

## UDKAST

### Forslag

til

Lov om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love<sup>1</sup>  
(Ændring af udvisningsreglerne samt indsættelse af reglerne om udvisning  
af udlændinge omfattet af EU-reglerne)

### § 1

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1205 af 25. august 2022, som ændret senest ved § 10 i lov nr. 893 af 21. juni 2022, 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«.

---

<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

3. I § 9, stk. 22, og § 9j, 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«.

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 § 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«.

7. 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«.

8. Tre steder i § 11, a, stk. 1, og fire steder i § 11, a, stk. 2, ændres »frihedsstraf« til: »fængselsstraf«.

9. I § 11, a, stk. 4, ændres »frihedsstraf« til: »fængselsstraf«, og »frihedsstraffen« ændres til: »fængselsstraffen«.

10. 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«.

## UDKAST

11. 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«.

12. 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«.

13. I § 19, stk. 5, 1. pkt., ændres »§§ 22-24« til: »§§ 22 eller 23«.

14. §§ 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, udvises ligeledes ved idømmelse af betinget fængselsstraf, 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.«

15. § 24 ophæves.

16. I § 24 a, nr. 2, ændres »frihedsstraf« til: »fængselsstraf«.

17. I § 24 b ændres »§§ 22-24« til: »§§ 22 eller 23«.

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

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

20. § 26 b affattes således:

»§ 26 b. Udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, 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, 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 land, der er tilsluttet Den Europæiske Union eller er omfattet af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, 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 navnlig 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, 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.«

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

22. To steder i § 27, *stk. 5*, ændres »frihedsstraf« til: »fængselsstraf«.

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

## UDKAST

**24.** I § 28, *stk. 1, nr. 7*, indsættes som *2. pkt.*:

»Udlændinge, der er omfattet af § 2, stk. 1 eller 2, kan dog ikke afvises på grund af hensynet til andre Schengenlandes offentlige orden eller forholdet til fremmede magter.«

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

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

**27.** Efter § 28 indsættes:

»§ 28 a. Udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, 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 straffedom kan ikke i sig selv begrunde en afgørelse om afvisning.

*Stk. 2.* Udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, 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.«

**28.** 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«.

**29.** 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«.

## UDKAST

**30.** 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«.

**31.** 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« 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«.

**32.** 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« 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«.

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

**34.** I § 39 a, stk. 3, nr. 1 og 2, ændres »frihedsstraf« til: »fængselsstraf«.

**35.** I § 42 a, stk. 11, ændres »§§ 22-24« 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« til: »§§ 22 eller 23«.

**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«.

## UDKAST

### § 2

I hjemrejseloven, lov nr. 982 af 26. maj 2021, som ændret senest ved § 3 i lov nr. 919 af 21. juni 2022, foretages følgende ændringer:

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

### § 3

I lov om kommunale og regionale valg, jf. lovbekendtgørelse nr. 295 af 7. marts 2022, foretages følgende ændringer:

1. I § 1, stk. 3, nr. 1, ændres »§ 32, stk. 1,« til: »§ 26 c«.

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

### § 4

I lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet, jf. lovbekendtgørelse nr. 293 af 7. marts 2022, foretages følgende ændringer:

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

### § 5

*Stk. 1.* Loven træder i kraft den 1. januar 2023.

*Stk. 2.* Loven finder ikke anvendelse på lovovertrædelser begået før lovens ikrafttræden. For sådanne lovovertrædelser finder de hidtil gældende regler anvendelse.

### § 6

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

*Stk. 2.* Lovens § 1, nr. 1-19, 21, 22 og 28-40, og § 2 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.

# UDKAST

## *Bemærkninger til lovforslaget*

### *Almindelige bemærkninger*

#### **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

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



## UDKAST

2.2.1.4.4. Proportionalitetsvurderinger

2.2.1.4.5. Øget beskyttelse mod udvisning af personer med tidsbegrænset 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

**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

Kriminelle udlændinge bør udvises i videst muligt omfang inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

Formålet med dette lovforslag er derfor at gennemføre yderligere stramminger 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 ændre 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 at udvise.

Den særlige adgang til udvisning, der gælder for en lang række overtrædelser af bl.a. straffeloven, herunder vanvidskørsel, flugtbilisme og religiøse vielser af mindreårige, 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 af de groveste kriminalitetsformer. I disse tilfælde vil udvisning kunne ske uanset længden af udlændingens ophold her i landet og straffens længde.

Det er muligt at skærpe udvisningsreglerne, således at det alene er Danmarks internationale forpligtelser, der sætter den retlige grænse for, hvornår der kan ske udvisning ved idømmelse af ubetinget fængselsstraf. Der bør i al væsentlighed gøres op med den gældende trappetigeordning, 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.

Lovforslaget indeholder på den baggrund for det første et forslag om at nyaffatte nogle af udlændingelovens regler om udvisning ved dom, således at alle udlændinge, der idømmes ubetinget fængselsstraf, skal kunne udvises, dvs. uanset længden af udlændingens ophold, længden af den idømte straf og kriminalitetens art, og således at det alene vil være Danmarks internationale forpligtelser, som sætter grænser for, hvornår udlændinge, der idømmes ubetinget frihedsstraf, 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 i forenklingssøjemed at give et bedre overblik over gældende ret ved at samle reglerne om ud- og afvisning i udlændingeloven. Der er tale om en teknisk ændring, der giver mulighed for at præcisere rammerne for den afvejning, der i henhold til gældende ret 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 i gældende ret.

Der henvises til lovforslagets pkt. 2.2.

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. Derudover indeholder udlændingelovens §§ 25-25 b regler om administrativ

udvisning af udlændinge, der træffes af bl.a. Udlændingestyrelsen, jf. udlændingelovens § 46, stk. 1.

### 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, nr. 1-4, 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 § 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, nr. 1 og 2, 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 grove kriminalitetsformer så vidt muligt skal medføre udvisning uden særlige begrænsninger som følge af varigheden af udlændingens ophold her i landet og længden af den idømte straf. Disse regler fremgår af udlændingelovens § 22, nr. 4-8. En udlænding kan således – uanset varigheden af den pågældendes ophold her i landet og længden af den idømte straf – udvises i følgende tilfælde:

Efter udlændingelovens § 22, nr. 4, 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

## UDKAST

euforiserende stoffer eller straffelovens § 191 (narkotikakriminalitet og hæleri med hensyn til udbyttet ved narkotikakriminalitet).

Efter udlændingelovens § 22, nr. 5, hvis udlændingen idømmes ubetinget frihedsstraf for overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 8, eller straffelovens § 125 a (menneskesmugling).

Efter udlændingelovens § 22, nr. 6, 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 (psykisk vold),
- §§ 244-246 (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),

## UDKAST

- § 276 a, jf. § 286 (indbrudstyveri af særligt grov beskaffenhed),
- §§ 278-283, jf. § 286 (underslæb, bedrageri, afpresning mv. 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, 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, 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.

## UDKAST

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 følgelig 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, idet udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, 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) med tilhørende tillægsprotokoller særlig relevant. 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.



