

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: uim@uim.dk og loat@uim.dk

25. februar 2026

DIGNITYs høringssvar vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven, straffuldbyrdelsesloven, straffeloven og repatrieringsloven (Skærpelse af regler om udvisning, indførelse af elektronisk kontrol (GPS-fodlænke) og styrkelse af repatrieringsordningen og hjemrejsestøtten)

DIGNITY takker Udlændinge- og Integrationsministeriet for anmodningen af 30. januar 2026 om bemærkninger til ovennævnte udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven, straffuldbyrdelsesloven, straffeloven og repatrieringsloven (herefter "lovudkast").

Vores høringssvar fokuserer på to retsområder indenfor DIGNITYs mandat og ekspertise: 1) de skærpede regler om udvisning ved ubetinget fængselsstraf for alvorlig kriminalitet, og 2) anvendelse af fodlænker i tillæg til straf for overtrædelse af kontrol- og motivationsfremmende foranstaltninger m.v.

DIGNITY har gentagne gange i løbet af de seneste år opfordret skiftende regeringer til at styrke rammerne for implementering af Danmarks internationale menneskerettighedsforpligtelser i praksis.¹ Specifikt vedrørende udvisning af udlændinge dømt for kriminalitet i Danmark var vi kritiske overfor stramningen i 2018, som medførte, at udvisning skulle ske "medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser", jf. udlændingelovens § 26, stk. 2.² Vi var også kritiske over for det restriktive regime for personer på tålt ophold, og allerede for 10 år siden gjorde vi Ministeriet opmærksom på risikoen for krænkelse af forbuddet mod umenneskelig eller nedværdigende behandling i forhold til de daværende regler, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 3 og FNs Torturkonvention artikel 16.³

Med dette lovudkast, der lægger op til nye stramninger vedrørende udvisning af kriminelle udlændinge, ønsker regeringen, at lovgiver skal tage yderligere skridt i samme retning og fravige EMRK artikel 8, og at domstolene skal dømme i strid med EMRK artikel 8. DIGNITY finder denne udvikling yderst bekymrende.

¹ DIGNITYs høringssvar er offentliggjort på vores hjemmeside: [Høringssvar - DIGNITY - Danish Institute Against Torture](#)

² DIGNITYs høringssvar af 9. februar 2018. Se også DIGNITYs høringssvar af 16. september 2016.

³ DIGNITYs høringssvar af 28. oktober 2016.

DIGNITY
Bryggervangen 55
DK-2100 Copenhagen Ø

Tel. +45 33 76 06 00
Fax +45 33 76 05 10

info@dignity.dk
www.dignity.dk

CVR No. 69735118
P.No. 1002304764
EAN 5790000278114
LOC No. 5790001376147

Danske Bank No.
4183-4310821209

Regeringen lægger op til, at lovgiver for første gang siden Danmarks tiltrædelse af EMRK i 1953 og siden 1992-inkorporeringsloven⁴ skal tilkendegive, at Folketinget ikke ønsker at efterleve sin folkeretlige forpligtelse til loyalt at sikre individets rettigheder, jf. EMRK artikel 1⁵ og 8. Det er et trist nybrud, som DIGNITY stiller sig kritisk over for, og vi opfordrer derfor kraftigt regeringen til at ændre kurs og fastholde, at rettighedsbeskyttelse gælder alle.⁶

Der bør ikke herske nogen tvivl om Danmarks opbakning til EMRKs fundamentale rettighedsbeskyttelse. Denne støtte kom tydeligt til udtryk i fælleserklæringen fra alle medlemslandene i Europarådet af 10. december 2025.⁷ Samtidig anviste medlemslandene en proces frem mod en ny fælleserklæring, der skal vedtages på ministermødet i Chisinau i maj 2026.⁸ Det er problematisk, når regeringen med den ene hånd bekræfter sin støtte til det europæiske menneskerettighedssystem og med den anden hånd sender et lovudkast i høring, som fraviger EMRK artikel 8 og grundlæggende antagelser om alle individers ret til beskyttelse.

Det er tankevækkende, at lovudkastet ikke henviser til den fælles proces i Europarådet frem mod næste møde i maj 2026, men ensidigt henviser til udtalelsen af 10. december 2025 fra en gruppe af 27 lande i Europarådet. Lovudkastet ønsker at "udmønte" principperne i den udtalelse, hvilket medfører, at domstolenes proportionalitetsvurdering, jf. EMRK artikel 8, stk. 2, i konkrete sager i fremtiden ikke skal foretages i overensstemmelse med EMDs praksis.⁹ DIGNITY tilslutter sig Dommerforeningens kritik og høringssvar på dette punkt.¹⁰

Skærpede regler om udvisning ved ubetinget fængselsstraf for alvorlig kriminalitet

Udlændinge, der er dømt for alvorlig kriminalitet, kan i dag udvises i medfør af udlændingeloven. Ifølge lovudkastet skal det ske i videre omfang i fremtiden, idet en ubetinget fængselsstraf på minimum et år for visse typer af kriminalitet som hovedregel skal medføre udvisning, jf. nyt stk. 3 i udlændingelovens § 26.

