

HØJESTERETS DOM

afsagt torsdag den 20. november 2025

Sag 45/2025

(2. afdeling)

Anklagemyndigheden

mod

T

(advokat Niels Anker Rasmussen, beskikket)

I tidligere instanser er afsagt dom af Københavns Byret den 16. august 2023 (SS 1-4101/2022) og af Østre Landsrets 13. afdeling den 11. marts 2025 (S-2293-23).

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Poul Dahl Jensen, Hanne Schmidt, Lars Apostoli, Rikke Foersom og Peter Mørk Thomsen.

Påstande

Dommen er anket af T med påstand om stadfæstelse af byrettens dom, subsidiært formildelse af den straf på fængsel i 9 måneder, der er fastsat af landsretten.

Anklagemyndigheden har påstået skærpelse af landsrettens dom for så vidt angår strafudmålingen og stadfæstelse af landsrettens bestemmelse om indrejseforbuddets længde på 6 år.

T har påstået afvisning af anklagemyndighedens skærpelsespåstand.

Supplerende sagsfremstilling

T, der er svensk statsborger med bopæl i Sverige, blev den 28. september 2020 anholdt i Københavns Lufthavn og sigtet for overtrædelse af udlændingelovens § 59 b, stk. 2, ved at være indrejst her i landet, uagtet at hun ved dom af 27. juni 2001 var udvist med indrejseforbud for bestandig i forbindelse med en dom på fængsel i 4 år for indsmugling af ca. 1,4 kg. kokain.

Der blev rejst tiltale i sagen den 14. januar 2021.

Ved Københavns Byret blev sagen berammet til hovedforhandling den 25. juni 2021 og efterfølgende til den 18. januar 2022. Retsmøderne blev aflyst, da T ikke kunne møde, fordi hun ikke havde fået udstedt visum til Danmark med henblik på at deltage i retsmøderne. Sagen blev med Ts tilstedeværelse hovedforhandlet den 3. oktober 2022, hvor hun afgav forklaring. Sagen blev udsat med henblik på indhentning af dokumentation for forkyndelse af indrejseforbuddet fastsat ved dommen fra 2001. Sagen blev fortsat hovedforhandlet den 16. august 2023 uden Ts tilstedeværelse. Ved byrettens dom af samme dato blev T idømt en straf på 60 dages betinget fængsel og udvist med indrejseforbud i 4 år.

Byrettens dom blev anket af anklagemyndigheden.

Til hovedforhandlingen i landsretten den 6. februar 2024 var T ikke mødt. Hendes forsvarer fremlagde en afgørelse af 20. december 2023 fra Udlændingestyrelsen, hvorved hun blev nægtet visum med henblik på at deltage i retsmødet. Forsvareren nedlagde herefter påstand om, at sagen skulle afvises. Den 21. februar 2024 besluttede landsretten, at sagen ikke skulle afvises, men omberammes.

Sagen blev hovedforhandlet i landsretten den 4. marts 2025, hvor T var til stede og afgav supplerende forklaring. Ved landsrettens dom af 11. marts 2025 blev hun idømt ubetinget fængsel i 9 måneder og udvist af Danmark med indrejseforbud i 6 år.

Procesbevillingsnævnet gav den 22. maj 2025 T tilladelse til at anke landsrettens dom til Højesteret.

Den 23. maj 2025 sendte Rigsadvokaten en international retshjælpsanmodning til de svenske myndigheder med anmodning om forkyndelse for T af en ankemeddelelse af samme dato med påstand om skærpe. I anmodningen var anført bl.a.:

”Jeg skal venligst anmode om, at forkyndelse af vedlagte ankemeddelelse fra Rigsadvokaten sker på følgende vilkår:

- at vedlagte ankemeddelelse forkyndes personligt for den pågældende person

...

Anmodningen er af hastende karakter, hvorfor den vedlagte ankemeddelelse bedes forkyndt for den pågældende person senest fredag den 30. maj 2025. Rigsadvokaten skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at rettidig forkyndelse er en lovbestemt betingelse for, at Højesteret kan behandle Rigsadvokatens anke.”

Den 2., 4., 6. og 17. juni 2025 rykkede Rigsadvokaten de svenske myndigheder for svar på anmodningen om forkyndelse.

Ankemeddelelsen blev forkyndt for T den 17. juni 2025.

