

Udvisning af EU-borgere med fokus på administrativ udvisning

Deportation of EU-citizens with particular reference to deportation by delegated authority

af DORTHE KYNDE NIELSEN

Nærværende afhandling behandler udvisning af EU-borgere og har særlig fokus på administrativ udvisning. Afhandlingen tager udgangspunkt i udvisningen af 23 rumænske statsborgere i sommeren 2010 på grund af husfredskrænkelser, og det er afhandlingens hovedformål at undersøge, om myndighedernes administrative udvisninger af EU-borgere var forenelige med EU-retten.

Afhandlingen indledes med en kort gennemgang af udlændingelovens historiske udvikling og mulighederne for at udvise udlændinge, hvorefter de nuværende udvisningsbestemmelser i udlændingeloven gennemgås.

Afhandlingen behandler efterfølgende opholdsgrundlaget for EU-borgere og det fastslås, at EU-borgere har en gunstigere opholdsretlig retsstilling end andre udlændinge som følge af unionsborgerskabet og den frie bevægelighed indenfor EU. Det følger af EU-retten, at der kun kan ske begrænsninger i denne indrejse- og opholdsret af hensyn til den offentlige orden, offentlige sikkerhed eller offentlige sundhed. EU-Domstolens praksis på området bliver gennemgået, og det følger heraf, at en udvisning kun er berettiget, hvis den er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, og hvis pågældendes personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn. Herefter følger en gennemgang af dansk domstolspraksis, hvor EU-borgere er blevet udvist, ligesom den administrative praksis bliver undersøgt nærmere med afsæt i myndighedernes interne retningslinjer.

Endelig foretages en vurdering af Højesterets fire kendelser af 31. marts 2011 om lovligheden af frihedsberøvelser i forbindelse med afgørelser om administrativ udvisning af EU-borgere. Med udgangspunkt i EU-retten og disse kendelser konkluderes det, at udvisningerne af de 23 rumænske statsborgere i sommeren 2010 var uforenelige med EU-retten, såfremt de var begrundet i enkeltstående husfredskrænkelser uden skærpende omstændigheder.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	3
1.1. Problemformulering	4
1.2. Ordforklaring og afgrænsning	5
2. Indledende om staters ret til at udvise udlændinge	5
2.1. Internationale konventioner	5
2.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	6
3. Den historiske udvikling af udlændingelovgivningens regler om udvisning	6
3.1. Udlændingelovgivningens historiske udvikling op til 1983	6
3.2. Reform af udlændingelovgivningen i 1983	8

3.3 Udlændingelovgivningen fra 1983 og op til 2011	9
3.4. Udvisningsgrundene i 2011	10
3.4.1. Udvisning på grund af kriminalitet.....	10
3.4.2. Udvisning af hensyn til statens sikkerhed mv.	11
3.4.3. Udvisning som følge af visse ordensmæssige hensyn.....	11
3.4.4. Udvisning på grund af ulovligt ophold.....	12
3.4.5. Udvisning ifølge § 25c	12
3.4.6. Udvisningsbegrænsende hensyn, § 26.....	13
3.4.7. Kompetencen til at træffe afgørelse om udvisning.....	13
4. Opholdsgrundlag for EU-borgere.....	14
4.1. Generelt om EU-rettens retskilder	14
4.1.1. Primære retskilder	14
4.1.2. Sekundære retskilder	15
4.2. Opholdsrettens retskilder.....	15
4.2.1. Primære retskilder	16
4.2.1.1. TEUF art. 21 - Unionsborgerskab	16
4.2.1.2. TEUF art. 45, 49 og 56 - Personers frie erhvervsudøvelse.....	16
4.2.1.3. TEUF art. 18 - Generelt diskriminationsforbud	17
4.2.2. Sekundære retskilder	17
4.2.2.1. Forordning 1612/68/EØF	17
4.2.2.2. Direktiv 2004/38/EF	17
4.2.2.2.1. Anvendelsesområde.....	18
4.2.2.2.2. Ret til ud- og indrejse	18
4.2.2.2.3. Ret til ophold i op til tre måneder.....	18
4.2.2.2.4. Ret til ophold af længere varighed end tre måneder.....	19
4.2.2.2.5. Ret til permanent ophold	19
4.2.2.2.6. Fælles bestemmelser for ret til ophold og ret til tidsbegrænset ophold	20
4.2.2.2.7. Begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.....	20
4.2.2.2.8. Afsluttende bestemmelser.....	20
5. EU-opholdsrettens gennemførelse i dansk ret	20
6. Begrænsninger i EU-borgeres indrejse- og opholdsret	21
6.1. Begrænsninger i opholdsretten jf. TEUF.....	21
6.2. Begrænsninger i opholdsretten jf. opholdsdirektivet.....	22
6.3. Praksis fra EU-Domstolen	23
6.3.1. Van Duyn.....	24
6.3.2. Bouchereau	24
6.3.3. Adoui og Cornuaille	25

6.3.4. Calfa	25
6.3.5. Jipa.....	26
6.3.6. Sammenfatning af EU-Domstolens praksis.....	27
6.4. Kommissionens meddelelse af 2. juli 2009	28
6.5. Anvendelsen af EMRK i EU-retten.....	29
6.5.1. EU-Domstolens anvendelse af EMRK i ud- og afvisningssager.....	30
6.5.2. EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder.....	31
7. Dansk domstolspraksis i forhold til udvisning af EU-borgere	31
7.1. U 2008.2079Ø (bedrageri på vandrerhjem).....	31
7.2. U 2009.813H (litauer med russer-pose)	32
7.3. U 2009.808H (vold mod buschauffør)	33
7.4. U 2010.1268Ø (bedrageri med falske flaskeboner).....	34
7.5. Sammenfatning af dansk domstolspraksis.....	34
8. Højesterets kendelser af 31. marts 2011	35
8.1. Analyse af Højesterets kendelser.....	36
8.1.1. Sag 143/2009 og sag 316/2010 (administrative frihedsberøvelser ved udvisning af EU-borgere var lovlige).....	36
8.1.2. Sag 264/2010 og sag 319/2010 (administrative frihedsberøvelser ved udvisning af EU-borgere var ikke lovlige).....	38
8.2. Vurdering af Højesterets kendelser	39
9. Administrativ udvisning af EU-borgere i Danmark.....	40
9.1. Udlændingemyndighedernes vejledninger om administrativ ud- og afvisning	40
9.1.1. Udvisning ifølge § 25a, stk. 1 (konkrete lovovertrædelser)	41
9.1.1.1. Særligt om berigelseskriminalitet.....	41
9.1.1.2. Særligt om voldskriminalitet	42
9.1.1.3. Særligt om ulovlig besiddelse eller brug af euforiserende stoffer	42
9.1.2. Udvisning ifølge § 25a, stk. 2 (ordensmæssige hensyn)	42
9.1.2.1. Særligt om udvisning af hensyn til den offentlige orden.....	43
9.2. Sammenfatning af administrativ praksis	44
10. Konklusion	46
11. Perspektivering	47
12. Efterskrift.....	48
Kildehenvisninger.....	49

1. Indledning

Globaliseringens øgede muligheder og krav til den fri bevægelighed på tværs af landegrænser, EU-udvidelserne i 2004 og 2007 og ikke mindst finanskrisens indtræden i 2008 har bragt udlændingspørgsmål højt op på den politiske dagsorden.

Udvisning af kriminelle udlændinge har periodevis påkaldt sig opmærksomhed, og siden EU-udvidelserne i 2004 og 2007, hvor en række østeuropæiske lande blev optaget som medlemmer i EU, har særligt udvisning af kriminelle EU-borgere været i fokus.

Et af formålene med dannelsen af Det Europæiske Fællesskab, nu Den Europæiske Union (EU), var at skabe et indre marked, hvor varer, personer og kapital frit kunne bevæge sig mellem medlemslandene. Gennem den EU-retlige regulering blev der derfor skabt mulighed for, at udlændinge, der er statsborgere i en anden EU-medlemsstat eller i et tredjeland, der er omfattet af EØS-aftalen¹, kunne få en gunstigere opholdsretlig retsstilling.

Den 6. og 7. juli 2010 blev 23 rumænske statsborgere administrativt udvist af Danmark, da de dels overnattede i et nedlagt posthus på Amager, dels i en teltlejr på Amager Fælled. Baggrunden for udvisningerne var hensynet til den offentlige orden, da de blev sigtet for husfredskrænkelser og for ulovlig teltslagning². I løbet af sommeren og efteråret fulgte flere administrative udvisninger af rumænske statsborgere, men også af statsborgere fra andre EU-lande. Udvisningerne er af flere juridiske eksperter blevet kritiseret for at være uforenelige med EU-retten³, og udlændingemyndighederne er efterfølgende blevet beskyldt for at handle i strid med egne vejledninger og praksis på området⁴.

1.1. Problemformulering

Valget af problemfelt i dette speciale er inspireret af den offentlige debat om de administrative udvisninger foretaget af udlændingemyndighederne i sommeren 2010. Det centrale spørgsmål i specialet vil således være:

Var myndighedernes administrative udvisninger af EU-borgere forenelige med EU-retten?

For at kunne besvare dette spørgsmål vil jeg indledningsvis opridses den historiske udvikling af den danske udlændingelov og hvilke muligheder, der gennem forskellige tidsperioder har været for at udvise udlændinge. Herefter vil de nuværende udvisningsbestemmelser i udlændingeloven blive gennemgået.

På baggrund af EU-retten vil der blive redegjort for EU-borgernes ret til indrejse og ophold i andre EU-lande og for hvilke hensyn, der kan begrunde begrænsninger i indrejse- og opholdsretten. I denne forbindelse vil relevante afgørelser fra EU-Domstolen blive gennemgået.

Jeg vil herefter gennemgå dansk domstolspraksis, hvor der i straffesager mod EU-borgere er nedlagt påstand om udvisning, for at få indblik i, hvorledes de danske domstole i disse sager anvender de EU-retlige regler på udvisningsområdet. Under udarbejdelsen af dette speciale har Højesteret den 31. marts 2011 afsagt fire kendelser om lovligheden af frihedsberøvelse og administrativ udvisning af EU-borgere. Min undersøgelse af dansk domstolspraksis er derfor blevet udbygget med en analyse af disse kendelser.

¹ Aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde. Aftalen indebærer, at retten til fri bevægelighed for personer også gælder Norge, Island og Liechtenstein, selv om disse ikke er medlem af EU. Betegnelsen EU-borgere anvendes i specialet og dækker også borgere fra disse lande.

² *Pressemeddelelse, 7. juli 2010*

³ *Information, 5. august 2010*

⁴ *Information, 14. september 2010*

Afslutningsvis i specialet gennemgår jeg udlændingemyndighedernes vejledninger om administrativ udvisning af EU-borgere og sammenholder disse vejledninger med udlændingemyndighedernes afgørelser fra sommeren 2010. Herefter søges det centrale spørgsmål i specialet besvaret ud fra min gennemgang af EU-retten og Højesterets kendelser fra marts 2011.

1.2. Ordforklaring og afgrænsning

”Udlænding”. I specialets afsnit 3 anvendes ordet ”udlændinge” om alle personer, der ikke har dansk statsborgerskab.

”Udvisning”. Udlændingelovens § 32, stk. 1 giver ordet følgende betydning: ”En dom, kendelse eller beslutning, hvorved en udlænding udvises, medfører, at udlændingens visum og opholdstilladelse bortfalder, og at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud)”.

Reglerne om varigheden af indrejseforbud samt mulighederne for betinget udvisning vil ikke blive berørt i specialet.

Specialets centrale spørgsmål angår administrativ udvisning af EU-borgere. Det ligeartede spørgsmål om administrativ *afvisning* af EU-borgere bliver ikke behandlet i specialet, hvorfor udlændingelovens bestemmelser på dette område ikke vil blive gennemgået.

I fodnoterne anvendes en række med kursiv angivne forkortelser for litteratur, domme, lovgivning mv. Disse forkortelser angives i specialets kildehenvisninger med den fulde kildeangivelse.

2. Indledende om staters ret til at udvise udlændinge

2.1. Internationale konventioner

Den 10. december 1948 blev Verdenserklæringen om Menneskerettigheder vedtaget af FN's generalforsamling. Verdenserklæringen beskriver de grundlæggende menneskerettigheder og omfatter borgerlige og politiske rettigheder såvel som økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Ifølge FN's Verdenserklæring art. 13 har enhver borger i et land ret til frit at vælge at forlade og vende tilbage til dette land. Det følger endvidere af flere internationale konventioner, at et lands egne statsborgere er sikret mod udvisning af landet⁵. Hvad angår ikke-statsborgere, er det på internationalt plan anerkendt, at den enkelte stat selv må bestemme, hvilke udlændinge der skal have lov til at få adgang til og tage ophold på en stats territorium. Ingen internationale konventioner anfægter staternes grundlæggende ret til at udvise udlændinge, og det interessante spørgsmål har derfor været, under hvilke betingelser stater kan træffe afgørelse om at udvise en udlænding⁶. Siden vedtagelsen af Verdenserklæringen har FN vedtaget et antal folkeretligt bindende konventioner om menneskerettigheder. Det følger blandt andet af FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder af 1966, art. 13, tiltrådt af Danmark i 1976, at en udlænding kun kan udvises i henhold til en afgørelse, der har hjemmel i lov. Udlændingen har, hvis denne udvises, krav på en individuel prøvelse af sin sag, medmindre tvingende grunde af hensyn til statens sikkerhed er til hinder herfor.

⁵ *Udlændingeret*, s. 632

⁶ *Ibid.*

2.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

På europæisk plan er Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), vedtaget af Europarådet i 1950, af interesse. Danmark tilsluttede sig EMRK i 1953⁷, og konventionen er siden blevet inkorporeret i dansk ret i 1992⁸.

EMRK regulerer ikke direkte spørgsmålet om udlændinges ret til indrejse og ophold, men kan indirekte komme til det. De relevante bestemmelser i denne sammenhæng er art. 3 og art. 8, idet art. 3 indeholder et absolut forbud mod tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, og art. 8 indeholder retten til respekt for privatliv og familieliv, hjem og korrespondance. Begge bestemmelser kan sætte grænser for staters handlemuligheder på udlændingeområdet og kan derfor få betydning i sager om udvisning.

Art. 3 medfører således en pligt for staterne til ikke at udsende eller udvise udlændinge til stater, hvor de må antages at blive behandlet i strid med art. 3⁹. Art. 8 medfører en pligt for staterne til som udgangspunkt at afstå fra indgreb i de beskyttede individuelle sfærer. På denne baggrund vil en udvisning kunne udgøre en krænkelse af EMRK, hvis det eksempelvis i den konkrete sag medfører, at man tvangsmæssigt adskiller familiemedlemmer fra hinanden¹⁰.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) anerkender i overensstemmelse med almindelige folkeretlige principper, at det er overladt til medlemsstaterne at opretholde den offentlige orden, herunder udøve retten til at kontrollere udlændinges indrejse og ophold¹¹. På flere områder har EMD fastslået, at staterne ved gennemførelsen af konventionsbestemmelserne har et råderum til at finde den rette løsning, der passer ind i den enkelte medlemsstats retstraditioner, moralske opfattelser og i øvrigt bedst løses ved et konkret skøn. Navnlig på de retsområder, som berører privatsfæren og familielivet, vil staterne i praksis have en vis skønsmargin, hvor EMD ikke nødvendigvis vil foretage en tilbundsgående prøvelse af det udøvede skøn¹².

Alle medlemsstaterne i EU har tiltrådt EMRK og er herved som nationalstater forpligtet af afgørelser fra EMD og underlagt dennes kontrol. Anvendelsen af EMRK i EU-retten samt EU-Domstolens anvendelse af EMRK bliver gennemgået i afsnit 6.5, mens praksis fra EMD vedrørende fortolkning af konventionsbestemmelserne er udeladt af specialet.

3. Den historiske udvikling af udlændingelovgivningens regler om udvisning

3.1. Udlændingelovgivningens historiske udvikling op til 1983¹³

De gældende regler om udvisning i den danske udlændingelov er resultatet af en mangeårig udvikling. Ser man tilbage i historien var udvisning nært beslægtet med fredløshed og kunne anvendes overfor både indlændinge og udlændinge. Fredløshed indebar, at den pågældende person blev retsløs, og at alle ansvarsfrit kunne slå den fredløse ihjel. Dette betød, at den fredløse ofte forlod landet

⁷ BKI nr. 20 af 11. juni 1953 (Lovtidende C, 1953, s. 167-209)

⁸ Lov nr. 285 af 29. april 1992 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. BKI nr. 750 af 19. oktober 1998

⁹ EMD den 7. juli 1989, Soering mod UK

¹⁰ *EMRK med kommentarer s. 123 ff. + s. 412 ff.*

¹¹ EMD den 2. maj 1997, D. mod UK

¹² *EMRK med kommentarer, s. 20*

¹³ *Jf. Bet. 1326/1997, afsnit 3.2-3.3, Bet. 968/1982, bilag 4, Bet. 882/1979, s. 36-38*

og dermed lod sig udvise. At fredløshed kunne anvendes over for både indlændinge og udlændinge hænger sammen med, at udviklingen af et statsborgerskabsbegreb først begyndte i 1700-tallet¹⁴.

Det var først i løbet af det 19. århundrede, at det blev anerkendt, at personer med dansk indfødsret har en ubetinget adgang til at opholde sig her i landet. Den første bestemmelse om udvisning, som udelukkende retter sig mod udlændinge, synes at være et offentligt opslag (plakat af 19. april 1805), der beskriver, hvorledes udlændinge, der var dømt for et strafbart forhold, skulle udvises efter udstået straf, medmindre den pågældende havde haft stadigt ophold og lovlig næringsvej her i landet i de seneste 3 år. Der skulle i forbindelse med en afgørelse om udvisning tages hensyn til den pågældendes tilknytning til landet, og begrundelsen herfor var, at den pågældende ikke skulle falde ”de kongelige Stater, og det i samme ordnede Fattigvæsen til Byrde”. En afgørelse efter denne bestemmelse blev truffet af domstolene. Udvisningsbestemmelsen af plakaten af 19. april 1805 blev opretholdt indtil gennemførelsen af straffeloven af 10. februar 1866¹⁵.

Straffeloven af 1866 gav hjemmel til udvisning ved dom af udlændinge på grund af strafbart forhold. Udlændingen skulle udvises, hvis denne fandtes skyldig til strafarbejde, medmindre udlændingen havde haft stadigt ophold i Danmark i de seneste 5 år¹⁶.

I 1875 indførtes lov nr. 52 af 15. maj om Tilsynet med Fremmede og Reisende mv. (fremmedloven). Denne lov indeholdt hjemmel for justitsministeren til at udvise udlændinge, der ikke havde haft stadigt ophold i Danmark i de seneste 2 år og ikke havde erhvervet forsørgelsesret her, *når dennes forhold måtte give anledning dertil*. Endvidere gav fremmedloven politiet adgang til at udvise visse persongrupper af udlændinge. I 1917 (lov nr. 573 af 22. november 1917) blev fremmedloven ændret således, at en udlænding efter justitsministerens befaling kunne udvises, *uanset* hvor længe vedkommende havde opholdt sig i landet, hvis vedkommende ikke var i besiddelse af dansk indfødsret og ikke havde erhvervet forsørgelsesret her i landet, når dennes forhold måtte give anledning dertil. I mellemkrigsårene og under og efter 2. verdenskrig fik politiet løbende en udvidet adgang til at udvise udlændinge.

I 1952 indførtes Lov om udlændinges adgang til landet mv. (udlændingeloven)¹⁷. Denne lov indskrænkede politiets adgang til at udvise udlændinge til kun at omfatte personer, der var indrejst udenom paskontrollen, personer, der tidligere var udvist og subsistensløse personer. Udlændingeloven af 1952 blev herefter ændret i 1958, da Danmark tiltrådte den nordiske paskonvention (lov nr. 104 af 21. april 1958), i 1963 (lov nr. 183 af 20. maj 1963) og igen i 1970 (lov nr. 203 af 27. maj 1970)¹⁸.

Ved Danmarks indtræden i Det Europæiske Fællesskab (EF) den 1. januar 1973 skete der endnu en ændring i den danske udlændingelov (lov nr. 155 af 21. marts 1973). Den siden 1875 gældende regel i fremmedloven om, at en udlænding kunne udvises, når dennes forhold måtte give anledning dertil, blev ophævet, da reglens ubestemthed ikke fandtes forenelig med fællesskabets afvisningsgrunde (alene hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed)¹⁹. Efter 1973-loven kunne udvisning af udlændinge ske på grund af hensynet til statens sikkerhed, kriminalitet, ulovligt ophold eller af ordensmæssige hensyn. Reglerne om udvisning blev udformet som henvisningsregler, såle-

¹⁴ *Udlændingeret*, s. 631

¹⁵ *Bet. 968/1982*, s. 269 ff.

