22, nr. 4-8.

Efter udlændingelovens § 22, nr. 4, kan en udlænding – uanset varigheden af den pågældendes ophold her i landet og længden af den idømte straf – udvises, hvis udlændingen idømmes ubetinget frihedsstraf for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer eller straffelovens § 191 eller § 290, når udbyttet er opnået ved overtrædelse af lov om euforiserende stoffer eller straffelovens § 191 (narkotikakriminalitet og hæleri med hensyn til udbyttet ved narkotikakriminalitet).

Efter udlændingelovens § 22, nr. 5, kan en udlænding – uanset varigheden af den pågældendes ophold her i landet og længden af den idømte straf – udvises, hvis udlændingen idømmes ubetinget frihedsstraf for overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 8, eller straffelovens § 125 a (menneskesmugling).

Efter udlændingelovens § 22, nr. 6, kan en udlænding – uanset varigheden af den pågældendes ophold her i landet og længden af den idømte straf – udvises, hvis udlændingen idømmes ubetinget frihedsstraf for overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 (forbrydelser mod statens sikkerhed m.v.), § 119, stk. 1 og 2 og stk. 4, 2. pkt., jf. 1 pkt., og § 119 b (vold m.v. mod tjenestemand), § 123 (vidnetrusler), § 136 (tilskyndelse til forbrydelse), §§ 180 og 181 (forsætlig brandstiftelse), § 183, stk. 1 og 2 (sprængning m.v.), § 183 a (fly- og skibskapring), § 184, stk. 1 (forstyrrelse af transportmidlers drift og sikkerhed), § 186, stk. 1, og § 187, stk. 1 (fare for andres liv eller sundhed ved forgiftning af drikkevand m.v.), § 193, stk. 1 (forstyrrelse af driften af samfærdselsmidler), § 208, stk. 1 (bigami), § 210, stk. 1 og 3, jf. stk. 1, og § 215 (forbrydelser i familieforhold, herunder incest), § 216, § 222, § 225, jf. §§ 216 og 222, § 226, § 235 (seksualforbrydelser, herunder voldtægt), § 237 (manddrab), § 241, 2. pkt. (uagtsomt manddrab under særligt skærpende omstændigheder), §§ 243-246 (psykisk vold, simpel vold, grov vold og vold med døden til følge), § 249, 2. pkt. (uagtsom betydelig legemsbeskadigelse under særligt skærpende omstændigheder), § 250 (hensætte en person i hjælpeløs tilstand), § 252, stk. 1 og 2 (forsætlig fareforvoldelse og smitte med livstruende sygdom), § 253, stk. 2 (flugtbilisme), § 260 a (forestå religiøs vielse uden borgerlig gyldighed eller indgåelsen af andet ægteskabslignende forhold med en person under 18 år), § 261, stk. 2 (frihedsberøvelse under skærpende omstændigheder), § 262 a (menneskehandel), § 276, jf. § 286 (tyveri af særligt grov beskaffenhed), § 276 a, jf. § 286



(indbrudstyveri af særligt grov beskaffenhed), §§ 278-283, jf. § 286 (underslæb, bedrageri, afpresning m.v. af særligt grov beskaffenhed), § 279, jf. § 285 (hvis forholdet angår socialt bedrageri), § 288 (røveri), § 289 (overtrædelse af bl.a. skattelovgivningen af særligt grov karakter), § 289 a (svig med nationale- eller EU-midler), § 290, stk. 2 (hæleri af særligt grov beskaffenhed), eller § 291, stk. 1, jf. stk. 4, og § 291, stk. 2 (groft hærværk).

Efter udlændingelovens § 22, nr. 7, kan en udlænding – uanset varigheden af den pågældendes ophold her i landet og længden af den idømte straf – udvises, hvis udlændingen idømmes ubetinget frihedsstraf for overtrædelse af straffelovens § 260 (ulovlig tvang) eller § 266 (trusler) under henvisning til, at den pågældende har tvunget nogen til at indgå ægteskab, til at indgå i en religiøs vielse uden borgerlig gyldighed eller til at indgå i et andet ægteskabslignende forhold mod eget ønske eller har fastholdt nogen ved tvang i et sådant ægteskab eller forhold.

Efter udlændingelovens § 22, nr. 8, kan en udlænding – uanset varigheden af den pågældendes ophold her i landet og længden af den idømte straf – udvises, hvis udlændingen idømmes ubetinget frihedsstraf for overtrædelse af straffelovens § 192 a, § 10, stk. 1, jf. §§ 1 og 2, i lov om våben og eksplosivstoffer, § 59, stk. 4, jf. § 18, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1444 af 1. december 2016 om våben og ammunition m.v., eller § 7, jf. §§ 1 og 2, i lov om knive og blankvåben m.v. (besiddelse af våben eller eksplosivstoffer under særligt skærpende omstændigheder, ulovlig besiddelse mv. af våben eller eksplosivstoffer mv. eller ulovlig besiddelse af knive eller blankvåben).

Også efter udlændingelovens § 22, nr. 4-8, gælder det, at frihedsstraf side-stilles med anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, f.eks. dom til anbringelse på psykiatrisk afdeling efter straffelovens §§ 68 eller 69, dom til forvaring efter straffelovens § 70 og dom til ungdomssanktion efter straffelovens § 74 a.

### 2.1.1.1.3. Den konkrete afvejning efter udlændingelovens § 26, stk. 2

En afgørelse om udvisning træffes i to led. Først vurderes det, om det kriminelle forhold giver adgang til udvisning efter reglerne i §§ 22-24, jf. pkt. 2.1.1.1. Dernæst foretages der en konkret vurdering af, om en udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. nærmere herom under pkt. 2.1.1.2.

Efter udlændingelovens § 26, stk. 2, skal en udlænding altid udvises efter bl.a. §§ 22-24, medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. dog § 26 b. Bestemmelsen i § 26 b indeholder en særlig regel om udvisning af udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne. Spørgsmålet om udvisning af denne persongruppe skal selvfølgelig vurderes efter § 26 b og ikke efter § 26, stk. 2, jf. nærmere herom under pkt. 2.2.

Hovedreglen i sager om udvisning er således, at en udlænding skal udvises, hvis der efter bl.a. udlændingelovens §§ 22-24 er hjemmel til udvisning. Udvisning skal kun undlades, hvis udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Udvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne kan dog kun ske i overensstemmelse med udlændingelovens § 26 b. I tilfælde, hvor domstolene vurderer, at der ikke er grundlag for at udvise en udlænding, tildeles udlændingen en advarsel om udvisning. Hvis den pågældende begår et nyt strafbart forhold, vil der ved en afgørelse om udvisning ved dom på det tidspunkt skulle lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet, fordi den pågældende ikke tidligere er udvist, fordi dette med sikkerhed ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. udlændingelovens § 24 b.

### 2.1.1.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8

Ved vurderingen af, om udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, er Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) særlig relevant. Bl.a. FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og FN's konvention om barnets rettigheder indeholder dog ligeledes relevante bestemmelser på dette område.

Ifølge praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Menneskerettighedsdomstolen) har en stat ret til at kontrollere udlændinges indrejse og ophold på dens territorium. Det kan således udledes af praksis, at EMRK ikke garanterer en ret for en udlænding til at indrejse og opholde sig i et bestemt land, og at de kontraherende stater har beføjelse til – som led i deres opgave med at opretholde offentlig orden – at udvise en udlænding, der er dømt for en forbrydelse.

EMRK indeholder ikke regler, der direkte tager sigte på at regulere medlemsstaternes adgang til at udvise udlændinge på grund af et strafbart forhold, men navnlig EMRK artikel 8 om ret til respekt for privat- og familieliv

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

Efter EMRK artikel 8, stk. 1, har enhver ret til respekt for bl.a. sit privat- og familieliv. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre 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 rettigheder og friheder, jf. artikel 8, stk. 2. I det omfang, der med en konkret afgørelse om udvisning foretages indgreb i udlændingens privat- og familieliv, skal staten påvise, at betingelserne for indgrebet er opfyldt, jf. artikel 8, stk. 2.

Det følger af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at indgreb i udlændingens ret til privat- eller familieliv skal stå i rimeligt forhold til de formål, som indgrebet, f.eks. en udvisning, skal varetage. Denne proportionalitetsafvejning er i almindelighed afgørende for, om udvisning af en kriminel udlænding vil være forenelig med EMRK artikel 8.

Proportionalitetsvurderingen efter EMRK artikel 8 foretages på baggrund af en samlet og konkret vurdering af en række elementer. Menneskerettighedsdomstolen har i sin dom af 23. juni 2008 i sagen *Maslov mod Østrig* (appl. no. 1638/03) opregnet en række momenter, som indgår i proportionalitetsvurderingen af, hvorvidt en udvisning er i overensstemmelse med EMRK artikel 8. I dommens præmis 68 opregnes følgende kriterier 1) den begåede kriminalitets art og grovhed, 2) varigheden af udlændingens ophold i bopælslandet, 3) tiden efter den begåede kriminalitet og den pågældendes adfærd i denne periode, 4) de berørte personers statsborgerskab, 5) udlændingens familiesituation, herunder ægteskabets varighed og andre faktorer, der viser familielivets effektivitet, 6) hvorvidt ægtefællen havde kendskab til kriminaliteten, da forholdet blev etableret, 7) hvorvidt der er børn i ægteskabet og i så fald deres alder, 8) alvorligheden af de vanskeligheder, den medfølgende ægtefælle med sandsynlighed vil møde i det land, som udlændingen udvises til, 9) børnenes bedste interesser og velbefindende, herunder navnlig alvorligheden af de vanskeligheder, som udlændingens børn med sandsynlighed vil møde i det land, som udlændingen udvises til, og 10) fastheden af sociale, kulturelle og familiemæssige bånd med værtslandet og med modtagerlandet.

Varigheden af et meddelt indrejseforbud indgår også som et moment i vurderingen af, om en udvisning er i overensstemmelse med EMRK artikel 8. Dette følger ligeledes af bl.a. dommen *Maslov mod Østrig* og dom af 7. december 2021 i sagen *Savran mod Danmark* (appl. no. 57467/15), hvor Menneskerettighedsdomstolen udtalte, at længden af et indrejseforbud har betydning for proportionalitetsvurderingen efter EMRK artikel 8 (henholdsvis præmis 98 og 182).

Ved vurderingen skal både udvisning og indrejseforbuddets længde opfylde kravet om proportionalitet. Der kan således være tilfælde, hvor det er foreneligt med EMRK artikel 8 at udvise en udlænding på grund af kriminalitet, men hvor indrejseforbuddets længde bør begrænses af hensyn til EMRK. Det har således i nogen tilfælde været berettiget at træffe afgørelse om udvisning, men det har udgjort en krænkelse, at udvisningen var kombineret med et indrejseforbud for f.eks. bestandig. Det er navnlig tilfældet ved såkaldte ”settled migrants”, dvs. udlændinge, der enten er født i eller kommet til Danmark i en ung alder og har tilbragt det meste af sin barn- og ungdom i Danmark. Hvis det udgør et uforholdsmæssigt indgreb at udvise en udlænding, er det uden betydning, at der er tale om et tidsbegrænset indrejseforbud, jf. Jon Fridrik Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere*, 6. udgave (2023), side 1020.

Højesteret afsagde den 20. september 2023 dom (sag nr. 29/2023) i en sag omhandlende en 37-årig, der i Danmark var registreret som afghansk statsborger. Han indrejste i Danmark som 13-årig og havde boet her siden. Han var ikke gift eller samlevende og havde ingen børn. Han blev idømt 3 års fængsel for besiddelse af fire skydevåben med tilhørende ammunition under særligt skærpende omstændigheder. Han var endvidere fundet skyldig i en række overtrædelser af våbenloven og knivloven. Højesteret fandt efter karakteren og omfanget af den begåede kriminalitet, der var straffet med fængsel i 3 år, og henset til hans tidligere dom fra januar 2021, og at han efter denne dom var fortsat med at begå ligeartet kriminalitet efter at være meddelt advarsel om udvisning, at meget stærke grunde talte for at udvise ham. Højesteret fandt endvidere, at styrken af hans tilknytning til Danmark og den manglende tilknytning til Afghanistan, ikke havde en sådan vægt, at udvisning i sig selv ville være et uproportionalt indgreb i strid med EMRK artikel 8. Højesteret fandt imidlertid, at et indrejseforbud for bestandig ville være uproportionalt, og at indrejseforbuddets varighed passende kunne fastsættes til 6 år, jf. udlændingelovens § 32, stk. 5, nr. 1.

Af nyere praksis fra Menneskerettighedsdomstolen kan nævnes to domme fra den 12. januar 2021, *Khan mod Danmark* (appl. no. 26957/19) og *Munir Johana mod Danmark* (appl. no. 56803/18). I den første sag var klager, der er pakistansk statsborger, født i Danmark, og i den anden sag var klager, der er irakisk statsborger, kommet til Danmark som 4-årig. Begge klagere var tidligere straffet adskillige gange for grov kriminalitet, og klager i den første sag var desuden ledende medlem af Loyal To Familia. Klagernes blev idømt henholdsvis 3 og 6 måneders fængsel og udvist med et indrejseforbud i 6 år. Menneskerettighedsdomstolen fandt, at udvisning var i overensstemmelse med EMRK artikel 8 og henviste bl.a. til, at indrejseforbuddets længde indgår i afvejningen af, om en udvisning er i overensstemmelse med EMRK artikel 8 (præmis 79 i *Khan mod Danmark* og præmis 63 i *Munir Johana mod Danmark*).

I sagen *Abdi mod Danmark* (appl. no. 41643/19) dom af 14. september 2021 henviste Menneskerettighedsdomstolen til, at indrejseforbuddets længde er et af de elementer, som Menneskerettighedsdomstolen i sin praksis lægger vægt på ved vurderingen af, om en udvisning er proportional (præmis 38). Klager var kommet til Danmark som 4-årig og havde på tidspunktet for afgørelsen haft ca. 20 års lovligt ophold. Han var idømt 2 år og 6 måneders fængsel navnlig for besiddelse af et skarpladt skydevåben, og som følge heraf var han blevet udvist med et indrejseforbud for bestandig. Til trods for, at Menneskerettighedsdomstolen i sagen isoleret set anerkendte, at de danske domstole havde foretaget en grundig vurdering af, om der forelå tungtvejende grunde for udvisning, fandt Menneskerettighedsdomstolen, at der var tale om en krænkelse af EMRK artikel 8. Menneskerettighedsdomstolen udtalte i den forbindelse bl.a., at sagens samlede omstændigheder, kombineret med, at klager var udvist med et indrejseforbud for bestandig, gjorde, at udvisningen ikke var proportional (præmis 44). Menneskerettighedsdomstolen henviste i den forbindelse bl.a. til, at klagers tilknytning til hjemlandet var stort set ikke-eksisterende, at han som voksen ikke havde begået betydelig kriminalitet, og at han ikke tidligere havde modtaget en advarsel om udvisning eller var tildelt en betinget udvisning.

I sagen *Savran mod Danmark* (appl. no. 57467/15), blev klager dømt for at have begået vold med døden til følge. På grund af klagers psykiske sygdom blev han dømt til anbringelse på en sikret afdeling uden længstetid. Herudover blev han udvist af Danmark med et indrejseforbud for bestandig. Klager, der er tyrkisk statsborger, var indrejst i Danmark som 6-årig og havde haft lovligt ophold her i landet i 14 år og 8 måneder. Menneskerettighedsdomstolens kammer afsagde dom i sagen den 1. oktober 2019 og fandt, at

udvisningen var i strid med EMRK artikel 8. Danmark anmodede herefter om, at sagen blev henvist til behandling i Menneskerettighedsdomstolens Storkammer, hvilket der blev givet tilladelse til.

Storkammeret afsagde dom i *Savran mod Danmark* den 7. december 2021 og fandt, at der var sket en krænkelse af klagers ret til privatliv i henhold til EMRK artikel 8. Storkammeret lagde bl.a. vægt på, at de nationale domstole ikke havde taget ændringerne i klagers personlige forhold i betragtning, hvor klager havde gennemgået medicinsk behandling for sin psykiske lidelse, herunder hans risiko for recidiv som følge af hans mentale helbred på det tidspunkt, hvor han begik kriminaliteten, og de tilsyneladende positive effekter som følge af klagers behandling. Storkammeret lagde endvidere vægt på, at de nationale domstole ikke havde taget tilstrækkelig højde for klagers tilknytning til Danmark i forhold til Tyrkiet. Storkammeret bemærkede endeligt, at, at der efter dansk ret på daværende tidspunkt ikke var mulighed for at foretage en individuel vurdering af indrejseforbuddets varighed. Storkammeret konkluderede, at der ikke var foretaget en tilstrækkelig afvejning af de forskellige hensyn i den foreliggende sag, og der forelå derfor en krænkelse af EMRK artikel 8.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det ved lov nr. 469 af 14. maj 2018 om ændring af udlændingeloven (Skærpede regler om udvisning af kriminelle udlændinge), som trådte i kraft den 16. maj 2018, blev muligt at meddele indrejseforbud af kortere varighed, end det der ellers følger af loven, for at sikre overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Af nyere afgørelser kan også nævnes Menneskerettighedsdomstolens afvisning af 3. marts 2022 af sagen *Ahmed mod Danmark* (appl. no. 16588/20). Klager blev idømt 3 år og 6 måneders fængsel og udvist for bestandig for vold af særlig grov beskaffenhed. Klager, der er pakistansk statsborger, kom til Danmark som 8-årig og var tidligere straffet for røveri og vold. Menneskerettighedsdomstolen fandt, at de nationale domstole havde foretaget en grundig afvejning af alle relevante forhold, herunder klagers tilknytning til henholdsvis Danmark og Pakistan. Menneskerettighedsdomstolen fandt, at den grove kriminalitet taget i betragtning var udvisning med et indrejseforbud for bestandig en proportional foranstaltning og afviste at behandle sagen med henvisning til, at klagen var åbenlyst ubegrundet.

Ligeledes afviste Menneskerettighedsdomstolen ved afgørelse af 17. marts 2022 at behandle sagen *Abdulji mod Danmark* (appl. no. 20579/20) under

henvielse til, at sagen var åbenlyst ubegrundet, idet de nationale domstole havde foretaget en grundig afvejning af alle relevante forhold, herunder klagers tilknytning til Danmark og hjemlandet. Menneskerettighedsdomstolen bemærkede, at udvisning med et indrejseforbud i 12 år i lyset af sagens omstændigheder måtte anses for en proportional foranstaltning. Klager var 24 år gammel og født i Danmark, hvor han boede med sine forældre og to søskende. Han blev idømt 1 år og 10 måneders fængsel for bl.a. narkokriminalitet, og han var tidligere straffet for bl.a. røveri og narkokriminalitet.

Videre afviste Menneskerettighedsdomstolen ved afgørelse af 17. marts 2022 at behandle sagen *Hussain mod Danmark* (appl. no. 31572/19) under henvielse til, at sagen var åbenlyst ubegrundet, idet de nationale domstole havde foretaget en grundig afvejning af alle relevante forhold, herunder klagers tilknytning til Danmark og Pakistan. Menneskerettighedsdomstolen bemærkede, at udvisning med et indrejseforbud for bestandig i lyset af sagens omstændigheder måtte anses for en proportional foranstaltning. Klager var 23 år gammel og født i Danmark, hvor han boede med sine forældre og otte søskende. Han var for nylig blevet gift, men boede ikke sammen med sin ægtefælle. Han blev idømt 3 år og 6 måneders fængsel for bl.a. vold af særlig grov beskaffenhed mod en fængselsvagt og besiddelse af narko, og han var desuden medlem af bandegrupperingen Loyal To Familia. Han var endvidere straffet gentagne gange tidligere.

I sagen *Bajrami mod Danmark* (appl. no. 24379/20) var der to klagere, en far og hans mindreårige datter, der var dansk statsborger. Faren var idømt 5 års fængsel og udvist for bestandig for bl.a. narkokriminalitet. Faren var desuden tidligere dømt for bl.a. narkokriminalitet og betinget udvist herfor. Han var albansk statsborger og var kommet til Danmark som 22-årig, hvor han havde haft lovligt ophold i ca. 17 år. Han havde et voksent barn og to mindreårige børn, som boede hos deres mor i Danmark, hvoraf det ene barn også var klager i sagen. Menneskerettighedsdomstolen afviste den 17. marts 2022 sagen som åbenlyst ubegrundet under henvielse til, at de nationale domstole havde foretaget en grundig afvejning af alle relevante forhold, herunder klagers tilknytning til Danmark og Kosovo. Menneskerettighedsdomstolen bemærkede, at udvisning for bestandig i lyset af sagens omstændigheder måtte anses for en proportional foranstaltning, og var ikke overbevist om, at klagers børn ville blive påvirket af udvisningen i en sådan grad, at dette måtte opveje hensynet til udvisning.

Menneskerettighedsdomstolen har i en række nyere sager anlagt mod Danmark statueret krænkelse af EMRK artikel 8. Det gælder sagerne *Noorzae*

*mod Danmark* (appl. no. 44810/20) dom af 5. september 2023, *Sharifi mod Danmark* (appl. no. 31434/21) dom af 5. september 2023, *Sarac mod Danmark* (appl. no. 19866/21) dom af 9. april 2024 og *Nguyen mod Danmark* (appl. no. 2116/21) dom af 9. april 2024, som der redegøres for nedenfor.

I sagen *Noorzae mod Danmark* var klager, der er afghansk statsborger, indrejst i Danmark som 5-årig og havde haft lovligt ophold her i landet i ca. 18 år. Klager blev idømt 1 år og 3 måneders fængsel for bl.a. narkotikakriminalitet, vold og besiddelse af kniv. Han blev samtidig udvist med et indrejseforbud i 12 år. Klager var tidligere dømt for mindre alvorlig kriminalitet, men var ikke tidligere betinget udvist eller advaret om udvisning ved ny kriminalitet. Menneskerettighedsdomstolen udtalte, at den begåede kriminalitet, der førte til udvisningen, isoleret set var af en sådan karakter, at klager måtte anses for at udgøre en alvorlig trussel mod den offentlige orden. Menneskerettighedsdomstolen udtalte samtidig, at samtlige af klagers tidligere straffe for bl.a. hærværk, tyveri og overtrædelse af lov om euforiserende stoffer var afgjort med bødestraf, hvorfor klager ikke generelt kunne anses for at udgøre en trussel mod den offentlige orden. Uagtet at klager alene var dømt for mindre alvorlig kriminalitet, at klager var begyndt at reintegrere sig i det danske samfund ved at starte i terapi og genoptage sine studier, at der var tale om en forholdsvis mild straf, og at klager ikke tidligere var betinget udvist eller meddelt en advarsel om udvisning, traf de nationale domstole alligevel afgørelse om, at klager skulle udvises med et indrejseforbud i 12 år, selv om det var muligt at meddele et indrejseforbud af kortere varighed. Menneskerettighedsdomstolen udtalte også, at klagers bånd til Afghanistan stort set var ikke-eksisterende. Sagens samlede omstændigheder i kombination med, at klager var udvist med et indrejseforbud i 12 år, gjorde, at udvisningen ikke var proportional (præmis 38).

Sagen *Sharifi mod Danmark* vedrørte udvisning af en afghansk statsborger, som var indrejst i Danmark som 9-årig og havde haft lovligt ophold her i landet i næsten 16 år. Klager var idømt 2 år og 6 måneders fængsel for våbenbesiddelse under særligt skærpende omstændigheder med henblik på ulovligt videresalg. Han blev samtidig meddelt et indrejseforbud i 12 år. Klager var kommet her til landet i en ung alder og var dømt for mindre alvorlig kriminalitet, men var ikke tidligere betinget udvist eller advaret om udvisning ved ny kriminalitet. Menneskerettighedsdomstolen udtalte, at de nationale domstole besluttede at meddele klager et indrejseforbud i 12 år, uagtet at der var mulighed for at meddele et indrejseforbud af kortere varighed, og at landsretten kunne have undersøgt, om et indrejseforbud af kortere



varighed ville have været relevant i sagen (præmis 36). Menneskerettighedsdomstolen udtalte endvidere, at klagers bånd til Danmark var meget stærke i modsætning til klagers bånd til Afghanistan, som var ikkeeksisterende. Henset til sagens samlede omstændigheder, herunder at der blev meddelt et indrejseforbud i 12 år, fandt Menneskerettighedsdomstolen, at udvisningen var uproportional, og der blev på den baggrund statueret krænkelse af EMRK artikel 8.

Sagen *Sarac mod Danmark* vedrører udvisning af en bosnisk-hercegovinsk statsborger, som var indrejst i Danmark som 7-årig og havde haft lovligt ophold her i landet i næsten 26 år. Klager blev idømt 2 års fængsel for narkotikakriminalitet og besiddelse af ammunition uden tilladelse. Klager blev samtidig udvist med et indrejseforbud for bestandig. Klager var tidligere straffet for mindre alvorlig kriminalitet, men han var ikke tidligere betinget udvist eller advaret om udvisning ved ny kriminalitet. Menneskerettighedsdomstolen udtalte, at den begåede kriminalitet, der førte til udvisningen, isoleret set var af en sådan karakter, at klager måtte anses for at udgøre en alvorlig trussel mod den offentlige orden. Menneskerettighedsdomstolen udtalte samtidig, at klager tidligere var straffet for to forhold om overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, som var afgjort med 30 dages betinget fængsel og bødestraf. På den baggrund kunne klager ikke generelt anses for at udgøre en trussel mod den offentlige orden. I forlængelse heraf udtalte Menneskerettighedsdomstolen, at klager ikke tidligere var betinget udvist eller advaret om udvisning, at der var tale om en forholdsvis mild straf, og at klager havde meget stærke bånd til Danmark i modsætning til Bosnien-Hercegovina. Til trods herfor traf de nationale domstole afgørelse om, at udvisningen skulle meddeles med et indrejseforbud for bestandig, uagtet at der var mulighed for at meddele et indrejseforbud af kortere varighed. På den baggrund forelå der en krænkelse af EMRK artikel 8 i den foreliggende situation.

I sagen *Nguyen mod Danmark* var klager, som er vietnamesisk statsborger, indrejst i Danmark som 13-årig. Klager havde 3 børn, der på tidspunktet for straffesagens behandling i byretten var henholdsvis 15, 20 og 23 år. Klager var primær omsorgsperson for sit 20-årige barn, som havde psykiske problemer og led af en række fysiske handicap. Klager blev idømt 1 år og 6 måneders fængsel og udvist med et indrejseforbud i 12 år for narkotikakriminalitet og groft tyveri. Klager var ikke tidligere straffet. Menneskerettighedsdomstolen fremhævede bl.a., at klager havde et mindreårigt barn, at klager var primær omsorgsperson for sit barn med handicap, og at klager

## UDKAST

var idømt en forholdsvis mild straf. Til trods herfor traf de nationale domstole afgørelse om, at klager skulle udvises med et indrejseforbud i 12 år, uagtet at der var mulighed for at meddele et indrejseforbud af kortere varighed. Menneskerettighedsdomstolen udtalte endvidere, at klager kom til Danmark i en meget ung alder og havde boet lovligt i Danmark i ca. 29 år på tidspunktet for udvisningsdommen, hvorfor klager havde meget stærke bånd til Danmark i modsætning til Vietnam. Der forelå på den baggrund en krænkelse af EMRK artikel 8.

Menneskerettighedsdomstolen har endvidere i en række sager fundet, at udvisningen var i overensstemmelse med EMRK artikel 8. Det gælder f.eks. sagen *Wangthan mod Danmark* (appl. no. 51301/22) dom af 9. april 2024. Klager var indrejst fra Thailand i Danmark som 37-årig og havde haft ca. 4 års lovligt ophold på tidspunktet for forbrydelsen. Klager var ikke tidligere straffet, og blev idømt 6 måneders fængsel for bl.a. forsøg på vold af særlig rå, brutal eller farlig karakter mod sin ægtefælle og vold mod en af sine børn. Hun blev samtidig udvist med et indrejseforbud i 6 år. Indrejseforbuddets længde var fastsat i overensstemmelse med udgangspunktet i udlændingelovens § 32, stk. 4, nr. 4 og 5, og var således ikke meddelt for en kortere periode. Menneskerettighedsdomstolen vurderede, at udvisningen med et indrejseforbud i 6 år var understøttet af relevante og tilstrækkelige grunde, og at de nationale domstole havde foretaget en grundig vurdering af, om udvisning kombineret med et indrejseforbud i 6 år ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Menneskerettighedsdomstolen vurderede i den forbindelse, at der ikke forelå krænkelse af EMRK artikel 8. Menneskerettighedsdomstolen lagde bl.a. vægt på, at klager var indrejst i Danmark som 37-årig, og at hun havde boet i Danmark i under 4 år, da forbrydelserne blev begået. Klagers tilknytning til Thailand var derfor meget stærkere end tilknytningen til Danmark. Menneskerettighedsdomstolen fremhævede endvidere, at der var tale om et tidsbegrænset indrejseforbud.

Endeligt afviste Menneskerettighedsdomstolen den 15. februar 2024 at behandle seks sager anlagt mod Danmark under henvisning til, at sagerne var åbenlyst ubegrundede, idet de nationale domstole havde foretaget en grundig undersøgelse af alle relevante forhold. Sagerne er nærmere beskrevet i det følgende.

I sagerne *Fateh mod Danmark* (appl. no. 60766/19) og *Belgacem mod Danmark* (appl. no. 61126/19) blev klagerne, som begge var danske statsborgere, idømt 3 års fængsel for forsøg på terror kriminalitet. Klagerne fik fra-

kendt deres danske statsborgerskab og blev herefter udvist med et indrejseforbud for bestandig. Begge klager var født i Danmark og var ikke tidligere dømt for kriminalitet. Under hensyntagen til sagens samlede omstændigheder vurderede Menneskerettighedsdomstolen, at indgrebet i klagernes privatliv var understøttet af relevante og tilstrækkelige grunde.

Sagen *Payam mod Danmark* (appl. no. 32739/21) vedrørte udvisning af en afghansk statsborger, der var indrejst i Danmark som 3-årig. Klager var idømt 3 års fængsel og udvist for bestandig for våbenbesiddelse under særligt skærpende omstændigheder. Klager var desuden tidligere straffet og var blevet betinget udvist to gange tidligere.

I sagen *Kibar mod Danmark* (appl. no. 11093/22) blev klager idømt 3 år og 3 måneders fængsel og udvist med et indrejseforbud for bestandig for bl.a. våbenbesiddelse. Klager, der var tyrkisk statsborger, var født og opvokset i Danmark og var tidligere straffet for bl.a. en lignende lovovertrædelse, som han blev betinget udvist for.

Endvidere kan sagen *Kurland mod Danmark* (appl. no. 54157/21) nævnes. Sagen vedrører udvisning af en svensk statsborger, som var født i Danmark. Klager blev idømt 2 år og 6 måneders fængsel for bl.a. vidnetrusler, røveri og forsøg herpå begået under skærpende omstændigheder. Han blev samtidig udvist med et indrejseforbud for bestandig. Han var tidligere straffet adskillige gange, herunder to gange for røveri, hvoraf det ene var af særlig grov beskaffenhed.

Endelig kan sagen *Cakmak mod Danmark* (appl. no. 21783/22) nævnes. Klager var tyrkisk statsborger og født i Danmark. Klager blev idømt 6 år og 3 måneders fængsel for forsøg på manddrab begået i april 2013. Han blev samtidig udvist med et indrejseforbud for bestandig. Han var tidligere straffet og meddelt en advarsel om udvisning. Endvidere var han ved anholdelsen tilknyttet en bandegruppering.

Menneskerettighedsdomstolen har ligeledes i en række domme inddraget det forhold, at udlændingen tidligere var advaret om konsekvenserne ved ny kriminalitet, som et – blandt flere – af de elementer, der kan tillægges vægt i proportionalitetsafvejningen.