Retsgrundlag

Af dagældende § 59 b i udlændingeloven fremgår:

”Med bøde eller fængsel indtil 3 år straffes den udlænding, der indrejser her i landet i strid med et indrejseforbud eller et tilhold meddelt i henhold til tidligere udlændingelove, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Med fængsel fra 1 år indtil 3 år straffes den udlænding, der indrejser her i landet i strid med et indrejseforbud eller et tilhold, der er meddelt i forbindelse med udvisning og straf af mindst 3 måneders ubetinget fængsel eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed.”

Bestemmelsen i stk. 2 blev indført ved lov nr. 174 af 27. februar 2019. Af lovforslagets almindelige bemærkninger (Folketingstidende 2018-19, tillæg A, lovforslag nr. L 140, pkt. 14.2, side 78 f.) fremgår bl.a.:

”14.2. Ministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Det fremgår af aftale om finansloven for 2019, at aftaleparterne er enige om, at straffen for at genindrejse i strid med et indrejseforbud skal skærpes på en sådan måde, at der sendes et klart og mærkbart signal, og at udlændinge, der har begået alvorlig kriminalitet, ikke skal kunne spekulere i at trodse et indrejseforbud og vende tilbage til Danmark for i værste fald at begå ny kriminalitet.

Det fremgår endvidere af aftalen, at straffen derfor skal skærpes fra i dag normalt 10 dage til 2 måneders fængsel i 1. gangstilfælde til minimum 1 års fængsel for de udlændinge, som oprindelig er udvist ved dom i forbindelse med en straf af mindst 3 måneders ubetinget fængsel, men som alligevel genindrejser i strid med et indrejseforbud.

Det foreslås derfor, at der indsættes et nyt stykke i udlændingelovens § 59 b, hvorefter straffen i sådanne tilfælde fremover er fængsel fra 1 år og indtil 3 år.

Det forudsættes, at straffen på mindst 1 års fængsel normalt skal fastsættes som en ubetinget fængselsstraf.

Forslaget betyder således, at udlændinge, som er udvist ved dom med indrejseforbud i forbindelse med en straf af mindst 3 måneders ubetinget fængsel, men som alligevel indrejser i strid med indrejseforbuddet, omfattes af en ny skærpet strafferamme og mindst skal straffes med 1 års fængsel. Straffen kan fastsættes til indtil 3 års fængsel.

...

Forslaget indebærer, at der fastsættes en minimumsstraf, som er bindende for domstolene, og som alene kan fraviges i medfør af straffelovens § 83, 1. pkt., hvorefter straffen kan nedsættes under den foreskrevne strafferamme, når oplysninger om gerningen, gerningsmandens person eller andre forhold afgørende taler herfor.

Ministeriet er i den forbindelse opmærksom på de betænkeligheder ved minimumsstraf, som Straffelovrådet har givet udtryk for navnlig i betænkning nr. 1531/2012 om strafudmåling – samspillet mellem lovgiver og domstole.

Straffen for at genindrejse i strid med et indrejseforbud bør dog skærpes på en sådan måde, at der sendes et klart og mærkbart signal. Udlændinge, der har begået alvorlig kriminalitet, skal ikke kunne spekulere i at trodse et indrejseforbud og vende tilbage til Danmark for i værste fald at begå ny kriminalitet.

Hertil kommer, at gerningsindholdet i den foreslåede bestemmelse i § 59 b, stk. 2, har en karakter, der gør, at der sjældent – sammenlignet med andre typer af lovovertrædelser – vil være behov for, at domstolene kan fastsætte straffen mere skønsmæssigt fra sag til sag ud over de særlige tilfælde, som straffelovens § 83, 1. pkt., giver mulighed for.

Ministeriet finder på den baggrund, at der er grundlag for helt undtagelsesvist at indføre en minimumsstraf på 1 års fængsel.”

Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen i stk. 2 (Folketingstidende 2018-19, tillæg A, lovforslag nr. L 140, side 99) fremgår bl.a.:

”Det foreslås, at der indsættes en ny bestemmelse i udlændingelovens § 59 b, stk. 2, hvorefter den udlænding, der indrejser her i landet i strid med et indrejseforbud eller et tilhold, der er meddelt i forbindelse med udvisning og straf af mindst 3 måneders ubetinget fængsel eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, der ville have medført en straf af denne varighed, straffes med fængsel fra 1 år indtil 3 år.

Det forudsættes, at straffen normalt skal fastsættes som en ubetinget fængselsstraf.

Den foreslåede bestemmelse betyder, at en udlænding, som er udvist med indrejseforbud i forbindelse med en straf af mindst 3 måneders ubetinget fængsel, men som indrejser i strid med det indrejseforbud, der er fastsat i forbindelse med udvisningen, mindst skal straffes med fængsel i 1 år.

