

HØJESTERETS DOM

afsagt fredag den 16. januar 2026

Sag 71/2025

(2. afdeling)

Anklagemyndigheden

mod

T

(advokat Peter Stanstrup, beskikket)

I tidligere instanser er afsagt dom af Retten i Horsens den 16. januar 2025 (3151/2024) og af Vestre Landsrets 8. afdeling den 26. marts 2025 (S-0168-25).

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Hanne Schmidt, Lars Hjortnæs, Jens Kruse Mikkelsen, Jørgen Steen Sørensen og Søren Højgaard Mørup.

Påstande

Dommen er anket af T med påstand om, at hun ikke udvises, men alene meddeles en advarsel om udvisning.

Anklagemyndigheden har påstået skærpelse af landsrettens dom, således at T udvises med indrejseforbud for bestandig.

Anbringender

T har anført navnlig, at betingelserne for udvisning ikke er opfyldt, jf. EU-opholdsdirektivets artikel 27 og 28 samt Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

Hun har haft lovligt ophold i Danmark i mere end 30 år, og hun er derfor beskyttet af bestemmelsen i EU-opholdsdirektivets artikel 28, stk. 3, litra a.

Narkotikakriminalitet kan efter omstændighederne være af en sådan karakter, at det kan være berettiget at udvise en unionsborger efter artikel 28, stk. 3. Det følger imidlertid af EU-Dom-

stolens praksis, at dette kun helt undtagelsesvis vil være tilfældet, jf. EU-Domstolens dom af 23. november 2010 i sag C-145/09 (Tsakouridis).

Den foreliggende overtrædelse udgør ikke en særlig alvorlig trussel mod den offentlige sikkerhed, ligesom den ikke kan anses for at være blevet begået på en måde, som er af særligt grov karakter. Det må efter landsrettens dom lægges til grund, at hun ikke har deltaget i organiseret kriminalitet. Det kan således ikke anses for bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed at udvise hende.

Hun kom til Danmark, da hun var midt i 20'erne, hvor hun har været tilknyttet det danske arbejdsmarked i omkring 20 år, inden hun blev førtidspensionist. Hun taler og skriver dansk. Hun har voksne børn og børnebørn i Danmark. Hun var desuden gift med en dansk mand i 14 år, indtil han døde. Hun har hverken familie eller venner i Polen og har ikke længere nogen tilknytning til landet.

Hendes tilknytning til Danmark er således langt stærkere end hendes tilknytning til Polen. En udvisning vil indebære et meget betydeligt indgreb i hendes ret til respekt for sit privatliv.

Hun er ikke tidligere straffet af betydning for sagen. Hun er således ikke tidligere blevet advaret om risikoen for at blive udvist.

Ved en samlet vurdering har de hensyn, der taler imod udvisning, større vægt end de hensyn, der taler for udvisning. En udvisning vil derfor være i strid med Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

Anklagemyndigheden har anført navnlig, at udvisning af T ikke er i strid med EU-opholdsdirektivets artikel 27 og 28 eller Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

T er dømt for som voksen at have begået narkotikakriminalitet ved med henblik på overdragelse at have været i besiddelse af 2.247,9 gram amfetamin, der blev opbevaret flere forskellige steder i hendes hjem. Dette er til dels sket i forening med hendes datter. For denne kriminalitet er der fastsat en hård straf, som afspejler, at besiddelse af store mængder narkotika i Danmark anses for en meget alvorlig forbrydelse.

Den adfærd, som T er dømt for, udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel mod bl.a. borgernes sundhed og sikkerhed samt Danmarks stabilitet og sikkerhed. Den begåede kriminalitet kan ikke anses for spontan eller tilfældighedspræget. Selv om T ikke tidligere er straffet af betydning for denne sag, må hun således anses for at være tilbøjelig til fortsat at udvise en adfærd, der i fremtiden udgør en trussel som den beskrevne.

Ts besiddelse af amfetaminen må antages at være et led i organiseret narkotikakriminalitet. Der foreligger ikke oplysninger om, at kriminaliteten er begået inden for rammerne af en organiseret bande. Dette er imidlertid heller ikke et krav efter EU-retten, og der kan ikke udledes et sådant krav af EU-Domstolens afgørelse i sag C-145/09 (Tsakouridis).

Den foreliggende sag må anses for et ekstraordinært tilfælde, og udvisning af T er bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed.

Ts tilknytning til Danmark er større end til Polen. Det må dog lægges til grund, at hun ikke er uden forudsætninger for at kunne klare sig i Polen, hvis hun udvises. Hun vil endvidere kunne bevare kontakten til sine børn og børnebørn telefonisk og via internettet, og de vil i praksis også kunne besøge hende i Polen.