Som et nyere eksempel kan sagen *Al-Masudi mod Danmark* (appl. no. 35740/21), dom af 5. september 2023, nævnes. Klager var idømt 2 år og 9 måneders fængsel for bl.a. narkotikakriminalitet og våbenbesiddelse. Han

blev samtidig meddelt et indrejseforbud for bestandig. Klager havde en kriminel historik, som omfattede bl.a. gentagen vold og røveri begået som mindreårig. Derudover var den pågældende betinget udvist i 2017 og advaret om udvisning i 2018. Klager, som var irakisk statsborger, var indrejst i Danmark som 3-årig og havde på tidspunktet for afgørelsen ca. 20 års lovligt ophold. Menneskerettighedsdomstolen udtalte i sagen, at indgrebet i klagers privatliv og eventuelt familieliv blev understøttet af relevante og tilstrækkelige grunde under hensyntagen til sagens samlede omstændigheder. Menneskerettighedsdomstolen lagde bl.a. vægt på, at klager var tidligere straffet samt idømt en advarsel om udvisning og betinget udvist, og at forbrydelserne var af en sådan karakter, at klager på daværende tidspunkt udgjorde en alvorlig trussel mod den offentlige orden. Klager udviste endvidere en manglende vilje til at efterleve dansk ret, uagtet han tidligere både var blevet betinget udvist samt meddelt en advarsel om udvisning ved fortsat kriminalitet. Menneskerettighedsdomstolen anerkendte, at de danske domstole havde foretaget en grundig vurdering af, om der forelå tungtvejende grunde for udvisning og konkluderede på den baggrund, at udvisningen med et indrejseforbud for bestandig var i overensstemmelse med EMRK artikel 8.

I sagen *Goma mod Danmark* (appl. no. 18646/22) dom af 5. september 2023, var klager, som var congolesisk statsborger, indrejst i Danmark som 3-årig og havde haft lovligt ophold i ca. 17 år på tidspunktet for afgørelsen. Klager var idømt 2 års fængsel (inkl. en reststraf) for røveri og udvist med et indrejseforbud for bestandig. Han var tidligere straffet for voldtægt og som følge heraf betinget udvist. Menneskerettighedsdomstolen vurderede, at udvisningen med et indrejseforbud for bestandig var proportional henset til sagens konkrete omstændigheder. Menneskerettighedsdomstolen udtalte, at den begåede kriminalitet var af en sådan karakter, at klager på daværende tidspunkt udgjorde en alvorlig trussel mod den offentlige orden, og at klager udviste manglende vilje til at efterleve dansk ret, uagtet at han i 2018 var blevet betinget udvist. Afslutningsvist henviste Menneskerettighedsdomstolen, som nævnt ovenfor, til subsidiaritetsprincippet og fandt på den baggrund, at udvisningen med et indrejseforbud for bestandig var i overensstemmelse med EMRK artikel 8.

Ligeledes kan nævnes førnævnte sag *Munir Johana mod Danmark*, jf. ovenfor, hvor Menneskerettighedsdomstolen fandt, at udvisningen var forenelig med EMRK artikel 8 og herved lagde vægt på bl.a., at klager tidligere var betinget udvist 2 gange med en prøvetid på 2 år, og at han begik kriminalitet i prøvetiden (præmis 56).

Endvidere kan nævnes sagen *Abdi mod Danmark*, som også nævnt ovenfor, hvor Menneskerettighedsdomstolen fandt, at udvisningen ikke var proportional. Menneskerettighedsdomstolen lagde herved vægt på bl.a., at klager ikke tidligere var betinget udvist eller advaret om udvisning ved ny kriminalitet (præmis 41 og 42).

For en nærmere gennemgang af Maslov-kriterierne og praksis fra Menneskerettighedsdomstolen henvises bl.a. til bemærkningerne til lov nr. 469 af 14. maj 2018 om ændring af udlændingeloven (Skærpede regler om udvisning af kriminelle udlændinge), jf. Folketingstidende 2017-2018, tillæg A, L 156 som fremsat, side 5-12.

Ved denne lovændring blev udlændingelovens § 26, stk. 2, nyaffattet med det formål, med udgangspunkt i praksis fra Menneskerettighedsdomstolen om retten til respekt for privat- og familielivet i EMRK artikel 8, at fastsætte retningslinjer for, hvornår kriminelle udlændinge i almindelighed skal udvises. Disse retningslinjer er i sammenhæng med ovenstående gennemgang af nyere praksis fra Menneskerettighedsdomstolen fortsat gældende.

### 2.1.1.2.1. Medlemsstaternes skønsmargin

Menneskerettighedsdomstolen overlader en vis skønsmargin ("certain margin of appreciation") til de nationale domstole, når de skal foretage proportionalitetsafvejningen efter EMRK artikel 8. Denne skønsmargin går dog hånd i hånd med europæisk kontrol ("European supervision"), hvilket betyder, at det er Menneskerettighedsdomstolen, der har kompetencen til at afsige den endelige dom over, om en udvisning er i overensstemmelse med artikel 8, jf. f.eks. præmis 76 i sagen *Maslov mod Østrig*, dom af 23. juni 2008.

Der synes i Menneskerettighedsdomstolens nyere praksis at være en bevægelse i retning af, at Menneskerettighedsdomstolen har givet medlemsstaterne en bredere skønsmargin, jf. herved *Salem mod Danmark* (appl. no. 77036/11) dom af 1. december 2016, *Hamesevic mod Danmark* (appl. no. 25748/15) afvisningsafgørelse af 16. maj 2017, *Alam mod Danmark* (appl. no. 33809/15) afvisningsafgørelse af 6. juni 2017, *Ndidi mod Storbritannien* (appl. no. 41215/14) dom af 14. september 2017, *Khan mod Danmark* (appl. no. 26947/19) og *Munir Johana mod Danmark* (appl. no. 56803/18) domme af 12. januar 2021, *Avci mod Danmark* (appl. no. 40240/19) dom af 30. november 2021, *Ahmed mod Danmark* (appl. no. 16588/20) afvisningsafgørelse af 3. marts 2022, *Abdulji mod Danmark* (appl. no. 20579/20) og *Hussain mod Danmark* (appl. no. 31572/19) og *Bajrami mod Danmark* (appl.

no. 24379/20) afvisningsafgørelser af 17. marts 2022 samt *Fateh mod Danmark* (appl. no. 60766/19) og *Belgacem mod Danmark* (appl. no. 61126/19) og *Payam mod Danmark* (appl. no. 32739/21) og *Kibar mod Danmark* (appl. no. 11093/22) og *Kurland mod Danmark* (appl. no. 54157/21) og *Ca-kmak mod Danmark* (appl. no. 21783/22) afvisningsafgørelser af 15. februar 2023.

Subsidiaritetsprincippet betyder, at Menneskerettighedsdomstolen som udgangspunkt ikke vil tilsidesætte de nationale myndigheders vurdering i de tilfælde, hvor de nationale myndigheder i en konkret sag har foretaget en rimelig afvejning af de relevante hensyn, medmindre der foreligger tungtvejende grunde ("strong reasons").

Menneskerettighedsdomstolen henviste til subsidiaritetsprincippet i bl.a. *Khan mod Danmark*, *Munir Johana mod Danmark* og *Avci mod Danmark*, jf. ovenfor, hvorefter Menneskerettighedsdomstolen, når afvejningen er blevet foretaget af de nationale myndigheder i overensstemmelse med de kriterier, som er fastlagt i Menneskerettighedsdomstolens praksis, vil kræve tungtvejende grunde for at substituere de nationale domstoles vurdering med sin egen (præmis 81 i *Khan mod Danmark*, præmis 65 i *Munir Johana mod Danmark* og præmis 38 i *Avci mod Danmark*).

Menneskerettighedsdomstolen må på denne baggrund 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 Menneskerettighedsdomstolens praksis og 3) i tilstrækkelig grad har afvejet klagers interesse over for de mere generelle samfundsinteresser i sagen.

### 2.1.1.3. Indrejseforbud i forbindelse med udvisning ved dom

Udlændingelovens § 32 regulerer, i hvilke tilfælde der meddeles et indrejseforbud og varigheden af indrejseforbuddet.

Det fremgår af udlændingelovens § 32, stk. 1, nr. 1, at der meddeles et indrejseforbud til udlændinge, der er udvist. Indrejseforbud i forbindelse med udvisning ved dom efter udlændingelovens §§ 22-24 er således en følge af, at udlændingen udvises, og varigheden af det meddelte indrejseforbud afhænger som udgangspunkt af den idømte straf.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 4, meddeles et indrejseforbud i forbindelse med udvisning ved dom på grund af strafbart forhold, jf. udlændingelovens §§ 22-24, for en periode på 4 år ved idømmelse af betinget fængselsstraf eller ubetinget fængselsstraf af indtil 3 måneders varighed (nr. 2), for en periode på 6 år ved ubetinget fængselsstraf af mere end 3 måneders, men ikke over 1 års, varighed (nr. 4), og for en periode på 12 år ved ubetinget fængselsstraf af mere end 1 års og indtil 1 år og 6 måneders varighed (nr. 6). Indrejseforbud meddeles for bestandig ved ubetinget fængselsstraf af mere end 1 år og 6 måneders varighed (nr. 7).

Ved udvisning efter udlændingelovens § 22, nr. 4-8, § 23, nr. 1, jf. § 22, nr. 4-8, eller § 24, nr. 1, jf. § 22, nr. 4-8 (udvisning ved visse nærmere bestemte lovovertrædelser), eller hvis udlændingen er udvist ved dom og ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder, meddeles et indrejseforbud altid for mindst 6 år, jf. udlændingelovens § 32, stk. 4, nr. 5.

Med fængselsstraf sidestilles anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, f.eks. dom til anbringelse på psykiatrisk afdeling efter straffelovens §§ 68 eller 69, dom til forvaring efter straffelovens § 70 og dom til ungdomssanktion efter straffelovens § 74 a.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 5, nr. 1, kan der meddeles et indrejseforbud af kortere varighed i tilfælde, hvor en udlænding udvises efter §§ 22-24, og et indrejseforbud af den varighed, der er nævnt i § 32, stk. 4, vil indebære, at udvisningen med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 7, kan et indrejseforbud, der er meddelt en udlænding, som er omfattet af EU-reglerne, ophæves efter ansøgning, hvis den pågældendes personlige adfærd ikke længere kan anses for at udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel imod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

### 2.1.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser

Det er regeringens holdning, at der skal sendes et klart signal om, at kriminelle udlændinge, der misbruger deres ophold i Danmark til at begå kriminalitet, ikke har noget at gøre i det danske samfund, uanset hvor længe udlændingen har opholdt sig i Danmark.

Der er i dag vid adgang til udvisning af udlændinge, der begår kriminalitet i Danmark. Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderer dog samtidig, at det er rum for at skærpe reglerne yderligere.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder på den baggrund, at den gældende trappestigeordning bør afskaffes, således at ubetinget fængselsstraf i alle tilfælde skal føre til udvisning, medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Det skal således ikke længere afhænge af faste krav til bl.a. varigheden af udlændingens ophold her i landet eller af kriminalitetens art, om der er adgang til udvisning, hvis en udlænding idømmes ubetinget fængselsstraf.

Det bør således alene være Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig EMRK artikel 8, der skal udgøre den retlige grænse for, om en udlænding, der idømmes ubetinget fængselsstraf, kan udvises.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at afskaffelsen af trappestigeordningen ved ubetinget fængselsstraf i et vist omfang vil kunne medvirke til, at flere kriminelle udlændinge udvises. Det er dog samtidig vurderingen, at det ikke vil føre til markant flere udviste i praksis. Dette skyldes, at der allerede efter de gældende regler er vid adgang til udvisning, og at det i de tilfælde, hvor der ikke udvises, ofte ikke skyldes manglende hjemmel til udvisning, men snarere Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK artikel 8, der sætter grænsen for, om der konkret kan ske udvisning.

Det er dog også Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at en videre adgang til en domstolsprøvelse af, om der kan udvises inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, også vil gøre det muligt i flere sager end i dag at tildele en advarsel i de tilfælde, hvor domstolene som følge af Danmarks internationale forpligtelser konkret finder, at der ikke kan udvises. En sådan advarsel kan få betydning for, om en udlænding i en senere straffesag kan udvises, idet advarslen tillægges vægt ved vurderingen af, om det med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at udvise eller ej.

Det er som nævnt vurderingen, at en videre adgang til domstolsprøvelse af, om der kan udvises inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, i et vist omfang vil medvirke til, at flere kriminelle udlændinge udvises. Det er dog samtidig vurderingen, at andelen af tilfælde, hvor domstolene vil nå frem til, at der som følge af Danmarks internationale forpligtelser



ikke kan udvises, også vil stige som følge af den videre adgang til domstolsprøvelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder i forlængelse af overvejelserne om, at ubetinget fængselsstraf i alle tilfælde bør føre til udvisning, medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, at reglerne om indrejseforbud bør ændres, således at der i alle tilfælde, hvor udlændinge udvises på baggrund af en ubetinget fængselsstraf, bør meddeles et indrejseforbud af mindst 6 års varighed. De danske domstole vil efter en konkret vurdering fortsat kunne meddele et indrejseforbud af kortere varighed i de tilfælde, hvor en udvisning kombineret med et indrejseforbud af mindst 6 års varighed vil medføre, at udvisningen med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

### 2.1.3. Den foreslåede ordning

Udlændinge- og Integrationsministeriet foreslår på den baggrund, at udlændingelovens §§ 22 og 23 nyaffattes, og at udlændingelovens § 24 ophæves.

Forslaget vil betyde, at alle udlændinge, der idømmes ubetinget fængselsstraf, udvises, medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Dette skal således gælde uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet, uanset kriminalitetens art, og uanset længden af den idømte straf samt eventuel tidligere kriminalitet.

Udlændinge, som idømmes en betinget fængselsstraf og har haft lovligt ophold i Danmark i 5 år eller derunder, skal efter forslaget som hidtil udvises, medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Udlændinge, der idømmes en anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter end fængselsstraf, skal efter forslaget som hidtil udvises – medmindre udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser – i det omfang, de ville være blevet udvist, hvis der ikke var idømt en anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf.

Andre strafferetlige retsfølger, dvs. bl.a. dom til anbringelse efter straffelovens §§ 68 eller 69, dom til forvaring efter straffelovens § 70 og dom til ungdomssanktion efter straffelovens § 74 a, sidestilles således med fængselsstraf i det omfang, udlændingen ville være blevet udvist, hvis der ikke var idømt en anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf.

Afgørelsen af, om der i en straffesag kan udvises ved dom, vil fortsat skulle træffes af domstolene på baggrund af en konkret vurdering, og der ændres heller ikke med lovforslaget på den vurdering, der skal foretages efter udlændingelovens § 26, stk. 2. De proportionalitetshensyn, som er nævnt under pkt. 2.1.1.2, der indgår i den gældende trappetigeordning, der foreslås afskaffet, herunder kriminalitetens art og grovhed, varigheden af udlændingens ophold, længden af den idømte straf samt eventuel tidligere kriminalitet, vil fortsat indgå i domstolenes vurdering af, om udvisning i det enkelte tilfælde med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

For udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne, vil udvisning dog som hidtil skulle ske i overensstemmelse med de principper, der efter EU-reglerne gælder for begrænsning af retten til fri bevægelighed, jf. den foreslåede præcisering af bestemmelsen i udlændingelovens § 26 b. Udlændingelovens § 26, stk. 2, finder således ikke anvendelse for denne persongruppe.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til § 1, nr. 23.

Det foreslås endvidere at ændre reglerne om indrejseforbud i udlændingelovens § 32, således at alle udlændinge, der udvises på baggrund af en ubetinget fængselsstraf, vil blive meddelt et indrejseforbud af mindst 6 års varighed.

Det vil betyde, at udlændinge, der i dag udvises efter udlændingelovens § 24, nr. 2, dvs. udlændinge, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 5 år og idømmes en ubetinget fængselsstraf af indtil 3 måneders varighed for en lovovertrædelse, der ikke er omfattet af den skærpede udvisningsadgang i § 22, nr. 4-8 (udvisning i forbindelse med dom for overtrædelse af nærmere bestemte bestemmelser i navnlig straffeloven, uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet og straffens længde), og som i dag meddeles et indrejseforbud på 4 år, fremover vil blive meddelt et indrejseforbud på 6 år.

Der ændres ikke ved, at der fortsat efter en konkret vurdering kan meddeles et indrejseforbud af en kortere varighed end 6 år, hvis dette betyder, at der dermed kan ske udvisning i en sag, hvor udvisning ellers med sikkerhed ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Det er dog det klare udgangspunkt, at indrejseforbuddets varighed fastsættes på baggrund af den idømte fængselsstraf. Det er således alene i tilfælde,

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

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til § 1, nr. 30-32.

## **2.2. Udvisning og afvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne**

### **2.2.1. Gældende ret**

Unionsborgeres ret til fri bevægelighed følger af Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). I TEUF artikel 20, stk. 2, er unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område opregnet blandt de rettigheder, der følger af unionsborgerskabet. Retten til fri bevægelighed er endvidere bekræftet som en personlig rettighed i EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder.

Efter TEUF artikel 21, stk. 1, har enhver unionsborger ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil. Bestemmelsen er udmøntet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiededlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (opholdsdirektivet).

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

Opholdsdirektivet er gennemført i dansk ret ved bekendtgørelse nr. 1457 af 6. oktober 2020 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler om fri bevægelighed (EU-opholdsbekendtgørelsen), og ved dele af udlændingeloven. Direktivets ud- og afvisningsbestemmelser er gennemført ved bl.a. EU-opholdsbekendtgørelsens kapitel 9.

#### **2.2.1.1. Opholdsdirektivet**

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 unionsborgeren (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.

2.2.1.1.1. EU-Domstolens praksis indebærer endvidere, at der er en mere kvalificeret beskyttelse mod udvisning, end hvad der ellers følger af udlændingelovens regler, for udlændinge med opholdsret i henhold til TEUF artikel 20 og udlændinge omfattet af Associeringsaftalekomplekset (Associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet af 12. september 1963 og Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen).

For så vidt angår tredjelandstatsborgere, som på baggrund af EU-Domstolens praksis i henhold til TEUF artikel 20 har opnået en afledt opholdsret som familiemedlem til en dansk statsborger, der bor i Danmark og aldrig

har udøvet retten til fri bevægelighed, finder opholdsdirektivet ikke anvendelse. EU-Domstolen har fastslået, at der er visse særlige situationer, hvor et tredjelandsfamiliemedlem kan aflede en opholdsret af en unionsborger i medfør af TEUF artikel 20 om unionsborgerskabet, selvom unionsborgeren aldrig har udøvet retten til fri bevægelighed og opholder i sin oprindelsesmedlemsstat. Det drejer sig om de situationer, hvor der består et afhængighedsforhold mellem eksempelvis en dansk statsborger og en tredjelandsstatsborger, som har en sådan karakter, at den danske statsborger reelt vil være nødsaget til at forlade Unionens område som helhed sammen med tredjelandsstatsborgeren, hvis denne nægtes en opholdsret, eller den pågældende udvises. Opholdstilladelse til denne persongruppe meddeles efter udlændingelovens § 9 c. I relation til spørgsmålet om udvisning skal der foretages en skærpet trusselsvurdering efter kriterier, der svarer til kriterierne i opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, idet ud- og afvisning af denne gruppe kun kan ske i ekstraordinære tilfælde. Der skal ikke efter udlændingelovens § 26, stk. 2, foretages en prøvelse af, om udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Se domme af 13. september 2016 i sag C-165/14, Rendón Marín (herefter Rendón Marín, (C-165/14)), og i sag C-304/14, CS (herefter CS (C-304/14)), og dom af 5. maj 2022 i forenede sager C-451/19 og C-532/19, XU (herefter XU (C-451/19 og C-532/19)).

For så vidt angår økonomisk aktive tyrkiske statsborgere og deres familiemedlemmer, som er omfattet af Associeringsaftalekomplekset bemærkes, at afgørelse nr. 1/80, der har direkte virkning i dansk ret, skal sikre gunstige vilkår for en tyrkisk arbejdstagers mulighed for at fortsætte udøvelsen af en påbegyndt økonomisk aktivitet i den værtsstat, hvori arbejdstageren allerede befinder sig. Afgørelse nr. 1/80 regulerer således tyrkiske arbejdstageres og deres familiemedlemmers rettigheder samt betingelserne for begrænsninger i disse rettigheder.

Vurderingen af, om en tyrkisk statsborger er omfattet af afgørelse nr. 1/80, foretages af Udlændingestyrelsen eller Styrelsen for International Rekruttering og Integration i forbindelse med anklagemyndighedens indhentelse af udtalelser i straffesager efter udlændingelovens § 57.

For de tyrkiske arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der har rettigheder efter afgørelse nr. 1/80, idet de opfylder betingelserne i afgørelsens artikel 6 eller 7, kan der i henhold til afgørelsens artikel 14, stk. 1, sådan som

bestemmelsen er fortolket i retspraksis, alene træffes afgørelse om udvisning begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed.

EU-Domstolen fastslog i præmis 78 og 79 i dom af 8. december 2011 i sag C-371/08, Ziebell (herefter Ziebell, (C-371/08)), 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 afgørelse nr. 1/80. Efter direktivets artikel 12 kan medlemsstaterne kun træffe afgørelse om at udvise en fastboende udlænding, hvis vedkommende udgør en reel og tilstrækkelig 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, (C-371/08), præmis 82, at foranstaltninger begrundet i den offentlige orden eller sikkerhed kun kan træffes, hvis det efter en konkret vurdering i det enkelte tilfælde viser sig, at den pågældendes personlige adfærd aktuelt udgør en reel og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse.

Ved denne vurdering skal myndighederne 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. dommens præmis 83. Se som eksempel fra højesteretspraksis bl.a. dommen gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2022, side 195.

I praksis betyder det, at tyrkiske statsborgere omfattet af Associeringsaftalekomplekset har en beskyttelse mod udvisning, der overordnet svarer til den, der følger af opholdsdirektivets artikel 27 og 28, stk. 1. 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. nævnte dom.

2.2.1.1.2. Endelig er der særlige regler for britiske statsborgere og deres familiemedlemmer med opholdsret i Danmark omfattet af udtrædelsesaftalen ("Aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab" af 31. januar 2020 (EU-Tidende 2020, nr. L 29, side 7 ff.)), for hvem bekendtgørelse nr. 1700 af 23. november 2020 om gennemførelse af visse bestemmelser i udtrædelsesaftalen mellem EU og Det Forenede Kongerige, for så vidt angår retten til indrejse, ophold og arbejde i Danmark finder anvendelse. Det følger af bekendtgørelsens § 16, at det alene er ved afgørelse om udvisning på grund af adfærd, der er udvist før udløbet af overgangsperioden den 31. december 2020, at de pågældende er sidestillet med udlændinge omfattet af EU-reglerne. Ved afgørelser om udvisning på grund af adfærd udvist efter dette tidspunkt finder EU-reglerne ikke anvendelse, og spørgsmål om ud- og afvisning skal vurderes efter de regler, der gælder for andre tredjelandsstatsborgere.

2.2.1.1.3. Opholdsdirektivets kapitel VI fastsætter betingelserne for, at en medlemsstat med henvisning til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed kan begrænse retten til indrejse og ophold for unionsborgere og deres familiemedlemmer, som har ret til indrejse og ophold i henhold til direktivet. Anvendelsen af udtrykket begrænsninger i opholdsdirektivets kapitel VI skal forstås bredt og omfatter bl.a. afgørelser om udvisning og afvisning truffet i henhold til dansk ret.

Efter opholdsdirektivets artikel 27, stk. 1, kan medlemsstaterne med forbehold for bestemmelserne i direktivets kapitel VI begrænse retten til fri bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Der må ikke lægges økonomiske betragtninger til grund.

Det følger af opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, at foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og udelukkende kan begrundes i vedkommendes personlige adfærd. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger. Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes.

Opholdsdirektivets artikel 27, stk. 1 og 2, er gennemført i dansk ret ved EU-opholdsbekendtgørelsens § 36.

I medfør af opholdsdirektivets artikel 28, stk. 1, skal værtsmedlemsstaten, før den træffer afgørelse om udsendelse (udvisning) af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, tage 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.

Det følger af opholdsdirektivets artikel 28, stk. 2, at værtsmedlemsstaten ikke må træffe en udsendelsesafgørelse (udvisningsafgørelse) vedrørende en unionsborger eller dennes familiemedlemmer, uanset nationalitet, når de har opnået ret til tidsubegrænset ophold på værtsmedlemsstatens område, medmindre det skyldes alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.

Det følger endvidere af opholdsdirektivets artikel 28, stk. 3, at der ikke må træffes en udsendelsesafgørelse (udvisningsafgørelse) i forhold til unionsborgere, medmindre afgørelsen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed som fastlagt af medlemsstaten, hvis de a) har haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år, eller b) er mindreårige, medmindre udsendelsen (udvisning) er nødvendig af hensyn til barnets tarv som fastlagt i De Forenede Nationers konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder.

Opholdsdirektivets artikel 28 er gennemført i dansk ret ved EU-opholdsbekendtgørelsens § 37.

Opholdsdirektivets artikel 27-28 skal læses i lyset af direktivets præambelbetragtninger 23-24.

Det fremgår af betragtning 23, at udsendelse (udvisning) af unionsborgere og deres familiemedlemmer af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed er en foranstaltning, der kan være en alvorlig belastning for de personer, der har gjort brug af de traktatfæstede rettigheder og friheder, og som reelt er integreret i værtsmedlemsstaten. Omfanget af sådanne foranstaltninger bør derfor begrænses i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og under hensyntagen til graden af de pågældende personers integration, va-



righeden af deres ophold i værtsmedlemsstaten, deres alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation samt deres tilknytning til oprindelseslandet.

Af betragtning 24 fremgår, at jo stærkere unionsborgere og deres familiedlemmer er integreret i værtsmedlemsstaten, desto stærkere bør beskyttelsen mod udsendelse (udvisning) være. Kun i ekstraordinære tilfælde, når det er bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed, bør der kunne træffes foranstaltninger til udsendelse (udvisning) af unionsborgere, der har opholdt sig i mange år på værtsmedlemsstatens område, især hvis de er født og har opholdt sig der hele deres liv. Endvidere bør reglen om ekstraordinære tilfælde ligeledes gælde for foranstaltninger til udsendelse (udvisning) af mindreårige for at sikre deres tilknytning til deres familie i overensstemmelse med De Forenede Nationers konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder.

I medfør af opholdsdirektivets artikel 29, stk. 1, er de eneste sygdomme, der kan begrunde foranstaltninger, der begrænser den frie bevægelighed, de sygdomme, der er potentielt epidemiske ifølge relevante instrumenter fra Verdenssundhedsorganisationen, samt andre smitsomme infektionssygdomme eller parasitære sygdomme, for så vidt værtsmedlemsstaten har truffet beskyttelsesforanstaltninger mod dem for egne statsborgere.

Det følger af opholdsdirektivets artikel 29, stk. 2, at sygdomme, der opstår efter de første tre måneder efter ankomstdatoen, ikke kan begrunde en udsendelse af landet.

Opholdsdirektivets artikel 29, stk. 1 og 2, er gennemført i dansk ret ved EU-opholdsbekendtgørelsens § 38, stk. 1 og 2.

Det følger af opholdsdirektivets artikel 33, stk. 1, at værtsmedlemsstaten kun kan træffe en udsendelsesafgørelse (udvisningsafgørelse) som straf eller som retlig følgevirkning til fængselsstraf, hvis betingelserne i artikel 27, 28 og 29 er opfyldt.

Opholdsdirektivets materielle beskyttelsesregler om ud- og afvisning finder alene anvendelse, hvis der gøres indgreb i en aktuel opholdsret i henhold til direktivet, jf. herved dom af 10. september 2019 i sag C-94/18, *Chenchooliah*, præmis 87, om en tredjelandstatsborger, der tidligere havde haft en afledt opholdsret som familiemedlem til en unionsborger, og som fortsat

opholdt sig i værtsmedlemsstaten efter, at dennes afledte opholdsret var ophørt. I en sådan situation er det alene direktivets processuelle beskyttelsesgarantier, der finder anvendelse, f.eks. reglerne om fastsættelse af udrejsefrist og indrejseforbud.

### 2.2.1.2. Udlændingeloven

Udlændingelovens regler om ud- og afvisning findes i kapitel 4 og 5. Bestemmelserne i kapitel 4 og 5 gælder, medmindre andet fremgår, også for udlændinge omfattet af EU-reglerne.

EU-rettens almindelige forrang fremgår af udlændingelovens § 2, stk. 3, hvorefter de begrænsninger, der følger af loven, kun finder anvendelse på udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, i det omfang det er foreneligt med disse regler.

I forhold til udvisning fastslår udlændingelovens § 26 b, som findes i lovens kapitel 4 om udvisning, at der kun kan ske udvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne, hvis det er i overensstemmelse med de principper, der efter EU-reglerne gælder for begrænsning af retten til fri bevægelighed.

Bestemmelsen blev indsat ved lov nr. 1744 af 27. december 2016 om ændring af udlændingeloven (Ændring af udvisningsreglerne m.v.) med henblik på at tydeliggøre, at udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne, kun kan udvises i overensstemmelse med de principper, der efter EU-reglerne gælder for begrænsning af retten til fri bevægelighed, jf. Folketingstidende 2016-17, tillæg A, L 49, som fremsat. Lovændringen havde således udelukkende til formål at tydeliggøre den retsstilling, der i forvejen var gældende for udlændinge omfattet af EU-reglerne, jf. udlændingelovens § 2, stk. 3.

Udlændingelovens kapitel 5 om afvisning indeholder ikke en bestemmelse, der svarer til udlændingelovens § 26 b. EU-rettens almindelige forrang, jf. udlændingelovens § 2, stk. 3, indebærer imidlertid, at principperne for begrænsning af retten til fri bevægelighed også finder anvendelse i en afvisningssituation. Se nærmere om udlændingelovens regler om afvisning under punkt 2.2.1.5.

### 2.2.1.3. Udlændingeloven sammenholdt med opholdsdirektivet

Udlændinge omfattet af EU-reglerne har i medfør af bl.a. opholdsdirektivets artikel 27 og 28 en mere kvalificeret beskyttelse mod ud- og afvisning, end

hvad der ellers følger af udlændingelovens regler. Beskyttelsen mod udvisning øges i takt med opholdets varighed og med graden af den pågældendes integration i værtsmedlemsstaten.

I praksis indebærer den EU-retlige beskyttelse, at når det er konstateret, at betingelserne for ud- eller afvisning i udlændingelovens kapitel 4 og 5 er opfyldt, skal der foretages en samlet og konkret vurdering af, om betingelserne for ud- og afvisning efter EU-retten er opfyldt. Det betyder bl.a., at spørgsmålet om udvisning skal vurderes efter udlændingelovens § 26 b, og ikke efter udlændingelovens § 26, stk. 2, som tilfældet er for udlændinge, der ikke er omfattet af EU-reglerne.

Ved vurderingen efter udlændingelovens § 26 b finder kriterierne for adgangen til udvisning i opholdsdirektivet anvendelse sammen med EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, som i artikel 7 indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK artikel 8, stk. 1, jf. charterets artikel 52, stk. 3. Det forhold, at spørgsmålet om udvisning ikke skal vurderes efter udlændingelovens § 26, stk. 2, ændrer således ikke ved, at rettighederne efter EMRK gælder ved siden af EU-retten for denne persongruppe.

EU-Domstolens praksis vedrørende opholdsdirektivet er særlig relevant for vurderingen af ud- og afvisning. Det gælder også retspraksis fra før opholdsdirektivets ikrafttræden den 30. april 2004 og gennemførelse i national ret den 30. april 2006, hvorved Rådets direktiv 64/221/EØF (om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed) blev ophævet. Opholdsdirektivet er en kodificering af tidligere retspraksis, og unionsborgere og deres familiemedlemmer må ikke tillægges færre rettigheder end før direktivets vedtagelse. EU-Domstolen fortolker løbende direktivet på grundlag af præjudicielle spørgsmål, som nationale domstole forelægge med henblik på at kunne træffe afgørelse i konkrete sager. EU-Domstolen træffer i modsætning til Menneskerettighedsdomstolen ikke afgørelse i de konkrete sager om ud- eller afvisning.