## UDKAST

EMRK indeholder ikke regler, der direkte tager sigte på at regulere medlemsstaternes adgang til at udvise udlændinge på grund af et strafbart forhold, men bl.a. EMRK artikel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv har dog betydning i denne sammenhæng. Ved vurderingen af, om en udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, foretages der således navnlig 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 retningslinjer, som indgår i proportionalitetsvurderingen af, hvorvidt en udvisning er i overensstemmelse med EMRK artikel 8. Det drejer sig om bl.a. den begåede kriminalitets art og grovhed, varigheden af udlændingens ophold i bopælslandet, udlændingens familiesituation, hvorvidt der er børn og 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, hvor Menneskerettighedsdomstolen udtalte, at længden af et indrejseforbud har betydning for proportionalitetsvurderingen efter EMRK artikel 8 (præmis 98).

## UDKAST

Af nyere dato kan nævnes to domme fra den 12. januar 2021, Khan mod Danmark (appl. no. 26947/19) og Munir Johana mod Danmark (appl. no. 56803/18). I den ene 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 fireårig. Begge klagerne var tidligere straffet adskillige gange for grov kriminalitet. Klagerne 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).

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 undersøgelse 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 henvisning til, at sagen var åbenlyst ubegrundet, idet de nationale domstole havde foretaget en grundig undersøgelse 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 henvisning til, at sagen var åbenlyst ubegrundet, idet de nationale domstole havde foretaget en grundig undersøgelse af alle relevante forhold, herunder klagers tilknytning til Danmark og Pakistan. Menneskerettighedsdomstolen

## UDKAST

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 yngste datter, der var dansk statsborger. Faren var idømt 5 års fængsel og udvist for bestandig for bl.a. narkokriminalitet, og han 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. Menneskerettighedsdomstolen afviste den 17. marts 2022 sagen som åbenlyst ubegrundet under henvisning til, at de nationale domstole havde foretaget en grundig undersøgelse 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.

I sagen Abdi mod Danmark (appl. no. 41643/19), dom af 14. september 2021, tog Menneskerettighedsdomstolen stilling til betydningen af, at et indrejseforbud var meddelt for bestandig. I sagen 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 klageren var udvist med et indrejseforbud for bestandig, gjorde, at udvisnin-

gen 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.

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.

Af nyere praksis kan nævnes førnævnte sag Munir Johana (appl. no. 56803/18) mod Danmark, jf. nærmere herom under pkt. 2.1.1.2.1, hvor Menneskerettighedsdomstolen fandt, at udvisningen var forenelig med EMRK artikel 8, og lagde vægt på bl.a., at klageren tidligere var tildelt to betingede udvisninger med en prøvetid på to år, og at han begik kriminalitet i prøvetiden (præmis 56).

Ligeledes kan nævnes sagen Abdi mod Danmark, jf. ovenfor, hvor Menneskerettighedsdomstolen fandt, at udvisningen ikke var proportional. Menneskerettighedsdomstolen lagde herved vægt på bl.a., at klageren ikke tidligere havde modtaget en advarsel om udvisning eller var tildelt en betinget udvisning (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, jf. Folketingstidende 2017-2018, tillæg A, L 156 som fremsat.

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.

### 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 ("supervision"), hvilket betyder, at det

## UDKAST

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 imidlertid i Menneskerettighedsdomstolens nyere praksis at være en bevægelse i retning af, at Menneskerettighedsdomstolen har givet medlemsstaterne en større 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 (33809/15), afvisningsafgørelse af 6. juni 2017, Ndidi mod Storbritannien, dom af 14. september 2017, sagerne 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) af 30. november 2021, afvisningsafgørelse af 3. marts 2022 i Ahmed mod Danmark (appl. no. 16588/20) og afvisningsafgørelserne af 17. marts 2022 i sagerne Abdulji mod Danmark (appl. no. 20579/20), Hussain mod Danmark (appl. no. 31572/19) og Bajrami mod Danmark (appl. no. 24379/20).

I både Khan-sagen, Munir Johana-sagen og Avci-sagen henviste Menneskerettighedsdomstolen til subsidiaritetsprincippet, hvorefter Menneskerettighedsdomstolen, når afvejningen er blevet foretaget af de nationale myndigheder i overensstemmelse med de kriterier, som er fastlagt i Menneskerettighedsdomstolens praksis, vil kræve vægtige 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.

## UDKAST

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 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.

Det følger af udlændingelovens § 32, stk. 5, nr. 1, at der kan 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.

### 2.1.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser

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. Varigheden af udlændingens ophold i Danmark bør ikke i sig selv kunne være afgørende for, om der kan udvises, hvis en udlænding idømmes ubetinget fængselsstraf.

## UDKAST

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder således, at adgangen til udvisning bør udvides, 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 ikke afhænge af faste krav til 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 kun være Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig EMRK artikel 8, der skal kunne sætte den retlige grænse for, om en udlænding, der idømmes ubetinget fængselsstraf, kan udvises.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets forventning, at dette i et vist omfang vil kunne medvirke til, at flere kriminelle udlændinge udvises. Det er samtidig forventningen, 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 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 forventningen, 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 forventningen, 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 justeres, således at der i alle tilfælde, hvor udlændinge udvises på baggrund af en ubetinget fængselsstraf, bør meddeles et indrejseforbud af mindst 6 års varighed.

### 2.1.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at alle udlændinge, der idømmes ubetinget fængselsstraf, skal 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 længden af den idømte straf og uanset kriminalitetens art.

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, der indgår i den gældende trappetigeordning, der foreslås afskaffet, bl.a. 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 skulle ske i overensstemmelse med de principper, der efter EU-reglerne gælder for



## UDKAST

begrænsning af retten til fri bevægelighed, jf. den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 26 b. Udlændingelovens § 26, stk. 2, finder dermed ikke anvendelse for denne persongruppe.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til § 1, nr. 20.

Det foreslås endvidere at justere reglerne om indrejseforbud, 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. 28-30.

## **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

## UDKAST

fri bevægelighed er endvidere bekræftet som en personlig rettighed i EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder.

I TEUF artikel 21, stk. 1, fastslås det, at enhver unionsborger har 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 familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (opholdsdirektivet).

Opholdsdirektivet gælder også for statsborgere i EØS-landene (Island, Liechtenstein og Norge) og 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 familiemedlemmer, uanset nationalitet, der ledsager eller slutter sig til dem. Opholdsdirektivet finder således anvendelse fra det tidspunkt, hvor der foreligger et grænseoverskridende element, og dermed fra indrejsetidspunktet uanset opholdets længde. 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, 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 side-stilles 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, jf. bl.a. dom af 12. marts 2012, sag C-456/12, O og B, og den deri nævnte retspraksis (sekundær fri bevægelighed). 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.

Et familiemedlem til en dansk statsborger, som aldrig har gjort brug af retten til fri bevægelighed, og som altid har opholdt sig i Danmark, kan derimod ikke påberåbe sig rettigheder efter opholdsdirektivet, herunder direktivets beskyttelse mod ud- og afvisning. EU-Domstolen har dog fastslået, at der er helt 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 sig i den medlemsstat, hvori den pågældende er statsborger. Det drejer sig om de situationer, hvor der består et kvalificeret afhængighedsforhold mellem den danske statsborger og tredjelandsstatsborgeren, som er af en sådan karakter, at den danske statsborger reelt vil være nødsaget til at forlade Unionens område som helhed sammen med tredjelandsstatsborgeren, hvis opholdsretten nægtes, eller den pågældende udvises. I sådanne sager har EU-Domstolen dog fastslået, at der i relation til spørgsmålet om udvisning skal foretages en vurdering, der overordnet svarer til den, der foretages efter opholdsdirektivet. Se domme af 13. september 2016 i sag C-165/14, Rendón Marín, og i sag C-304, CS, og dom af 5. maj 2022 i forenede sager C-451/19 og C-532/19, XU.