¹⁶ *Bet. 1326/1997*, s. 47 ff.

¹⁷ Lov nr. 224 af 7. juni 1952

¹⁸ *Bet. 1326/1997*, s. 47 ff.

¹⁹ *Bet. 882/1979*, s. 38 ff.

des at betingelserne for udvisning fremgik af lovens § 2 (afvisningsgrundene), mens selve hjemlen til udvisning fremgik af lovens § 4. Kompetencen til at træffe afgørelse om udvisning lå hos den politimyndighed, der af justitsministeren var bemyndiget hertil, fortrinsvis Tilsynet med Udlændinge²⁰.

3.2. Reform af udlændingelovgivningen i 1983

Justitsministeriet nedsatte i 1977 et udvalg til revision af udlændingelovgivningen. Grunden hertil var, at Folketingets Ombudsmand i 1976 og 1977 havde fremsat nogle kritiske bemærkninger om de gældende udvisningsregler. På baggrund af disse bemærkninger skulle udvalget blandt andet overveje, om der skulle udformes nogle mere detaljerede retningslinjer for afgørelsen af udvisningssager.

Udvalget fremlagde i 1979 sin betænkning ”Administrative retningslinjer”²¹. Interessen samlede sig primært om udvisning af personer, der havde opnået en nærmere tilknytning til Danmark, og udvalget forsøgte at præcisere og begrænse adgangen til udvisning af denne persongruppe. Der var i udvalget enighed om at anvende udlændingens opholdstid i landet som et væsentligt kriterium for tilknytning til Danmark, og efter flertallets indstilling skulle en opholdstid i landet på 2 år eller mere begrænse adgangen til udvisning. Udvalget søgte endvidere at angive nogle væsentlige hensyn, der burde indgå ved afgørelsen om udvisning. Det var blandt andet hensynet til udlændingens alder, helbredsforhold, tilhørsforhold til det danske samfund, manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet og udlændingens personlige tilknytning til herboende danske eller udenlandske statsborgere.

Udvalget afsluttede sit arbejde i 1982 ved afgivelse af betænkning ”Udkast til ny udlændingelov”²². Det fremgår af betænkningen, at der var bred enighed om, at udvisningsreglerne skulle omformes fra at være henvisningsbestemmelser til alene at angå udvisning. Flere af de hidtidige udvisningsgrunde skulle erstattes af afvisning, hvilket begreb så måtte udstrækkes til også at angå en periode efter udlændingens indrejse. Der var endvidere enighed om, at udvisningsreglerne skulle opbygges således, at jo længere tid udlændingen havde været i Danmark desto mere begrænset skulle udvisningsadgangen være. Der skulle være en trinmæssig begrænsning af udvisningsreglernes anvendelsesområde, og udvisningsreglerne skulle derfor bygges op efter en såkaldt trappestigemodel. Der var endvidere enighed om, at de humanitære hensyn, som menneskerettighedskonventionerne indeholder, skulle iagttages af udlændingemyndighederne i forbindelse med udvisningssager.

Da der ikke var fuld enighed i udvalget om de nærmere regler for udvisning, byggede det af justitsministeren fremsatte lovforslag af 20. januar 1983 på udvalgsflertallets udkast. Lovforslaget skabte stor uenighed i Folketinget såvel som i Folketingets Retsudvalg, og forslaget blev efter 1. og 2. behandling henvist til udvalgsbehandling. Efter en række af ændringsforslag, især af lovens kapitel om udvisning, blev lovforslaget vedtaget i Folketinget ved 3. behandlingen den 3. juni 1983²³.

1983-loven gav udlændingen en større beskyttelse mod udvisning, idet den førmtalte trappestigemodel indebar et princip om proportionalitet, hvorefter muligheden for udvisning trinvist blev reduceret i takt med udlændingens opholdstid i Danmark. Lovens materielle udvisningsbestemmelser blev fastsat i lovens §§ 22-25 og refererede til en opholdstid på henholdsvis 1, 2, 4 og 7 år. På bag-

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Bet. 882/1979*

²² *Bet. 968/1982*

²³ Lov nr. 226 af 8. juni 1983.

grund af Danmarks internationale forpligtelser ifølge EMRK, blev trappestigemodellen suppleret med nogle nærmere angivne humanitære hensyn, som efter § 26 skulle indgå i afvejningen af, om en udlænding kunne udvises. Afvisningsbestemmelserne blev nu at finde i lovens §§ 28-29 med det væsentligste samme indhold som den tidligere lovs § 2, men udformet på en enklere måde²⁴. Endelig kom 1983-loven til at indebære en kompetenceomlægning, således at det i tilfælde af alvorligere kriminalitet blev domstolene, der skulle træffe afgørelse om udvisning, jf. §§ 49-50. Hvis udvisning kom på tale af hensyn til statens sikkerhed, på grund af ulovligt ophold eller af ordensmæssige hensyn var det Direktoratet for Udlændinge, der skulle træffe afgørelse herom ifølge lovens § 46. Visse administrative afgørelser om udvisning kunne ifølge lovens § 52 prøves ved domstolene.

3.3 Udlændingelovgivningen fra 1983 og op til 2011

Den nuværende udlændingelovs bestemmelser om udvisning bygger i høj grad på den trappestige-model, der blev udviklet ved 1983-loven. Den lov, der blev vedtaget i 1983, er således den nuværende udlændingelovs skelet, der siden er blevet udbygget med adskillige lovændringer.

Blandt andet blev der i 1996 og 1998²⁵ foretaget en udvidelse af udlændingelovens § 22, der indebærer, at narkotikakriminalitet, menneskesmugling samt en række nærmere opregnede straffelovsovertrædelser skal føre til udvisning, hvis udlændingen har en opholdstid på mere end 7 år²⁶. Man forenkede reglerne i forhold til 1983-loven ved kun at sondre mellem tre kategorier af opholdstid i §§ 22-24, og man sænkede endvidere kravet til den konkret forskyldte straf i udvisningsbestemmelserne. § 24 blev væsentlig ændret og forenklet i forhold til 1983-lovens, idet alle udlændinge med ophold i under 3 år, ville kunne udvises, hvis de blot idømtes betinget eller ubetinget fængselsstraf.

Samtidig kom bestemmelserne i §§ 25-25b til at regulere adgangen til administrativ udvisning. I § 25 blev der hjemmel til at foretage administrativ udvisning af hensyn til statens sikkerhed, og udlændinge med ophold på under seks måneder kunne på baggrund af visse forhold udvises administrativt med hjemmel i lovens § 25a. Afvisningsreglerne i § 28 i 1983-loven blev indarbejdet i § 25a, således at bestemmelserne om afvisning af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed nu kunne medføre både ud- og afvisning²⁷. I § 25b blev der hjemmel til at udvise udlændinge, som opholdt sig i landet uden fornøden tilladelse.

Frem til i dag er der i lovens § 22 blevet tilføjet stadig flere straffelovsovertrædelser, der kan medføre udvisning²⁸. Baggrunden for tilføjelsen af flere af straffelovsbestemmelserne har været et øget politisk fokus herpå. Her kan eksempelvis nævnes tilføjelsen af straffelovens § 260 med henblik på at forhindre tvangsægteskaber²⁹ og straffelovens § 245a om kvindelig omskæring³⁰. Terrorangrebet mod USA den 11. september 2001 førte ligeledes til en udvidelse af bestemmelsen³¹.

Ved en lovændring i 2002 blev lovens § 25, stk. 1 udvidet til at omfatte administrativ udvisning af hensyn til statens sikkerhed (nr. 1) og udvisning af udlændinge, der anses for en alvorlig trussel

²⁴ *Udlændingeloven med kommentarer*, s. 211

²⁵ L 1996-12-11 nr. 1052 samt L 1998-07-01 nr. 473

²⁶ Nu ændret til 9 år

²⁷ LFF 1998-04-16 nr. 59

²⁸ Se blandt andet L 2002-06-06 nr. 362, L 2005-05-18 nr. 324, L 2006-05-10 nr. 429, L 2009-06-12 nr. 486

²⁹ L 2004-06-09 nr. 429

³⁰ L 2003-05-28 nr. 386

³¹ L 2002-06-06 nr. 362

mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (nr. 2)³². I 2006 skete der en skærpelse af kravet til udlændingens opholdstid i Danmark i §§ 22-24, hvilket medførte, at udlændinge først senere kunne opnå beskyttelse mod udvisning. Senest er også kravet til størrelsen af den idømte straf, som kan begrunde udvisning i medfør af §§ 22-23, blevet sænket.

Trappestimodellen er således gennem årene blevet suppleret af regler, der udvider udvisningsadgangen med henvisning til nærmere angiven kriminalitet, og ovennævnte ændringer og tilføjelser har samlet set ført til en principielt øget adgang til udvisning af udlændinge³³.

3.4. Udvisningsgrundene i 2011

Nugældende udlændingelov³⁴ indeholder, som tidligere, i §§ 22-25, de bestemmelser, der giver mulighed for at udvise udlændinge. De udvisningsbegrundende hensyn er de samme som i 1983-loven, og disse er overordnet set, at udvisning kan ske:

- På baggrund af udlændingens kriminalitet
- Af hensyn til statens sikkerhed mv.
- Som følge af visse ordensmæssige hensyn
- Hvis udlændingen opholder sig i landet uden fornøden tilladelse

Der er i §§ 22-24 + § 25c en række betingelser for, at en udlænding kan udvises ved dom. §§ 25-25b indeholder betingelser for, at en udlænding kan udvises administrativt, og endelig indeholder § 26 en række obligatoriske hensyn, som skal inddrages ved afgørelsen om udvisning, hvad enten det er ved dom eller som administrativ udvisning. Det bemærkes, at udvisning som udgangspunkt er en fakultativ retsfølge, der kan indtræde, når betingelserne i udlændingelovens bestemmelser er opfyldt³⁵. At udvisning som udgangspunkt er fakultativ, fremgår af ordlyden af bestemmelserne, idet det er anført, at: ”..en udlænding *kan* udvises, hvis...”. De gældende udvisningsbestemmelser vil blive gennemgået nedenfor.

3.4.1. Udvisning på grund af kriminalitet

Især §§ 22-24, der indeholder hjemmel til at udvise kriminelle udlændinge, har været underkastet mange ændringer. Hvorvidt en udlænding kan udvises på grund af kriminalitet beror på enten

1. længden af udlændingens lovlige ophold kombineret med den konkrete straf for forseelsen *eller*
2. arten af den begåede kriminalitet i kombination med at vedkommende for sin forseelse idømmes en ubetinget frihedsstraf eller en anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter

Betingelserne i pkt. 1 følger grundprincippet i trappestimodellen fra 1983-loven. Det vil sige, at jo længere tids ophold udlændingen har haft her i landet, jo mere skærpes betingelserne til lovover-

³² Ibid.

³³ LFF 2009-03-25 nr. 174

³⁴ LBK nr. 1061 af 18. august 2010 med senere ændringer

³⁵ Undtagelsen til dette udgangspunkt findes i udlændingelovens § 26, stk. 2, hvoraf det fremgår, at ”en udlænding skal udvises efter § 22, nr. 4-8 og § 25, medmindre de i stk. 1 nævnte forhold taler afgørende derimod”

trædelsens grovhed og til længden af den idømte straf. Bestemmelserne i § 22, nr. 1-3, § 23 og § 24 følger dette princip og kræver således enten 9 år³⁶, 5 år og mindre end 5 års ophold i landet.

Pkt. 2 beskriver en adgang til udvisning, som er opstået som følge af, at man løbende i lovens § 22, nr. 4-8 har tilføjet flere kriminalitetsformer, som uanset den konkrete forskyldte straf kan begrunde udvisning.

3.4.2. Udvisning af hensyn til statens sikkerhed mv.

§ 25 hjemler mulighed for administrativt at udvise en udlænding, hvis denne må anses for at være en fare for statens sikkerhed (nr. 1) eller må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (nr. 2). Bestemmelsen blev indsat i 1983 og udvidet i 2002 og er i dag knap så snæver som ved affattelsen, da den tidligere formulering var affattet således, at udlændingens udvisning skulle være ”påkrævet af hensyn til statens sikkerhed”³⁷.

Hensynet til statens sikkerhed, jf. § 25, nr. 1, omfatter især de interesser, der værnes af straffelovens kap. 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og kap. 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder). Formuleringen udelukker efter forarbejderne ikke, at også andre interesser af stor samfundsmæssig betydning kan tages i betragtning.

Ifølge § 25, nr. 2, kan en udlænding udvises, hvis denne anses som en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Bestemmelsen omfatter alle udlændinge uanset opholdsgrundlag, og uanset hvor længe de har opholdt sig her i landet. Den forudsættes f.eks. anvendt, hvor en udlænding ved sin planlægning af, tilskyndelse til eller aktive deltagelse i en voldelig demonstration må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed, uden at der dog herved er fare for statens sikkerhed, som krævet i § 25, nr. 1³⁸.

3.4.3. Udvisning som følge af visse ordensmæssige hensyn

§ 25a hjemler udvisningsgrunde, der bygger på ordensmæssige hensyn. Bestemmelsen giver mulighed for administrativt at udvise udlændinge, der ikke har haft lovligt ophold i Danmark i længere tid end de sidste seks måneder.

En udlænding kan ifølge § 25a, stk. 1, nr. 1 udvises, hvis denne, udenfor de i §§ 22-24 nævnte tilfælde, er dømt for overtrædelse af udlændingelovens § 42a, stk. 7, 2. pkt. jf. § 60, stk. 1, straffelovens §§ 119, 244, 266, 276-283 eller 290, toldlovens § 73, stk. 2 jf. stk. 1, nr. 1 eller lov om våben og eksplosivstoffer, eller udlændingen over for politiet har erkendt overtrædelsen eller er pågrebet under eller i umiddelbar tilknytning til udøvelsen af det strafbare forhold.

Ifølge § 25a, stk. 1, nr. 2 kan en udlænding udvises, hvis denne er dømt for ulovlig besiddelse af euforiserende stoffer, eller udlændingen over for politiet har erkendt ulovlig besiddelse eller brug af euforiserende stoffer, eller der i øvrigt foreligger en særlig bestyrket mistanke.

Ifølge § 25a, stk. 2, kan en udlænding, som ikke har haft lovligt ophold i Danmark i længere tid end de sidste seks måneder, udvises, hvis:

³⁶ 8 år, hvis udlændingen har opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2

³⁷ Jf. bet. 968/1982, s. 164-165

³⁸ LFF 2001-12-13 nr. 32

1) Der er grund til at antage, at udlændingen vil tage ophold eller arbejde her i landet uden fornøden tilladelse.

2) Udlændingen ikke har de nødvendige midler til sit underhold her i landet og til hjemrejsen.

3) Andre hensyn til den offentlige orden eller sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

§ 25a, stk. 2, nr. 1 omfatter således ulovligt arbejde og ulovligt ophold. Bestemmelsen bruges navnlig i de tilfælde, hvor udlændingen udfører arbejde uden en arbejdstilladelse eller ernærer sig på ulovlig vis, hvor der ikke er tale om decideret berigelseskriminalitet, som i § 25a, stk. 1, nr. 1.

§ 25a, stk. 2, nr. 2 er indført med henblik på at udvise udlændinge, der er subsistensløse. Det er således en forudsætning for bestemmelsens anvendelse, at udlændingen ikke på lovlig vis er i stand til at skaffe midler til sit ophold i Danmark og til sin hjemrejse.

Det fremgår af § 25a, stk. 2, nr. 1 og 2, at disse udvisningsgrunde ikke finder anvendelse på udlændinge, der er omfattet af EU/EØS-reglerne, jf. lovens § 2, stk. 1 eller stk. 2. EU-borgere kan således *ikke* udvises efter disse bestemmelser.

§ 25a, stk. 2, nr. 3 hjemler mulighed for at udvise en udlænding, hvis hensynet til den offentlige orden eller sikkerheds- og sundhedsmæssige grunde tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet. Bestemmelsen er i praksis tænkt at finde anvendelse overfor hasardspillere eller behændighedsspillere, hvis disse efter et konkret skøn vurderes at udgøre en risiko for forstyrrelse af den offentlige orden³⁹. EU-borgere er ikke undtaget denne bestemmelse.

3.4.4. Udvisning på grund af ulovligt ophold

I § 25b er der hjemmel til at udvise en udlænding, hvis denne opholder sig i Danmark uden fornøden tilladelse. Bestemmelsen er en uændret videreførelse af reglen som affattet i 1998-loven. Det ulovlige ophold kan opstå i forlængelse af et oprindeligt lovligt ophold, eksempelvis som ophold ud over den periode, udlændingen har visum til. Bestemmelsen anvendes endvidere på tilfælde, hvor en udlænding er meddelt en udrejsefrist, der eksempelvis er fastsat i forbindelse med et afslag på en opholdstilladelse, og hvor udrejsefristen ikke overholdes⁴⁰.

3.4.5. Udvisning ifølge § 25c

Bestemmelsen giver mulighed for ved dom at udvise en udlænding, der har opholdstilladelse som religiøs forkynder eller missionær ifølge udlændingelovens § 9f, hvis denne dømmes for overtrædelse af bestemmelser i straffelovens kap. 12 og 13 eller straffelovens §§ 136, 140, 266, 266a og 266b. Bestemmelsen er indsat i 2006 med det formål at sikre, at det har konsekvenser for en udlændings opholdstilladelse, hvis udlændingen ved handlinger eller ytringer foretager sig noget, der er til skade for grundlæggende demokratiske principper mv.⁴¹

³⁹ Udlændingeret, s. 690

⁴⁰ Udlændingeret s. 692 ff.

⁴¹ LFF 2006-01-25 nr. 128, afsnit 4

3.4.6. Udvisningsbegrænsende hensyn, § 26

Når myndighederne i en konkret sag skal træffe afgørelse om, hvorvidt en udlænding skal udvises, skal der i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser i henhold til menneskerettighedskonventionerne foretages en afvejning af de hensyn, der på den ene side kan begrunde en udvisning, og de hensyn der på den anden side knytter udlændingen her til landet. § 26, stk. 1 lister nogle humanitære hensyn, der skal iagttages ved enhver afgørelse om udvisning.

”Ved afgørelsen om udvisning skal der tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særlig belastende, navnlig på grund af:

1. *udlændingens tilknytning til det danske samfund,*
2. *udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold,*
3. *udlændingens tilknytning til herboende personer,*
4. *udvisningens konsekvenser for udlændingens herboende nære familiemedlemmer, herunder i relation til hensynet til familiens enhed,*
5. *udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold, og*
6. *risikoen for, at udlændingen udenfor de i § 7, stk. 1 og 2, eller § 8, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde vil lide overlast i hjemlandet, eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold.”*

Bestemmelsens hensyn er ikke udtømmende, jf. ordet *navnlig*, og må derfor anses som vejledende. Ved de særlige kriminalitetsformer som anført i § 22, nr. 4-8 og § 25 skal en udlænding udvises, selv om udvisning som udgangspunkt er en fakultativ retsfølge. Det følger af § 26, stk. 2, idet:

”En udlænding skal udvises efter § 22, nr. 4-8 og § 25, medmindre de i stk. 1 nævnte forhold taler afgørende derimod”.

§ 26, stk. 2 blev indsat i 1996 og har ifølge forarbejderne til formål at understrege, at de nævnte kriminalitetsformer anses for at være af en sådan grovhed og samfundsfarlig karakter, at hensynene i § 26, stk. 1 kun undtagelsesvis skal tillægges afgørende betydning ved en afgørelse om udvisning⁴².

3.4.7. Kompetencen til at træffe afgørelse om udvisning

Efter udlændingelovens § 46, jf. § 49, er kompetencen til at træffe afgørelse om udvisning af udlændinge, der opholder sig her i landet, delt mellem domstolene og Udlændingetjenesten (US). Domstolene træffer efter anklagemyndighedens påstand afgørelse om udvisning, når en udlænding dømmes for et strafbart forhold, jf. udlændingelovens § 49, stk. 1, jf. §§ 22-24 og § 25c. US er imidlertid 1. instans til at træffe afgørelse om udvisning efter udlændingelovens §§ 25-25b. Typisk vil politiet forelægge disse sager for US, som herefter administrativt træffer en afgørelse om udvisning. US' afgørelser om udvisning kan påklages til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (IM).

⁴² Det bemærkes, at afvejningsreglen i § 26, stk. 2 uanset formuleringen ”skal udvises”, skal anvendes i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder hensyn som fremgår af EMRK, navnlig art. 3 og art. 8, jf. U.1999.1390H og U.1999.1394H.