Lovudkastet indeholder en undtagelsesmulighed, således at ovennævnte hovedregel ikke skal følges, hvis "ganske særlige hensyn taler afgørende derimod", jf. nyt stk. 3. Denne undtagelse skal som det klare udgangspunkt kun finde anvendelse i tilfælde, hvor samtlige kriterier i proportionalitetsvurderingen (udover

⁴ Lov nr. 285 af 29. april 1992.

⁵ De høje kontraherende parter garanterer enhver person under deres jurisdiktion de rettigheder og friheder, der angives i denne Konventions afsnit.

⁶ Der henvises til udtalelser på pressemødet i Statsministeriet d. 30. januar 2026.

⁷ rm.coe.int/informal-ministerial-conference-10-december-2025-conclusions/488029b843

⁸ Ib. "...the importance of taking into account the case law of the Court in a way that gives full effect to the Convention".

⁹ Lovudkast s. 80.

¹⁰ [Ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven m.fl. \(Skærpelse af regler om udvisning, indførelse af elektronisk kontrol \(GPS-fodlænke\) mv.\) - Dommerforeningen.dk](#)

kriminalitetens art og alvor) helt entydigt vil tale imod en udvisning.¹¹ Dette peger sammen med reformens formål på en meget snæver undtagelse, som ikke kan rumme gældende EMD praksis vedrørende artikel 8, jf. henvisning til at "...EMD's hidtidige praksis om EMRK artikel 8 i udvisningssager ikke skal tillægges afgørende vægt ved proportionalitetsafvejningen."¹²

Til trods for bemærkninger i lovudkastet, som peger i forskellige retninger, er der efter DIGNITYs vurdering ikke tvivl om, at regeringen med den nye udvisningsreform ønsker, at Folketinget vedtager en lovændring på udvisningsområdet, der går imod EMRK artikel 1 og 8. Det bekræftes af Justitsministeriets juridiske vurdering: "Lovforslaget er ikke fuldt ud overensstemmende med den hidtidige praksis fra danske domstole og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol på udvisningsområdet".¹³ Der henvises også i lovudkastet til: "...i en situation, hvor EMD's praksis ikke fuldt ud udvikler sig således..."¹⁴; og "...er ikke fuldt ud overensstemmende med den hidtidige praksis i udvisningssager".¹⁵

Lovudkastet bør tydeligt afklare, hvorvidt dette er en korrekt forståelse af hensigten med den nye udvisningsreform, og at ordet "hidtidige" i sidstnævnte citat og i andre citater i lovudkastet reelt svarer til "gældende ret" på tidspunktet for lovændringens ikrafttræden. Når konkrete sager om udvisning i fremtiden skal afgøres af danske domstole, vil gældende ret på tidspunktet for sagen skulle lægges til grund, herunder de forskellige retskilder, som udgøres af bl.a. udlændingeloven og EMDs praksis.

Et sådant konventionsbrud kan efter vores vurdering ikke alene reduceres til et spørgsmål om at løbe en procesrisiko, dvs. et spørgsmål om hvorvidt Danmark vinder eller taber en efterfølgende konkret sag ved de danske domstole eller ved EMD. Lovudkastet er udtryk for regeringens ønske om at begrænse rettighedsbeskyttelsen for den gruppe af udlændinge, som dømmes for kriminalitet, og som efter gældende ret har ret til beskyttelse af deres rettigheder i medfør af EMRK artikel 8, stk. 2.

DIGNITY finder det endvidere betænkeligt, at forslaget ikke indeholder nogen eksplicit stillingtagen til Danmarks forpligtelser i medfør af Børnekonventionen. EMD har i overensstemmelse med Børnekonventionen anerkendt, at der i alle afgørelser om udvisning, som berører børn, skal lægges særlig vægt på hensynet til barnets tarv.¹⁶ DIGNITY opfordrer regeringen til at understrege, at de skærpede regler vedrørende udvisning af kriminelle udlændinge aldrig må føre til en risiko for

¹¹ Lovudkast s. 80.

¹² Ib.

¹³ Faktaark af 30. januar 2026 om udvisningsreformen: [faktaark-skaerpelse-af-udvisningsreglerne.pdf](#)

¹⁴ Lovudkast s. 77.

¹⁵ Lovudkast s. 70.

¹⁶ Jens Elo Rytter, Individets grundlæggende rettigheder, s. 254.

krænkelser af Børnekonventionen og i øvrigt af princippet om non-refoulement, jf. EMRK artikel 3 og FN's Torturkonvention.