2.2.1.1.1. 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

## UDKAST

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 unions-

## UDKAST

borgere, 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 betragtning 23-24.

Det fremgår af betragtning 23 til opholdsdirektivet, 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, varigheden 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 familiemedlemmer 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 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 udrejsefristens længde 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, idet EU-reglerne sætter grænser for medlemsstaternes adgang til at udvise og afvise sådanne udlændinge.

EU-rettens almindelige forrang er afspejlet i 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.

## UDKAST

Bestemmelsen blev indsat ved lov nr. 1744 af 27. december 2016 (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, som er afspejlet i 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, som fremgår af udlændingelovens kapitel 4 og 5, er opfyldt, skal der tillige 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 skal kriterierne for adgangen til udvisning i opholdsdirektivet iagttages, og der skal tillige tages hensyn til 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.

EU-Domstolens retspraksis vedrørende opholdsdirektivet er i den forbindelse særlig relevant. For det første er EU-Domstolens faste retspraksis fra

## UDKAST

før opholdsdirektivets gennemførelse i national ret den 30. april 2006 kodificeret ved opholdsdirektivet. Retspraksis vedrørende 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), der blev ophævet ved opholdsdirektivets ikrafttræden den 30. april 2004, må derfor stadig anses for at være relevant, idet unionsborgere og deres familiemedlemmer ikke må tillægges færre rettigheder end før direktivets vedtagelse. For det andet bidrager EU-Domstolen løbende til fortolkningen af opholdsdirektivet på grundlag af præjudicielle spørgsmål, som forelægges af nationale domstole 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 desuden udstedt vejledende retningslinjer om bl.a. opholdsdirektivets udvisningsbestemmelser, jf. Kommissionens meddelelse af 2. juli 2009, KOM (2009)313, om retningslinjer for en bedre gennemførelse og anvendelse af direktiv 2004/38/EF (EU-Kommissionens 2009-retningslinjer). Disse retningslinjer følger op på Kommissionens retningslinjer fra 1999, KOM (1999)372, om særlige foranstaltninger med hensyn til unionsborgeres rejse og ophold, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Retningslinjerne fra 1999, der henviser til det nu ophævede direktiv 64/221/EØF, er stadig gældende, men skal læses i lyset af opholdsdirektivets vedtagelse. Det bemærkes, at EU-Kommissionen har udarbejdet udkast til vejledende retningslinjer, som skal erstatte EU-Kommissionens 2009-retningslinjer. Retningslinjerne forventes offentliggjort ultimo 2022.

### 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.



## UDKAST

I EU-Kommissionens 2009-retningslinjer er det anført, at det er vigtigt at sondre mellem de to begreber, jf. retningslinjernes afsnit 3.1. 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., 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. En sådan afgørelse kan derfor ikke alene begrundes i hensyn, som en anden medlemsstat har påberåbt sig som grundelse 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, præmis 25, og dom af 31. januar 2006 i sag C-503/03, Kommissionen mod Spanien, 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, således at deres rækkevidde ikke ensidigt kan 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 retspraksis kan enhver lovovertrædelse i princippet være omfattet af begrebet ”den offentlige orden”. Begrebet den offentlige orden 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 dom af 13. september 2016 i sag C-304/14, CS, præmis 38.

Kerneområdet for udvisning og afvisning af hensyn til den offentlige orden må antages at være kriminalitet. Det følger således 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, 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, og der skal derfor som udgangspunkt mere til for at statuere, at en adfærd er i strid med den offentlige sikkerhed.

## UDKAST

Det fremgår af EU-Domstolens retspraksis, 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, 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., præmis 42.

I EU-Domstolens 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 fastslog, 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.

I P.I, (C-348/09) der 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, henviste EU-Domstolen til, at i henhold til artikel 83, stk. 1, TEUF, udgør seksuel udnyttelse af børn 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, korrupsion, 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. også bestemmelsens ordlyd. Se til illustration også 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 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 retspraksis 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

## UDKAST

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. 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. Højesteret har 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 stanniol 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 oplysningerne om, at unionsborgeren tidligere var idømt længerevarende fængselsstraffe i sit hjemland, fandt Højesteret, at trusselsbetingelsen i opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, 2. led var opfyldt.

## UDKAST

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, præmis 79 og 81, og dom af 13. september 2016 i sag C-165/14, Rendón Marín, 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.

## UDKAST

Selv om konstateringen af en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, som nævnt ovenfor, i almindelighed forudsætter en vurdering af, at den pågældende person vil være tilbøjelig til fortsat at udvise den pågældende adfærd i fremtiden, vil karakteren af det begåede forhold også i sig selv kunne opfylde trusselsbetingelsen, jf. dom af 27. oktober 1977 i sag 30/77, Bouchereau, præmis 29, og dom af 2. maj 2018 i de forenede sager C-331/16 og C-366/16, K. og H.F. 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 afvisning, f.eks. i tilfælde af manddrab eller forsøg derpå.

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 ikke havde et generelt spiritusmisbrug.

En helt særlig situation forelå i K. og H.F. (C-331/16 og C-366/16) om to udlændinge, der, 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, idet de pågældende havde gjort sig skyldige i krigsforbrydelser. 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, som kan begrunde, at der træffes foranstaltninger af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed i henhold til opholdsdirektivet, til trods for at der ikke umiddelbart er en risiko for recidiv. 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.

## UDKAST

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 eksempel, jf. bl.a. dom af 26. februar 1975 i sag 67/74, Bonsignore. 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, præmis 23-28, idet der altid skal foretages en samlet og konkret vurdering af den personlige adfærd. 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 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. Af Kommissionens 2009-retningslinjer, afsnit 3.2., følger, 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, om en unionsborger, der



## UDKAST

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, 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 aktuell 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).

En tidligere straffedom for kriminalitet vil på den baggrund kunne indgå i den konkrete trusselsvurdering, 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 trusselsvurderingen. 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, Po-

lat, 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 2009-retningslinjer.

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 en-

hver 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. 20.

#### 2.2.1.4.4. Proportionalitetsvurderinger

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

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 underlagt et generelt proportionalitetsprincip, hvorefter sådanne begrænsninger skal være egnede, nødvendige og stå i et rimeligt forhold til det hensyn, der forsøges varetaget.

Ved vurderingen af, om der skal gennemføres begrænsninger i retten til indrejse og ophold, og om betingelserne for udvisning er opfyldt, skal der dels efter artikel 27, stk. 2, foretages en afvejning af, om hensynet til de grundlæggende samfundsinteresser kan begrunde et indgreb i retten til fri bevægelighed, dels efter artikel 28, stk. 1, foretages en vurdering af, hvilke 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 og 48.

Der skal i den forbindelse foretages en afvejning mellem på den ene side beskyttelsen af den grundlæggende samfundsinteresse, der kan begrunde en afgørelse om udvisning, og på den anden side indgrebet i de interesser hos den pågældende, der vedrører dennes udøvelse af retten til fri bevægelighed

og ophold i egenskab af unionsborger 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 2009-retningslinjer, 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. Det fremgår endvidere af opholdsdirektivets artikel 28, stk. 1, at der, før der træffes afgørelse om udsendelse [udvisning], med begrundelse i den offentlige orden eller sikkerhed, skal tages hensyn til bl.a. varigheden af den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation, samt sociale og kulturelle integration i værtsmedlemsstaten og tilknytning til hjemlandet.

