



Høringsvar - ministeriets j.nr. 2026-257

Til Udlændinge- og Integrationsministeriet

Ved mail af 30. januar 2026 har Udlændinge- og Integrationsministeriet hørt Dommerforeningen over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven, straffuldbyrdsloven, straffeloven og repatrieringsloven (Skærpelse af regler om udvisning, indførelse af elektronisk kontrol (GPS-fodlænke) og styrkelse af repatrieringsordningen og hjemrejsestøtten).

Udkastet har været drøftet i Dommerforeningens bestyrelse og giver foreningen anledning til følgende bemærkninger:

Udvisning

Der lægges med udkastet navnlig op til en skærpelse af udvisningsreglerne, således at udlændinge som idømmes en ubetinget fængselsstraf af mindst 1 års varighed for grov vold, seksuelt overgreb, organiseret kriminalitet, menneskesmugling, narkotikakriminalitet eller lignende alvorlig kriminalitet, som det helt klare udgangspunkt udvises.

Baggrunden for den foreslåede skærpelse er en fællesudtalelse af 10. december 2025 fra 27 af Europarådets 46 medlemslande vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) fortolkning af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) i relation til udvisning af kriminelle udlændinge. I udkastet er medtaget et uddrag af udtalelsen, hvoraf fremgår bl.a.:

”Det klare udgangspunkt er, at en medlemsstat kan udvise udlændinge, som er dømt for alvorlig kriminalitet, uanset om de har opnået tilknytning til værtslandet, f.eks. hvis de har etableret et familieliv der. I overensstemmelse med principperne i denne udtalelse er det afgørende, at balancen mellem individets rettigheder og de legitime formål opregnet i konventionens artikel 8 bliver justeret, så der lægges mere vægt på karakteren og grovheden af den begåede kriminalitet, mens der lægges mindre vægt på den kriminelle

udlændings sociale, kulturelle og familiemæssige tilknytning til værtslandet og til landet, der udvises til. Formålet med denne rebalancering er at sikre, at vi ikke længere ser tilfælde, hvor udlændinge dømt for alvorlig kriminalitet, herunder grov vold, seksuelle overgreb, organiseret kriminalitet og menneskesmugling samt narkotikasmugling, ikke kan udvises.”

Skærpselsen skal ske ved, at der i udlændingelovens § 26 indsættes et nyt stk. 3:

Stk. 3. En udlænding skal udvises efter §§ 22, 23 og 25, hvis udlændingen idømmes en ubetinget fængselsstraf af mindst 1 års varighed for grov vold, seksuelt overgreb, organiseret kriminalitet, menneskesmugling, narkotikakriminalitet eller anden lignende alvorlig kriminalitet, medmindre ganske særlige hensyn taler afgørende derimod, jf. dog § 26 b. Det samme gælder, hvis udlændingen idømmes anden strafferetlig retsfølge end fængselsstraf, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for sådan kriminalitet, hvis kriminaliteten ville have medført en ubetinget fængselsstraf af mindst 1 års varighed, hvis der var blevet idømt fængselsstraf.

Det fremgår af udkastets bemærkninger til bestemmelsen, at kriteriet om, at udvisning skal ske *”medmindre ganske særlige hensyn taler afgørende imod”* indebærer, at den proportionalitetsvurdering, der hidtil er foretaget i overensstemmelse med bl.a. EMD’s praksis, fremover vil skulle ske *”i overensstemmelse med principperne i fællesudtalelsen, som de udmøntes i lovforslaget”*. Dette betyder, at hensynet til den begåede kriminalitets art og alvor som altovervejende hovedregel vil skulle tillægges udslagsgivende vægt i forhold til hensynet til udlændinges tilknytning til Danmark og til statsborgerskabslandet

Det er anført i udkastet, at det er regeringens forventning, *”at EMD’s praksis i udvisnings-sager vil udvikle sig på en måde, hvorefter der som helt klar hovedregel vil kunne ske udvisning i overensstemmelse med EMRK artikel 8, stk. 2, hvis en udlænding idømmes en ubetinget fængselsstraf af mindst et års varighed for alvorlig kriminalitet”*.

Det er videre anført, at en sådan udvikling imidlertid kun kan komme til udtryk i konkrete afgørelser fra EMD, *”hvis EMD forelægges sager, hvor der er sket udvisning i tilfælde, som ikke er fuldt ud i overensstemmelse med den hidtidige praksis fra EMD”*, og at der derfor er behov for *”at ændre national ret i overensstemmelse med den forventede ændring i praksis, hvis EMD skal have mulighed for at lade en ændret praksis slå igennem i konkrete afgørelser”*.