EU-Kommissionen har den 22. december 2023 udstedt en meddelelse med vejledning om bl.a. opholdsdirektivets udvisningsbestemmelser, jf. Vejledning om retten til fri bevægelighed for EU-borgere og deres familiemedlemmer (EUT C, C2023/1392) (EU-Kommissionens 2023-vejledning). Vejledningen bygger på og erstatter Kommissionens retningslinjer fra 2009, KOM (2009) 313 og KOM (1999) 372, medmindre andet følger af vejledningen.

### 2.2.1.4. Ud- og afvisning af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed

#### 2.2.1.4.1. Nærmere om offentlig orden og offentlig sikkerhed

Det følger af opholdsdirektivets artikel 27, stk. 1, at det er en betingelse for at begrænse retten til fri bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem, uanset nationalitet, at dette sker af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed (eller sundhed).

Det er ikke nærmere defineret i TEUF eller opholdsdirektivet, hvad der skal forstås ved begreberne den offentlige orden eller sikkerhed.

I EU-Kommissionens 2023-vejledning er det anført, at det er vigtigt at sonde mellem de to begreber, jf. afsnit 13.1.1. I praksis vurderes sondringen fortrinsvis at have betydning i tilfælde omfattet af opholdsdirektivets artikel 28, stk. 3, hvorefter udvisning alene kan ske af hensyn til *den offentlige sikkerhed*. Begrebet offentlig sikkerhed er snævrere end begrebet offentlig orden. En adfærd eller handling vil derfor kunne anses for at være i strid med den offentlige orden uden samtidig at være i strid med den offentlige sikkerhed.

EU-Domstolen har anerkendt, at medlemsstaterne i det væsentlige har frihed til i overensstemmelse med deres nationale behov, der kan variere fra medlemsstat til medlemsstat og fra en tidsperiode til en anden, at bestemme, hvad hensynene til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed kræver. Medlemsstaterne er således ikke efter EU-retten forpligtet til at anvende en fælles værdiskala, jf. bl.a. dom af 22. maj 2012 i sag C-348/09, P.I. (herefter P.I. (C-348/09)), præmis 21, og den deri nævnte retspraksis.

En afgørelse om ud- eller afvisning skal tillige baseres på hensyn, som er specifikke for beskyttelsen af den offentlige orden og sikkerhed *i den medlemsstat*, der træffer afgørelsen. Afgørelsen kan derfor ikke alene begrundes i hensyn, som en anden medlemsstat har påberåbt sig som begrundelse for en ud- eller afvisningsafgørelse, men sådanne hensyn kan indgå i det skøn, som udøves af de nationale myndigheder og domstole i forbindelse med den konkrete trusselsvurdering, jf. dom af 10. juli 2008 i sag C-33/07, Jipa, (herefter Jipa (C-33/07)), præmis 25, og dom af 31. januar 2006 i sag C-503/03, Kommissionen mod Spanien (herefter Kommissionen mod Spanien (C-503/03)), præmis 59.

Selvom udgangspunktet herefter er, at det er op til den enkelte medlemsstat at fastlægge hensynene til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, skal disse hensyn, særligt i det omfang de skal begrunde en fravigelse af det

grundlæggende princip om fri bevægelighed for personer, under alle omstændigheder fortolkes strengt, og rækkevidden af disse hensyn kan ikke ensidigt fastlægges af den enkelte medlemsstat uden kontrol af EU-Domstolen og EU-institutionerne, jf. bl.a. P.I. (C-348/09), præmis 23, og den deri nævnte retspraksis.

2.2.1.4.1.1. 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). EU-Domstolen fastslog, at beskæftigelse, som var udøvet uden den nødvendige opholds- og arbejdstilladelse, ikke var tilstrækkelig alvorligt til, at hensynet til at beskytte den offentlige orden kunne begrunde et afslag på opholdsret.

2.2.1.4.1.2. Begrebet *offentlig sikkerhed* er snævrere end begrebet offentlig orden, jf. 2023-vejledningens afsnit 13.1.1, 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 kriminel 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 artikel 83, stk. 1, TEUF, 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 gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2019, side 3197, og nedenfor i pkt. 2.2.1.1.4.6.

2.2.1.4.2. Trusselsvurdering – den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel

Det følger af opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, at udover, at ud- eller afvisningen skal være begrundet i hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, er det en grundlæggende betingelse i alle afgørelser om ud- eller afvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne, at afgørelsen støttes på de pågældendes personlige adfærd, der skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, som berører en grundlæggende samfundsinteresse (trusselsbetingelsen). Der er tale om en toleddet vurdering, som kvalificerer kravene til ud- og afvisning 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. For det andet skal det vurderes, om truslen berører en grundlæggende samfundsinteresse.

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).

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 fængslet.

Højesteret har forholdt sig til spørgsmålet om prognosen af risikoen for recidiv og i den forbindelse lagt vægt på, 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, og den skadevirkning, som den udviste adfærd konkret har haft.

Se til illustration Højesterets dom 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 stannioler eller lignende for at omgå butiksalarmer (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 oplys-



ningerne 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 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 gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2011, side 1800, om ulovlig omgang med hittegods og forsøg på cykeltveri, 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 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. 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 bemærkede EU-Domstolen i relation til en tidligere straffedom, at den idømte fængselsstraf var gjort betinget, og at den efter det oplyste ikke var fuldbyrdet på afgørelsestidspunktet. Trusselsbetingelsen var derfor samlet set ikke opfyldt.

Af EU-Domstolens dom af 13. juni 2024 i sag C-62/23, Pedro Francisco følger det dog samtidig, at opholdsdirektivets artikel 27 ikke er til hinder for, at myndighederne ved trusselsvurderingen tager hensyn til en anholdelse, som den pågældende har været genstand for, selvom det ikke har givet anledning til strafforfølgning. I sagen var et tredjelandsfamiliemedlem som formodet gerningsmand blevet anholdt i forbindelse med en overtrædelse relateret til den offentlige sundhed og på grund af tilhørsforhold til kriminelle organisationer og bander. Politiet havde ikke undersøgt, om anholdelsen havde givet anledning til strafforfølgning. EU-Domstolen henviste samtidig til sin faste praksis, hvorefter en tidligere straffedom ikke i sig selv kan begrunde foranstaltninger efter direktivets artikel 27, hvilket så meget desto mere gør sig gældende for en anholdelse som den i sagen omhandlede. Selv om myndigheder og domstole kan tage hensyn til en anholdelse, kan den blotte eksistens af denne anholdelse således ikke automatisk begrunde vedtagelsen af disse foranstaltninger, jf. præmis 32 - 38.

Selv om konstateringen af en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, som nævnt ovenfor, som altovervejende hovedregel forudsætter en 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.

Fra dansk ret kan der til illustration henvises til Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2022, side 406, hvor en unionsborger var 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, selv om der var tale om et førstegangstilfælde af spirituskørsel, og selv om den pågældende ud fra det oplyste ikke havde et generelt spiritusmisbrug.

Det følger endvidere af opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, 1. pkt., 2. afsnit, at ud- eller afvisningsafgørelser, der træffes af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, skal være begrundet i den individuelle sag, og at generalpræventive grunde ikke kan påberåbes til støtte for sådanne afgørelser. Der kan f.eks. ikke træffes afgørelse om ud- eller afvisning med henblik på at statuere et afskrækkende eksempel, jf. bl.a. dom af 26. februar 1975 i sag 67/74, Bonsignore (herefter Bonsignore (67/74)). I sagen havde en unionsborger uforvarende dræbt sin bror. Den pågældende blev ikke idømt en straf for uagtsomt manddrab, men fik en bøde for overtrædelse af våbenlovgivningen. De tyske myndigheder udviste den pågældende for at statuere et eksempel for andre udlændinge i en tid med genopblussen af vold i storbyerne. EU-Domstolen fandt på den baggrund, at udvisningen var uberettiget, jf. dommens præmis 5-7.

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.

Et aktuelt medlemskab af en organisation eller forening kan endvidere begrunde en afgørelse om ud- eller afvisning, hvis organisationens eller foreningens aktiviteter i værtsmedlemsstaten betragtes som uønskede ud fra et samfundsmæssigt hensyn. Det følger af Kommissionens 2023-vejledning, afsnit 13.1.2, at et sådant aktuelt medlemskab kan tages i betragtning, når den pågældende deltager i organisationens aktiviteter og identificerer sig med dens mål eller planer. Organisationens aktiviteter skal ikke nødvendigvis være kriminaliseret eller underlagt et forbud, så længe der er truffet administrative foranstaltninger, der kan modvirke organisationens aktiviteter. Et tidligere tilhørsforhold kan som udgangspunkt ikke udgøre en aktuel trussel. I dom af 4. december 1974 i sag 41/74, *Van Duyn*, (herefter *Van Duyn* (41874)), om en unionsborger, der som følge af medlemskab af Scientology, som den pågældende også påtænkte at arbejde for, blev nægtet indrejse, synes EU-Domstolen imidlertid at have anerkendt, at også et tidligere medlemskab efter omstændighederne kan være relevant i forhold til at begrænse den fri bevægelighed, såfremt tilknytningen (deltagelse i organisationens virksomhed og accept af mål og hensigt) kan betragtes som udtryk for den pågældendes personlige forhold, jf. præmis 17-19.

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 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.

I dom af 4. oktober 2012 i sag C-249/11, Byankov, havde en medlemsstat pålagt en af sine egne statsborgere et udrejseforbud for at sikre betaling af en privat gæld. EU-Domstolen fandt, at en sådan begrænsning af retten til fri bevægelighed, der er begrundet i økonomiske hensyn, var uforenelig med opholdsdirektivet, idet hverken trusselsbetingelsen eller kravet om proportionalitet var opfyldt. Der henvises til dommens præmis 29-48.

### 2.2.1.4.3. Trusselsvurdering – truslen skal berøre en grundlæggende samfundsinteresse

Når det er konstateret, at den pågældendes personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, er det for det andet en betingelse for at begrænse retten til indrejse og ophold i form af ud- og afvisning, at den pågældendes personlige adfærd udgør en trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, som er nødvendig at beskytte af hensyn til opretholdelsen af den offentlige orden eller sikkerhed, jf. opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, 3. pkt. Betingelsen kvalificerer de hensyn til den offentlige orden og sikkerhed, der kan begrunde ud- eller afvisning.

Ved grundlæggende samfundsinteresse må i almindelighed forstås værtsmedlemsstatens grundlæggende interesser. Ved fastlæggelsen af en grundlæggende samfundsinteresse har medlemsstaterne en vis frihed, på samme måde som de har til i overensstemmelse med deres nationale behov at bestemme, hvad hensynene til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed kræver, idet udøvelsen af dette skøn dog er underlagt EU-Domstolens og EU-institutionernes kontrol.

Selvom medlemsstaterne har en vis frihed ved fastlæggelsen af, hvad der udgør en grundlæggende samfundsinteresse, indebærer kravet, at ikke enhver lovovertrædelse kan begrunde en afgørelse om udvisning under påberåbelse af hensynet til at beskytte den offentlige orden eller sikkerhed. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 23.

### 2.2.1.4.4. Proportionalitetsvurderinger

Når det er fastslået, at betingelsen om en umiddelbar tilstrækkelig alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse er opfyldt, skal der efter opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, foretages en vurdering af, om udvisning begrundet i hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Ved vurderingen af, om der skal gennemføres begrænsninger i retten til indrejse og ophold, og om betingelserne for udvisning er opfyldt, skal der både foretages en afvejning efter artikel 27, stk. 2, af, om hensynet til de grundlæggende samfundsinteresser konkret kan begrunde et indgreb i retten til fri bevægelighed, og en vurdering efter artikel 28, stk. 1, af de individuelle forhold der taler henholdsvis for eller imod udvisning.

2.2.1.4.4.1. 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.

2.2.1.4.4.2. 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, helbreds-tilstand, 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 hhv. værtsmedlemsstaten og oprindelsesmedlemsstaten, herunder



tilstedeværelsen af slægtninge, besøg i hjemlandet og sprogkunderskaber, 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 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 gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2018, side 293, om en unionsborger, som havde opholdt sig i Danmark i under 5 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 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 gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2009, side 813, (tyveri i stormagasin til en værdi af 4.700 kr., gentagelsestilfælde, ingen tilknytning til Danmark), 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 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 hhv. 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.

2.2.1.4.4.3. 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 forenede 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.

Som nævnt under pkt. 2.1.1.2 foretages proportionalitetsvurderingen 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. For en nærmere gennemgang af Maslov-kriterierne og praksis fra Menneskerettighedsdomstolen henvises bl.a. til bemærkningerne til lov nr. 469 af 14. maj 2018, Folketingstidende 2017-2018, tillæg A, L 156 som fremsat, side 5-12.

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 gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2020, side 132, om en 17-årig tredjelandsstatsborger med tidsubegrænset opholdsret efter EU-reglerne, 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 i 2017, hvor han var i hjemlandet i en længere periode. 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 udvist. 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.

#### 2.2.1.4.5. Øget beskyttelse mod udvisning af personer med tidsubegrænset ophold

Det følger af opholdsdirektivets artikel 28, stk. 2, at værtsmedlemsstaten ikke må træffe en udsendelsesafgørelse (udvisningsafgørelse) vedrørende en unionsborger eller dennes familiemedlemmer, uanset nationalitet, når de har opnået ret til tidsubegrænset ophold på værtsmedlemsstatens område, medmindre det skyldes alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.

Unionsborgere og deres familiemedlemmer med ret til tidsubegrænset ophold på en værtsmedlemsstats område har således en stærkere beskyttelse

mod begrænsninger i retten til indrejse og ophold (udvisning), idet disse alene kan udvises, hvis der foreligger alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.

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 fraværperioder 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 tolv 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 femårige 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, 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 faktuel 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.

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 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 tilfældighedspræget 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 fra Højesteret gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2020, side 132, om en mindreårig tredjelandstatsborger, 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.

#### 2.2.1.4.6. Øget beskyttelse mod udvisning af personer med ti års ophold samt mindreårige

Det følger af opholdsdirektivets artikel 28, stk. 3, litra a og b, at der ikke må træffes en udsendelsesafgørelse (udvisningsafgørelse) i forhold til unionsborgere, medmindre afgørelsen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed, som fastlagt af medlemsstaten, hvis de a) har haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år, eller b) er mindreårige, medmindre udsendelsen (udvisningen) er nødvendig af hensyn til barnets tarv som fastlagt i De Forenede Nationers konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder.

Bestemmelsen omfatter i modsætning til artikel 27 og 28, stk. 1 og 2, kun unionsborgere og ikke tredjelandsfamiliemedlemmer til unionsborgere, og udvisning kan efter bestemmelsen kun begrundes i hensyn til den offentlige sikkerhed, men ikke i hensyn til den offentlige orden.

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 område. 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 antage, at de lovovertrædelser, der er opregnet i TEUF artikel 83, stk. 1, andet afsnit, indebærer 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, pkt. 2.2.1.4.1 om offentlig sikkerhed, henvises der i TEUF artikel 83, stk. 1, andet afsnit, til terrorisme, menneskehandel og sek-

suel 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 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 selv om 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 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 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.

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 ti 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 femårige periode, der kræves for at opnå ret til tidsubegrænset ophold, og som løber fra tidspunktet for den pågældendes lovlige ophold i værtsmedlemsstaten, beregnes tiårs 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 ti års forudgående ophold ikke nødvendigvis er opfyldt, selvom der er gået mere end ti 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 ti 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 ti 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.

### 2.2.1.5. Særligt om afvisning

Opholdsdirektivets artikel 27-29 vedrører begrænsninger i retten til indrejse og ophold, og finder derfor også anvendelse i en afvisningssituation.

Den omstændighed, at den pågældende i en afvisningssituation som udgangspunkt ikke har opnået en tilknytning til værtsmedlemsstaten, betyder, at der ikke er de samme beskyttelseshensyn, som ved en afgørelse om udvisning. Som følge heraf er opholdsdirektivets artikel 28 som udgangspunkt ikke relevant, medmindre der er tale om en unionsborger, der genindrejser efter tidligere at have haft ophold.

Bortset herfra stilles de samme krav til myndighedernes vurdering som ved udvisningsafgørelser. Det betyder, at en afgørelse om afvisning skal være begrundet i hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed, og konkret i vedkommendes personlige adfærd samt være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Der henvises til gennemgangen ovenfor i pkt. 2.2.1.4.1-2.2.1.4.4 om bl.a. vurderingen af den personlige adfærd, trusselsvurderingen og proportionalitetsvurderingen efter artikel 27, stk. 2.

Til illustration kan henvises til Kommissionen mod Spanien, (C-503/03), hvor to tredjelandsfamiliemedlemmer til spanske statsborgere blev nægtet henholdsvis indrejse og visum til Spanien, alene fordi de tyske myndigheder havde indberettet dem som uønskede i Schengeninformationssystemet (SIS). En sådan indberetning kan udgøre et indicium for, at der er et forhold, som kan begrunde, at indrejse i Schengenområdet nægtes, men de spanske myndigheder skulle forud herfor have undersøgt, om den pågældendes tilstedeværelse i Spanien udgjorde en reel, aktuel og tilstrækkelig alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse i Spanien, jf. præmis 59. Se i samme retning Van Duyn, (41/74).

Efter udlændingelovens § 28, stk. 1, kan en udlænding, der ikke har opholdstilladelse eller har fået udstedt registreringsbevis eller opholdskort, jf. § 6, her i landet, og en nordisk statsborger, som ikke har fast bopæl her i landet, afvises ved indreisen fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, i en række oplyste tilfælde. De oplyste tilfælde fremgår af § 28, stk. 1, nr. 1-7.

Det følger af § 28, stk. 1, nr. 7, at der kan ske afvisning, hvis andre hensyn til Schengenlandenes offentlige orden, forhold til fremmede magter eller sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

Bestemmelsen blev indsat ved lov nr. 410 af 10. juni 1997 om ændring af udlændingeloven (Schengenkonventionen m.v.).

Det fremgår af bemærkningerne til loven, jf. Folketingstidende 1996-97, tillæg A, side 4785, at afvisningsgrunden i § 28, stk. 1, nr. 7, indeholder en udvidelse i forhold til den dagældende § 28, stk. 1, nr. 5, idet der nu i overensstemmelse med Schengenkonventionens artikel 5, stk. 1, litra e, skal tages hensyn til alle Schengenlandenes offentlige orden samt forhold til fremmede magter.

Det fremgår videre af bemærkningerne, at de anførte sundhedsmæssige grunde i § 28, stk. 1, nr. 7, må antages at være indeholdt i begrebet offentlig orden i Schengenkonventionens artikel 5, stk. 1, litra e, og at der i stedet for det i konventionen anvendte begreb »internationale forbindelser« i lovteksten er anvendt begrebet »forhold til fremmede magter«, idet dette begreb ses at blive anvendt i dansk ret.

Endvidere fremgår det af bemærkningerne, at bestemmelsen i § 28, stk. 1, omfatter alle udlændinge, bortset fra udlændinge, der har opholdstilladelse

her i landet, og nordiske statsborgere med fast bopæl her i landet. Bestemmelsen har således et videre anvendelsesområde end Schengenkonventionens artikel 5, stk. 1, der alene vedrører udlændinge i Schengenkonventionens forstand, dvs. personer, der ikke er statsborgere i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet EU. Endelig fremgår det, at for så vidt angår udlændinge, der er omfattet af udlændingelovens § 2, stk. 1 eller 2 (EU/EØS-statsborgere eller udlændinge omfattet af EU-reglerne), finder afvisningsgrundene i nr. 3-6 ikke anvendelse.

Udlændinge, der er omfattet af udlændingelovens § 2, stk. 1 eller 2, kan efter bestemmelsens ordlyd som udgangspunkt afvises efter bestemmelsen i § 28, stk. 1, nr. 7, hvilket imidlertid er misvisende, for så vidt angår afvisning på baggrund af forholdet til fremmede magter eller hensynet til andre Schengenlandes offentlige orden eller indre sikkerhed.

Efter opholdsdirektivets artikel 27, stk. 1, kan retten til indrejse og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet begrænses af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Efter opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, skal foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger. Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes.

Efter opholdsdirektivet kan der alene ske afvisning, hvis afvisningen er begrundet i den personlige adfærd, som skal udgøre en reel, aktuel og tilstrækkelig alvorlig trussel mod den medlemsstat, som vedkommende søger indrejse til, jf. herved også Kommissionen mod Spanien, (C-503/03). Unionsborgere og deres familiemedlemmer kan således ikke efter EU-retten afvises af hensyn til forholdet til fremmede magter eller af hensyn til andre Schengenlandes offentlige orden eller indre sikkerhed, medmindre trusselsbetingelsen i opholdsdirektivet er opfyldt i forhold til den offentlige orden her i landet.

### 2.2.1.6. Ud- og afvisning af hensyn til den offentlige sundhed

Det fremgår af opholdsdirektivets artikel 27, stk. 1, at medlemsstaterne med forbehold af bestemmelserne i direktivets kapitel VI kan begrænse retten til

fri bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Der må i den forbindelse ikke lægges økonomiske betragtninger til grund.

De nærmere betingelser, der skal være opfyldt for at kunne træffe afgørelse om ud- eller afvisning af hensyn til den offentlige sundhed, er reguleret i opholdsdirektivets artikel 29.

I medfør af opholdsdirektivets artikel 29, stk. 1, er de eneste sygdomme, der kan begrunde foranstaltninger, der begrænser den frie bevægelighed, de sygdomme, der er potentielt epidemiske ifølge relevante instrumenter fra Verdenssundhedsorganisationen, samt andre smitsomme infektionssygdomme eller parasitære sygdomme, for så vidt værtsmedlemsstaten har truffet beskyttelsesforanstaltninger mod dem for egne statsborgere.

Ud- og afvisning af hensyn til den offentlige sundhed er dermed begrænset til de tilfælde, hvor man i det internationale samfund er enige om, at der tale om en akut risiko for folkesundheden, og hvor værtsmedlemsstaten har truffet beskyttelsesforanstaltninger mod dem for egne statsborgere.

Opholdsdirektivet indeholder ikke nærmere vejledning om, hvad der skal forstås ved kravet om, at der skal være truffet beskyttelsesforanstaltninger mod de i artikel 29, stk. 1, angivne sygdomme i forhold til egne statsborgere. Det ses heller ikke at være fastlagt i EU-Domstolens retspraksis, at der skal være parallelitet mellem de begrænsninger, der iværksættes over for udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne, og de nationale beskyttelsesforanstaltninger.

Det fremgår af forarbejderne til opholdsdirektivet og EU-Domstolens retspraksis, at medlemsstaterne ikke generelt og uden konkret begrundelse kan begrænse retten til fri bevægelighed og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Begrænsninger i retten til fri bevægelighed er således underlagt et generelt proportionalitetsprincip, hvorefter sådanne begrænsninger skal være egnede, nødvendige og stå i et rimeligt forhold til det hensyn, der forsøges varetaget. Ifølge Domstolens faste retspraksis, jf. bl.a. dom af 13. april 2010 i sag C-73/08, Bressol m.fl. (herefter Bressol, (C-73/08)), præmis 71, påhviler det de nationale myndigheder, som har indført en foranstaltning, der udgør en undtagelse til et EU-retligt princip, i hvert enkelt tilfælde at godtgøre, at foranstaltningen er egnet til at sikre, at det påberåbte mål nås, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå dette mål. De hensyn, der kan påberåbes af en medlemsstat, skal

derfor ledsages af en analyse af egnetheden og forholdsmæssigheden af den foranstaltning, som medlemsstaten har truffet, såvel som præcise oplysninger til støtte for dens argumentation, jf. i denne retning dom af 18. marts 2004 i sag C-8/02, *Leichtle* (herefter *Leichtle*, (C-8/02)), præmis 45-46.

Af EU-Kommissionens 2023-vejledning afsnit 13.2 fremgår det, at proportionaliteten af folkesundhedsforanstaltninger, der begrænser udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for EU, kan afhænge af, om den pågældende medlemsstat indfører sammenlignelige folkesundhedsmæssige foranstaltninger på nationalt plan. Herefter henvises til COVID-19 pandemien, hvor rejserelaterede test- eller karantænekrav var typisk tilgængelige foranstaltninger, der i mindre grad udgjorde indgreb end et generelt forbud mod ind- eller udrejse. Det fremgår endvidere, at medlemsstaterne som sidste udvej kan nægte ikke-bosiddende unionsborgere og deres familiemedlemmer indrejse af hensyn til folkesundheden, samt at alle foranstaltninger, der griber ind i retten til fri bevægelighed, skal ophæves hurtigst muligt.

Det følger af opholdsdirektivets artikel 29, stk. 2, at sygdomme, der opstår mere end tre måneder efter ankomstdatoen, ikke kan begrunde en udsendelse (udvisning) af landet. Det betyder, at medlemsstaternes mulighed for at kunne ud- eller afvise af hensyn til den offentlige sundhed, er tidsmæssigt begrænset til de første 3 måneder efter ankomsten på værtsmedlemsstatens område.

### 2.2.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser

Opholdsdirektivets bestemmelser om ud- og afvisning er gennemført i EU-opholdsbekendtgørelsen og udlændingeloven. Direktivets ud- og afvisningsbestemmelser er bl.a. gennemført ved EU-opholdsbekendtgørelsens kapitel 9.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at reglerne om adgangen til at ud- og afvise udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed, bør indarbejdes i udlændingeloven og samtidig udgå af EU-opholdsbekendtgørelsen, hvor disse bestemmelser indgår i dag. Baggrunden herfor er bl.a., at det ved en sådan indarbejdning sikres, at EU-reglerne om ud- og afvisning placeres i naturlig forlængelse af de nationale bestemmelser i udlændingeloven, der giver hjemmel til at træffe afgørelse om ud- og afvisning. Herved tydeliggøres adgangen til at ud- og afvise udlændinge omfattet af EU-reglerne, ligesom det giver et bedre overblik over sammenhængen med de allerede eksisterende regler herom i udlændingeloven.

Lovforslaget giver samtidig mulighed for at præcisere og beskrive rammerne for den afvejning, der skal foretages ved vurderingen af spørgsmålet om ud- og afvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne. Beskrivelsen, der tager udgangspunkt i EU-Domstolens omfattende retspraksis samt i nyere retspraksis fra Højesteret, er ikke udtømmende, og bør læses i lyset af den løbende udvikling på området.

Sammenfattende er det ministeriets opfattelse, at udlændingelovens § 26 b bør nyaffattes, så betingelserne for udvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed fremgår direkte af bestemmelsen. Det er endvidere ministeriets opfattelse, at der som en ny § 28 a i udlændingeloven indsættes en bestemmelse, hvoraf betingelserne for afvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed fremgår.

### 2.2.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at opholdsdirektivets artikel 27, stk. 1 og 2 og artikel 28 og 29, stk. 1 og 2 indarbejdes i udlændingeloven og udgår af EU-opholdsbekendtgørelsen.

Det foreslås således, at udlændingelovens § 26 b nyaffattes, så betingelserne for udvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed fremgår direkte af bestemmelsen.

Det foreslås endvidere, at der som en ny bestemmelse indsættes en § 28 a i udlændingeloven, hvoraf betingelserne for afvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed fremgår.

Direktivteksten foreslås indarbejdet i udlændingeloven ved omskrivning. Om den foreslåede ordlyd af bestemmelserne bemærkes, at Udlændinge- og Integrationsministeriet så vidt muligt har anvendt ordlyden af bestemmelserne i opholdsdirektivet, for at undgå fortolkningstvivl og sikre korrekt anvendelse EU-retten.

De foreslåede bestemmelser foreslås dog tilpasset den sprogbrug og systematik, der følges i udlændingelovens bestemmelser i øvrigt.

Med forslagene sikres det, at EU-reglerne om ud- og afvisning placeres i naturlig forlængelse af de nationale bestemmelser i udlændingeloven, der giver hjemmel til at træffe afgørelse om ud- og afvisning.

## UDKAST

Samtidig beskrives rammerne for den afvejning, der skal foretages ved vurderingen af spørgsmålet om ud- og afvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne. Formålet er bl.a. at tydeliggøre adgangen til at ud- og afvise denne persongruppe og give et bedre overblik over gældende ret ved at samle reglerne om ud- og afvisning i udlændingeloven. De betingelser, som særligt gælder for udlændinge omfattet af EU-reglerne, beskrives med afsæt i EU-Domstolens retspraksis samt nyere praksis fra Højesteret. Der er tale om en ikke-udtømmende beskrivelse, som bør læses i lyset af den løbende udvikling på området.

De danske myndigheder og domstole skal således 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.

I forlængelse af den foreslåede § 28 a foreslås det, at der i udlændingelovens § 28, stk. 1, § 28, stk. 2, § 28, stk. 3, 1. pkt. og § 28, stk. 6, indsættes en henvisning til § 28 a.

Formålet med de disse ændringer til § 28, er at tydeliggøre, at afvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed, dvs. personer omfattet af udlændingelovens § 2, stk. 1 eller 2, alene kan ske, hvis det er i overensstemmelse med den samtidigt foreslåede § 28 a.

Det foreslås herudover, at § 28, stk. 1, nr. 7, nyaffattes, dels således at ordlyden i bestemmelsen svarer til indrejsebetingelsen i Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra e, dels således at det fremgår af bestemmelsen, at udlændinge, der er omfattet af § 2, stk. 1, eller 2, ikke kan afvises på grund af hensynet til andre Schengenlandes offentlige orden eller forholdet til fremmede magter.

Formålet med nyaffattelsen er at sikre, at ordlyden af § 28, stk. 1, nr. 7, er i overensstemmelse med reglerne om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til tage ophold i andre EU-medlemsstater og begrænsningerne i denne ret, jf. opholdsdirektivet, samt med ordlyden af Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra e.

I dag er opholdsdirektivets artikel 27, stk. 1 og 2, og artikel 28 og 29 gennemført i EU-opholdsbekendtgørelsen. Det er derfor hensigten at ophæve

de bestemmelser i EU-opholdsbekendtgørelsen, som gennemfører disse artikler, samtidig med ikrafttrædelsen af de foreslåede ændringer i udlændingeloven.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 23 og 25-29 og bemærkningerne hertil.

Det foreslås endelig, at reglerne om adgangen til at tildele udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, en advarsel, præciseres. Det foreslås derfor, at det i en ny bestemmelse i § 24 b, stk. 2, præciseres, at hvis der i medfør af § 26 b, ikke er grundlag for at udvise en udlænding, der er omfattet af EU-reglerne, efter §§ 22 eller 23, tildeles udlændingen en advarsel.

Det følger af EU-reglerne, at en tidligere straffedom ikke automatisk kan føre til en afgørelse om udvisning. Om betydningen af tidligere straffedomme i forbindelse med stillingtagen til udvisning af udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne henvises til afsnit 2.2.1.4.2 og til bemærkningerne til den foreslåede § 1, nr. 19.

### **2.3. Tilbageholdelse og bortfald af den resterende repatrieringsstøtte**

#### **2.3.1. Gældende ret**

##### **2.3.1.1. Hjælp til repatriering**

Det følger af repatrieringslovens § 7, stk. 1, at kommunalbestyrelsen efter ansøgning yder hjælp til repatriering til en person, der er omfattet af § 3, stk. 1 eller 6. Personer omfattet af repatrieringsordningens personkreds er således flygtninge m.v., familiesammenførte til flygtninge m.v., andre familiesammenførte udlændinge, udlændinge med opholdstilladelse efter lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der i Afghanistan har bistået danske myndigheder, samt danske statsborgere med dobbelt statsborgerskab, der i forbindelse med repatriering løses fra deres danske statsborgerskab. Der kan kun udbetales hjælp til repatriering, hvis personen ikke har midler hertil og ønsker at vende tilbage til hjemlandet, det tidligere opholdsland eller et land, hvortil den pågældende har nær familiemæssig tilknytning, med henblik på at tage varig bopæl.