...

Fastsættelsen af straffen vil fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, herunder om der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Den foreslåede minimumsstraf på 1 års fængsel for at indrejse i strid med et indrejseforbud kan dog kun fraviges i medfør af den almindelige regel i straffelovens § 83, hvorefter straffen kan nedsættes under den foreskrevne strafferamme, når oplysninger om gerningen, gerningsmandens person eller andre forhold afgørende taler herfor. Under i øvrigt formildende omstændigheder kan straffen bortfalde.

...

Straf efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 59 b, stk. 2, vil samtidig medføre, at den pågældende udlænding på ny kan udvises, jf. udlændingelovens § 24, nr. 2, jf. § 23. Det følger heraf, at en udlænding, der ikke har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 5 år, kan udvises, hvis udlændingen idømmes betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter.

Udvises udlændingen på ny, meddeles der som følge heraf et nyt indrejseforbud i 6 eller 12 år eller for bestandig, jf. udlændingelovens § 32, stk. 2, nr. 2-5.”

Anbringender

T har anført navnlig, at anklagemyndighedens kontraanke til skærpelse bør afvises, da forkyndelsen af anklagemyndighedens ankemeddelelse er sket efter fristens udløb. Anken bør ikke admitteres efter retsplejelovens § 910, stk. 2. Myndighedsfejl, herunder udenlandske myndigheders fejl, udgør ikke rimelig grund og bør ikke føre til, at en for sent iværksat anke admitteres.

Byretten har fastsat straffen korrekt under hensyn til oplysningerne om gerningen, herunder at overtrædelsen alene kan tilregnes hende som uagtsom, og under hensyn til den lange sagsbehandlingstid, som ikke kan tilskrives hendes forhold.

Den lange sagsbehandlingstid bør medføre formildelse af den ellers forskyldte straf, jf. straffelovens § 83 og desuden Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6. Ved afgørelsen af, om sagsbehandlingstiden er rimelig, skal der foretages en helhedsbedømmelse, hvor sagens ukomplicerede karakter bør indgå med betydelig vægt.

Straffen bør på denne baggrund og desuden under hensyn til hendes gode personlige forhold gøres betinget.

Anklagemyndigheden har anført navnlig, at kontraanken bør admitteres i medfør af retsplejelovens § 933, stk. 1, jf. § 910, stk. 2. Den sene forkyndelse skyldes ikke forhold hos den danske anklagemyndighed, men forhold hos de svenske myndigheder. Ankefristen er desuden alene overskredet med få dage, og anklagemyndigheden har henvendt sig flere gange til de svenske myndigheder med henblik på at sikre, at forkyndelsen skete hurtigst muligt.

Det følger af udlændingelovens § 59 b, stk. 2, at minimumsstraffen er fængsel i 1 år. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at minimumsstraffen på 1 års fængsel kun kan fraviges i medfør af den almindelige regel i straffelovens § 83.

Der foreligger ikke forhold vedrørende selve lovovertrædelsen, der giver grundlag for at fravige minimumsstraffen i medfør af straffelovens § 83. Det gælder, selv om det skal lægges til grund, at T alene har handlet uagtsomt. Uagtsomme overtrædelser skal som udgangspunkt straffes med minimumsstraffen. Der må også lægges vægt på, at hun ikke alene var i kortvarig transit i forbindelse med en mellemlanding, idet hun havde til hensigt at forlade lufthavnsområdet og tage toget fra lufthavnen til Sverige.

Sagsbehandlingstiden har været lang, men dette taler ikke i sig selv afgørende for at fravige minimumsstraffen. Der må tages hensyn til, at sagsbehandlingstiden delvist beror på Ts egne forhold i forbindelse med opnåelse af visum. Heller ikke hendes gode personlige forhold giver i sig selv grundlag for at fravige minimumsstraffen.

Varigheden af indrejseforbuddet bør, uanset længden af den frihedsstraf som Højesteret idømmer, fastsættes til 6 år, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1, jf. stk. 2, jf. stk. 4, nr. 5.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens baggrund og problemstilling

T, der er svensk statsborger med bopæl i Sverige, blev ved dom af 27. juni 2001 idømt fængsel i 4 år for alvorlig narkotikakriminalitet og udvist af Danmark med indrejseforbud for bestandig.

Den 28. september 2020 blev hun anholdt i Københavns Lufthavn og sigtet for overtrædelse af udlændingelovens § 59 b, stk. 2, om indrejse i strid med et indrejseforbud, der er meddelt i forbindelse med udvisning og straf af mindst 3 måneders ubetinget fængsel.