Opregningen i artikel 28, stk. 1, er ikke udtømmende. Det fremgår af EU-Kommissionens 2009-retningslinjer, afsnit 3.3., 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. Kommissionen henviser til, at der ved vurderingen bør tages hensyn til faktorerne i artikel 28, stk. 1, og fremhæver i den forbindelse følgende elementer:

- 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.
- 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, sprogkundskaber.
- Manglende tilknytning til oprindelsesmedlemsstaten eller værtsmedlemsstaten, f.eks. hvis den pågældende er født i værtsmedlemsstaten eller har boet der fra en tidlig alder.

## UDKAST

- Opholdets varighed i værtsmedlemsstaten. Situationen for en turist vil adskille sig fra situationen for en, der har boet i værtsmedlemsstaten i mange år.
- 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 indreisen 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 indreisen, 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, dels at Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (Charteret) er bindende for medlemsstaterne ved administrationen af opholdsdirektivet, dels 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, 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. dom af 5. oktober 2010 i sag C-400/10 PPU, J. McB., præmis 53, dom i de forenede sager C-356/11 og C-357/11, O. og S., præmis 76 og dom af 5. juni 2018 i sag C-673/16, Coman, præmis 49.

Det fremgår af Tsakouridis, (C-145/09), at der ved afvejningen mellem på den ene side truslens karakter og faren for den offentlige sikkerhed, som er en følge af den pågældendes personlige adfærd, og på den anden side risikoen for at skade unionsborgerens sociale reintegration i værtsmedlemsstaten, skal tages hensyn til de grundlæggende rettigheder, som EU-Domstolen skal beskytte, for så vidt som almene hensyn kun kan påberåbes som begrundelse for en national foranstaltning, der kan begrænse den frie bevægelighed for personer, når den pågældende foranstaltning tager hensyn til sådanne rettigheder, herunder retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastsat i artikel 7 i Charteret og artikel 8 i EMRK, præmis 52, og den deri nævnte retspraksis.

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.

## UDKAST

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 foretaget i forening med ukendte 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 for 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 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 tungtvæjende, 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 18, stk. 1, samt Menneskerettighedskonventionens artikel 8 og Charterets artikel 7.

### 2.2.1.4.5. Øget beskyttelse mod udvisning af personer med tidsbegrænset 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 tidsbegrænset ophold på værtsmedlemsstatens område, medmindre det skyldes alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.

Unionsborgere og deres familiemedlemmer med ret til tidsbegrænset 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 tidsbegrænset 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 tidsbegrænset ophold. Tilsvarende gælder for familiemedlemmer, der ikke er unionsborgere, men som fem år i træk har boet sammen med unionsborgeren. I forhold til betydningen af fraværsperioder følger det af opholdsdirektivets artikel 16, stk. 3, at opholdets uafbrudte karakter ikke berøres af midlertidige fravær, der ikke tilsammen overstiger seks måneder om året, og heller ikke af fravær af længere varighed på grund af værnepligt, eller af ét fravær på højst 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 tidsbegrænset ophold kun mistes ved fravær fra værtsmedlemsstaten i to på hinanden følgende år. Artikel 17 indeholder særregler om tidsbegrænset opholdsret for unionsborgere og deres familie, der ikke længere har erhvervsmæssig beskæftigelse i værtsmedlemsstaten, og artikel 18 vedrører ret til tidsbegrænset ophold for visse tredjelandsfamiliemedlemmer.

Den femårige periode, der kræves for at opnå ret til tidsbegrænset ophold, løber fra tidspunktet for den pågældendes lovlige ophold i værtsmedlemsstaten, og retten til tidsbegrænset 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.



Det bemærkes, at 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. 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, præmis 57-59.

At der kun kan ske udvisning, hvis det skyldes alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, indebærer, at der stilles skærpede krav til arten og grovheden af den handling, der skal begrunde udvisningen, 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 fundet skyldig i grov, umotiveret vold begået i forening med andre og idømt ubetinget fængselsstraf i 3 år og 6 måneder samt udvist. Han havde ved overfaldet bl.a. anvendt kniv mod brystregionen, og forurettede – en 14-årig – havde været 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

## UDKAST

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

## UDKAST

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 udvisning [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 seksuel udnyttelse af kvinder og børn, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, hvidvaskning af penge, korrupsion, 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 overtrædelser 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 overtrædelser af straffelovens § 192 a blev sammenholdt med den kriminalitet, som tiltalte i øvrigt var dømt for i sagen og ved tidligere domme. Højesteret fast-

## UDKAST

slog, 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, 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, hans tidligere kriminelle løbebane 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. Hvor den femårige periode, der kræves for at opnå ret til tidsubegrænset ophold, 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., præmis 24 og 28, samt B og Vomero (C-316/16 og C-424/16), præmis 65-66, og den deri nævnte praksis.

Selvom det ikke fremgår direkte af ordlyden af artikel 28, stk. 2 og 3, kan en unionsborger kun påberåbe sig beskyttelsen i artikel 28, stk. 3, litra a, hvis den pågældende først har opnået ret til tidsubegrænset ophold, jf. opholdsdirektivets artikel 16, stk. 1, og dermed opfylder betingelsen for den i artikel 28, stk. 2, nævnte beskyttelse, jf. B og 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.

Perioden skal i princippet være uafbrudt, 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 tages i betragtning med henblik på tildelingen af beskyttelsen i artikel 28, stk. 3, litra a, og at disse perioder i princippet afbryder opholdets uafbrudte karakter, jf. M.G. (C-400/12), præmis 32 ff. Domstolen har 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 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. B og 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 ikke har opnået en tilknytning til værtsmedlemsstaten, betyder, at der ikke er de samme

## UDKAST

beskyttelseshensyn, som ved en afgørelse om udvisning. Som følge heraf er opholdsdirektivets artikel 28 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 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 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, L 222, 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

## UDKAST

tages hensyn til alle Schengenlandenes offentlige orden samt forhold til fremmede magter.

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 De Europæiske Fællesskaber. 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 EF-reglerne), finder afvisningsgrundene i nr. 3-6 ikke anvendelse.

Udlændinge, der er omfattet af udlændingelovens § 2, stk. 1 eller 2, kan således afvises efter bestemmelsen i § 28, stk. 1, nr. 7.

Efter opholdsdirektivets artikel 27, stk. 1, kan retten til indrejse og ophold for en unionsborgers 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 Schengenlandenes offentlige orden, 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., 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, præmis 45-46.

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 gennemføres i udlændingeloven. Baggrunden herfor er bl.a., at det ved en sådan gennemførelse 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 gennemføres i udlændingeloven.

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 gennemført ved omskrivning. Om den foreslåede ordlyd af bestemmelserne bemærkes, at Udlændinge- og Integrationsministeriet så vidt muligt har anvendt ordlyden af bestemmelserne i opholdsdirektivet.

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.

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 udlændinge omfattet af EU-reglerne, således at ud- og afvisning sker, når det er i overensstemmelse med EU-retten. De betingelser, som særligt gælder for denne persongruppe, 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.

## UDKAST

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, ændres, 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 ændringen 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 samt begrænsningerne i denne ret, jf. opholdsdirektivet.

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.