4. Opholdsgrundlag for EU-borgere

4.1. Generelt om EU-rettens retskilder

Danmark har siden 1. januar 1973 været medlem af EF, som senere ved vedtagelsen af Maastricht-traktaten i 1993 kom til at hedde Den Europæiske Union (EU). Der redegøres i det følgende for EU-rettens retskilder, da kendskab hertil må anses som nødvendigt for en udredning af EU-borgeres retlige opholdsgrundlag i EU.

I EU-rettens retskilder sonderer man mellem primær og sekundær (afledet) EU-ret. Primærretten har højere rang end den afledede ret, da denne kun kan vedtages med hjemmel i primærretten. EU-Domstolens (Domstolen) praksis er endvidere en vigtig retskilde i EU-retten, men hvilken hierarkisk placering denne har, kan ikke siges generelt, men afhænger af karakteren af de retssætninger, der opstilles og forholdene i øvrigt⁴³. Domstolen anvender en dynamisk fortolkningsstil og står principielt frit i forhold til tidligere afgørelser, hvorfor Domstolens praksis over tid kan udvikle sig.

EU-regler kan have direkte virkning⁴⁴, og såfremt dette er tilfældet, påhviler det den nationale dommer eller myndighed at forsøge at skabe normharmon⁴⁵ ved national fortolkning. Hvis dette ikke er muligt, påhviler det dommeren eller myndigheden at tilsidesætte den nationale regel, der strider mod EU-reglen. Borgere kan overfor offentlige myndigheder støtte ret på EU-regler, der har direkte virkning. Direkte anvendelig EU-ret har forrang for national ret, hvilket er princippet om EU-rettens forrang⁴⁶.

4.1.1. Primære retskilder

Til primærretten henregnes traktatgrundlaget for EU samt de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper. I december 2009 trådte Lissabon-traktaten i kraft, og EU's gældende traktatgrundlag i dag er Traktaten om oprettelse af Den Europæiske Union (TEU) og Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) samt Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder (Charteret).

TEU udgør den konstitutionelle ramme om EU. Heri oprettes unionen og dens institutioner, og dens formål, værdier og principper fastlægges.

TEUF omhandler unionens funktionsmåde og fastlægger de områder, der er omfattet af dens beføjelser samt afgrænsningen af og de nærmere bestemmelser for udøvelsen af disse beføjelser, jf. art. 1, stk. 1. TEUF indeholder også en række vigtige bestemmelser med et materielt indhold, der forbyder eller påbyder visse handlinger, og som er rettet til medlemsstaterne og/eller borgerne. TEUF indeholder bl.a. de grundlæggende bestemmelser, der etablerer det indre marked. En traktatbestemmelse har direkte virkning, hvis den er præcis og ubetinget⁴⁷.

⁴³ EU-ret s. 103

⁴⁴ Man sonderer mellem vertikal og horisontal direkte virkning. I specialet vil begrebet direkte virkning udelukkende blive anvendt om vertikal direkte virkning. Vertikal direkte virkning foreligger, når en bestemmelse er direkte forpligtende for myndigheder i den direkte vertikale relation mellem myndighederne og borgere. Horisontal direkte virkning angår relationen mellem borgere indbyrdes, og er derfor ikke relevant for specialet.

⁴⁵ Også kaldet EU-konform fortolkning. Fortolkningsprincip fastslået af Domstolen i bl.a. Von Colson

⁴⁶ Veletableret princip fastslået i Domstolens praksis, første gang i Costa mod ENEL

⁴⁷ Af relevante traktatbestemmelser, der ifølge Domstolens praksis har direkte virkning, er: TEUF art. 18, 21, 45, 49, 56

Som en del af Lissabon-traktaten blev Charteret om Grundlæggende Rettigheder, som hidtil blot havde været et politisk dokument, gjort juridisk bindende gennem en henvisning i TEU art. 6. Charteret bygger på værdierne: menneskelig værdighed, frihed, lighed og solidaritet. Charteret indeholder og synliggør de grundlæggende rettigheder, som EU-borgere, ifølge Domstolens praksis, allerede har, som eksempelvis retten til respekt for privatliv og familieliv (art. 7) og ytrings- og informationsfrihed (art. 11). Ved Lissabon-traktaten får Charteret ændret retskildestatus, og traktatfæstelsen af de grundlæggende rettigheder i Charteret indebærer, at Charterets bestemmelser nu har forrang og direkte virkning som andre traktatbestemmelser⁴⁸.

4.1.2. Sekundære retskilder

Den sekundære eller afledede EU-ret bliver til ved EU-institutionernes virksomhed. Unionens kompetence til at lovgive er beskrevet i TEUF art. 288, der beskriver i alt fem typer sekundære retsakter⁴⁹. Tre typer bindende sekundærregulering: forordninger, direktiver og afgørelser, og to typer ikke-bindende sekundærregulering: henstillinger og udtalelser. I specialet vil kun forordninger og direktiver blive omtalt.

En forordning har direkte virkning, hvilket betyder, at dens retsvirkning indtræder uden national indarbejdelse. En forordning er bindende i alle enkeltheder og skaber rettigheder og pligter på lige fod med national lovgivning. Selv om der flere steder i TEUF er hjemmel til at udstede forordninger, følger det af subsidiaritetsprincippet, at EU's handling skal udformes så enkelt som muligt, og at direktiver skal foretrækkes frem for forordninger⁵⁰.

Et direktiv gælder ikke direkte i national ret, men skal implementeres i national ret inden en i direktivet fastsat tidsfrist. Et direktiv binder medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, der skal nås, men lader det være op til medlemsstaterne at bestemme form og midler til gennemførelsen af direktivet. I Danmark kan et direktiv gennemføres ved lov eller ved bekendtgørelse⁵¹. Selv om medlemsstaterne kan vælge mellem flere forskellige midler til at nå det mål, som tilsigtes med direktivet, er direktiver, hvis de er præcise og ubetingede, direkte forpligtende for medlemsstaternes offentlige myndigheder. En borger kan således - ifølge Domstolens faste praksis - påberåbe sig de rettigheder, der ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, hvis en medlemsstat ikke rettidigt har gennemført direktivet i national ret, eller hvis det ikke er gennemført korrekt⁵². Mange direktiver er præcise og opfylder dermed betingelsen for direkte virkning⁵³.

4.2. Opholdsrettens retskilder

Et af formålene med dannelsen af EU var et øget handelsmæssigt samarbejde mellem medlemsstaterne med henblik på at knytte dem tættere sammen. For at opnå dette, ønskede man at skabe og sikre et indre marked. Begrebet er beskrevet i TEUF art. 26, stk. 2:

⁴⁸ *EU-ret*, s. 221

⁴⁹ Bestemmelsen anses ikke som udtømmende

⁵⁰ Også kaldet nærhedsprincippet, som traktatfæstet ved Maastricht-traktaten. Reglerne herom findes nu i TEU art. 5, stk. 1 og stk. 3

⁵¹ *Grundlæggende EU-ret*, s. 158 ff.

⁵² *Jf. Becker*

⁵³ *EU-ret*, s. 226

”Det indre marked indebærer et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital i overensstemmelse med bestemmelserne i traktaterne”.

Reglerne om den her omtalte frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital fastslås i et antal bestemmelser, som skal sikre, at det indre marked fungerer på bedste vis. En af de helt grundlæggende friheder i det indre marked er reglerne om den frie bevægelighed for personer:

”The right for people to move freely from one state to another is a distinguishing feature of a common market”⁵⁴

Der er derfor fastsat en række fællesskabsretlige regler om personers frie bevægelighed inden for EU, som går forud for de nationale udlændingeretlige regler, og som der skal tages højde for i sager, der involverer EU-borgere. Som følge heraf har EU-borgere en gunstigere retsstilling i opholdsretlig henseende end andre udlændinge⁵⁵. De for dette speciale relevante bestemmelser om EU-borgeres frie bevægelighed bliver gennemgået i det følgende.

4.2.1. Primære retskilder

4.2.1.1. TEUF art. 21 - Unionsborgerskab

Der blev ved vedtagelsen af Maastricht-traktaten indført en række bestemmelser om unionsborgerskab. Disse bestemmelser findes i dag i TEUF art. 20-25. Danmark tog forbehold vedrørende unionsborgerskabet ved dets indførelse, da man ikke ønskede, at unionsborgerskabet skulle udvikle sig til at være på linje med det nationale statsborgerskab eller træde i stedet herfor. Ved vedtagelsen af Amsterdam-traktaten i 1997 blev dette forbehold indarbejdet i den fælles definition af unionsborgerskabet i EF-traktaten, således at det eksplicit fremgår af TEUF art. 20, stk. 1, at en statsborger i et EU medlemsland dels har et nationalt statsborgerskab, og dels har et unionsborgerskab, der supplerer det nationale statsborgerskab. Unionsborgerskabet erstatter ikke eller ændrer ikke det nationale statsborgerskab. Danmarks forbehold er herefter uden praktisk betydning, og unionsborgerskab har således enhver, der er statsborger i et af EU's 27 medlemslande⁵⁶.

Af TEUF art. 21, stk. 1 følger, at enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil. Det nærmere indhold af unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig på medlemslandenes område er fastsat i direktiv 2004/38/EF, som bliver gennemgået nedenfor i afsnit 4.2.2.2. Unionsborgerskabet kan have den relevans, at når en EU-borger ikke længere har opholdsret på baggrund af arbejde, kan pågældende have en fortsat opholdsret qua unionsborgerskabet⁵⁷.

4.2.1.2. TEUF art. 45, 49 og 56 - Personers frie erhvervsudøvelse

De grundlæggende regler om arbejdskraftens frie bevægelighed er fra 1950'erne og 1960'erne. Indholdsmæssigt har TEUF art. 45 om arbejdskraftens frie bevægelighed ikke ændret sig meget siden Rom-traktaten fra 1957, og den har i alle årene været et af EU-rettens grundprincipper. Det heri

⁵⁴ *The Substantive Law of The EU*, s. 249

⁵⁵ *Udlændingeret*, s. 240

⁵⁶ *EU-ret*, s. 621 ff.

⁵⁷ *Jf. Baumbast*

affattede princip giver enhver unionsborger ret til at søge og tage arbejde i et andet EU-land på samme vilkår som landets egne statsborgere.

TEUF art. 49 vedrører etableringsretten og giver unionsborgere ret til at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed i en anden medlemsstat på de vilkår, som er fastsat for landets egne statsborgere.

TEUF art. 56 vedrører fri bevægelighed for tjenesteydelser og giver enhver unionsborger ret til at levere grænseoverskridende tjenesteydelser i et andet EU-land på samme vilkår som landets egne statsborgere.

4.2.1.3. TEUF art. 18 - Generelt diskriminationsforbud

Reglerne om fri bevægelighed for personer er baseret på et forbud mod diskrimination på baggrund af nationalitet. Princippet om ligebehandling og ikke-diskrimination er et af de vigtigste principper i EU-retten, og TEUF art. 18 indeholder et generelt diskriminationsforbud. I modsætning til de specielle forbud i de førnævnte traktatbestemmelser vedrører art. 18 ikke en bestemt form for økonomisk aktivitet, men sigter på alle former for nationalitetsdiskrimination inden for traktatens område⁵⁸. Bestemmelsen har gentagne gange været benyttet af Domstolen som grundlag for en udvidende fortolkning af princippet om fri bevægelighed eller som selvstændig hjemmel for at forhindre diskrimination eksempelvis i forhold til arbejdssøgende⁵⁹.

4.2.2. Sekundære retskilder

4.2.2.1. Forordning 1612/68/EØF

Retten til arbejdskraftens frie bevægelighed er nærmere præciseret i forordning nr. 1612/68/EØF. Heri præciseres det, at arbejdstagere fra andre medlemsstater har ret til ligebehandling i relation til forhold snævert knyttet til selve arbejdsforholdet. Forordningen sikrer en afledet ret til ophold til arbejdstagerens familie og giver endvidere arbejdstageren og dennes familie ret til samme sociale og skattemæssige forhold som værtsmedlemslandets egne borgere. Forordningens enkelte artikler vil ikke blive gennemgået her. De nærmere betingelser for udøvelsen af opholdsretten blev ved forordningens vedtagelse fastsat i direktiv 68/360/EØF⁶⁰, som senere er ophævet og erstattet af direktiv 2004/38/EF.

4.2.2.2. Direktiv 2004/38/EF

Den 29. april 2004 blev Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område vedtaget (opholdsdirektivet). Hovedformålet var at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed og ophold i EU ved at reducere de administrative formaliteter mest muligt og samle reglerne herom i ét instrument⁶¹. Samtidig var formålet også at kodificere Domstolens praksis ved at indarbejde bestemmel-

⁵⁸ EU-retten, s. 242

⁵⁹ Jf. Collins

⁶⁰ Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer.

⁶¹ De direktiver, der ophævedes eller erstattes er direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF.

ser, der tager højde herfor. Opholdsdirektivet henviser som sit hjemmelsgrundlag til EF-traktaten, særligt dennes art. 12 (det generelle diskriminationsforbud), art. 18 (unionsborgerskab), art. 40 (arbejdskraftens frie bevægelighed), art. 44 (etableringsfrihed) og art. 52 (frie bevægelighed for tjenesteydelser).

Der vil i det følgende blive redegjort for opholdsdirektivet i det omfang, det findes relevant for specialet.

4.2.2.2.1. Anvendelsesområde

Opholdsdirektivet finder, jf. art. 3, anvendelse på enhver unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt på de familiemedlemmer, som er defineret i direktivets art. 2, og som ledsager eller slutter sig til unionsborgeren. Direktivet regulerer således de tilfælde, hvor en unionsborger søger indrejse eller ophold i et andet medlemsland og relaterer sig til både arbejdskraftens frie bevægelighed, etableringsretten, den frie udveksling af tjenesteydelser samt den frie bevægelighed af ikke-økonomiske formål⁶². Den opholdsret, som ifølge opholdsdirektivet kan tilkomme familiemedlemmer og andre berettigede personer, vil ikke blive genstand for yderligere undersøgelse i specialet.

4.2.2.2.2. Ret til ud- og indrejse

Efter opholdsdirektivets art. 4, stk. 1, har unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, *en ret til at forlade* en medlemsstats område for at rejse til en anden medlemsstat. Unionsborgeren kan, jf. art. 4, stk. 2, ikke pålægges visumpligt eller en lignende forpligtelse. Efter art. 5, stk. 1 har unionsborgere også *ret til at indrejse* på medlemsstaternes område uden at blive mødt med krav om visum eller lignende administrative foranstaltninger.

4.2.2.2.3. Ret til ophold i op til tre måneder

Det fremgår af opholdsdirektivets art. 6, at en unionsborger har ret til at opholde sig i et andet EU-land i en periode på op til tre måneder uden at skulle opfylde andre betingelser eller formaliteter end kravet om at have et gyldigt identitetskort eller pas. Der er ikke knyttet betingelser til formålet med indreisen, og det er således underordnet, hvorvidt unionsborgeren opholder sig i landet for at arbejde, studere eller blot som turist⁶³. Det følger af Domstolens praksis, at den tidsmæssige grænse ikke skal fortolkes for bogstaveligt for arbejdssøgende, og arbejdssøgende har derfor en længere opholdsret⁶⁴. Unionsborgeren kan blive bedt om at anmelde sin ankomst til de offentlige myndigheder inden for en rimelig frist efter ankomsten. Selv om der måtte være en pligt til at anmelde sin tilstedeværelse i et andet EU-land, har pligten ingen betydning for borgerens ret til ophold. Hvis forpligtelsen ikke overholdes, er der kun hjemmel til at idømme en sanktion, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen, og som ikke indebærer forskelsbehandling, jf. direktivets art. 5, stk. 5.

⁶² EU-retten, s. 481

⁶³ KOM (2001) 257, s. 8

⁶⁴ Jf. Antonissen

4.2.2.2.4. Ret til ophold af længere varighed end tre måneder

Ifølge opholdsdirektivets art. 7, har enhver unionsborger ret til at opholde sig i et andet medlemsland i mere end tre måneder, hvis unionsborgeren er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende. Hvis unionsborgeren ikke er erhvervsaktiv, har denne alligevel ret til at opholde sig i et andet EU-land, hvis vedkommende råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer og er omfattet af en sygeforsikring, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtslandets sociale system⁶⁵. Endvidere kan studerende tage ophold i et andet EU-land i længere tid end tre måneder, hvis de er indskrevet på en privat eller offentlig uddannelsesinstitution.

Unionsborgere, der har ret til ophold af længere varighed, kan således opdeles i tre kategorier:

1. personer, der er økonomisk aktive
2. personer, der er økonomisk uafhængige af værtslandets sociale system
3. personer, der er studerende

Det følger af art. 8, stk. 4, at medlemslandene ikke må fastsætte et bestemt beløb, som de anser for at svare til "tilstrækkelige midler", men at de skal tage hensyn til den pågældendes personlige situation. Det fremgår endvidere, at beløbet under ingen omstændigheder må være højere end det niveau, der giver værtsmedlemslandets egne borgere mulighed for at modtage sociale ydelser eller, når dette kriterium ikke kan anvendes, end den laveste pension, der udbetales i værtslandet.

For ophold af længere varighed end tre måneder kan værtslandet kræve, at unionsborgeren lader sig registrere hos myndighederne, men som minimum med en frist herfor på tre måneder fra indrejsedatoen. Unionsborgeren skal endvidere fremlægge bevis for, at betingelserne, der er knyttet til opholdsretten, er opfyldt, jf. art. 8, stk. 1-3. Ved misligholdelse af pligten til at lade sig registrere, gælder samme principper om ikke-diskrimination og proportionalitet som ved overtrædelse af anmeldelsespligten efter art. 5, stk. 5, således at en eventuel sanktion skal stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og ikke må indebære forskelsbehandling. Opholdsretten opstår i det øjeblik unionsborgeren opfylder betingelserne og afhænger ikke af, hvorvidt pågældende har overholdt de administrative formaliteter⁶⁶.

4.2.2.2.5. Ret til permanent ophold

En unionsborger kan efter fem års lovligt ophold få en tidsubegrænset opholdsret, jf. opholdsdirektivets art. 16. Det antages da, at unionsborgeren har fået en så stærk tilknytning til landet, at det ikke længere er rimeligt, at vedkommende skal opfylde de betingelser, som kræves ved indrejsen⁶⁷. De fem år skal være sammenhængende, men berøres ikke af midlertidig fravær, der tilsammen ikke overstiger seks måneder om året. Når unionsborgeren først har fået tidsubegrænset ophold, er opholdsretten ikke betinget af, at betingelserne om erhvervsaktivitet, tilstrækkelige midler eller studieaktivitet er opfyldt. En unionsborger kan miste sin tidsubegrænsede opholdsret, hvis pågældende i to sammenhængende år har været udrejst fra værtslandet.

⁶⁵ Også kaldet "selvforsørgende"

⁶⁶ Jf. Royer

⁶⁷ KOM (2001) 257, s. 16

4.2.2.2.6. Fælles bestemmelser for ret til ophold og ret til tidsubegrænset ophold

Opholdsdirektivets art. 24 fastslår, at med forbehold af specifikke bestemmelser, der fremgår af traktaten og den afledte ret, skal traktatens bestemmelser anvendes uden forskelsbehandling på unionsborgere, der opholder sig i et andet EU-land og på dette lands egne statsborgere. Dog er værtsmedlemslandet ikke forpligtet til at give ret til sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold, ligesom det heller ikke er forpligtet til at yde studiestøtte til andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, jf. art. 24, stk. 2.

4.2.2.2.7. Begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed

Opholdsdirektivets kapitel VI hjemler begrænsninger i unionsborgeres ret til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed. Art. 27-33 i kapitlet omhandler de materielle samt proceduremæssige garantier. Disse regler bliver gennemgået nærmere i afsnit 6.

4.2.2.2.8. Afsluttende bestemmelser

Af de afsluttende bestemmelser i opholdsdirektivets art. 34-42 fremgår blandt andet, at medlemsstaterne kan træffe de nødvendige foranstaltninger til at nægte, ophæve eller tilbagekalde rettigheder i henhold til direktivet, når der er tale om misbrug af rettigheder eller om svig. Det fremgår endvidere, at direktivet ikke berører love eller administrative bestemmelser i medlemsstaterne, der er gunstigere for de af direktivet omfattede personer.

5. EU-opholdsrettens gennemførelse i dansk ret

Opholdsdirektivet er gennemført i dansk ret ved udlændingelovens §§2 og 6 og ved EU-opholdsbekendtgørelsen⁶⁸.

EU-opholdsbekendtgørelsen gennemfører med hjemmel i udlændingelovens § 2, stk. 4 opholdsdirektivet samt visse bestemmelser fra forordning 1612/68/EØF om arbejdskraftens frie bevægelighed.