Hjælp til repatriering omfatter udgifter til rejsen fra Danmark til hjemlandet, det tidligere opholdsland eller et land, hvortil den pågældende har nær familiemæssig tilknytning, udgifter til transport af personlige ejendele eller hjælp til udgifter til køb af personligt bohav, udgifter til transport af erhvervsudstyr, etableringshjælp, køb af erhvervsudstyr, sygeforsikring i et år i hjemlandet, det tidligere opholdsland eller et land, hvortil den pågældende



har nær familiemæssig tilknytning, udgifter til medbragt lægeordineret medicin, udgifter til nødvendige personlige hjælpemidler og nødvendig vaccination samt udgifter til skolegang, jf. repatrieringslovens § 7 a, stk. 1, nr. 1-10.

Hjælp til etablering i hjemlandet, det tidligere opholdsland eller et land, hvortil den pågældende har nær familiemæssig tilknytning, jf. repatrieringslovens § 7 a, stk. 1, nr. 4, omfatter udgifter til sygeforsikring i hjemlandet, det tidligere opholdsland eller et land, hvortil den pågældende har nær familiemæssig tilknytning, jf. § 7 a, stk. 1, nr. 6, udgifter til skolegang, jf. § 7 a, stk. 1, nr. 9, samt hjælp til dækning af behandlingsudgifter, jf. § 7 a, stk. 4, udbetales i to dele, jf. § 7 a, stk. 2-5.

Første del af hjælpen udbetales således i Danmark i forbindelse med tilbagevenden til hjemlandet, det tidligere opholdsland eller et land, hvortil den pågældende har nær familiemæssig tilknytning.

Det følger af repatrieringslovens § 7, stk. 5, at kommunalbestyrelsen inden udbetaling af den sidste del af hjælpen til repatriering, jf. § 7 a, stk. 2-5, indhenter en udtalelse fra politiet om, hvorvidt den pågældende på udbetalingstidspunktet er registreret sigtet eller dømt i Kriminalregisteret for en lovovertrædelse, der er nævnt i udlændingelovens § 22, nr. 4-8, og som er begået her i landet forud for kommunalbestyrelsens afgørelse om hjælp til repatriering.

Det følger videre af repatrieringslovens § 7, stk. 4, 1. pkt., at såfremt den pågældende på tidspunktet for udbetaling af den sidste del af hjælpen til repatriering, jf. § 7 a, stk. 2-5, er sigtet for en lovovertrædelse, der er nævnt i udlændingelovens § 22, nr. 4-8, tilbageholdes udbetalingen, indtil der afsiges endelig dom. Er der på tidspunktet for udbetaling af den sidste del af hjælpen til repatriering sket domfældelse ved endelig dom for en lovovertrædelse, der er nævnt i udlændingelovens § 22, nr. 4-8, eller fører sigtelsen, jf. 1. pkt., til domfældelse ved endelig dom, bortfalder den sidste del af hjælpen til repatriering, jf. repatrieringslovens § 7, stk. 4, 2. pkt.

### 2.3.1.2. Reintegrationsbistand

Det følger af repatrieringslovens § 10, stk. 1, at kommunalbestyrelsen efter ansøgning kan yde en løbende, månedlig reintegrationsbistand i 5 år til en person, der er omfattet af § 3, stk. 1 eller 6, hvis personen ikke har midler, som kan dække behovet for reintegrationsbistand (nr. 1), ønsker at vende tilbage til hjemlandet, det tidligere opholdsland eller et land, hvor til den

pågældende har nær familiemæssig tilknytning, med henblik på at tage varig bopæl (nr. 2), har haft opholdstilladelse i Danmark i 5 år (nr. 3) og på tidspunktet for repatrieringen er fyldt 55 år, opfylder betingelserne for at modtage førtidspension eller er fyldt 50 år og på grund af sin helbredstilstand eller lignende forhold må antages ikke at kunne skaffe sig et forsørgelsesgrundlag i hjemlandet, det tidligere opholdsland eller et land, hvortil den pågældende har nær familiemæssig tilknytning (nr. 4).

Det følger af repatrieringslovens § 10, stk. 2, 1. pkt., at personen, i stedet for en løbende, månedlig reintegrationsbistand i 5 år, inden kommunalbestyrelsen træffer afgørelse efter stk. 1, kan anmode om at modtage en løbende, månedlig livslang reintegrationsbistand, som udgør 80 pct. af reintegrationsbistanden efter stk. 1.

Videre fremgår det af repatrieringslovens § 10, stk. 3, at kommunalbestyrelsen efter ansøgning kan yde en supplerende løbende, månedlig reintegrationsbistand i 5 år til en person, som er omfattet af § 3, stk. 1 eller 6, og som er berettiget til reintegrationsbistand efter stk. 1 og meddelt opholdstilladelse her i landet før den 1. juli 2002. Den supplerende reintegrationsbistand udgør 1.000 kr. pr. måned. I stedet for en løbende, månedlig ydelse i 5 år kan personen, inden kommunalbestyrelsen træffer afgørelse efter 1. pkt., anmode om at modtage en løbende, månedlig, livslang ydelse på 800 kr. De nærmere regler om udbetaling af reintegrationsbistand er udmøntet i bekendtgørelse nr. 416 af 28. april 2014 om betingelserne for og fremgangsmåden ved udbetaling af reintegrationsbistand.

Det følger af repatrieringslovens § 10, stk. 7, at Udbetaling Danmark i forbindelse med udbetaling af den løbende, månedlige reintegrationsbistand, jf. § 10, stk. 1 og 2, årligt i en periode på 3 år fra bevillingen af reintegrationsbistanden indhenter en udtalelse fra politiet om, hvorvidt den pågældende er registreret sigtet eller dømt i Kriminalregisteret for en lovovertrædelse, der er nævnt i udlændingelovens § 22, nr. 4-8, og som er begået her i landet forud for kommunalbestyrelsens afgørelse om reintegrationsbistand.

Konstaterer Udbetaling Danmark i forbindelse med den årlige indhentelse af udtalelse fra politiet, jf. stk. 7, at den pågældende er registreret sigtet i Kriminalregisteret for en lovovertrædelse, der er nævnt i udlændingelovens § 22, nr. 4-8, tilbageholdes den løbende, månedlige ret til reintegrationsbistand, indtil der afsiges endelig dom, jf. repatrieringslovens § 10, stk. 6, 1. pkt. Er der på tidspunktet for den årlige indhentelse af oplysninger fra politiet sket domfældelse ved endelig dom for en lovovertrædelse, der er nævnt

i udlændingelovens § 22, nr. 4-8, eller fører sigtelsen, jf. 1. pkt., til domfældelse ved endelig dom, bortfalder den løbende, månedlige reintegrationsbi-stand, jf. repatrieringslovens § 10, stk. 6, 2. pkt.

### 2.3.1.3. Udlændingelovens § 22, nr. 4-8

En udlænding, som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 9 år, og en udlænding med opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 8 år, kan efter udlændingelovens § 22, nr. 4, udvises, hvis udlændingen efter lov om euforiserende stoffer eller straffelovens § 191 eller § 290, når udbyttet er opnået ved overtrædelse af lov om euforiserende stoffer eller straffelovens § 191, idømmes ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter. Udlændingen kan udvises efter § 22, nr. 5, hvis udlændingen efter § 59, stk. 8, eller straffelovens § 125 a idømmes ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter. Udlændingen kan udvises efter § 22, nr. 6, hvis udlændingen efter bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 eller efter straffelovens § 119, stk. 1 og 2 og stk. 4, 2. pkt., jf. 1. pkt., § 119 b, § 123, § 136, § 180, § 181, § 183, stk. 1 og 2, § 183 a, § 184, stk. 1, § 186, stk. 1, § 187, stk. 1, § 193, stk. 1, § 208, stk. 1, § 210, stk. 1 og 3, jf. stk. 1, § 215, § 216, § 222, § 225, jf. §§ 216 og 222, § 226, § 235, § 237, § 241, 2. pkt., §§ 243-246, § 249, 2. pkt., § 250, § 252, stk. 1 og 2, § 253, stk. 2, § 260 a, § 261, stk. 2, § 262 a, § 276, jf. § 286, § 276 a, jf. § 286, §§ 278-283, jf. § 286, § 279, jf. § 285, hvis forholdet angår socialt bedrageri, § 288, § 289, § 289 a, § 290, stk. 2, § 291, stk. 1, jf. stk. 4, eller § 291, stk. 2, idømmes ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter. Udlændingen kan endvidere udvises efter § 22, nr. 6, hvis udlændingen efter straffelovens §§ 260 eller 266 under henvisning til, at den pågældende har tvunget nogen til at indgå ægteskab, til at indgå i en religiøs vielse uden borgerlig gyldighed eller til at indgå i et andet ægteskabslignende forhold mod eget ønske eller har fastholdt nogen ved tvang i et sådant ægteskab eller forhold, idømmes ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter. Endelig kan udlændingen udvises efter § 22, nr. 8, hvis udlændingen efter straffelovens § 192 a, § 10, stk. 1, jf. §§ 1 og 2, i lov om våben og eksplosivstoffer, § 59, stk. 4, jf. § 18, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1444 af 1. december 2016 om våben og ammunition m.v., eller § 7,

jf. §§ 1 og 2, i lov om knive og blankvåben m.v. idømmes ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter.

### 2.3.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at det kan virke stødende for den almindelige retsopfattelse, at en person kan opnå hjælp til repatriering og reintegrationsbistand, når den pågældende er registreret sigtet for en lovovertrædelse, og på den baggrund befinder sig i en position, hvor vedkommende efter udrejsen efter omstændighederne kan blive kendt skyldig for en eller flere lovovertrædelser begået inden indgivelsen af ansøgningen om repatrieringsstøtte.

Det er i den forbindelse indgået i Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser, at den pågældende – hvis vedkommende inden ansøgningstidspunktet var blevet kendt skyldig i en eller flere lovovertrædelser begået inden indgivelse af ansøgningen om hjælp til repatriering og reintegrationsbistand – ville skulle afsone en eventuel fængselsstraf, inden den pågældende kunne blive bevilget repatrieringsstøtte. Såfremt den pågældende i forbindelse med straffesagen blev udvist, ville den pågældende ikke længere være omfattet af repatrieringslovens personkreds og ville således ikke kunne modtage støtte efter repatrieringsloven.

### 2.3.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at kommunalbestyrelsen på tidspunktet for anmodningen om udbetaling af den sidste del af hjælp til repatriering forpligtes til at indhente en udtalelse fra politiet, der oplyser om, hvorvidt den pågældende på udbetalingstidspunktet er sigtet eller dømt for en overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændinge-loven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13, begået her i landet forud for kommunalbestyrelsens afgørelse om hjælp til repatriering.

Formålet med forslaget er at sikre, at der ikke udbetales hjælp til repatriering til en person, som efter udrejsen af Danmark sigtes eller dømmes for en lovovertrædelse, der helt eller delvist er begået inden afgørelsen om hjælp til repatriering, men som ikke var registreret i Kriminalregisteret på tidspunktet for afgørelsen om hjælp til repatriering.

Det foreslås tilsvarende, at Udbetaling Danmark i forbindelse med den løbende udbetaling af reintegrationsbistand årligt skal indhente en udtalelse fra politiet om, hvorvidt den pågældende er sigtet eller dømt for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13, som er begået her i landet forud for kommunalbestyrelsens afgørelse om reintegrationsbistand. Den årlige undersøgelse vil kunne foretages i forbindelse med den årlige kontrol af, at betingelserne for at yde bistand, som Udbetaling Danmark er underlagt, jf. bekendtgørelse nr. 416 af 28. april 2014 om betingelserne for og fremgangsmåden ved udbetaling af reintegrationsbistand, fortsat er til stede.

Henset til, at reintegrationsbistand er en løbende, månedlig ydelse, som udbetales over enten 5 år eller som en livslang ydelse, og med henblik på, at sikre parallelitet med den foreslåede ordning, hvorefter der skal indhentes oplysninger fra Kriminalregisteret på tidspunktet for udbetalingen af den sidste del af hjælp til repatriering efter repatrieringslovens § 7, er det Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at det er nødvendigt og proportionalt, at Udbetaling Danmark årligt i en periode på 3 år fra tidspunktet for bevilling af reintegrationsbistand indhenter oplysninger fra politiet om eventuelle sigtelser og domme overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13.

Udbetaling Danmark vil efter den foreslåede ordning ud fra et proportionalitetshensyn og efter hensynet til administrationen af ordningen skulle indhente de pågældende oplysninger fra politiet årligt i en periode på 3 år for så vidt angår personer, der modtager den løbende, månedlige reintegrationsbistand i 5 år, jf. repatrieringslovens § 10, stk. 1, ligesom der tilsvarende årligt skal indhentes oplysninger i en periode på 3 år for så vidt angår personer, der modtager den løbende, månedlige livslange reintegrationsbistand, jf. repatrieringslovens § 10, stk. 2. Dette gælder allerede i dag, jf. Folketings Tidende 2020-21, tillæg A, L 215 som fremsat, side 26-27.

Det er i forbindelse med Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering af varigheden af perioden på 3 år, hvori Udbetaling Danmark vil være forpligtet til at indhente oplysninger fra Kriminalregisteret, indgået med en vis vægt, at det vil være uproportionalt, hvis Udbetaling Danmark i en længere årrække vil skulle indhente oplysninger fra Kriminalregisteret vedrørende en person, der mere end 3 år forinden er repatrieret og i den forbindelse har opgivet sin bopæl og opholdstilladelse i Danmark. Dette gælder allerede i dag, jf. Folketingstidende 2020-21, tillæg A, L 215 som fremsat, side 27.

Politiet vil på baggrund af kommunalbestyrelsens og Udbetaling Danmarks forespørgsel kunne afgive en udtalelse om, hvorvidt der er registreret sigtelser og domme i Kriminalregisteret til kommunalbestyrelsen og Udbetaling Danmark uden personens samtykke. Dette gælder allerede i dag, jf. til Folketingstidende 2020-21, tillæg A, L 215 som fremsat, side 27.

Der er endvidere indgået med en vis vægt, at en lovovertrædelse, hvis den var blevet pådømt inden ansøgningen om hjælp til repatriering og reintegrationsbistand, kunne have medført udvisning efter udlændingelovens bestemmelser, således at ansøgeren ikke ville have været omfattet af repatrieringslovens personkreds. Efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse bør ansøgeren på samme vis ikke kunne opnå den sidste støtte i tilfælde, hvor kriminaliteten først kommer til myndighedernes kendskab efter repatrieringen.

Det afgørende er dog efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at personer, der har begået en række særligt grove kriminalitetsformer, ikke bør have mulighed for at opnå hjælp til repatriering og reintegrationsbistand. Det er derfor ikke afgørende, om den pågældende lovovertrædelse i den konkrete sag ville have medført udvisning. Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderer, at der er et væsentligt hensyn til at sikre, at alvorlig kriminalitet har samme betydning for udlændinges mulighed for at opnå hjælp til repatriering og reintegrationsbistand, uanset hvornår forholdet pådømmes.

Det foreslås desuden, at kommunalbestyrelsen skal tilbageholde den sidste del af hjælp til repatriering, hvis udtalelsen, der er indhentet fra Kriminalregisteret på udbetalingstidspunktet, viser, at den pågældende er sigtet for en overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af

straffelovens kapitel 12 eller 13, som er begået her i landet forud for kommunalbestyrelsens afgørelse om hjælp til repatriering. Det foreslås også, at den sidste del af hjælp til repatriering bortfalder, hvis den repatrierede ved endelig dom findes skyldig i en af disse overtrædelser, eller hvis den pågældende allerede ved kommunalbestyrelsens henvendelse til politiet er kendt skyldig ved endelig dom for en af de nævnte overtrædelser begået her i landet forud for kommunalbestyrelsens afgørelse om hjælp til repatriering. Fælles for disse tilfælde er, at den straffbare handling – helt eller delvist – er begået forud for ansøgningstidspunktet, men at sigtelsen og domfældelsen ikke forelå på ansøgningstidspunktet.

Tilsvarende foreslås det, at den løbende, månedlige reintegrationsbistand skal tilbageholdes, indtil der falder endelig dom, såfremt den pågældende i forbindelse med indhentelse af den årlige udtalelse fra politiet konstateres at være registreret i Kriminalregisteret som sigtet for en overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13. Det foreslås også, at den løbende, månedlige reintegrationsbistand bortfalder, hvis der på tidspunktet for det årlige opslag i Kriminalregisteret er faldet endelig dom for en overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13, eller hvis sigtelsen fører til endelig dom.

I de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen og Udbetaling Danmark har konstateret, at den pågældende er registreret som sigtet i Kriminalregisteret for en overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13, som er begået her i landet forud for kommunalbestyrelsens afgørelse om hjælp til repatriering eller reintegrationsbistand, vil kommunalbestyrelsen og Udbetaling Danmark således skulle træffe afgørelse om bortfald af den sidste del af hjælp til repatriering eller den resterende del af den løbende, månedlige reintegrationsbistand, hvis der sker domfældelse efter de pågældende førnævnte love og kapitel 12 eller 13 i straffeloven.

Med forslaget om at tilbageholde den sidste del af hjælp til repatriering og yderligere udbetalinger af den løbende, månedlige reintegrationsbistand sikres det, at en afgørelse om bortfald af den sidste del af hjælp til repatriering og reintegrationsbistand efter omstændighederne ikke vil være uden reel virkning i situationer, hvor eksempelvis politiets efterforskning eller behandlingen ved domstolene rækker hen over det tidspunkt, hvor personen i øvrigt har ret til at få udbetalt den sidste del af hjælp til repatriering eller fortsatte udbetalinger af reintegrationsbistanden, og hvor efterfølgende tilbagebetaling af støtten måtte være udsigtsløs.

Den foreslåede ordning på tidspunktet for udbetalingen af den sidste del af hjælp til repatriering og den fortsatte udbetaling af reintegrationsbistand adskiller sig fra ordningen i repatrieringslovens § 7, stk. 2, og § 10, stk. 4, om undersøgelsen i forbindelse med behandling af ansøgningen, hvorefter alle sigtelser registreret i Kriminalregisteret, ud fra hensynet til en enkelt og administrerbar ordning for kommunalbestyrelserne, vil føre til afslag, og hvor der således ikke vil være en bagatelgrænse med undtagelse af en række mindre alvorlige lovovertrædelser, der ikke er registreringspligtige i Kriminalregisteret.

Den foreslåede ordning, hvorefter den sidste del af hjælp til repatriering og den fortsatte løbende, månedlige reintegrationsbistand vil kunne tilbageholdes og bortfalde, såfremt pågældende er sigtet eller dømt for en lovovertrædelse begået her i landet inden afgørelsen om repatrieringsstøtte, vil skulle supplere repatrieringslovens §§ 9 b og 10 b, hvorefter kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om, at den sidste del af hjælp til repatriering og reintegrationsbistand, jf. § 7 a, stk. 1, nr. 4, 6 og 9, og stk. 4, og § 10, stk. 1-3, bortfalder, når der foreligger oplysninger om forhold, som efter reglerne i udlændingelovens § 10, stk. 1, stk. 2, nr. 1 eller 2, eller stk. 5, ville udelukke personen fra opholdstilladelse, og når forholdet helt eller delvist har fundet sted eller er fortsat i perioden efter kommunalbestyrelsens afgørelse efter § 7, stk. 1, og § 10, stk. 1, og indtil det tidspunkt, hvor personen anmoder om at få udbetalt den sidste del af hjælpen og reintegrationsbistanden ophører.

Der tåntænkes desuden med den foreslåede ordning en bagatelgrænse for lovovertrædelser, der kan føre til tilbageholdelse og bortfald af repatrieringsstøtte. På denne måde sikres, at en person, der allerede er udrejst, ikke mister retten til at få udbetalt yderligere støtte til repatrieringen i de situationer, hvor den pågældende har begået en lovovertrædelse, der kan anses for at være af bagatelagtig karakter set i forhold til det overordnede formål med



repatrieringsordningen. Det er i den forbindelse indgået i overvejelserne, at det ikke vil være hensigtsmæssigt set i forhold til repatrieringslovens formål, hvis en sigtelse for mindre alvorlig kriminalitet, f.eks. almindeligt tyveri, medfører, at en person, der allerede er repatrieret, ikke kan opnå den sidste del af hjælp til repatriering eller fortsatte løbende, månedlige reintegrationsbistand og som følge heraf fortryder sin repatriering og returnerer til Danmark. Den foreslåede ordning er derfor, for så vidt angår undersøgelserne forud for udbetaling af den sidste del af støtten og fortsatte løbende, månedlige reintegrationsbistand, knyttet op på sigtelser eller domme for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13. Der vil således være tale om lovovertrædelser for en række særligt grove kriminalitetsformer, herunder narkotikasmugling, seksualforbrydelser, vold, manddrab m.v. Dette gælder allerede i dag, jf. Folketingstidende 2020-21, tillæg A, L 215 som fremsat, side 53.

Det er ved udformningen af den foreslåede ordning indgået med en vis vægt i overvejelserne, at ordningen ikke bør være administrativ tung for kommunalbestyrelsen og Udbetaling Danmark, der behandler henholdsvis ansøgningerne og udbetalingerne. Kommunalbestyrelsen og Udbetaling Danmark skal således ikke forudsættes kendskab til strafferetlige dispositioner ved indhentelse af udtalelse fra politiet om de overtrædelser, der er nævnt ovenfor. Der er således lagt op til, at kommunalbestyrelsen ikke i forbindelse med behandlingen af sagen skal tage stilling til, hvilke forhold, ansøgeren er sigtet for.

Det foreslås på baggrund af ovenstående, at politiet i sin udtalelse til henholdsvis kommunalbestyrelserne og Udbetaling Danmark skal oplyse, om der er registreret sigtelser eller domme for lovovertrædelser, der er begået forud for tidspunktet for afgørelse om hjælp til repatriering, og som er omfattet af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, og som kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13. I tilfælde hvor pågældende er sigtet eller dømt for forhold, der er begået forud for tidspunktet for afgørelse om hjælp til repatriering, men hvor forholdet ikke er omfattet af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v.,

bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, og som kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13, vil politiet ikke skulle oplyse om sigtelsen.

Dette gælder allerede i dag, og altså tilsvarende for de lovovertrædelser, der fremgår af udlændingelovens § 22, nr. 4-8, jf. Folketingstidende 2020-21, tillæg A, L 215 som fremsat, side 28.

Den foreslåede ændring vil således ikke medføre nye opgaver for hverken kommuner, Udbetaling Danmark eller politiet. Der er alene tale om en konsekvens af den foreslåede skærpelse af udvisningsreglerne som indebærer, at de delikter, der i dag fremgår af udlændingelovens § 22, nr. 4-8, udgår af loven. Der er med den her foreslåede ordning, hvorefter de pågældende overtrædelser i stedet kommer til at fremgå af repatrieringsloven, således alene forsøgt at finde en model, der lægger sig så tæt op ad den nuværende ordning som muligt.

Der lægges ikke op til, at øvrige familiemedlemmer, der er repatrieret, vil skulle bøde for forhold, som alene kan henføres til ét familiemedlem. Den pågældendes familiemedlemmer vil således retmæssigt kunne modtage den sidste del af hjælp til repatriering og den fortsatte løbende, månedlige reintegrationsbistand, som de vil være berettiget til, såfremt de øvrige betingelser herfor er opfyldt, uanset at personen, som nu er registreret sigtet eller dømt for en overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13, som er begået her i landet forud for kommunalbestyrelsens afgørelse om repatrieringsstøtte, som følge heraf måtte miste sin sidste del af hjælp til repatriering eller fremadrettede reintegrationsbistand på baggrund af en endelig dom.

### **3. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige**

[Under udarbejdelse].

Lovforslagets § 1, nr. 23 og 29 om at indarbejde opholdsdirektivets artikel 27-29 i udlændingeloven skønnes ikke at have økonomiske konsekvenser eller implementeringsmæssige konsekvenser for det offentlige.

## **4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.**

Lovforslaget har ikke økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet.

## **5. Administrative konsekvenser for borgerne**

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

## **6. Klimamæssige konsekvenser**

Lovforslaget har ikke klimamæssige konsekvenser.

## **7. Miljø- og naturmæssige konsekvenser**

Lovforslaget har ikke miljø- og naturmæssige konsekvenser.

## **8. Forholdet til EU-retten**

Lovforslagets pkt. 2.1 om forslag til ændring af nogle af udlændingelovens udvisningsregler indebærer ikke materielle ændringer i forhold til, at udvisning af en udlænding omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed fortsat skal ske i overensstemmelse med betingelserne for ud- og afvisning i opholdsdirektivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område).

Med lovforslagets § 1, nr. 23 og 29 indarbejdes opholdsdirektivets bestemmelser om ud- og afvisning af personer omfattet af EU-reglerne i udlændingeloven. Bestemmelserne er i dag gennemført i EU-opholdsbekendtgørelsen. Hvis lovforslaget vedtages, vil bestemmelserne herom i EU-opholdsbekendtgørelsen blive ophævet i forbindelse med lovens ikrafttræden. Lovforslaget indebærer således ikke ændringer af gældende ret.

Det er på den baggrund Udlændinge og Integrationsministeriets vurdering, at lovforslaget er i overensstemmelse med EU-retten.

## **9. Hørte myndigheder og organisationer m.v.**

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 6. januar 2025 til den 3. februar 2025 (28 dage) været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

ACE Denmark Akkrediteringsinstitutionen, Advokatrådet (Advokatsamfundet), Amnesty Nu, Amnesty International, Asylret, Bedsteforældre for Asyl, Beredskabsstyrelsen, Beskæftigelsesrådet, Børnerådet, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU), Copenhagen Business School (Juridisk Institut), Danes Worldwide, Danish Biometrics, Danmarks

Biblioteksforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Handicaporganisation (DSI), Dansk Missionsråd, Dansk PEN, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelse, Dansk Ungdoms Fællesråd, Danske Advokater, Danske Handicaporganisationer, Danske Rederier, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Europabevægelse, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, Det Centrale Handicapråd, Det Kriminalpræventive Råd, Det Nationale Integrationsråd (Tidligere: Rådet for Etniske Minoriteter), DFUNK – Dansk Flygtningehjælp Ungdom, DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, DUI – Leg og Virke, Finans Danmark (Tidligere: Finansrådet), Flygtningenævnet, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Foreningen Grønlandske Børn, Forsikring og Pension, FrikirkeNet, Færøernes Landsstyre, Global Biodiversity Information Facility (GBIF), GLS-A, Handels, Transport og Serviceerhvervene (DI), HK/Danmark, Indvandrermedicinsk klinik - Odense Universitetshospital, Indvandreradvisningen, Institut for Menneskerettigheder, International Organization for Migration (IOM), Jobrådgivernes brancheforening, Journalistforbundet, Justitia, Kirkernes Integrationstjeneste, KL – Kommunernes Landsforening, Knud Vilby (på vegne af Fredsfonden), Kommunernes Revision, Kriminalforsorgsforeningen, Kristelig Arbejdsgiverforening, Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed (Kvindefredsligaen), Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet), Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen af nuværende og tidligere psykiatribrugere, Landsforeningen KRIM, Landsforeningen SIND, Landsorganisation af kvindekrisecentre (LOKK), Mellemfolkeligt Samvirke, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Plums Fond for fred økologi og bæredygtighed (Tidl. Fredsfonden), Politiforbundet, PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, PTU – Livet efter ulykken, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Røde Kors, Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, Samtlige byretter, SOS Racisme, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Sø- og Handelsretten, Udlændingenævnet, Ungdommens Røde Kors, UNHCR (Regional Representation for Northern Europe), Work-live-stay Southern Denmark, Ægteskab uden grænser, Ældresagen, Aalborg Universitet (Juridisk Institut) og Aarhus Universitet (Juridisk Institut), Aarhus Erhverv/International Community, 3F og 3F Privat Service og Hotel og Restauration (3F PSHR).

## UDKAST

<b>10. Sammenfattende skema</b>		
	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang/hvis nej, anfør »Ingen«)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang/hvis nej, anfør »Ingen«)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	[Under udarbejdelse]	[Under udarbejdelse]
Implementeringskonsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet m.v.	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Klimamæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Miljø- og naturmæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget vurderes at være i overensstemmelse med EU-retten. Der henvises til pkt. 8.	
Er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering (der i relevant omfang	<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <span>Ja</span> <span>Nej</span> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;">X</div>	

## UDKAST

også gælder ved implementering af ikke-erhvervsrettet EU-regulering) (sæt X)	
------------------------------------------------------------------------------	--

## *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

### *Til § 1*

#### Til nr. 1

Efter udlændingelovens § 9, stk. 13, kan opholdstilladelse efter stk. 1, nr. 1 (ægtefællesammenføring), medmindre ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, ikke gives, såfremt den herboende person inden for en periode på 10 år inden tidspunktet for afgørelsen for et eller flere forhold begået mod en ægtefælle eller samlever ved endelig dom er idømt betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter, for overtrædelse af straffelovens § 213, § 216, stk. 1, § 225, jf. § 216, stk. 1, § 233, stk. 1 og 2, §§ 233 a, 237, 243-246, 250, 260, 261, 262 a eller 266.

Bestemmelsen indebærer, at der gælder en 10-årig karensperiode, i hvilken der som udgangspunkt ikke kan opnås ægtefællesammenføring med en herboende person, hvis den pågældende ved endelig dom er idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for de angivne former for kriminalitet begået mod en tidligere ægtefælle eller samlever.

Det foreslås at ændre udlændingelovens § 9, stk. 13, således at »frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter« ændres til »fængselsstraf eller en anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og den herboende person ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

Med henblik på at ensarte terminologien i udlændingeloven og i den forbindelse anvende den terminologi, der anvendes i straffeloven, foreslås det således for det første, at »frihedsstraf« erstattes med »fængselsstraf«.

For det andet foreslås nogle sproglige præciseringer af den del af bestemmelsen, der vedrører den situation, hvor den pågældende ikke er idømt fængselsstraf, men en anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, så det fremgår mere tydeligt, at bestemmel-

sen omfatter de tilfælde, hvor den pågældende ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en anden strafferetlig retsfølge.

Der er således alene tale om sproglige justeringer, der ikke vil medføre ændringer af materiel karakter.

Til nr. 2

Efter udlændingelovens § 9, stk. 15, nr. 1, kan opholdstilladelse efter stk. 1, nr. 1, litra e, medmindre ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derimod, kun gives, såfremt den herboende person ikke er idømt ubetinget straf af mindst 6 måneders fængsel eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed.

Bestemmelsen omhandler ægtefællesammenføring til andre udlændinge end nordiske statsborgere og flygtninge og indebærer, at ægtefællesammenføring som udgangspunkt ikke kan opnås, hvis den herboende person er idømt ubetinget straf af mindst 6 måneders fængsel eller en anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og den herboende person ville være idømt mindst 6 måneders ubetinget fængsel, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge.

Det foreslås at ændre udlændingelovens § 9, stk. 15, nr. 1, således at »anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed« ændres til »en anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og den herboende person ville være idømt mindst 6 måneders ubetinget fængsel, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

Forslaget vil alene indebære sproglige præciseringer af den del af bestemmelsen, der vedrører den situation, hvor den pågældende ikke er idømt fængselsstraf, men en anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, således det vil komme til at fremgå mere tydeligt, at bestemmelsen omfatter de tilfælde, hvor den pågældende ville være idømt 6 måneders ubetinget fængsel, hvis der ikke var idømt en anden strafferetlig retsfølge.



Forslaget vil således ikke medføre ændringer af materiel karakter.

