



Fremsat den 28. februar 2018 af udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg)

## Forslag

til

### Lov om ændring af udlændingeloven

(Skærpede regler om udvisning af kriminelle udlændinge)

#### § 1

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1117 af 2. oktober 2017, som ændret senest ved lov nr. 124 af 26. februar 2018, foretages følgende ændringer:

1. I § 24 a udgår », navnlig efter § 22, nr. 4-8,«.

2. I § 24 a indsættes efter nr. 4 som nyt nummer:  
»5) at udlændingen er tildelt en advarsel efter § 24 b,«  
Nr. 5 og 6 bliver herefter nr. 6 og 7.

3. § 24 b affattes således:

»§ 24 b. 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.

Stk. 2. Tildeles en udlænding en advarsel efter stk. 1, skal retten i forbindelse med dommens afsigelse vejlede udlændingen om betydningen heraf.«

4. § 26, stk. 2, affattes således:

»Stk. 2. 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.«

5. I § 32, stk. 5, indsættes som 3. pkt.:

»Indrejseforbud i forbindelse med udvisning efter §§ 22-24 kan meddeles af kortere varighed, hvis et indrejseforbud af den varighed, der er nævnt i stk. 2 og 3, vil indebære, at udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.«

6. I § 49, stk. 1, 1. pkt., ændres »udvises betinget« til: »tildeles en advarsel«.

#### § 2

Stk. 1. Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Stk. 2. Loven finder ikke anvendelse på lovovertrædelser begået før lovens ikrafttræden. For sådanne lovovertrædelser finder de hidtil gældende regler anvendelse, jf. dog stk. 3.

Stk. 3. Dom om betinget udvisning på grund af en lovovertrædelse begået før lovens ikrafttræden har inden for prøvetiden samme virkning som en advarsel, jf. denne lovs § 1, nr. 3.

#### § 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

---

## *Bemærkninger til lovforslaget*

### *Almindelige bemærkninger*

1. Indledning
2. Retningslinjer for EMRK artikel 8-vurderingen i sager om udvisning af kriminelle udlændinge
  - 2.1. Gældende ret
    - 2.1.1. Udlændingelovens regler om udvisning af kriminelle udlændinge ved dom
    - 2.1.2. EMRK artikel 8
  - 2.2. Udvisningsarbejdsgruppens anbefalinger
  - 2.3. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser
  - 2.4. De foreslåede retningslinjer
    - 2.4.1. Generelt om retningslinjerne
    - 2.4.2. Retningslinjer for de forskellige tilfældegrupper
3. Ny advarselsordning til tydeliggørelse af ordningen om betinget udvisning
  - 3.1. Gældende ret
    - 3.1.1. Udlændingelovens regler
    - 3.1.2. Praksis fra Menneskerettighedsdomstolen
  - 3.2. Udvisningsarbejdsgruppens anbefalinger
  - 3.3. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser
  - 3.4. Den foreslåede ordning
4. Varigheden af indrejseforbud
  - 4.1. Gældende ret
    - 4.1.1. Udlændingelovens regler
    - 4.1.2. Praksis fra Menneskerettighedsdomstolen
  - 4.2. Udvisningsarbejdsgruppens anbefalinger
  - 4.3. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser
  - 4.4. Den foreslåede ordning
5. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.
7. Administrative konsekvenser for borgerne
8. Miljømæssige konsekvenser
9. Forholdet til EU-retten
10. Hørte myndigheder og organisationer mv.
11. Sammenfattende skema

## 1. Indledning

Regeringen vil ikke acceptere, at udlændinge misbruger deres ophold i Danmark til at begå kriminalitet. Udlændinge, der begår kriminalitet, er ikke velkomne i Danmark. Kriminelle udlændinge skal derfor udvises i videst muligt omfang. Regeringen ønsker i den forbindelse at sende et klart signal om, at det er helt uacceptabelt, at nogle udlændinge fortsætter deres kriminelle løbebane, uanset at de i forhold til udvisning er blevet advaret om konsekvenserne herved.

Det har fra dag ét været regeringens ambition at sikre, at vi har de bedste muligheder for at udvise kriminelle udlændinge. Med afsæt i denne ambition var ét af elementerne i den politiske aftale af 24. marts 2017 om en ny rocker- og bandepakke (Bandepakke III), som regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) indgik med Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet, at der blev nedsat en arbejdsgruppe, som skulle undersøge mulighederne for i højere grad at udvise udlændinge, der deltager i rocker- og banderelaterede aktiviteter og kriminalitet (herefter "Udvisningsarbejdsgruppen").

Den 12. oktober 2017 afgav Udvisningsarbejdsgruppen et notat, som indeholdt fem anbefalinger. Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at anbefalingerne afdækker et yderligere rum for udvisning, og at det kan anvendes generelt over for kriminelle udlændinge og ikke kun de udlændinge, som deltager i rocker- og banderelaterede aktiviteter og kriminalitet.

Formålet med lovforslaget er at gennemføre de anbefalinger, som kræver lovændringer (anbefaling nr. 2-4).

Lovforslaget indebærer på den baggrund for det første, at der fastlægges retningslinjer for, under hvilke omstændigheder kriminelle udlændinge i almindelighed kan udvises, uden at det med sikkerhed er i strid med artikel 8 om ret til respekt for privat- og familielivet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

For det andet indebærer lovforslaget, at virkningen af den nuværende ordning med betinget udvisning tydeliggøres ved at forlade terminologien om, at udvisning gøres betinget og i stedet indføre en advarselsordning, hvor en advarsel skal have virkning også ud over den periode, der i dag fastsættes som en prøvetid for betinget udvisning.

For det tredje indebærer lovforslaget, at der indføres hjemmel til at meddele indrejseforbud for en kortere periode end den, der følger af de nuværende regler, hvis et indrejseforbud for en kortere periode vil betyde, at der kan ske udvisning i tilfælde, hvor dette ellers vurderes at være i strid med Danmarks internationale forpligtelser på grund af indrejseforbuddets længde.

Udvisningsarbejdsgruppens øvrige anbefalinger vil blive gennemført administrativt. Det drejer sig for det første om med afsæt i konkrete sager at afsøge mulighederne for inden for gældende ret i videre omfang end i dag administrativt at

afvise og udvise rockere og bandemedlemmer (alene) af hensyn til den offentlige orden (anbefaling nr. 1). For det andet drejer det sig om at udbrede best practice mellem de involverede myndigheder, som bl.a. sikrer, at oplysninger om alle relevante forhold ved domstolenes vurdering af udvisningsspørgsmålet, bl.a. om den dømtes tilknytning her til landet og til hjemlandet, er tilvejebragt og validerede til sagen, herunder ved udarbejdelsen af landsdækkende actioncards på området (anbefaling nr. 5).

Politiet, anklagemyndigheden og udlændingemyndighederne arbejder i øjeblikket på at gennemføre disse to anbefalinger fra Udvisningsarbejdsgruppen, og arbejdet forventes afsluttet inden for den nærmeste fremtid.

## 2. Retningslinjer for EMRK artikel 8-vurderingen i sager om udvisning af kriminelle udlændinge

### 2.1. Gældende ret

#### 2.1.1. Udlændingelovens regler om udvisning af kriminelle udlændinge ved dom

Udlændinge, som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 9 år, og udlændinge 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, kan udvises, hvis de – uanset straffens længde – idømmes ubetinget frihedsstraf for nærmere bestemte overtrædelser af navnlig straffeloven, jf. udlændingelovens § 22, nr. 4-8. I andre tilfælde kan sådanne udlændinge udvises ved ubetinget straf af enten mindst 3 års fængsel eller af mindst 1 års fængsel for flere strafbare forhold, eller hvis den pågældende tidligere har fået en ubetinget frihedsstraf, jf. udlændingelovens § 22, nr. 1-3.

Udlændinge, som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 5 år, kan ud over disse tilfælde udvises, hvis de idømmes ubetinget straf af enten mindst 1 års fængsel eller af mindst 6 måneders fængsel for flere strafbare forhold, eller hvis de tidligere har fået en ubetinget frihedsstraf, jf. udlændingelovens § 23, nr. 1-3.

Andre udlændinge, dvs. udlændinge, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 5 år, kan herudover udvises, hvis de idømmes betinget eller ubetinget frihedsstraf, jf. udlændingelovens § 24, nr. 2.

Med frihedsstraf sidestilles anden strafferetlig retsfølge, som indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, f.eks. dom til forvaring, dom til anbringelse i hospital for sindslidende og ungdomssanktion.

En afgørelse om udvisning træffes i to led. Først vurderes det, om det kriminelle forhold kan begrunde udvisning efter reglerne nævnt ovenfor. Er dette tilfældet, vurderes det konkret, om der er forhold, der taler imod udvisning. Denne vurdering tager udgangspunkt i udlændingelovens § 26.

Efter udlændingelovens § 26, stk. 2, skal en udlænding altid udvises efter §§ 22-24 og 25, 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.

Reglen om, at udlændinge altid skal udvises efter §§ 22-24 og 25, medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, blev oprindeligt indført ved lov nr. 758 af 29. juni 2011. Ved lov nr. 569 af 18. juni 2012 udgik ordene ”med sikkerhed” imidlertid af bestemmelsen.

Ved lov nr. 1744 af 27. december 2016, hvorved ordene ”med sikkerhed” igen blev indsat i udlændingelovens § 26, stk. 2, fik bestemmelsen sin nuværende ordlyd.

Det fremgår af forarbejderne til lovændringen i 2016, at den klare hovedregel i udvisningssager vil være, at udlændinge, der idømmes frihedsstraf for begået kriminalitet, udvises. Udvisning kan kun undlades, hvis udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Sigtet med ændringen var, at flere udvises. I de tilfælde, hvor der kan være usikkerhed om rækkevidden af de internationale forpligtelser, vil det være op til domstolene at vurdere konkret, om udvisning vil være mulig inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser. Det er således af lovgiver udtrykkeligt angivet, at udvisning skal ske, medmindre det med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Der henvises til Folketingstidende 2016-2017, A, L 49 som fremsat, s. 5.

I Folketingstidende 2016-2017, A, L 49 som fremsat, s. 6 ff, var det beskrevet, hvilke kriterier der ifølge praksis fra Menneskerettighedsdomstolen indgår ved den konkrete vurdering af, om udvisning af en kriminel udlænding vil være i strid med EMRK artikel 8 om retten til respekt for privat- og familielivet. Endvidere var der givet en række eksempler fra Menneskerettighedsdomstolens praksis fordelt på tre hovedkategorier af sager. I lovforslaget var praksis fra Menneskerettighedsdomstolen inddelt på følgende måde:

- Tilfælde af grov kriminalitet, hvor der næsten uanset familiemæssig eller anden tilknytning til opholdslandet vil være vidtgående adgang til udvisning, hvis udlændingen har blot et minimum af reel tilknytning til sit oprindelsesland.
- Tilfælde af mindre alvorlig, men dog ikke ubetydelig, eller eventuel gentagen kriminalitet, hvor udvisningsadgangen fortrinsvis vil bero på en nærmere vurdering af udlændingens relative tilknytning til opholdslandet og oprindelseslandet, herunder dennes familiesituation.
- Tilfælde, hvor udlændingens tilknytning til opholdslandet er særdeles stærk på grund af opvækst, langvarigt ophold, familiemedlemmer eller andre tilknytningsfaktorer, og hvor der derfor kun ved meget alvorlig kriminalitet vil foreligge så tungtvejende grunde til udvisning, at proportionalitetskravet anses for opfyldt. Hvis kriminali-

teten har været mindre alvorlig, eller der er forløbet længere tid uden recidiv, siden den blev begået, vil tilknytningen i sådanne tilfælde normalt føre til, at udvisning anses for uproportional, i hvert fald hvis denne er forbundet med langvarigt eller permanent indrejseforbud.

Lovforslagets bemærkninger indeholdt ikke herudover nærmere retningslinjer for domstolenes konkrete vurdering af, om udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

## 2.1.2. EMRK artikel 8

### 2.1.2.1. Indledning

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

Da formålet med lovforslaget er at fastsætte retningslinjer for vurderingen af, om udvisning vil være i strid med EMRK artikel 8, er alene denne bestemmelse beskrevet.

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

EMRK indeholder ikke regler, der direkte tager sigte på at regulere medlemsstaternes adgang til at udvise udlændinge på grund af et strafbart forhold. I den forbindelse har EMRK artikel 8 dog betydning.

Efter EMRK artikel 8, stk. 1, har enhver ret til respekt for blandt andet 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 (proportionalitetsafvejning). Denne proportionalitetsafvejning er i almindelighed afgørende for, om udvisning af en kriminel udlænding vil være forenelig med EMRK artikel 8.

### 2.1.2.2. Maslov-kriterierne

Proportionalitetsvurderingen efter EMRK artikel 8 foretages på baggrund af en samlet og konkret vurdering af en række elementer. Menneskerettighedsdomstolen har i sagen *Maslov mod Østrig*, dom af 23. juni 2008, givet retningslinjer for denne proportionalitetsvurdering, bl.a. med henblik på at vejlede de nationale domstole om anvendelsen af artikel 8 i udvisningssager. I dommens præmis 68 opregnes følgende kriterier:

- Den begåede kriminalitets art og grovhed.
- Varigheden af udlændingens ophold i bopælslandet.
- Tiden efter den begåede kriminalitet og den pågældendes adfærd i denne periode.
- De berørte personers statsborgerskab.
- Udlændingens familiesituation, herunder ægteskabets varighed og andre faktorer, der viser familielivets effektivitet.
- Hvorvidt ægtefællen havde kendskab til kriminaliteten, da forholdet blev etableret.
- Hvorvidt der er børn i ægteskabet og i så fald deres alder.
- Alvorligheden af de vanskeligheder, den medfølgende ægtefælle med sandsynlighed vil møde i det land, som udlændingen udvises til.
- Børnenes bedste interesser og velbefindende, herunder navnlig alvorligheden af de vanskeligheder, som udlændingens børn med sandsynlighed vil møde i det land, som udlændingen udvises til.
- Fastheden af sociale, kulturelle og familiemæssige bånd med værtslandet og med modtagerlandet.

Menneskerettighedsdomstolen har også understreget, at den vægt, der må lægges på de enkelte kriterier, nødvendigvis varierer efter den enkelte sags konkrete omstændigheder, jf. dommens præmis 70.

Det følger endvidere af dommens præmis 71, at de relevante kriterier i sager om en ung person, som endnu ikke selv har stiftet sin egen familie, er følgende:

- Den begåede kriminalitets art og grovhed.
- Varigheden af udlændingens ophold i bopælslandet.
- Tiden efter den begåede kriminalitet og den pågældendes adfærd i denne periode.
- Fastheden af sociale, kulturelle og familiemæssige bånd med værtslandet og med modtagerlandet.

Ifølge dommens præmis 72-73 kan den pågældendes alder spille en rolle i anvendelsen af de nævnte kriterier. F.eks. må det tages i betragtning ved vurderingen af kriminaliteten, om den er begået af den pågældende som ung eller voksen. I relation til længden af personens ophold i værtslandet og fastheden af båndene til værtslandet gør det en klar forskel, om personen på den ene side allerede kom til værtslandet i sin barndom eller blev født i værtslandet, eller på den anden side først kom til værtslandet som voksen. Hensyn skal tages til den specielle situation, hvor den pågældende har op-

holdt sig det meste af barndommen eller hele barndommen i værtslandet og er opvokset og har modtaget sin uddannelse der, jf. præmis 74. Af dommens præmis 75 fremgår det, at der skal foreligge meget tungtvejende grunde for at retfærdiggøre en udvisning, når der er tale om fastboende udlændinge, der er født i landet eller indrejst som børn og har tilbragt det meste af deres barndom og ungdom i landet.

For så vidt angår betydningen af indrejseforbuddets længde og af, at udlændingen tidligere er blevet advaret om konsekvenserne af ny kriminalitet, henvises til pkt. 3 og 4 nedenfor.

### 2.1.2.3. 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 er Domstolen, 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 nyeste praksis at være en bevægelse i retning af, at Domstolen har givet medlemsstaterne en større skønsmargin, jf. herved *Salem mod Danmark*, dom af 1. december 2016, *Hamesevic mod Danmark*, afvisningsafgørelse af 16. maj 2017, *Alam mod Danmark*, afvisningsafgørelse af 6. juni 2017, og senest *Ndidi mod Storbritannien*, dom af 14. september 2017.

I Ndidi-sagen bemærkede Menneskerettighedsdomstolen, at kravet om europæisk kontrol ikke betyder, at Domstolen nødvendigvis på ny er nødt til at foretage en proportionalitetsafvejning for at vurdere, om en udvisning er udtryk for en tilstrækkelig balance mellem de relevante interesser. Domstolen har tværtimod i sager om artikel 8 som udgangspunkt forstået skønsmarginen sådan, at hvor de uafhængige og upartiske nationale domstole omhyggeligt har undersøgt faktum og anvendt de relevante menneskerettighedsstandarder i overensstemmelse med konventionen og Domstolens retspraksis og i tilstrækkelig grad har afvist klagers interesse over for de mere generelle samfundsinteresser i sagen, bør Domstolen ikke erstatte de kompetente nationale myndigheders vurdering af sagen med sin egen vurdering, herunder især vurderingen af de faktuelle oplysninger om proportionalitet. Den eneste undtagelse er, hvor der er væsentlige grunde ("strong reasons") til at gøre dette. Der henvises til dommens præmis 76.

Menneskerettighedsdomstolen bemærkede derudover i præmis 76, at den i to nylige domme om udvisning af fastboende udlændinge undlod at erstatte sin egen konklusion med de nationale domstoles konklusion, da de nationale domstole grundigt havde vurderet klagers personlige omstændigheder, omhyggeligt havde afvist de modstridende interesser og inddraget kriterierne i Menneskerettighedsdomstolens prak-

sis og var nået frem til en konklusion, som ikke var vilkårlig eller åbenbart urimelig ("neither arbitrary nor manifestly unreasonable").

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 Domstolens praksis og 3) i tilstrækkelig grad har afvejet klagers interesse over for de mere generelle samfundsinteresser i sagen.

Et udvalg bestående af 5 dommere fra Storkammeret besluttede den 29. januar 2018, at klagerens anmodning om henvisning af Ndidi-sagen til Storkammeret ikke skulle imødekommes, og dommen er således nu endelig.