Karakteren og omfanget af Ts kriminalitet samt styrken og karakteren af hendes tilknytning til Danmark henholdsvis Polen betyder, at udvisning ikke vil være i strid med proportionalitetskravet efter Menneskerettighedskonventionens artikel 8, og det vil ikke stride mod Danmarks internationale forpligtelser, at hun udvises for bestandig.

Højesterets begrundelse og resultat

T er dømt for overtrædelse af straffelovens § 191, stk. 2, jf. stk. 1, 1. pkt., ved den 4. oktober 2024 at have været i besiddelse af ca. 2,2 kg amfetamin med henblik på videreoverdragelse. Straffen er fastsat til fængsel i 4 år. Hun er udvist med indrejseforbud i 6 år.

For Højesteret angår sagen alene spørgsmålet om udvisning.

T er polsk statsborger, og hun skal efter udlændingelovens dagældende § 22, nr. 1 og 4, (nu § 22, stk. 1) udvises, hvis betingelserne i lovens § 26 b er opfyldt.

Udlændingelovens § 26 b gennemfører EU-reglerne om ud- og afvisning i direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 (EU-opholdsdirektivet). Lovens § 26 b, stk. 1, bestemmer, at udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, jf. § 2, stk. 1 og 2, kun kan udvises, hvis deres personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, og udvisning sker af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, jf. dog stk. 2 og 3. Udvisningen skal være proportional, og ved vurderingen heraf må forhold, der ikke vedrører den individuelle sag, eller hensyn, som tjener generalpræventive eller økonomiske formål, ikke indgå. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde en afgørelse om udvisning. Det følger af stk. 3, at en udlænding, der er statsborger i et EU-land, ikke må udvises i henhold til stk. 1, medmindre det er bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed, når den pågældende har haft lovligt ophold her i landet i de 10 forudgående år. Ifølge stk. 4 skal der, i forbindelse med at der træffes afgørelse om udvisning i henhold til stk. 1, tages hensyn til bl.a. varigheden af den pågældendes ophold her i landet og den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation, sociale og kulturelle integration her i landet og tilknytning til hjemlandet.

EU-Domstolen har i dom af 22. maj 2012 i sag C-348/09 (P.I.) fastslået, at udvisning på grundlag af artikel 28, stk. 3, i EU-opholdsdirektivet er begrænset til ”ekstraordinære tilfælde”, og at begrebet ”bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed” ikke blot forudsætter eksistensen af en trussel mod den offentlige sikkerhed, men også at en sådan trussel er endog særlig alvorlig (præmis 19 og 20). Selv om der tilkommer medlemsstaterne en skønsmargin, må adgangen til at gøre undtagelse fra det grundlæggende princip om fri bevægelighed fortolkes strengt (præmis 23). Det er i P.I.-dommen endvidere fastslået, at det er tilladt medlemsstaterne at anse strafbare handlinger som dem, der er opregnet i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 83, stk. 1, andet afsnit, for at indebære et særligt alvorligt indgreb i en grundlæggende samfundsinteresse, der kan udgøre en direkte trussel mod befolkningens tryghed og fysiske sikkerhed og dermed være omfattet af begrebet ”bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed”. En betingelse herfor er, at sådanne handlinger er begået på en måde, som er af særlig grov karakter, hvilket hører under den nationale domstol at efterprøve i den konkrete sag, jf. i det hele præmis 28. TEUF artikel 83, stk. 1, andet afsnit, omfatter bl.a. ulovlig narkotikahandel.

T er dømt for besiddelse af en betydelig mængde (ca. 2,2 kg) amfetamin med henblik på videreoverdragelse. Kriminaliteten var ikke spontan eller tilfældighedspræget, og selv om T ikke tidligere er straffet af betydning for sagen, må det efter karakteren af hendes alvorlige krimi-

nelle adfærd antages, at hun vil være tilbøjelig til at udvise denne adfærd i fremtiden. Højesteret finder, at hun som følge heraf udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, jf. udlændingelovens § 26 b, stk. 1, 1. pkt. Højesteret finder endvidere, at der efter kriminalitetens karakter og omfang er tale om en særlig alvorlig trussel mod den offentlige sikkerhed, og at kriminaliteten er begået på en måde, som er af særlig grov karakter, jf. herved P.I.-dommen (præmis 19, 20 og 28).

T, der er 61 år, er født og opvokset i Polen. Hun har haft lovligt ophold i Danmark, siden hun var 27 år, og varigheden af hendes lovlige ophold i Danmark udgør ca. 33 år. Hun er enke og har fire voksne børn og tre børnebørn, som bor her i landet, og yderligere et voksent barn og to børnebørn, som bor i Tyskland. Hun har ingen familie i Polen. Det må lægges til grund, at hun taler, læser og skriver både dansk og polsk. Hun har i Danmark været tilknyttet arbejdsmarkedet i ca. 20 år, inden hun blev tildelt førtidspension.