Det er på den baggrund Dommerforeningens forståelse af den foreslåede ordning, at lovgiver er opmærksom på og i øvrigt udtrykkeligt tilsigter, at domstolene vil skulle træffe afgørelser om udvisning, som vil være i strid med EMD’s og danske domstoles hidtidige praksis og fortolkning af EMRK artikel 8. Det kan ikke føre til en anden forståelse, at det er lovgivers forhåbning, at EMD’s praksis i fremtiden vil udvikle sig på en måde, som vil føre til, at den foreslåede ordning vil kunne rummes inden for rammerne af EMRK artikel 8.

Behovet for og ønsket om en sådan lovgivning, som tilsigter at fravige en konventionsbestemmelse, og som indebærer *”en betydelig risiko for, at Danmark dømmes for overtrædelse af EMRK artikel 8 i en klagesag ved EMD”*, er politiske spørgsmål, som Dommerforeningen ikke ønsker at udtale sig om.

Under hensyn til at der ikke tidligere har foreligget en situation, hvor domstolene, herunder Højesteret, har skullet tage stilling til lovgivning, som tilsigter at fravige en konventionsbestemmelse, bør det imidlertid sikres, at rammerne for og rækkevidden af den foreslåede ordning er tilstrækkeligt tydelig.

Dommerforeningen skal i den anledning bemærke:

- a) På baggrund af fællesudtalelsen lægges der med udkastet op til, at den foreslåede ordning ikke skal følge EMD's "hidtidige" praksis om EMRK artikel 8, og det fremgår af bemærkningerne, at dette navnlig omfatter de kriterier, som følger af EMD's afgørelse i sagen Maslov mod Østrig (sag nr. 1638/03).

Det fremgår imidlertid ikke nærmere, om der med "hidtidige" alene sigtes til praksis, som forelå på tidspunktet for fællesudtalelsen, eller om der tilsigtes et andet skæringstidspunkt. Den usikkerhed, som dette kan medføre, skal navnlig ses i lyset af, at den politiske hensigt med fællesudtalelsen netop er at påvirke EMD's praksis, og at der med udkastet lægges op til, at den foreslåede ordning helt eller delvist vil skulle ophøre, hvis EMD's fremtidige praksis ikke udvikler sig som forventet.

I det omfang man som omtalt nedenfor under b) indfører en ophørsmekanisme, som overlader det til domstolene at vurdere, hvornår og i hvilket omfang EMD har godkendt, afvist eller begrænset den danske ordning, bør lovgiver i det mindste klart tilkendegive, fra hvilket tidspunkt en sådan fremtidig praksis efter loven kan anses for at foreligge.

- b) Som nævnt umiddelbart ovenfor lægges der med udkastet op til, at den skærpede udvisningsordning skal ophøre, hvis det viser sig, at EMD's praksis ikke udvikler sig, som lovgiver har forventet. Det anføres i udkastet bl.a., *”at hvis det – når EMD konkret har haft anledning til at forholde sig til udvisningssager, som ved nationale domstole er afgjort på baggrund af lignende nationale ordninger – måtte vise sig, at EMD's fortolkning af EMRK artikel 8 på udvisningsområdet ikke fuldt ud udvikler sig som forventet, vil der ikke eller kun i mindre omfang kunne ske udvisning efter den foreslåede ordning, jf. lovforslagets § 1, nr. 2”*.

Dommerforeningen forstår den foreslåede ophørsmekanisme således, at lovgiver politisk er indstillet på, at Danmark skal følge EMD's fremtidige praksis, hvis denne ikke fuldt ud anerkender den nye danske ordning, og at dette vil skulle ske umiddelbart gennem myndighedernes anvendelse af udlændingelovens § 26.

Det er Dommerforeningens opfattelse, at det må forventes, at den foreslåede ophørsmekanisme i praksis vil give anledning til betydelig fortolkningstvivl og derfor vil blive svært anvendelig for myndighederne, herunder domstolene. Det vil således kunne give anledning til betydelig tvivl om udvisningsordningens tilsigtede omfang, hvis EMD ikke fuldstændigt godkender eller afviser denne, eller hvis EMD på anden vis forholder sig til synspunkterne i fællesudtalelsen, fx i forbindelse med en prøvelse af en lignende national ordning. Som anført ovenfor under a) er det desuden på nuværende tidspunkt ikke klart afgrænset, hvilken praksis man ønsker at fravige. Samlet set må det derfor forventes, at ophørsmekanismen i en længere periode vil skabe en usikker retstilstand, som bør undgås.

Dommerforeningen skal i tilknytning hertil fremhæve, at fastlæggelsen af rammerne for og rækkevidden af den foreslåede udvisningsordning, som forudsættes – i hvert fald i en periode – at føre til domme, som vil være i strid med ”hidtidig” EMD-praksis, er politiske spørgsmål, som bør fastlægges gennem lovgivning. Det samme er tilfældet for det omtalte politiske ønske om i fornødent omfang at tilrette ordningen i overensstemmelse med fremtidig EMD-praksis.