#### 2.1.2.4. Nærmere om udvalgte kriterier

2.1.2.4.1. I det følgende er udvalgte dele af *Maslov*-kriterierne omtalt nærmere. Det drejer sig om elementer, som har væsentlig betydning for adgangen til at udvise og dermed for de retningslinjer, der gives med lovforslaget.

2.1.2.4.2. Menneskerettighedsdomstolen tillægger kriminalitetens art stor betydning ved proportionalitetsvurderingen. Domstolen ser f.eks. med alvor på salg af narko, idet den henviser til stoffernes ødelæggende effekt på samfundet som helhed og udviser forståelse, når medlemsstaterne sanktionerer sådanne handlinger strengt, jf. f.eks. præmis 49 i dom af 10. april 2012 i sagen *Balogun mod Storbritannien*. Domstolen ser også med alvor på bl.a. drab, voldelige overfald og brug af skydevåben, jf. f.eks. præmis 63 i dom af 18. oktober 2006 i sagen *Üner mod Holland*, på røveri, jf. f.eks. præmis 55 i dom af 17. februar 2009 i sagen *Onur mod Storbritannien*, på voldtægt, jf. f.eks. præmis 61 i dom af 6. december 2007 i sagen *Chair and J. B. mod Tyskland*, på seksuelt misbrug af børn, jf. afvisningsafgørelse af 10. april 2006 i sagen *Cömert mod Danmark*, og på de typer af kriminalitet, der er rettet mod andres fysiske integritet, herunder trusler, jf. f.eks. præmis 51 i dom af 25. april 2017 i sagen *Krasniqi mod Østrig* og præmis 84 i dom af 12. juni 2012 i sagen *Bajsultanov mod Østrig*. Der kan imidlertid også udvises ved andre kriminalitetsformer, men sådanne andre kriminalitetsformer vejer ikke ligeså tungt i proportionalitetsafvejningen.

Menneskerettighedsdomstolen tillægger desuden den straf, der udmåles i det konkrete tilfælde, betydning, idet den henviser til, at sanktionering i form af længere frihedsstraffe er udtryk for forbrydelsens alvorlige karakter, jf. f.eks. præmis 61 i sagen *Chair og J. B. mod Tyskland*, dom af 6. december 2007, og *Gomes mod Sverige*, afvisningsafgørelse af 7. februar 2006.

Menneskerettighedsdomstolen tillægger også tidligere kriminalitet betydning, jf. f.eks. dom af 10. juli 2003 i sagen *Benhebba mod Frankrig*, hvor udvisningen af klager basere-

de sig på den seneste dom og på tre tidligere domme. Domstolen udtalte, at det faktum, at klager samlet var idømt fængsel i 6 år, 7 måneder og 15 dage over en periode på 8 år, viste alvorligheden af den kriminalitet, som klager havde begået, jf. dommens præmis 35.

Der synes i den nyeste praksis fra Menneskerettighedsdomstolen i proportionalitetsafvejningen at blive lagt større vægt end tidligere på kriminalitetens art og grovhed eller den pågældendes kriminelle løbebane over for hensynet til udlændingen og dennes familie, jf. bl.a. Domstolens dom af 1. december 2016 i sagen *Salem mod Danmark* (den såkaldte Fez Fez-sag).

*Salem*-sagen handlede om, hvorvidt udvisning af en udlænding, der var idømt 6 års fængsel for bl.a. alvorlig narkotikakriminalitet, voldelig tvang, trusler, afpresning og besiddelse af våben, var i strid med EMRK artikel 8, idet det ville føre til adskillelse af ham og hans daværende ægtefælle og parrets otte børn, der alle var danske statsborgere. Menneskerettighedsdomstolen fandt, at der ikke forelå en krænkelse, og udtalte om proportionalitetsvurderingen følgende i dommens præmis 76:

"... Domstolen bemærker, at afgørelsen først og fremmest vedrører den dømte, når det drejer sig om udvisning af en person, der ikke er statsborger, og som har børn i medlemsstaten, som følge af en dom for et strafbart forhold. I sådanne sager kan den begåede kriminalitets art og grovhed eller tidligere kriminalitet veje tungere end de øvrige kriterier, der skal tages i betragtning..."

Der kan desuden henvises til Menneskerettighedsdomstolens afvisningsafgørelse af 16. maj 2017 i sagen *Hamesevic mod Danmark*, hvor en udlænding, der var idømt 3 års fængsel for bl.a. indsmugling af våben til videresalg og besiddelse af ammunition, var blevet udvist. Domstolen skulle i sagen vurdere, om en udvisning af Hamesevic, der i Danmark havde tre børn, som boede hos en tidligere ægtefælle, og hvoraf det ene var mindreårigt, og et mindreårigt barn, som han boede med sammen med sin samlever, som endvidere havde to hjemmeboende børn fra et tidligere forhold, var i strid med EMRK artikel 8. Domstolen gentog i afgørelsens præmis 40 i al væsentlighed, hvad der følger af *Salem*-sagens præmis 76. Domstolen gentog endvidere indholdet af præmissen i sagen *Krasniqi mod Østrig*, dom af 25. april 2017, præmis 48.

2.1.2.4.3. Hvis der er tale om kriminalitet begået, mens klager var mindreårig, hvilket vil sige under 18 år, har det i praksis i visse tilfælde haft afgørende betydning for, at den pågældende ikke kunne udvises, jf. f.eks. *Maslov mod Østrig*, dom af 23. juni 2008, præmis 81 og 100. De forbrydelser, som den mindreårige udlænding i *Maslov*-sagen havde begået, var med en enkelt undtagelse af ikkevoldelig karakter. Menneskerettighedsdomstolen taler i den forbindelse om ungdomskriminalitet (såkaldt "juvenile delinquency").

Kriminalitetens beskaffenhed kan imidlertid efter Menneskerettighedsdomstolens praksis medføre, at der kan ske udvisning, selv om klager var mindreårig på gerningstidspunktet, jf. f.eks. dom af 1. juni 2017 i sagen *Küleki mod Østrig*, præmis 45, hvor Domstolen udtalte, at den kriminalitet, som en mindreårig udlænding havde begået, var af alvorlig og voldelig karakter og ikke kunne anses for at være ungdomskriminalitet. Den mindreårige udlænding var senest straffet med to et halvt års fængsel for røveri under skærpende omstændigheder og tyveri.

2.1.2.4.4. Et element, som tillægges væsentlig betydning i Menneskerettighedsdomstolens praksis er, om udlændingen har en reel tilknytning til det land, som den pågældende forventes at tage ophold i.

Menneskerettighedsdomstolen har i visse tilfælde fundet, at udlændingen ingen reel tilknytning havde til det land, som den pågældende måtte forventes at tage ophold i, hvilket må antages at have haft væsentlig betydning for, om den pågældende kunne udvises, jf. f.eks. *A. W. Khan mod Storbritannien*, dom af 12. januar 2010, præmis 42 og 50.

Ved vurderingen af, om udlændingen har en reel tilknytning til det land, som den pågældende må forventes at tage ophold i, lægger Menneskerettighedsdomstolen vægt på flere forhold.

Domstolen har f.eks. vurderet, at der var tilknytning i en situation, hvor nogle af klagers familiemedlemmer havde venner og kontakter i landet, så klager ikke kunne anses for at være fuldstændig isoleret ved tilbagesendelse, og ved, at klager talte sproget, jf. *Joseph Grant mod Storbritannien*, dom af 8. januar 2009, præmis 41.

Domstolen har også vurderet, at der var tilknytning i en situation, hvor klager havde opholdt sig de første fem år af sit liv i nationalitetslandet, og hvor det lod til, at klageren talte sproget nogenlunde, jf. præmis 38 i sagen *Loy mod Tyskland*, afvisningsafgørelse af 7. oktober 2014.

Der kan endvidere henvises til *Lukic mod Tyskland*, afvisningsafgørelse af 20. september 2011, som handlede om udvisning af en 33-årig kroatisk statsborger, der var født og opvokset i Tyskland. Domstolen udtalte, at det ikke kunne siges, at klager – som talte kroatisk, ikke havde fulgt op på en ansøgning om tysk statsborgerskab og havde fået udstedt både bosnisk og kroatisk pas – ikke havde tilknytning til sit oprindelsesland.

Domstolen har desuden ikke fundet grundlag for at tilside-sætte de nationale domstoles vurdering af, at en udlænding havde en reel tilknytning til Pakistan og pakistansk kultur alene ved at tale pashto med sin mor, ved tidligere at have været på besøg i Pakistan, ved at have to halvsøstre der og ved, at den pågældendes mor ofte besøgte landet, hvor moren ejede et hus, jf. *Alam mod Danmark*, afvisningsafgørelse af 6. juni 2017.

Fra højesteretspraksis kan der henvises til dommen trykt i UfR 2017, side 1762, om udvisning af en 25-årig somalisk statsborger, der var idømt 4 år og 6 måneders fængsel for forsøg på hjemmerøveri og for vold af særlig rå, brutal eller farlig karakter. Tiltalte havde ikke været i Somalia, siden han kom til Danmark som 6-årig, men han talte flydende somali. Højesteret vurderede af den grund, at han ikke var uden nogen form for tilknytning til Somalia, og at han således ikke ville stå fuldstændig uden forudsætninger ved en tilbagevenden til Somalia.

2.1.2.4.5. Det har også væsentligt betydning, om udlændingen har stiftet familie. Hvis det er tilfældet, vil Menneskerettighedsdomstolen, som det også fremgår af *Maslov*-kriterierne, vurdere alvorligheden af de vanskeligheder, den medfølgende familie i givet fald vil blive udsat for i det land, som den pågældende må forventes at tage ophold i.

Menneskerettighedsdomstolen har i tidligere praksis i visse tilfælde fundet, at der ikke kunne udvises i sager, hvor det i praksis ville være umuligt for en udlændings familie at følge med til det land, som den pågældende måtte forventes at tage ophold i, jf. f.eks. *Amrollahi mod Danmark*, dom af 11. juli 2002, præmis 43.

Som nævnt ovenfor under pkt. 2.1.2.4.2 synes der imidlertid i den nyeste praksis fra Menneskerettighedsdomstolen i proportionalitetsafvejningen at blive lagt større vægt end tidligere på kriminalitetens art og grovhed eller den pågældendes kriminelle løbebane over for hensynet til udlændingen og dennes familie.

Der vil således kunne være tilfælde, hvor kriminaliteten er så alvorlig, at den kriminelle udlænding kan udvises, selv om det i praksis vil være umuligt for udlændingens familie at følge med til det land, som den pågældende må forventes at tage ophold i, jf. f.eks. *Salem mod Danmark*, dom af 1. december 2016, hvor der var tale om udvisning som følge af 6 års fængsel for bl.a. alvorlig narkotikakriminalitet, voldelig tvang, trusler, afpresning og besiddelse af våben. I sagen anerkendte Menneskerettighedsdomstolen, at Højesteret i tilstrækkelig grad havde afvejet de modstridende interesser og udtrykkeligt havde inddraget de kriterier, der følger af Domstolens praksis, herunder vedrørende udlændingens familiesituation, i en situation, hvor Højesteret ikke eksplicit havde anført, om retten fandt, at der ikke var uoverstigelige hindringer for, at klagers ægtefælle og børn kunne følge med klager. I stedet lagde Domstolen til grund, at Højesterets flertal fandt, at selv hvis dette var tilfældet, så kunne det ikke opveje for de modsatrettede hensyn. Domstolen fandt det dog tvivlsomt, om klager havde underbygget, at han havde en central rolle i familien, og at hans børns bedste interesser ville blive negativt påvirket af hans udsendelse. Der henvises til dommens præmis 78, 79 og 82.

Ved vurderingen af alvorligheden af de vanskeligheder, som udvisning af den kriminelle udlænding vil medføre for familien, har Domstolen i visse situationer desuden tillagt det betydning, at kontakten til de tilbageværende familiemedlem-

mer kunne opretholdes over telefon/internet og/eller gennem besøg, jf. f.eks. *Krasniqi mod Østrig*, dom af 25. april 2017, præmis 53, *Salem mod Danmark*, dom af 1. december 2016, præmis 81, og *A. B. mod Sverige*, afvisningsafgørelse af 31. august 2004.

#### 2.1.2.5. Forskellige tilfældegrupper

##### 2.1.2.5.1. Indledning

Selv om proportionalitetsvurderingen efter EMRK artikel 8 altid vil være konkret, kan der på baggrund af Menneskerettighedsdomstolens praksis med nogen forenkling opstilles nogle hovedkategorier af sager, hvori de ovenfor gennemgåede *Maslov*-kriterier er blevet afvejet over for hinanden. Opdelingen kan for det første foretages ud fra, om udlændingen på den ene side er født og opvokset i værtslandet eller kommet dertil som mindreårig, hvilket vil sige under 18 år, eller på den anden side er kommet dertil som voksen. Herudover kan der foretages en opdeling ud fra, om udlændingen har stiftet familie. Der er således tale om følgende kategorier:

- Udlændinge, der er født og opvokset i værtslandet eller kommet dertil som mindreårige og ikke har stiftet familie
- Udlændinge, der er født og opvokset i værtslandet eller kommet dertil som mindreårige og har stiftet familie
- Udlændinge, der er kommet til værtslandet som voksne og ikke har stiftet familie
- Udlændinge, der er kommet til værtslandet som voksne og har stiftet familie

Det bemærkes, at Menneskerettighedsdomstolens praksis som nævnt ovenfor under pkt. 2.1.1 var opdelt i tre kategorier i bemærkningerne til lovforslaget til lov nr. 1744 af 27. december 2016, der på ny indførte ordene ”med sikkerhed” i udlændingelovens § 26, stk. 2. Formålet med den ovennævnte nye inddeling er at gøre beskrivelsen mere anvendelig i praksis.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 2.1.2.4.2, tillægger Menneskerettighedsdomstolen kriminalitetens art og grovhed stor betydning ved vurderingen af, om en kriminel udlænding kan udvises inden for rammerne af EMRK artikel 8. Nedenfor er praksis inden for de enkelte kategorier beskrevet med udgangspunkt i den straf, som den pågældende udlænding var blevet idømt.

Der er et meget stort antal afgørelser fra Menneskerettighedsdomstolen på dette område. Beskrivelsen er derfor for det første begrænset til afgørelser, der er afsagt efter årtusindskiftet. For det andet er gennemgangen begrænset til afgørelser, der belyser det strafniveau, hvor Domstolen inden for de enkelte kategorier som udgangspunkt accepterer, at udvisning kan ske uden at krænke EMRK artikel 8.

##### 2.1.2.5.2. Udlændinge, der er født eller opvokset i værtslandet eller kommet til landet som mindreårige og ikke har stiftet familie

Menneskerettighedsdomstolen har i visse tilfælde accepteret, at kriminelle udlændinge i denne kategori kunne udvises i tilfælde, hvor den senest idømte straf var 1 års fængsel eller mindre. Der er dog kun få afgørelser.

I sagen *Shala mod Schweiz*, dom af 15. november 2012, blev klager i 2007 meddelt afgørelse om udvisning med et indrejseforbud i 10 år på grund af den kriminalitet, som klager havde begået. Klager var ved fire forskellige domme fra 2003 til 2007 idømt forskellige straffe, herunder fængsel på mellem 30 dage og 3 måneder, der var gjort delvist betinget, for bl.a. dødstrusler fremsat mod en ekskæreste, alvorlige overtrædelser af færdselsforskrifter og uagtsom legemsbeskadigelse. Klager var samlet set idømt fængsel i 5½ måned og havde to gange modtaget advarsler om muligheden for udvisning ved fortsat kriminalitet. Klager, der ankom til Schweiz i 1990 som 7-årig og havde opholdt sig 17 år i Schweiz, da han blev meddelt afgørelse om udvisning, havde her modtaget al sin undervisning og været i lære som låsesmed. Klager havde i de første 7 år af sit liv boet i Kosovo, hvor han havde familiemedlemmer. I 2007, forud for klagers udvisning, giftede han sig i Kosovo med en kosovar, som han søgte om, men aldrig fik, familiesammenføring med i Schweiz. Klager havde således ikke et beskyttelsesværdigt familieliv i Schweiz. Domstolen lagde i sin proportionalitetsafvejning vægt på, at klager i ferier og i perioder med arbejdsløshed besøgte Kosovo, at klager havde boet der de første 7 år af sit liv, at klager havde slægtninge der, herunder familien til klagers ægtefælle, og at klager talte albansk. Det kunne således ikke siges, at klager alene havde tilknytning til Kosovo i form af sit statsborgerskab. Endelig bemærkede Domstolen, at udvisningen var tidsbegrænset til 10 år. Følgelig fandt Domstolen, at staten havde foretaget en balanceret og korrekt proportionalitetsafvejning.

I sagen *Miah mod Storbritannien*, afvisningsafgørelse af 27. april 2010, blev klager udvist som følge af sin kriminelle historik. Klager var senest blevet idømt 1 års fængsel for tyveri og var tidligere straffet for bl.a. indbrudstyveri og tyveri. Klager var indrejst som 11-årig og havde opholdt sig i Storbritannien i 16 år. Størstedelen af klagers sociale, kulturelle og familiemæssige bånd var i Storbritannien frem for Bangladesh, som han dog ikke havde mistet alle forbindelser til. Hans mor boede der stadig, og han kunne tale sproget. Menneskerettighedsdomstolen udtalte, at en fængselsstraf på 12 måneder var i den lavere ende af skalaen for, hvornår der kunne foreligge en formodning til fordel for udvisning, jf. præmis 25. Domstolen fandt, at de nationale myndigheder ikke havde overskredet deres skønsmargin, og afviste på den baggrund klagen.

Højesteret har også udvist kriminelle udlændinge i denne kategori ved fængselsstraffe på under 1 år.

Højesteretsdommen trykt i UfR 2016, side 2793, handlede om en 25-årig afghansk statsborger, som var idømt fængsel i 3 måneder for vold efter straffelovens § 244 og for et indbrud. Den pågældende var tidligere dømt bl.a. for i fire tilfælde at have besiddet kniv på offentligt sted, og han havde



også senere begået kriminalitet af mindre alvorlig karakter. Højesteret vurderede, at den pågældende ved at have boet de første 15 år af sit liv i Afghanistan og ved at kunne tale og forstå sproget havde en væsentlig social og kulturel tilknytning til Afghanistan, og at han tillige havde en familiemæssig tilknytning til landet via sin søster. Højesteret fandt efter en samlet vurdering af disse forhold, at udvisning med et indrejseforbud i 6 år måtte anses for en proportional foranstaltning for at forebygge uro eller forbrydelse.