Til nr. 3

Efter udlændingelovens § 9, stk. 23, kan opholdstilladelse efter stk. 1, nr. 2, medmindre ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, ikke gives, såfremt den i Danmark fastboende person eller dennes ægtefælle eller samlever inden for en periode på 10 år inden tidspunktet for afgørelsen for et eller flere forhold begået mod et eller flere mindreårige børn ved endelig dom er idømt betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter, for overtrædelse af straffelovens § 210, stk. 1 eller 3, jf. stk. 1, §§ 213, 215, 215 a, 216, 218, 219, 222, 223, § 224, stk. 1, § 225, jf. §§ 216, 218, 219, 222, 223 eller § 224, stk. 1, §§ 226, 232, § 233, stk. 1 og 2, §§ 233 a, 235, 237, 243-246, 250, 260, 260 a, 261, § 262 a, stk. 2, eller § 266.

Bestemmelsen indebærer, at der som udgangspunkt gælder en karenperiode på 10 år for familiesammenføring med børn under 15 år, hvis den herboende person eller dennes ægtefælle eller samlever er idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og den pågældende ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge, for seksuelle overgreb eller anden personfarlig kriminalitet mod mindreårige børn.

Efter udlændingelovens § 9 j, stk. 7, kan opholdstilladelse efter stk. 1, medmindre særlige grunde taler derfor, ikke gives, hvis værtspersonen eller dennes ægtefælle eller samlever inden for en periode på 10 år inden tidspunktet for afgørelsen for et eller flere forhold begået mod en person, der på gerningstidspunktet var au pair hos den domfældte, ved endelig dom er idømt betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter, for overtrædelse af straffelovens § 216, stk. 1, § 225, jf. § 216, stk. 1, § 233, stk. 1 og 2, §§ 233 a, 237, 243-246, 250, 260, 261, 262 a, 262 b eller 266.

Bestemmelsen indebærer, at der som udgangspunkt gælder en karenperiode på 10 år for opholdstilladelse med henblik på au pair-ophold, hvis værts-

personen eller dennes ægtefælle eller samlever er idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og den pågældende ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge, for seksuelle overgreb eller anden personfarlig kriminalitet mod en tidligere au pair-person hos den dømte.

Det foreslås at ændre udlændingelovens § 9, stk. 23, og § 9 j, stk. 7, således at »frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter« ændres til »fængselsstraf eller en anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og den pågældende ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

Med henblik på at ensarte terminologien i udlændingeloven og i den forbindelse anvende den terminologi, der anvendes i straffeloven, foreslås det således for det første, at »frihedsstraf« erstattes med »fængselsstraf«.

For det andet foreslås sproglige præciseringer af den del af bestemmelserne, der vedrører den situation, hvor den pågældende ikke er idømt fængselsstraf, men en anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, så det fremgår mere tydeligt, at bestemmelserne omfatter de tilfælde, hvor den pågældende ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en anden strafferetlig retsfølge.

Der er således alene tale om sproglige justeringer, der ikke vil medføre ændringer af materiel karakter.

Til nr. 4

Det fremgår af udlændingelovens § 10, stk. 2, nr. 1 og 2, at en udlænding uden for de i stk. 1 nævnte tilfælde – dvs. forhold, der udelukker fra opholdstilladelse – ikke, medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, kan gives opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, 9 i-9 n, 9 p eller 9 q, hvis 1) udlændingen uden for landet er dømt for et forhold, som kunne medføre udvisning efter §§ 22, 23 eller 24, såfremt pådømmelsen var sket her i landet, eller hvis 2) der er alvorlig grund til at antage, at udlændingen uden for landet har begået en lovovertrædelse, som kunne medføre udvisning efter §§ 22, 23 eller 24.

Det foreslås at ændre § 10, stk. 2, nr. 1 og 2, således at »§§ 22, 23 eller 24« ændres til »§§ 22 eller 23«.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 17 og 18, hvorved det foreslås at nyaffatte udlændingelovens §§ 22 og 23 og at ophæve udlændingelovens § 24.

Til nr. 5

Det fremgår af udlændingelovens § 10, stk. 3, 1. pkt., at en udlænding, som har indrejseforbud, jf. § 32, stk. 1, i forbindelse med udvisning efter §§ 22-24 eller 25, eller som har et indrejseforbud, jf. § 32, stk. 1, nr. 5, i forbindelse med bortfald efter § 21 b, stk. 1, ikke kan gives opholdstilladelse efter §§ 7 og 8, medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor.

Det foreslås at ændre § 10, stk. 3, 1. pkt., således at »§§ 22-24 eller 25« ændres til »§§ 22, 23 eller 25«.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 17 og 18, hvorved det foreslås at nyaffatte udlændingelovens §§ 22 og 23 og at ophæve udlændingelovens § 24. Dette indebærer, at alle lovovertrædelser, der fører til en ubetinget fængselsstraf, vil kunne føre til udvisning, og det er vurderingen, at dette i et vist omfang vil medvirke til, at flere kriminelle udlændinge udvises. Det vil som konsekvens heraf kunne få betydning for antallet af udlændinge, der udelukkes fra opholdstilladelse som følge af § 10, stk. 3, 1. pkt.

Til nr. 6

Efter udlændingelovens § 10, stk. 4, kan en udlænding, som har indrejseforbud, jf. § 32, stk. 1, nr. 1 og 5, ikke gives opholdstilladelse efter § 8, stk. 3, og §§ 9-9 f, 9 i-9 n, 9 p eller 9 q, medmindre ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, dog tidligst 2 år efter udrejsen. Kravet om, at der skal være forløbet 2 år fra udrejsen, gælder dog ikke for en udlænding, som ikke er statsborger i et af de lande, der er nævnt i § 2, stk. 1 (tredjelandstatsborger), og som er udvist efter § 25 b eller er meddelt indrejseforbud efter § 32, stk. 1, nr. 2.

Udlændingelovens § 10, stk. 4, regulerer muligheden for opholdstilladelse på andet grundlag end asyl til udlændinge, der er meddelt indrejseforbud i forbindelse med udvisning, jf. § 32, stk. 1, nr. 1, eller bortfald af opholdstilladelse, jf. § 32, stk. 1, nr. 5.

Det fremgår af udlændingelovens § 32, stk. 1, nr. 2, jf. stk. 3, at der som det klare udgangspunkt fastsættes et indrejseforbud, hvis udlændingen er pålagt at udrejse af landet straks eller ikke udrejser i overensstemmelse med en udrejsefrist, jf. § 33, stk. 2.

Før de ændringer af udlændingeloven, der blev gennemført med lov nr. 821 af 9. juni 2020 om ændring af udlændingeloven, integrationsloven og forskellige andre love (Forenkling af regler, herunder om klageadgangen til Udlændingenævnet og indrejseforbud, indførelse af en bagatelgrænse for tilbagebetaling af gebyr, præcisering af adgangen og ændring af kompetencen til at forlænge en udrejsefrist, opfølgning på evaluering af Danmarks anvendelse af Schengenreglerne om bl.a. tilbagesendelse og præcisering af rækkevidden af indrejseforbud omfattet af udsendelsesdirektivet m.v.), blev udlændinge, der var tredjelandstatsborgere, og som var pålagt at udrejse af landet straks, eller som ikke udrejste i overensstemmelse med en udrejsefrist, som udgangspunkt udvist og meddelt et indrejseforbud, jf. de dagældende bestemmelser i udlændingelovens § 25 b, stk. 2, og § 32, stk. 1.

De var derfor omfattet af den dagældende bestemmelse i udlændingelovens § 10, stk. 4, 1. pkt., hvorefter blandt andre udlændinge, der havde indrejseforbud efter § 32, stk. 1, ikke kunne gives opholdstilladelse efter § 8, stk. 3, §§ 9-9 f, 9 i-9 n, 9 p eller 9 q, medmindre ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, dog tidligst 2 år efter udrejsen.

Efter udlændingemyndighedernes praksis kan der også inden for perioden på 2 år meddeles opholdstilladelse efter de bestemmelser, der er nævnt i § 10, stk. 4, hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, dvs. hvis det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at meddele afslag.

Den daværende bestemmelse i udlændingelovens § 25 b, stk. 2, blev ophævet ved lov nr. 821 af 9. juni 2020, og i stedet blev der indført adgang til at meddele indrejseforbud efter udlændingelovens § 32, stk. 1, nr. 2, til udlændinge, som er pålagt at udrejse af landet straks eller ikke udrejser i overensstemmelse med en udrejsefrist.

I den forbindelse blev udlændingelovens § 10, stk. 4, 2. pkt., konsekvensændret, således at bestemmelsen fastslår, at blandt andre tredjelandsstatsborgere, der er meddelt indrejseforbud efter § 32, stk. 1, nr. 2, ikke er omfattet af 2-årskravet i § 10, stk. 4, 1. pkt. Det svarer til indholdet af den tidligere bestemmelse i § 10, stk. 4, 2. pkt., hvorefter 2-årskravet ikke gjaldt for tredjelandsstatsborgere, som var udvist efter § 25 b.

Ved en fejl blev § 10, stk. 4, 1. pkt., imidlertid ikke konsekvensændret i forhold til udlændinge, der meddeles indrejseforbud efter udlændingelovens § 32, stk. 1, nr. 2.

Der foreslås forskellige justeringer af udlændingelovens § 10, stk. 4.

For det første foreslås det at ændre *§ 10, stk. 4, 1. pkt.*, således at »jf. § 32, stk. 1, nr. 1 og 5« ændres til »efter § 32, stk. 1, nr. 1, 2 eller 5«.

Der er tale om en teknisk rettelse, som indebærer, at udlændinge, der har indrejseforbud efter udlændingelovens § 32, stk. 1, nr. 2, fordi de er pålagt at udrejse af landet straks eller ikke udrejser i overensstemmelse med en udrejsefrist, alene vil kunne meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 8, stk. 3, §§ 9-9 f, 9 i-9 n, 9 p eller 9 q, hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor. Det svarer til det, der var gældende før ændringerne af udlændingeloven ved lov nr. 821 af 9. juni 2020.

For det andet foreslås det i *§ 10, stk. 4, 1. pkt.*, at »og« udgår efter »§ 8, stk. 3«, således at opremsningen af de bestemmelser, hvorefter der alene kan meddeles opholdstilladelse, hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, fremstår korrekt. Der er alene tale om en sproglig rettelse.

For det tredje foreslås det i *§ 10, stk. 4, 1. pkt.*, at », dog tidligst 2 år efter udrejsen« udgår.

Som udlændingelovens § 10, stk. 4, 1. pkt., er formuleret, vil der tidligst 2 år efter udrejsen kunne gives opholdstilladelse efter de bestemmelser, der er nævnt i § 10, stk. 4, 1. pkt., til en udlænding med indrejseforbud efter § 32, stk. 1, nr. 1 eller 5, uanset at ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler for at meddele opholdstilladelse. Der sigtes herved til Danmarks internationale forpligtelser.

Kravet om, at der tidligst kan meddeles opholdstilladelse efter de bestemmelser, der er nævnt i udlændingelovens § 10, stk. 4, 2 år efter udlændingens udrejse, fremstår således absolut og foreslås at udgå af bestemmelsen, idet Danmarks internationale forpligtelser ikke giver mulighed for en absolut regel.

Der er alene tale om at præcisere § 10, stk. 4, således at den bringes i overensstemmelse med udlændingemyndighedernes praksis, hvorefter der også inden for perioden på 2 år meddeles opholdstilladelse efter de bestemmelser, der er nævnt i § 10, stk. 4, hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, dvs. hvis det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at meddele afslag.

Til nr. 7

Efter udlændingelovens § 10, stk. 4, 2. pkt., gælder kravet om, at der skal være forløbet 2 år fra udrejsen, ikke for en udlænding, som ikke er statsborger i et af de lande, der er nævnt i § 2, stk. 1 (tredjelandstatsborger), og som er udvist efter § 25 b eller er meddelt indrejseforbud efter § 32, stk. 1, nr. 2.

Kravet i udlændingelovens § 10, stk. 4, 2. pkt., henviser til kravet i § 10, stk. 4, 1. pkt., om, at der tidligst kan meddeles opholdstilladelse efter de bestemmelser, der er nævnt i udlændingelovens § 10, stk. 4, 2 år efter udlændingens udrejse.

Som konsekvens af, at 2-årskravet i § 10, stk. 4, 1. pkt., foreslås ophævet, jf. lovforslagets § 1, nr. 6, foreslås det, at § 10, stk. 4, 2. pkt., ophæves.

Til nr. 8

Det fremgår af udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 2, at det er en betingelse for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse, at udlændingen ikke er idømt ubetinget straf af mindst 6 måneders fængsel eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed.

Det foreslås at ændre udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 2, således at »anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberø-

velse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed« ændres til »en anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og den herboende person ville være idømt mindst 6 måneders fængsel, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

Forslaget indebærer alene sproglige præciseringer af den del af bestemmelsen, der vedrører den situation, hvor den pågældende ikke er idømt fængselsstraf, men en anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, således det kommer til at fremgå mere tydeligt, at bestemmelsen omfatter de tilfælde, hvor den pågældende ville være idømt mindst 6 måneders fængsel, hvis der ikke var idømt en anden strafferetlig retsfølge.

Forslaget vil således ikke medføre ændringer af materiel karakter.

Til nr. 9

Efter udlændingelovens § 11, stk. 9, kan en udlænding, der uden for de tilfælde, der er nævnt i stk. 3, nr. 2 og 3, her i landet er idømt betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter, ikke meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse før efter udløbet af de tidsrum, der er nævnt i § 11 a.

Bestemmelsen indebærer, at en udlænding, der er idømt en fængselsstraf, som ikke fører til udelukkelse fra tidsubegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 2 eller 3, eller en anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og som ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge, først kan opnå tidsubegrænset opholdstilladelse efter udløbet af de karensperioder, der er nævnt i udlændingelovens § 11 a.

Det foreslås at ændre udlændingelovens § 11, stk. 9, således at »frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter« ændres til »fængselsstraf eller en anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

Med henblik på at ensarte terminologien i udlændingeloven og i den forbindelse anvende den terminologi, der anvendes i straffeloven, foreslås det således for det første, at »frihedsstraf« erstattes med »fængselsstraf«.

For det andet foreslås sproglige præciseringer af den del af bestemmelsen, der vedrører den situation, hvor den pågældende ikke er idømt fængselsstraf, men en anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, så det kommer til at fremgå mere tydeligt, at bestemmelsen omfatter de tilfælde, hvor den pågældende ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en anden strafferetlig retsfølge.

Der er således alene tale om sproglige justeringer, der ikke vil medføre ændringer af materiel karakter.

Til nr. 10

Bestemmelserne i udlændingelovens § 11 a, § 24 a, § 27, stk. 5, og § 39 a indeholder en række henvisninger til terminologien frihedsstraf.

Med henblik på at ensarte terminologien i udlændingeloven og i den forbindelse anvende den terminologi, der anvendes i straffeloven, foreslås det at ændre § 11 a, stk. 1, § 11 a, stk. 1, nr. 1 og 2, § 11 a, stk. 2, § 11 a, stk. 2, nr. 1, 2 og 3, § 11 a, stk. 4, § 24 a, nr. 2, to steder i § 27, stk. 5, og § 39 a, stk. 3, nr. 1 og 2, således at »frihedsstraf« erstattes med »fængselsstraf«.

Der er således alene tale om sproglige justeringer, der ikke vil medføre ændringer af materiel karakter.

Til nr. 11

Efter udlændingelovens § 11 a, stk. 1, nr. 1, er betinget frihedsstraf med vilkår om samfundstjeneste til hinder for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse i 7 år og 6 måneder fra tidspunktet for afsigelse af endelig dom, dog altid indtil udløbet af den prøvetid, der er fastsat i dommen.



## UDKAST

Efter udlændingelovens § 11 a, stk. 1, nr. 2, er anden betinget frihedsstraf til hinder for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse i 6 år fra tidspunktet for afsigelse af endelig dom, dog altid indtil udløbet af den prøvetid, der er fastsat i dommen.

Det følger imidlertid af straffelovens § 56, stk. 2, 2. pkt., at prøvetiden i almindelighed ikke kan overstige 3 år. Under særlige omstændigheder kan der dog fastsættes en prøvetid på indtil 5 år, jf. 3. pkt.

Endvidere følger det af straffelovens § 63, stk. 3, 1. pkt., at der i en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste fastsættes en prøvetid på højst 2 år.

Det betyder, at perioden, hvor tidsubegrænset opholdstilladelse ikke kan meddeles som følge af en betinget frihedsstraf, jf. udlændingelovens § 11 a, stk. 1, nr. 1 og 2, altid vil være længere end prøvetiden fastsat i dommen.

Det foreslås derfor at ændre udlændingelovens § 11 a, stk. 1, nr. 1 og 2, således at », dog altid indtil udløbet af den prøvetid, der er fastsat i dommen« udgår.

Til nr. 12

Efter udlændingelovens § 11 a, stk. 4, er en delvis betinget frihedsstraf uden for de tilfælde, der er nævnt i § 11, stk. 3, nr. 2 og 3, til hinder for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse i det tidsrum, som den ubetingede del af frihedsstraffen ville give anledning til, jf. stk. 2.

Bestemmelsen fastsætter karenperioden for opnåelse af tidsubegrænset opholdstilladelse i tilfælde, hvor en udlænding er idømt en delvis betinget fængselsstraf.

Med henblik på at ensarte terminologien i udlændingeloven og i den forbindelse anvende den terminologi, der anvendes i straffeloven, foreslås det at ændre § 11 a, stk. 4, således at »frihedsstraffen« erstattes med »fængselsstraffen«.

Der er således alene tale om sproglige justeringer, der ikke vil medføre ændringer af materiel karakter.

Til nr. 13

Efter udlændingelovens § 11 a, stk. 6, er anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en betinget eller ubetinget frihedsstraf, uden for de tilfælde, der er nævnt i § 11, stk. 3, nr. 2 og 3, til hinder for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse i følgende tidsrum 1) dom til ambulant behandling med mulighed for hospitalsindlæggelse, jf. straffelovens §§ 68 og 69, er til hinder for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse i 6 år fra tidspunktet for rettens endelige bestemmelse om foranstaltningens ophævelse, dog mindst 9 år fra tidspunktet for rettens endelige bestemmelse om idømmelse af foranstaltningen, jf. stk. 7, 2) dom til behandling, jf. straffelovens §§ 68 og 69, er til hinder for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse i 9 år fra tidspunktet for rettens endelige bestemmelse om foranstaltningens ophævelse, dog mindst 12 år fra tidspunktet for rettens endelige bestemmelse om idømmelse af foranstaltningen, jf. stk. 7, 3) dom til anbringelse i hospital, jf. straffelovens §§ 68 og 69, er til hinder for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse i 12 år fra tidspunktet for rettens endelige bestemmelse om foranstaltningens ophævelse, dog mindst 15 år fra tidspunktet for rettens endelige bestemmelse om idømmelse af foranstaltningen, jf. stk. 7, 4) dom til forvaring, jf. straffelovens § 68, jf. § 70, og § 70, er til hinder for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse i 30 år fra tidspunktet for rettens endelige bestemmelse om foranstaltningens ophævelse, jf. stk. 7.

Bestemmelsen fastsætter karenperioder for opnåelse af tidsubegrænset opholdstilladelse i de tilfælde, hvor udlændingen ikke er udelukket fra at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse som følge af kriminalitet, jf. udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 2 og 3, og hvor udlændingen er idømt en anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse og ville være idømt en betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge.

Det foreslås for det første at ændre § 11 a, stk. 6, således at »Anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en betinget eller ubetinget frihedsstraf« ændres til »En anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og hvor der ville være idømt en betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

Med henblik på at ensarte terminologien i udlændingeloven og i den forbindelse anvende den terminologi, der anvendes i straffeloven, foreslås det således, at »frihedsstraf« erstattes med »fængselsstraf«. Endvidere indebærer forslaget sproglige præciseringer af bestemmelsen, således at det vil fremgå mere tydeligt, at bestemmelsen omfatter de tilfælde, hvor den pågældende ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en anden strafferetlig retsfølge.

Der er alene tale om sproglige justeringer, der ikke vil medføre ændringer af materiel karakter.

Efter udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 3, kan der, medmindre der er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen efter § 19, efter ansøgning meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse til en udlænding over 18 år, hvis udlændingen ikke er idømt ubetinget straf af mindst 60 dages fængsel for overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13 eller §§ 210, 215, 215 a, 216 eller 222-224, § 225, jf. § 216, §§ 243-246, § 260, stk. 2 eller 3, eller § 260 a.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 3, omfatter således ubetinget straf af mindst 60 dages fængsel for overtrædelse af en række bestemmelser i straffeloven, men ikke andre strafferetlige retsfølger.

Det foreslås at ændre § 11 a, stk. 6, således at »og 3« udgår.

Henvisningen til § 11, stk. 3, nr. 3, i § 11 a, stk. 6, er misvisende og foreslås at udgå. Der er alene tale om en teknisk rettelse.

Til nr. 14

Det fremgår af udlændingelovens § 11 a, stk. 9, at hvis en udlænding flere gange er idømt betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for lovovertrædelser, der ville have medført straf af denne karakter, beregnes de i stk. 1, 2 og 4-6 nævnte tidsrum ud fra den sidst idømte retsfølge, medmindre tidsrummet herved bliver kortere end det tidsrum, der efter stk. 1, 2 eller 4-6 er gældende for udlændingen efter en tidligere idømt retsfølge.

Bestemmelsen vedrører beregningen af de karensperioder, der er indeholdt i udlændingelovens § 11 a, stk. 1, 2 og 4-6, i tilfælde, hvor en udlænding

flere gange er idømt betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og hvor udlændingen ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge.

Det foreslås at ændre udlændingelovens § 11 a, stk. 9, således at »frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for lovovertrædelser, der ville have medført en straf af denne karakter« ændres til »fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og hvor udlændingen ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

Med henblik på at ensarte terminologien i udlændingeloven og i den forbindelse anvende den terminologi, der anvendes i straffeloven, foreslås det således for det første, at »frihedsstraf« erstattes med »fængselsstraf«.

For det andet foreslås sproglige præciseringer af den del af bestemmelsen, der vedrører den situation, hvor den pågældende ikke er idømt fængselsstraf, men en anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, så det kommer til at fremgå mere tydeligt, at bestemmelsen omfatter de tilfælde, hvor den pågældende ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en anden strafferetlig retsfølge.

Der er således alene tale om sproglige justeringer, der ikke vil medføre ændringer af materiel karakter.

Til nr. 15

Udlændingelovens § 14 a, stk. 1, vedrører muligheden for, at asylansøgere under visse betingelser får adgang til at tage beskæftigelse uden en arbejdstilladelse.

Det fremgår af udlændingelovens § 14 a, stk. 2, nr. 3, at dette ikke gælder for udlændinge, der er idømt betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse begået her i landet, der ville have medført en straf af denne karakter.

Det foreslås at ændre § 14 a, stk. 2, nr. 3, således at »frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse begået her i landet, der ville have medført en straf af denne karakter« ændres til »fængselsstraf eller en anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og som ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

Med henblik på at ensarte terminologien i udlændingeloven og i den forbindelse anvende den terminologi, der anvendes i straffeloven, foreslås det således for det første, at »frihedsstraf« erstattes med »fængselsstraf«.

For det andet foreslås sproglige præciseringer af den del af bestemmelsen, der vedrører den situation, hvor den pågældende ikke er idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, men en anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, således at det vil fremgå mere tydeligt, at bestemmelsen omfatter de tilfælde, hvor den pågældende ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en anden strafferetlig retsfølge.

Der er således alene tale om sproglige justeringer, der ikke vil medføre ændringer af materiel karakter.

Til nr. 16

Det fremgår af udlændingelovens § 19, stk. 5, at en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse kan inddrages, såfremt en administrativ myndighed i et andet Schengenland eller i et land, der er tilknyttet Den Europæiske Union, på baggrund af omstændigheder, der her i landet kunne medføre udvisning efter §§ 22-24, § 25, § 25 a, stk. 1 eller stk. 2, nr. 3, eller § 25 c, har truffet endelig afgørelse om udsendelse af en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union. Er afgørelsen om udsendelse truffet på baggrund af et strafbart forhold, kan opholdstilladelsen alene inddrages, hvis udlændingen er dømt for en lovovertrædelse, der i det pågældende land kan medføre en straf af mindst 1 års fængsel. Stk. 3, 2. pkt., finder tilsvarende anvendelse. Der kan ikke træffes afgørelse om inddragelse efter 1. pkt., hvis udlændingen er familiemedlem til en statsborger i et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, som har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, jf. § 2, stk. 4.

## UDKAST

Det fremgår af udlændingelovens § 24 b, at er der i medfør af § 26, stk. 2, ikke grundlag for at udvise en udlænding efter §§ 22-24, tildeles udlændingen en advarsel om, at hvis den pågældende begår nyt strafbart forhold, vil der ved en afgørelse om udvisning ved dom på det tidspunkt skulle lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet, fordi den pågældende ikke tidligere er udvist af den grund, at dette med sikkerhed ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. § 26, stk. 2.

Det fremgår af udlændingelovens § 42 a, stk. 11, at Udlændingestyrelsen eller Hjemrejsestyrelsen, medmindre særlige grunde taler derimod, skal bestemme, at en udlænding, hvis opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, er bortfaldet, jf. § 32, stk. 1, eller § 21 b, stk. 1, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, en udlænding, der har fået afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, en udlænding, der er udvist ved endelig dom efter §§ 22-24, og som ikke er varetægtsfængslet efter hjemrejselovens § 14, en udlænding, hvis opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet efter § 21 b, stk. 1, og en udlænding, der er udvist efter § 25, ikke får udbetalt kontante ydelser, jf. § 42 b, stk. 1, 3, 8 og 9, når den pågældende er indkvarteret på et indkvarteringssted, jf. stk. 5, hvor der er en vederlagsfri bospisningsordning, eller at udlændingen alene får udbetalt grundydelse, jf. § 42 b, stk. 1 og 2, forsørgertillæg, jf. § 42 b, stk. 3 og 7, og nedsat forsørgertillæg, jf. § 42 b, stk. 3, 6 og 7, når den pågældende er indkvarteret på et indkvarteringssted, jf. stk. 5, uden en vederlagsfri bospisningsordning, såfremt de i nærmere betingelser fastsat i nr. 1-7 er opfyldt.

Det foreslås at ændre § 19, stk. 5, 1. pkt., § 24 b og § 42 a, stk. 11, således at »§§ 22-24« ændres til »§§ 22 eller 23.«

Der er tale om en række konsekvensændringer som følge af lovforslagets § 1, nr. 17 og 18, hvorved det foreslås at nyaffatte udlændingelovens §§ 22 og 23 og at ophæve udlændingelovens § 24.

Til nr. 17 og 18

Efter udlændingelovens § 22 kan en udlænding, som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 9 år, og en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2 (asyl), som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 8 år, udvises, hvis 1) udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 3 års fængsel, eller anden strafferetlig

retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed, 2) hvis udlændingen for flere strafbare forhold idømmes ubetinget straf af mindst 1 års fængsel eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed, 3) hvis udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 1 års fængsel eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed, og tidligere her i landet er idømt ubetinget fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af karakter, 4) hvis udlændingen efter lov om euforiserende stoffer eller straffelovens § 191 eller § 290, når udbyttet er opnået ved overtrædelse af lov om euforiserende stoffer eller straffelovens § 191, idømmes ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter, 5) hvis udlændingen efter § 59, stk. 8, eller straffelovens § 125 a idømmes ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter, 6) hvis udlændingen efter bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 eller efter straffelovens § 119, stk. 1 og 2 og stk. 4, 2. pkt., jf. 1. pkt., § 119 b, § 123, § 136, § 180, § 181, § 183, stk. 1 og 2, § 183 a, § 184, stk. 1, § 186, stk. 1, § 187, stk. 1, § 193, stk. 1, § 208, stk. 1, § 210, stk. 1 og 3, jf. stk. 1, § 215, § 216, § 222, § 225, jf. §§ 216 og 222, § 226, § 235, § 237, § 241, 2. pkt., §§ 243-246, § 249, 2. pkt., § 250, § 252, stk. 1 og 2, § 253, stk. 2, § 260 a, § 261, stk. 2, § 262 a, § 276, jf. § 286, § 276 a, jf. § 286, §§ 278-283, jf. § 286, § 279, jf. § 285, hvis forholdet angår socialt bedrageri, § 288, § 289, § 289 a, § 290, stk. 2, § 291, stk. 1, jf. stk. 4, eller § 291, stk. 2, idømmes ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter, 7) hvis udlændingen efter straffelovens §§ 260 eller 266 under henvisning til, at den pågældende har tvunget nogen til at indgå ægteskab, til at indgå i en religiøs vielse uden borgerlig gyldighed eller til at indgå i et andet ægteskabslignende forhold mod eget ønske eller har fastholdt nogen ved tvang i et sådant ægteskab eller forhold, idømmes ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter, eller 8) udlændingen efter

straffelovens § 192 a, § 10, stk. 1, jf. §§ 1 og 2, i lov om våben og eksplosivstoffer, § 59, stk. 4, jf. § 18, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1444 af 1. december 2016 om våben og ammunition m.v., eller § 7, jf. §§ 1 og 2, i lov om knive og blankvåben m.v., idømmes ubetinget frihedsstraffeller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter.

Efter udlændingelovens § 23 kan en udlænding, som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 5 år, udvises 1) af de grunde, der er nævnt § 22, 2) hvis udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 1 års fængsel eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed, 3) hvis udlændingen for flere strafbare forhold idømmes ubetinget straf af mindst 6 måneders fængsel eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed, eller 4) hvis udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 6 måneders fængsel eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed, og tidligere her i landet er idømt ubetinget fængselsstraffeller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter.

Efter udlændingelovens § 24 kan andre udlændinge, dvs. udlændinge, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 5 år, udvises af de grunde, der er nævnt i §§ 22 eller 23, eller hvis udlændingen idømmes betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter.

Udlændingelovens regler i §§ 22-24 om udvisning ved dom for strafbart forhold er således først og fremmest bygget op som en såkaldt trappestigeordning, der indebærer, at jo længere tid en udlænding har opholdt sig her i landet, desto grovere kriminalitet (længere fængselsstraf) skal der til, før den pågældende kan udvises. Denne trappestigeordning er udtryk for et proportionalitetsprincip, hvor der på den ene side tages hensyn til udlændingens tilknytning til Danmark, som giver sig til udtryk ved bl.a. varigheden af den



pågældendes ophold her i landet, og på den anden side bl.a. hensynet til at sikre den offentlige orden og forebygge kriminalitet i det danske samfund.

Udlændingelovens § 22, nr. 1-3, er et udtryk for, at udlændinge, der har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 9 år (8 år for flygtninge), har den bedste beskyttelse mod udvisning. For denne gruppe udlændinge er der som udgangspunkt først hjemmel til udvisning ved idømmelse af ubetinget fængselsstraf af enten mindst 3 års fængsel, af mindst 1 års fængsel, hvis straffen er tildelt på baggrund af flere strafbare forhold, eller af mindst 1 års fængsel, hvis udlændingen tidligere her i landet er idømt ubetinget fængselsstraf.

Udlændingelovens § 23 vedrører udlændinge, der har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 5 år – men ikke i mere end de sidste 9 år (8 år for flygtninge), som er omfattet af § 22. Udlændingelovens § 23 giver hjemmel til at udvise denne gruppe udlændinge som følge af ubetinget fængselsstraf af enten mindst 1 års fængsel, af mindst 6 måneders fængsel, hvis straffen er tildelt på baggrund af flere strafbare forhold, eller af mindst 6 måneders fængsel, hvis udlændingen tidligere her i landet er idømt ubetinget fængselsstraf.

Udlændinge, der ikke har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 5 år, har den laveste grad af beskyttelse mod udvisning, idet der er hjemmel til at udvise denne gruppe udlændinge som følge af idømmelse af både betinget og ubetinget fængselsstraf, jf. udlændingelovens § 24.