Det følger af udlændingelovens § 2, stk. 1, at unionsborgere kan indrejse og tage ophold i Danmark i indtil tre måneder - og indtil seks måneder, jf. EU-opholdsbekendtgørelsens § 3, stk. 4, såfremt vedkommende er arbejdssøgende. Retten til korttidsophold er udvidet for de arbejdssøgende for at sikre, at den frie bevægelighed for arbejdstagere er reel, dvs. den tidsmæssige grænse ikke må fortolkes for bogstaveligt⁶⁹.

EU-rettens forrang afspejles i udlændingelovens § 2, stk. 3, der fastslår, at udlændingelovens begrænsninger kun kan anvendes på udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, i det omfang det er foreneligt med disse regler. Formuleringen medfører, at myndighederne skal tage hensyn til de til enhver tid gældende EU-retlige regler, når en udlænding også er EU-borger.

⁶⁸ Bekendtgørelse nr. 474 af 12. maj 2011 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler

⁶⁹ Jf. Antonissen

I udlændingelovens § 6 er det - med henvisning til lovens § 2, stk. 4 - anført, at der udstedes registreringsbevis eller opholdskort til udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne. Det følger imidlertid af Domstolens praksis, at unionsborgeres opholdsret udledes direkte af traktaten eller af sekundære retsakter, hvorfor opholdsretten er umiddelbar og ikke betinget af udstedelsen af et opholdsbevis⁷⁰. Udstedelsen af opholdsbevis er derfor alene retskonstaterende og ikke retsskabende. Medlemslandene har mulighed for at pålægge unionsborgeren en sanktion, såfremt vedkommende misligholder en eventuel pligt til at lade sig registrere. Da det af opholdsdirektivet kun fremgår, at sanktionen skal stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og ikke må indebære forskelsbehandling, er det umiddelbart op til det enkelte medlemsland at fastsætte sanktionerne. Domstolen har i sin praksis begrænset denne mulighed, og det er fastslået, at et medlemsland kun kan kræve opholdskort eller registreringsbevis af unionsborgere, såfremt medlemslandets egne statsborgere på tilsvarende vis er forpligtet hertil⁷¹. Da danske statsborgere ikke er pålagt en pligt til at kunne forevise identitetskort eller lignende, må det antages, at der ikke kan stilles krav til andre EU-borgere om, at de skal være i besiddelse af et EU-opholdsbevis, ligesom manglende besiddelse ikke kan pålægges en sanktion⁷².

6. Begrænsninger i EU-borgeres indrejse- og opholdsret

EU-borgere har som følge af unionsborgerskabet og den frie bevægelighed en gunstigere retsstilling i opholdsretlig henseende end andre udlændinge⁷³. Medlemsstaterne kan imidlertid nægte en EU-borger ret til indrejse og ophold eller foretage restriktioner i denne ret på baggrund af nogle legitime hensyn⁷⁴.

”Refusal of entry to a state or deportation from a state are the most draconian steps a host state can take against migrants. Because, under international law states cannot deport their own nationals, deportation orders can be made only against migrants. They therefore breach the Treaty and can be saved only by reference to one of the express derogations – public policy, public security, and public health”⁷⁵

Hvorvidt en national foranstaltning, der begrænser den frie bevægelighed, er forenelig med en af de centrale fri bevægelighedsregler, skal afgøres med udgangspunkt i disse hensyn.

6.1. Begrænsninger i opholdsretten jf. TEUF

De traktatfæstede hensyn, der kan begrunde begrænsninger i indrejse- og opholdsretten er hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Begrænsninger i arbejdskraftens frie bevægelighed fremgår af TEUF art 45, stk. 3:

”med forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, indebærer den (arbejdskraftens frie bevægelighed) retten til:

A) *At søge faktisk tilbudte stillinger*

⁷⁰ Jf. Royer

⁷¹ Jf. Pieck

⁷² Udlændingeret, s. 246

⁷³ Udlændingeret, s. 242

⁷⁴ Man skelner i EU-retten mellem traktatfæstede hensyn og domstolsskabte hensyn

⁷⁵ *The Substantive Law of The EU*, s. 253

- B) *Frit at bevæge sig inden for medlemsstaternes område i dette øjemed*
- C) *At tage ophold i en af medlemsstaterne for der at have beskæftigelse i henhold til de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der gælder for indenlandske arbejdstageres beskæftigelse*
- D) *At blive boende på en medlemsstats område på de af Kommissionen ved forordninger fastsatte vilkår efter at have ansættelse der.* ”

Ligeledes er der hjemlet begrænsninger af etableringsretten ifølge art. 45, idet der i art. 52 er anført:

”Bestemmelserne i dette kapital (kap. 2 om etableringsretten) og de forholdsregler, der træffes i medfør heraf, udelukker ikke anvendelse af love eller administrativt fastsatte bestemmelser, der indeholder særlige regler for fremmede statsborgere, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed.”

En tilsvarende mulighed for at fastsætte begrænsende bestemmelser for tjenesteydernes frie bevægelighed er hjemlet i TEUF kap. 3, art. 62.

Begrænsningerne skal fortolkes indskrænkende, og det fremgår af Domstolens praksis, at opregningen af hensyn er udtømmende⁷⁶.

6.2. Begrænsninger i opholdsretten jf. opholdsdirektivet

Rækkevidden af medlemsstaternes ret til at begrænse unionsborgernes opholdsret er præciseret i opholdsdirektivet. Hvad angår spørgsmålet om udvisning er direktivets art. 27 helt central, da der heri fastsættes nogle generelle principper.

Ifølge art. 27, stk. 1, kan medlemsstaterne begrænse den frie bevægelighed og retten til ophold for unionsborgere, hvis det er af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Ordlyden her er således en direkte gentagelse af de traktatfæstede begrænsninger. På trods af, at de hensyn, der kan begrunde begrænsninger, omfatter såvel offentlig orden som offentlig sikkerhed, synes Domstolen i sin praksis at anvende begrebet offentlig orden som også indeholdende begrebet offentlig sikkerhed⁷⁷. Hvad angår hensynet til den offentlige sundhed har man i opholdsdirektivets art. 29 listet de sygdomme, der kan begrunde foranstaltninger, som kan begrænse den frie bevægelighed.

Efter art. 27, stk. 2, 1. pkt. skal foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. I art. 27, stk. 2, 2. pkt. præciseres, at tidligere straffedomme ikke i sig selv kan begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger. I art. 27, stk. 2, 2. led uddybes det, at vedkommendes personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Dette krav blev formuleret af Domstolen i Bouchereau-dommen⁷⁸. Af samme bestemmelse fremgår, at begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har præventiv karakter, heller ikke kan anvendes. Denne del udspringer også af Domstolens praksis, som fastslået i Bonsignore-dommen⁷⁹, hvor de tyske myndigheder ikke kunne udvise en italiensk statsborger blot for at statuere et eksempel overfor italienske immigranter i Tyskland.

⁷⁶ *The Substantive Law of The EU*, s. 461 ff.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Sag 30/70*

⁷⁹ *Sag 67/74*

Af art. 28, stk. 1, fremgår, at værtsmedlemslandet i forbindelse med en afgørelse om udvisning efter art. 27 skal tage hensyn til varigheden af den pågældendes ophold på værtsmedlemslandets område, den sociale og kulturelle integration i værtsmedlemslandet samt pågældendes tilknytning til sit hjemland. Der skal endvidere også tages hensyn til den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation. Der skal således på den ene side foretages en afvejning af de hensyn, der kan begrunde en udvisning, og de hensyn, der på den anden side knytter udlændingen til landet. Dette følger af, at EMRK også finder anvendelse i EU-retten, hvilket bliver kommenteret i afsnit 6.5.

Ifølge art. 28, stk. 2 må en unionsborger ikke udvises, når denne har opnået ret til tidsubegrænset ophold på værtsmedlemsstatens område, medmindre udvisning skyldes *alvorlige* hensyn til den *offentlige orden eller den offentlige sikkerhed*⁸⁰. Hvad angår unionsborgere, der har haft ophold i værtsmedlemsstaten i de seneste 10 år, følger det af art. 28, stk. 3, at der ikke må træffes afgørelse om udvisning, medmindre dette er *bydende nødvendigt* af hensyn til den *offentlige sikkerhed*. Det samme gælder for udvisning af mindreårige børn. Det er derfor kun hensynet til den offentlige sikkerhed, der kan begrunde udvisning af en EU-borger med 10 års ophold. Der er ingen praksis fra Domstolen herom, og det antages i teorien, at hensynet til den offentlige sikkerhed dækker over terrorisme, spionage og andre lignende aktiviteter⁸¹. Denne meget strenge adgang til at udvise personer, der har opnået tidsubegrænset ophold i et andet EU-land, medfører, at en EU-borger, der permanent bosætter sig i et andet EU-land, reelt skal behandles på lige fod med en statsborger i det land. Som nævnt i det indledende afsnit kan stater ifølge international lov ikke udvise deres egne statsborgere. Man kan således argumentere for, at en EU-borger med hjemmel i opholdsdirektivet opnår samme ret⁸².

Af samme kapitel om begrænsninger i opholdsretten, fremgår det af art. 33, stk. 1, at værtsmedlemsstaten kun kan træffe afgørelse om udvisning som straf eller retlig følgevirkning til en fængselsstraf, hvis betingelserne i art. 27 og 28 er opfyldt. Hvis en afgørelse om udvisning gennemføres mere end to år efter, at den er blevet truffet, skal den berørte medlemsstat efterprøve, om den pågældende unionsborger fortsat udgør en reel trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed, jf. art. 33, stk. 2.

I udvisningsspørgsmålet vedrørende EU-borgere er det således afgørende, om udvisning vil være forenelig med art. 33 sammenholdt med art. 27 og 28 i opholdsdirektivet.

6.3. Praksis fra EU-Domstolen

EU-retten udgøres i høj grad også af Domstolens praksis, hvorfor Domstolens praksis er et uundværligt værktøj i fortolkningen af EU-retten.

Domstolen har ud fra fællesskabsretten løbende præciseret medlemsstaternes mulighed for at begrænse EU-borgeres bevægelighed. Et antal udvalgte domme er refereret og kommenteret nedenfor.

⁸⁰ Efter opholdsdirektivet art. 16 opnår en unionsborger ret til tidsubegrænset ophold efter fem års lovligt ophold i en medlemsstat

⁸¹ Jf. White, Robin C A; Workers, Establishment and Services in The European Union, Oxford 2004, s. 92, jf. EU-ret, s. 532

⁸² *The Substantive Law of The EU*, s. 468

6.3.1. Van Duyn

Domstolen tog første gang stilling til rækkevidden af TEF art. 39, stk. 3⁸³ i Van Duyn-sagen fra 1974⁸⁴. Sagen er om en hollandsk kvinde, der skulle arbejde for Scientology i Storbritannien, men som blev nægtet indrejsetilladelse⁸⁵, da organisationen blev anset som samfundsskadelig. Domstolen understregede, at begrebet den offentlige orden må fortolkes snævert, særligt når hensynet bruges som begrundelse for en afvigelse fra det grundlæggende princip om arbejdskraftens frie bevægelighed⁸⁶. Domstolen fastslog endvidere, at rækkevidden af begrebet den offentlige orden ikke ensidigt kan fastsættes af den enkelte medlemsstat uden fællesskabsinstitutionernes kontrol. Det blev dog fremhævet, at de omstændigheder, der kan berettige anvendelsen af begrebet den offentlige orden, kan være forskellige fra land til land og fra periode til periode, og at der derfor skal indrømmes de nationale myndigheder et skøn indenfor traktatens rammer⁸⁷. Domstolen udtalte derfor, at når en medlemsstats myndigheder har defineret en holdning til en bestemt organisations virksomhed og karakteriseret den som en fare for samfundet, og har truffet administrative foranstaltninger for at hindre denne virksomhed, kan hensynet til den offentlige orden påberåbes, uden at virksomheden også kræves forbudt ved lov og uanset, at der ikke var samme restriktioner mod britiske statsborgere⁸⁸.

6.3.2. Bouchereau

Bouchereau-sagen⁸⁹ er om udvisning af en fransk statsborger fra Storbritannien. Domstolen blev i denne forbindelse forelagt et spørgsmål om betydningen af en tidligere straffedom samt om fortolkningen af den offentlige orden i art. TEF 39, stk. 3⁹⁰. Bouchereau blev taget for ulovlig besiddelse af narkotika og var kort forinden blevet idømt en betinget frihedsstraf for ulovlig besiddelse af narkotika. Domstolen anførte, at de nationale myndigheder må foretage et konkret skøn over, hvad der følger af hensynet til beskyttelse af den offentlige orden, hvilket ikke nødvendigvis falder sammen med det skøn, der har ligget til grund for domfældelsen. Domstolen udtalte således, at en tidligere straffedom kun kan få betydning i det omfang de omstændigheder, der førte til domfældelsen, er udtryk for et personligt forhold, der er en aktuel trussel mod den offentlige orden⁹¹. Domstolen anførte med henvisning til Van Duyn-sagen, at begrebet den offentlige orden skal fortolkes snævert, men at de særlige omstændigheder, der kan berettige anvendelsen af den offentlige orden, kan være forskellige fra land til land og fra periode til periode. Herefter udtaler Domstolen:

”...som begrundelse for visse indskrænkninger i de af fællesskabsretten omfattede personers ret til fri bevægelighed forudsætter en national myndigheds henvisning til begrebet den offentlige orden under alle omstændigheder, at der, ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn”⁹².

⁸³ Nu TEUF art. 45, stk. 3

⁸⁴ *Sag 41/74*

⁸⁵ Sagen vedrører således ikke udvisning, men afvisning, men vurderingen af begrebet den offentlige orden er den samme

⁸⁶ *Van Duyn, præmis 18*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Van Duyn, præmis 19-24*

⁸⁹ *Sag 30/77*

⁹⁰ Nu TEUF art. 45, stk. 3

⁹¹ *Bouchereau, præmis 27-28*

⁹² *Bouchereau, præmis 35*

Udtalelsen fra Domstolen er et godt eksempel på, at Domstolen anvender en dynamisk fortolkningsstil. Domstolen foretager en ny fortolkning, idet den forstyrrelse, som en lovovertrædelse indebærer, ikke er fuldt tilstrækkelig til at være en forstyrrelse af den offentlige orden, men at der ydermere skal være *en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn*.

6.3.3. Adoui og Cornuaille

I Adoui og Cornuaille-sagen⁹³ anlagde Domstolen en snævrere fortolkning af begrænsningen i TEF art. 39, stk. 3⁹⁴ og art. 3 og 9 i direktiv 64/221⁹⁵ end i Van Duyn-sagen. Sagen omhandler to franske kvinder, der fik afslag på opholdstilladelse i Belgien, da deres adfærd fandtes at være i strid med den offentlige orden, da de arbejdede som servitricer i en sædelig mistænkelig bar. Den belgiske lovgivning indeholdt ikke noget forbud mod prostitution som sådan, men foreskrev straf for visse accessoriske handlinger i forbindelse med prostitution så som tredjemands udnyttelse af prostitution og visse former for opfordring til utugt⁹⁶. Domstolen fandt, at når Belgien ikke havde repressive foranstaltninger eller andre egentlige og effektive foranstaltninger til bekæmpelse af den udviste adfærd overfor sine egne statsborgere, kunne medlemsstaten ikke påberåbe sig hensynet til den offentlige orden i forbindelse med udvisning af de to franske kvinder⁹⁷. Domstolen fastslog med henvisning til Bouchereau-sagen, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig hensynet til den offentlige orden som begrænsning i den frie bevægelighed, medmindre der foreligger en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn⁹⁸.

I forlængelse heraf udtalte Domstolen:

”Selv om medlemsstaterne ikke efter fællesskabsretten er forpligtet til indbyrdes at anvende en ensartet værdiskala for bedømmelsen af den adfærd, som kan være i strid med den offentlige orden, kan adfærden ikke være så alvorlig, at den begrunder indrejse- eller opholdsrestriktioner på en medlemsstats område overfor en statsborger fra en anden medlemsstat, når medlemsstaten ikke træffer repressive foranstaltninger eller andre egentlige og effektive foranstaltninger til bekæmpelse af den udviste adfærd over for sine egne statsborgere”⁹⁹.

Domstolen ses her at indtage en anden holdning end den anførte i Van Duyn-sagen, idet Domstolen fastslår, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig hensynet til den offentlige orden, når medlemsstaten ikke træffer lignende foranstaltninger overfor sine egne statsborgere. Udviklingstendensen i Domstolens praksis må siges at gå i retning af en stadig snævrere fortolkning end den, der oprindeligt blev anlagt.

6.3.4. Calfa

Calfa-sagen fra 1999¹⁰⁰ illustrerer de hensyn, som Domstolen gennem sin hidtidige praksis har fastslået skal indgå i en afgørelse om udvisning af en EU-borger. Calfa var en italiensk kvinde, som

⁹³ Sag 115 og 116/81

⁹⁴ Nu TEUF art. 45, stk. 3

⁹⁵ Nu ophævet og erstattet af direktiv 2004/38/EF

⁹⁶ Adoui og Cornuaille, præmis 6

⁹⁷ Adoui og Cornuaille, præmis 8

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Sag C-348/96

blev fundet skyldig i besiddelse og brug af euforiserende stoffer under en ferie på Kreta. Hun blev idømt en fængselsstraf på tre måneder og blev samtidig udvist på livstid fra græsk område. Den idømte straf fulgte af græsk lovgivning, der foreskrev, at såfremt en udlænding blev dømt for overtrædelse af loven om euforiserende stoffer, skulle der ske udvisning på livstid, medmindre der var vægtige grunde, navnlig af familiemæssig karakter, der talte imod en udvisning. Domstolen fastslog med henvisning til tidligere praksis, at en EU-borger, der rejser som turist, også er omfattet af retten til fri bevægelighed, da denne anses som modtager af en tjenesteydelse. En livsvarig udvisning udgør derfor en hindring for den frie bevægelighed. Ved vurderingen af hvorvidt en udvisning alligevel kunne begrundes i hensynet til den offentlige orden, henviste Domstolen til den tidligere nævnte praksis, herunder Van Duyn, Bouchereau og Adoui og Cornuaille og anførte, at begrebet kan påberåbes, når der foreligger en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn¹⁰¹. Domstolen erkendte, at brugen af euforiserende stoffer kan være til fare for samfundet, men bemærkede samtidig, at begrebet den offentlige orden skal fortolkes snævert. Herefter udtalte Domstolen:

”Direktivets (64/221¹⁰²) art. 3 bestemmer således, at forholdsregler vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed, der har til virkning at begrænse en anden medlemsstats statsborgeres ophold, udelukkende bør støttes på *den pågældendes personlige forhold*. Desuden kan straffedomme alene ikke uden videre begrunde disse forholdsregler”¹⁰³.

Som følge heraf kunne der kun træffes udvisningsafgørelse overfor Calfa, såfremt hendes personlige adfærd, udover hendes overtrædelse af loven om euforiserende stoffer, udgjorde en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn.

6.3.5. Jipa

Unionsborgerskabet i TEF art. 18¹⁰⁴ og opholdsdirektivets art. 27 blev fortolket i en præjudiciel afgørelse fra Domstolen fra 2008 om den rumænske statsborger Jipa¹⁰⁵. Jipa var blevet hjemsendt til Rumænien under henvisning til, at han havde ulovligt ophold i Belgien. De rumænske myndigheder ønskede derfor at pålægge ham et forbud mod at rejse til Belgien i en periode på maksimalt tre år, hvorfor de ønskede oplyst, om TEF art. 18 og opholdsdirektivets art. 27 var til hinder for en sådan national ordning. Domstolen bemærkede i første omgang, at Jipa som rumænsk statsborger også er unionsborger ifølge TEF art. 17, stk. 1¹⁰⁶, og derfor kan påberåbe sig de rettigheder, der er knyttet til denne status, herunder overfor sit oprindelsesland, og navnlig den ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som er fastsat i TEF art. 18¹⁰⁷. Domstolen præciserede herefter, at retten til fri bevægelighed både omfatter en ret til indrejse i en anden medlemsstat og en ret til at forlade oprindelsesmedlemsstaten, men at denne ret ikke er ubetinget, da den kan være undergivet de begrænsninger, der er fastsat i traktaten og gennemførelsesbestemmelserne hertil¹⁰⁸. Domstolen gennemgår herefter de betingelser, der er fastslået i Domstolens praksis, og udtaler afslutningsvis:

¹⁰¹ *Calfa, præmis 18-21*

¹⁰² Nu ophævet og erstattet af direktiv 2004/38/EF

¹⁰³ *Calfa, præmis 24*

¹⁰⁴ Nu TEUF art. 21, stk. 1

¹⁰⁵ *Sag C-33/07*

¹⁰⁶ Nu TEUF art. 20, stk. 1

¹⁰⁷ *Jipa, præmis 17*

¹⁰⁸ *Jipa, præmis 18-21*

”...en foranstaltning, der begrænser udøvelsen af retten til fri bevægelighed, (skal) vurderes på grundlag af betragtninger, som er specifikke for beskyttelsen af den offentlige orden og sikkerhed i den medlemsstat, der vedtager foranstaltningen. Den omhandlede foranstaltning kan således ikke - således som det er tilfældet i hovedsagen - alene begrundes med hensyn, som en anden medlemsstat har påberåbt sig som begrundelse for en afgørelse om udsendelse af en fællesskabsborger fra denne medlemsstat”¹⁰⁹.