Højesteretsdommen trykt i UfR 2015, side 2064, handlede om en 24-årig filippinsk statsborger, som var idømt fængsel i 5 måneder for tre tilfælde af vold efter straffelovens § 244 begået i prøvetiden for en betinget udvisning. Den pågældende havde på den ene side opholdt sig i Danmark, siden han var 12 år, og Højesteret vurderede, at udvisning ville indebære en væsentlig belastning. På den anden side var han flere gange idømt længere fængselsstraffe og var, til trods for to tidligere betingede udvisninger, fortsat med at begå kriminalitet. Højesteret fandt efter en samlet helhedsvurdering, at udvisning med indrejseforbud i 6 år måtte anses for en proportional foranstaltning.

Som nævnt under pkt. 2.1.2.4.3 ovenfor kan den omstændighed, at udlændingen har begået det strafbare forhold som mindreårig, hvilket vil sige under 18 år, i visse tilfælde indebære, at det ikke er muligt at udvise den pågældende. Hvis der ses bort fra sådanne sager (*A. A. mod Storbritannien*, dom af 20. september 2011, *Radovanovic mod Østrig*, dom af 22. april 2004, og *Maslov mod Østrig*, dom af 23. juni 2008), er der så vidt ses kun ganske få eksempler siden årtusindskiftet på, at Menneskerettighedsdomstolen har statueret krænkelser, hvor udlændingen ved den seneste dom er idømt en straf på mere end 1 års fængsel.

En af disse sager var *Ezzouhdi mod Frankrig*, dom af 13. februar 2001, hvor en 28-årig marokkaner blev meddelt afgørelse om udvisning for bestandig efter en dom på 2 års fængsel for narkotikakriminalitet, hvor der i det væsentlige var tale om narkotika til eget forbrug. Klager var tidligere bl.a. straffet med 5 måneders fængsel for vold og foragt mod en offentlig ansat og efterfølgende straffet med 3 måneders fængsel for husfredskrænkelser. Klager, der var ugift og barnløs, var 5 år, da han kom til Frankrig, hvor han havde haft sin skolegang, og hvor han arbejdede. Klagers mor og fire søskende boede også i Frankrig. Klager påstod ikke at tale arabisk, og han havde ikke nogen tilknytning til Marokko ud over sit statsborgerskab. Domstolen vurderede, at det ikke på baggrund af klagerens kriminalitet, der i al væsentlighed vedrørte brug af narkotika, kunne hævdes, at klager var en alvorlig trussel mod den offentlige orden. Derudover vurderede Domstolen, at et indrejseforbud for bestandig var særligt alvorligt. Der var af disse grunde tale om en krænkelser.

I Ezzouhdi-sagen var der nogle særlige omstændigheder, som må antages at have haft afgørende betydning for, at Menneskerettighedsdomstolen statuerede krænkelser. Der var således, uanset den forholdsvis hårde straf, alene tale om

narkotika til eget brug, og dermed ikke en forbrydelse, som Domstolen ser med alvor på. Desuden var der tale om et indrejseforbud for bestandig.

En anden sag var *Bousarra mod Frankrig*, dom af 23. september 2010, hvor en 24-årig marokkansk statsborger blev udvist administrativt med indrejseforbud for bestandig som følge af en dom, hvor han som 22-årig blev idømt 5 års fængsel, heraf 1 år betinget, for narkotikakriminalitet, våbenbesiddelse, afpresning, vold og frihedsberøvelse. Ved samme dom blev klager meddelt indrejseforbud i 5 år, der under en senere appelsag blev ændret til indrejseforbud i en række franske regioner i 3 år. Klager, der ikke var tidligere straffet, var 3 uger gammel, da han kom til Frankrig, hvor han havde haft sin opvækst, skolegang og uddannelse. Klagers familiemæssige, sociale og kulturelle bånd var til Frankrig. Klager, der havde besvær med at tale arabisk, havde ikke været i Marokko siden indreisen til Frankrig, og bortset fra en tante havde han ikke anden tilknytning til hjemlandet end statsborgerskabet. Klager blev i 2002 meddelt et indrejseforbud af indenrigsministeren på grundlag af administrative regler begrundet i hensynet til offentlig sikkerhed. Forud for den administrative afgørelse havde et udlændingenævnt afvist udvisning af klager. Der var ingen tidsbegrænsning af indrejseforbuddet, som af Domstolen ansås for at være meddelt for bestandig. Klager blev udsendt til Marokko i 2002, og en anmodning om ophævelse af indrejseforbuddet blev afslået i 2007. Domstolen lagde bl.a. vægt på, at klager alene var blevet dømt én gang og vurderede, at der var tale om en krænkelser, da det ikke kunne godtgøres, at klager var en så ekstremt alvorlig trussel mod den offentlige orden, at et indrejseforbud for bestandig var proportionalt.

Det må antages, at det i Bousarra-sagen navnlig var det forhold, at indrejseforbuddet var meddelt for bestandig, der førte til, at Menneskerettighedsdomstolen statuerede krænkelser.

#### 2.1.2.5.3. Udlændinge, der er født eller opvokset i værtslandet eller kommet til landet som mindreårige og har stiftet familie

Menneskerettighedsdomstolen har i visse tilfælde accepteret, at kriminelle udlændinge i denne kategori kunne udvises i tilfælde, hvor den senest idømte straf var på 2 års fængsel eller mindre. Der er dog kun få afgørelser.

I sagen *Joseph Grant mod Storbritannien*, dom af 8. januar 2009, blev klager udvist som følge af sin kriminelle fortid, herunder især som følge af en dom fra 2003, hvor klager blev idømt 12 måneders fængsel for røveri. Klager var tidligere bl.a. idømt 15 måneders fængsel for narkotikakriminalitet og herefter advaret om mulig udvisning ved fortsat kriminalitet. Klager var i perioden fra 1991 til 2006, som misbruger af heroin, dømt 32 gange for 52 forhold, herunder bl.a. for narkotikakriminalitet, overfald og vold. Menneskerettighedsdomstolen vurderede, at ingen af klagers overtrædelser, hvoraf størstedelen var ikkevoldelige i deres natur, var i den mere alvorlige ende af spektret for kriminel aktivi-

tet, da de overtrædelser, der vedrørte en form for vold, angik fængselsstraffe på ikke over 12 måneder, og da klager ikke kunne anses for at være pusher. Klager, der var indrejst som 14-årig fra Jamaica, havde stærk tilknytning til Storbritannien, hvor klagers mor og to brødre boede, og hvor klager havde fire børn, der alle var britiske statsborgere, med fire forskellige kvinder. Klagers børn var, bortset fra et barn på 12 år, alle voksne, og klager havde et barnebarn. Klager havde samvær med det mindreårige barn tre gange ugentligt. Klager havde ikke nogen stærk social eller familiemæssig tilknytning til Jamaica, men kunne tale sproget. Nogle af klagers familiemedlemmer havde venner og kontakter i Jamaica, hvorfor klager ikke ville være fuldstændig isoleret ved tilbagesendelse. Domstolen fandt på den baggrund og som følge af antallet af overtrædelser og den tidsmæssige udstrækning af disse, at der ikke med udvisningen var tale om en krænkelse af artikel 8.

Sagen *Keles mod Tyskland*, dom af 27. oktober 2005, er også relevant i denne sammenhæng, selv om Menneskerettighedsdomstolen statuerede krænkelse, idet krænkelsen skyldtes, at den pågældende blev udvist for bestandig. Klager var i perioden fra 1983 til 1998 dømt otte gange for en række kriminelle forhold, hvoraf fire var for alvorlige færdsels-overtrædelser. Klager var idømt fængselsstraffe på henholdsvis 4, 5 og 6 måneder og var samlet idømt 1 år og 3 måneders fængsel, heraf var 10 måneder ubetinget. Klager, der var flyttet til Tyskland som 10-årig, havde på tidspunktet for udvisningsafgørelsen, opholdt sig lovligt i Tyskland i 27 år, hvor han havde gennemført en ungdomsuddannelse. Klager havde en ægtefælle og fire børn, som han havde levet sammen med i Tyskland i 10 år. Menneskerettighedsdomstolen vurderede, at klagers ægtefælle ville kunne reintegrere sig i det tyrkiske samfund, men bemærkede, at klagers fire børn, som enten var født i Tyskland eller ankommet i en meget ung alder, og som havde modtaget al deres skolegang i Tyskland, ville have alvorlige vanskeligheder ved at følge med klager til Tyrkiet. Menneskerettighedsdomstolen konkluderede, at udvisningen af klager som sådan var proportional, men at et indrejseforbud for bestandig udgjorde en krænkelse af artikel 8.

I sagen *Antate mod Frankrig*, afvisningsafgørelse af 11. juni 2002, blev en marokkansk statsborger i 1993 udvist fra Frankrig som følge af en dom på 2 års fængsel for bl.a. vold, røveri og seksuel krænkelse, hvor en tidligere betinget dom på 3 måneders fængsel for en alvorlig færdsels-overtrædelse samtidig blev udløst til fulde. Klager var herudover tidligere straffet bl.a. med fængsel i 6 måneder for bl.a. vold og berigelseskriminalitet. Klager, der var indrejst til Frankrig som 11-årig, havde opholdt sig i Frankrig i 17 år, hvor klager havde tre børn med en fransk statsborger, som han var separeret fra. Derudover boede klagers forældre og fire søskende i landet. Menneskerettighedsdomstolen udtalte, at selv om klager havde opbygget relativt vigtige relationer til Marokko, hvor han var født og havde haft en del af sin skolegang, så var hans primære sociale og familiære relationer i Frankrig. Klager havde forud for udvisningen opretholdt kontakt

til sine børn, og en udvisning af klager ville påvirke styrken af klagers bånd til sine børn. Der var tale om et væsentligt indgreb i klagers privat- og familieliv. Heroverfor måtte arten af klagers kriminalitet tillægges betydelig vægt. Det havde betydning, at klagers handlinger var af en særlig grov karakter, til trods for, at den udmålte fængselsstraf ikke var særlig lang. Derudover havde det også betydning, at klager var tidligere straffet. Domstolen fandt på den baggrund, at udvisningen af klager var berettiget.

Som det fremgår af pkt. 2.1.2.4.4 ovenfor, har det væsentlig betydning ved proportionalitetsvurderingen, om den kriminelle udlænding har tilknytning til det land, hvor den pågældende må forventes at tage ophold ved en eventuel udvisning. Hvis der ses bort fra sager, hvor udlændingen ikke havde et minimum af tilknytning til det land, som den pågældende måtte forventes at tage ophold i (sagerne *A. W. Khan mod Storbritannien*, dom af 12. januar 2010, og *Mokrani mod Frankrig*, dom af 15. juli 2003), er der så vidt ses kun et enkelt eksempel siden årtusindskiftet på, at Menneskerettighedsdomstolen har statueret krænkelse, hvis en udlænding, der er født eller opvokset i værtslandet eller kommet til landet som mindreårig og har stiftet familie, er idømt en straf på mere end 2 års fængsel.

Denne sag var *Yilmaz mod Tyskland*, dom af 17. april 2003, hvor en 22-årig tyrkisk statsborger i 1998 blev udvist med indrejseforbud for bestandig som følge af en dom i 1996, hvor klager blev idømt en samlet straf på 3 års ubetinget fængsel for grov vold og seksuel tvang, begået mens klager var varetægtsfængslet for fire grove røveriforhold. Klager modtog først en betinget dom på 1 år og 10 måneders fængsel for røveriforholdene, der dog indgik i dommen på 3 års fængsel. Klager var tidligere ved en ungdomsdomstol idømt 2 ugers fængsel for groft røveri. Klager blev vurderet til at være en såkaldt "andengenerationsindvandrer" til Tyskland, hvor han havde tidsbegrænset opholdstilladelse, hvor han var født og opvokset, og hvor han havde en tysk kæreste, som han fik et barn med i 1999. Klager havde en bedstemor i Tyrkiet og havde været i landet under enkelte feriebesøg. Menneskerettighedsdomstolen fandt, at udvisningen af klager ikke i sig selv var uproportional. Domstolen fandt imidlertid, at et indrejseforbud for bestandig efter sagens omstændigheder ikke var proportionalt, navnlig af hensyn til klagers søn og det forhold, at han havde tidsbegrænset opholdstilladelse.

Som det fremgår, var det i *Yilmaz*-sagen det forhold, at indrejseforbuddet var meddelt for bestandig, der førte til, at Menneskerettighedsdomstolen statuerede krænkelse.

#### 2.1.2.5.4. Udlændinge, der er kommet til værtslandet som voksne og ikke har stiftet familie

Der er så vidt ses ikke eksempler siden årtusindskiftet på, at Menneskerettighedsdomstolen har statueret krænkelse, hvor kriminelle udlændinge i denne kategori er blevet udvist.

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

Højesteret har behandlet flere sager om udlændinge, der er kommet til Danmark som voksne og ikke har stiftet familie.

Som et eksempel blandt flere kan nævnes Højesterets dom trykt i UfR 2003, side 56, om en srilankansk statsborger, som var idømt 4 måneders fængsel for grov vold. Den pågældende var kommet til Danmark som 41-årig, hvor han havde opholdt sig i omtrent 7 år. Han havde alene opnået en ringe tilknytning til det danske samfund. Højesteret stadfæstede på den baggrund landsrettens dom om udvisning med indrejseforbud i 5 år.

#### 2.1.2.5.5. Udlændinge, der er kommet til værtslandet som voksne og har stiftet familie

Menneskerettighedsdomstolen har i visse tilfælde accepteret, at kriminelle udlændinge i denne kategori kunne udvises i tilfælde, hvor den senest idømte straf var på 1 års fængsel eller mindre. Der er dog kun få afgørelser.

I sagen *Krasniqi mod Østrig*, dom af 25. april 2017, blev klager som følge af sin kriminelle fortid meddelt afgørelse om udvisning med indrejseforbud i 10 år i 2007. Klager var forud herfor bl.a. idømt 12 måneders fængsel, hvor 8½ måned var gjort betinget, for kvalificeret indbrud i 2003 og var i 2007 idømt 10 måneders fængsel for narkotikakriminalitet og grove trusler, hvor den tidligere betingede dom samtidig i det hele blev udløst. Klager blev efterfølgende i 2012 straffet med 7 måneders fængsel for grove trusler. Klager, der var indrejst fra Kosovo som 19-årig, havde opholdt sig 16 år i Østrig, da hans midlertidige beskyttelsesstatus blev inddraget i 2010, og da det som følge heraf herefter blev vurderet, at klager kunne udvises fra Østrig. Klager blev udsendt til Kosovo den 5. januar 2013. Menneskerettighedsdomstolen vurderede, at klager havde en meget stærk tilknytning til Østrig. Han var velintegreret, talte tysk, havde haft arbejde og havde understøttet sin familie økonomisk. Klager havde sin ægtefælle og fire børn, hvoraf han boede med de tre i Østrig. Derudover boede hans nære familie også i Østrig. Heroverfor havde klager og klagers ægtefælle nogen social, kulturel og sproglig tilknytning til Kosovo. Klager havde boet i Kosovo indtil sit 19. år og i en periode, da han var 22 og 23 år, og klagers ægtefælle var montenegrinsk, men født i Kosovo. Domstolen lagde især vægt på den gentagne, delvist voldelige og derfor alvorlige karakter af den kriminalitet, som klager havde begået, på den fortsatte tilknytning til Kosovo, på muligheden for at bevare kontakt til familien og på det faktum, at klager kunne ansøge om at returnere til Østrig mindre end fem år efter udsendelsen. Domstolen fandt på den baggrund, at staten med udvisningen ikke havde overskredet sin skønsmargin.

I sagen *Bajsultanov mod Østrig*, dom af 12. juni 2012, blev klagers asylstatus ophævet, og klager blev meddelt afgørelse om udvisning som følge af den seneste dom mod klager. Klager blev herefter meddelt indrejseforbud i 10 år i 2010. Klager blev ved dommen, der blev afsagt i 2008, idømt 12 måneders fængsel for bl.a. grov vold. Klager var tidligere straffet, bl.a. i 2006, hvor klager blev idømt 8 måneders fængsel for bl.a. grov vold. Klager kom som 23-årig til Østrig i 2003 sammen med sin ægtefælle, som han havde to børn med. Familien var alle russiske statsborgere og havde asylstatus i Østrig. Klager havde ikke udviklet nogen særlig stærk tilknytning til Østrig. Han beherskede ikke det tyske sprog og havde aldrig haft et arbejde. Heroverfor havde klager haft 7 års skolegang i Tjetjenien, hvor hans forældre og søskende boede, og hvor klager jævnligt havde kontakt med faderen. Menneskerettighedsdomstolen vurderede, at klager havde stærkere tilknytning til Tjetjenien end til Østrig, og lagde vægt på, at der ingen indikation var af, at der var uoverstigelige hindringer i vejen for, at klagers ægtefælle og børn kunne følge med klager til Tjetjenien. Domstolen fandt på den baggrund, at en udvisning af klager til Rusland ikke ville krænke artikel 8.

Hvis det på grund af omstændighederne i sagen i praksis vil være umuligt for en udlændings familie at følge med til det land, som den pågældende må forventes at tage ophold i, kan dette som nævnt under pkt. 2.1.2.4.5 ovenfor indgå i proportionalitetsafvejningen med en sådan vægt, at udlændingen ikke kan udvises. Hvis der ses bort fra sager, hvor det i praksis ville være umuligt for familien at følge med udlændingen (bl.a. sagerne *Udeh mod Schweiz*, dom af 16. april 2013, og *Amrollahi mod Danmark*, dom af 11. juli 2002), er der så vidt ses kun få eksempler siden årtusindskiftet på, at Menneskerettighedsdomstolen har statueret krænkelser, hvis en udlænding, der er kommet til værtslandet som voksen og dér har stiftet familie, er idømt en straf på mere end 1 års fængsel.