Som et supplement til trappestigeordningen er der blevet indført en skærpet adgang til at udvise udlændinge, der idømmes ubetinget fængselsstraf for en række nærmere bestemte overtrædelser af navnlig straffeloven. Det betyder, at disse lovovertrædelser kan medføre udvisning uden særlige begrænsninger som følge af længden af udlændingens ophold her i landet og længden af den idømte straf. Denne skærpede udvisningsadgang er indeholdt i udlændingelovens § 22, nr. 4-8, og omfatter en lang række forbrydelser, herunder forbrydelser mod statens sikkerhed, narkotikakriminalitet samt visse forbrydelser i familieforhold, seksualforbrydelser, herunder voldtægt, forbrydelser mod liv og legeme og formueforbrydelser. Adgangen omfatter således en række kriminalitetsformer, og den er løbende blevet udvidet med flere delikter.

Det betyder, at der er hjemmel til at udvise alle udlændinge, der idømmes ubetinget fængselsstraf for at have begået disse nærmere angivne lovovertrædelser, uanset varigheden af opholdet her i landet og længden af den idømte fængselsstraf, jf. udlændingelovens § 22, nr. 4-8, § 23, nr. 1, og § 24, nr. 1. Som nævnt ovenfor vil udlændinge, der ikke har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 5 år, også kunne udvises ved betinget fængselsstraf, jf. udlændingelovens § 24, nr. 2.

Generelt gælder det, at en anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, sidestilles med fængselsstraf. En anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, omfatter bl.a. dom til anbringelse efter straffelovens §§ 68 eller 69, dom til forvaring efter straffelovens § 70 og dom til ungdomssanktion efter straffelovens § 74 a.

Hvis der efter de beskrevne regler i udlændingelovens §§ 22-24 er hjemmel til at udvise en udlænding, skal der ske udvisning, medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Er udlændingen omfattet af EU-reglerne, kan udvisning dog kun ske inden for rammerne af EU-retten, jf. udlændingelovens § 26 b.

Ved vurderingen af, om udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, er navnlig EMRK artikel 8 om ret til respekt for privatliv og familieliv relevant. Menneskerettighedsdomstolens vurdering foretages på baggrund af en samlet og konkret afvejning af en række elementer, herunder kriminalitetens art og grovhed (herunder straffens længde, tidligere domme for strafbart forhold og eventuelle tidligere advarsler om udvisning) over for udlændingens tilknytning til Danmark, herunder varigheden af udlændingens ophold i Danmark, udlændingens familiesituation og fastheden af udlændingens sociale, kulturelle og familiemæssige bånd med Danmark og det land, som udlændingen udvises til. Herudover indgår indrejseforbuddets længde også som et element, der tillægges betydning ved Menneskerettighedsdomstolens vurdering. Det følger af praksis fra Menneskerettighedsdomstolen, at den vægt, der må lægges på de enkelte elementer, nødvendigvis varierer efter den enkelte sags konkrete omstændigheder.

Det foreslås for det første i § 22, *stk. 1*, at en udlænding, der idømmes ubetinget fængselsstraf, udvises, jf. dog § 26, *stk. 2*.

## UDKAST

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, uanset straffens længde og uanset kriminalitetens art. Det vil betyde, at trappestigeordningen helt afskaffes i forhold til tilfælde, hvor der idømmes ubetinget fængselsstraf, og at det alene vil være Danmarks internationale forpligtelser, der sætter grænsen for udvisning ved idømmelse af ubetinget fængselsstraf.

Det foreslås i *stk. 2*, at udlændinge, der har haft lovligt ophold her i landet i de sidste 5 år eller derunder, ligeledes udvises ved idømmelse af betinget fængselsstraf, jf. dog § 26, stk. 2.

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.

Det foreslås for det andet i § 23, at en udlænding, 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.

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 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 vurderes egnet til 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 vurderet egnet til almindelig straf.

Dette svarer til den gældende ordning, hvorefter en anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, sidestilles med fængselsstraf.

En afgørelse om udvisning vil fortsat skulle træffes i to led, således at det først vurderes, om det kriminelle forhold giver adgang til udvisning efter de foreslåede bestemmelser i udlændingelovens §§ 22 og 23, og at det dernæst vurderes, om udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. udlændingelovens § 26, stk. 2. Dette gælder dog ikke i forhold til udlændinge omfattet af EU-reglerne, hvor vurderingen af, om der kan ske udvisning, skal foretages efter den foreslåede § 26 b og ikke efter § 26, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 23.

Det foreslås for det tredje at ophæve udlændingelovens § 24.

Forslaget skal ses i sammenhæng med de foreslåede nye affattelser af udlændingelovens §§ 22 og 23, jf. ovenfor, herunder forslaget til § 22, stk. 2, der indholdsmæssigt svarer til den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 24, nr. 2. Der er således tale om en konsekvensændring som følge af forslaget om at nyaffatte §§ 22 og 23.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 19

Det fremgår af udlændingelovens § 24 b, stk. 1, at er der i medfør af § 26, stk. 2, ikke grundlag for at udvise en udlænding efter §§ 22-24, tildeles udlændingen en advarsel om, at hvis den pågældende begår nyt strafbart forhold, vil der ved en afgørelse om udvisning ved dom på det tidspunkt skulle lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet, fordi den pågældende ikke tidligere er udvist af den grund, at dette med sikkerhed ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. § 26, stk. 2.

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.

Det fremgår af 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.

EU-Domstolen har endvidere fastslået, at en tidligere straffedom som udgangspunkt kun kan 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. Der skal således altid foretages en vurdering af den pågældendes personlige adfærd. 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 foreslås, at der i § 24 b, efter stk. 1, som et *nyt stykke* indsættes en bestemmelse, som præciserer, at hvis der i medfør af § 26 b ikke er grundlag for at udvise en udlænding, der er omfattet af EU-reglerne, jf. § 2, stk. 1 og 2, efter §§ 22 eller 23, tildeles udlændingen en advarsel.

Med den foreslåede bestemmelse præciseres reglerne om adgangen til at meddele udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, en advarsel.

Det følger af den foreslåede bestemmelse, at i tilfælde, hvor en udlænding, der er omfattet af EU-reglerne dømmes for kriminalitet, jf. udlændingelovens §§ 22 eller 23, men hvor domstolene, efter en konkret bedømmelse, ikke finder, at betingelserne i udlændingelovens § 26 b om udvisning, er opfyldt, tildeler domstolene den pågældende en advarsel. Hvis den pågældende på et senere tidspunkt begår ny kriminalitet, og domstolene derfor på ny skal tage stilling til, om betingelserne for at udvise den pågældende er opfyldt, kan det indgå som et element i vurderingen, at den pågældende tidligere har begået kriminalitet.

## UDKAST

Det forhold, at en udlænding, der er omfattet af EU-reglerne, dømmes for kriminalitet, jf. udlændingelovens §§ 22 eller 23, og tildeles en advarsel efter den foreslåede § 24 b, stk. 2, fordi betingelserne for udvisning efter udlændingelovens § 26 b, ikke er opfyldt, vil således ikke i sig selv kunne medføre, at den pågældende automatisk udvises, hvis denne på ny begår kriminalitet, idet der på ny skal tages stilling til om der skal ske udvisning i overensstemmelse med EU-reglerne.

En tidligere straffedom for kriminalitet vil imidlertid kunne indgå i den konkrete trusselvurdering efter den foreslåede § 26 b, hvis den pågældende begår ny kriminalitet, og tidligere straffedomme kan tages i betragtning med henblik på vurderingen af risikoen for recidiv, som indgår som et led i trusselvurderingen. Gentagen kriminalitet, herunder gentagen småkriminalitet, vil på den baggrund tillige kunne tages i betragtning, selvom de enkelte overtrædelser ikke i sig selv vurderes at indebære, at den pågældende udgør en tilstrækkelig alvorlig trussel.

Til nr. 20

Det fremgår af udlændingelovens § 24 b, stk. 2, at tildeles en udlænding en advarsel efter stk. 1, skal retten i forbindelse med dommens afsigelse vejlede udlændingen om betydningen heraf.

Det foreslås at ændre § 24, stk. 2, der efter det foreslåede § 1, nr. 19 bliver stk. 3, således at der efter »stk. 1« indsættes »eller stk. 2«.

Den foreslåede ændring er en konsekvens af den foreslåede § 1, nr. 22, og betyder, at tildeles en udlænding en advarsel efter udlændingelovens § 24 b, stk. 1, eller den foreslåede § 24 b, stk. 2, vil retten i forbindelse med dommens afsigelse skulle vejlede udlændingen om betydningen heraf.

Til nr. 21

Det fremgår af udlændingelovens § 25 a, stk. 1, nr. 1, at en udlænding, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder, kan udvises, hvis udlændingen uden for de i §§ 22-24 nævnte tilfælde er dømt for overtrædelse af § 42 a, stk. 7, 5. pkt., jf. § 60, stk. 1, straffelovens §§ 119, 119 b, 243, 244, 266, 276-283 eller 290, toldlovens § 73, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 1, lov om våben og eksplosivstoffer eller lov om knive og blankvåben m.v., eller udlændingen over for politiet har erkendt overtrædelsen

eller er pågrebet under eller i umiddelbar tilknytning til udøvelsen af det strafbare forhold.

Det fremgår af udlændingelovens § 25 c, at en udlænding med opholdstilladelse efter § 9 f uden for de i §§ 22-24 nævnte tilfælde kan 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.

Det foreslås at ændre § 25 a, stk. 1, nr. 1, og § 25 c, således at »§§ 22-24« ændres til »§§ 22 og 23.«

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 17 og 18, hvorved det foreslås at nyaffatte udlændingelovens §§ 22 og 23 og at ophæve udlændingelovens § 24.

Til nr. 22

Det fremgår af udlændingelovens § 26, stk. 2, at en udlænding skal udvises efter §§ 22-24 og 25, medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. dog § 26 b.

Det foreslås at ændre § 26, stk. 2, således at »§§ 22-24 og 25« ændres til »§§ 22, 23 og 25.«

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 17 og 18, hvorved det foreslås at nyaffatte udlændingelovens §§ 22 og 23 og at ophæve udlændingelovens § 24.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 23

Efter udlændingelovens § 26 b kan udvisning af en udlænding, som er omfattet af EU-reglerne, kun ske i overensstemmelse med de principper, der efter EU-reglerne gælder for begrænsning af retten til fri bevægelighed.

I praksis indebærer den EU-retlige beskyttelse, at når det er konstateret, at betingelserne for udvisning i udlændingelovens kapitel 4 er opfyldt, skal der foretages en samlet og konkret vurdering af de begrænsninger i adgangen til at udvise, der følger af EU-retten.

De EU-regler, der gælder for begrænsning af retten til fri bevægelighed, findes i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (opholdsdirektivet). Direktivet fastsætter i kapitel VI betingelserne for, at en medlemsstat med henvisning til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed kan begrænse retten til indrejse og ophold for unionsborgere og deres familiemedlemmer.

Der henvises til gennemgangen af de relevante bestemmelser i opholdsdirektivet i pkt. 2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det foreslås, at udlændingelovens § 26 b nyaffattes.

Med nyaffattelsen indarbejdes opholdsdirektivets bestemmelser om ud- og afvisning i udlændingeloven. Disse bestemmelser er i dag gennemført ved EU-opholdsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1457 af 6. oktober 2020 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler om fri bevægelighed).

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.

Den foreslåede bestemmelse i § 26 b vil omfatte unionsborgere og statsborgere i EØS-lande og Schweiz samt deres familiemedlemmer uanset nationalitet. Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det foreslås i § 26 b, stk. 1, at udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, kun kan udvises, hvis deres personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, og udvisning sker af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, jf. dog det foreslåede stk. 5. Ved vurderingen af, om udvisning er proportional, må forhold, der ikke vedrører den individuelle sag, eller hensyn, som tjener generalpræventive eller økonomiske formål, ikke indgå. En tidligere straffedom vil ikke i sig selv begrunde en afgørelse om udvisning.

Bestemmelsen vil gennemføre opholdsdirektivets artikel 27, stk. 1 og 2.



Det følger af den foreslåede § 26 b, stk. 1, at det vil være en grundbetingelse for udvisning af udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne, at udvisning sker af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.

Ifølge EU-Domstolens retspraksis kan enhver lovovertrædelse i princippet være omfattet af begrebet ”den offentlige orden”. Se f.eks. Jipa, (C-33/07) præmis 23, og den deri nævnte retspraksis, og CS (C-304/14), præmis 38.

Begrebet ”den offentlige orden” er således i udgangspunktet bredt. Begrebet ”offentlig sikkerhed” er snævrere end begrebet offentlig orden, og derfor skal der som udgangspunkt mere til for at statuere, at en adfærd er i strid med den offentlige sikkerhed. En adfærd eller handling vil derfor kunne anses for at være i strid med den offentlige orden uden at være i strid med den offentlige sikkerhed. Der henvises herom til pkt. 2.2.1.4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Udover, at udvisningen skal være begrundet i hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, følger det af den foreslåede § 26 b, stk. 1, at det vil være en grundbetingelse for udvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne, at deres personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, som berører en grundlæggende samfundsinteresse.

Den trusselsvurdering, der vil skulle foretages i medfør af den foreslåede bestemmelse, er toledet. Der vil for det første skulle foretages en konkret bedømmelse af, om den pågældendes personlige adfærd kan anses for at udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, og for det andet, om truslen berører en grundlæggende samfundsinteresse.

Ifølge fast retspraksis er vurderingen af den personlige adfærd i almindelighed ensbetydende med en vurdering af, om den pågældende vil være tilbøjelig til fortsat at udvise en sådan adfærd i fremtiden, jf. herved f.eks. P.I. (C-348/09), præmis 30.

At truslen skal være ”umiddelbar” indebærer et krav om aktualitet, hvilket i almindelighed antages at indebære, at truslen vil skulle foreligge på det tidspunkt, hvor afgørelsen om udvisning træffes eller efterprøves.

Af begrundelsen for en afgørelse om udvisning vil det derfor skulle fremgå, hvordan den pågældendes handlinger eller adfærd 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).

I trusselsvurderingen vil bl.a. karakteren og grovheden af den begåede lovovertrædelse, hyppigheden og antallet af lovovertrædelser, den skade, der er forvoldt ved lovovertrædelserne, graden af den pågældendes personlige medvirken, om kriminaliteten er organiseret, om der er straffritagelsesgrunde og om der er idømt straf, herunder straffens art og varighed skulle indgå.

Der vil tillige skulle tages hensyn til den tid, der er gået, siden den pågældende handling 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. Dette vil bl.a. være relevant i gentagelsestilfælde eller i tilfælde, hvor den pågældende har siddet fængslet. Er der tale om gentagen, men mindre alvorlig kriminalitet, som ikke har ført til udvisning, og er der forløbet længere tid, siden den blev begået, vil det tale for, at den pågældendes adfærd ikke udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel.

Selv om konstateringen af en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, i almindelighed forudsætter en vurdering af, at den pågældende vil være tilbøjelig til fortsat at udvise den pågældende adfærd, som udgør en sådan trussel, kan det også tænkes, at det begåede forhold i sig selv opfylder trusselsbetingelsen. Myndigheder og domstole vil derfor efter en konkret og individuel vurdering kunne 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 udvisning, f.eks. i tilfælde af manddrab eller forsøg på manddrab eller lignende meget alvorlig kriminalitet.

Forhold, der ikke vedrører den individuelle sag, eller hensyn, der tjener generalpræventive formål, vil ikke kunne indgå ved afgørelsen om udvisning. Der vil derfor ikke kunne træffes afgørelse om udvisning med henblik på f.eks. at statuere et eksempel.

Ved trusselsvurderingen skal der for det andet 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.

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 50-52, om beskæftigelse, der var udøvet ulovligt uden den nødvendige opholds- og arbejdstilladelse. Se i samme retning Jipa (C-33/07) om en unionsborger, der tidligere var blevet hjemsendt på grund af ulovligt ophold i en anden medlemsstat og følgelig blev pålagt et udrejseforbud i sin oprindelsesmedlemsstat, og Calfa, (C-348/96) om besiddelse af ulovlige euforiserende stoffer til eget brug.

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 fandt, at adfærden ikke berørte en grundlæggende samfundsinteresse, kan nævnes Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2011, side 1794 (husfredskrænkelse) og Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2011, side 1800 (opbrydning af cykellås). Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2.1.4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

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 konkrete idømte straf have væsentlig betydning for vurderingen af, om en grundlæggende samfundsinteresse berøres.

I Højesterets dom 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).

I overensstemmelse med opholdsdirektivets artikel 27, stk. 1, 2. pkt., foreslås det i § 26 b, stk. 1, at der ikke må lægges økonomiske betragtninger til grund ved afgørelsen om udvisning.

Det følger endvidere af den foreslåede bestemmelse, at en tidligere straffedom ikke i sig selv vil kunne begrunde en afgørelse om udvisning.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med bl.a. forbuddet mod automatiske afgørelser uden individuel vurdering og aktualitetskravet i trusselsvurderingen.

EU-Domstolen har fastslået, at en tidligere straffedom som udgangspunkt kun kan få betydning i det omfang 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. Udvisning kan således ikke være en automatisk følge af en straffedom, og der skal altid foretages en individuel vurdering af den personlige adfærd, jf. f.eks. Calfa, (C-348/96). 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.

En tidligere straffedom for kriminalitet vil på den baggrund kunne indgå i den konkrete trusselsvurdering, hvis den pågældende begår ny kriminalitet, idet tidligere straffedomme vil kunne tages i betragtning med henblik på vurderingen af risikoen for recidiv, som indgår som en del af trusselsvurderingen. Gentagen kriminalitet, herunder gentagen småkriminalitet, vil på den baggrund tillige kunne tages i betragtning, selvom de enkelte overtrædelser ikke i sig selv vurderes at udgøre en tilstrækkelig alvorlig trussel, jf. EU-Kommissionens 2023-vejledning. Se endvidere i denne retning præmis 28-39 i Polat, (C-349/06).

Det følger af den foreslåede bestemmelse, at hvis det kan fastslås, at grundbetingelsen om, at den personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse

er opfyldt, og udvisning er begrundet i hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, skal der tillige foretages en vurdering af, om udvisningen er proportional.

Proportionalitetsvurderingen indebærer, at udvisningsafgørelsen konkret skal være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, 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 i den pågældendes udøvelse af retten til fri bevægelighed end udvisning, og som kunne have været lige så effektive i forhold til at sikre beskyttelse af den påberåbte grundlæggende samfundsinteresse.

Der skal i forlængelse heraf foretages en afvejning mellem på den ene side beskyttelsen af den grundlæggende samfundsinteresse, der kan begrunde en udvisning, og på den anden side de interesser hos den pågældende, der vedrører dennes udøvelse af retten til fri bevægelighed og ophold i egenskab af unionsborger og retten til respekt for privatliv og familieliv. Der henvises til bemærkningerne til det foreslåede stk. 4 nedenfor og til pkt. 2.2.1.4.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det foreslås i § 26 b, stk. 2, at udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, og som efter 5 års uafbrudt lovligt ophold her i landet har opnået ret til tidsubegrænset ophold, ikke må udvises i henhold til det foreslåede stk. 1, medmindre det er begrundet i alvorlige hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.

Den foreslåede bestemmelse vil gennemføre opholdsdirektivets artikel 28, stk. 2.

Det følger af den foreslåede bestemmelse, at unionsborgere og deres familiemedlemmer har en øget beskyttelse mod udvisning, når de efter 5 års uafbrudt lovligt ophold i Danmark har opnået ret til tidsubegrænset ophold.

Efter den foreslåede bestemmelse vil det være en betingelse for beskyttelse mod udvisning, at retten til tidsubegrænset ophold i Danmark er opnået på tidspunktet for den udviste adfærd. Det er uden betydning, efter hvilken bestemmelse i opholdsdirektivet, den tidsubegrænsede opholdsret er opnået.

Reglerne om ret til tidsubegrænset ophold for unionsborgere og deres familiemedlemmer følger af opholdsdirektivets kapitel IV, artikel 16-18. Bestemmelserne er gennemført i dansk ret ved EU-opholdsbekendtgørelsens kapitel 4, §§ 18-20.

Udgangspunktet er, at unionsborgere, der har haft lovligt ophold i værtsmedlemsstaten 5 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 5 år i træk har boet sammen med unionsborgeren, jf. direktivets artikel 16, stk. 1 og 2.

Vedrørende fortolkningen af ”lovligt har haft ophold”, følger det af EU-Domstolens dom af 21. december 2011 i de forenede sager C-424/10 og C-425/10, Ziolkowski m.fl., at et ophold i henhold til en medlemsstats nationale ret, som ikke opfylder betingelserne i direktivets artikel 7, stk. 1, ikke betragtes som lovligt ophold i henhold til opholdsdirektivets artikel 16, stk. 1. Det betyder, at en opholdsperiode, der opfylder betingelserne for lovligt ophold i henhold til dansk national ret, men som ikke opfylder betingelserne i opholdsdirektivets artikel 7, ikke kan indgå i beregningen af de fem års ophold, der kræves for at opnå tidsubegrænset ret til ophold efter opholdsdirektivets artikel 16. Det kunne eksempelvis være en tredjelandstatsborger, der har haft et forudgående ophold i Danmark, og som efterfølgende bliver familiemedlem til en unionsborger og dermed opnår rettigheder i henhold til opholdsdirektivet. Derimod kan opholdsperioder, som opfylder betingelserne for lovligt ophold i henhold til dansk ret, og som (også) opfylder betingelserne for lovligt ophold i opholdsdirektivets artikel 7, indgå i beregningen. Den foreslåede § 26 b, stk. 2, skal fortolkes på tilsvarende vis.

I forhold til betydningen af perioder af fravær fra værtsmedlemsstaten henvises til pkt. 2.2.1.4.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

EU-Domstolen har endvidere forholdt sig til perioder med afsoning og fastslået, at sådanne perioder ikke kan anses for at være lovligt ophold i opholdsdirektivets forstand og ikke kan medregnes med henblik på erhvervelse af retten til tidsubegrænset ophold, og at sådanne perioder afbryder opholdets uafbrudte karakter med hensyn til denne erhvervelse, jf. Onuekwere, (C-378/12), og M.G., (C-400/12).

Den femårige 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.

Udlændinge omfattet af EU-reglerne vil kunne 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 således resultatet af en faktuel situation, og udstedelsen af et registreringsbevis eller et opholdskort er konstaterende og ikke retsstiftende.

Efter den foreslåede § 26 b, stk. 2, vil der kun kunne ske udvisning, hvis det skyldes alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed. Dette indebærer, at der stilles skærpede krav til arten og grovheden af den handling, der skal begrunde udvisningen, herunder til begrundelsen for nødvendigheden og proportionaliteten af udvisningen i det konkrete tilfælde.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2.1.2.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger, og de deri nævnte domme fra Højesteret gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2020, side 132, og Ugeskrift for Retsvæsen 2021, side 4769 (dissens).

Det foreslås i § 26 b, stk. 3, at udlændinge, der er statsborgere i et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union eller er omfattet af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, jf. udlændingelovens § 2, stk. 1, ikke må udvises i henhold til stk. 1, medmindre det er bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed, når de pågældende 1) har haft lovligt ophold her i landet i de 10 forudgående år, eller 2) er mindreårige, 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.

Den foreslåede bestemmelse vil gennemføre opholdsdirektivets artikel 28, stk. 3.

Den foreslåede bestemmelse vil i modsætning til de foreslåede stk. 1 og 2 kun omfatte unionsborgere (og ikke tredjelandsfamiliemedlemmer til unionsborgere), og udvisning vil alene kunne begrundes i hensynet til den offentlige sikkerhed (og ikke i hensynet til den offentlige orden).

Den foreslåede bestemmelse vil give unionsborgere en betydelig stærkere beskyttelse mod udvisning end de foreslåede stk. 1 og 2, idet der alene vil kunne træffes afgørelse om udvisning, hvis udvisningen er ”bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed”, hvilket er et væsentligt strengere krav end ”alvorlige hensyn” i den foreslåede stk. 2.

I Tsakouridis, (C-145/09) forholdt EU-Domstolen sig således til begrebet bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed og fastslog, at begrebet forudsætter, ikke blot eksistensen af en trussel mod den offentlige sikkerhed, men ligeledes at en sådan trussel er endog særligt alvorlig, jf. præmis 41. Af samme doms præmis 46-47 fremgår, 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 P.I. (C-348/09) udtalte EU-Domstolen endvidere, at det er tilladt medlemsstaterne at antage, at de lovovertrædelser, der er opregnet i TEUF artikel 83, stk. 1, andet afsnit, indebærer 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”. Sådanne lovovertrædelser kan begrunde en udvisning, hvis de er begået på en måde, som er af særlig grov karakter.

Der henvises 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.

Det følger heraf, at udvisning af unionsborgere, som er omfattet af den foreslåede § 26 b, stk. 3, vil kunne ske på baggrund af bl.a. de kriminalitetsformer, der er nævnt i TEUF artikel 83, stk. 1, idet bestemmelsen ifølge sin ordlyd ikke er udtømmende. Andre kriminalitetstyper end dem, der er nævnt i TEUF artikel 83, stk. 1, vil således også kunne føre til udvisning af en person omfattet af den foreslåede bestemmelse, jf. herved Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2019, side 3197.



Det foreslås i § 26 b, stk. 3, nr. 1, at det er en betingelse for at være omfattet af beskyttelsen, at unionsborgeren har haft lovligt ophold her i landet i de 10 forudgående år.

Det betyder, at unionsborgeren vil skulle have opholdt sig i Danmark i de 10 år, der går forud for afgørelsen om udvisning.

En unionsborger vil kun kunne påberåbe sig beskyttelsen efter den foreslåede bestemmelse, hvis den pågældende først har opnået ret til tidsubegrænset ophold, og dermed opfylder betingelsen for den i den foreslåede § 26 b, stk. 2, nævnte beskyttelse.

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.

Det indebærer, at kravet om ti års forudgående ophold ikke nødvendigvis er opfyldt, selvom der er gået mere end ti år fra indrejsen, og der er opnået tidsubegrænset opholdsret, idet den 10-årige periode i princippet ikke må være afbrudt. Har unionsborgeren haft et eller flere ophold uden for Danmark i løbet af de ti forudgående år, vil der skulle foretages en konkret vurdering af, om den pågældende er omfattet af den foreslåede stk. 3.

Om denne vurdering har EU-Domstolen udtalt, at der i hvert enkelt tilfælde skal tages hensyn til alle relevante forhold, navnlig varigheden af hver af den pågældendes fravær fra værtsmedlemsstaten, den samlede varighed og hyppigheden af disse fravær samt grunde, der har fået den pågældende til at forlade medlemsstaten, og på grundlag af hvilke det kan fastslås, om disse fravær indebærer, at centrum for den pågældendes personlige, familiemæssige eller erhvervmæssige interesser er flyttet til en anden stat, jf. Tsakouridis (C-145/9), præmis 32 og 33.

I forhold til betydningen af perioder med afsoning følger det af EU-Domstolens retspraksis, jf. M.G., (C-400/12), præmis 32ff., at sådanne perioder ikke skal tages regnes med ved opgørelsen af, om den øgede beskyttelse i den foreslåede § 26 b, stk. 3, nr.1, er opnået, og at sådanne perioder i princippet afbryder opholdets uafbrudte karakter, således at 10-årsperiode begynder forfra efter endt afsoning. Selvom dette er udgangspunktet, har EU-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 personens situation på det tidspunkt, hvor spørgsmålet om udvisning opstår. I forbindelse med denne samlede vurdering vil perioderne med afsoning skulle indgå sammen med alle de i hvert enkelt tilfælde relevante forhold, herunder i givet fald den omstændighed, at den pågældende person har haft ophold i værtsmedlemsstaten i ti år forud for sin afsoning. Endvidere vil 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, kunne tages i betragtning.

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 foreslås i § 26 b, stk. 4, at der, inden der træffes afgørelse om udvisning i henhold til stk. 1-3, navnlig skal tages hensyn til varigheden af den pågældendes ophold her i landet, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation, den pågældendes sociale og kulturelle integration her i landet og tilknytning til hjemlandet.

Den foreslåede bestemmelse vil gennemføre opholdsdirektivets artikel 28, stk. 1.

Den foreslåede bestemmelse skal ses i tæt sammenhæng med den foreslåede § 26 b, stk. 1, hvorefter udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, kun vil kunne udvises, hvis deres personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, og udvisning sker af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed. Der vil således efter det foreslåede stk. 1, skulle foretages en proportionalitetsvurdering, hvorefter udvisningen skal være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, der forfølges med udvisningen, og ikke går

ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål. Der henvises herom til bemærkningerne til det foreslåede stk. 1.

Den foreslåede bestemmelse i stk. 4, medfører, at der, før der træffes afgørelse om udvisning med begrundelse i den offentlige orden eller sikkerhed, ud over proportionalitetsvurderingen efter det foreslåede stk. 1, tillige navnlig vil skulle tages hensyn til varigheden af den pågældendes ophold her i landet, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation, den pågældendes sociale og kulturelle integration her i landet og tilknytning til hjemlandet.

Ved vurderingen af, om der skal gennemføres begrænsninger i retten til indrejse og ophold, og om betingelserne for udvisning er opfyldt, vil der således dels efter det foreslåede stk. 1 skulle foretages en afvejning af, om hensynet til de grundlæggende samfundsinteresser kan begrunde et indgreb i retten til fri bevægelighed, dels efter det foreslåede stk. 4 skulle foretages en vurdering af, hvilke individuelle forhold der taler henholdsvis for eller imod udvisning.

Opregningen i det foreslåede stk. 4 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 for at fastslå, hvorvidt den påtænkte foranstaltning er rimelig og ikke går ud over, hvad der er strengt nødvendigt for at nå det tilsigtede mål, og hvorvidt der kan anvendes mindre strenge foranstaltninger for at nå dette mål. Der fremhæves derefter en række momenter, der skal indgå i vurderingen. 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 hhv. værtsmedlemsstaten og oprindelsesmedlemsstaten, herunder tilstedeværelsen af slægtninge, besøg i hjemlandet og sprogkundskaber, 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.

Varigheden af opholdet indgår som et væsentligt element i vurderingen. At udvisningsbeskyttelsen øges i takt med opholdets varighed følger tillige af de foreslåede § 26 b, stk. 2 og 3, hvorefter der stilles større krav til, hvornår der kan ske udvisning, når en person har opnået tidsubegrænset opholdsret (efter fem års lovligt ophold) og endnu større krav, hvis den pågældende har haft lovligt ophold i ti år eller er mindreårig.

Det foreslåede stk. 4 og den deri indeholdte proportionalitetsvurdering vil finde anvendelse i forbindelse med alle udvisningsafgørelser, herunder afgørelser vedrørende personer, der er omfattet af den stærkere beskyttelse i de foreslåede § 26 b, stk. 2 og 3.

EU-Domstolen har i en lang række domme fastslået, at Charteret er bindende for medlemsstaterne ved administrationen af opholdsdirektivet og med henvisning til EU's Charter 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, og at 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. J.McB., (C-400/10)), præmis 53, O. og S., (C-356/11 og C-357/11), præmis 76 og Coman, (C-673/16), præmis 49.

Der henvises til bemærkningerne til det foreslåede stk. 1 ovenfor og til pkt. 2.2.1.4.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Endelig foreslås det i § 26 b, stk. 5, at udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, kun kan udvises af hensyn til den offentlige sundhed, hvis udvisning er begrundet i sygdomme, der ifølge Verdenssundhedsorganisationen er potentielt epidemiske, samt andre smitsomme infektionssygdomme eller parasitære sygdomme, der er truffet nationale beskyttelsesforanstaltninger mod. Sygdomme, der opstår efter de første 3 måneder efter ankomstdatoen, kan ikke begrunde en afgørelse om udvisning. Hensyn, der tjener økonomiske formål, må ikke indgå i vurderingen.

Den foreslåede bestemmelse vil gennemføre opholdsdirektivets artikel 29, stk. 1 og 2.

Den foreslåede bestemmelse vil fastslå, at begrænsning af retten til fri bevægelighed ud over hensyn begrundet i den offentlige orden og den offentlige sikkerhed vil kunne begrundes i hensynet til den offentlige sundhed.