Domstolen konkluderer, at en national ordning, der begrænser den frie bevægelighed kan tillades,

”...forudsat dels at den pågældende statsborgers personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn, dels *at den påtænkte indskrænkende foranstaltning er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, som den forfølger, og ikke går videre end nødvendigt for at nå dette mål*. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet i den sag, som den har fået forelagt”¹¹⁰.

Det, der kommer til udtryk her, er princippet om proportionalitet. Proportionalitetsprincippet er fastslået som et almindeligt EU-retligt princip af Domstolen¹¹¹ og er traktatfæstet i TEU art. 5, hvorfor såvel EU-regler som nationale foranstaltninger skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

6.3.6. Sammenfatning af EU-Domstolens praksis

Domstolen har igennem årene haft en væsentlig betydning for udviklingen af EU-retten gennem sin praksis, der ofte har haft retsskabende karakter. Det er blandt andet de af Domstolen skitserede rammer, der blev kodificeret i opholdsdirektivet i 2004.

Det gentages i Domstolens afgørelser, at begrebet den offentlige orden skal fortolkes snævert, når hensynet hertil bruges som begrundelse for en afvigelse fra det grundlæggende princip om den frie bevægelighed. Det fastslås imidlertid, at i fortolkningen af begrebet den offentlige orden er medlemsstaterne overladt et skøn indenfor traktatens rammer, og at de omstændigheder, der kan berettiggende anvendelsen af begrebet den offentlige orden, kan være forskellige fra land til land og fra periode til periode¹¹². Fastslået i Domstolens praksis er, at skal begrebet den offentlige orden anvendes, skal der udover den forstyrrelse en lovovertrædelse er, også være en reel, umiddelbar og tilstrækkelig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn. Herved forstås bl.a., at truslen skal være til stede på det tidspunkt, hvor den restriktive foranstaltning vedtages. En tidligere straffedom må således kun tages i betragtning, såfremt de omstændigheder, der førte til den pågældende dom, er udtryk for en personlig adfærd, der indebærer en aktuel trussel mod den offentlige orden. De omstændigheder og den trussel, der begrunder begrænsninger i opholdsretten må udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd, hvilket nødvendigvis kræver en individuel vurdering af den enkeltes lovovertrædelse¹¹³. Således kan restriktive foranstaltninger ikke alene begrundes med hensyn, som en anden medlemsstat har fremført¹¹⁴.

¹⁰⁹ *Jipa, præmis 25*

¹¹⁰ *Jipa, præmis 30*

¹¹¹ *Jf. Internationale Handelsgesellschaft*

¹¹² *Jf. Van Duyn, Bouchereau, Jipa*

¹¹³ *Jf. Calfa*

¹¹⁴ *Jf. Jipa*

Det kan endvidere udledes af Domstolens praksis, at der ikke må ske diskrimination mellem en medlemsstats egne borgere og andre EU-borgere. Skal en adfærd begrunde en indrejse- eller opholdsrestriktion, skal samme adfærd søges bekæmpet overfor medlemsstatens egne statsborgere. Anvendelsen af begrænsninger i opholdsretten skal finde sted under overholdelse af de grænser, der er fastsat i fællesskabsretten og i overensstemmelse med dens almindelige principper, herunder forbuddet mod forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet. Proportionalitetsprincippet indebærer, at de nationale foranstaltninger, der træffes, skal være hensigtsmæssige og nødvendige med henblik på at nå det forfulgte formål. Der skal således foretages en vurdering af, om den aktuelle trussel mod den offentlige orden er af en sådan karakter, at den kan begrunde udvisning. Proportionalitetsvurderingen betyder i praksis, at sager om udvisning af EU-borgere efter udlændingelovens bestemmelser i en del tilfælde vil kunne få et andet udfald end tilsvarende sager med andre udlændinge¹¹⁵.

Det er imidlertid vanskeligt at udlede mere specifikke anvisninger af Domstolens praksis. Domstolen lægger sig ikke fast på, hvornår en personlig adfærd udgør en tilstrækkelig alvorlig trussel. Der er ingen retningslinjer for hvilke kriminalitetsformer, der kan retfærdiggøre udvisning, eller hvordan proportionalitetsafvejningen skal foretages. Det er derfor de nationale domstole, der skal foretage den konkrete afvejning af de relevante hensyn i den enkelte sag om udvisning af en EU-borger, og det må konstateres, at der er overladt et betydeligt skøn til de nationale domstole.

6.4. Kommissionens meddelelse af 2. juli 2009

Ved opholdsdirektivets affattelse i 2004 blev det anført i art. 39, at Kommissionen senest fire år senere skulle fremlægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet om medlemsstaternes gennemførelse og anvendelse af opholdsdirektivet. Rapporten¹¹⁶ konkluderede, at gennemførelsen af opholdsdirektivet samlet set var skuffende. Ikke en eneste medlemsstat havde effektivt og korrekt gennemført opholdsdirektivet i sin helhed, og ikke en eneste artikel i direktivet var blevet gennemført effektivt og korrekt i alle medlemsstater. Navnlig opholdsdirektivets kapitel VI om begrænsninger i indrejse- og opholdsretten var gennemført utilstrækkeligt og ufuldstændigt. Kommissionen valgte derfor at udstikke retningslinjer for anvendelsen af opholdsdirektivet i en meddelelse af 2. juli 2009¹¹⁷. Retningslinjerne har til formål at præcisere, konkretisere og eksemplificere bestemmelserne i opholdsdirektivet, således at medlemslandene kunne tilpasse deres lovbestemmelser og administrative praksis til opholdsdirektivet og til Domstolens afgørelser.

Kommissionen indleder meddelelsen med at fastslå, at fri bevægelighed for personer er en del af EU's grundlag, hvorfor de bestemmelser, der giver denne frihed, skal fortolkes bredt, mens undtagelser fra dette princip skal fortolkes strengt. Kommissionen fastslår, at foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed udelukkende kan begrundes i vedkommendes personlige adfærd, og at den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel mod en af værtsmedlemsstatens samfunds grundlæggende interesser.

Herefter følger anvisninger, der er relevante for medlemsstaternes anvendelse af opholdsdirektivet. Kommissionen vælger blandt andet at understrege, at en tidligere straffedom kun må tages i betragtning, såfremt de omstændigheder, der førte til den pågældende dom, er udtryk for en personlig adfærd, der indebærer en *aktuel* trussel mod den offentlige orden. Der skal således tages hensyn til

¹¹⁵ *Udlændingeret*, s. 279

¹¹⁶ KOM (2008) 840

¹¹⁷ KOM (2009) 313

risikoen for ny kriminalitet, men det er ikke tilstrækkeligt, at der er en svag mulighed for nye overtrædelser. Kommissionen anfører i sine retningslinjer, at myndighederne i deres beslutning, skal vurdere den pågældendes adfærd i fremtiden, og at man i denne vurdering kan tage hensyn til følgende faktorer:

- Overtrædelsernes art
- Deres hyppighed
- Den skade, de har forvoldt

Lovovertrædelsernes grovhed og hyppighed skal udgøre et væsentligt element i vurderingen¹¹⁸.

Kommissionen fremhæver også, at såfremt det er fastslået, at vedkommendes personlige adfærd udgør en trussel, der er tilstrækkelig alvorlig til at berettige en restriktiv foranstaltning, skal de nationale myndigheder foretage en proportionalitetsvurdering, hvor der skal tages hensyn til følgende faktorer:

- Graden af fare for samfundet som følge af en udlændings tilstedeværelse på den pågældende medlemsstats område
- De pågældende aktiviteter art, deres hyppighed, kumulative fare og den skade, de har forvoldt
- Hvor lang tid, der er gået, siden handlingerne blev begået og den pågældende persons adfærd

Det opsummeres endvidere i meddelelsen, at i relation til proportionalitetsvurderingen skal den pågældendes personlige og familiemæssige forhold vurderes nøje.

6.5. Anvendelsen af EMRK i EU-retten

Alle medlemsstaterne i EU har tiltrådt EMRK og er derfor som nationalstater forpligtet af afgørelser fra EMD og underlagt dennes kontrol. Danmark har inkorporeret EMRK i den nationale lovgivning, men EMRK anses også som en del af EU-retten og bliver derfor relevant ved fortolkningen og anvendelsen af EU-retten.

Det fremgår af EMRK art. 59, at EMRK kun kan tiltrædes af medlemmer af Europarådet (ER). Af ER's statut fremgår, at ER's medlemskreds er europæiske stater. EU har ikke tiltrådt EMRK, og det er derfor ikke muligt at klage til EMD over handlinger eller undladelser, der kan tilskrives unionen, og EU kan ikke direkte blive kontrolleret af EMD.

Imidlertid indgår EMRK, og de rettigheder der garanteres i den, som grundlæggende rettigheder i EU-retten. Domstolen udtalte i 1996, at EU ikke havde kompetence til at indgå en traktat som EMRK¹¹⁹. Domstolen har imidlertid anset EMRK som en integreret del af EU-retten, selv om Domstolen har udtalt, at EU ikke kunne ratificere EMRK. Ifølge Domstolen skal EU-retten fortolkes i overensstemmelse med EMRK, og medlemsstaterne skal respektere de grundlæggende rettigheder, herunder EMRK, når de anvender EU-retten. Emnet om anvendelse af EMRK er behandlet i ERT-sagen¹²⁰:

¹¹⁸ KOM (2009) 313, s. 12

¹¹⁹ Udtalelse 2/94, EMRK, Saml. 1996 I-1759

¹²⁰ Sag C-260/89

”.. ifølge Domstolens faste praksis hører disse grundrettigheder til de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte. I den forbindelse lægger Domstolen de forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne til grund samt de anvisninger i form af internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt (jf. bl.a. dom af 14.5.1974, sag 4/73, Nold, Sml. s. 491, præmis 13). EMRK er herved af særlig betydning (jf. bl.a. dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 18). Det følger heraf, som Domstolen har bekræftet det i dom af 13. juli 1989 (sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 19), at foranstaltninger, som er uforenelige med overholdelsen af de ved konventionen anerkendte og sikrede menneskerettigheder, ikke er tilladte i Fællesskabet”¹²¹.

Der har således udviklet sig en retstilstand, hvor Domstolen har set det som sin opgave at sikre, at EU-institutionerne respekterer de grundlæggende rettigheder, herunder EMRK. Domstolen har i stigende grad henvist til EMRK i sine afgørelser, og siden Maastricht-traktaten har der været en eksplicit henvisning til EMRK. I dag har EU også eksplicit kompetence til at tiltræde EMRK, jf. TEU art. 6, stk. 2.

6.5.1. EU-Domstolens anvendelse af EMRK i ud- og afvisningssager

I forbindelse med ud- og afvisningssager af udlændinge har Domstolen udtalt, at EU-rettens regler skal fortolkes i overensstemmelse med EMRK. Spørgsmålet var fremme i Carpenter-sagen¹²², der omhandler en britisk statsborgers filippinske ægtefælle, der blev meddelt afslag på familiesammenføring med henvisning til, at hun havde haft ulovligt ophold i England efter udløbet af hendes turistvisum. Hendes ægtefælle, Mr. Carpenter, leverede tjenesteydelser til firmaer i andre medlemsstater og rejste jævnligt til andre medlemsstater som led i sit arbejde. Ifølge Domstolen var han derfor omfattet af EU-rettens regler om fri udveksling af tjenesteydelser. I forbindelse med disse forretningsrejser hjalp Mr. Carpenters ægtefælle med at passe hans tre børn fra et tidligere ægteskab. Domstolen fandt derfor, at nægtelse af opholdstilladelse til ægtefællen ville få negative konsekvenser for deres familieliv og dermed også for betingelserne for Mr. Carpenters udøvelse af en grundlæggende frihed ifølge EU-retten. Domstolen fandt, at friheden (til fri bevægelighed) ikke ville få fuld gennemslagskraft, hvis Mr. Carpenter blev afskåret fra retten til at udøve den fri bevægelighed som følge af hindringer opstillet i hans oprindelsesland for hans ægtefælles indrejse og ophold¹²³. Domstolen udtalte:

”Beslutningen om at udvise Mary Carpenter udgør en indgriben i Peter Carpenters udøvelse af hans ret til respekt for familielivet i henhold til artikel 8 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950. Denne ret er en af de grundlæggende rettigheder, som ifølge Domstolens faste praksis – der i øvrigt på ny er bekræftet i præambelen til den europæiske fælles akt og i art. 6, stk. 2 EU – er beskyttet i fællesskabsretten”¹²⁴.

Domstolen påtager sig herved at håndhæve EMRK art. 8 i forhold til en medlemsstat, hvilket i dette tilfælde giver en ny dimension til EU-opholdsretten og de afledte rettigheder for EU-borgeres familiemedlemmer.

¹²¹ ERT, præmis 41

¹²² Sag 60/00

¹²³ Carpenter, præmis 39

¹²⁴ Carpenter, præmis 41

6.5.2. EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder

EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder blev ved Lissabon-traktaten gjort til en del af unionens retsgrundlag, da Charteret fik traktatrang. I TEU art. 6, stk. 1 konstateres det, at Charteret har samme juridiske værdi som traktaterne – dog fulgt af det udtrykkelige forbehold, at dette ikke udvider unionens kompetencer ifølge traktaterne. Charteret skaber således ingen nye kompetencer eller opgaver for EU og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne, jf. Charterets art. 51, stk. 2. Materielt skabes der ikke nye rettigheder i Charteret, idet de rettigheder, det formulerer, stort set er gældende ret i kraft af Domstolens praksis. Det antages endvidere, at Charteret næppe rummer rettigheder, som Domstolen ikke kunne have erklæret for grundlæggende rettigheder ud fra de kriterier, Domstolen hidtil har benyttet¹²⁵. At Charteret ikke tilføjer nye rettigheder må antages at være begrundet i, at dets rettigheder ligger tæt op af de rettigheder, der findes i EMRK, og som alle medlemslandene allerede har tilsluttet sig. Nogle rettigheder vil på denne baggrund være beskyttet i såvel medlemsstaternes forfatning, EMRK og EU's Charter. Eksempelvis svarer Charterets art. 7 til EMRK art. 8., og det fastslås i Charterets art. 52, stk. 3, at i det omfang, Charteret indeholder rettigheder, der svarer til rettigheder i EMRK, skal de have samme betydning og omfang, som i konventionen. I art. 53 bestemmes det yderligere, at beskyttelsesniveauet i Charteret mindst svarer til EMRK. De i Charteret indeholdte rettigheder findes ikke på det foreliggende grundlag at yde bedre beskyttelse på områder, der har relevans for specialet.

7. Dansk domstolspraksis i forhold til udvisning af EU-borgere

Der er ingen særskilte regler i EU-opholdsbekendtgørelsen om udvisning af EU-borgere, hvorfor udvisning af en EU-borger finder sted efter udlændingelovens bestemmelser herom. Det centrale spørgsmål bliver således, i hvilket omfang disse regler kan finde anvendelse på en EU-borger, da princippet om EU-rettens forrang, som bestemt i udlændingelovens § 2, stk. 3 medfører, at de danske regler kun kan finde anvendelse i det omfang, de ikke strider mod EU-retten. Til nærmere belysning af spørgsmålet, gennemgås et antal domme, der involverer en EU-borger, og hvor der i forbindelse med straffesagens behandling er blevet nedlagt påstand om udvisning. Fokus er rettet mod afgørelser, hvor den pågældende har været i Danmark i kortere tid, og hvor der for det begåede forhold er idømt en korterevarende fængselsstraf, da disse afgørelser giver det bedste sammenligningsgrundlag i forhold til administrative afgørelser om udvisning af EU-borgere.

7.1. U 2008.2079Ø (bedrageri på vandrerhjem)

Sagen er om en spansk statsborger, der over en periode på knap to år havde begået bedrageri for i alt 18.000 kr. i forbindelse med 13 ophold på forskellige vandrehjem i Danmark - og i samme periode havde gjort sig skyldig i tre forhold af falsk anmeldelse. Byretten idømte ham fire måneders fængsel og udvisning af Danmark med indrejseforbud i fem år, jf. udlændingelovens § 24, nr. 2.

Landsretten udtalte: ”Den kriminalitet, som tiltalte har begået, vedrører i sin helhed overtrædelser af straffeloven. Tiltalte har under flere kortvarige ophold her i landet gennem en periode på næsten 2 år systematisk og planlagt begået bedragerier i 13 tilfælde under anvendelse af opdigtede navne og stjålne kreditkort. Endvidere har han i 3 tilfælde i falsk navn indgivet falske anmeldelser til politiet

¹²⁵ EU-ret, s. 211

om at være udsat for tyverier, hvorunder han bl.a. fik frastjålet sit pas og andre identitetspapirer, og disse overtrædelser må antages at have haft til formål at sløre gennemførelsen af bedragerierne. Den af tiltalte udviste professionelle adfærd findes herefter at udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Udvisning af tiltalte, der er uden tilknytning til Danmark, med indrejseforbud i 5 år, findes ikke at være i strid med proportionalitetsprincippet. Udvisning vil derfor kunne anvendes, uanset at tiltalte er unionsborger i Den Europæiske Union. Herefter, og da betingelserne for udvisning efter udlændingelovens § 24, nr. 2, ligeledes er opfyldt, tiltrædes byretsdommens bestemmelse om udvisning og om indrejseforbuddets varighed, jf. udlændingelovens § 32, stk. 2, nr. 2.”

I dommen ses hvorledes landsretten - efter at have fundet at betingelserne for udvisning ifølge den danske udlændingelov var opfyldt - foretog en vurdering af vedkommendes personlige adfærd i forhold til betingelserne i opholdsdirektivets art. 27. Retten inddrog i sin afgørelse lovovertrædernes grovhed og hyppighed samt måden (systematisk og planlagt) hvorpå de kriminelle forhold var begået. Retten foretog ligeledes en proportionalitetsvurdering, hvor personens (manglende) tilknytning til Danmark blev vurderet overfor den ”udviste professionelle adfærd”.

7.2. U 2009.813H (litauer med russer-pose)

Denne sag omhandler en litauisk statsborger, der samme dag han indrejste i Danmark stjal varer til en samlet værdi af 4.700 kr. ved anvendelse af en såkaldt russerpose¹²⁶. Han blev i byretten idømt 30 dages fængsel og udvist af Danmark med indrejseforbud i fem år, jf. udlændingelovens § 24, nr. 2.

Landsretten stadfæstede dommen, og Højesteret kunne ligeledes tiltræde, at betingelserne for at udvise pågældende efter udlændingelovens § 24, nr. 2, jf. § 26, var opfyldt. Højesteret foretog herefter en vurdering af, hvorvidt en udvisning ville være forenelig med opholdsdirektivet og udtalte:

”T begik tyveriet samme dag, som han var ankommet til Danmark. Med denne bemærkning og i øvrigt af de grunde, der er anført af landsretten, tiltræder Højesteret, at hans kriminalitet er udtryk for en adfærd, som udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, jf. opholdsdirektivets art. 27, stk. 2, 2. led. Dette bestyrkes af det for Højesteret oplyste om de straffe, han tidligere er idømt i Litauen. Da tiltalte ikke har nogen tilknytning til Danmark, kan udvisning med indrejseforbud i fem år ikke anses for stridende mod proportionalitetsprincippet i direktivets art. 27, stk. 2, 1. led sammenholdt med art. 28, stk. 1.”

Her ses, hvorledes Højesteret - efter at have fundet, at betingelserne for udvisning ifølge den danske udlændingelov var opfyldt - foretog en vurdering af vedkommendes personlige adfærd i forhold til opholdsdirektivets bestemmelser. Det fremgår af dommen, at Højesteret finder, at vedkommendes kriminalitet er udtryk for en adfærd, som udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse, idet man har en formodning om, at kriminaliteten har været planlagt, da forholdet blev begået kort tid efter vedkommendes indrejse og ved anvendelse af en russerpose. Højesterets konkrete afvejning i forhold til proportionalitetsprincippet kommer til udtryk, da man ikke finder en udvisning uproportional i forhold til personens korte opholdstid i Danmark og personens manglende tilknytning til Danmark.

¹²⁶ Navn for en pose, der indvendigt er forsynet med stanniol eller lignende med henblik på at omgå butiksalarmen.