En af disse sager var *Kolonja mod Grækenland*, dom af 19. maj 2016, hvor klager i oktober 1999 blev idømt 7 års fængsel for at købe narkotika og meddelt indrejseforbud for bestandig. Klager blev dog prøveløsladt i december 1999, hvor en national domstol for så vidt angik indrejseforbuddet vurderede, at klager ikke udviste kriminelt potentiale, og at hans udsendelse og derved separation fra sin familie ville medføre meget alvorlige psykiske og økonomiske problemer. Klager blev udsendt af Grækenland i 2004 og vendte i 2007 tilbage ulovligt. I 2011 blev klager arresteret med henblik på udsendelse på ny til Albanien. I oktober 2011 beordrede præsidenten for den administrative domstol klager løsladt, da klager ikke havde udvist en opførsel, der medførte risiko for den offentlige orden, og på grund af klagers stabile familiesituation. Ved en afgørelse i 2012 blev klagers udvisning suspenderet, hvilket navnlig var begrundet i, at en udvisning ville ødelægge de familiemæssige bånd, som klager havde i Grækenland. Udvisning af klager blev dog ved senere dom i 2012 fundet i overensstemmelse med artikel 8. Herefter blev klager på ny udsendt af Grækenland. Menne-

skerettighedsdomstolen vurderede klagers ophold i Grækenland til at være 20 år, hvilket også omfattede den tid, hvor klager var vendt tilbage til Grækenland ulovligt, og udtalte herom, at der var tale om en væsentlig tidsperiode i klagers liv. Domstolen anså klager, der var albaner med græsk oprindelse og gift med en græsk statsborger, med hvem han havde to børn med græsk statsborgerskab, for at være en fastboende udlænding. Domstolen gengav de elementer, som der var blevet lagt vægt på i de græske afgørelser fra 1999, 2011 og 2012, og vurderede, at kriminaliteten ikke skulle være den udslagsgivende faktor i denne sag. Domstolen lagde bl.a. vægt på hensynet til klagers andet barn, der kun var 6 år gammelt, og som havde levet hele sit liv i Grækenland og ikke havde nogen tilknytning til Albanien. Klagers udvisning med indrejseforbud for bestandig ville sandsynligvis medføre, at klagers søn voksede op uden en far i en situation, hvor barnets bedste interesse var at vokse op med begge forældre. Domstolen lagde også vægt på, at der var tale om en enkelt alvorlig overtrædelse begået i 1999. Domstolen vurderede, at et indrejseforbud for bestandig ikke under sådanne omstændigheder var proportionalt.

Det må antages, at det i Kolonja-sagen navnlig var det forhold, at indrejseforbuddet var meddelt for bestandig, der førte til, at Menneskerettighedsdomstolen statuerede krænkelser.

En anden sag er *Omojudi mod Storbritannien*, dom af 24. november 2009, hvor klager var blevet udvist efter en dom i 2006 på 15 måneders fængsel for seksuelt overfald mod en kvinde ved som vicevært at have rørt ved hendes bryst uden hendes samtykke. Halvdelen af straffen skulle afsones i varetægt og den anden halvdel som prøveløsladt. Klager var fra Nigeria og var indrejst i Storbritannien i 1982 som 22-årig. Han var 46 år, da han blev udvist. Klager blev i 1987 gift med en nigeriansk kvinde, der kom til Storbritannien i 1983. Parret havde tre børn, der alle var britiske statsborgere. I 1989 var klager som 29-årig blevet straffet med fængsel i 4 år for tyveri og bedrageri, men denne tidligere dom kunne ikke tillægges betydning ved den senere udvisning, da klager i mellemtiden i 2005 var meddelt permanent opholdstilladelse. I perioden mellem dommen i 1989 og dommen i 2006 var klager ikke straffet af betydning. Klager blev udsendt til Nigeria i 2008. Menneskerettighedsdomstolen vurderede, at overtrædelsen, som klager blev dømt for i 2006, ikke var i den alvorlige ende af spektret af seksualforbrydelser. Domstolen lagde også vægt på, at klager og klagers ægtefælle havde væsentligt stærkere tilknytning til Storbritannien end til Nigeria, på klagers stærke familiemæssige bånd, på varigheden af opholdet, og på de væsentlige vanskeligheder, som de to af klagers børn, der var henholdsvis 17 og 18 år på domsafsigelsestidspunktet, med sandsynlighed ville møde ved at følge med klager til Nigeria. Om klagers tredje barn, der selv havde et barn, vurderede Domstolen, at det i realiteten ville være umuligt for vedkommende at flytte til Nigeria. Domstolen fandt af de grunde, at der forelå en krænkelser af EMRK artikel 8.

Det må antages, at det i Omojudi-sagen havde afgørende betydning, at der var tale om en forholdsvis hård straf i forhold til karakteren af den begåede kriminalitet.

## 2.2. Udvisningsarbejdsgruppens anbefalinger

Udvisningsarbejdsgruppen anfører i sine anbefalinger, at vurderingen af, om det med sikkerhed vil være i strid med EMRK artikel 8 at udvise en kriminel udlænding, foretages af retten efter en konkret vurdering på baggrund af praksis fra Menneskerettighedsdomstolen, og at lovgivningsmagten ikke har fastsat nærmere retningslinjer for denne vurdering.

Arbejdsgruppen anbefaler på den baggrund, at lovgivningsmagten med respekt for magtens tredeling påtager sig et større ansvar for at fastlægge, under hvilke omstændigheder kriminelle udlændinge i almindelighed kan udvises, selv om dette indebærer en risiko for, at domstolene i forbindelse med prøvelsen af en konkret sag vil kunne nå frem til, at det ikke efter EMRK artikel 8 er muligt at udvise den pågældende.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at dette i et vist – om end begrænset – omfang kan medvirke til, at flere kriminelle udlændinge udvises.

## 2.3. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser

Har en udlænding begået kriminalitet, som gør, at vedkommende er omfattet af udlændingelovens §§ 22-24, afhænger spørgsmålet om udvisning ene og alene af, om udvisning i det konkrete tilfælde med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig EMRK artikel 8, jf. § 26, stk. 2. Er dette ikke tilfældet, skal udlændingen udvises.

Vurderingen af, om udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, foretages af domstolene under inddragelse af bl.a. praksis fra Menneskerettighedsdomstolen. Fortolkningen af denne praksis og afgørelsen af, hvad den betyder for adgangen til at udvise en kriminel udlænding, er i dag overladt til rettens vurdering i det konkrete tilfælde. Lovgivningsmagten har som påpeget af arbejdsgruppen ikke fastsat nærmere retningslinjer for vurderingen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet er enig med arbejdsgruppen i, at det i et vist – om end begrænset – omfang kan medvirke til, at flere kriminelle udlændinge udvises, at der fastsættes retningslinjer for, under hvilke omstændigheder kriminelle udlændinge i almindelighed kan udvises, uanset at en sådan fastlæggelse i lovbemærkningerne indebærer en risiko for, at domstolene ved prøvelsen af en konkret sag vil kunne nå frem til, at det ikke efter EMRK er muligt at udvise den pågældende.

Det foreslås på den baggrund, at de danske domstoles anvendelse af udlændingelovens § 26, stk. 2, fremover tager udgangspunkt i de retningslinjer, der fremgår nedenfor.

## 2.4. De foreslåede retningslinjer

### 2.4.1. Generelt om retningslinjerne

Som det fremgår af pkt. 2.1.2.2 ovenfor, har Menneskerettighedsdomstolen opregnet en række kriterier, der indgår ved den proportionalitetsvurdering, som er afgørende for, om udvisning vil være i strid med EMRK artikel 8.

Et af disse kriterier er kriminalitetens art og grovhed. Menneskerettighedsdomstolen tillægger som nævnt ovenfor under pkt. 2.1.2.4.2 kriminalitetens art stor betydning ved proportionalitetsvurderingen. Domstolen ser f.eks. med alvor på salg af narko, drab, voldelige overfald, brug af skydevåben, røveri, voldtægt, seksuelt misbrug af børn og de typer af kriminalitet i øvrigt, der er rettet mod andres fysiske integritet, herunder trusler. Der kan imidlertid også udvises ved andre kriminalitetsformer, men sådanne andre kriminalitetsformer vejer ikke ligeså tungt i proportionalitetsafvejningen. Domstolen tillægger også den straf, der udmåles i det konkrete tilfælde, betydning, idet den henviser til, at sanktionering i form af længere frihedsstraffe er udtryk for forbrydelsens alvorlige karakter og grovhed. Herudover tillægges tidligere kriminalitet betydning.

Retningslinjerne tager sigte på de kriminalitetsformer, som Menneskerettighedsdomstolen ser med alvor på, og er udformet med udgangspunkt i den straf, som udlændingen idømmes i den konkrete sag, hvor der skal tages stilling til udvisningsspørgsmålet.

Retningslinjerne skal navnlig ses i sammenhæng med, at der som nævnt under pkt. 2.1.2.4.2 i den nyeste praksis fra Menneskerettighedsdomstolen i proportionalitetsafvejningen synes at blive lagt større vægt end tidligere på kriminalitetens art og grovhed eller den pågældendes kriminelle løbebane over for hensynet til udlændingen og dennes familie.

Det skal understreges, at de opstillede retningslinjer ikke vil ændre på, at retten ved afgørelsen af, om udvisning med sikkerhed vil være i strid med EMRK artikel 8 i den konkrete sag, skal anvende bl.a. *Maslov*-kriterierne, jf. herom ovenfor under pkt. 2.1.2.2, og at retten med afsæt heri skal foretage en samlet og konkret vurdering. Retningslinjerne vil derfor skulle fraviges, hvis de vil føre til en udvisning, som med sikkerhed er i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Det vil endvidere skulle fremgå af dommen, at der er foretaget en proportionalitetsvurdering med udgangspunkt i *Maslov*-kriterierne.

Det forudsættes, at kriminelle udlændinge i alle tilfælde – uanset hvad der følger af retningslinjerne – udvises, hvis retten vurderer, at det ikke med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at udvise den pågældende. Det vil være relevant, hvis ny praksis fra Menneskerettighedsdomstolen, som der ikke er taget højde for i retningslinjerne, giver mulighed herfor, eller hvis der i øvrigt er omstændigheder i sagen, der gør det muligt at udvise.

Da EMRK artikel 8 i alle tilfælde indebærer en afvejning, er der en risiko for, at de danske domstole eller Menneskerettighedsdomstolen i forbindelse med prøvelse af en konkret sag om en kriminel udlænding, som i overensstemmelse med retningslinjerne ellers vil skulle udvises, vil kunne nå frem til, at det ikke efter EMRK artikel 8 er muligt at udvise den pågældende efter en samlet og konkret vurdering af de relevante omstændigheder.

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 og retningslinjerne heri.

Rigsadvokaten reviderer og opdaterer løbende de forskellige hjælpeværktøjer, som kan hjælpe og støtte anklagerne i deres forberedelse af sager om udvisning af kriminelle udlændinge. Rigsadvokaten har i den forbindelse blandt andet netop revideret oversigterne over udvisningspraksis fra henholdsvis Højesteret og Menneskerettighedsdomstolen. Materialet er offentligt tilgængeligt på Rigsadvokatens hjemmeside.

### 2.4.2. Retningslinjer for de forskellige tilfældegrupper

#### 2.4.2.1. Udlændinge, der er født eller opvokset i værtslandet eller kommet til landet som mindreårige og ikke har stiftet familie

Som det fremgår af pkt. 2.1.2.5.2 ovenfor, har Menneskerettighedsdomstolen i visse tilfælde accepteret udvisning af kriminelle udlændinge, der er *født eller opvokset i værtslandet eller kommet til landet som mindreårige og ikke har stiftet familie*, hvor den senest idømte straf var på 1 års fængsel eller mindre. Højesteret har også udvist kriminelle udlændinge i denne kategori ved fængselsstraffe på under 1 år.

Hvis der ses bort fra sager om kriminalitet begået som mindreårig, hvilket vil sige under 18 år, er der omvendt som nævnt ovenfor under pkt. 2.1.2.5.2 så vidt ses kun ganske få eksempler på, at Menneskerettighedsdomstolen har statueret krænkelser, hvor den udviste udlænding ved den seneste dom er idømt mere end 1 års fængsel, og i de pågældende sager må krænkelsen antages at skyldes særlige omstændigheder.

I Ezzouhdi-sagen var der således, uanset den forholdsvist hårde straf, alene tale om narkotika til eget brug og dermed ikke en forbrydelse, som Menneskerettighedsdomstolen ser med alvor på. Desuden var der tale om et indrejseforbud for bestandig.

I Bousarra-sagen må det antages, at det navnlig var det forhold, at indrejseforbuddet var meddelt for bestandig, der førte til, at Menneskerettighedsdomstolen statuerede krænkelser.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder på den baggrund, at udvisning i almindelighed bør ske i de tilfælde, hvor en udlænding, der er født eller opvokset i Danmark el-

ler kommet hertil som mindreårig og ikke har stiftet familie, idømmes 1 års fængsel (eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse) eller en strengere straf for de kriminalitetsformer, som Menneskerettighedsdomstolen ser med alvor på, herunder salg af narko, drab, voldelige overfald, brug af skydevåben, røveri, voldtægt, seksuelt misbrug af børn og de typer af kriminalitet i øvrigt, der er rettet mod andres fysiske integritet, herunder trusler. Dette forudsætter dog, at der ikke er tale om et strafbart forhold begået som mindreårig, jf. herom nærmere pkt. 2.1.2.4.3 ovenfor, og at udlændingen har et vist minimum af tilknytning til det land, som den pågældende må forventes at tage ophold i, jf. herom nærmere pkt. 2.1.2.4.4 ovenfor. Ved straffe, der ligger tæt på 1 års fængsel, forudsætter det endvidere som udgangspunkt, at den pågældende tidligere er straffet og i den forbindelse er blevet idømt fængselsstraf. Hvis de nævnte forudsætninger ikke er til stede, er det ikke nødvendigvis udelukket, at der alligevel kan ske udvisning.

Selv om tiltalte var mindreårig på gerningstidspunktet, kan den begåede kriminalitet således eksempelvis være af en sådan beskaffenhed, at den pågældende alligevel kan udvises, navnlig som følge af kriminalitetens voldelige karakter, jf. pkt. 2.1.2.4.3 ovenfor og eksempelvis *Küleki mod Østrig*, dom af 1. juni 2017, hvor Menneskerettighedsdomstolen accepterede udvisning af en mindreårig kriminel udlænding, der senest var straffet med to et halvt års fængsel for røveri under skærpende omstændigheder og tyveri.

Det ovennævnte udgangspunkt skal ses i sammenhæng med de foreslåede ændringer af reglerne om indrejseforbuddets længde, jf. pkt. 4.4 nedenfor. Der vil således kunne være tilfælde, hvor udvisning i overensstemmelse med retningslinjerne vil forudsætte, at der fastsættes et indrejseforbud af kortere varighed for at sikre overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Det vil altid være en konkret vurdering, om en udlænding, der dømmes for et kriminelt forhold, kan udvises. Der kan således være grundlag for at udvise i sager, hvor der idømmes en fængselsstraf af kortere varighed end det ovennævnte udgangspunkt, ligesom det kan komme på tale at fravige retningslinjerne og således ikke udvise, selv om der idømmes en strengere straf. Det kan eksempelvis komme på tale at udvise ved idømmelse af en kortere fængselsstraf, hvis udlændingen godt nok er indrejst som mindreårig, men først i en relativt sen alder, jf. eksempelvis højesteretsdommene trykt i UfR 2015, side 2064, hvor udlændingen var indrejst som 12-årig, og UfR 2016, side 2793, hvor udlændingen var indrejst som 15-årig. Som nævnt ovenfor under pkt. 2.4.1 vil det skulle fremgå af dommen, at der er foretaget en proportionalitetsvurdering med udgangspunkt i *Maslov*-kriterierne.

*2.4.2.2. Udlændinge, der er født eller opvokset i værtslandet eller kommet til landet som mindreårige og har stiftet familie*

Som det fremgår af pkt. 2.1.2.5.3 ovenfor, har Menneskerettighedsdomstolen i visse tilfælde accepteret udvisning af kriminelle udlændinge, der er *født eller opvokset i værtslandet eller kommet til landet som mindreårige og har stiftet familie*, hvor den seneste idømte straf var på 2 års fængsel eller mindre. Der er dog kun få afgørelser.

Hvis der ses bort fra sager, hvor udlændingen ikke havde et minimum af tilknytning til det land, som den pågældende måtte forventes at tage ophold i, er der omvendt som beskrevet ovenfor under pkt. 2.1.2.5.3 så vidt ses kun et enkelt eksempel siden årtusindskiftet på, at Menneskerettighedsdomstolen har statueret krænkelse, hvis en udlænding, der er født eller opvokset i værtslandet eller kommet til landet som mindreårig og har stiftet familie, er idømt en straf på mere end 2 års fængsel.

I den sag, hvor der blev statueret krænkelse (*Yilmaz*-sagen) skyldtes dette, at indrejseforbuddet var meddelt for bestandig.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder på den baggrund, at udvisning i almindelighed bør ske i de tilfælde, hvor en udlænding, der er født eller opvokset i Danmark eller kommet hertil som mindreårig og har stiftet familie, idømmes 2 års fængsel (eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse) eller en strengere straf for de kriminalitetsformer, som Menneskerettighedsdomstolen ser med alvor på, herunder salg af narko, drab, voldelige overfald, brug af skydevåben, røveri, voldtægt, seksuelt misbrug af børn og de typer af kriminalitet i øvrigt, der er rettet mod andres fysiske integritet, herunder trusler. Dette forudsætter dog, at udlændingen har et vist minimum af tilknytning til det land, som den pågældende må forventes at tage ophold i, jf. herom nærmere pkt. 2.1.2.4.4 ovenfor, og at det ikke i praksis vil være umuligt for familien at følge med udlændingen til det pågældende land, jf. herom nærmere pkt. 2.1.2.4.5 ovenfor. Ved straffe, der ligger tæt på 2 års fængsel, forudsætter det endvidere som udgangspunkt, at den pågældende tidligere er straffet og i den forbindelse er blevet idømt fængselsstraf. Hvis de nævnte forudsætninger ikke er til stede, er det ikke udelukket, at der alligevel kan ske udvisning.

Selv om det i praksis vil være umuligt for familien at følge med udlændingen til det land, som den pågældende må forventes at tage ophold i, vil der således eksempelvis kunne være tilfælde, hvor kriminaliteten er så alvorlig, at den kriminelle udlænding alligevel kan udvises, jf. nærmere ovenfor under pkt. 2.1.2.4.5.