Dommerforeningen skal derfor foreslå, at ophørsmekanismen udgår af lovforslaget, og at det i stedet tilkendegives, at loven vil blive ændret, når eller hvis lovgiver konstaterer, at dette er nødvendigt af hensyn til overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser.

Dommerforeningen skal i øvrigt henviser til bemærkningerne til inkorporeringsloven (LFF nr. 230 af 19. februar 1992), hvor det er anført, at der med inkorporeringen ikke blev tilsigtet en ændring af balancen mellem lovgivningsmagten og domstolene, og at der ikke blev tiltænkt domstolene en større retspolitisk opgave.

- c) I udkastets afsnit 4 om Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser er det i tilknytning til den politiske forventning om, at EMD i fremtiden vil ændre sin praksis anført: *”Det skal således ved afgørelsen af sagerne lægges til grund, at den foreslåede retstilstand er i overensstemmelse med EMRK artikel 8 og EMD’s fortolkning af denne”*.

Denne sætning er efter Dommerforeningens opfattelse uheldig, idet der med udkastet netop tilsigtes en retstilstand, som ikke vil være i overensstemmelse med EMD’s hidtidige fortolkning af EMRK artikel 8. Domstolene vil i en sag omfattet af den nye ordning således skulle foretage en proportionalitetsvurdering i overensstemmelse med udlændingelovens nye § 26, stk. 3, og det vil i den forbindelse ikke være relevant at vurdere om – eller lægge til grund at – dette på afgørelses-tidspunktet er i overensstemmelse med EMD’s fortolkning af artikel 8.

Det er endvidere uheldigt, at sætningen umiddelbart kan læses som en anvisning til domstolene om, at de ved afgørelser efter den nye ordning skal tilkendegive positivt – eller i hvert fald lade som om – at en afgørelse om udvisning er i overensstemmelse med EMRK, selv om dette efter den foreliggende praksis ikke er tilfældet.

Dommerforeningen skal i den anledning påpege, at selv om lovgiver gennem forarbejder kan anvise, hvordan domstolene skal fortolke en given lovgivning, herunder i hvilket omfang gældende praksis skal fraviges, så kan lovgiver ikke anvise domstolene en sådan konkret fortolkning af, om dansk lovgivning er i overensstemmelse med EMD's praksis.

Af disse grunde skal Dommerforeningen opfordre til, at den omhandlede sætning udgår eller omformuleres. Hvis formålet er politisk at tilkendegive, at man forventer, at ordningen i fremtiden vil vise sig at være i overensstemmelse med EMD's praksis, vil dette i stedet kunne formuleres: *"Det er således regeringens opfattelse, at sager, der afgøres efter den foreslåede retstilstand, vil være i overensstemmelse med EMRK artikel 8 og EMD's fortolkning af denne"*.

Ressourcer

Der lægges med den foreslåede skærpede udvisningsordning op til, at der i flere sager skal ske udvisning, og det må forventes, at dette vil medføre, at et større antal straffesager bliver mere tids- og ressourcekrævende, allerede fordi der er mere på spil for de involverede. Dertil kommer, at det i sager med flere strafbare forhold og eventuelt tidligere og mellemliggende afgørelser må forventes at blive ganske tidskrævende for parterne og for retten at fastslå, om en sag opfylder ordningens straf længde- og kriminalitetskrav.

Hvis udkastets ophørsmekanisme omtalt ovenfor under b) indføres, må det desuden forventes, at sager med udvisning efter den foreslåede ordning i hvert fald i en længere periode vil blive yderligere kompliceret af, at parterne og retten løbende skal forholde sig til ordningens rækkevidde i lyset af ny praksis fra EMD.

Der lægges med udkastet endvidere op til at skærpe kontrollen med udlændinge med ophold i udrejsecentre. Det må i den forbindelse forventes, at den foreslåede øgede brug af straf vil give anledning til flere sager ved domstolene.

Det er velkendt, at domstolene gennem en længere årrække har haft svært ved at følge ressourcemæssigt med i udviklingen af stadig større og mere komplekse retssager, hvilket har ført til lange ventetider for både straffesager og civile sager. Dette har man fra politisk side forsøgt at imødegå bl.a. ved i domstolenes flerårsaftale for 2024-2027 at tilføre

retterne betydelige ressourcer, som navnlig skal bidrage til at nedbringe sagsbunker og ventetider.

Dommerforeningen skal derfor – på ny – generelt påpege vigtigheden i, at domstolene fremover tilføres de fornødne midler i forbindelse med lovændringer, som kan medføre merudgifter for domstolene. I modsat fald vil den indgåede flerårsaftale og forudsætningerne for denne løbende blive udhulet.

Udkastet giver ikke i øvrigt Dommerforeningen anledning til bemærkninger.

Der henvises til ministeriets j.nr. 2026-257.

Mette Lyster Knudsen

Landsdommer/Formand for Den Danske Dommerforening