Rigsadvokaten har i Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet om udvisning ved dom, fastsat nærmere retningslinjer for anklagemyndighedens behandling af sager om udvisning. Afsnittet vil blive revideret i overensstemmelse med lovforslaget.

Rigsadvokaten reviderer og opdaterer løbende de forskellige hjælpeværktøjer, som kan hjælpe og støtte anklagerne i deres forberedelse af sager om udvisning af kriminelle udlændinge. Materialet er offentligt tilgængeligt på Rigsadvokatens hjemmeside.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 20 og 23-27 og bemærkningerne hertil.

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

[Under udarbejdelse].

Lovforslagets § 1, nr. 20 og 27 om at gennemføre 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 ingen klimamæssige konsekvenser.

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

Lovforslaget har ingen miljø- og naturmæssige konsekvenser.

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

Lovforslagets pkt. 2.1 om forslag til ændring af nogle af udlændingelovens udvisningsregler indebærer ikke 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.

Lovforslagets § 1, nr. 20 og 27 gennemfører dele af 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).

Opholdsdirektivets bestemmelser om ud- og afvisning af personer omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed, som i dag er gennemført i EU-opholdsbekendtgørelsen, foreslås indarbejdet i udlændingeloven. Hvis lovforslaget vedtages, vil bestemmelserne herom i EU-opholdsbekendtgørelsen blive ophevet i forbindelse med lovens ikrafttræden. Lovforslaget indebærer således ikke ændringer af gældende ret.

## UDKAST

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

For så vidt angår britiske statsborgere og deres familiemedlemmer med opholdsret i Danmark i henhold til 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.)) finder 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 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 tredjelandstatsborgere.

For så vidt angår tredjelandstatsborgere, som på baggrund af EU-Domstolens retspraksis 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 dog i spørgsmål om udvisning af tredjelandsfamiliemedlemmer med en afledt opholdsret efter TEUF artikel 20 lagt til grund, at der skal foretages en trusselsvurdering, der overordnet svarer til den trusselsvurdering, der foretages efter direktivet. Se domme af 13. september 2016 i sag C-165/14, Rendón Marín, og i sag C-304/14, CS samt dom af 5. maj 2022 i forenede sager C-451/19 og C-532/19, XU.

For så vidt angår økonomisk aktive tyrkiske statsborgere og deres familiemedlemmer, som er omfattet af Associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet af 12. september 1963 og Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen, bemærkes, at de i medfør af EU-Domstolens retspraksis har en mere kvalificeret beskyttelse mod udvisning, end hvad der ellers følger af udlændingelovens regler.

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

## UDKAST

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, 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-dommens præmis 82, at foranstaltninger begrundet i den offentlige orden eller sikkerhed kun kan træffes, hvis det efter de kompetente myndigheders konkrete vurdering i det enkelte tilfælde viser sig, at den pågældendes personlige adfærd aktuelt udgør en reel og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse.

Ved denne vurdering skal myndighederne desuden påse, at såvel proportionalitetsprincippet som den berørte persons grundlæggende rettigheder overholdes, navnlig retten til respekt for privatliv og familieliv. Udvisning begrundet i den offentlige orden og sikkerhed kan ikke træffes automatisk efter en straffedom eller med generalpræventive formål, der skal afholde andre

udlændinge fra at begå lovovertrædelser, jf. Ziebell-dommens præmis 83. Se som eksempel fra højesteretspraksis bl.a. dommen gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2022, side 195.

I praksis betyder det, at denne persongruppe 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 tyrkiske arbejdstagere eller deres familiemedlemmer. Dette er udtrykkeligt fastslået for så vidt angår opholdsdirektivets artikel 28, stk. 3, i bl.a. Ziebell-dommen.

Det bemærkes, at spørgsmålet om udvisning af tyrkiske statsborgere i henhold til artikel 14 i afgørelse nr. 1/80 er genstand for prøvelse i en verserende præjudiciel retssag ved EU-Domstolen, hvori der ventes dom i løbet af 2023. Der henvises til Udlændinge- og Integrationsministeriets notat til Folketingets Europaudvalg og Udlændinge- og Integrationsudvalg om afgivelse af indlæg i EU-Domstolens præjudicielle sag C-402/21, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid m.fl. (Udlændinge- og Integrationsudvalget 2021-22, UUI Alm. del, Bilag 20).

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

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 21. september 2022 til den 12. oktober 2022 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 –



## UDKAST

Dansk Institut Mod Tortur, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, DUI – Leg og Virke, Finans Danmark, 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), Mellempfolkeligt 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, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, 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, 3F Privat Service og Hotel og Restauration (3F PSHR).

### 10. Sammenfattende skema

	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	[Under udarbejdelse]	[Under udarbejdelse]

## UDKAST

stat, kommuner og regioner		
Implementeringskonsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Klimamæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Miljø- og naturmæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med EU-retten. Der henvises til pkt. 8.	
Er i strid med de principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering/ Går videre end minimumskrav i EU-regulering (sæt X)	Nej	Nej

# UDKAST

## *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

## UDKAST

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 medfører 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 indebærer alene 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 bestemmelsen omfatter de tilfælde, hvor den pågældende ville være idømt 6 måneders ubetinget fængsel, hvis der ikke var idømt en anden strafferetlig retsfølge.

Forslaget medfører således ikke ændringer af materiel karakter.

Til nr. 3

Efter udlændingelovens § 9, stk. 22, 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 værtspersonen eller dennes ægtefælle eller samlever er idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller

## UDKAST

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. 22, 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 nogle 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 medfører 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.

## UDKAST

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

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 14 og 15, 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 der vil derfor kunne være en afsmittende virkning i forhold til antallet af udlændinge, der udelukkes fra opholdstilladelse efter § 10, stk. 2, nr. 1 og 2.

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 henvisningen til §§ 22-24 eller 25 ændres til en henvisning til §§ 22, 23 eller 25.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 14 og 15, 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 forventningen, at dette i et vist omfang vil medvirke til, at flere kriminelle udlændinge udvises. Der vil derfor kunne være en afsmittende virkning i forhold til antallet af udlændinge, der udelukkes fra opholdstilladelse som følge af § 10, stk. 3, 1. pkt.

Til nr. 6

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-

## UDKAST

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 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 bestemmelsen omfatter de tilfælde, hvor den pågældende ville være idømt mindst 6 måneders fængsel, hvis der ikke var idømt en anden strafferetlig retsfølge.

Forslaget medfører således ikke ændringer af materiel karakter.

Til nr. 7

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 karenperioder, 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«.



## UDKAST

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 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 medfører ændringer af materiel karakter.

Til nr. 8

Efter udlændingelovens § 11, a, stk. 1, nr. 1 og 2, er betinget frihedsstraf til hinder for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse i følgende tidsrum:

- 1) Betinget frihedsstraf med vilkår om samfundstjeneste er 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.
- 2) Anden betinget frihedsstraf er 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.

Efter udlændingelovens § 11, a, stk. 2, er 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) Ubetinget frihedsstraf i under 60 dage er til hinder for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse i 12 år fra tidspunktet for løsladelse, jf. dog nr. 2.
- 2) Ubetinget frihedsstraf i under 60 dage for overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13 er til hinder for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse i 18 år fra tidspunktet for løsladelse.
- 3) Ubetinget frihedsstraf i 60 dage eller mere, men under 6 måneder, er til hinder for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse i 15 år fra tidspunktet for løsladelse.