Det ovennævnte udgangspunkt skal ses i sammenhæng med de foreslåede ændringer af reglerne om indrejseforbuddets længde, jf. pkt. 4.4 nedenfor. Der vil således kunne være tilfælde, hvor udvisning i overensstemmelse med retningslinjerne vil forudsætte, at der fastsættes et indrejseforbud af kortere varighed for at sikre overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Det vil altid være en konkret vurdering, om en udlænding, der dømmes for et kriminelt forhold, kan udvises. Der kan således være grundlag for at udvise i sager, hvor der idømmes en fængselsstraf af kortere varighed, ligesom det kan komme på tale at fravige retningslinjerne og således ikke udvise, selv om der idømmes en strengere straf. Det kan eksempelvis komme på tale at udvise ved en straf af kortere varighed, hvis udlændingen er indrejst i en relativt sen alder. Som nævnt ovenfor under pkt. 2.4.1 vil det skulle fremgå af dommen, at der er foretaget en proportionalitetsvurdering med udgangspunkt i *Maslov*-kriterierne.

#### 2.4.2.3. Udlændinge, der er kommet til værtslandet som voksne og ikke har stiftet familie

Som det fremgår af pkt. 2.1.2.5.4 ovenfor, har Menneskerettighedsdomstolen så vidt ses i alle tilfælde accepteret udvisning af kriminelle *udlændinge, der er kommet til værtslandet som voksne og ikke har stiftet familie*. Højesteret har behandlet flere sager om udvisning af udlændinge i denne kategori.

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

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

#### 2.4.2.4. Udlændinge, der er kommet til værtslandet som voksne og har stiftet familie

Som det fremgår af pkt. 2.1.2.5.5 ovenfor, har Menneskerettighedsdomstolen i visse tilfælde accepteret udvisning af kriminelle udlændinge, der er *kommet til værtslandet som voksne og har stiftet familie*, hvor den senest idømte straf var på 1 års fængsel eller mindre. Der er dog kun få afgørelser.

Hvis der ses bort fra sager, hvor det i praksis vil være umuligt for familien at følge med udlændingen til det land, som den pågældende må forventes at tage ophold i, er der omvendt som nævnt ovenfor under pkt. 2.1.2.5.5 så vidt ses kun få eksempler på, at Menneskerettighedsdomstolen har statueret krænkelse, hvis den udviste udlænding er idømt mere end 1 års fængsel, og i de pågældende sager må krænkelsen antages at skyldes særlige omstændigheder.

I Kolonja-sagen må det således antages, at det navnlig var det forhold, at indrejseforbuddet var meddelt for bestandig, der førte til, at Menneskerettighedsdomstolen statuerede krænkelse.

I Omojudi-sagen må det antages, at det havde afgørende betydning, at der var tale om en forholdsvis hård straf i forhold til karakteren af den begåede kriminalitet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder på den baggrund, at udvisning i almindelighed bør ske i de tilfælde, hvor en udlænding, der er kommet til Danmark som voksen og har stiftet familie, idømmes 1 års fængsel (eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse) eller en strengere straf for de kriminalitetsformer, som Menneskerettighedsdomstolen ser med alvor på, herunder salg af narko, drab, voldelige overfald, brug af skydevåben, røveri, voldtægt, seksuelt misbrug af børn og de typer af kriminalitet i øvrigt, der er rettet mod andres fysiske integritet, herunder trusler. Dette forudsætter dog, at det ikke i praksis vil være umuligt for familien at følge med udlændingen til det pågældende land, jf. herom nærmere pkt. 2.1.2.4.5 ovenfor. Ved straffe, der ligger tæt på 1 års fængsel, forudsætter det endvidere som udgangspunkt, at den pågældende tidligere er straffet og i den forbindelse er blevet idømt fængselsstraf. Hvis de nævnte forudsætninger ikke er til stede, er det ikke nødvendigvis udelukket, at der alligevel kan ske udvisning.

Selv om det i praksis vil være umuligt for familien at følge med udlændingen til det land, som den pågældende må forventes at tage ophold i, vil der således eksempelvis kunne være tilfælde, hvor kriminaliteten er så alvorlig, at den kriminelle udlænding alligevel kan udvises, jf. nærmere ovenfor under pkt. 2.1.2.4.5.

Det ovennævnte udgangspunkt skal ses i sammenhæng med de foreslåede ændringer af reglerne om indrejseforbuddets længde, jf. pkt. 4.4 nedenfor. Der vil således kunne være tilfælde, hvor udvisning i overensstemmelse med retningslinjerne vil forudsætte, at der fastsættes et indrejseforbud af kortere varighed for at sikre overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Det vil altid være en konkret vurdering, om en udlænding, der dømmes for et kriminelt forhold, kan udvises. Der kan således være grundlag for at udvise i sager, hvor der idømmes en fængselsstraf af kortere varighed, ligesom det kan komme på tale at fravige retningslinjerne og således udvise, selv om der idømmes en strengere straf. Det kan eksempelvis være relevant at udvise ved en straf af kortere varighed, hvis udlændingen kun har opholdt sig relativt kort tid i Danmark. Som nævnt ovenfor under pkt. 2.4.1 vil det skulle fremgå af dommen, at der er foretaget en proportionalitetsvurdering med udgangspunkt i *Maslov*-kriterierne.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 4, og bemærkningerne hertil.

### 3. Ny advarselsordning til tydeliggørelse af ordningen om betinget udvisning

#### 3.1. *Gældende ret*

##### 3.1.1. *Udlændingelovens regler*

###### 3.1.1.1. *Bestemmelsen i udlændingelovens § 24 a*

Efter udlændingelovens § 24 a skal der ved afgørelse om udvisning ved dom, navnlig efter § 22, nr. 4-8 (om udvisning ved visse konkret oplyste lovovertrædelser), lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af grovheden af den begåede kriminalitet, længden af den idømte frihedsstraf, den fare, skade eller krænkelse, der var forbundet med den begåede kriminalitet, tidligere domme for strafbart forhold, at kriminaliteten er begået af flere i forening, eller at kriminaliteten er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet.

Udlændingelovens § 24 a er oprindelig affattet ved lov nr. 429 af 10. maj 2006 om ændring af udlændingeloven. Bestemmelsen blev indført efter forslag fra Arbejdsgruppen om betinget udvisning, hvis rapport blev sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik den 6. december 2005 (Folketingsåret 2005/2006, alm. del – bilag 55).

Det fremgår af forarbejderne til udlændingelovens § 24 a, jf. Folketingstidende 2005-2006, tillæg A, side 3786 ff., at bestemmelsen præciserer de hensyn, der – som led i domstolens vurdering af om udvisning må anses for proportional – skal afvejes over for de hensyn, som er opregnet i § 26, stk. 1 (om bl.a. udlændingens tilknytning til Danmark). Bestemmelsen henviser særligt til § 22, nr. 4-8, idet bestemmelsen må anses for særlig relevant i forhold til disse bestemmelser. Baggrunden herfor er, at de hensyn, der er opregnet i den foreslåede bestemmelse, efter straffelovens almindelige regler om fastsættelse af straf allerede er blevet inddraget ved strafudmålingen i forbindelse med et strafbart forhold, der måtte give anledning til udvisning efter § 22, nr. 1-3, § 23, nr. 2-4, og § 24, nr. 2.

Ved lov nr. 486 af 12. juni 2009 blev bestemmelsen ændret således, at der ved afgørelse om udvisning også skal lægges særlig vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af, at kriminaliteten er begået af flere i forening. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, jf. Folketingstidende 2008-2009, tillæg A, side 5958 ff., at hensigten var at skærpe adgangen til udvisning i forbindelse med bandekriminalitet.

Ved lov nr. 758 af 29. juni 2011 blev det tilføjet til bestemmelsen, at der ved afgørelse om udvisning også skal lægges særlig vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af, at kriminaliteten er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet.

### *3.1.1.2. Bestemmelsen i udlændingelovens § 24 b*

Efter udlændingelovens § 24 b, stk. 1, 1. pkt., udvises en udlænding betinget, hvis der ikke er grundlag for at udvise den pågældende efter §§ 22-24, fordi dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. § 26, stk. 2. Dette gælder dog ikke, hvis udlændingen er omfattet af § 2 (EU-reglerne).

Bestemmelsen i § 24 b, stk. 1, 1. pkt., indebærer, at der altid skal ske betinget udvisning i tilfælde, hvor en udlænding er

omfattet af §§ 22-24, men ikke kan udvises, fordi det med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. § 26, stk. 2.

Efter udlændingelovens § 24 b, stk. 2, skal der ved dom om betinget udvisning fastsættes en prøvetid. Prøvetiden beregnes fra tidspunktet for endelig dom i sagen eller – hvis den pågældende ikke har været til stede ved domsafsigelsen – fra dommens forkyndelse. Prøvetiden udløber 2 år efter tidspunktet for løsladelse eller udskrivning fra hospital eller forvaring eller fra ophør af ophold i en sikret afdeling på en døgninstitution for børn og unge. Er betinget udvisning sket ved betinget dom om frihedsberøvelse eller dom til ambulantly behandling med mulighed for frihedsberøvelse, udløber prøvetiden 2 år efter tidspunktet for endelig dom i sagen eller, hvis den pågældende ikke har været til stede ved domsafsigelsen, 2 år efter dommens forkyndelse. Ved prøvetidens udløb bortfalder den betingede udvisning.

Efter udlændingelovens § 24 b, stk. 3, skal en udlænding, der er idømt betinget udvisning efter stk. 1, udvises, medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, hvis den pågældende i prøvetiden for den betingede udvisning begår nyt strafbart forhold, som kan give anledning til udvisning efter §§ 22-24, og der inden prøvetidens udløb foretages rettergangsskridt. Kan der ikke ske udvisning, jf. § 26, stk. 2, skal udlændingen udvises betinget på ny.

I de tilfælde, hvor en udlænding, der er udvist betinget, begår ny kriminalitet i prøvetiden, skal det således vurderes, om udvisning fortsat med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, eller om sagens omstændigheder har ændret sig på en sådan måde, at der nu kan ske udvisning af udlændingen.

Efter udlændingelovens § 24 b, stk. 4, skal retten i forbindelse med afsigelsen af en dom om betinget udvisning vejlede udlændingen om betydningen heraf.

Udlændingelovens § 24 b er oprindelig affattet ved lov nr. 429 af 10. maj 2006, om ændring af udlændingeloven (Betinget udvisning, skærpelse af udvisningsreglerne og reglerne om indrejseforbud m.v.). Bestemmelsen blev indført efter forslag fra Arbejdsgruppen om betinget udvisning, hvis rapport blev sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik den 6. december 2005 (Folketingsåret 2005/2006, UUI alm. del – bilag 55).

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, jf. Folketingstidende 2005-2006, tillæg A, side 3786 ff., at formålet med betinget udvisning er at give en klar advarsel til den kriminelle og samtidig tjene som en alvorlig påmindelse til familien om, hvad konsekvensen af næste skridt ud på en kriminel løbebane vil være.

Det fremgår endvidere, at betinget udvisning vil indebære, at udlændingen ved dom for ny kriminalitet af en vis grovhed begået inden for en prøvetid som udgangspunkt udvises. Det fremgår herudover, at en betinget udvisning vil skulle



udløses i tilfælde, hvor det nye strafbare forhold ikke er af en sådan karakter, at det efter de gældende udvisningsregler og praksis i sig selv ville medføre udvisning, men hvor den betingede udvisning kombineret med ny kriminalitet af en vis grovhed begået inden for en prøvetid medfører udvisning. En betinget udvisning skal dog ikke udløses, hvis det nye strafbare forhold er af mindre alvorlig karakter, og alene takseres til en kortere frihedsstraf. Hvis en udlænding, der er idømt betinget udvisning, i prøvetiden begår nyt strafbart forhold, skal retten foretage en afvejning af forholdene, der taler imod udvisning, over for den betingede udvisning sammenholdt med det nye strafbare forhold og herved vurdere, om udlændingen skal udvises. Det er i den forbindelse hensigten, at en betinget udvisning i prøvetiden skal have den virkning, at en udlænding som udgangspunkt ikke i løbet af prøvetiden for den betingede udvisning kan skabe sig en bedre retsstilling i forhold til den vurdering af udlændingens personlige forhold, der skal foretages efter § 26.

Udlændingelovens § 24 b er senest ændret ved lov nr. 1744 af 27. december 2016, om ændring af udlændingeloven. Det fremgår i den forbindelse af forarbejderne til bestemmelsen, jf. Folketingstidende 2016-2017, A, L 49 som fremsat, s. 5, at i de tilfælde, hvor en udlænding, der er udvist betinget, begår ny kriminalitet, vil den pågældende skulle udvises, hvis de forhold, der på tidspunktet for idømmelsen af den betingede udvisning medførte, at udvisning ikke kunne ske, ikke længere er til stede, således at udvisning ikke længere med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

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

Med andre ord betyder en betinget udvisning ikke, at der kan udvises ved et senere strafbart forhold, hvis omstændighederne fortsat gør, at udvisning med sikkerhed er i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Derudover er det hensigten med den betingede udvisning, at ændringer i den dømtes personlige forhold siden første dom, som taler mod udvisning, som udgangspunkt skal bedømmes anderledes, end hvis der ikke tidligere var sket betinget udvisning.

Fører Danmarks internationale forpligtelser med sikkerhed til, at der ikke kan ske udvisning af udlændingen ved ny kriminalitet inden for prøveperioden, skal der altid udvises betinget på ny, således at prøvetiden forlænges.

Reglerne om betinget udvisning gælder ikke for udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, jf. udlændingelovens § 24 b, stk. 1, 2. pkt.

Højesteret har fundet, at det kan have betydning for proportionalitetsafvejningen efter udlændingelovens § 26, stk. 2, at

udlændingen tidligere er advaret om muligheden for udvisning ved fortsat kriminalitet.

Det var tilfældet i dommen trykt i UfR 2013, side 2587, der omhandler en tyrkisk statsborger, som var født og opvokset i Danmark. Den pågældende var straffet ved 26 domme og var samlet idømt betinget og ubetinget frihedsstraf i ca. 16 år og havde afsonet fængsel i ca. 13 år. Han var senest idømt fængsel i 2 år. Højesteret fandt efter en samlet bedømmelse, at der ikke var grundlag for udvisning og udtalte bl.a., at det kunne indgå i bedømmelsen af, om udvisning var proportional, at der ikke i de tidligere sager mod den pågældende var nedlagt påstand om udvisning eller betinget udvisning, og at dette i en sag som den foreliggende kunne indgå i proportionalitetsbedømmelsen.

Det var endvidere tilfældet i dommen trykt i UfR 2016, side 2883, der omhandler en kroatisk statsborger, der havde opholdt sig i Danmark, siden han var 3 år. Han var senest idømt fængsel i 1 år og 6 måneder for besiddelse af en pistol i et privat hjem samt for trusler. Den pågældende var forud for den aktuelle sag straffet ved i alt 27 domme, siden han fyldte 18 år, og var ved 23 af dommene idømt fængselsstraf i i alt 10 år. Højesteret bemærkede bl.a., at det fremgår af bl.a. Menneskerettighedsdomstolens domme af 8. januar 2009 i sagen *Joseph Grant mod Storbritannien*, præmis 39, og af 2. april 2015 i sagen *Sarközi og Mahran mod Østrig*, præmis 69, at det kan indgå i proportionalitetsvurderingen, hvis en domfældt har fortsat sin kriminelle løbebane efter, at myndighederne har advaret den pågældende om, at dette kan føre til udvisning. Højesteret frifandt for påstanden om udvisning og bemærkede bl.a., at det trods alvoren af den pågældendes aktuelle kriminalitet og trods hans kriminelle løbebane, der dog ikke tidligere havde medført, at der var blevet nedlagt påstand om udvisning, ville være et uproportionalt indgreb i retten til respekt for privatliv og familieliv at udvise.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder, at de to domme må forstås sådan, at det indgår i proportionalitetsafvejningen efter § 26, stk. 2, hvis udlændingen tidligere er blevet advaret om muligheden for udvisning ved fortsat kriminalitet. Det afgørende for, om udlændingen var blevet advaret om muligheden for udvisning ved fortsat kriminalitet, synes således for Højesteret at have været, om der i de tidligere sager havde været nedlagt påstand om udvisning eller ej.

### 3.1.2. Praksis fra Menneskerettighedsdomstolen

Som det fremgår under pkt. 2.1.2, følger det af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at indgreb i udlændingens ret til privat- og familieliv skal stå i rimeligt forhold til de formål, som indgrebet skal varetage. Proportionalitetsvurderingen foretages på baggrund af en samlet og konkret vurdering af en række elementer og er i almindelighed afgørende for, om udvisning af en kriminel udlænding vil være forenelig med EMRK artikel 8.

Menneskerettighedsdomstolen har i flere sager 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.

Det var bl.a. tilfældet i sagen *Joseph Grant mod Storbritannien*, dom af 8. januar 2009. Som det fremgår under pkt. 2.1.2.5.3 vedrører dommen en jamaicansk statsborger, der i 2006 blev udvist efter i 2003 at være blevet idømt 12 måneders fængsel for røveri. Klager var i forlængelse af en dom for narkotikakriminalitet i 1990 – altså 13 år før den nye dom – blevet advaret om, at ny kriminalitet ville kunne medføre udvisning. Menneskerettighedsdomstolen fandt, at udvisningen var forenelig med EMRK artikel 8, og lagde herved bl.a. vægt på, som et blandt flere elementer, at antallet af lovovertrædelser, eller tidsrummet i hvilket de blev begået, ikke kunne ignoreres, samt at klageren i 1990 var blevet advaret om, at han ville være i risiko for udsendelse, hvis han igen kom i myndighedernes søgelys, men uanset dette begik gentagne lovovertrædelser (præmis 39).

En anden sag, hvor Menneskerettighedsdomstolen, som et blandt flere elementer, tillagde det vægt, at klageren tidligere var advaret om de mulige konsekvenser af ny kriminalitet, var sagen *Shala mod Schweiz*, dom af 15. november 2012. Som det fremgår under pkt. 2.1.2.5.2 vedrører dommen en person fra Kosovo, som i 2007 blev meddelt afgørelse om udvisning med indrejseforbud i 10 år. Klageren var i 2004 to gange blevet advaret af de schweiziske udlændingemyndigheder om muligheden for udvisning ved fortsat kriminalitet. Domstolen fandt, at udvisningen var forenelig med EMRK artikel 8, og lagde herved bl.a. vægt på, som et blandt flere elementer, at klagerens kriminelle aktiviteter havde strakt sig over en længere periode, og at de modtagne advarsler tydeligvis ikke afholdt ham fra at begå ny kriminalitet (præmis 52).