DIGNITY opfordrer endvidere regeringen til at præcisere i lovudkastet, hvorledes Danmark måtte forholde sig til en EMD-dom, der tilsidesætter stk. 3 i udlændingelovens § 26, og til den gruppe af udlændinge, som i en tidsperiode efter vedtagelse af lovændringen måtte være blevet udvist, men som efterfølgende viser sig at have ret til erstatning og til at få udvisningsafgørelsen ændret. Dette bør fremgå af lovudkastet, herunder også de økonomiske konsekvenser. Det bør klart fremgå af lovudkastet, at Danmark effektivt vil implementere en EMD-dom i praksis og ændre lovgivningen i overensstemmelse med dommen. Den nuværende formulering i lovudkastet med hensyn til denne situation, jf. "...vil der ikke eller kun i mindre omfang kunne ske udvisning efter den foreslåede ordning"¹⁷ er uklar.

Anvendelse af fodlænker i tillæg til straf for overtrædelse af kontrol- og motivationsfremmende foranstaltninger m.v.

Lovudkastet lægger op til to måder at anvende fodlænke på: 1) elektronisk udstyr der registrerer udlændingens færden og 2) almindelig fodlænke som en strafsanktion. Der er tale om et nyt automatisk påbud om elektronisk kontrol i et år for udlændinge, som er underlagt kontrol- og motivationsfremmende foranstaltninger m.v. på Kærshovedgård eller andre udrejsecentre, og om en obligatorisk retsfølge ved straf for brud på hjemrejselovens §§ 12 og 13 vedrørende kontrolforpligtelser, og den gives i tillæg til de allerede strenge – og efter DIGNITYs vurdering uproportionelle fængselsstraffe.

Da det kan virke formålsløst at fastholde de strenge regler om meldepligt, når der samtidig indføres fodlænke, bør Ministeriet i lovforslaget tage stilling til kompleksiteten i hele kontrolsystemet for personer i en udvisningsposition.

DIGNITY ønsker at gøre Ministeriet opmærksom på de særlige forhold for sårbare flygtninge, som af forskellige grunde kan blive omfattet af anvendelsesområdet for de nye regler om fodlænke. Det er vigtigt, at myndighederne er opmærksomme på sårbare flygtnings særlige behov i de tre mulige scenarier: a) frivillig udrejse; b) tvangsudsendelse; og c) sager, hvor udrejse ikke kan gennemføres, og de sårbare personer derfor havner i en fastlåst situation på Kærshovedgård eller et andet udrejsecenter. Det er DIGNITYs erfaring, at informationen om særlig sårbarhed ikke nødvendigvis følger personen gennem hele systemet. Ingen eller en begrænset videregivelse af helbredsoplysninger kan vildlede Hjemrejsestyrelsen til at tro, at flygtningene ikke har helbredsproblemer og derfor tages der ikke særlige hensyn. Ophold på Kærshovedgård og andre udrejsecentre kan være særligt belastende for personer, der har været udsat for tortur. I visse situationer kan traumer reaktiveres med forværring af PTSD-symptomer, depression, angst m.v. til følge.

¹⁷ Lovudkast s. 71.

Der er således brug for, at myndighederne har opmærksomhed på denne gruppe, og at personalet er klædt fagligt på.¹⁸ DIGNITY anbefaler, at lovudkastet henviser til sårbare grupper med et pålæg om, at de relevante myndigheder sikrer en identifikation af tortur og andre alvorlige traumer.

De nu endnu mere restriktive livsvilkår for udlændinge på Kærshovedgård skal ses i lyset af beskyttelsen i artikel 3 i EMRK. De skærpede forhold vil uundgåeligt medføre konsekvenser for sårbare personer og andre, og den samlede virkning af de mange begrænsninger kan indebære en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling. Vi opfordrer derfor regeringen til at tage stilling til denne menneskerettighedsbeskyttelse i forhold til de nye restriktioner.

---o0o---

Afslutningsvis understreger vi igen det yderst betænkelige i, at regeringen med den nye udvisningsreform ønsker at fravige den fundamentale rettighedsbeskyttelse i medfør af EMRK artikel 8, således at Danmarks internationale forpligtelser ikke længere skal sætte en grænse for udvisning af kriminelle udlændinge.

Vi står naturligvis til rådighed for yderligere drøftelser med Ministeriet.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Rasmus Grue Christensen
Direktør, DIGNITY

¹⁸ Kritikken af den manglende identifikation af sårbare grupper er blevet fremsat gentagne gange af FNs Torturkomité og Menneskerettighedskomité, og af DIGNITY i tidligere høringssvar, skyggerapporter til FN-komiteer og i UPR-regi, se www.dignity.dk