## UDKAST

Bestemmelserne indeholder regler om forskellige karensperioder for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse, hvis udlændingen er idømt 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. 1 og 2, således at »frihedsstraf« erstattes med »fængselsstraf«.

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

Til nr. 9

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 karensperioden 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 »frihedsstraf« erstattes med »fængselsstraf« og »frihedsstraffen« erstattes med »fængselsstraffen«.

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

Til nr. 10

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 ambulantly 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

## UDKAST

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 karensperioder for opnåelse af tidsubegrænset opholdstilladelse i de tilfælde, hvor udlændingen er idømt 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.

Det foreslås at ændre udlændingelovens § 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 for det første, at »frihedsstraf« erstattes med »fængselsstraf«.

For det andet foreslås nogle sproglige præciseringer af bestemmelsen, 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 medfører ændringer af materiel karakter.

## UDKAST

Til nr. 11

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 karenperioder, 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 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 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 medfører ændringer af materiel karakter.

Til nr. 12

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 nogle 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 medfører ændringer af materiel karakter.

Til nr. 13

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 Euro-

## UDKAST

pæriske 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.

Det foreslås at ændre § 19, stk. 5, 1. pkt., således at henvisningen til §§ 22-24 ændres til en henvisning til §§ 22 eller 23.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 14 og 15, hvorved det foreslås at nyaffatte udlændingelovens §§ 22 og 23 og at ophæve udlændingelovens § 24.

Til nr. 14 og 15

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) 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) 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) udlændingen efter lov om euforiserende stoffer eller straffelovens § 191 eller § 290, når udbyttet er opnået ved overtrædelse af lov om euforiserende

## UDKAST

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) 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) 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) 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 frihedsstraf eller 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,

## UDKAST

- 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 fængselsstraf eller 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 trappestige-model, 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 trappestigemodel 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 tre års fængsel, af mindst et års fængsel, hvis straffen er tildelt på baggrund af flere strafbare forhold, eller af mindst et 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 fem 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 et års fængsel, af mindst seks måneders fængsel, hvis straffen er tildelt på baggrund af flere strafbare forhold, eller af mindst seks 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 trappestigemodellen 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 bl.a. forbrydelser mod statens sikkerhed, narkotikakriminalitet samt visse forbrydelser i familieforhold, seksualforbrydelser, herunder voldtægt, forbrydelser mod liv og legeme og formueforbrydelser. Adgangen omfatter således de groveste 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,

## UDKAST

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 Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8 om ret til respekt for privatliv og familieliv relevant. Domstolens vurdering foretages på baggrund af en samlet og konkret afvejning af en række elementer, herunder bl.a. 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 bl.a. 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. 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 at nyaffatte udlændingelovens § 22.

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

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 ene og 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.

## UDKAST

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 at nyaffatte udlændingelovens § 23.

Efter den foreslåede nye affattelse af § 23 skal udlændinge, der idømmes en anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, og som ville kunne 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.

## UDKAST

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 i efter § 26, stk. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 20.

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. 16

Efter udlændingelovens § 24 a, nr. 2, skal der ved afgørelse om udvisning ved dom lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af længden af den idømte frihedsstraf.

Med henblik på at ensarte terminologien i udlændingeloven og i den forbindelse anvende den terminologi, der anvendes i straffeloven, foreslås det at ændre § 24 a, nr. 2, således at »frihedsstraf« erstattes med »fængselsstraf«.

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

Til nr. 17

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.

## UDKAST

Det foreslås at ændre § 24 b, således at henvisningen til §§ 22-24 ændres til en henvisning til §§ 22 eller 23.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 14 og 15, 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 forventningen, at dette i et vist omfang vil medvirke til, at flere kriminelle udlændinge udvises. Det er samtidig forventningen, at den videre adgang til domstolsprøvelse af, om der kan udvises inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, vil føre til, at der også vil være flere tilfælde, hvor domstolene vil nå frem til, at der som følge af Danmarks internationale forpligtelser ikke kan udvises.

Nyaffattelsen af udlændingelovens §§ 22-24 vil derfor kunne have en afsmittende virkning i forhold til antallet af udlændinge, der tildeles 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.

Til nr. 18

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 henvisningen i bestemmelserne til §§ 22-24 ændres til henvisninger til §§ 22 og 23.

## UDKAST

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 14 og 15, hvorved det foreslås at nyaffatte udlændingelovens §§ 22 og 23 og at ophæve udlændingelovens § 24.

Til nr. 19

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 henvisningen til §§ 22-24 og 25 ændres til en henvisning til §§ 22, 23 og 25.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 14 og 15, 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. 20

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 tillige 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.

## UDKAST

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 der tilsigtes 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 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, 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

## UDKAST

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 er 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 skal for det første 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 indgår bl.a. karakteren og grovheden af den begåede lovovertrædelse, hyppigheden og antallet af lovovertrædelser, den skade, der er forvoldt ved lovovertrædelsen, 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.

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 er bl.a. relevant i gentagelsestilfælde eller i tilfælde, hvor den pågældende har siddet fængslet. Er der tale om gentagen, men mindre alvorlig kriminalitet, som ikke



## UDKAST

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 (husfredskrænkelser) 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. Der vil derfor f.eks. ikke efter bestemmelsen kunne træffes afgørelse om udvisning af en unionsborger eller dennes familiemedlemmer 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 udvisning.

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

## UDKAST

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 (C-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, 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 2009-retningslinjer. Se endvidere i denne retning præmis 28-39 i EU-Domstolens dom af 4. oktober 2007 i sag C-349/06, *Polat*.

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

## UDKAST

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 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, 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

## UDKAST

ophold, der kræves for at opnå tidsubegrænset ret til ophold efter opholdsdirektivets artikel 16. Derimod kan opholdsperioder, som opfylder betingelserne for lovligt ophold i henhold til dansk national 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 faktisk 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

## UDKAST

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 vidtforegret 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.

## UDKAST

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 ti år, der går forud for afgørelsen om udvisning. Hvor den femårige periode, der kræves for at opnå ret til tidsubegrænset ophold, løber fra tidspunktet for den pågældendes lovlige ophold i værtsmedlemsstaten, beregnes tiårs perioden ved at regne tilbage fra datoen 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.

Den tiårige periode skal i princippet være uafbrudt. 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 erhvervsmæssige 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

## UDKAST

ikke skal tages i betragtning med henblik på tildelingen af den øgede beskyttelse i den foreslåede § 26 b, stk. 3, nr.1, og at sådanne perioder i princippet afbryder opholdets uafbrudte karakter. EU-Domstolen har 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 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 kan udvises, hvis deres personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, og



## UDKAST

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 2009-retningslinjer, afsnit 3.3 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. Ved vurderingen bør tages hensyn til de elementer, som også fremgår af det foreslåede stk. 4, herunder:

- 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.
- 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, sprogkundskaber

## UDKAST

- 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. Situationen for en turist vil adskille sig fra situationen for en, der har boet i værtsmedlemsstaten i mange år.
- 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. dom af 5. oktober 2010 i sag C-400/10 PPU, J. McB., præmis 53, dom i de forenede sager C-356/11 og C-357/11, O. og S., præmis 76 og dom af 5. juni 2018 i sag C-673/16, Coman, 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, 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

## UDKAST

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 rime-

## UDKAST

ligt forhold til det hensyn, der forsøges varetaget. Ifølge Domstolens retspraksis, jf. bl.a. dom af 13. april 2010 i sag C-73/08, Bressol m.fl., 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, 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. 2.1.1.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor Danmarks håndtering af viraussen COVID-19 (SARS-CoV-2) i årene 2020-2021 og EU's praktiske vejledning til grænsevagter (Grænsehåndbogen) er nærmere omtalt.