Det fremgår af den foreslåede bestemmelse, at de eneste sygdomme, der vil kunne begrunde foranstaltninger, der begrænser den frie bevægelighed, er de sygdomme, der er potentielt epidemiske ifølge relevante instrumenter fra Verdenssundhedsorganisationen, samt andre smitsomme infektionssygdomme eller parasitære sygdomme, for så vidt der er truffet nationale beskyttelsesforanstaltninger.

Udvisning af hensyn til den offentlige sundhed vil således være begrænset til de tilfælde, hvor det internationale samfund er enig om, at der tale om en akut risiko for folkesundheden.

Det følger af det foreslåede stk. 5, 2. pkt., at sygdomme, der opstår mere end tre måneder efter ankomstdatoen, ikke vil kunne begrunde en afgørelse om udvisning. Det betyder, at muligheden for at kunne udvise af hensyn til den offentlige sundhed, vil være tidsmæssigt begrænset til de første 3 måneder efter ankomsten på værtsmedlemsstatens område.

Opholdsdirektivet indeholder ikke nærmere vejledning om, hvad der skal forstås ved kravet om, at der skal være truffet beskyttelsesforanstaltninger mod de angivne sygdomme i forhold til egne statsborgere. Det ses heller ikke at være fastlagt i EU-Domstolens praksis, at der skal være parallelitet mellem de begrænsninger, der iværksættes over for udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne og de nationale beskyttelsesforanstaltninger.

Det fremgår imidlertid af forarbejderne til opholdsdirektivet og EU-Domstolens praksis, at medlemsstaterne ikke generelt og uden konkret begrundelse kan begrænse retten til fri bevægelighed og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Begrænsninger i retten til fri bevægelighed er således underlagt et generelt proportionalitetsprincip, hvorefter sådanne begrænsninger skal være egnede, nødvendige og stå i et rimeligt forhold til det hensyn, der forsøges varetaget. Ifølge Domstolens retspraksis, jf. bl.a. Bressol, (C-73/08), præmis 71, påhviler det de nationale myndigheder, som har indført en foranstaltning, der udgør en undtagelse til et EU-retligt princip, i hvert enkelt tilfælde at godtgøre, at foranstaltningen er egnet til at sikre, at det påberåbte mål nås, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå dette mål. De hensyn, der kan påberåbes

af en medlemsstat, skal derfor ledsages af en analyse af egnetheden og forholdsmæssigheden af den foranstaltning, som medlemsstaten har truffet, såvel som præcise oplysninger til støtte for dens argumentation, jf. i denne retning *Leichtle*, (C-8/02), præmis 45-46. En sådan analyse skal være objektiv, detaljeret og underbygget med tal og skal ved hjælp af pålidelige, overensstemmende og beviskraftige oplysninger kunne godtgøre, at der rent faktisk foreligger risici for den offentlige sundhed.

Som eksempler på reglernes anvendelse i praksis henvises til pkt. 2.1.1.6 i lovforslagets almindelige bemærkninger og bemærkningerne til nr. 29, hvor Danmarks håndtering af virussen COVID-19 (SARS-CoV-2) i årene 2020-2021 og EU's praktiske vejledning til grænsevagter (*Grænsehåndbogen*) er nærmere omtalt.

Til nr. 24

Det fremgår af udlændingelovens § 27, stk. 1, at de i § 9 q, stk. 8, § 11, stk. 3, nr. 1, og stk. 5, § 17, stk. 1, 3. pkt., §§ 22, 23 og 25 a nævnte tidsrum regnes fra tidspunktet for udlændingens tilmelding til folkeregistret eller, hvis ansøgningen om opholdstilladelse er indgivet her i landet, fra tidspunktet for ansøgningens indgivelse eller fra tidspunktet, hvor betingelserne for opholdstilladelsen er opfyldt, hvis dette tidspunkt ligger efter ansøgningstidspunktet.

Det foreslås at ændre § 27, *stk. 1*, således at »§§ 22, 23 og 25 a« ændres til »§ 22, stk. 2, og § 25 a«.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 17 og 18, hvorved det foreslås at nyaffatte udlændingelovens §§ 22 og 23 og at ophæve udlændingelovens § 24. Forslaget vil ikke medføre ændringer af materiel karakter.

Til nr. 25

Efter udlændingelovens § 28, stk. 1, kan en udlænding, der ikke har opholdstilladelse eller har fået udstedt registreringsbevis eller opholdskort, jf. udlændingelovens § 6, her i landet, og en nordisk statsborger, som ikke har fast bopæl her i landet, afvises ved indrejsen fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, i en række oplistede tilfælde.

Det foreslås, at § 28, *stk. 1*, ændres således, at der efter »i følgende tilfælde« indsættes », jf. dog § 28 a«.

Baggrunden for forslaget er den foreslåede indsættelse af § 28 a, i udlændingeloven, jf. lovforslagets § 1, nr. 32, der gennemfører de relevante artikler i opholdsdirektivet om adgangen til at afvise udlændinge omfattet af EU-reglerne.

Formålet med den foreslåede ændring i § 28, *stk. 1*, er således at tydeliggøre, at afvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne, dvs. personer omfattet af udlændingelovens § 2, *stk. 1* eller 2, alene kan ske, hvis det er i overensstemmelse med den samtidigt foreslåede § 28 a.

Den foreslåede ændring i § 28, *stk. 1*, medfører ikke i øvrigt ændringer af gældende ret og adgangen til at træffe afgørelse om afvisning ved indrejsen fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2.1.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 26

Efter udlændingelovens § 28, *stk. 1*, kan en udlænding, der ikke har opholdstilladelse eller har fået udstedt registreringsbevis eller opholdskort, jf. § 6, her i landet, og en nordisk statsborger, som ikke har fast bopæl her i landet, afvises ved indrejsen fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, i en række oplyste tilfælde. De oplyste tilfælde fremgår af § 28, *stk. 1*, nr. 1-7.

Det følger af § 28, *stk. 1*, nr. 7, at en udlænding kan afvises, hvis andre hensyn til Schengenlandenes offentlige orden, forholdet til fremmede magter eller sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

Det foreslås, at § 28, *stk. 1*, nr. 7, nyaffattes således, at en udlænding kan afvises, hvis udlændingen betragtes som en trussel mod Schengenlandenes offentlige orden, indre sikkerhed, offentlig sundhed eller internationale forbindelser, og navnlig hvis udlændingen på dette grundlag er indberettet som uønsket i Schengenlandenes nationale databaser. Udlændinge, der er omfattet af § 2, *stk. 1* eller 2, kan dog ikke afvises på grund af hensynet til andre

Schengenlandes offentlige orden, indre sikkerhed eller internationale forbindelser.

§ 28, stk. 1, nr. 7, blev senest ændret ved lov nr. 410 af 10. juni 1997 om ændring af udlændingeloven (Schengenkonventionen m.v.), med henblik på at implementere Schengenkonventionens artikel 5, stk. 1, litra e, hvorefter en udlænding kan få tilladelse til at indrejse og opholde sig i Schengenlandene i op til 3 måneder, hvis den pågældende ikke udgør en trussel for en af Schengenlandenes offentlige orden, nationale sikkerhed eller internationale forbindelser.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, jf. Folketingstidende 1996-97, tillæg A, side 4785, at de anførte sundhedsmæssige grunde i § 28, stk. 1, nr. 7, må antages at være indeholdt i begrebet offentlig orden i Schengenkonventionens artikel 5, stk. 1, litra e, og at der i stedet for det i konventionen anvendte begreb »internationale forbindelser« i lovteksten er anvendt begrebet »forhold til fremmede magter«, idet dette begreb ses at blive anvendt i dansk ret.

Med vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) blev en tilsvarende indrejsebetingelse indsat i dennes artikel 5, stk. 1, litra e. Det følger heraf, at en udlænding ikke må betragtes som en trussel mod Schengenlandenes offentlige orden, indre sikkerhed, offentlig sundhed eller internationale forbindelser og navnlig ikke på dette grundlag må være indberettet som uønsket i medlemsstaternes nationale databaser. Med vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (kodifikation), blev bestemmelsen indsat i artikel 6, stk. 1, litra e.

Efter artikel 27 i direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 (opholdsdirektivet), som er gennemført i dansk ret bl.a. ved § 36 i bekendtgørelse nr. 1457 af 6. oktober 2020 (EU-opholdsbekendtgørelsen) kan retten til indrejse og ophold for unionsborgere og deres familiemedlemmer begrænses af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Unionsborgere og deres familiemedlemmer kan imidlertid ikke afvises af hensyn til andre Schengenlandes offentlige orden, indre sikkerhed eller internationale forbindelser efter artikel 27 i opholdsdirektivet og § 36 i EU-opholdsbekendtgørelsen.



Baggrunden for nyaffattelsen er at ensrette bestemmelsens ordlyd med ordlyden af afvisningsbestemmelsen i Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra e, og at sikre, at § 28, stk. 1, nr. 7, er i overensstemmelse med reglerne om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til tage ophold i andre EU-medlemsstater samt begrænsningerne i denne ret, jf. opholdsdirektivet.

Den foreslåede nyaffattelse vil indebære, at en udlænding der ikke har opholdstilladelse eller har fået udstedt registreringsbevis eller opholdskort, jf. § 6, her i landet, og en nordisk statsborger, som ikke har fast bopæl her i landet, kan afvises ved indrejsen fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, hvis den pågældende betragtes som en trussel mod Schengenlandenes offentlige orden, indre sikkerhed, offentlig sundhed eller internationale forbindelser. Det gælder navnlig hvis udlændingen på dette grundlag er indberettet som uønsket i Schengenlandenes nationale databaser.

Den foreslåede nyaffattelse vil endvidere indebære, at det fremgår af bestemmelsens ordlyd, at unionsborgere og deres familiemedlemmer ikke kan afvises af hensyn til andre Schengenlandes offentlige orden, indre sikkerhed eller internationale forbindelser.

De i den foreslåede § 28, stk. 1, nr. 7, anførte afvisningsgrunde er i overensstemmelse med indrejsebetingelserne i Schengenkonventionens artikel 5, stk. 1, litra e, indrejsebetingelserne i Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, litra e, og artikel 27 i opholdsdirektivet.

Der er tale om en videreførelse af implementeringen af den oprindelige adgang til afvisning af tredjelandstatsborgere, unionsborgere og deres familiemedlemmer. Der sker med nyaffattelsen dermed ikke en ændring af gældende ret.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2.1.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 27

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

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

Det foreslås, at i § 28, *stk. 2*, og *stk. 3, 1. pkt.*, efter »jf. dog stk. 5« indsættes »og § 28 a«.

Baggrunden for forslaget er den foreslåede indsættelse af § 28 a i udlændingeloven, i lovforslagets § 1, nr. 32, der gennemfører de relevante artikler i opholdsdirektivet om adgangen til at afvise udlændinge omfattet af EU-reglerne.

Formålet med den foreslåede ændring i § 28, stk. 2 og stk. 3, 1. pkt., er således at tydeliggøre, at afvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne, alene kan ske, hvis det er i overensstemmelse med den samtidigt foreslåede § 28 a.

Den foreslåede ændring af § 28, stk. 2, og stk. 3, 1. pkt., vil ikke i øvrigt medføre ændringer af gældende ret.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2.1.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 28

Efter udlændingelovens § 28, stk. 6, kan en udlænding, der ikke har fast bopæl her i landet, uanset bestemmelserne i kapitel 1, afvises, såfremt det findes påkrævet af hensyn til statens sikkerhed.

Det foreslås, at § 28, *stk. 6*, ændres således, at der efter »såfremt det findes påkrævet af hensyn til statens sikkerhed« indsættes », jf. dog § 28 a«.

Baggrunden for forslaget er den foreslåede indsættelse af § 28 a i udlændingeloven, jf. lovforslagets § 1, nr. 32, der gennemfører de relevante artikler i opholdsdirektivet om adgangen til at afvise udlændinge omfattet af EU-reglerne.

## UDKAST

Formålet med den foreslåede ændring i § 28, stk. 6, er således at tydeliggøre, at afvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne alene vil kunne ske, hvis det er i overensstemmelse med den samtidigt foreslåede § 28 a.

Den foreslåede ændring af i § 28, stk. 6, medfører således ikke ændringer af gældende ret.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2.1.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 29

Efter udlændingelovens § 28, stk. 1, kan en udlænding, der ikke har opholdstilladelse eller har fået udstedt registreringsbevis eller opholdskort, jf. § 6, her i landet, og en nordisk statsborger, som ikke har fast bopæl her i landet, afvises ved indreisen fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, i en række oplistede tilfælde. De oplistede tilfælde fremgår af § 28, stk. 1, nr. 1-7.

Det følger af § 28, stk. 1, nr. 7, at der kan ske afvisning, hvis andre hensyn til Schengenlandenes offentlige orden, forhold til fremmede magter eller sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

Det følger af bestemmelsens stk. 2, at statsborgere i lande, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen eller Den Europæiske Union, skal afvises ved indreisen fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, efter bestemmelserne i stk. 1, nr. 1-7, jf. dog bestemmelsens stk. 5.

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

Efter bestemmelsens stk. 6 kan en udlænding, der ikke har fast bopæl her i landet, uanset bestemmelserne i lovens kapitel 1 afvises, såfremt det findes påkrævet af hensyn til statens sikkerhed.

## UDKAST

Efter udlændingelovens § 2, stk. 3, finder de begrænsninger, der følger af udlændingeloven, kun anvendelse på udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, i det omfang det er foreneligt med disse regler.

Udlændingelovens § 2, stk. 3, afspejler EU-rettens almindelige forrang og indebærer, at principperne for begrænsning af retten til fri bevægelighed finder anvendelse i en afvisningssituation, der har hjemmel i udlændingelovens kapitel 5.

Opholdsdirektivet fastsætter i kapitel VI betingelserne for, at en medlemsstat med henvisning til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed kan begrænse retten til indrejse og ophold for unionsborgere og deres familiedlemmer, som har lovligt ophold i henhold til direktivet.

Efter opholdsdirektivets artikel 27, stk. 1, kan medlemsstaterne med forbehold for bestemmelserne i direktivets kapitel VI begrænse retten til fri bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Der må ikke lægges økonomiske betragtninger til grund.

Det følger af opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, at foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og udelukkende kan begrundes i vedkommendes personlige adfærd. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger. Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes.

Opholdsdirektivets artikel 27, stk. 1 og 2, er gennemført i dansk ret ved EU-opholdsbekendtgørelsens § 36.

I medfør af opholdsdirektivets artikel 29, stk. 1, er de eneste sygdomme, der kan begrunde foranstaltninger, der begrænser den frie bevægelighed, de sygdomme, der er potentielt epidemiske ifølge relevante instrumenter fra Verdenssundhedsorganisationen, samt andre smitsomme infektionssygdomme eller parasitære sygdomme, for så vidt værtsmedlemsstaten har truffet beskyttelsesforanstaltninger mod dem for egne statsborgere. Det følger

af opholdsdirektivets artikel 29, stk. 2, at sygdomme, der opstår efter de første tre måneder efter ankomstdatoen, ikke kan begrunde en udsendelse af landet.

Opholdsdirektivets artikel 29, stk. 1 og 2, er gennemført i dansk ret ved EU-opholdsbekendtgørelsens § 38, stk. 1 og 2.

I dansk praksis indebærer den EU-retlige beskyttelse, at når det er konstateret, at betingelserne for afvisning, som fremgår af udlændingelovens § 28 i lovens kapitel 5 er opfyldt, skal der tillige foretages en samlet og konkret vurdering af, om de betingelser for afvisning, der følger af EU-retten, er opfyldt.

Den omstændighed, at den pågældende i en afvisningssituation ikke har opnået en tilknytning til Danmark betyder, at der ikke er de samme beskyttelseshensyn, som ved en afgørelse om udvisning, medmindre den pågældende genindrejser efter et tidligere (længerevarende) ophold, hvilket bl.a. har betydning for proportionalitetsvurderingen.

Det foreslås, at der i forlængelse af udlændingelovens § 28 indsættes en ny § 28 a, som fastsætter kriterierne for afvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne.

Formålet med forslaget om at indsætte en § 28 a i udlændingeloven er at tydeliggøre adgangen til at afvise udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, ved at gennemføre opholdsdirektivets bestemmelser om ud- og afvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne i udlændingeloven.

Med forslaget samles reglerne om afvisning, der gælder for udlændinge omfattet af EU-reglerne, i udlændingeloven. Det sker ved, at EU-reglerne, der gælder for begrænsning af retten til fri bevægelighed for så vidt angår afvisning, der i dag er gennemført i EU-opholdsbekendtgørelsens kapitel 9, indarbejdes i udlændingelovens kapitel 5 om afvisning.

Herved vil EU-reglerne om afvisning fremgå i naturlig forlængelse af de nationale bestemmelser i udlændingelovens kapitel 5, der giver hjemmel til at træffe afgørelse om afvisning, hvorved sammenhængen mellem reglerne tydeliggøres.

EU-reglerne om afvisning i opholdsdirektivets artikel 27-29 har hidtil været gennemført i EU-opholdsbekendtgørelsen. Den foreslåede gennemførelse i

udlændingeloven vil således alene erstatte gennemførelsen i EU-opholdsbekendtgørelsen, og der foretages ikke ændringer af gældende ret.

Direktivteksten foreslås gennemført ved omskrivning. Om den foreslåede ordlyd af bestemmelserne bemærkes, at det så vidt muligt er ordlyden af bestemmelserne i opholdsdirektivet, der er anvendt. De foreslåede bestemmelser foreslås dog tilpasset den sprogbrug og systematik, der følges i udlændingelovens bestemmelser i øvrigt.

Den foreslåede bestemmelse i § 28 a omfatter unionsborgere og statsborgere i EØS-lande og Schweiz samt deres familiemedlemmer, uanset nationalitet. Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det foreslås i § 28 a, stk. 1, at udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, kun kan afvises, hvis deres personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, og afvisning sker af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, jf. dog stk. 2. Ved vurderingen af, om afvisning er proportional, må forhold, der ikke vedrører den individuelle sag, eller hensyn, som tjener generalpræventive eller økonomiske formål, ikke indgå. En tidligere straf-fedom kan ikke i sig selv begrunde en afgørelse om afvisning.

Den foreslåede bestemmelse vil gennemføre opholdsdirektivets artikel 27-29 for så vidt angår adgangen til at afvise udlændinge omfattet af EU-reglerne.

Det følger af den foreslåede § 28 a, stk. 1, at det vil være en grundbetingelse for afvisning af udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne, at dette sker af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.

Vedrørende begreberne den offentlige orden og sikkerhed henvises til pkt. 2.2.1.4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger og bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 23.

Udover, at afvisningen skal være begrundet i hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, følger det af den foreslåede § 28 a, stk. 1, at det er en grundbetingelse for afvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne, at deres personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, som berører en grundlæggende samfundsinteresse.

Vedrørende trusselsvurderingen henvises til pkt. 2.2.1.4.2 og 2.2.1.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger og til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 23.

I overensstemmelse med opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2., 2. afsnit, foreslås det i § 28 b, stk. 1, at forhold, der ikke vedrører den individuelle sag, eller hensyn, der tjener generalpræventive formål, ikke må indgå ved afgørelsen om afvisning. Der vil derfor ikke kunne træffes afgørelse om afvisning med henblik på f.eks. at statuere et eksempel.

I overensstemmelse med opholdsdirektivets artikel 27, stk. 1, 2. pkt., foreslås det, at der ikke må lægges økonomiske betragtninger til grund ved afgørelsen af, om der kan træffes foranstaltninger, der begrænser den fri bevægelighed. Der vil derfor f.eks. ikke efter bestemmelsen kunne træffes afgørelse om afvisning af en unionsborger eller dennes familie med henvisning til, at den pågældende er arbejdsløs, eller at der er høj arbejdsløshed i værtsstaten.

Det følger endvidere af den foreslåede bestemmelse, at en tidligere straffedom ikke i sig selv vil kunne begrunde en afgørelse om afvisning.

Den foreslåede bestemmelse skal ses i sammenhæng med bl.a. forbuddet mod automatiske afgørelser uden individuel vurdering og aktualitetskravet i trusselsvurderingen.

EU-Domstolen har fastslået, at en tidligere straffedom som udgangspunkt kun kan få betydning i det omfang 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. 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. Afvisning vil således ikke kunne være en automatisk følge af en straffedom eller en indberetning i Schengen Informationssystemet (SIS). Der vil altid skulle foretages en individuel trusselsvurdering, jf. i denne retning Calfa, (C-348/96), præmis 24 og 25 og Kommissionen mod Spanien, (C-503/03), præmis 59.

Det følger af den foreslåede bestemmelse, at hvis det kan fastslås, at grundbetingelsen om, at den personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse er opfyldt, og afvisning er begrundet i hensyn til den offentlige orden eller

sikkerhed, vil der tillige skulle foretages en vurdering af, om afvisningens er proportional.

Vedrørende proportionalitetsvurderinger henvises til pkt. 2.2.1.4.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger og til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 23.

Afvisningssituationen adskiller sig i praksis fra udvisningssituationen, hvilket bl.a. indebærer, at der ikke i afgørelser om afvisning skal foretages en vurdering efter opholdsdirektivets artikel 28, stk. 1. Den omstændighed, at den pågældende i en afvisningssituation ikke har taget ophold og ikke har opnået en tilknytning til Danmark betyder dermed, at der ikke er de samme beskyttelseshensyn, som ved en afgørelse om udvisning.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2.1.4 og 2.2.1.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det foreslås i § 28 a, stk. 2, at udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, kun kan afvises af hensyn til den offentlige sundhed, hvis afvisning er begrundet i sygdomme, der ifølge Verdenssundhedsorganisationen er potentielt epidemiske, samt andre smitsomme infektionssygdomme eller parasitære sygdomme, der er truffet nationale beskyttelsesforanstaltninger mod. Hensyn, der tjener økonomiske formål, må ikke indgå i vurderingen.

Den foreslåede bestemmelse vil gennemføre opholdsdirektivets artikel 29, stk. 1.

Det foreslås således, at en afgørelse om afvisning, foruden at være begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed tillige vil kunne være begrundet i hensynet til den offentlige sundhed i tilfælde, hvor det internationale samfund er enig om, at der er tale om en akut risiko for folkesundheden.

Det fremgår af den foreslåede bestemmelse, at de eneste sygdomme, der kan begrunde foranstaltninger, der begrænser den frie bevægelighed, er de sygdomme, der er potentielt epidemiske ifølge relevante instrumenter fra Verdenssundhedsorganisationen, samt andre smitsomme infektionssygdomme eller parasitære sygdomme, som Danmark har truffet nationale beskyttelsesforanstaltninger mod.



Afvisning af hensyn til den offentlige sundhed vil således være begrænset til de tilfælde, hvor man i det internationale samfund er enige om, at der er tale om en akut risiko for folkesundheden.

Opholdsdirektivet indeholder ikke nærmere vejledning om, hvad der skal forstås med kravet om, at der skal være truffet beskyttelsesforanstaltninger mod de i artikel 29, stk. 1, angivne sygdomme i forhold til egne statsborgere. Det ses heller ikke at være fastlagt i EU-Domstolens praksis, at der skal være parallelitet mellem de begrænsninger, der iværksættes over for udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne og de beskyttelsesforanstaltninger, der træffes i forhold til egne statsborgere.

Det fremgår imidlertid af forarbejderne til opholdsdirektivet og EU-Domstolens praksis, at medlemsstaterne ikke generelt og uden konkret begrundelse kan begrænse retten til fri bevægelighed og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Begrænsninger i retten til fri bevægelighed er således underlagt et generelt proportionalitetsprincip, hvorefter sådanne begrænsninger skal være egnede, nødvendige og stå i et rimeligt forhold til det hensyn, der forsøges varetaget. Ifølge Domstolens retspraksis, jf. bl.a. Bressol, (C-73/08), præmis 71, påhviler det de nationale myndigheder, som har indført en foranstaltning, der udgør en undtagelse til et EU-retligt princip, i hvert enkelt tilfælde at godtgøre, at foranstaltningen er egnet til at sikre, at det påberåbte mål nås, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå dette mål. De hensyn, der kan påberåbes af en medlemsstat, skal derfor ledsages af en analyse af egnetheden og forholdsmæssigheden af den foranstaltning, som medlemsstaten har truffet, såvel som præcise oplysninger til støtte for dens argumentation (jf. i denne retning Leichtle, (C-8/02), præmis 45-46). En sådan analyse skal være objektiv, detaljeret og underbygget med tal og skal ved hjælp af pålidelige, overensstemmende og beviskraftige oplysninger kunne godtgøre, at der rent faktisk foreligger risici for den offentlige sundhed.

Betydningen og udfaldet af, at der skal foretages en proportionalitetsvurdering var aktuel i forbindelse med Danmarks håndtering af virussen COVID-19 (SARS-CoV-2) i årene 2020-2021. COVID-19 blev i begyndelsen af 2020 kategoriseret som en pandemisk sygdom af Verdenssundhedsorganisationen. Danmark indførte i den forbindelse midlertidig grænsekontrol ved alle indre grænser som led i indsatsen mod spredning af COVID-19. Det indebar, at udlændinge, der ikke allerede havde lovligt ophold i Danmark,

blev afvist ved indrejse af sundhedsmæssige grunde i henhold til udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 7, og stk. 3, medmindre de havde et anerkendelsesværdigt formål og kunne fremvise en negativ test for COVID-19 foretaget forud for indrejsen.

Som et andet eksempel på reglernes anvendelse i praksis kan der henvises til EU's praktiske vejledning til grænsevagter (Grænsehåndbogen), pkt. 8.1 om nægtelse af indrejse på grundlag af risikoen for SARS samt de konkrete foranstaltninger, der blev truffet i forhold til passagerer, der ankom fra Kina.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2.1.6 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 30-32

Efter udlændingelovens § 32, stk. 4, nr. 2, meddeles et indrejseforbud for en periode på 4 år, hvis udlændingen udvises efter § 22, § 23 eller § 24 og idømmes en betinget fængselsstraf eller idømmes en ubetinget fængselsstraf af indtil 3 måneders varighed eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter eller varighed, jf. dog nr. 5, eller hvis udlændingen udvises efter § 25 c.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 4, nr. 4, meddeles et indrejseforbud for en periode på 6 år, hvis udlændingen udvises efter § 22, § 23 eller § 24 og idømmes en ubetinget fængselsstraf af mere end 3 måneder og indtil 1 års varighed eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed.

Bestemmelserne i udlændingelovens § 32, stk. 4, nr. 2 og 4, vedrører tilfælde, hvor der fastsættes et indrejseforbud på henholdsvis 4 og 6 år i forbindelse med en dom for et strafbart forhold, og hvor indrejseforbuddets længde afhænger af længden af den idømte straf.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 4, nr. 5, meddeles et indrejseforbud for en periode på mindst 6 år, hvis udlændingen udvises efter § 22, nr. 4-8, § 23, nr. 1, jf. § 22, nr. 4-8, eller § 24, nr. 1, jf. § 22, nr. 4-8, eller hvis udlændingen er udvist ved dom og ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 32, stk. 4, nr. 5, vedrører for det første tilfælde, hvor der fastsættes et indrejseforbud på mindst 6 år i forbindelse med udvisning ved dom for et strafbart forhold, der er omfattet af den skærpede udvisningsadgang i udlændingelovens § 22, nr. 4-8, § 23, nr. 1, jf. § 22, nr. 4-8, eller § 24, nr. 1, jf. § 22, nr. 4-8, om udvisning for overtrædelse af nærmere angivne bestemmelser i navnlig straffeloven uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet og længden af den idømte straf.

Bestemmelsen vedrører for det andet tilfælde, hvor der fastsættes et indrejseforbud på mindst 6 år i forbindelse med udvisning ved dom for et strafbart forhold, hvor udlændingen ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder.

Det foreslås at ændre § 32, *stk. 4, nr. 2 og 4*, således at »§ 22, § 23 eller § 24« ændres til »§§ 22 eller 23«, jf. lovforslagets § 1, nr. 30 og 31, og at »hvis udlændingen udvises efter § 22, nr. 4-8, § 23, nr. 1, jf. § 22, nr. 4-8, eller § 24, nr. 1, jf. § 22, nr. 4-8, eller« udgår af § 32, *stk. 4, nr. 5*, jf. lovforslagets § 1, nr. 32.

Der er tale om konsekvensændringer som følge af lovforslagets § 1, nr. 17 og 18, hvorved det foreslås at nyaffatte udlændingelovens §§ 22 og 23 og at ophæve udlændingelovens § 24. Med de foreslåede ændringer vil ikke kun de lovovertrædelser, der er omfattet af § 22, nr. 4-8, kunne føre til udvisning uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet og uanset længden af den idømte straf. Det vil fremover gælde alle lovovertrædelser, der fører til en ubetinget fængselsstraf, dvs. uanset kriminalitetens art. Det betyder, at den særlige udvisningsadgang i udlændingeloven § 22, nr. 4-8, afskaffes.

Den foreslåede konsekvensændring af § 32, stk. 4, nr. 5, vil betyde, at bestemmelsen fremover alene vil regulere meddelelse af et indrejseforbud på mindst 6 år, hvis udlændingen er udvist ved dom og ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder.

Det følger af den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 4, nr. 5, at der heller ikke ved udvisning efter udlændingelovens § 22, nr. 4-8, § 23, nr. 1, jf. § 22, nr. 4-8, eller § 24, nr. 1, jf. § 22, nr. 4-8, kan meddeles et indrejseforbud af under 6 års varighed, og at det gælder uanset straffens længde.

## UDKAST

Der foreslås nogle ændringer af § 32, stk. 4, nr. 2 og 4, der skal tage højde herfor, således at udlændinge, som i dag meddeles indrejseforbud af mindst 6 års varighed efter § 32, stk. 4, nr. 5, som følge af udvisning efter § 22, nr. 4-8, § 23, nr. 1, jf. § 22, nr. 4-8, eller § 24, nr. 1, jf. § 22, nr. 4-8, også fremover vil blive meddelt et indrejseforbud af mindst 6 års varighed og ikke – som følge af den foreslåede nye affattelse af udlændingeloven § 22 – i tilfælde, hvor der idømmes en ubetinget fængselsstraf af indtil 3 måneders varighed, i stedet ville blive omfattet af § 32, stk. 4, nr. 2, om indrejseforbud af 4 års varighed.

Det foreslås således, at »eller idømmes en ubetinget fængselsstraf af indtil 3 måneders varighed« udgår af § 32, stk. 4, nr. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 30.

Forslaget medfører, at alene udlændinge, der idømmes en betinget fængselsstraf, vil blive meddelt et indrejseforbud af 4 års varighed efter bestemmelsen i udlændingelovens § 32, stk. 4, nr. 2.

Det foreslås endvidere, at »mere end 3 måneder og« udgår af § 32, stk. 4, nr. 4, jf. lovforslagets § 1, nr. 31.

Forslaget medfører, at ikke kun udlændinge, der idømmes en ubetinget fængselsstraf af mere end 3 måneder og indtil 1 års varighed, men også udlændinge, der idømmes en ubetinget fængselsstraf i op til 3 måneder, vil blive meddelt et indrejseforbud i 6 år. Det vil bl.a. gælde de udlændinge, der i dag meddeles et indrejseforbud i 6 år i forbindelse med udvisning ved dom for et strafbart forhold, der er omfattet af den særlige udvisningsadgang i udlændingelovens § 22, nr. 4-8, § 23, nr. 1, jf. § 22, nr. 4-8, eller § 24, nr. 1, jf. § 22, nr. 4-8, der foreslås afskaffet, jf. ovenfor.