Højesteret lægger herefter til grund, at hendes personlige, sociale og kulturelle tilknytning til Danmark er meget stærk, men at hun har gode forudsætninger for at kunne etablere sig i Polen. Hendes voksne børn og børnebørn vil kunne besøge hende i Polen, og de vil i øvrigt kunne kommunikere med hende via telefon og internet.

På denne baggrund finder Højesteret, at der er tale om et ekstraordinært tilfælde, og at udvisning af T således må anses for bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed, jf. udlændingelovens § 26 b, stk. 3. Uanset hendes meget stærke tilknytning til Danmark foreligger der sådanne meget tungtvejende grunde, at udvisning ikke er et uproportionalt indgreb i strid med udlændingelovens § 26 b, stk. 1, eller med EU-Charterets artikel 7 og Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

Spørgsmålet er herefter, hvilken varighed indrejseforbuddet skal have.

Det følger af udlændingelovens § 32, stk. 4, nr. 7, jf. stk. 2, at udvisning skal ske for bestandig, når udlændingen udvises efter § 22 og idømmes en ubetinget fængselsstraf af mere end 1 år og 6 måneders varighed. Dette gælder dog ikke, hvis udvisning for bestandig må antages at være i strid med EU-opholdsdirektivet. I så fald må der meddeles indrejseforbud af kortere varighed, jf. princippet i lovens § 32, stk. 5, nr. 1.

EU-Domstolen har ikke i sin praksis taget stilling til, hvilken betydning det skærpede proportionalitetskrav i direktivets artikel 28, stk. 3, har for længden af et indrejseforbud. Højesteret finder imidlertid, at den omstændighed, at betingelserne for udvisning i artikel 28, stk. 3, litra a, er opfyldt, ikke er ensbetydende med, at der kan ske udvisning for bestandig. Dette gælder, selv om et indrejseforbud til en udlænding, der er omfattet af EU-reglerne, kan ophæves efter ansøgning, jf. udlændingelovens § 32, stk. 7, 1. og 2. pkt., sammenholdt med direktivets artikel 32, stk. 1.

Vurderingen af, om et indrejseforbud for bestandig kan antages at være i overensstemmelse med proportionalitetskravet i artikel 28, stk. 3, litra a, som gennemført ved udlændingelovens § 26 b, stk. 3, nr. 1, må ske i lyset af bl.a. lovens og direktivets betingelser for ophævelse af forbuddet.

Tre dommere – Hanne Schmidt, Lars Hjortnæs og Søren Højgaard Mørup – udtaler herefter:

Vi finder efter en samlet vurdering af de ovenfor anførte omstændigheder – herunder navnlig at der er tale om grov narkotikakriminalitet, at T var 27 år, da hun fik lovligt ophold i Danmark, og at hun har gode muligheder for at etablere sig i Polen og kan bevare tilknytning til sin danske familie bl.a. ved familiens besøg i Polen – at udvisning af hende for bestandig ikke er uproportionalt efter EU-retten eller Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Det gælder uanset varigheden af hendes ophold her i landet, og uanset at hun ikke tidligere er straffet af betydning for sagen. Det bemærkes herved, at hun efter den nævnte bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 7, 1. pkt., vil kunne få ophævet indrejseforbuddet, hvis hendes personlige adfærd ikke længere kan anses for at udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel imod den offentlige orden eller sikkerhed.

Dommerne Jens Kruse Mikkelsen og Jørgen Steen Sørensen udtaler:

T er som anført 61 år. Hun har i ca. 33 år haft lovligt ophold i Danmark, hvor hendes familie og øvrige netværk i det væsentlige opholder sig, og hun har ingen familie i Polen. Hun har i en lang periode været tilknyttet arbejdsmarkedet, inden hun blev tildelt førtidspension. Hun er ikke tidligere straffet af betydning for sagen, og hun er dermed ikke tidligere advaret om udvisning. Når hun har afsonet sin straf og været udvist i 6 år, vil hun være tæt på 70 år.

Under disse omstændigheder finder vi efter en samlet vurdering, at udvisning af T for bestandig må antages at være i strid med det skærpede proportionalitetskrav i EU-opholdsdirektivets artikel 28, stk. 3 (udlændingelovens § 26 b, stk. 3). Vi finder, at det samme gælder, hvis der fastsættes et indrejseforbud for 12 år.

Vi stemmer herefter for at tiltræde landsrettens vurdering, hvorefter indrejseforbuddet er fastsat til 6 år.

Der træffes afgørelse efter stemmeflertallet.

Højesteret ændrer herefter landsrettens dom, således at T udvises med indrejseforbud for bestandig.

T har fortsat været fængslet under anken.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes med den ændring, at T udvises med indrejseforbud for bestandig.

Statskassen skal betale sagens omkostninger for Højesteret.