Til nr. 21

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 henvisningen til §§ 22, 23 og 25 a ændres til en henvisning til § 22, stk. 2, og § 25 a, der efter lovforslaget vil indeholde tidsrum, der vil skulle beregnes efter § 27, stk. 1.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 14 og 15, hvorved det foreslås at nyaffatte udlændingelovens §§ 22 og 23 og at ophæve udlændingelovens § 24.

## UDKAST

Til nr. 22

Efter udlændingelovens § 27, stk. 5, medregnes den tid, hvori en udlænding har været varetægtsfængslet forud for en senere domfældelse eller har udstået frihedsstraf eller været undergivet anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført ubetinget frihedsstraf, ikke i de i stk. 1 nævnte tidsrum.

De tidsrum, der er nævnt i udlændingelovens § 27, stk. 1, refererer bl.a. til det tidsrum, en udlænding skal have opholdt sig lovligt her i landet for at kunne opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 9 q, stk. 8, og § 11, stk. 3, nr. 1, og stk. 5, og udlændingelovens § 27, stk. 5, indebærer, at den tid, hvori en udlænding har været varetægtsfængslet inden en domfældelse, har udstået frihedsstraf eller været undergivet en anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført ubetinget frihedsstraf, ikke medregnes.

Med henblik på at ensarte terminologien i udlændingeloven og i den forbindelse anvende den terminologi, der anvendes i straffeloven, foreslås det at ændre § 27, stk. 5, således at »frihedsstraf« erstattes med »fængselsstraf«.

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

Til nr. 23

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 oplyste 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, 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. 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. 24

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 der kan ske afvisning, 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.

Udlændinge, der er omfattet af udlændingelovens § 2, stk. 1 eller 2, kan således , afvises efter bestemmelsen i § 28, stk. 1, nr. 7.

Efter artikel 27 i direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 (opholdsdirektivet), som er gennemført i dansk ret bl.a. ved § 37 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.

Efter EU-retten kan unionsborgere og deres familiemedlemmer ikke afvises af hensyn til forholdet til fremmede magter eller til andre Schengenlandes offentlige orden.

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

## UDKAST

Det foreslås, at i § 28, stk. 1, nr. 7, indsættes som 2. pkt. »Udlændinge, der er omfattet af § 2, stk. 1, eller 2, kan dog ikke afvises på grund af hensynet til andre Schengenlandes offentlige orden eller forholdet til fremmede magter«.

Baggrunden for forslaget er 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.

Med den foreslåede ændring vil det således tydeliggøres, at unionsborgere og deres familiemedlemmer ikke kan afvises af hensyn til andre Schengenlandes offentlige orden eller forholdet til fremmede magter.

Der tilsigtes ikke med ændringen nogen ændring af retstilstanden i forhold til afvisning af persongruppen af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed i Danmark.

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

Til nr. 25

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

Efter udlændingelovens § 28, stk. 3, kan en udlænding, der ikke har opholdstilladelse eller har fået udstedt registreringsbevis eller opholdskort, jf. § 6, her i landet, eller en nordisk statsborger, som ikke har fast bopæl her i landet, afvises ved indrejsen fra et Schengenland efter bestemmelserne i § 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 i § 28, stk. 3, 1. pkt., indsættes efter »jf. dog stk. 5«: »og § 28 a«.

Baggrunden for forslaget er den foreslåede indsættelse af § 28 a i udlændingeloven, 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. 2 og § 28, 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 § 28, 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. 26

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, 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. 6, 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 i § 28, stk. 6, 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. 27

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.



## UDKAST

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.

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 beskyttelsehensyn, som ved en afgørelse om udvisning, medmindre den pågældende genindrejser efter et tidligere (længerevarende) ophold, hvilket bl.a. har betydning for proportionalitetsvurderingen.

## UDKAST

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. Der tilsigtes 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

## UDKAST

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. 20.

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. 20.

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.

## UDKAST

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) og *Kommissionen mod Spanien*, (C-503/03).

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. 20.

Afvisning adskiller sig fra udvisning bl.a. derved, 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 opnået en tilknytning til Danmark betyder dermed, at der ikke er de samme beskyttelseshensyn, som ved en afgørelse om udvisning, medmindre den pågældende genindrejser efter et tidligere (længerevarende) ophold.

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, kan afvises af hensyn til den offentlige sundhed, hvis afvisning er begrundet i sygdomme, der ifølge Verdenssundhedsorganisationen er potentielt epide-

## UDKAST

miske, 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. dom af 13. april 2010 i sag C-73/08, Bressol m.fl., 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*, 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 indebærer, 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 indreisen.

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. 28-30

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

## UDKAST

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 henvisningerne til § 22, § 23 eller § 24 ændres til henvisninger til §§ 22 eller 23, jf. lovforslagets § 1, nr. 28 og 29, 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. 30.



## UDKAST

Der er tale om konsekvensændringer som følge af lovforslagets § 1, nr. 14 og 15, 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.

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. 28.

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. 2, nr. 2.

Det foreslås endvidere, at »mere end 3 måneder og« udgår af § 32, stk. 4, nr. 4, jf. lovforslagets § 1, nr. 29.

## UDKAST

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 blandt andre 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.

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

## UDKAST

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. 31

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 henvisningen til § 22, § 23 eller § 24 ændres til en henvisning til §§ 22 eller 23.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 14 og 15, 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 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

## UDKAST

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 år og indtil 1 år og 6 måneders varighed, hvis der ikke var idømt en sådan anden retsfølge.

Forslaget medfører således ikke ændringer af materiel karakter.

Til nr. 32

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 henvisningen til § 22, § 23 eller § 24 ændres til en henvisning til §§ 22 eller 23.

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 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 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 medfører således ikke ændringer af materiel karakter.

Til nr. 33

Efter udlændingelovens § 32, stk. 5, nr. 1, kan der meddeles et indrejseforbud af en kortere varighed, hvis udlændingen udvises efter § 22, § 23 eller

## UDKAST

§ 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 henvisningen til § 22, § 23 eller § 24 ændres til en henvisning til §§ 22 eller 23.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 14 og 15, hvorved det foreslås at nyaffatte udlændingelovens §§ 22 og 23 og at ophæve udlændingelovens § 24.

Til nr. 34

Efter udlændingelovens § 39 a, stk. 3, nr. 1 og 2, kan Udlændingestyrelsen, medmindre det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, nægte at udstede særlig rejselegitimation til en udlænding, der ikke kan skaffe sig pas, eller som af andre grunde har behov for et sådant dokument, eller inddrage et sådant dokument i følgende tilfælde:

- 1) Når der er rejst sigtelse mod udlændingen for et strafbart forhold, som kan antages at medføre frihedsstraf, og der på grund af sagens beskaffenhed eller udlændingens forhold er grund til at antage, at den pågældende vil unddrage sig ansvaret ved udrejse af landet eller forbliven i udlandet.
- 2) Når udlændingen er idømt frihedsstraf, som ikke er afsonet, eller er pålagt bødestraf eller konfiskation, som ikke er erlagt, eller for hvilken sikkerhed ikke foreligger, og der på grund af sagens beskaffenhed eller udlændingens forhold er grund til at antage, at den pågældende vil unddrage sig ansvaret ved udrejse af landet eller forbliven i udlandet.