Rigsadvokaten har efter dommens afsigelse udtalt, at ifølge hans opfattelse af Højesterets præmisser, har de nævnte forstraffe ikke haft afgørende betydning for spørgsmålet om udvisning, men at Højesteret må antages at have lagt vægt på tyveriets professionelle karakter, herunder at tyveriet blev begået samme dag, som tiltalte ankom til Danmark¹²⁷. Rigsadvokaten udtalte imidlertid også, at spørgsmål om udvisning i sager af samme karakter fremover også vil bero på en konkret vurdering af de enkelte omstændigheder, således at det i den forbindelse ikke i sig selv vil være afgørende, om den pågældende lovovertrædelse er begået i umiddelbar tilknytning til udlændingens ankomst til Danmark.

7.3. U 2009.808H (vold mod buschauffør)

Sagen omhandler en britisk statsborger, der efter at have slået og spyttet på en buschauffør blev idømt 60 dages fængsel samt udvisning med indrejseforbud i fem år, jf. § 24, nr. 1, jf. § 22, nr. 6. Vedkommende havde haft EU-opholdstilladelse i Danmark i 16 måneder, da episoden udspillede sig, og både hans forældre og bror var også bosat i Danmark. Byretten udtalte:

”Påstanden om udvisning tages i medfør af de påberåbte bestemmelser til følge som nedenfor bestemt, idet udlændingelovens § 26 ikke findes til hinder herfor. Retten har herved lagt vægt på, at der efter karakteren af den udøvede vold er en konkret og aktuel trussel mod den offentlige orden, ligesom den tiltalte kun har opholdt sig en kort periode i Danmark.”

Dommen blev i sin helhed stadfæstet af landsretten med fem dommere mod en.

Højesteret udtalte, at der i forhold til udvisningsspørgsmålet skulle foretages en afvejning af på den ene side vedkommendes tilknytning til Danmark og herboende personer og på den anden side karakteren af det begåede enkeltstående voldsforhold. Højesteret fandt på denne baggrund, at der var hensyn, jf. § 26, stk. 2, som talte afgørende imod en udvisning.

Højesteret ses her at foretage en anden afvejning af de udvisningsbegrænsende hensyn i udlændingelovens § 26, stk. 1. Højesteret lægger vægt på, at den britiske statsborger havde været i Danmark i 16 måneder, da voldsforholdet blev begået, og at hans familie på det tidspunkt også havde emigreret til Danmark. I afvejningen blev der også lagt vægt på det begåede forholds karakter, da man udtaler, at voldsforholdet blev begået som *”en spontan reaktion på, at buschaufføren ikke ville tillade, at en af T’s venner medbragte en flaske spiritus i bussen og i forbindelse hermed nægtede at køre videre og lukkede bussens døre”*.

I den konkrete vurdering finder Højesteret således, at den britiske statsborgers opholdstid og tilknytning til Danmark og herboende personer vejer tungere end karakteren af voldsforholdet og altså taler afgørende imod en udvisning, som bestemt i § 26, stk. 2. Højesteret udtaler afslutningsvis:

”Det bemærkes, at udvisning efter Højesterets opfattelse også ville være i strid med proportionalitetsprincippet i artikel 27, stk. 2, sammenholdt med artikel 28, stk. 1, i opholdsdirektivet”.

Højesteret viser dermed, at man er opmærksomme på Danmarks EU-retlige forpligtelser, men ved blot at lave en bemærkning herom, viser Højesteret også, at man i sin tilgang til udvisningsspørgsmål først og fremmest foretager en vurdering i forhold til de nationale regler.

¹²⁷ Rigsadvokaten informerer nr. 1/2009

7.4. U 2010.1268Ø (bedrageri med falske flaskeboner)

Sagen omhandler en rumæner, der havde fremvist falske flaskeboner i Kvickly, og derved gjort sig skyldig i bedrageri for i alt 1.245 kr. samt forsøg på samme ved at være i besiddelse af falske flaskeboner til en værdi af i alt 622,50 kr. Pågældende blev idømt 30 dages fængsel og udvist af Danmark med indrejseforbud i seks år, jf. udlændingelovens § 24, nr. 2. Byretten lagde til grund, at pågældendes bedrageri og bedrageriforsøg havde en professionel karakter og vedrørte ”*et ikke ubetydeligt beløb*”. Byretten fandt, at personens kriminalitet var udtryk for en adfærd, som udgjorde en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse, hvorfor udvisning fandtes forenelig med opholdsdirektivet.

Dommen blev anket til landsretten med påstand om frifindelse for påstanden om udvisning. Landsretten kunne tiltræde, at betingelserne for at udvise tiltalte efter udlændingelovens § 24, nr. 2, jf. § 26, stk. 1, var opfyldt. I landsrettens vurdering af, hvorvidt en udvisning var forenelig med opholdsdirektivets art. 33 sammenholdt med art. 27 og 28, kunne det tiltrædes, at pågældendes kriminalitet var udtryk for en adfærd, som udgjorde en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berørte en grundlæggende samfundsinteresse, jf. opholdsdirektivets art. 27, stk. 2, 2. led. Det var for retten oplyst, at bedrageriforholdet var begået den 25. november 2009, at personen var indrejst i Danmark i marts 2009, at han i april mødte sin herboende kæreste, som han fortsat boede sammen med, og at han i juli samme år var dømt for dokumentfalsk. Landsretten stadfæstede dommen under henvisning til, at tiltaltes ophold i Danmark havde været kortvarigt, og at hans tilknytning til landet i øvrigt var begrænset. Landsretten fandt ikke, at et indrejseforbud i seks år kunne anses for stridende mod proportionalitetsprincippet i art. 27, stk. 2, 1. led sammenholdt med art. 28, stk. 1.

Til forskel fra Højesterets afgørelse om den britiske statsborger, finder landsretten i den samlede vurdering af de konkrete hensyn i denne sag, at vedkommendes kriminalitet var udtryk for en sådan alvorlig adfærd, at den kunne retfærdiggøre en udvisning, også selv om vedkommende havde opholdt sig i Danmark i flere måneder, og med landsretten ord havde fået ”en herboende kæreste”. Om der i dette ordvalg ligger, at kæresten var dansk statsborger, eller om det skal forstås således, at kæresten også var rumænsk statsborger, men bosat i Danmark, uddybes ikke. Det fremgår ikke af dommen, hvorledes og om landsretten tillægger dette kæresteforhold nogen betydning i vurderingen af tiltaltes tilknytning til Danmark og til herboende personer, og om hvorvidt en udvisning under de omstændigheder ville være forenelig med de udvisningsbegrænsende hensyn i § 26 og EMRK art. 8.

7.5. Sammenfatning af dansk domstolspraksis

Dommene giver indblik i, hvorledes de danske domstole i straffesager anvender udlændingelovens bestemmelser om udvisning, når udlændingen er en EU-borger, der har opholdt sig i Danmark i kortere tid. Det kan konstateres, at domstolene på systematisk vis først forholder sig til betingelserne i de danske regler om udvisning og, såfremt reglerne ikke er til hinder for udvisning, dernæst foretager en vurdering af udvisningsspørgsmålet i forhold til de EU-retlige regler. Denne retskildeanvendelse viser, at domstolene på trods af EU-rettens forrang først og fremmest griber til de nationale regler for herefter at supplere med en EU-retlig prøvelse. Der ses desuden en tilbageholdenhed med at anvende EMRK, da dommene, i de tilfælde, hvor det kunne være relevant, ikke indeholder præmisser, hvor man forholder sig til de menneskeretlige normer og forpligtelser.

I den EU-retlige prøvelse skal det undersøges, om den personlige adfærd udgør ”en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse”. I hver af de refererede domme bliver den enkeltes personlige adfærd derfor vurderet, og faktorer som lovovertrædelsens art, grovhed, hyppighed og forvoldte skade inddrages i en afvejning. Ud fra disse faktorer foretager domstolene et konkret skøn for at vurdere, om adfærden har været tilstrækkelig alvorlig til at berettige en udvisning.

Ser man nærmere på den beløbsmæssige størrelse af den begåede berigelseskriminalitet, forekommer der at være en forholdsvis lav tolerance-grænse. I dansk domstolspraksis tillægger man tilsyneladende den beløbsmæssige størrelse af det begåede forhold mindre vægt i den samlede afvejning end eksempelvis den måde, hvorpå forholdet er begået. Det bliver således vurderet, hvorvidt forholdet har ”professionel karakter” eller er sket ”som en spontan reaktion”.

Den tidsmæssige faktor ses at blive tillagt ganske afgørende vægt, idet personens indrejsetidspunkt i Danmark konsekvent bliver anført og inddraget i vurderingen. EU-borgerens tilknytning til Danmark og personlige og familiemæssige forhold indgår ligeledes i dommene til en afvejning af, om en udvisning vil være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Domstolene viser ikke med den beskrevne systematik, at EU-retten har forrang for den nationale ret, men det kan konstateres, at domstolene i de enkelte afgørelser udøver et konkret skøn under inddragelse af de hensyn, der følger af EU-retten.

8. Højesterets kendelser af 31. marts 2011

Den 31. marts 2011 afsagde Højesteret fire kendelser i sager, hvor US administrativt havde truffet afgørelse om udvisning af EU-borgere. For at sikre udvisningen var de pågældende personer blevet frihedsberøvet i medfør af udlændingelovens § 36, stk. 1.

En udlænding, der er frihedsberøvet efter § 36 skal - medmindre den pågældende forinden løslades - stilles for en dommer inden tre døgn, jf. § 37, for at få prøvet frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse.

I de fire kendelser udtaler Højesteret, at personer, der underkastes frihedsberøvelse i henhold til udlændingeloven, med hensyn til domstolskontrol ikke bør være ringere beskyttet end personer, der undergives anden administrativ frihedsberøvelse. Ifølge Højesteret, er der med bestemmelsen lagt op til en domstolskontrol af samme intensitet som domstolskontrol i henhold til grundlovens § 71, stk. 6.

Højesteret udtaler endvidere: ”.. selv om beslutningen om frihedsberøvelse sker for at sikre gennemførelsen af udvisningsafgørelsen, og selv om gyldigheden af denne ikke kan prøves under en sag om frihedsberøvelse i henhold til § 37, skal kontrol af frihedsberøvelsens lovlighed indebære en vis prøvelse af grundlaget for afgørelsen”.

Højesteret finder herefter, at prøvelsen efter § 37 skal omfatte en rimelig sandsynliggørelse af, at det grundlæggende faktum er fastslået med rette efter de foreliggende oplysninger. Prøvelsen vil derfor indebære, at retten skal tage stilling til, om betingelserne for at udvise på dette grundlag må anses som opfyldt og herunder prøve den retlige subsumtion og udvisningens proportionalitet.

”Domstolsprøvelsen af frihedsberøvelsens lovlighed vil således - på det foreliggende faktuelle grundlag – indebære en stillingtagen til udvisningen, uanset at der består en særskilt adgang til administrativ klage over og domstolsprøvelse af gyldigheden af udvisningen, og uanset om der måtte versere en sådan sag.”

Højesteret finder ikke, at en sådan prøvelse af udvisningen kan føre til en begrænsning i domstolernes prøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed i et system, der er tilrettelagt med henblik på en hurtig prøvelse efter de regler, der gælder for administrativt bestemt frihedsberøvelse.

Højesteret henviser i kendelserne til sin tidligere kendelse af 2. juli 2008 (U2008.2394H – Tunesersagen). Denne kendelse angik udvisning af hensyn til statens sikkerhed efter en farevurdering på grundlag af fortrolige oplysninger, og der blev krævet en rimelig sandsynliggørelse af, at der havde været et sådant faktuel grundlag, at frihedsberøvelsen ikke kunne anses for uhjemlet eller ubegrundet.

Kendelserne af 31. marts 2011 bliver således af stor relevans for specialets centrale spørgsmål, idet Højesteret - for at kunne prøve frihedsberøvelsens lovlighed – finder, at der nødvendigvis også skal foretages en prøvelse af grundlaget for afgørelsen.

8.1. Analyse af Højesterets kendelser

8.1.1. Sag 143/2009 og sag 316/2010 (administrative frihedsberøvelser ved udvisning af EU-borgere var lovlige)

Sag 143/2009, kendelse afsagt den 31. marts 2011. Sagen er om to rumænske statsborgere sigtet for tyveri, jf. straffelovens § 276, jf. § 287, stk. 1, da de i forening med en tredje person havde stjålet en pels til en værdi af 4.800 kr. Begge modtog et bødeforelæg på 200 kr. for forholdet. Den ene person havde under tyveriet bidt en butiksansat i skulderen og blev yderligere sigtet for vold efter straffelovens § 244. For dette forhold modtog personen et bødeforelæg på 372,50 kr.

Begge afgørelser lyder:

”Udlændingesservice har besluttet, at du skal udvises af Danmark med indrejseforbud i 1 år efter udlændingelovens § 25a, stk. 1, nr. 1, og § 32, stk. 4, 2. pkt. Vi har ikke fundet, at denne udvisning af dig med indrejseforbud i 1 år er uforenelig med EF-reglerne, og dermed med EF-domstolens praksis vedrørende udvisning af udlændinge omfattet af EF-reglerne. Ved afgørelsen har vi lagt vægt på, at du har erkendt og vedtaget en bøde for at have begået butikstyveri til en værdi af 4800 kr. i forening med to medgerningsmænd. Der foreligger ikke oplysninger om forhold som nævnt i udlændingelovens § 26, der kan føre til, at vi ikke træffer afgørelse om udvisning.”

De to personer klagede over afgørelserne om udvisning til IM, der stadfæstede US' afgørelser. Der blev i IM's vurderinger lagt vægt på, at de pågældende var indrejst to dage før det begåede tyveri, og de pågældende syntes derfor at være indrejst alene med det formål at begå kriminalitet. IM fandt, at betingelserne for at kunne udvise med indrejseforbud var til stede i medfør af udlændingelovens § 25a, stk. 1, nr. 1. Der fandtes ikke at være omstændigheder, der kunne gøre udvisningen særligt belastende, jf. udlændingelovens § 26, stk. 1, og udvisningen fandtes ej heller uforenelig med EU-reglerne og Domstolens praksis på området.

Højesteret kunne i sin kendelse af 31. marts 2011 tilslutte sig det af ministeriet anførte. Højesteret fandt herefter, at betingelserne for at kunne udvise de pågældende personer efter udlændingeloven

var opfyldt, og at der måtte foretages en EU-retlig vurdering af udvisningsspørgsmålet. Højesteret fandt, at personernes adfærd udgjorde en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berørte en grundlæggende samfundsinteresse, jf. opholdsdirektivets art. 27, stk. 2, 2. led, og da de ikke havde nogen tilknytning til Danmark, fandtes en udvisning ikke at være i strid med proportionalitetsprincippet i direktivets art. 27, stk. 2, 1. led sammenholdt med art. 28, stk. 1. På denne baggrund kunne Højesteret tiltræde den foretagne frihedsberøvelse, jf. udlændingelovens § 36, stk. 1.

Sag 316/2010, kendelse afsagt den 31. marts 2011. Sagen er om en polsk statsborger, der blev anholdt for tyveri af 17 pakker kondomer og 14 pakker batterier til en værdi af i alt 1.493,45 kr. Sagen blev afgjort med en advarsel, og US udviste den pågældende person, jf. udlændingelovens § 25a, stk. 1, nr. 1. Udvisningen blev påklaget til IM, der stadfæstede US' afgørelse. Ministeriet lagde vægt på, at det strafbare forhold var begået kort efter pågældendes indrejse i Danmark, at han ingen tilknytning havde til Danmark, og at han tidligere var straffet for lignende og anden kriminalitet i Danmark. Det blev i denne forbindelse bemærket, at karakteren og omfanget af de stjålne varer indikerede, at der var tale om tyveri med henblik på videresalg. Da der ikke fandtes omstændigheder, der kunne bevirke, at udvisningen måtte virke særligt belastende for den polske statsborger, jf. udlændingelovens § 26, stk. 1, kunne han udvises.

Højesteret fandt, at betingelserne for at kunne udvise vedkommende efter udlændingelovens § 25a, stk. 1, nr. 1, jf. § 26, var opfyldt. Højesteret vurderede herefter, at vedkommendes adfærd udgjorde en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berørte en grundlæggende samfundsinteresse, jf. opholdsdirektivets art. 27, stk. 2, 2. led, og da han ingen tilknytning havde til Danmark, fandtes en udvisning ikke at være i strid med proportionalitetsprincippet i direktivets art. 27, stk. 2, 1. led sammenholdt med art. 28., stk. 1. På denne baggrund kunne Højesteret tiltræde den foretagne frihedsberøvelse, jf. udlændingelovens § 36, stk. 1.

Det gerningsmæssige indhold og omstændighederne omkring de begåede forhold i de to ovenfor nævnte sager har mange ligheder med U2009.813H (litauer med russer-pose, afsnit 7.2). Der er imidlertid en forskel i den anvendte udvisningshjemmel, idet litaueren blev udvist ved dom, jf. udlændingelovens § 24, nr. 2, hvorimod personerne i de to ovennævnte sager blev udvist administrativt, jf. udlændingelovens § 25a, stk. 1, nr. 1.

§ 24, nr. 2 giver hjemmel til at udvise udlændinge med ophold i Danmark i mindre end fem år, der idømmes en betinget eller ubetinget fængselsstraf. I § 25a, stk. 1, nr. 1 findes hjemmel til administrativt at udvise udlændinge, der har været i Danmark i mindre end seks måneder og som udenfor de i §§ 22-24 nævnte tilfælde dømmes for konkret oplyste lovovertrædelser.

Lighederne er, at personerne i de tre sager ikke har nogen tilknytning til Danmark og blot har været i Danmark i ganske få dage, hvorefter de begår berigelseskriminalitet til en værdi af hhv. 4.700 kr., 4.800 kr., og 1.493,45 kr. Lighederne ophører imidlertid i forhold til den strafferetlige afgørelse, idet litaueren blev idømt 30 dages fængsel, mens de rumænske statsborgere modtog en bøde på 200 kr. og den polske statsborger fik en advarsel.

Uanset forskellen i de strafferetlige afgørelser, tiltræder Højesteret afgørelserne om administrativ udvisning. Højesterets vurdering af de enkelte hensyn følger den af myndighederne foretagne vurdering i forhold til såvel udlændingeloven og de EU-retlige regler. Dette fører til, at de administra-

tive udvisninger anses for at være forenelige med opholdsdirektivets art. 33, jf. art. 27 og 28, jf. udlændingelovens § 2, stk. 3, hvorfor frihedsberøvelserne også anses for lovlige.

8.1.2. Sag 264/2010 og sag 319/2010 (administrative frihedsberøvelser ved udvisning af EU-borgere var ikke lovlige)

Sag 264/2010, kendelse afsagt den 31. marts 2011. Sagen er om en rumænsk statsborger, der blev sigtet for husfredskrænkelser, for hvilken der blev udstedt et bødeforlæg på 25 kr., da han af politiet blev antruffet i en lukket kolonihave, siddende på kolonihavehusets terrasse.

Personen blev udvist med indrejseforbud i 2 år, jf. § 25a, stk. 2, nr. 3, og § 32, stk. 4, 2. pkt. I begrundelsen for US' afgørelse hedder det blandt andet:

”Ved afgørelsen om, at du skal udvises af Danmark, har vi lagt vægt på, at du i forening med to andre personer har taget uberettiget ophold i en kolonihave uden ejerens tilladelse, hvorfor du har overtrådt straffelovens bestemmelse om husfredskrænkelser, ligesom det fremgår, at du ikke har nogen penge eller hjemrejsebillet. Vi finder derfor, at du udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, idet det er en grundlæggende samfundsinteresse at kunne beskytte sig mod husfredskrænkelser, og vi finder ligeledes, at der er grund til at antage, at du ved fortsat ophold i Danmark, ikke har økonomisk mulighed for, på lovlig vis, at skaffe dig kost og logi eller midler til din hjemrejse. Vi har derfor ikke fundet, at denne udvisning af dig med indrejseforbud i 2 år er uforenelig med EF-reglerne og dermed med EF-domstolens praksis vedrørende udvisning af udlændinge omfattet af EF-reglerne”.

US fremhæver i sin begrundelse, at personen ikke har penge eller hjemrejsebillet, og det antages endvidere, at vedkommende ikke har økonomisk mulighed for på lovlig vis at skaffe sig kost og logi. Disse forhold synes imidlertid at være irrelevante for vurderingen af, hvorvidt der kan ske udvisning, jf. § 25a, stk. 2, nr. 3 og opholdsdirektivets bestemmelser.

Højesteret lægger i sin kendelse til grund, at personen uden tilladelse havde opholdt sig i en lukket kolonihave, at forholdet var begået kort tid efter hans indrejse, og at han ingen tilknytning havde til Danmark.