Byretten fandt ved dom af 16. august 2023 T skyldig i at have overtrådt indrejseforbuddet, men dog således at overtrædelsen alene kunne tilregnes hende som uagtsom. Byretten lagde til grund, at hendes indrejse i 2020 skete som led i en rejseplan med fly fra Nordmakedonien via Wien til Københavns Lufthavn, hvorfra hun skulle rejse videre med tog til sin bopæl i Sverige.

Byretten fastsatte straffen til fængsel i 60 dage, som blev gjort betinget. Straffen blev udmålt under den lovbestemte minimumsstraf på fængsel i 1 år i udlændingelovens § 59 b, stk. 2, under henvisning til straffelovens § 83. T blev desuden udvist med indrejseforbud i 4 år.

Anklagemyndigheden ankede dommen med påstand om skærpelse af straffen og indrejseforbuddets længde. T påstod stadfæstelse af byrettens dom. For landsretten angik sagen således alene strafudmålingen og længden af indrejseforbuddet.

Ved dom af 11. marts 2025 fandt landsretten ligesom byretten grundlag for i medfør af straffelovens § 83 at fravige minimumsstraffen på fængsel i 1 år i udlændingelovens § 59 b, stk. 2. Landsretten forhøjede dog straffen til ubetinget fængsel i 9 måneder, og T blev udvist med indrejseforbud i 6 år.

For Højesteret angår sagen navnlig strafudmålingen.

Spørgsmålet om admittering af anklagemyndighedens kontraanke

Anklagemyndighedens kontraanke med påstand om skærpelse, der skulle have været forkyndt for T senest den 5. juni 2025, blev forkyndt for hende den 17. juni 2025. Anklagemyndighedens kontraanke kan herefter kun tillades, hvis overskridelsen af fristen skyldes grunde, som ikke kan tilregnes anklagemyndigheden, jf. retsplejelovens § 933, stk. 1, sammenholdt med § 910, stk. 2.

Procesbevillingsnævnet gav den 22. maj 2025 T tilladelse til anke. Den 23. maj 2025 sendte Rigsadvokaten meddelelse om kontraanke til forkyndelse for T i Sverige, men forkyndelse skete som nævnt først den 17. juni 2025. Rigsadvokaten gjorde ved fremsendelsen af anke-meddelelsen de svenske myndigheder bekendt med, at forkyndelsen hastede, og anmodede om, at forkyndelsen skete senest den 30. maj 2025. Rigsadvokaten oplyste også, at rettidig forkyndelse er en lovbestemt betingelse for, at Højesteret kan behandle anken. Da forkyndelse ikke skete inden den 30. maj 2025, rykkede Rigsadvokaten den 2., 4., 6. og 17. juni 2025 de svenske myndigheder for svar på anmodningen om forkyndelse.

Højesteret finder, at anklagemyndigheden herved har fulgt fornødent op på, at forkyndelsen af ankemeddelelsen skete inden for fristen den 5. juni 2025 eller så hurtigt, som det var muligt, og at overskridelsen af fristen således skyldes grunde, som ikke kan tilregnes anklagemyndigheden. Betingelserne for at admittere kontraanken er derfor opfyldt.

Udlændingelovens § 59 b, stk. 2, og straffelovens § 83

Efter udlændingelovens § 59 b, stk. 2, fastsættes straffen fra fængsel i 1 år indtil 3 år for den, der indrejser her i landet i strid med et indrejseforbud, der er meddelt i forbindelse med udvisning og straf af mindst 3 måneders ubetinget fængsel. Minimumsstraffen på fængsel i 1 år blev indført ved en lovændring i 2019.

Efter straffelovens § 19, 2. pkt., omfatter straffebestemmelser i love uden for straffeloven ikke kun forsætlige overtrædelser, men også overtrædelser begået uagtsomt, medmindre det modsatte har særlig hjemmel. Da der ikke i udlændingelovens § 59 b, stk. 2, eller i forarbejderne hertil, hvor spørgsmålet om uagtsomhed ikke er omtalt, er gjort nogen undtagelse fra det, der følger af straffelovens § 19, 2. pkt., er også uagtsomme overtrædelser omfattet af den nævnte bestemmelse i udlændingeloven. Dette indebærer, at bestemmelsens strafminimum på fængsel i 1 år også gælder for uagtsomme overtrædelser.