I sagen *Ndidi mod Storbritannien*, dom af 14. september 2017, blev en nigeriansk statsborger meddelt afgørelse om udvisning af Storbritannien efter i 2009 at være blevet idømt 7 års fængsel for narkotikakriminalitet. Klageren, der flere gange havde været i myndighedernes søgelys, var bl.a. i 2004 blevet idømt tre års frihedsberøvelse på en institution for unge kriminelle for røveri. De britiske myndigheder besluttede i den forbindelse ikke at udvise ham på grund af længden af hans ophold i Storbritannien, og klageren modtog i stedet i 2006 en advarsel om, at ny kriminalitet ville kunne medføre udvisning. Menneskerettighedsdomstolen fandt, at udvisningen var forenelig med EMRK artikel 8, og lagde herved bl.a. vægt på, som et blandt flere elementer, at der i lyset af klagerens lange og tiltagende historie med kriminel aktivitet, der fortsatte efter, at han i 2006 modtog en advarsel fra udlændingemyndighederne, ikke var anledning til at anfægte udvisningsbeslutningen (præmis 81).

### 3.2. Udvisningsarbejdsgruppens anbefalinger

Arbejdsgruppen har vurderet, om betinget udvisning tillægges betydning i tilfælde af en ny straffesag, hvor der igen er nedlagt påstand om udvisning under henvisning til begået kriminalitet. På baggrund af en gennemgang af retspraksis fra Menneskerettighedsdomstolen vurderer arbejdsgruppen, at det gerne må tillægges betydning for adgangen til udvisning, at udlændingen tidligere er idømt betinget udvisning og dermed er advaret om, at ny kriminalitet kan føre til udvisning.

Arbejdsgruppen anbefaler på den baggrund, at det i lovbetænkningerne tydeliggøres, at der ved en senere udvisnings-sag i højere grad skal lægges vægt på, om udlændingen tidligere er idømt betinget udvisning.

### 3.3. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser

3.3.1. Som det fremgår under pkt. 1, ønsker regeringen at sende et klart signal om, at det er helt uacceptabelt, at nogle udlændinge fortsætter deres kriminelle løbebane, uanset at de i forhold til udvisning er blevet advaret om konsekvenserne herved.

Udlændinge- og Integrationsministeriet anser i den forbindelse udvisning som særlig påkrævet i tilfælde, hvor en udlænding tidligere er forsøgt udvist, men hvor domstolene har vurderet, at dette ikke har været muligt på grund af Danmarks internationale forpligtelser, og udlændingen herefter har fortsat sine kriminelle aktiviteter.

Udlændinge- og Integrationsministeriet er enig med arbejdsgruppen i, at det kan udledes af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at det forhold, at en person tidligere er advaret om muligheden for udvisning ved fortsat kriminalitet, kan tillægges vægt ved afvejningen af, om en udlænding kan udvises. I den forbindelse bemærkes det, at det ikke er afgørende for, om Domstolen inddrager det forhold, at en udlænding tidligere er advaret om muligheden for udvisning ved fortsat kriminalitet, at advarslen er givet inden for en bestemt tidsperiode. Det er dog samtidig klart, at den vægt, der kan lægges på en advarsel, falder med tiden.

3.3.2. Efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 24 b, stk. 2, skal der ved dom om betinget udvisning fastsættes en prøvetid på 2 år, hvorefter den betingede udvisning bortfalder. Begår den pågældende nyt strafbart forhold omfattet af §§ 22-24 i prøvetiden for den betingede udvisning, og foretages der inden prøvetidens udløb rettergangsskridt, skal udlændingen udvises, medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Såvel det nye strafbare forhold som foretagelsen af rettergangsskridt skal således ligge inden for prøvetiden. Det betyder, at retsvirkningen af betinget udvisning i dag efter ordlyden af bestemmelsen er begrænset til prøvetiden. Reglerne om betinget udvisning gælder ikke for udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, jf. udlændingelovens § 24 b, stk. 1, 2. pkt.

Som det fremgår under pkt. 3.1.1 og pkt. 3.1.2 kan det på baggrund af nyere praksis fra Højesteret og Menneskerettighedsdomstolen udledes, at såvel Højesteret som Menneskerettighedsdomstolen tillægger det vægt i proportionalitetsvurderingen, at en person tidligere er advaret om muligheden for udvisning ved fortsat kriminalitet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder på den baggrund, at ordningen om betinget udvisning med en prøvetid i tråd med Udvisningsarbejdsgruppens anbefaling bør tydeliggøres i form af en ordning, hvorefter en udlænding, der ikke kan udvises, fordi udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, tildeles en advarsel om, at eventuel fortsat kriminalitet kan føre til udvisning, og således at der ved ny kriminalitet skal lægges særlig vægt på den tildelte advarsel ved afgørelsen om udvisning. En sådan advarsel skal i modsætning til den gældende ordning om betinget udvisning med en prøvetid være tidsbegrænset. Det betyder, at retsvirkningen af en advarsel ikke – som den nuværende ordning – er begrænset til en prøveperiode, men skal indgå i domstolens vurdering af, om der kan ske udvisning for et nyt strafbart forhold, uanset hvornår der foretages rettergangsskridt ved fortsat kriminalitet. Det er dog samtidig klart, at den vægt, der kan lægges på en advarsel, falder med tiden.

Desuden kan en sådan advarsel – modsat den gældende ordning om betinget udvisning – tildeles alle udlændinge, herunder EU-borgere.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder herudover, at det bør tydeliggøres, at det ved afvejningen af, om udvisning med sikkerhed vil være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, skal indgå som en skærpende omstændighed, at udlændingen tidligere er blevet advaret om muligheden for udvisning ved fortsat kriminalitet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder endelig, at udlændingelovens § 24 a bør ændres, så det tydeliggøres, at det i alle sager om udvisning ved dom skal vurderes, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af de i bestemmelsen opregnede hensyn.

### 3.4. Den foreslåede ordning

3.4.1. For at tydeliggøre virkningen af den nuværende ordning med betinget udvisning foreslås det at forlade terminologien om, at udvisning gøres betinget, og i stedet at indføre en advarselsordning, hvor en advarsel skal have virkning også ud over den periode, der i dag fastsættes som en prøvetid for betinget udvisning.

Med lovforslaget skal en udlænding, der ikke kan udvises på grund af Danmarks internationale forpligtelser, således 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 advaret af den grund, at dette med sikkerhed ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. §

26, stk. 2. Der vil – som med betinget udvisning i dag – alle skulle tildeles en advarsel, hvis udlændingen ikke kan udvises, fordi dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Det er på baggrund af Højesterets domme refereret under pkt. 3.1.1 Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at en sådan advarsel i dag allerede kan siges at være givet ved en tidligere påstand om udvisning. Udlændinge- og Integrationsministeriet finder dog, at formålet med en sådan advarsel bedst varetages ved en ordning, hvor udlændingen tildeles en egentlig advarsel, der fremgår af dommen, og i den forbindelse, som i dag, modtager udtrykkelig vejledning fra dommeren om advarslens betydning.

Tildeles udlændingen en advarsel, foreslås det således, at retten i forbindelse med dommens afsigelse skal vejlede udlændingen om betydningen heraf.

Justitsministeriet vil endvidere foretage de nødvendige ændringer i bekendtgørelse nr. 881 af 4. juli 2014 om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister (Kriminalregisteret) med senere ændringer.

3.4.2. Det foreslås i forlængelse heraf endvidere, at udlændingelovens § 24 a ændres, så der fremover ved en afgørelse om udvisning ved dom også vil skulle lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af, at udlændingen tidligere er blevet advaret om muligheden for udvisning ved fortsat kriminalitet.

Efter de gældende regler skal domstolene i dag vurdere, om udvisning af en udlænding, der er advaret betinget, og som begår ny kriminalitet inden for prøvetiden – forudsat at der inden prøvetidens udløb foretages rettergangsskridt – fortsat med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, eller om sagens omstændigheder har ændret sig på en sådan måde, at der nu kan ske udvisning af udlændingen. Den betingede udvisning bortfalder efter udløbet af prøvetiden på 2 år.

Med forslaget tydeliggøres det, at det skal indgå som et skærpende element i afvejningen af, om udvisning fortsat med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, at en udlænding tidligere er tildelt en advarsel om, at fortsat kriminalitet kan føre til udvisning, og at udvisning efter omstændighederne kan anses for særlig påkrævet på grund af, at den pågældende udlænding er tildelt en sådan advarsel. Dette gælder, uanset hvornår et nyt strafbart forhold måtte blive begået. Dette er en betydelig skærpelse i forhold til prøvetiden på 2 år i dag. Det er dog samtidig klart, at den vægt, der kan lægges på en advarsel, formindskes over tiden.

Begår en udlænding, der er tildelt en advarsel, nyt strafbart forhold omfattet af udlændingelovens §§ 22-24, skal retten således foretage en afvejning af forholdene, der taler imod udvisning, over for bl.a. det forhold, at udvisning må anses for særlig påkrævet, idet den pågældende har begået ny kriminalitet, uanset udtrykkeligt at være blevet advaret om de

mulige konsekvenser herved. Sigtet med den nye ordning er, at flere udvises. Der er ikke hermed taget stilling til betydningen af tidligere kriminalitet, der ikke i sig selv kan medføre udvisning efter udlændingelovens §§ 22-24, for proportionalitetsafvejningen.

Ny kriminalitet omfattet af udlændingelovens §§ 22-24 vil fortsat skulle føre til udvisning, hvis de forhold, der på tidspunktet for tildelingen af advarslen medførte, at udvisning ikke kunne ske, ikke længere er til stede, således at udvisning ikke længere med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

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

Mens den gældende ordning om betinget udvisning ikke gælder for udlændinge omfattet af EU-reglerne, vil den foreslåede nye advarselsordning blive skærpet, så den gælder for alle udlændinge, herunder udlændinge omfattet af EU-reglerne. For sådanne udlændinge gælder det, at udvisning kun kan ske i overensstemmelse med de principper, der efter EU-reglerne gælder for begrænsning af retten til fri bevægelighed. Der henvises til pkt. 9.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 1, 2 og 3, og bemærkningerne hertil.

## 4. Varigheden af indrejseforbud

### 4.1. Gældende ret

#### 4.1.1. Udlændingelovens regler

Efter udlændingelovens § 32, stk. 1, medfører 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). Indrejseforbuddet kan tidsbegrænses og regnes fra den 1. i den førstkommende måned efter udrejsen eller udsendelsen. Indrejseforbuddet har gyldighed fra tidspunktet for udrejsen eller udsendelsen.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 2, meddeles indrejseforbud i forbindelse med udvisning ved dom på grund af strafbart forhold, jf. udlændingelovens §§ 22-24, for 4 år ved betinget frihedsstraf eller ubetinget frihedsstraf af ikke over 3 måneder (nr. 1), for 6 år ved ubetinget frihedsstraf af mere end 3 måneder, men ikke over 1 år (nr. 2), for 12 år ved ubetinget fængselsstraf af mere end 1 år, men ikke over 2 år (nr. 3) og for bestandig ved ubetinget fængselsstraf af mere end 1 år 6 måneder, men ikke over 2 år, medmindre der alene findes grundlag for at meddele indrejseforbud for 12 år (nr. 4). Indrejseforbud meddeles altid for bestandig ved fængselsstraf af mere end 2 år (nr. 5).

Indrejseforbud 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 konkret oplyste lovovertrædelser), og udvisning ved dom af en udlænding, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder, meddeles altid for mindst 6 år, jf. udlændingelovens § 32, stk. 3.

Med fængselsstraf sidestilles anden strafferetlig retsfølge, som indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, f.eks. dom til forvaring, dom til anbringelse på hospital for sindslidende og ungdomssanktion.

Indrejseforbud i forbindelse med udvisning efter udlændingelovens §§ 22-24 (udvisning som følge af kriminalitet) er således en automatisk følge af, at udlændingen udvises, ligesom længden heraf efter de nævnte bestemmelser følger af den idømte straf.

Det følger af udlændingelovens § 32, stk. 5, at det er muligt at fastsætte et kortere indrejseforbud end det, der følger af udlændingelovens § 32, stk. 4, ved udvisning efter § 25, § 25 a, stk. 2, og § 25 b. Er udlændingen udvist efter udlændingelovens § 25, nr. 1 eller 2, fordi udlændingen må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller en fare for statens sikkerhed, vil der alene kunne fastsættes et kortere indrejseforbud, hvis et indrejseforbud for bestandig vil stride mod Danmarks internationale forpligtelser.

#### 4.1.2. Praksis fra Menneskerettighedsdomstolen

4.1.2.1. Som det fremgår under pkt. 2.1.2, følger det af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at indgreb i udlændingens ret til privat- og familieliv skal stå i rimeligt forhold til de formål, som indgrebet skal varetage. Proportionalitetsvurderingen foretages på baggrund af en samlet og konkret vurdering af en række elementer og er i almindelighed afgørende for, om udvisning af en kriminel udlænding vil være forenelig med EMRK artikel 8.

Et af de elementer, der indgår i proportionalitetsvurderingen efter EMRK artikel 8, er længden af det indrejseforbud, som den pågældende udlænding vil få som følge af udvisningen. Dette følger bl.a. af sagen *Maslov mod Østrig*, dom af 23. juni 2008, hvor Menneskerettighedsdomstolen udtalte, at længden af et indrejseforbud har betydning for proportionalitetsvurderingen efter EMRK artikel 8 (præmis 98).

Menneskerettighedsdomstolen har således i en række domme – som ét blandt flere elementer – tillagt længden af et indrejseforbud betydning ved proportionalitetsafvejningen. Sådanne sager kan overordnet deles op i to grupper. I den ene gruppe af sager har et indrejseforbud meddelt for bestandig været en faktor, der talte *imod*, at udvisning var proportional. I den anden gruppe af sager har et tidsbegrænset indrejseforbud talt *for*, at udvisning var proportional.

4.1.2.2. Som eksempel på en sag, hvor det forhold, at et indrejseforbud var meddelt for bestandig – som ét blandt flere momenter – talte *imod*, at udvisning var proportional, kan

nævnes sagen *Radovanovic mod Østrig*, dom af 22. april 2004. Klager var idømt 30 måneders fængsel, hvoraf 24 måneder var gjort betinget, for kvalificeret røveri og indbrudstyveri samt for to tilfælde af forsøg på indbrudstyveri og var som følge heraf udvist med indrejseforbud for bestandig. Menneskerettighedsdomstolen statuerede krænkelse af EMRK artikel 8 og udtalte bl.a., at et indrejseforbud for bestandig var uproportionalt, og at et tidsbegrænset indrejseforbud havde været tilstrækkeligt (præmis 37).

En anden sag, hvor det forhold, at et indrejseforbud var meddelt for bestandig – som ét blandt flere momenter – talte imod, at udvisning var proportional, er sagen *Keles mod Tyskland*, dom af 27. oktober 2005. Menneskerettighedsdomstolen statuerede i denne sag krænkelse af EMRK artikel 8. Domstolen konkluderede, at en udvisning af klager som sådan ville være proportional, men at et indrejseforbud for bestandig ville udgøre en krænkelse af artikel 8 (præmis 66).

Herudover kan nævnes sagerne *Ezzouhdi mod Frankrig*, dom af 13. februar 2001, *Bousarra mod Frankrig*, dom af 23. september 2010, og *Yilmaz mod Tyskland*, dom af 17. april 2003, som er refereret ovenfor under pkt. 2.1.2.5.2.

4.1.2.3. Af sager, hvor det forhold, at indrejseforbuddet var tidsbegrænset – som ét blandt flere elementer – talte for, at udvisning var proportional efter EMRK artikel 8, kan bl.a. nævnes *Gomes mod Sverige*, afvisningsbeslutning af 7. februar 2006. Klager var idømt fængsel i halvdant år for systematisk og grov mishandling af sin ægtefælle og som følge heraf meddelt indrejseforbud i 7 år. Menneskerettighedsdomstolen udtalte bl.a. om indrejseforbuddet, at klageren efter en årrække på ny kunne ansøge om visum eller anden opholdstilladelse til Sverige, hvor klagerens datter boede, og at udvisningen, uanset at den medførte implikationer for klagerens familieliv, ikke umuliggjorde et fortsat forhold mellem klageren og hans datter.

En anden sag, hvor det forhold, at indrejseforbuddet var tidsbegrænset – som ét blandt flere momenter – talte for, at udvisning var proportional efter EMRK artikel 8, er stor-kammerafgørelsen i sagen *Üner mod Holland*, dom af 18. oktober 2006. Klager var idømt syv års fængsel for bl.a. drab. Klagers opholdstilladelse blev som følge heraf inddraget, og klager blev meddelt indrejseforbud i 10 år. Menneskerettighedsdomstolen fandt, at udvisning var i overensstemmelse med EMRK artikel 8, og udtalte bl.a., at indrejseforbuddet var endnu mere indgribende end inddragelsen af klagerens opholdstilladelse, idet det umuliggjorde selv korte besøg til Holland. Domstolen fandt dog, at indrejseforbuddet var proportionalt under hensyn til den begåede kriminalitet, og idet indrejseforbuddet var begrænset til 10 år (præmis 65).

#### 4.2. Udvisningsarbejdsgruppens anbefalinger

Arbejdsgruppen har overvejet muligheden for at indføre hjemmel til, at der i konkrete sager kan fastsættes et indrej-

seforbud af kortere varighed med henblik på, at der kan udvises i tilfælde, hvor der ellers ikke ville blive udvist. Det kan være, hvis et indrejseforbuds længde betyder, at udvisning vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

På baggrund af en gennemgang af retspraksis fra Menneskerettighedsdomstolen anbefaler arbejdsgruppen, at der indføres en sådan hjemmel i udlændingeloven, så indrejseforbud kan meddeles for en kortere periode end den, der følger af de nuværende regler, hvis et indrejseforbud for en kortere periode vil betyde, at der kan ske udvisning i tilfælde, hvor dette ellers vurderes at være i strid med Danmarks internationale forpligtelser på grund af indrejseforbuddets længde.

#### 4.3. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder i lighed med arbejdsgruppen, at det af Menneskerettighedsdomstolens praksis, jf. pkt. 4.2, kan udledes, at Domstolen som et af de elementer, der indgår i vurderingen af, hvorvidt en udvisning er i strid med EMRK artikel 8, lægger vægt på, om indrejseforbuddet er meddelt for bestandig eller tidsbegrænset.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at varigheden af et indrejseforbud som det helt klare udgangspunkt ikke i sig selv medfører, at udvisning vil være uproportional.