”Højesteret finder, at en husfredskrænkelser af en karakter som den foreliggende har en så tilfældig og så begrænset skadevirkning, at forholdet ikke kan anses for at være omfattet af udlændingelovens § 25a, stk. 2, nr. 3, om hensynet til den offentlige orden, således som denne bestemmelse må fortolkes efter dens ordlyd, forhistorie og forarbejder. Frihedsberøvelsen af A var derfor ikke lovlig”.

Højesteret bemærker yderligere, at frihedsberøvelsen også ville være ulovlig, fordi en udvisning af pågældende ville være i strid med opholdsdirektivet, jf. herved udlændingelovens § 2, stk. 3, da personens adfærd ikke kunne anses som en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, jf. opholdsdirektivets art. 27, stk. 2, 2. led.

Ved gennemgangen af forarbejderne og forhistorien til udlændingelovens § 25a, stk. 2, nr. 3 finder Højesteret allerede, at den danske udlændingelov ikke kan hjemle en udvisning af den pågældende. Ved denne gennemgang får Højesteret også vist, at udvisning på grund af en udlændings manglende midler til sit ophold stammer fra tidligere afvisningsbestemmelser, som ikke findes at være indeholdt i den nuværende § 25a, stk. 2, nr. 3 om udvisning.

Som påvist tidligere i Højesterets praksis, anvendes der også her en retskildeanvendelse, hvor man først griber til de nationale retskilder for derefter at supplere med en EU-retlig vurdering. I kendelsen kommer dette til udtryk som en bemærkning om, at frihedsberøvelsen også ville være ulovlig, fordi en udvisning af pågældende ville være i strid med opholdsdirektivet.

Sag 319/2010, kendelse afsagt den 31. marts 2011. Sagen er om en rumænsk statsborger, der i august 2010 blev sigtet for husfredskrænkelse, jf. straffelovens § 264, for at opholde sig i en tidligere postbygning på Amager. Da politiet traf ham, var han i færd med at bryde en lås op på en cykel, der var efterladt på stedet, og han blev derfor også sigtet for ulovlig omgang med hittegods, jf. straffelovens § 277. I Højesterets begrundelse bliver det lagt til grund, at han overfor politiet erkender overtrædelsen af straffelovens § 277, og at straffesagen blev afgjort med en advarsel. Højesteret lagde endvidere til grund, at forholdet var begået kort tid efter pågældendes indrejse i Danmark, at han ikke havde nogen tilknytning til Danmark, og at han ikke tidligere var straffet her i landet.

Højesteret udtalte: ”Betingelserne efter udlændingelovens § 25a, stk. 1, nr. 1, jf. § 26, stk. 1, for at udvise A må herefter på det foreliggende grundlag anses for at være opfyldt. Det bemærkes, at forholdet vedrørende husfredskrænkelse ikke kan danne grundlag for udvisning i medfør af den påberåbte hjemmelsbestemmelse i udlændingelovens § 25a, stk. 1, nr. 1.”

US’ afgørelse gengives ikke i Højesterets kendelse, og det er således alene på baggrund af Højesterets udtalelser, at det må konstateres, at US traf afgørelse om udvisning med hjemmel i § 25a, stk. 1, nr. 1. Heraf kan udledes, at alene forholdet vedrørende ulovlig omgang med hittegods begrunder udvisningen, da husfredskrænkelse, jf. straffelovens § 264, ikke er indeholdt i bestemmelsen.

Højesteret finder imidlertid efter en EU-retlig vurdering, at forholdet vedrørende ulovlig omgang med hittegods har haft ”...en så tilfældig karakter og må antages at have haft så begrænset en skadevirkning, at vedkommendes adfærd ikke kan anses at udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, jf. opholdsdirektivets art. 27, stk. 2, 2. led.”

Udvisning blev fundet uforenelig med opholdsdirektivet og frihedsberøvelsen var derfor uhjemlet.

8.2. Vurdering af Højesterets kendelser

Højesteret har med sine kendelser af den 31. marts 2011 givet udlændingemyndighederne et væsentligt bidrag til fortolkningen af opholdsdirektivet.

Højesteret er meget klar i sin udmelding om, at der kan ske fuld prøvelse af udlændingemyndighedernes afgørelser om administrativ udvisning, hvor der er sket frihedsberøvelse i medfør af udlændingeloven. Denne tilkendegivelse følger Højesterets praksis fra U2008.2394H (Tunesersagen), og er et vigtigt signal til udlændingemyndighederne om, at domstolene kan prøve grundlaget for en administrativ afgørelse om frihedsberøvelse, der foretages for at sikre en udvisning. Domstolsprøvelsen vil således omfatte det faktuelle grundlag og myndighedernes skønsmæssige afvejning og vil være af samme intensitet som domstolskontrollen i henhold til grundlovens § 71, stk. 6.

I kendelserne, hvor de administrative frihedsberøvelser findes lovlige (sag 143/2009 og sag 316/2010), tilkendegiver Højesteret, at de administrative myndigheder i anvendelsen af § 25a, stk. 1, nr. 1 har levet op til deres forpligtelser, såvel i vurderingen af de danske bestemmelser i udlæn-

dingeloven som i den EU-retlige vurdering ifølge opholdsdirektivet. Udlændingemyndighedernes afvejning af hensyn i disse to sager er således i god overensstemmelse med Højesterets bedømmelse af sagerne. Højesterets kendelser er ikke overraskende, når man sammenligner de konkrete sager med tidligere domstolspraksis, idet Højesteret i kendelserne følger den praksis, som domstolene allerede har fastlagt i denne type sager. Højesteret synes hermed at acceptere en administrativ praksis, hvor der ud fra en konkret vurdering træffes afgørelse om udvisning af en EU-borger.

I to kendelser (sag 319/2010 og sag 264/2020) finder Højesteret, at de foretagne frihedsberøvelser var uhjemlet, idet de begåede forhold ikke kunne berettige en udvisning.

I sag 319/2010 vurderes de danske betingelser for udvisning efter udlændingeloven at være opfyldt, mens de EU-retlige regler forhindrer udvisning. I sag 264/2010 findes allerede de danske regler at være til hinder for en udvisning, og Højesteret tilføjer, at udvisning også ville være i strid med de EU-retlige regler.

Højesteret får med de fire kendelser formuleret nogle generelle hensyn og udstikker rammer for det administrative skøn. Det er helt grundlæggende, at der skal foretages en vurdering af personens konkrete adfærd med henblik på at kunne fastslå, om det begåede forhold opfylder udlændingelovens betingelser og betingelserne i opholdsdirektivet. Ifølge Højesteret skal det i vurderingen af den konkrete adfærd tillægges betydning om forholdet har tilfældig karakter eller professionel karakter. Hvad angår berigelseskriminalitet synes den beløbsmæssige størrelse af det begåede forhold at være af mindre betydning, når omstændighederne omkring lovovertrædelsen i øvrigt indikerer, at f.eks. et tyveri har været planlagt eller har været med henblik på videresalg. Den pågældende EU-borgers (manglende) tilknytning til Danmark og det faktum, at lovovertrædelsen er sket kort tid efter pågældendes indrejse i Danmark synes at skulle tillægges betydelig vægt. Den konkrete adfærd, herunder lovovertrædelsens art og den skade, der er forvoldt samfundet, skal desuden vægtes overfor den restriktive og indgribende foranstaltning, som en udvisning udgør. Af Højesterets kendelser kan det således udledes, at opholdsdirektivets krav ikke vil være opfyldt, såfremt lovovertrædelserne er enkeltstående forhold, der blot har medført en begrænset skadevirkning, og hvor der ikke har været skærpende omstændigheder. Højesteret tilkendegiver med andre ord, at udvisning på denne baggrund ikke kan anses for proportional.

9. Administrativ udvisning af EU-borgere i Danmark

Højesterets kendelser fra marts 2011 er særlig interessante, da der hidtil kun har været få afgørelser fra domstolene, hvor administrativ udvisning af EU-borgere er blevet prøvet. De administrative udvisninger, der blev foretaget i sommeren 2010, tiltrak sig stor opmærksomhed i medierne, da der ikke tidligere, hvad angår antallet af personer, var foretaget udvisninger af EU-borgere på enslydende grundlag. Udvisningerne rejste således spørgsmålet om, hvorvidt udvisningerne var forenelige med EU-retten og om udlændingemyndighederne i forbindelse med disse udvisninger anvendte en ændret administrativ praksis.

9.1. Udlændingemyndighedernes vejledninger om administrativ ud- og afvisning

I udlændingelovens §§ 25-25b er der hjemmel til administrativt at udvise udlændinge. Fokus i det følgende vil være på § 25a, ifølge hvilken de danske myndigheder har mulighed for at foretage administrativ udvisning af en udlænding, der har været i Danmark i mindre end seks måneder. Da udlændingemyndighederne har udarbejdet flere vejledninger og notater om administrativ ud- og afvis-

ning vil disse blive brugt som grundlag for en gennemgang af de danske myndigheders praksis på området.

9.1.1. Udvisning ifølge § 25a, stk. 1 (konkrete lovovertrædelser)

§ 25a, stk. 1 giver mulighed for udvisning på grund af konkrete lovovertrædelser. Udvisning efter § 25a, stk. 1, forudsætter, at vedkommende er dømt for overtrædelsen eller overfor politiet har erkendt overtrædelsen eller er pågrebet under eller i umiddelbar tilknytning til udøvelsen af det strafbare forhold og i den forbindelse har fået et bødeforlæg eller en advarsel¹²⁸. Hvad angår EU-borgere, følger det af § 2, stk. 3, at udvisning kun kan ske i det omfang, det er foreneligt med EU-reglerne.

Ifølge US' vejledning¹²⁹ kan der ikke ske udvisning alene på grundlag af en mistanke om, at pågældende har begået et forhold som nævnt i bestemmelsen, men såfremt pågældende er pågrebet i umiddelbar tilknytning til det strafbare forhold, kan der træffes afgørelse om udvisning, hvis der foreligger objektivt konstaterbare forhold, der gør det utvivlsomt, at det rent faktisk er pågældende, der har begået det strafbare forhold. Forsøg eller medvirken til overtrædelse af et forhold som nævnt i bestemmelsen skal ifølge US behandles på tilsvarende måde som overtrædelse af selve bestemmelsen.

9.1.1.1. Særligt om berigelseskriminalitet

Der kan efter § 25a, stk. 1, nr. 1 træffes afgørelse om udvisning på grund af bestemte former for berigelseskriminalitet som tyveri, ulovlig omgang med hittegods og bedrageri. Ifølge US' vejledning kan der træffes afgørelse om udvisning af en EU-borger for den førømtalte berigelseskriminalitet, hvis værdien af sagens genstand er på 4.000 kr. eller derover¹³⁰. Såfremt der foreligger skærpende omstændigheder, kan der dog også ske udvisning, hvis værdien af sagens genstand er lavere – forudsat at forholdet ikke er af ren bagatelagtig karakter. US anfører, at hvis der er flere skærpende omstændigheder, kan der ske udvisning, selv om værdien er mindre end 500 kr. Ved vurderingen af om der foreligger skærpende omstændigheder, kan der lægges vægt på:

- Om EU-borgeren erkender indenfor kortere tid at have begået flere forhold
- Om forholdet er begået kort tid efter indrejsen i Danmark
- Om forholdet er af professionel og organiseret karakter

I denne forbindelse kan der lægges vægt på måden, hvorpå forholdet er begået, hvorvidt det må antages at det stjalne skulle videresælges, om der har været medgerningsmænd, og om forholdet bærer præg af forberedelse.

De ovenfor nævnte anvisninger følger Kommissionens retningslinjer af 2. juli 2009, og de nævnte eksempler på skærpende omstændigheder har samme ordlyd som Kommissionens retningslinjer. US' retningslinjer for det administrative skøn i forhold til berigelseskriminalitet findes på den baggrund at være i overensstemmelse med de EU-retlige regler.

¹²⁸ Bet. 1326/1997, s. 844

¹²⁹ US' vejledning om administrativ ud- og afvisning, s. 24

¹³⁰ US' vejledning om administrativ ud- og afvisning, s. 26

9.1.1.2. Særligt om voldskriminalitet

Ifølge § 25a, stk. 1, nr. 1 er der også mulighed for at træffe afgørelse om udvisning for voldskriminalitet, der er omfattet af udlændingelovens § 42a, stk. 7, 2. pkt. jf. § 60, stk. 1 (voldelig eller truende adfærd på et indkvarteringssted (asylcenter)), straffelovens § 119 (overfald mv. af personer, som det påhviler at handle i offentlig tjeneste eller hverv), 244-vold og trusler omfattet af straffelovens § 266. Vejledningen pointerer, at hvad angår EU-borgere, følger det af EU-rettens regler, at en udvisning kun er berettiget, såfremt den pågældendes tilstedeværelse eller adfærd udgør en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn. Når proportionalitetsafvejningen foretages, skal særligt forholdets grovhed være genstand for en nærmere vurdering.

Disse retningslinjer for det administrative skøn giver klart udtryk for de EU-retlige forpligtelser. Den konkrete vurdering bliver imidlertid ikke konkretiseret eller eksemplificeret yderligere - muligvis fordi de nævnte overtrædelser sjældent vil blive afgjort med en bøde. Bliver der således tale om en betinget eller ubetinget frihedsstraf vil udvisningsspørgsmålet skulle afgøres efter §§ 22-24.

9.1.1.3. Særligt om ulovlig besiddelse eller brug af euforiserende stoffer

Ifølge § 25a, stk. 1, nr. 2 kan der træffes afgørelse om udvisning for ulovlig besiddelse eller brug af euforiserende stoffer. Ifølge US' vejledning kan udvisning af EU-borgere undlades, når der er tale om et meget lille kvantum stoffer til eget forbrug, og hvis der antages at være tale om et enkeltstående tilfælde.

US angiver nogle vejledende hovedregler, hvoraf det fremgår, at besiddelse af 10 gram eller mere af hash eller skunk ikke kan anses for at være til eget forbrug. Ved besiddelse af marihuana eller kath anses 50 gram eller mere ikke som værende til eget forbrug, og for hårdere stoffer er der ligeledes fastsat kvantum for, hvad der antages at være til videresalg og dermed ikke til eget forbrug.

9.1.2. Udvisning ifølge § 25a, stk. 2 (ordensmæssige hensyn)

Ifølge § 25a, stk. 2, kan en udlænding, som ikke har haft lovligt ophold i Danmark i længere tid end de sidste seks måneder, udvises administrativt, hvis:

1. Der er grund til at antage, at udlændingen vil tage ophold eller arbejde her i landet uden fornøden tilladelse
2. Udlændingen ikke har de nødvendige midler til sit underhold her i landet og til hjemrejsen
3. Andre hensyn til den offentlige orden eller sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet

§ 25a, stk. 2, nr. 1 omfatter ulovligt arbejde og ulovligt ophold og § 25a, stk. 2, nr. 2 tager sigte mod udvisning af udlændinge, der er subsistensløse. Det fremgår direkte af § 25a, stk. 2, nr. 1 og nr. 2, at det *ikke* er muligt at udvise EU-borgere efter disse to bestemmelser, hvorfor bestemmelserne ikke vil blive kommenteret nærmere.

9.1.2.1. Særligt om udvisning af hensyn til den offentlige orden

§ 25a, stk. 2, nr. 3 hjemler mulighed for at udvise en udlænding, hvis hensynet til den offentlige orden eller sikkerheds- og sundhedsmæssige grunde tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet. Bestemmelsen finder også anvendelse på EU-borgere, men udvisning kan kun ske i det omfang, det er foreneligt med EU-reglerne.

Ifølge US' vejledning er bestemmelsen blandt andet tænkt at finde anvendelse overfor hasardspillere, behændighedsspillere og tiggere, hvis disse personer er kendt for at rejse rundt med denne form for ulovlig virksomhed og i Danmark eller i andre lande tidligere har fået en strafferetlig reaktion for et sådant forhold i form af bøde eller frihedsstraf. Endvidere er bestemmelsen ifølge vejledningen tænkt at finde anvendelse på udlændinge, der har udøvet hærværk, eller ved voldelig optræden har været til væsentlig gene for andre på grund af beruselse eller under påvirkning af stoffer og har fået en skriftlig advarsel eller bøde herfor. Endvidere fremgår det, at bestemmelsen også kan anvendes overfor internationalt kendte hooligans, autonome eller rockere mv., der ud fra et konkret skøn frygtes at ville være til ulempe for eller ville forstyrre et forestående arrangement.

Anvisningerne afspejler de EU-retlige forpligtelser, jf. opholdsdirektivet, da det blandt andet understreges, at en udvisning skal afgøres konkret ud fra vedkommendes personlige adfærd. Der synes også at være et vist krav til de begåede handlingers omfang, således at enkeltstående (uvæsentlige) forhold ikke kan begrunde en administrativ udvisning.

Ifølge IM vil en overtrædelse af politivedtægten, der består i råben, skrigen og ulempe for færdsel ikke kunne danne grundlag for udvisning¹³¹. Ej heller vil der kunne ske udvisning, hvis en EU-borger deltager i en demonstration, der opløses af politiet på grund af forstyrrelse af den offentlige orden, selvom den pågældende undlader at forlade stedet/fortsætter demonstrationen. Der vil yderligere ikke kunne foretages udvisning af en EU-borger, hvis denne i forlængelse af opløsningen af en demonstration sigtes for mindre overtrædelser af politivedtægten i form af "mindre hærværk" (knuse mindre ruder, sparke til gadeskilt, kaste lettere kasteskyts uden at ramme nogen)¹³². Disse retningslinjer må ligeledes antages at være i overensstemmelse med de EU-retlige forpligtelser, jf. opholdsdirektivet.

Særligt er husfredskrænkelser behandlet i et notat af US¹³³. Det er således US' opfattelse:

"..at overtrædelse af straffelovens § 264, stk. 1, nr. 1 og nr. 2 (husfredskrænkelser) under konkrete omstændigheder vil kunne medføre en afgørelse om såvel ud- som afvisning, både for så vidt angår tredjelandstatsborgere, EU/EØS-statsborgere og schweiziske statsborgere. Dog finder Udlændingeservice, at der som udgangspunkt under konkrete omstændigheder må ske afvisning frem for udvisning af såvel tredjelandstatsborgere, EU/EØS-statsborgere og schweiziske statsborgere, med mindre der foreligger skærpende omstændigheder, som nævnt i straffelovens § 264, stk. 2.

Af § 264, stk. 2 følger:

Begås det i stk. 1, nr. 1, nævnte forhold med forsæt til at skaffe sig eller gøre sig bekendt med oplysninger om en virksomheds erhvervshemmeligheder, eller foreligger der i øvrigt særligt skærpende omstændigheder, kan straffen stige til fængsel indtil 6 år. Som særligt skærpende omstændighed

¹³¹ IM's notat om mulighederne for ud- og afvisning

¹³² Ibid.

¹³³ US' notat om mulighederne for ud- og afvisning

anses navnlig tilfælde, hvor forholdet er begået under sådanne omstændigheder, at det påfører andre en betydelig skade eller indebærer en særlig risiko herfor.

Formuleringen i US' notat er ikke særlig klar, men ud fra en almindelig sproglig forståelse må udgangspunktet være, at der ikke kan foretages udvisning af en EU-borger for overtrædelse af straffelovens § 264, stk. 1. Formuleringen lægger op til, at der i stedet skal ske afvisning af den pågældende, men at der under konkrete omstændigheder, som nævnt i straffelovens § 264, stk. 2, kan ske udvisning. Disse retningslinjer må ligeledes antages at være i overensstemmelse med de EU-retlige forpligtelser, jf. opholdsdirektivet.

9.2. Sammenfatning af administrativ praksis

Det bliver i ovennævnte retningslinjer fra udlændingemyndighederne pointeret, at EU-borgere alene kan udvises, hvis det findes i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, og alene såfremt den pågældende udgør en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod grundlæggende samfundshensyn, således som det følger af opholdsdirektivet.

De konkrete lovovertrædelser, der kan begrunde administrativ udvisning af en EU-borger, bliver i de udarbejdede vejledninger og notater eksemplificeret og præciseret. Der angives, hvad der anses som udgangspunktet i forhold til anvendelsen af § 25a og de konkrete lovovertrædelser, og det anføres, hvilke skærpene omstændigheder, der kan føre til en fravigelse af dette udgangspunkt.

De ordensmæssige hensyn der kan begrunde administrativ udvisning af en EU-borger, bliver ligeledes konkretiseret. Det er således udlændingemyndighedernes opfattelse, at en overtrædelse af politivedtægten ikke kan begrunde en udvisning, idet disse overtrædelser må anses som mindre forstyrrelser af den offentlige orden, der ikke kan opfylde opholdsdirektivets betingelser. Andre forstyrrelser af den offentlige orden som tiggeri eller beruset og voldelig optræden kan konkret begrunde en udvisning, men myndighederne synes her at stille en form for væsentlighedskrav til handlingernes omfang og karakter. Det samme gør sig gældende hvad angår husfredskrænkelser, idet en fravigelse af udgangspunktet kræver, at der konkret foreligger skærpene omstændigheder eksempelvis i form af større skader på ejendom.