Forslaget medfører endvidere, at udlændinge, der i dag udvises efter udlændingelovens § 24, nr. 2, dvs. udlændinge, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 5 år og idømmes en ubetinget fængselsstraf af indtil 3 måneders varighed for en lovovertrædelse, der ikke er omfattet af § 22, nr. 4-8, og i dag meddeles et indrejseforbud på 4 år efter § 32, stk. 2, nr. 2, fremover vil blive meddelt et indrejseforbud på 6 år efter § 32, stk. 2, nr. 4. For denne persongruppe vil forslaget således indebære en skærpelse af indrejseforbuddets varighed.

## UDKAST

Det bemærkes, at der som hidtil vil kunne meddeles et indrejseforbud af kortere varighed, hvis et indrejseforbud af den varighed, der er nævnt i udlændingelovens § 32, stk. 4, vil indebære, at udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. udlændingelovens § 32, stk. 5, nr. 1.

Endelig foreslås nogle sproglige præciseringer af § 32, stk. 4, nr. 2 og 4.

Det foreslås at »for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter eller varighed« i § 32, stk. 4, nr. 2, ændres til »og udlændingen ville være idømt betinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

Forslaget vedrører den situation, hvor en udlænding ikke er idømt fængselsstraf, men en anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og det foreslås præciseret, at bestemmelsen omfatter de tilfælde, hvor den pågældende ville være idømt betinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en anden strafferetlig retsfølge. Forslaget medfører ikke ændringer af materiel karakter.

Endvidere foreslås det at »for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed« i § 32, stk. 4, nr. 4, ændres til »og udlændingen ville være idømt en ubetinget fængselsstraf af indtil 1 års varighed, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

Forslaget vedrører den situation, hvor en udlænding ikke er idømt fængselsstraf, men en anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og det foreslås præciseret, at bestemmelsen omfatter de tilfælde, hvor den pågældende ville være idømt en ubetinget fængselsstraf af indtil 1 års varighed, hvis der ikke var idømt en anden strafferetlig retsfølge. Forslaget medfører ikke ændringer af materiel karakter.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.1.1.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 33

Efter udlændingelovens § 32, stk. 4, nr. 6, meddeles et indrejseforbud for en periode på 12 år, hvis udlændingen udvises efter § 22, § 23 eller § 24 og idømmes en ubetinget fængselsstraf af mere end 1 års og indtil 1 år og 6

måneders varighed eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed.

Bestemmelsen vedrører tilfælde, hvor der fastsættes et indrejseforbud på 12 år i forbindelse med en dom for et strafbart forhold.

Det foreslås for det første at ændre § 32, stk. 4, nr. 6, således at »§ 22, § 23 eller § 24« ændres til »§§ 22 eller 23«.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 17 og 18, hvorved det foreslås at nyaffatte udlændingelovens §§ 22 og 23 og at ophæve udlændingelovens § 24.

Det foreslås for det andet, at »for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed« ændres til »og udlændingen ville være idømt en ubetinget fængselsstraf af mere end 1 års og indtil 1 år og 6 måneders varighed, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

Forslaget indebærer alene sproglige præciseringer af den del af bestemmelsen, der vedrører den situation, hvor den pågældende ikke er idømt fængselsstraf, men en anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, så det fremgår mere tydeligt, at bestemmelsen omfatter de tilfælde, hvor den pågældende ville være idømt en ubetinget fængselsstraf af mere end 1 års og indtil 1 år og 6 måneders varighed, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge.

Forslaget vil således ikke medføre ændringer af materiel karakter.

Til nr. 34

Efter udlændingelovens § 32, stk. 4, nr. 7, meddeles et indrejseforbud for bestandig, hvis udlændingen udvises efter § 22, § 23 eller § 24 og idømmes en ubetinget fængselsstraf af mere end 1 år og 6 måneders varighed eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed.

Bestemmelsen vedrører tilfælde, hvor der fastsættes et indrejseforbud for bestandig i forbindelse med en dom for et strafbart forhold.

Det foreslås for det første at ændre § 32, stk. 4, nr. 7, således at »§ 22, § 23 eller § 24« ændres til »§§ 22 eller 23«.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 17 og 18, hvorved det foreslås at nyaffatte udlændingelovens §§ 22 og 23 og at ophæve udlændingelovens § 24.

Det foreslås for det andet, at »for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed« ændres til »og udlændingen ville være idømt en ubetinget fængselsstraf af mere end 1 år og 6 måneders varighed, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

Forslaget indebærer alene sproglige præciseringer af den del af bestemmelsen, der vedrører den situation, hvor den pågældende ikke er idømt fængselsstraf, men en anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, så det fremgår mere tydeligt, at bestemmelsen omfatter de tilfælde, hvor den pågældende ville være idømt en ubetinget fængselsstraf af mere end 1 og 6 måneders varighed, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge.

Forslaget vil således ikke medføre ændringer af materiel karakter.

Til nr. 35

Efter udlændingelovens § 32, stk. 5, nr. 1, kan der meddeles et indrejseforbud af en kortere varighed, hvis udlændingen udvises efter § 22, § 23 eller § 24, og et indrejseforbud af den varighed, der er nævnt i stk. 4, vil indebære, at udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Det foreslås at ændre § 32, stk. 5, nr. 1, således at »§ 22, § 23 eller § 24« ændres til »§§ 22 eller 23«.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 17 og 18, hvorved det foreslås at nyaffatte udlændingelovens §§ 22 og 23 og at ophæve udlændingelovens § 24.

Til nr. 36

Det følger af udlændingelovens § 42 k, stk. 2, at visse asylansøgers mulighed for at flytte i egen bolig, jf. § 42 k, stk. 1, ikke gælder for blandt andre ”udlændinge, der er idømt betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse begået her i landet, der ville have medført en straf af denne karakter”, jf. § 42 k, stk. 2, nr. 3.

Tilsvarende følger det af udlændingelovens § 42 l, stk. 2, at visse asylansøgers mulighed for privat indkvartering, jf. § 42 l, stk. 1, ikke gælder for blandt andre ”udlændinge, der er idømt betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse begået her i landet, der ville have medført en straf af denne karakter”, jf. § 42 l, stk. 2, nr. 3.

Det foreslås at ændre § 42 k, stk. 2, nr. 3, og § 42 l, stk. 2, nr. 3, således at »frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse begået her i landet, der ville have medført en straf af denne karakter« ændres til »fængselsstraf eller en anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og hvor udlændingen ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge.

Med henblik på at ensarte terminologien i udlændingeloven og i den forbindelse anvende den terminologi, der anvendes i straffeloven, foreslås det således for det første, at »frihedsstraf« erstattes med »fængselsstraf«.

For det andet foreslås sproglige præciseringer af den del af bestemmelsen, der vedrører den situation, hvor den pågældende ikke er idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, men en anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, så det fremgår mere tydeligt, at bestemmelsen omfatter de tilfælde, hvor den pågældende ville være idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf, hvis der ikke var idømt en anden strafferetlig retsfølge.

Der er således alene tale om sproglige justeringer, der ikke vil medføre ændringer af materiel karakter.

Til nr. 37



## UDKAST

Det fremgår 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 §§ 22-24 eller 25 c eller tildes en advarsel imedfør af § 24 b. Træffes der bestemmelse om udvisning, skal dommen indeholde bestemmelse om indrejseforbuddets varighed, jf. § 32, stk. 1-5. Dommen skal ledsages af en vejledning om indrejseforbuddets omfang og retsvirkninger.

Det foreslås at ændre § 49, stk. 1, 1. pkt., således at »§§ 22-24 eller 25 c« ændres til »§§ 22, 23 eller 25 c«.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 17 og 18, hvorved det foreslås at nyaffatte udlændingelovens §§ 22 og 23 og at ophæve udlændingelovens § 24.

Til nr. 38

Det fremgår af udlændingelovens § 51, stk. 2, 1. pkt., at er en udlænding i udlandet idømt straf for en lovovertrædelse, der har haft eller må antages at skulle have haft virkning her i landet, kan der under de i §§ 22-24 og 25-25 c nævnte betingelser træffes bestemmelse om udvisning.

Det foreslås at ændre § 51, stk. 2, 1. pkt., således at »§§ 22-24 og 25-25 c« ændres til »§§ 22, 23 og 25-25 c«.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 17 og 18, hvorved det foreslås at nyaffatte udlændingelovens §§ 22 og 23 og at ophæve udlændingelovens § 24.

Til nr. 39

Efter udlændingelovens § 58 g, stk. 1, nr. 1, indberetter udlændingemyndighederne en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, som uønsket til SIS, hvis udlændingen er udvist af landet i medfør af §§ 22-24 og meddelt indrejseforbud for mindst 6 år.

Det fremgår af artikel 24, stk. 1, litra a, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1861 af 28. november 2018 om oprettelse, drift og

brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området ind- og udrejsekontrol, om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen og om ændring og ophævelse af forordning (EF) nr. 1987/2006 (herefter SIS-forordningen), at medlemsstaterne indlæser en indberetning om nægtelse af indrejse og ophold, når medlemsstaten på grundlag af en individuel vurdering, som omfatter en vurdering af den pågældende tredjelandstatsborgers personlige omstændigheder og konsekvenserne af at nægte vedkommende indrejse og ophold, har konkluderet, at tilstedeværelsen af nævnte tredjelandstatsborger på dens område udgør en trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed, og medlemsstaten derfor har vedtaget en retlig eller administrativ afgørelse i overensstemmelse med sin nationale ret om at nægte indrejse og ophold og foretaget en national indberetning med henblik på nægtelse af indrejse og ophold.

Det fremgår videre af artikel 24, stk. 2, litra a, at de situationer, der er omfattet af stk. 1, litra a, opstår, når en tredjelandstatsborger i en medlemsstat er blevet dømt for en lovovertrædelse, for hvilken en frihedsstraf af en varighed på mindst et år er foreskrevet.

Det foreslås i § 58 g, stk. 1, nr. 1, at ændre »§§ 22-24 og meddelt indrejseforbud for mindst 6 år« til »§§ 22 eller 23 for en lovovertrædelse, for hvilken en fængselsstraf på mindst 1 år er foreskrevet«.

Der er dels tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 17 og 18, hvorved det foreslås at nyaffatte udlændingelovens §§ 22 og 23 og at ophæve udlændingelovens § 24.

Den foreslåede ændring vil også indebære, at der kan ske indberetning af en udlænding i SIS, hvis den pågældende bliver udvist efter de foreslåede bestemmelser i §§ 22 eller 23 for en lovovertrædelse, for hvilken en fængselsstraf på mindst 1 år er foreskrevet.

Ændringen tilpasser den nationale bestemmelse i udlændingeloven om indberetning i SIS til SIS-forordningen, så udlændinge, der udvises, i videst muligt omfang bliver indberettet i SIS og ikke kun i de tilfælde, hvor udvisningen også medfører et indrejseforbud for mindst 6 år.

Det er vurderingen, at både de foreslåede nye udvisningsregler i §§ 22 og 23, der i et vist omfang vil medvirke til, at flere kriminelle udlændinge ud-

vises, og den her foreslåede tilpasning til SIS-forordningen, som konsekvens vil kunne få betydning for antallet af udlændinge, der vil blive indberettet som uønskede i SIS.

Til nr. 40

Med fængsel fra 1 år indtil 3 år straffes den udlænding, der indrejser her i landet i strid med et indrejseforbud eller et tilhold, der er meddelt i forbindelse med udvisning og straf af mindst 3 måneders ubetinget fængsel eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed, jf. udlændingelovens § 59 b, stk. 2.

Det foreslås at ændre udlændingelovens § 59 b, stk. 2, således at »for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed« ændres til »og udlændingen ville være idømt mindst 3 måneders ubetinget fængsel, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge«.

Forslaget indebærer alene sproglige præciseringer af den del af bestemmelsen, der vedrører den situation, hvor den pågældende ikke er idømt fængselsstraf, men en anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, så det fremgår mere tydeligt, at bestemmelsen omfatter de tilfælde, hvor udlændingen ville være idømt mindst 3 måneders ubetinget fængsel, hvis der ikke var idømt en anden strafferetlig retsfølge.

Forslaget vil således ikke medføre ændringer af materiel karakter.

### *Til § 2*

Til nr. 1

Det følger af repatrieringslovens § 7, stk. 4, 1. pkt., at er den pågældende på tidspunktet for udbetaling af den sidste del af hjælpen til repatriering, jf. § 7 a, stk. 2-5, sigtet for en lovovertrædelse, der er nævnt i udlændingelovens § 22, nr. 4-8, tilbageholdes udbetalingen, indtil der afsiges endelig dom. Det følger af repatrieringslovens § 7, stk. 4, 2. pkt., at er der på tidspunktet for udbetaling af den sidste del af hjælpen til repatriering sket domfældelse ved endelig dom for en lovovertrædelse, der er nævnt i udlændingelovens § 22, nr. 4-8, eller fører sigtelsen, jf. 1. pkt., til domfældelse ved endelig dom, bortfalder den sidste del af hjælpen til repatriering.

Det følger af repatrieringslovens 7, stk. 5, at kommunalbestyrelsen inden udbetaling af den sidste del af hjælpen til repatriering, jf. § 7 a, stk. 2-5, indhenter en udtalelse fra politiet om, hvorvidt den pågældende på udbetalings-tidspunktet er registreret sigtet eller dømt i Kriminalregisteret for en lov-overtrædelse, der er nævnt i udlændingelovens § 22, nr. 4-8, og som er begået her i landet forud for kommunalbestyrelsens afgørelse om hjælp til repatriering.

Det følger af repatrieringslovens § 10, stk. 6, 1. pkt., at konstaterer Udbetaling Danmark i forbindelse med den årlige indhentelse af udtalelse fra politiet, jf. stk. 7, at den pågældende er registreret sigtet i Kriminalregisteret for en lovovertrædelse, der er nævnt i udlændingelovens § 22, nr. 4-8, tilbageholdes den løbende, månedlige ret til reintegrationsbistand, indtil der afsiges endelig dom. Det følger videre af repatrieringslovens § 10, stk. 6, 2. pkt., at er der på tidspunktet for den årlige indhentelse af oplysninger fra politiet sket domfældelse ved endelig dom for en lovovertrædelse, der er nævnt i udlændingelovens § 22, nr. 4-8, eller fører sigtelsen, jf. 1. pkt., til domfældelse ved endelig dom, bortfalder den løbende, månedlige reintegrationsbistand.

Det følger endelig af repatrieringslovens § 10, stk. 7, at Udbetaling Danmark i forbindelse med udbetaling af den løbende, månedlige reintegrationsbistand, jf. § 10, stk. 1 og 2, årligt i en periode på 3 år fra bevillingen af reintegrationsbistanden indhenter en udtalelse fra politiet om, hvorvidt den pågældende er registreret sigtet eller dømt i Kriminalregisteret for en lovovertrædelse, der er nævnt i udlændingelovens § 22, nr. 4-8, og som er begået her i landet forud for kommunalbestyrelsens afgørelse om reintegrationsbistand.

Det foreslås overalt i loven at ændre »lovovertrædelse, der er nævnt i udlændingelovens § 22, nr. 4-8« til »overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13«.

Baggrunden for den foreslåede ændring er den foreslåede ændring af udvisningsreglerne, hvorefter ”trappestigeordningen” i udlændingelovens §§ 22-24 afskaffes, herunder de særlige udvisningsvisningsregler i udlændingelovens § 22, nr. 4-8. Efter den foreslåede nye udlændingelovs § 22, stk. 1,

udvises udlændinge, der idømmes ubetinget fængselsstraf, jf. dog udlændingelovens § 26, stk. 2. Efter den foreslåede nye udlændingelovs § 22, stk. 2, udvises udlændinge, der har haft lovligt ophold her i landet i de sidste 5 år eller derunder, ligeledes ved idømmelse af betinget fængselsstraf, jf. dog § 26, stk. 2.

Formålet med den foreslåede ændring af repatrieringsloven er i videst muligt omfang at videreføre den eksisterende ordning, som trådte i kraft ved lov nr. 1190 af 8. juni 2021, hvorefter kun grovere kriminalitetsformer medfører tilbageholdelse og bortfald af den resterende repatrieringsstøtte.

Forslaget indebærer, at kommunalbestyrelsen inden udbetaling af den sidste del af hjælpen til repatriering vil skulle indhente en udtalelse fra politiet om, hvorvidt den pågældende er sigtet eller dømt for en overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13, og som er begået her i landet forud for kommunalbestyrelsens afgørelse om hjælp til repatriering.

Den foreslåede model er, for så vidt angår undersøgelserne forud for udbetaling af den sidste del af støtten, knyttet op på sigtelser eller domme for en overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13.

Der vil således være tale om overtrædelser for en række særligt grove kriminalitetsformer, som kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13, der omhandler landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v.

Den foreslåede ordning er således et udtryk for, at alene bestemte typer af kriminalitet bør føre til tilbageholdelse og bortfald af hjælp til repatriering.

Forslaget indebærer endvidere, at udbetalingen vil skulle tilbageholdes, indtil der afsiges endelig dom, såfremt den pågældende på tidspunktet for udbetaling af den sidste del af hjælpen til repatriering er sigtet for en overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13. Det er derudover en betingelse, at overtrædelsen skal være begået her i landet forud for kommunalbestyrelsens afgørelse om hjælp til repatriering.

Ligeledes indebærer forslaget, at den sidste del af hjælp til repatriering bortfalder, såfremt sigtelsen for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13, fører til domfældelse ved endelig dom, eller der allerede på tidspunktet for politiets udtalelse om registreringer i Kriminalregisteret foreligger en domfældelse ved endelig dom efter de førnævnte love og kapitel 12 eller 13 i straffeloven.

Ved endelig dom forstås, at anklagemyndigheden eller tiltalte skal have udtømt ankenmulighederne. Er der således truffet afgørelse i en straffesag i eksempelvis byretten, og er den pågældende fundet skyldig i en overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13, begået her i landet forud for kommunalbestyrelsens afgørelse om hjælp til repatriering, vil den sidste del af hjælp til repatriering fortsat skulle tilbageholdes frem til tidspunktet for udløbet af anklagemyndighedens og tiltaltes ankefrist på 14 dage. Har tiltalte og anklagemyndigheden ikke inden for denne frist benyttet muligheden for at anke den pågældende byretsdom, bortfalder den sidste del af hjælp til repatriering herefter.

Benytter anklagemyndigheden eller tiltalte sig af sin ret til at anke en dom, vil den sidste del af hjælp til repatriering skulle tilbageholdes frem til afsigelsen af den endelige dom. Stadfæstes dommen, vil der således kunne ske bortfald af den sidste del af hjælp til repatriering. Modsat vil pågældende

være berettiget til den sidste del af hjælp til repatriering, såfremt vedkommende frifindes ved endelig dom.

Kommunalbestyrelsens afgørelser om bortfald af den sidste del af hjælp til repatriering efter den foreslåede bestemmelse i repatrieringslovens § 7, stk. 4, 2. pkt., vil kunne indbringes for Ankestyrelsen efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, jf. repatrieringslovens § 12, stk. 1.

Den foreslåede ændring vil endvidere medføre, at inden udbetaling af den sidste del af hjælpen til repatriering vil kommunalbestyrelsen skulle indhente en udtalelse fra politiet om, hvorvidt den pågældende er registreret som sigtet eller dømt i Kriminalregistret for en overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13, og som er begået her i landet forud for kommunalbestyrelsens afgørelse om hjælp til repatriering.

Det forudsættes, at politiet i forbindelse med behandlingen af sagen og afgivelsen af udtalelsen i muligt omfang omfatter personen af de retssikkerhedsgarantier, som følger af forvaltningsloven og forvaltningsretten, herunder partshøring, ret til at afgive udtalelse og begrundelse. Det betyder f.eks., at politiets udtalelse forudsættes at skulle opfylde betingelserne i forvaltningslovens § 24. Dette gælder allerede i dag, jf. Folketingstidende 2020-21, tillæg A, L 215 som fremsat, side 20.

Den foreslåede ændring vil desuden medføre, at den løbende, månedlige ret til reintegrationsbistand vil skulle tilbageholdes, indtil der afsiges endelig dom, såfremt Udbetaling Danmark i forbindelse med den årlige indhentelse af udtalelse fra politiet konstaterer, at den pågældende er registreret sigtet i Kriminalregistret for en overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13. Er der på tidspunktet for den årlige indhentelse af oplysninger fra politiet sket domfældelse ved endelig dom for en overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v.,

bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13, eller fører sigtelsen, jf. 1. pkt., til domfældelse ved endelig dom, vil den løbende, månedlige reintegrationsbistand bortfalde.

Den foreslåede model er, for så vidt angår undersøgelserne i forbindelse med udbetaling af den løbende, månedlige reintegrationsbistand, knyttet op på sigtelser eller domme for en overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13.

Der vil således også for så vidt angår reintegrationsbistand være tale om lovovertrædelser for en række særligt grove kriminalitetsformer, som kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13, der omhandler landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v.

Den foreslåede ordning er således et udtryk for, at alene bestemte typer af kriminalitet bør føre til tilbageholdelse og bortfald af den løbende, månedlige reintegrationsbistand, som det også er tilfældet i dag.

Forslaget indebærer desuden, at den resterende del af den løbende, månedlige reintegrationsbistand tilbageholdes, indtil der falder endelig dom i sagen, hvis den pågældende er sigtet for en overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13. Det er derudover en betingelse, at overtrædelserne skal være begået her i landet forud for kommunalbestyrelsens afgørelse om repatrieringsstøtte.

Ligeledes indebærer forslaget, at den resterende del af reintegrationsbistanden vil bortfalde, såfremt sigtelsen fører til domfældelse ved endelig dom for en overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blank-



våben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13, eller der allerede på tidspunktet for opslaget i Kriminalregistret foreligger domfældelse ved endelig dom for de nævnte bestemmelser.

Ved endelig dom forstås, at anklagemyndigheden eller tiltalte skal have udtømt ankemulighederne. Er der således truffet afgørelse i en sag i eksempelvis byretten, og er den pågældende fundet skyldig i en overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben mv., lov om våben og eksplosivstoffer mv., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13 begået her i landet forud for kommunalbestyrelsens afgørelse om hjælp til repatriering, vil den resterende del af hjælp til repatriering fortsat skulle tilbageholdes frem til tidspunktet for udløbet af anklagemyndighedens og tiltaltes ankefrist på 14 dage. Har anklagemyndigheden eller tiltalte ikke inden for denne frist benyttet muligheden for at anke den pågældende byretsdom, bortfalder den resterende løbende, månedlige reintegrationsbistand herefter.

Benytter anklagemyndigheden eller tiltalte sig af sin ret til at anke en eventuel byretsdom, vil den resterende del af hjælp til repatriering fortsat skulle tilbageholdes frem til afsigelsen af endelig dom. Stadfæstes byretsdommen, vil der således kunne ske bortfald af den resterende del af hjælp til repatriering. Modsat vil pågældende være berettiget til den løbende, månedlige reintegrationsbistand, såfremt vedkommende frifindes ved endelig dom. Dette gælder allerede i dag, der henvises til Folketingstidende 2020-21, tillæg A, L 215, som fremsat.

Udbetaling Danmarks afgørelser om bortfald af den løbende, månedlige ret til reintegrationsbistand efter den foreslåede bestemmelse i repatrieringslovens § 10, stk. 6, 2. pkt., vil kunne indbringes for Ankestyrelsen, jf. repatrieringslovens § 12, stk. 2.

Den foreslåede ændring vil endelig medføre, at Udbetaling Danmark i forbindelse med udbetaling af den løbende, månedlige reintegrationsbistand årligt i en periode på 3 år fra bevillingen af reintegrationsbistanden vil skulle indhente en udtalelse fra politiet om, hvorvidt den pågældende er registreret

## UDKAST

sigtet eller dømt i Kriminalregisteret for en overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, lov om knive og blankvåben m.v., lov om våben og eksplosivstoffer m.v., bekendtgørelse om våben og ammunition mv., udlændingeloven eller straffeloven, der kan straffes med fængsel i 2 år eller derover, eller af en bestemmelse, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13, og som er begået her i landet forud for kommunalbestyrelsens afgørelse om reintegrationsbistand.

Med forslaget sikres det, at personer, for hvem den strafbare gerning først opdages efter en længere årrække, og hvor pågældende således heller ikke på ansøgningstidspunktet er registreret som sigtet i Kriminalregisteret, ligeledes vil være omfattet af bestemmelsen. Bestemmelsen vil i øvrigt følge reglerne for forældelse af strafansvar efter straffeloven. Dette gælder allerede i dag, jf. Folketingstidende 2020-21, tillæg A, L 215 som fremsat, side 72.

Den foreslåede ordning medfører, at der en gang årligt skal indhentes oplysninger om ansøgeren i Kriminalregisteret i en periode på 3 år, uanset om pågældende er bevilget den løbende, månedlige reintegrationsbistand på 5 år, jf. repatrieringslovens § 10, stk. 1, eller den løbende, månedlige livslange reintegrationsbistand, jf. repatrieringslovens § 10, stk. 2. Dette gælder også allerede i dag, jf. Folketingstidende 2020-21, tillæg A, L 215 som fremsat, side 72.

Det forudsættes, at politiet i forbindelse med behandlingen af sagen og afgivelsen af udtalelsen i muligt omfang omfatter personen af de retssikkerhedsgarantier, som følger af forvaltningsloven og forvaltningsretten, herunder partshøring, ret til at afgive udtalelse og begrundelse. Det betyder f.eks., at politiets udtalelse forudsættes at skulle følge betingelserne i forvaltningslovens § 24. Dette gælder også allerede i dag, jf. Folketingstidende 2020-21, tillæg A, L 215 som fremsat, side 72.

### *Til § 3*

Til nr. 1

Det fremgår af hjemrejselovens § 12, stk. 3, at en udlænding, der er udvist ved endelig dom efter udlændingelovens §§ 22-24, og som ikke er varetaget fængslet efter § 14, skal give møde på nærmere angivne tidspunkter

med henblik på at sikre en effektiv fuldbyrdelse af bestemmelsen om udvisning, medmindre særlige grunde taler derimod.

Det fremgår af hjemrejselovens § 13, stk. 2, nr. 2, at Hjemrejsestyrelsen bestemmer, at en udlænding skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 5, medmindre særlige grunde taler derimod, hvis udlændingen er udvist ved endelig dom efter udlændingelovens §§ 22-24 og ikke er varetægtsfængslet efter § 14.

Det fremgår af hjemrejselovens § 14, stk. 2, at en udlænding, som har indgivet ansøgning om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 773, og som er udvist ved endelig dom efter udlændingelovens §§ 22-24, kan varetægtsfængsles med henblik på at sikre udlændingens udsendelse som følge af beslutningen om udvisning.

Det foreslås at ændre § 12, stk. 3, § 13, stk. 2, nr. 2 og § 14, stk. 2, således at »§§ 22-24« ændres til »§§ 22 eller 23«.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 17 og 18, hvorved det foreslås at nyaffatte udlændingelovens §§ 22 og 23 og at ophæve udlændingelovens § 24. Dette indebærer, at alle lovovertrædelser, der fører til ubetinget fængselsstraf, vil kunne føre til udvisning, hvorfor det vil kunne få betydning for antallet af udlændinge, der omfattes af de nævnte bestemmelser i hjemrejseloven.

### *Til § 4*

Til nr. 1

Det fremgår af § 1, stk. 3, nr. 3, i lov om kommunale og regionale valg, at en udlænding, der er udvist ved endelig dom efter udlændingelovens § 22-24 og 25 c, ikke har valgt.

Det foreslås at ændre § 1, stk. 3, nr. 3, således at »§§ 22-24 eller § 25 c« ændres til »§§ 22, 23 eller 25 c«.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 17 og 18, hvorved det foreslås at nyaffatte udlændingelovens §§ 22 og 23 og at ophæve udlændingelovens § 24. Dette indebærer, at alle lovovertrædelser, der fører til en ubetinget fængselsstraf, vil kunne føre til udvisning, og det

## UDKAST

er vurderingen, at dette i et vist omfang vil medvirke til, at flere kriminelle udlændinge udvises. Det betyder også, at det som konsekvens heraf vil kunne få betydning for antallet af udlændinge, der mister valgretten til kommunale og regionale valg som følge af udvisning.

### *Til § 5*

Til nr. 1

Det fremgår af § 3, stk. 3, nr. 1, i lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet, at en udlænding, der er udvist ved endelig dom efter udlændingelovens § 22-24 og 25 c, ikke har valgret.

Det foreslås at ændre § 3, *stk. 3, nr. 1*, således at »§§ 22-24 eller § 25 c« ændres til »§§ 22, 23 eller 25 c«.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 17 og 18, hvorved det foreslås at nyaffatte udlændingelovens §§ 22 og 23 og at ophæve udlændingelovens § 24. Dette indebærer, at alle lovovertrædelser, der fører til en ubetinget fængselsstraf, vil kunne føre til udvisning, og det er vurderingen, at dette i et vist omfang vil medvirke til, at flere kriminelle udlændinge udvises. Det betyder også, at det som konsekvens heraf vil kunne få betydning for antallet af udlændinge, der mister valgretten til Europa-Parlamentsvalg som følge af udvisning.

### *Til § 6*

Det foreslås i § 6, *stk. 1*, at loven træder i kraft den 1. juli 2025.

Det vil betyde bl.a., at udlændingelovens §§ 22 og 23 som affattet ved denne lovs § 1, nr. 17, fra og med den 1. juli 2025 finder anvendelse ved spørgsmålet om udvisning af udlændinge, der idømmes ubetinget fængselsstraf, jf. § 22, stk. 1, ved spørgsmålet om udvisning af udlændinge, der har haft lovligt ophold her i landet i de sidste 5 år eller derunder og idømmes betinget fængselsstraf, jf. § 22, stk. 2, og ved spørgsmålet om udvisning af 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, jf. § 23.

Dog foreslås det i § 6, stk. 2, at lovens §§ 1 og 3-5 ikke finder anvendelse på lovovertrædelser, der er begået før lovens ikrafttræden den 1. juli 2025.

Hvis lovovertrædelsen er begået før lovens ikrafttræden, finder de hidtil gældende regler anvendelse, dvs. de gældende bestemmelser i udlændingelovens §§ 22-24.

Det foreslås endelig i § 6, stk. 3, at lovens § 2 ikke finder anvendelse på ansøgninger om hjælp til repatriering og reintegrationsbistand indgivet før lovens ikrafttræden. For sådanne ansøgninger finder de hidtil gældende regler anvendelse.

Det foreslåede vil indebære, at hvis ansøgningen om hjælp til repatriering og reintegrationsbistand er indgivet før lovens ikrafttræden, finder de hidtil gældende regler i repatrieringslovens § 7, stk. 4, 1. og 2. pkt., stk. 5, § 10, stk. 6, 1. og 2. pkt. og stk. 7, samt udlændingelovens § 22, nr. 4-8, anvendelse.

### *Til § 7*

Det fremgår af udlændingelovens § 66 og hjemrejselovens § 31, at lovene ikke gælder for Færøerne og Grønland, men ved kongelig anordning helt eller delvis kan sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Det fremgår at repatrieringslovens § 19, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland. Lovens § 16 kan dog ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 1, der vedrører lovens territoriale gyldighedsområde, betyder, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland.

Den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 2, betyder, at lovens § 1, nr. 1-18, 21, 22, 24 og 30-40, og § 3 ved kongelig anordning helt eller delvis kan sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske eller grønlandske forhold tilsiger. Endvidere vil det betyde, at de enkelte lovelementer kan sættes i kraft på forskellige tidspunkter.

Forslaget betyder, at lovens § 1, nr. 19, 20, 23 og 25-29 ikke kan sættes helt eller delvis i kraft for Færøerne og Grønland. Baggrunden herfor er, at lo-

## UDKAST

vens § 1, nr. 23 og 25-29 gennemfører dele af opholdsdirektivet i udlændingeloven. Opholdsdirektivet finder ikke anvendelse for Færøerne og Grønland, da de ikke er medlem af EU.

Forslaget betyder endvidere, at lovens §§ 2, 4 og 5 vedrørende ændringer af repatrieringsloven, lov om kommunale og regionale valg og lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet ikke skal gælde eller kunne sættes i kraft for Færøerne og Grønland.