Der kan dog forekomme sager, hvor det forhold, at en udvisning ledsages af et indrejseforbud af en bestemt varighed, eksempelvis for bestandig, er udslagsgivende for, at udvisning findes at være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder på den baggrund, at domstolene bør have mulighed for at meddele indrejseforbud af kortere varighed end efter de gældende regler. Denne nye mulighed skal dog kun anvendes i de tilfælde, hvor et indrejseforbud meddelt med en varighed, som der er mulighed for efter de gældende regler, jf. pkt. 4.1, er af afgørende betydning for, om udvisning vil være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

#### 4.4. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at udlændingelovens § 32 ændres, så der i forbindelse med udvisning som følge af kriminalitet fremover kan meddeles indrejseforbud af kortere varighed, hvis et indrejseforbud af den i § 32, stk. 2 og 3, nævnte varighed betyder, at udvisning vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Efter de gældende regler følger varigheden af indrejseforbuddet automatisk af længden af den idømte frihedsstraf.

Med forslaget vil der kunne meddeles indrejseforbud af kortere varighed end fastsat i § 32, stk. 2 og 3, hvis det betyder, at der dermed kan ske udvisning i en sag, hvor dette ellers med sikkerhed ville være i strid med Danmarks internationa-

le forpligtelser. Hvis et indrejseforbud af kortere varighed vil betyde, at der kan ske udvisning, hvor dette ellers med sikkerhed er i strid med Danmarks internationale forpligtelser, vil varigheden af indrejseforbuddet i alle tilfælde skulle afkortes, så der i videst muligt omfang udvises, når dette ikke med sikkerhed er i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Det helt klare udgangspunkt vil fortsat være, at indrejseforbuddets varighed fastsættes automatisk på baggrund af den idømte frihedsstraf. Det er således alene i tilfælde, hvor varigheden af et indrejseforbud vil have selvstændig og afgørende betydning for, om udvisning vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, at der kan meddeles indrejseforbud af kortere varighed.

Domstolene vil af egen drift skulle påse, om et indrejseforbud meddelt med en varighed, som der er mulighed for efter de gældende regler, jf. pkt. 4.1, vil medføre, at udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, og om dette vil kunne imødegås ved at meddele et indrejseforbud af en kortere varighed.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 5, og bemærkningerne hertil.

## **5. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige**

Lovforslaget vurderes at have mindre økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige, der afholdes inden for Udlændinge- og Integrationsministeriets samt Justitsministeriets økonomiske rammer.

## **6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.**

Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

## **7. Administrative konsekvenser for borgerne**

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

## **8. Miljømæssige konsekvenser**

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

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

Udlændingelovens bestemmelser om udvisning gælder som udgangspunkt også for EU/EØS-statsborgere. EU-reglerne om fri bevægelighed mv. sætter imidlertid grænser for medlemsstaternes adgang til at udvise EU-borgere og familiedømte, der er omfattet af EU-reglerne.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgere og deres familiedømte ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (EU-Opholdsdirektivet) indeholder generelle principper

for og beskyttelse mod udsendelse og er gennemført i dansk ret ved bekendtgørelse nr. 474 af 12. maj 2011 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler (EU-opholdsbekendtgørelsen).

Udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, kan udvises af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Opholdsdirektivet, kapitel VI, artikel 27-33, indeholder de nærmere regler om medlemsstaternes muligheder for at begrænse retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Efter EU-opholdsbekendtgørelsens § 38 skal afgørelser truffet efter udlændingeloven eller EU-opholdsbekendtgørelsen i forhold til EU-statsborgere og deres familiedømte, jf. § 2, af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. Der må ikke lægges økonomiske betragtninger til grund. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde en sådan afgørelse. 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 EU-opholdsbekendtgørelsens § 39, stk. 1, skal der ved afgørelse om ophør af opholdsret i medfør af bekendtgørelsen eller ved afgørelse om afvisning eller udvisning efter udlændingeloven af EU-statsborgere eller deres familiedømte, jf. § 2, af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed tages hensyn til varigheden af den pågældendes ophold her i landet, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation, samt sociale og kulturelle integration her i landet og tilknytning til hjemlandet og andre relevante hensyn.

Ifølge EU-opholdsbekendtgørelsens § 39, stk. 2, må der ikke træffes afgørelse om udvisning vedrørende en EU-statsborger eller dennes familiedømte, jf. § 2, når de har opnået ret til tidsbegrænset ophold her i landet, medmindre det skyldes alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.

Endelig må der efter EU-opholdsbekendtgørelsens § 39, stk. 3, ikke træffes afgørelse om udvisning vedrørende en EU-statsborger, medmindre afgørelsen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed, hvis den pågældende har haft ophold her i landet i de 10 forudgående år eller er mindreårig, medmindre udvisningen er nødvendig af hensyn til barnets tarv som fastlagt i De Forenede Nationers konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder.

EU-rettens almindelige forrang er endvidere afspejlet i udlændingelovens § 2, stk. 3, hvorefter reglerne om bl.a. udvisning kun finder anvendelse på udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, i det omfang det er foreneligt med disse regler.

Udvisning af en udlænding, som er omfattet af EU-reglerne, kan, jf. udlændingelovens § 26 b, kun ske i overensstemmelse med de principper, der efter EU-reglerne gælder for begrænsning af retten til fri bevægelighed. Det indebærer, at der ved en afgørelse om udvisning af en udlænding, der er omfattet af EU-reglerne, skal tages hensyn til de ovenfor anførte betingelser.

Udlændingemyndighederne og de danske domstole skal således i hver enkelt sag, hvor der rejses spørgsmål om udvisning af en udlænding, der er omfattet af EU-reglerne, foretage en konkret vurdering af udvisningens overensstemmelse med EU-retten.

Finder domstolene, at der ikke er grundlag for at udvise en EU-borger efter udlændingelovens §§ 22-24, fordi dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. udlændingelovens § 26, stk. 2, eller fordi det vil være i strid med de principper, der efter EU-reglerne gælder for begrænsning af retten til fri bevægelighed, jf. § 26 b, skal den pågældende med lovforslaget, jf. ovenfor under pkt. 3.4 tildeles en advarsel om, at der ved en afgørelse om udvisning ved dom som følge af et nyt strafbart forhold skal lægges vægt på, om udvisningen må anses for særlig påkrævet på grund af, at udlændingen er tildelt en sådan advarsel.

Begår den pågældende ny kriminalitet, der kan danne grundlag for udvisning, skal den tildelte advarsel indgå i vurderingen af, om der kan udvises. Dette ændrer dog ikke ved, at der ved vurderingen af, om en EU-borger kan udvises, efter EU-opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, skal indgå, at en tidligere straffedom ikke i sig selv kan begrunde en udvisning, jf. også EU-opholdsbekendtgørelsens § 38.

På den baggrund er det Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at den foreslåede ændring af udvisningsreglerne er i overensstemmelse med EU-retten.

## 10. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra 12. januar 2018 til 9. februar 2018 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Advokatsamfundet, Amnesty Nu, Amnesty International, Børnerådet, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danes Worldwide, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelse, Danske Advokater, Danske Regioner, Data-tilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Fredsfonden, FinansDanmark, Flygtningenævnet, Folkehøjskoler-

nes Forening i Danmark, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, HK/ Danmark, Indvandrermedicinsk Klinik, Odense Universitetshospital, Indvanderrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Kirkernes Integrationstjeneste, Kommunernes Landsforening, Landsforeningen Adoption og Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisation af kvindekrisecentre, Mellemfolkeligt Samvirke, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, Samtlige byretter, SOS mod Racisme, Udlændingenævnet, UNHCR Regional Representation for Northern Europe, Work-live-stay southern Denmark, Ægteskab Uden Grænser, Ældresagen, Aarhus Erhverv / International Community, 3 F.

**11. Sammenfattende skema**

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Begrænsede
Administrative konsekvenser 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
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget vurderes at være i overensstemmelse med Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), herunder artikel 21, og med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.	
Går videre end minimumskrav i EU-regulering (sæt X)	JA	NEJ  X



*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

*Til § 1*

Til nr. 1

Efter udlændingelovens § 24 a skal der ved afgørelse om udvisning ved dom, navnlig efter § 22, nr. 4-8, lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af grovheden af den begåede kriminalitet, længden af den idømte frihedsstraf, den fare, skade eller krænkelse, der var forbundet med den begåede kriminalitet, tidligere domme for strafbart forhold, at kriminaliteten er begået af flere i forening, eller at kriminaliteten er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet.

Med lovforslaget foreslås det, at udlændingelovens § 24 a ændres, så det tydeliggøres, at bestemmelsen gælder i alle sager om udvisning ved dom (efter §§ 22-24), og ikke – navnlig – i sager om udvisning ved dom efter § 22, nr. 4-8. Det betyder, at det fremover i alle sager om udvisning ved dom skal vurderes, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af de hensyn, der er opregnet i bestemmelsen.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 2

Efter udlændingelovens § 24 a skal der ved afgørelse om udvisning ved dom, navnlig efter § 22, nr. 4-8, lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af en række nærmere oplyste hensyn.

Den foreslåede tilføjelse af et nyt nr. 5 i udlændingelovens § 24 a betyder, at der ved en afgørelse om udvisning ved dom endvidere vil skulle lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af, at udlændingen tidligere er blevet advaret om muligheden for udvisning ved fortsat kriminalitet.

Med forslaget tydeliggøres det således, at det skal indgå som et skærpene element i afvejningen af, om udvisning fortsat med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, at en udlænding tidligere er tildelt en advarsel om, at fortsat kriminalitet kan føre til udvisning, og at udvisning efter omstændighederne kan anses for særlig påkrævet på grund af, at den pågældende udlænding er tildelt en sådan advarsel. Dette gælder, uanset hvornår et nyt strafbart forhold måtte blive begået. Det er dog samtidig klart, at den vægt, der kan lægges på en advarsel, formindskes over tiden.

I den forbindelse skal en tidligere dom om betinget udvisning sidestilles med en advarsel efter lovforslaget. Det bemærkes dog, at retsvirkningen af betinget udvisning fortsat vil være begrænset af prøvetiden for betinget udvisning på 2 år.

Begår en udlænding, der er tildelt en advarsel, nyt strafbart forhold omfattet af udlændingelovens §§ 22-24, skal retten

således foretage en afvejning af forholdene, der taler imod udvisning, over for bl.a. det forhold, at udvisning må anses for særlig påkrævet, idet den pågældende har begået ny kriminalitet, uanset udtrykkeligt at være blevet advaret om de mulige konsekvenser herved. Der er ikke hermed taget stilling til betydningen af tidligere kriminalitet, der ikke i sig selv kan medføre udvisning efter udlændingelovens §§ 22-24, for proportionalitetsafvejningen.

Ny kriminalitet omfattet af udlændingelovens §§ 22-24 vil fortsat skulle føre til udvisning, hvis de forhold, der på tidspunktet for tildelingen af advarslen medførte, at udvisning ikke kunne ske, ikke længere er til stede, således at udvisning ikke længere med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

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

Der henvises i øvrigt til pkt. 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 3

Efter udlændingelovens § 24 b, stk. 1, 1. pkt., udvises en udlænding betinget, hvis der ikke er grundlag for at udvise den pågældende efter §§ 22-24, fordi dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. § 26, stk. 2. Dette gælder dog ikke, hvis udlændingen er omfattet af § 2 (EU-reglerne).

Efter udlændingelovens § 24 b, stk. 2, skal der ved dom om betinget udvisning fastsættes en prøvetid. Prøvetiden beregnes fra tidspunktet for endelig dom i sagen eller – hvis den pågældende ikke har været til stede ved domsafsigelsen – fra dommens forkyndelse. Prøvetiden udløber 2 år efter tidspunktet for løsladelse eller udskrivning fra hospital eller forvaring eller fra ophør af ophold i en sikret afdeling på en døgninstitution for børn og unge. Er betinget udvisning sket ved betinget dom om frihedsberøvelse eller dom til ambulantly behandling med mulighed for frihedsberøvelse, udløber prøvetiden 2 år efter tidspunktet for endelig dom i sagen eller, hvis den pågældende ikke har været til stede ved domsafsigelsen, 2 år efter dommens forkyndelse. Ved prøvetidens udløb bortfalder den betingede udvisning.

Efter udlændingelovens § 24 b, stk. 3, skal en udlænding, der er idømt betinget udvisning efter stk. 1, udvises, medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, hvis den pågældende i prøvetiden for den betingede udvisning begår nyt strafbart forhold, som kan give anledning til udvisning efter §§ 22-24, og der inden prøvetidens udløb foretages rettergangsskridt. Kan der ikke ske udvisning, jf. § 26, stk. 2, skal udlændingen udvises betinget på ny.

Efter udlændingelovens § 24 b, stk. 4, skal retten i forbindelse med afsigelsen af en dom om betinget udvisning vejlede udlændingen om betydningen heraf.

Efter de gældende regler skal domstolene således i dag vurdere, om udvisning af en udlænding, der er udvist betinget, og som begår ny kriminalitet inden for prøvetiden – forudsat at der inden prøvetidens udløb foretages rettergangsskridt – fortsat med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, eller om sagens omstændigheder har ændret sig på en sådan måde, at der nu kan ske udvisning af udlændingen. Den betingede udvisning bortfalder efter udløbet af prøvetiden på 2 år.

Med den foreslåede affattelse af udlændingelovens § 24 b foreslås det, at indføre en advarselsordning uden prøvetid i stedet for ordningen om betinget udvisning.

Efter den foreslåede affattelse af § 24 b, stk. 1, skal en udlænding, der ikke kan udvises på grund af Danmarks internationale forpligtelser, således 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 alene af den grund, at dette med sikkerhed ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. § 26, stk. 2. Der vil – som med betinget udvisning i dag – alene skulle tildeles en advarsel, hvis udlændingen ikke kan udvises, fordi dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Der skal således fortsat altid – uanset om udlændingen tidligere er tildelt en advarsel – ske udvisning, hvis dette ikke med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Det foreslås herudover med den foreslåede affattelse af § 24 b, stk. 2, at domstolene i forbindelse med dommens afsigelse – ligesom det gælder for betinget udvisning i dag – skal vejlede udlændingen om betydningen af advarslen, herunder om konsekvenserne af ny kriminalitet. Det bør af retsbogen fremgå, at udlændingen mundtligt er blevet vejledt herom.

Retsvirkningen af advarslen fremgår af den foreslåede bestemmelse i § 24 a, nr. 5, hvorefter det skal indgå som et skærpende element i afvejningen af, om udvisning fortsat med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, at en udlænding tidligere er tildelt en advarsel om, at fortsat kriminalitet kan føre til udvisning, og at udvisning efter omstændighederne kan anses for særlig påkrævet på grund af, at den pågældende udlænding er tildelt en sådan advarsel. Der henvises herved til pkt. 3.4 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget og til bemærkningerne til bestemmelsen.

Mens den gældende ordning om betinget udvisning ikke gælder for udlændinge omfattet af EU-reglerne, vil den foreslåede nye advarselsordning gælde for alle udlændinge, herunder udlændinge omfattet af EU-reglerne. Dette ændrer dog ikke ved, at der ved vurderingen af, om en EU-borger

kan udvises, efter EU-opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, skal indgå, at en tidligere straffedom ikke i sig selv kan begrunde en udvisning, jf. også EU-opholdsbekendtgørelsens § 38. Der henvises herved til pkt. 9 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 4

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

Udlændingelovens §§ 22-24 omfatter udlændinge, som begår kriminalitet, der kan begrunde udvisning i forbindelse med en straffedom, der indebærer frihedsstraf.

Udlændingelovens § 25 omfatter udlændinge, som udvises administrativt, fordi udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed eller må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Med ordene ”jf. dog § 26 b” henvises der til udlændingelovens § 26 b, der præciserer, at udvisning kun kan ske i overensstemmelse med de principper, der efter EU-reglerne gælder for begrænsning af retten til fri bevægelighed.

Det foreslås at affatte udlændingelovens § 26, stk. 2, på ny. Nyaffattelsen har til formål at give mulighed for i bemærkningerne – med udgangspunkt i praksis fra Menneskerettighedsdomstolen om retten til respekt for privat- og familielivet i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) – at fastsætte retningslinjer for, hvornår kriminelle udlændinge i almindelighed kan udvises.

Efter den foreslåede bestemmelse vil den klare hovedregel i udvisningssager – som hidtil – være, at udlændinge, der idømmes frihedsstraf for begået kriminalitet, udvises. Det samme gælder for udlændinge, som udvises administrativt, idet udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed eller en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Udvisning kan kun undlades, hvis udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Med nyaffattelsen foreslås det som noget nyt, at domstolenes anvendelse af udlændingelovens § 26, stk. 2, fremover tager udgangspunkt i de retningslinjer, der fremgår nedenfor.

Menneskerettighedsdomstolen har opregnet en række kriterier, der indgår ved proportionalitetsvurderingen, som er afgørende for, om udvisning vil være i strid med EMRK artikel 8, jf. pkt. 2.1.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Et af disse kriterier er kriminalitetens art og grovhed. Menneskerettighedsdomstolen tillægger, som nævnt under pkt.

2.1.2.4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, kriminalitetens art stor betydning ved proportionalitetsvurderingen. Domstolen ser f.eks. med alvor på salg af narko, drab, voldelige overfald, brug af skydevåben, røveri, voldtægt, seksuelt misbrug af børn og de typer af kriminalitet i øvrigt, der er rettet mod andres fysiske integritet, herunder trusler. Der kan imidlertid også udvises ved andre kriminalitetsformer, men sådanne andre kriminalitetsformer vejer ikke lige så tungt i proportionalitetsafvejningen. Domstolen tillægger også den straf, der udmåles i det konkrete tilfælde, betydning, idet den henviser til, at sanktionering i form af længere frihedsstraffe er udtryk for forbrydelsens alvorlige karakter og grovhed. Herudover tillægges tidligere kriminalitet betydning.

Retningslinjerne tager sigte på de kriminalitetsformer, som Menneskerettighedsdomstolen ser med alvor på, og er udformet med udgangspunkt i den straf, som udlændingen idømmes i den konkrete sag, hvor der skal tages stilling til udvisningsspørgsmålet.

Retningslinjerne skal navnlig ses i sammenhæng med, at der, som nævnt under pkt. 2.1.2.4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, i den nyeste praksis fra Menneskerettighedsdomstolen i proportionalitetsafvejningen synes at blive lagt større vægt end tidligere på kriminalitetens art og grovhed eller den pågældendes kriminelle løbebane over for hensynet til udlændingen og dennes familie.