I det omfang at udlændingemyndighederne i deres praksis har fulgt ovennævnte vejledninger og notater, må den administrative praksis, jf. § 25a, stk. 1 og stk. 2, anses for at være i overensstemmelse med de EU-retlige regler.

Da medierne i sommeren 2010 i forbindelse med udvisningerne af de 23 rumænske statsborgere rejste kritik af, at udlændingemyndighederne ikke havde fulgt deres egne vejledninger om administrativ udvisning af EU-borgere, udsendte US en pressemeddelelse, hvor kontorchef Lisbet L. Sørensen (i uddrag) kommenterer kritikken således¹³⁴:

"Mulighederne for administrativ ud- og afvisning af EU-statsborgere er reguleret i udlændinge-loven, men de skal ses i sammenhæng med EU-retten. Den fri bevægelighed for personer er en af de grundlæggende rettigheder i EF-Traktaten, der giver enhver EU-statsborger ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Derfor nyder EU-statsborgere en særlig beskyttelse mod udvisning.

Alligevel kan en medlemsstat nægte en EU-statsborger ret til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed. EF-domstolen har med sin praksis fastlagt, at udvisning af en EU-statsborger kun er berettiget, hvis den pågældendes tilstedeværelse eller adfærd udgør en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod grundlæggende samfundshensyn.

Der skal derfor foretages en proportionalitetsafvejning – en vurdering af forholdets grovhed på den ene side og hensynet til EU-retten på den anden side.

Det er på denne baggrund, at det er anført i Udlændingeeservices notat, at der alene bør ske udvisning af EU-statsborgere, hvis der i det konkrete tilfælde foreligger skærpende omstændigheder. Da styrelsen i juli 2010 traf afgørelse om at udvise en række EU-statsborgere af hensyn til den offentlige orden, skyldtes det netop, at der efter styrelsens opfattelse forelå sådanne skærpende omstændigheder, at udvisningerne ikke kunne anses for uproportionale i forhold til grundlæggende EU-rettigheder.

Det er derfor ikke korrekt, når artiklen anfører, at udvisningerne er i strid med styrelsens notat. Det er derfor heller ikke korrekt, når lektor Sten Bønsing antager, at Udlændingeeservice har ændret vurdering af muligheden for udvisning af EU-statsborgere. Udvisningerne ville også have været en mulighed på det tidspunkt, hvor notatet blev skrevet. Noget andet er, at Udlændingeeservice ikke på det tidspunkt stod overfor konkrete sager af den karakter, som er blevet afgjort i sommer".

De 23 rumænske statsborgere, der den 6. og 7. juli blev udvist af Danmark var sigtet for enten husfredskrænkelser eller for ulovlig teltslagning. Det fremgår hverken af US første pressemeddelelse af 7. juli 2010 eller af ovenstående pressemeddelelse, hvilke konkrete skærpende omstændigheder, der af US lægges til grund for udvisningerne. US' undladelse af at præcisere de skærpende omstændig-

¹³⁴ Pressemeddelelse, 23. september 2010

heder ved husfredskrænkelserne og den ulovlige teltslagning giver anledning til at tro, at US med disse afgørelser har fraveget deres vejledninger og foretaget udvisninger i strid med EU-retten.

I Højesterets kendelse af 31. marts 2011 (Sag 264/2010) foreligger der oplysninger om, hvorledes US har truffet afgørelse om udvisning alene på baggrund af husfredskrænkelser (kolonihavehus). Som US' afgørelse er gengivet i Højesterets kendelse, findes der hverken omstændigheder, som nævnt i straffelovens § 264, stk. 2, eller andre skærpende omstændigheder, der synes at kunne begrunde en afvigelse fra det udgangspunkt, som US anfører i deres notat.

Efter Højesterets kendelser af 31. marts 2011 har Integrationsministeriet set sig nødsaget til at omgøre flere af afgørelserne truffet i sommeren 2010¹³⁵:

"Højesteret har i nogle forelagte sager vurderet, at husfredskrænkelser ikke er tilstrækkeligt til at danne grundlag for udvisning. Den vurdering har udlændingemyndighederne naturligvis taget til efterretning, og bl.a. derfor har man besluttet at omgøre klagesagerne", siger Søren Pind.

Ministeren fastslår dog samtidig, at udlændingemyndighederne og politiet også fremover vil holde et vågent øje med EU-borgere, som rejser ind i Danmark uden en umiddelbar anledning:

"Vi må nok indstille os på en stærkere politimæssig indsats over for disse sager med EU-borgere, der flytter sig rundt af - så at sige - andre grunde end de, der er kernen i EU's frie bevægelighed - nemlig arbejde. Vi skal altså følge dem tæt og nøje vurdere deres adfærd", forklarer integrationsministeren. Integrationsministeriet vil nu sammen med de berørte myndigheder - Justitsministeriet, Udlændingetjenesten og Rigspolitiet - undersøge nærmere, hvordan sådanne sager skal håndteres fremover.

10. Konklusion

Den danske udlændingelov er et kompliceret regelsæt, der gennem tiden har undergået mange ændringer. Udviklingen har været præget af stramminger, der har ført til, at det er blevet nemmere at udvise udlændinge, der begår kriminalitet. Imidlertid har udlændinge, der er EU-borgere, en gunstigere retsstilling i opholdsretlig henseende end andre udlændinge. Dette følger af unionsborgerskabet og den frie bevægelighed for personer, og en udvisning af en EU-borger skal derfor være i overensstemmelse med EU-retten. Af EU-retten følger det, at der kun kan ske begrænsninger i en EU-borgers ret til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Det er i EU-Domstolens praksis blevet fastlagt, at hensynet til den offentlige orden skal fortolkes snævert, hvorfor en udvisning kun er berettiget, hvis den er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, og hvis den pågældendes EU-borgers personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse. Udvalgte afgørelser fra EU-domstolen er derfor blevet gennemgået og sammenfattet i specialet. Specialet gennemgår og sam-

¹³⁵ Pressemeldelse, 18. april 2011

menfatter endvidere udvalgt dansk domstolspraksis vedrørende udvisning af EU-borgere, ligesom den administrative praksis er blevet undersøgt nærmere med afsæt i myndighedernes interne retningslinjer.

Under udarbejdelsen af specialet afsagde Højesteret den 31. marts 2011 fire kendelser om lovligheden af frihedsberøvelse i forbindelse med administrativ udvisning af EU-borgere. Kendelserne medførte en mulighed for yderligere belysning af myndighedernes administrative praksis og har vist sig at være særlig interessante for specialets problemfelt.

I kendelserne fastholdes en praksis, hvor det er helt grundlæggende, at der skal foretages en konkret vurdering af den personlige adfærd i forhold til de EU-retlige regler, herunder opholdsdirektivet. Højesteret tilkendegiver klart, at der bør være en konsekvent linje med hensyn til udvisning af EU-borgere, der begår kriminalitet med et professionelt eller planlagt tilsnit, og hvor vedkommende ikke har nogen tilknytning til Danmark.

Kendelserne viser imidlertid også, at der skal være en bagatelgrænse, når det drejer sig om EU-borgere, der begår mindre alvorlige lovovertrædelser, og hvor det er et enkeltstående forhold med begrænset skadesvirkning. Denne bagatelgrænse må antages at være båret af hensynet til proportionalitetsprincippet, således som det fremgår af de EU-retlige regler.

Efter Højesterets kendelser af 31. marts 2011 er besvarelsen af specialets centrale spørgsmål ligetil: Udvisningerne i sommeren 2010 af 23 rumænske statsborgere var uforenelige med EU-retten, såfremt de var begrundet i enkeltstående forhold af husfredskrænkelser uden skærpene omstændigheder.

11. Perspektivering

Den 6. juli 2010, dagen før de første administrative udvisninger, udtalte Københavns overborgmester Frank Jensen¹³⁶:

”Vi kan ikke acceptere, at romaerne bor i lejre”, siger Frank Jensen og tilføjer, at Københavns Kommune flere gange har prøvet at diskutere problemerne med regeringen. ”Men Integrationsministeriet siger, at det er politiet, som skal udvise de kriminelle romaer. Og politiet siger til os, at de ikke kan udvise dem, hvis de er EU-borgere og har penge på sig, så de kan forsørge sig selv. Men det holder jo ikke, hvis de penge, de kan fremvise, er stjålet”, siger Frank Jensen. Han har nu skrevet et brev til integrations-, justits- og socialministrene, hvor han kræver, at regeringen udarbejder en samlet strategi for, hvilke myndigheder der har ansvaret for at løse problemerne med romaer og andre udenlandske hjemløse.

Overborgmesterens udtalelse kan opfattes som et politisk pres på såvel politiet som udlændingemyndighederne. Udlændingemyndighederne har frem til dette tidspunkt ikke vurderet, at der var mulighed for administrativt at udvise EU-borgere for enkeltstående forhold af husfredskrænkelser, og der kan således være grund til at tro, at det politiske pres i forbindelse med en øget tilstrømning

¹³⁶ Politiken, 6. juli 2010

af østeuropæere uden arbejde og bopæl har tilskyndet udlændingemyndighederne til at anvende en udvidet fortolkning af begrebet den offentlige orden, jf. § 25a, stk. 2, nr. 3.

I sommeren 2010 foretog Frankrig udvisninger af op mod 1000 EU-borgere, hvilket førte til at EU-kommissæren for retlige anliggender, grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab, Viviane Reding, kom med denne erklæring¹³⁷:

“..I have been following with great attention and some concern the developments over the past days in France as well as the debate sparked in several other Member States. On the one hand, I fully acknowledge that it is the sole responsibility of Member States to ensure public order and the safety of their citizens on their national territory. On the other hand, I expect that all Member States respect the commonly agreed EU rules on free movement, non-discrimination and the common values of the European Union...”

Som det fremgår af Integrationsministerens pressemeddelelse af den 18. april 2011, er der fortsat stor politisk opmærksomhed omkring mulighederne for at udvise EU-borgere. Den 8. december 2010 blev der foretaget en større politiaktion mod herberget En Varm Seng i København, hvor 69 udlændinge blev frihedsberøvet. Udlændingene var fra 28 forskellige nationer, herunder mange fra Rumænien og enkelte fra andre EU-lande. 51 af de 69 anholdte blev afvist¹³⁸. Det er oplyst, at udlændingemyndighederne i stedet for reglerne om udvisning har anvendt udlændingelovens § 28 om afvisning, der hjemler mulighed for afvisning indtil tre måneder efter indrejsen i Danmark. Med baggrund i Højesterets kendelser fra marts 2011 må det imidlertid anses for tvivlsomt, om frihedsberøvelserne og afvisningerne af disse EU-borgere var lovlige.

12. Efterskrift

Juridisk som politisk er udlændingelovgivningen et retsområde præget af aktualitet og dynamik. Den 30. maj 2011 fremsatte Integrationsminister Søren Pind forslag nr. 210 til lov om ændring af udlændingeloven. Forslaget indeholder skærpede udvisningsregler og er den 24. juni 2011 blevet vedtaget af Folketinget med ikrafttræden den 1. juli 2011. IM har tillige efter færdiggørelsen af dette speciale udarbejdet et nyt vejledende notat ud fra Højesterets kendelser fra marts 2011. Notatet, der omhandler adgangen til ud- og afvisning af EU-/EØS-statsborgere, er offentliggjort den 30. juni 2011 og er tilgængeligt på nydanmark.dk.

¹³⁷ Erklæring, 25. august 2010

¹³⁸ Politiken, 11. december 2010

Kildehenvisninger

Litteratur

- EMRK med kommentarer* Lorenzen, Peer mfl., Den Europæiske menneskerettighedskonvention med kommentarer (art. 1-10), 2. udgave, 2004,
- EU-ret* Nielsen, Ruth, EU-ret, 6. reviderede udgave, 2010, Thomson Reuters.
- EU-retten* Sørensen, Karsten Engsig, m.fl., EU-retten, 5. udgave, 2010, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Grundlæggende EU-ret* Daniel, Bugge Thorbjørn, m.fl., Grundlæggende EU-ret, 2. udgave, 2011, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- The Substantive Law of The EU* Barnard, Cathrine, The Substantive Law of The EU – The Four Freedoms, 2. udgave, 2007, Oxford University Press Inc.
- Udlændingeret* Christensen, Lone, m.fl., Udlændingeret, 3. udgave, 2006, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Udlændingeloven med kommentarer* Langlouis, Herman, m.fl., Udlændingeloven, 1. udgave, 1984, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Danske love og betænkninger

- Udlændingeloven* Lovbekendtgørelse nr. 1061 af 18. august 2010. Senest ændret ved lov nr. 758 af 29. juni 2011.
- Bet. 1326/1997* Betænkning nr. 1326/1997 om udvisning. En betænkning afgivet af Udvisningsudvalget, et ekspertudvalg nedsat af indenrigsministeren den 18. august 1995.
- Bet. 968/1982* Betænkning nr. 968/1982 om udlændingelovgivningen. Udkast til ny udlændingelov. Anden betænkning afgivet af justitsministeriets udvalg af 14. december 1977 til revision af loven om udlændinges adgang til landet m.v.
- Bet. 882/1979* Betænkning nr. 882/1979 om udlændingelovgivningen. Administrative retningslinier. Afgivet af justitsministeriets udvalg af 14. december 1977 til revision af loven om udlændinges adgang til landet m.v.

EU's traktatgrundlag

Lissabon-traktaten

Lissabon-traktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, underskrevet i Lissabon den 13. december 2007, EUT C306 af 17. december 2007, s. 1-230.

TEU/TEUF

Konsoliderede udgaver af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, EUT C 83 af 30. marts 2010, s. 1-388.

EU's charter om grundlæggende

rettigheder

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, EUT C 83 af 30. marts 2010, s. 389-403.

EU-retlige retsakter

Forordning 1612/68/EØF

Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet. EFT L 257 af 19. oktober 1968, s. 0002-0012.

Direktiv 2004/38/EF

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF, 93/96/EØF. EUT L 158/77 af 30. april 2004.

EU-retlige forarbejder og meddelelser

KOM (2001)257

KOM (2001)257 endelig, Forslag til Europa-parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, Bruxelles den 23. maj 2001.

KOM (2008) 840

KOM (2008) 840 endelig, Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelse af direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, Bruxelles den 10. december 2008.

KOM (2009) 313

KOM (2009) 313 endelig, Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om retningslinjer for en bedre gennemførelse og anvendelse af direktiv 2004/38/EF om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, Bruxelles den 2. juli 2009.

EU Domstolens afgørelser

Adoui og Cornuaille

Dom afsagt den 18. maj 1982, Sag 115-116/81, Rezguia Adoui mod Den Belgiske Stat og byen Liège; Dominique Cornuaille mod Den Belgiske Stat, Saml. 1982, s. 1665.

Antonissen

Dom afsagt den 26. februar 1991, Sag C-292/89, The Queen mod Immigration Appeal Tribunal, ex. parte Gustaff Desiderius Antonissen, Saml. 1991, s. I-745.

Baumbast

Dom afsagt den 17. september 2002, Sag C-413/99, Baumbast og R mod Secretary of State for the Home Department, Saml. 2002, s. I-7091.

Becker

Dom afsagt den 19. januar 1982, Sag 8/81, Ursula Becker mod Finanzamt Münster-Innenstadt, Saml. 1982, s. 53.

Bonsignore

Dom afsagt den 26. februar 1975, Sag 67/74, Carmelo Angelo Bonsignore mod Oberstadtdirektor der Stadt Köln, Saml. 1975, s. 297.

Bouchereau

Dom afsagt den 27. oktober 1977, Sag 30/70, Regina og Pierre Bouchereau, Saml. 1977, s. 1999.

Calfa

Dom afsagt den 19. januar 1999, Sag C-348/96, Donatella Calfa, Saml. 1999, s. I-11.

Carpenter

Dom afsagt 11. juli 2002, Sag 60/00, Mary Carpenter mod Secretary of State for the Home Department, Saml. 2002, s. I-6279.

Collins

Dom afsagt den 23. marts 2004, Sag C-138/02, Brian Francis Collins mod Secretary of State for Work and Pensions, Saml. 2004, s. I-2703.

Costa mod ENEL

Dom afsagt den 15. juli 1964, Sag 6/64, Flaminio Costa mod ENEL, Saml. 1954-64, s. 531.

ERT

Dom afsagt den 18. juni 1991, Sag C-260/89, ERT mod DEP, Saml. 1991, s. I-2925.

<i>Internationale Handelsgesellschaft</i>	Dom afsagt den 17. december 1970, Sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft MBH mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Saml. 1970, s. 235.
<i>Jipa</i>	Dom afsagt den 10. juli 2008, Sag C-33/07, Ministerul Administratiei si Internelor mod Gheorghe Jipa, Saml. 2008, s. I-05157.
<i>Pieck</i>	Dom afsagt 3. juli 1980, Sag 157/79, Regina mod Pieck, Saml. 1980, s. 2171.
<i>Royer</i>	Dom afsagt den 8. april 1976, Sag 48/75, Jean Noel Royer, Saml. 1976, s. 497.
<i>Van Duyn</i>	Dom afsagt den 4. december 1974, Sag 41/74, Yvonne van Duyn mod Home Office, Saml. 1974, s. 1337.
<i>Von Colson</i>	Dom afsagt den 10. april 1984, Sag 14/83, Sabine Von Colson og Elisabeth Kamann mod Land Nordrhein-Westfalen, Saml. 1984, s. 1891.

Domsregister

Afgørelser i Ugeskrift for Retsvæsen (U)

U 1999.1390 H

U. 1999.1394 H

U 2008.2079 Ø

U 2009.808 H

U 2009.813 H

U 2010.1268 Ø

Kendelser fra Højesteret

Sag 143/2010 <http://www.domstol.dk/hojesteret/Documents/Domme/143-2009.pdf>

Sag 316/2010 <http://www.domstol.dk/hojesteret/Documents/Domme/316-2010.pdf>

Sag 264/2010 <http://www.domstol.dk/hojesteret/Documents/Domme/264-2010.pdf>

Sag 319/2010 <http://www.domstol.dk/hojesteret/Documents/Domme/319-2010.pdf>

(Senest besøgt den 29. juni 2011)

Praksisnotater, vejledninger

- US' vejledning om administrativ ud- og afvisning.* Udlændingesservices vejledning om administrativ ud- og afvisning, 28. juni 2010.
- IM's notat om mulighederne for ud- eller afvisning.* Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations notat "om mulighederne for ud- eller afvisning i visse typesituationer i forbindelse med eventuelle uroligheder under Danmarks EU-formandskab", 2. juli 2002.
- US' notat om mulighederne for ud- og afvisning.* Udlændingesservice' "notat om mulighederne for ud- eller afvisning i forbindelse med eventuelle uroligheder under klimakonferencen i december 2009".

Artikler, pressemeddelelser

Rigsadvokaten informerer nr. 1/2009

http://www.rigsadvokaten.dk/media/RI_1-2009.pdf (Senest besøgt den 28. juni 2011)

Politiken, 6. juli 2010

<http://politiken.dk/indland/ECE1011458/koebenhavn-vil-af-med-kriminelle-romaer/>

(Senest besøgt den 28. juni 2011)

Pressemeddelelse, 7. juli 2010

<http://www.nyidanmark.dk/da-dk/nyheder/nyheder/udlaendingeservice/2010/juli/us-afviser-23-romaer.htm> (Senest besøgt den 28. juni 2011)

Information, 5. august 2010

<http://www.information.dk/240903> (Senest besøgt den 28. juni 2011)

Information, 14. september 2010

<http://www.information.dk/244693> (Senest besøgt den 28. juni 2011)

Pressemeddelelse, 23. september 2010

<http://www.nyidanmark.dk/da-dk/nyheder/nyheder/udlaendingeservice/2010/september/fakta-om-administrativ-udvisning-af-eu-statsborgere.htm> (Senest besøgt den 28. juni 2011)

Politiken, 11. december 2010

<http://politiken.dk/indland/ECE1140077/udlaendingeservice-sender-hjemloese-ud-af-landet/>

(Senest besøgt den 28. juni 2011)

Pressemeddelelse, 18. april 2011

http://www.nyidanmark.dk/da-dk/nyheder/pressemeddelelser/integrationsministeriet/2011/april/integrationsministeren_euborgere_risikerer_fortsat_udvisning.htm

(Senest besøgt den 28. juni 2011)

Erklæring, 25. august 2010

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/384&type=HTML>

(Senest besøgt den 28. juni 2011)