En lovbestemt minimumsstraf på fængsel i 1 år for uagtsomt forhold er imidlertid et særtilfælde i dansk ret. Der er hverken i straffeloven eller i straffebestemmelser i anden lovgivning – bortset fra udlændingelovens § 59 b, stk. 2 – fastsat en lovbestemt minimumsstraf på fængsel i 1 år eller derover for uagtsom overtrædelse af den pågældende bestemmelse. De tre bestemmelser i straffeloven med forhøjet strafminimum – § 112 om drab på statsoverhoved, §

192 a om grove våbenlovsovertrædelser og § 237 om drab – omfatter således kun forsætlige overtrædelser.

Det følger af forarbejderne til udlændingelovens § 59 b, stk. 2, at strafskærpelsen i 2019 er begrundet i et ønske om at sende et klart og mærkbart signal, og at udlændinge, der har begået alvorlig kriminalitet, ”ikke skal kunne spekulere i at trodse et indrejseforbud og vende tilbage til Danmark for i værste fald at begå ny kriminalitet”. Der blev derfor fastsat en minimumsstraf på fængsel i 1 år, som alene kan fraviges i medfør af straffelovens § 83. Efter denne bestemmelse kan straffen nedsættes under den foreskrevne strafferamme, når oplysninger om gerningen, gerningsmandens person eller andre forhold afgørende taler herfor. Under i øvrigt formildende omstændigheder kan straffen bortfalde.

Højesteret finder, at § 59 b, stk. 2, efter sine forarbejder må forstås sådan, at minimumsstraffen på fængsel i 1 år tager sigte på udlændinge, der forsætligt overtræder bestemmelsen. I tilfælde, hvor det lægges til grund, at overtrædelser af et indrejseforbud er begået uagtsomt, vil dette derfor i sig selv afgørende tale for at nedsætte straffen under den foreskrevne strafferamme på fængsel i mindst 1 år, jf. straffelovens § 83.

Ved fastsættelse af straffen for overtrædelse af udlændingelovens § 59 b, stk. 2, skal der herefter lægges vægt på, om overtrædelser alene kan tilregnes gerningsmanden som uagtsom. Endvidere skal der lægges vægt på bl.a. oplysningerne om gerningsmandens person samt oplysningerne om baggrunden for den ulovlige indrejse og varigheden af den pågældende udlændings tilstedeværelse her i landet, f.eks. om der er tale om en kort mellemlanding i Danmark.

Den konkrete sag

T er som nævnt fundet skyldig i at have overtrådt udlændingelovens § 59 b, stk. 2, ved at være indrejst her i landet i strid med et indrejseforbud, som hun blev pålagt i 2001. Det er lagt til grund, at hendes indrejse i 2020 skete som led i en rejseplan med fly fra Nordmakedonien via Wien til Københavns Lufthavn, hvorfra hun skulle rejse videre med tog til sin bopæl i Sverige.

Det er endvidere lagt til grund, at Ts overtrædelse af udlændingelovens § 59 b, stk. 2, var uagtsom. Dette taler i sig selv afgørende for at nedsætte straffen under den foreskrevne straf-

feramme på fængsel i mindst 1 år, jf. straffelovens § 83. Hertil kommer oplysningerne om hendes person, og at karakteren og varigheden af hendes tilstedeværelse i Danmark efter Højesterets opfattelse kan sidestilles med en kort mellemlanding. Disse forhold taler også for at nedsætte straffen efter § 83.

Højesteret finder, at straffen under disse omstændigheder skal fastsættes til fængsel i 60 dage.

Spørgsmålet er herefter, om straffen kan gøres betinget.

Under hensyn til navnlig den lange sagsbehandlingstid, der i det væsentlige beror på forhold, der ikke kan bebrejdes T, og til hendes gode personlige forhold finder Højesteret, at straffen skal gøres betinget med de vilkår, der følger af byrettens dom.

Konklusion

T straffes med fængsel i 60 dage. Straffen gøres betinget med en prøvetid på 1 år på betingelse af, at hun ikke begår strafbart forhold i prøvetiden.

Indrejseforbuddet fastsættes til 6 år, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1, jf. stk. 2, jf. stk. 4, nr. 5. Dette berører ikke udvisningen for bestandig som fastsat ved Københavns Byrets dom af 27. juni 2001. Indrejseforbuddet for bestandig gælder derfor fortsat.

Thi kendes for ret:

Byrettens dom stadfæstes med den ændring, at indrejseforbuddet fastsættes til 6 år.

Statskassen skal betale sagens omkostninger for landsret og Højesteret.