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

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

Til nr. 35

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

## UDKAST

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 § 42 a, stk. 11, således at henvisningen til §§ 22-24 ændres til en henvisning til §§ 22 eller 23.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 14 og 15, 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 asylansøgere 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 asylansøgere 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

## UDKAST

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 nogle 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 medfører ændringer af materiel karakter.

Til nr. 37

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 i medfør 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 henvisningen til §§ 22-24 eller 25 c ændres til en henvisning til §§ 22, 23 eller 25 c.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 14 og 15, hvorved det foreslås at nyaffatte udlændingelovens §§ 22 og 23 og at ophæve udlændingelovens § 24.

## UDKAST

Til nr. 38

Det fremgår af udlændingelovens § 51, stk. 2, 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. Såfremt en udlænding har fast bopæl i Danmark, indbringes spørgsmålet til afgørelse ved byretten i den retskreds, hvor den pågældende bor. Sagen kan fremmes uden udlændingens tilstedeværelse. Rettens afgørelse træffes ved kendelse.

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

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 14 og 15, hvorved det foreslås at nyaffatte udlændingelovens §§ 22 og 23 og at ophæve udlændingelovens § 24.

Til nr. 39

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

Det foreslås at ændre § 58 g, stk. 1, nr. 1, således at henvisningen til §§ 22-24 ændres til en henvisning til §§ 22 eller 23.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 14 og 15, 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, og det er forventningen, at dette i et vist omfang vil medvirke til, at flere kriminelle udlændinge udvises. Det betyder også, at det er forventningen, at der vil være en afsmittende virkning i forhold til antallet af udlændinge, der vil blive indberettet som uønskede i SIS II.

Til nr. 40



## UDKAST

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 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 bestemmelsen omfatter de tilfælde, hvor udlændingen ville være idømt mindst 3 måneders ubetinget fængsel, hvis der ikke var idømt en anden strafferetlig retsfølge.

Forslaget medfører således ikke ændringer af materiel karakter.

### *Til § 2*

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 varetægtsfængslet 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,

## UDKAST

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 henvisningen til §§ 22-24 ændres til en henvisning §§ 22 eller 23.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 14 og 15, 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 der vil kunne være en afsmittende effekt i forhold til antallet af udlændinge, der omfattes af de nævnte bestemmelser i hjemrejseloven.

### *Til § 3*

Til nr. 1

Det fremgår af § 1, stk. 3, nr. 1, i lov om kommunale og regionale valg, at en udlænding, hvis opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, er bortfaldet, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1, eller § 21 b, stk. 1, men som ikke kan udsendes af landet, jf. udlændingelovens § 31, ikke har valgret.

Det foreslås i § 1, stk. 3, nr. 1, at ændre henvisningen til § 32, stk. 1, til § 26 c.

Efter den dagældende § 32, stk. 1, 1. pkt., i udlændingeloven, medførte en dom, kendelse eller beslutning, hvorved en udlænding udvises, at udlændingens visum og opholdstilladelse bortfalder, og at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud).

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

## UDKAST

m.v.) blev indholdet af § 32, stk. 1, 1. pkt., i udlændingeloven flyttet til lovens § 26 c og i den forbindelse præciseret og sprogligt forenklet, og lovens § 32 blev nyaffattet.

Efter § 26 c i udlændingeloven medfører en afgørelse om udvisning, at udlændingens ret til ophold bortfalder.

Det fremgår af bemærkningerne til § 26 c i udlændingeloven, jf. Folketings-tidende 2019-20, tillæg A, L 189, som fremsat, side 104, at den foreslåede bestemmelse er en videreførelse af den gældende bestemmelse i § 32, stk. 1, nr. 1, i udlændingeloven, og at der med forslaget således ikke er materielle ændringer af gældende ret. En afgørelse om udvisning vil således fortsat omfatte udvisninger ved dom, kendelse eller beslutning, og virkningen af en sådan udvisning vil fortsat være, at udlændingens opholdsgrundlag bortfalder.

I forbindelse med indførelsen af § 26 c i udlændingeloven og nyaffattelsen af lovens 32 blev § 1, stk. 3, nr. 1, i lov om kommunale og regionale valg ved en fejl ikke konsekvensændret. Dette foreslås gjort nu. Der er med lovforslaget ikke i øvrigt tilsigtet ændringer af den gældende retstilstand.

Til nr. 2

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 valgret.

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

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 14 og 15, 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 forventningen, at dette i et vist omfang vil medvirke til, at flere kriminelle udlændinge udvises. Det betyder også, at der vil kunne være en afsmittende effekt i forhold til antallet af udlændinge, der mister valgretten til kommunale og regionale valg som følge af udvisning.

*Til § 4*

## UDKAST

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 henvisningen til §§ 22-24 eller § 25 c ændres til en henvisning til §§ 22, 23 eller 25 c.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lovforslagets § 1, nr. 14 og 15, 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 forventningen, at dette i et vist omfang vil medvirke til, at flere kriminelle udlændinge udvises. Det betyder også, at der vil kunne være en afsmittende effekt i forhold til antallet af udlændinge, der mister valgretten til Europa-Parlamentsvalg som følge af udvisning.

### *Til § 5*

Det foreslås i § 5, *stk. 1*, at loven træder i kraft den 1. januar 2023.

Det vil betyde bl.a., at udlændingelovens §§ 22 og 23 som affattet ved denne lovs § 1, nr. 14, fra og med den 1. januar 2023 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 finder lovens §§ 22 og 23 ikke anvendelse på lovovertrædelser, der er begået før lovens ikrafttræden den 1. januar 2023, jf. den foreslåede bestemmelse i § 5, *stk. 2*. Hvis lovovertrædelserne er begået før lovens ikrafttræden, finder de hidtil gældende regler anvendelse, dvs. de gældende bestemmelser i udlændingelovens §§ 22-24.

### *Til § 6*

## UDKAST

Det følger 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 disse landsdele med de afgivelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger. Det foreslås derfor, at lovens § 1, nr. 1-19, 21, 22, og 28-40 og § 2 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.

Forslaget betyder, at lovens § 1, nr. 20 og 23-27 ikke kan sættes helt eller delvis i kraft for Færøerne og Grønland. Baggrunden herfor er, at lovens § 1, nr. 20 og 23-27 gennemfører dele af opholdsdirektivet i udlændingeloven. Opholdsdirektivet finder ikke anvendelse for Færøerne og Grønland, da de ikke er medlem af EU.

Det foreslås endvidere, at lovens § 3 og § 4 vedrørende ændringer af lov om kommunale og regionale valg og lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet – ligesom hovedlovene, der ændres ved bestemmelserne – ikke skal gælde for Færøerne og Grønland. Det territoriale gyldighedsområde for lov om kommunale og regionale valg og lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet er efter lovenes indhold klart afgrænset til Danmark, hvorfor en territorialbestemmelse i hovedlovene er udeladt. I visse tidligere forslag til ændringer af lov om kommunale og regionale valg og lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet er udeladelsen af territorialbestemmelsen i hovedlovene dog fejlagtigt blevet fortolket som et udtryk for, at lov om kommunale og regionale valg og lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet gælder i hele riget, i det omfang det følger af reglernes karakter. Lov om kommunale og regionale valg og lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet gælder rettelig ikke for Færøerne og Grønland.