Det skal understreges, at de opstillede retningslinjer ikke vil ændre på, at retten ved afgørelsen af, om udvisning med sikkerhed vil være i strid med EMRK artikel 8 i den konkrete sag, skal anvende bl.a. *Maslov*-kriterierne, jf. herom pkt. 2.1.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, og at retten med afsæt heri skal foretage en samlet og konkret vurdering. Retningslinjerne vil derfor skulle fraviges, hvis de vil føre til en udvisning, som med sikkerhed er i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Det vil endvidere skulle fremgå af dommen, at der er foretaget en proportionalitetsvurdering med udgangspunkt i *Maslov*-kriterierne.

Det forudsættes, at kriminelle udlændinge i alle tilfælde – uanset hvad der følger af retningslinjerne – udvises, hvis retten vurderer, at det ikke med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at udvise den pågældende. Det vil være relevant, hvis ny praksis fra Menneskerettighedsdomstolen, som der ikke er taget højde for i retningslinjerne, giver mulighed herfor, eller hvis der i øvrigt er omstændigheder i sagen, der gør det muligt at udvise.

Da EMRK artikel 8 i alle tilfælde indebærer en afvejning, er der en risiko for, at de danske domstole eller Menneskerettighedsdomstolen i forbindelse med prøvelse af en konkret sag om en kriminel udlænding, som i overensstemmelse med retningslinjerne ellers vil skulle udvises, vil kunne nå frem til, at det ikke efter EMRK artikel 8 er muligt at udvise den pågældende efter en samlet og konkret vurdering af de relevante omstændigheder.

Efter retningslinjerne bør udvisning i almindelighed ske i de tilfælde, hvor en *udlænding, der er født eller opvokset i Danmark eller kommet hertil som mindreårig og ikke har stiftet familie*, idømmes 1 års fængsel (eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse) eller en strengere straf for de kriminalitetsformer, som Menneskerettighedsdomstolen ser med alvor på, herunder salg af narko, drab, voldelige overfald, brug af skydevåben, røveri, voldtægt, seksuelt misbrug af børn og de typer af kriminalitet i øvrigt, der er rettet mod andres fysiske integritet, herunder trusler. Dette forudsætter dog, at der ikke er tale om et strafbart forhold begået som mindreårig, jf. herom nærmere pkt. 2.1.2.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, og at udlændingen har et vist minimum af tilknytning til det land, som den pågældende må forventes at tage ophold i, jf. herom nærmere pkt. 2.1.2.4.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Ved straffe, der ligger tæt på 1 års fængsel, forudsætter det endvidere som udgangspunkt, at den pågældende tidligere er straffet og i den forbindelse er blevet idømt fængselsstraf. Hvis de nævnte forudsætninger ikke er til stede, er det ikke nødvendigvis udelukket, at der alligevel kan ske udvisning.

Selv om tiltalte var mindreårig på gerningstidspunktet, kan den begåede kriminalitet således eksempelvis være af en sådan beskaffenhed, at den pågældende alligevel kan udvises, navnlig som følge af kriminalitetens voldelige karakter, jf. pkt. 2.1.2.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger og eksempelvis *Küleki mod Østrig*, dom af 1. juni 2017, hvor Menneskerettighedsdomstolen accepterede udvisning af en mindreårig kriminel udlænding, der senest var straffet med to et halvt års fængsel for røveri under skærpende omstændigheder og tyveri.

Det vil altid være en konkret vurdering, om en udlænding, der dømmes for et kriminelt forhold, kan udvises. Der kan således være grundlag for at udvise i sager, hvor der idømmes en fængselsstraf af kortere varighed end de ovennævnte udgangspunkter, ligesom det kan komme på tale at fravige retningslinjerne og således ikke udvise, selv om der idømmes en strengere straf. Det kan eksempelvis komme på tale at udvise ved idømmelse af en kortere fængselsstraf, hvis udlændingen godt nok er indrejst som mindreårig, men først i en relativt sen alder, jf. eksempelvis højesteretsdommene trykt i UfR 2015, side 2064, hvor udlændingen var indrejst som 12-årig, og UfR 2016, side 2793, hvor udlændingen var indrejst som 15-årig. Det vil skulle fremgå af dommen, at der er foretaget en proportionalitetsvurdering med udgangspunkt i *Maslov*-kriterierne.

Efter retningslinjerne bør udvisning i almindelighed ske i de tilfælde, hvor en *udlænding, der er født eller opvokset i Danmark eller kommet hertil som mindreårig og har stiftet familie*, idømmes 2 års fængsel (eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse) eller en strengere straf for de kriminalitetsformer, som Menneskerettighedsdomstolen ser med alvor på, herunder salg af narko, drab, voldelige overfald, brug af skydevåben, røveri, voldtægt, seksuelt misbrug af børn og de typer

af kriminalitet i øvrigt, der er rettet mod andres fysiske integritet, herunder trusler. Dette forudsætter dog, at udlændingen har et vist minimum af tilknytning til det land, som den pågældende må forventes at tage ophold i, jf. herom nærmere pkt. 2.1.2.4.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger, og at det ikke i praksis vil være umuligt for familien at følge med udlændingen til det pågældende land, jf. herom nærmere pkt. 2.1.2.4.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Ved straffe, der ligger tæt på 2 års fængsel, forudsætter det endvidere som udgangspunkt, at den pågældende tidligere er straffet og i den forbindelse er blevet idømt fængselsstraf. Hvis de nævnte forudsætninger ikke er til stede, er det ikke udelukket, at der alligevel kan ske udvisning.

Selv om det i praksis vil være umuligt for familien at følge med udlændingen til det land, som den pågældende må forventes at tage ophold i, vil der således eksempelvis kunne være tilfælde, hvor kriminaliteten er så alvorlig, at den kriminelle udlænding alligevel kan udvises, jf. nærmere under pkt. 2.1.2.4.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det vil altid være en konkret vurdering, om en udlænding, der dømmes for et kriminelt forhold, kan udvises. Der kan således være grundlag for at udvise i sager, hvor der idømmes en fængselsstraf af kortere varighed end de ovennævnte udgangspunkter, ligesom det kan komme på tale at fravige retningslinjerne og således ikke udvise, selv om der idømmes en strengere straf. Det kan eksempelvis komme på tale at udvise ved en straf af kortere varighed, hvis udlændingen er indrejst i en relativt sen alder. Det vil skulle fremgå af dommen, at der er foretaget en proportionalitetsvurdering med udgangspunkt i *Maslov*-kriterierne.

For så vidt angår kriminelle *udlændinge, der er kommet til Danmark som voksne og ikke har stiftet familie*, vil der typisk være en vid adgang til at udvise.

Efter retningslinjerne bør udvisning i almindelighed ske i de tilfælde, hvor en *udlænding, der er kommet til Danmark som voksen og har stiftet familie*, idømmes 1 års fængsel (eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse) eller en strengere straf for de kriminalitetsformer, som Menneskerettighedsdomstolen ser med alvor på, herunder salg af narko, drab, voldelige overfald, brug af skydevåben, røveri, voldtægt, seksuelt misbrug af børn og de typer af kriminalitet i øvrigt, der er rettet mod andres fysiske integritet, herunder trusler. Dette forudsætter dog, at det ikke i praksis vil være umuligt for familien at følge med udlændingen til det pågældende land, jf. herom nærmere pkt. 2.1.2.4.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Ved straffe, der ligger tæt på 1 års fængsel, forudsætter det endvidere som udgangspunkt, at den pågældende tidligere er straffet og i den forbindelse er blevet idømt fængselsstraf. Hvis de nævnte forudsætninger ikke er til stede, er det ikke nødvendigvis udelukket, at der alligevel kan ske udvisning.

Selv om det i praksis vil være umuligt for familien at følge med udlændingen til det land, som den pågældende må for-

ventes at tage ophold i, vil der således eksempelvis kunne være tilfælde, hvor kriminaliteten er så alvorlig, at den kriminelle udlænding alligevel kan udvises, jf. nærmere under pkt. 2.1.2.4.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det vil altid være en konkret vurdering, om en udlænding, der dømmes for et kriminelt forhold, kan udvises. Der kan således være grundlag for at udvise i sager, hvor der idømmes en fængselsstraf af kortere varighed end de ovennævnte udgangspunkter, ligesom det kan komme på tale at fravige retningslinjerne og således ikke udvise, selv om der idømmes en strengere straf. Det kan eksempelvis være relevant at udvise ved en straf af kortere varighed, hvis udlændingen kun har opholdt sig relativt kort tid i Danmark. Det vil skulle fremgå af dommen, at der er foretaget en proportionalitetsvurdering med udgangspunkt i *Maslov*-kriterierne.

Retningslinjernes ovennævnte udgangspunkter skal ses i sammenhæng med de foreslåede ændringer af reglerne om indrejseforbuddets længde (det foreslåede § 32, stk. 5, 3. pkt., jf. lovforslagets § 1, nr. 5). Der vil således kunne være tilfælde, hvor udvisning i overensstemmelse med retningslinjerne vil forudsætte, at der fastsættes et indrejseforbud af kortere varighed for at sikre overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 5

Efter udlændingelovens § 32, stk. 1, medfører 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). Indrejseforbuddet kan tidsbegrænses og regnes fra den 1. i den førstkommende måned efter udrejsen eller udsendelsen. Indrejseforbuddet har gyldighed fra tidspunktet for udrejsen eller udsendelsen.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 2, meddeles indrejseforbud i forbindelse med udvisning ved dom på grund af strafbart forhold, jf. udlændingelovens §§ 22-24, for 4 år ved betinget frihedsstraf eller ubetinget frihedsstraf af ikke over 3 måneder (nr. 1), for 6 år ved ubetinget frihedsstraf af mere end 3 måneder, men ikke over 1 år (nr. 2), for 12 år ved ubetinget fængselsstraf af mere end 1 år, men ikke over 2 år (nr. 3) og for bestandig ved ubetinget fængselsstraf af mere end 1 år 6 måneder, men ikke over 2 år, medmindre der alene findes grundlag for at meddele indrejseforbud for 12 år (nr. 4). Indrejseforbud meddeles altid for bestandig ved fængselsstraf af mere end 2 år (nr. 5).

Indrejseforbud 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 konkret oplystede lovovertrædelser), og udvisning ved dom af en udlænding, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder, meddeles altid for mindst 6 år, jf. udlændingelovens § 32, stk. 3.

Med fængselsstraf sidestilles anden strafferetlig retsfølge, som indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, f.eks. dom til forvaring, dom til anbringelse på hospital for sindslidende og ungdomssanktion.

Det følger af udlændingelovens § 32, stk. 5, at det i nogle tilfælde af administrativ udvisning er muligt at fastsætte et kortere indrejseforbud end det, der følger af udlændingelovens § 32, stk. 4.

Det følger af det foreslåede 3. pkt., til udlændingelovens § 32, stk. 5, at der fremover i forbindelse med udvisning ved dom efter udlændingelovens §§ 22-24 kan meddeles indrejseforbud af kortere varighed, hvis et indrejseforbud meddelt af den varighed, der følger af de gældende regler i § 32, stk. 2 og 3, betyder, at udvisning vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Med forslaget vil der således kunne meddeles indrejseforbud af kortere varighed end fastsat i § 32, stk. 2 og 3, hvis det betyder, at der dermed kan ske udvisning i en sag, hvor dette ellers med sikkerhed ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Hvis et indrejseforbud af kortere varighed vil betyde, at der kan ske udvisning, hvor dette ellers med sikkerhed er i strid med Danmarks internationale forpligtelser, vil varigheden af indrejseforbuddet i alle tilfælde skulle afkortes, så der i videst muligt omfang udvises, når dette ikke med sikkerhed er i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Det helt klare udgangspunkt vil fortsat være, at indrejseforbuddets varighed fastsættes automatisk på baggrund af den idømte frihedsstraf. Det er således alene i tilfælde, hvor varigheden af et indrejseforbud vil have selvstændig og afgørende betydning for, om udvisning vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, at der kan meddeles indrejseforbud af kortere varighed. Det forudsættes således, at denne nye mulighed kun anvendes i de tilfælde, hvor et indrejseforbud meddelt af den i § 32, stk. 2 og 3 nævnte varighed, er af afgørende betydning for, om udvisning vil være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Med lovforslaget vil domstolene af egen drift skulle påse, om et indrejseforbud meddelt med en varighed, som der er mulighed for efter de gældende regler, medfører, at udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, og om dette kan imødegås ved at meddele et indrejseforbud af en kortere varighed.

Til nr. 6

Som en konsekvens af den foreslåede ændring i lovforslagets § 1, nr. 3, om at indføre en egentlig advarselsordning, foreslås det at ændre udlændingelovens § 49, stk. 1, 1. pkt., således at ordene »udvises betinget« ændres til »tildeles en advarsel«.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

#### Til § 2

Det foreslås i § 2, stk. 1, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelse i Lovtidende. Hensigten er, at de foreslåede skærpede regler om udvisning af kriminelle udlændinge træder i kraft hurtigst muligt med henblik på at sikre, at kriminelle udlændinge udvises i videst muligt omfang.

Den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 2, medfører, at loven ikke finder anvendelse på lovovertrædelser begået før lovens ikrafttræden. Det vil sige, at for et strafbart forhold begået før lovens ikrafttræden, finder de hidtil gældende regler anvendelse.

Den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 3, medfører, at en dom om betinget udvisning på grund af en lovovertrædelse begået før lovens ikrafttræden inden for prøvetiden for den betingede udvisning har samme virkning som en advarsel, jf. lovforslagets § 1, nr. 3. Det betyder, at hvis en udlænding i prøvetiden for en betinget udvisning begår et nyt strafbart forhold, som kan føre til udvisning efter udlændingelovens §§ 22-24, vil der ved afgørelsen om udvisning ved dom skulle lægges vægt på, om udvisningen må anses for særlig påkrævet, fordi den pågældende udlænding er idømt betinget udvisning.

#### Til § 3

Det følger af udlændingelovens § 66, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland, men ved kongelig anordning helt eller delvis kan sættes kraft for disse landsdele med de afgivelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger. Det foreslås derfor, at loven 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.

*Lovforslaget sammenholdt med gældende lov**Gældende formulering**Lovforslaget***§ 1**

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1117 af 2. oktober 2017, som ændret senest ved lov nr. 124 af 26. februar 2018, foretages følgende ændringer:

**§ 24 a.** Ved afgørelse om udvisning ved dom, navnlig efter §§ 22, nr. 4-8, skal der lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af

- 1) grovheden af den begåede kriminalitet,
- 2) længden af den idømte frihedsstraf,
- 3) den fare, skade eller krænkelse, der var forbundet med den begåede kriminalitet,
- 4) tidligere domme for strafbart forhold,
- 5) at kriminaliteten er begået af flere i forening, eller
- 6) at kriminaliteten er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet.

**§ 24 b.** En udlænding udvises betinget, hvis der ikke er grundlag for at udvise den pågældende efter §§ 22-24, fordi dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. § 26, stk. 2. Dette gælder dog ikke, hvis udlændingen er omfattet af § 2 (EU-reglerne).

Stk. 2. Ved betinget udvisning skal der fastsættes en prøvetid. Prøvetiden beregnes fra tidspunktet for endelig dom i sagen eller, hvis den pågældende ikke har været til stede ved domsafsigelsen, fra dommens forkyndelse og udløber 2 år efter tidspunktet for løsladelse eller udskrivning fra hospital eller forvaring eller fra ophør af ophold i en sikret afdeling på en døgninstitution for børn og unge. Er betinget udvisning sket ved betinget dom om frihedsberøvelse eller dom til ambulans behandling med mulighed for frihedsberøvelse, udløber prøvetiden 2 år efter tidspunktet for endelig dom i sagen eller, hvis den pågældende ikke har været til stede ved domsafsigelsen, 2 år efter dommens forkyndelse.

Stk. 3. En udlænding, der er idømt betinget udvisning efter stk. 1, skal udvises, medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, hvis den pågældende i prøvetiden for den betingede udvisning begår nyt strafbart forhold, som kan give anledning til udvisning efter §§ 22-24, og der inden prøvetidens udløb foretages rettergangsskridt. Kan der ikke ske udvisning, jf. § 26, stk. 2, skal udlændingen udvises betinget på ny. Prøvetiden fastsættes efter reglerne i stk. 2.

Stk. 4. Udvises en udlænding betinget, skal retten i forbindelse med dommens afsigelse vejlede udlændingen om betydningen heraf.

**1.** I § 24 a udgår », navnlig efter § 22, nr. 4-8,«.

**2.** I § 24 a indsættes efter nr. 4 som nyt nummer: »5) at udlændingen er tildelt en advarsel efter § 24 b,«. Nr. 5 og 6 bliver herefter nr. 6 og 7.

**3.** § 24 b affattes således:

»§ 24 b. 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.«

Stk. 2. Tildeles en udlænding en advarsel efter stk. 1, skal retten i forbindelse med dommens afsigelse vejlede udlændingen om betydningen heraf

## § 26. ---

Stk. 2. 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.

## § 32. ---

Stk. 2-4. ---

Stk. 5. Hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiemæssige og sociale tilknytninger, taler herfor, kan der, medmindre udlændingen er udvist efter § 25 a, stk. 1, meddeles et indrejseforbud af kortere varighed end anført i stk. 4, 3. og 5. pkt. Der kan endvidere meddeles et indrejseforbud af kortere varighed end anført i stk. 4, 1. og 2. pkt., hvis et indrejseforbud for bestandig vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

§ 49. 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 udvises betinget i medfør af § 24 b. Træffes der bestemmelse om udvisning, skal dommen indeholde bestemmelse om indrejseforbuddets varighed, jf. § 32, stk. 1-5.

Stk. 2-3. ---

4. § 26, stk. 2, affattes således:

»Stk. 2. 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.«

5. I § 32, stk. 5, indsættes som 3. pkt.:

»Indrejseforbud i forbindelse med udvisning efter §§ 22-24 kan meddeles af kortere varighed, hvis et indrejseforbud af den varighed, der er nævnt i stk. 2 og 3, vil indebære, at udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.«

I § 49, stk. 1, 1. pkt., ændres »udvises betinget« til: »tildeles en advarsel«.

## § 2

Stk. 1 Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

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

Stk. 3. Dom om betinget udvisning på grund af en lovovertrædelse begået før lovens ikrafttræden har inden for prøvetiden samme virkning som en advarsel, jf. denne lovs § 1, nr. 3.

## § 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.