

PRAKSISOVERSIGT · UDLÆNDINGERET

Praksisoversigt over frihedsberøvelse af udlændinge (udlændingeloven § 36 og hjemrejseloven)

Udlændingeloven §§ 34, 36-37 og hjemrejseloven §§ 14 og 16 – subsidiaritet, domstolskontrol og udsendelsesfrister

Version 2 Opdateret 7. sep. 2026 45 afgørelser · 2001-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Frihedsberøvelse af udlændinge uden for strafferetsplejen hviler i dag på to adskilte spor: den administrative frihedsberøvelse, som politiet iværksætter efter udlændingeloven § 36 og hjemrejseloven § 16, og den udsendelsesrettede varetægtsfængsling efter hjemrejseloven § 14, som retten træffer bestemmelse om. Begge spor er underlagt et skærpet nødvendigheds- og proportionalitetskrav, hvor de mindre indgribende foranstaltninger i udlændingeloven § 34 og hjemrejseloven §§ 11-13 altid skal prøves først, og hvor domstolskontrollen efter udlændingeloven § 37 udgør den centrale retssikkerhedsgaranti. Praksis fra Højesteret, landsretterne, byretterne og EU-Domstolen viser en konsekvent linje: frihedsberøvelse må kun anvendes, når der er en reel og rimelig udsigt til udsendelse, når udsendelsen faktisk fremmes med omhu, og når intet mindre indgribende kan sikre formålet.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Frihedsberøvelse efter udlændingeloven § 36 og hjemrejseloven § 16 er subsidiær: retten skal konkret vurdere, om deponering af pas, sikkerhedsstillelse, opholdspåbud eller meldepligt efter udlændingeloven § 34 kan sikre formålet, og undlader den det, er frihedsberøvelsen ulovlig og erstatningsudløsende.
- 02** Foreligger der oplysninger om logi, rejsedokumenter, billet og tilstrækkelige midler, er frihedsberøvelse ikke nødvendig for at sikre udvisningen – retten har pligt til af egen drift at søge sagen yderligere oplyst, før den godkender frihedsberøvelsen.
- 03** Frihedsberøvelseshjemlerne fortolkes strengt: den generelle hjemmel i § 36, stk. 1, kan ikke strækkes til situationer, som lovgiver har reguleret ved særskilte, snævrere bestemmelser.
- 04** Frihedsberøvelse med henblik på udsendelse må efter udlændingeloven § 37, stk. 8, ikke overstige 6 måneder (3 måneder for udlændinge omfattet af EU-reglerne) og kan kun forlænges til absolut 18 måneder (9 måneder for EU-omfattede) ved særlige omstændigheder.

- 05 Forlængelse ud over 6 måneder forudsætter en konkret formodning om, at udsendelsen faktisk kan gennemføres inden den absolutte frist – generelle diplomatiske bestræbelser og et ønske om at motivere udlændingen er ikke i sig selv tilstrækkeligt.
- 06 Er situationen fastlåst, fordi modtagerlandet afviser tvangsmæssig udsendelse uden udlændingens samtykke, og udlændingen nægter at medvirke, ophører frihedsberøvelsen med at være berettiget.
- 07 Domstolsprøvelsen efter udlændingeloven § 37 skal ske inden 3 døgn, med beskikket advokat, ved retten på det sted, hvor udlændingen faktisk er tilbageholdt – ikke ved bopælsværnetinget efter retsplejeloven § 469, stk. 1.
- 08 Prøvelsen efter § 37 omfatter ikke blot frihedsberøvelsen, men indebærer også en vis prøvelse af grundlaget for udvisningen og af proportionaliteten.
- 09 Fristen for fortsat tilbageholdelse kan højst forlænges med 4 uger ad gangen, og ved frihedsberøvelse under asylsagsbehandling efter § 36, stk. 1, 2. pkt., højst 7 dage i alt.
- 10 Varetægtsfængsling efter hjemrejseloven § 14 kan ske, selv om frihedsberøvelsen overstiger den forventede straf, men bliver uproportional, når den samlede frihedsberøvelse væsentligt overstiger den idømte straf uden fornøden fremdrift i sagen.
- 11 Ved varetægtsfængsling med henblik på udsendelse lægges der vægt på fængslingens hidtidige længde, straffens og reststraffens længde, udlændingens manglende medvirken, myndighedernes fremdrift og om der er reel udsigt til udsendelse.
- 12 Frihedsberøvelse af asylansøgere udvist ved dom efter hjemrejseloven § 14, stk. 2, kan som udgangspunkt opretholdes, indtil asylsagen er færdigbehandlet, men skal stå i proportion til grovheden af den kriminalitet, der begrundede udvisningen.
- 13 Bopælsbegrebet i hjemrejseloven § 14, stk. 1, nr. 1, er ikke identisk med bopælsbegrebet i udlændingeloven § 17, stk. 1 – de to bestemmelser tjener forskellige formål.
- 14 EU-retten kræver, at grundene til frihedsberøvelse er præcist og bindende lovfæstede; et generelt kriterium om risiko for ny kriminalitet er ikke tilstrækkeligt, og manglende lovfæstelse af kriterierne for »risiko for forsvinden« gør frihedsberøvelsen ulovlig.
- 15 Adskilte perioder med frihedsberøvelse til fuldbyrdelse af den samme afgørelse skal lægges sammen ved beregningen af maksimumfristerne, og forlængelse ud over 6 måneder skal prøves af en retsinstans ex officio – uden krav om, at den frihedsberøvede selv anmoder om det.
- 16 Frihedsberøvelse med henblik på udsendelse skal ske i særlige faciliteter; er det ikke muligt, skal den frihedsberøvede holdes adskilt fra almindelige indsatte, og uledsagede mindreårige må aldrig frihedsberøves i fængsler.

- 17** Meldepligt og opholdspligt efter hjemrejseloven §§ 12-13 er et sagligt og som udgangspunkt proportionalt alternativ til frihedsberøvelse, men myndighederne skal inddrage konkrete helbredsoplysninger, før pålægget fastsættes eller fastholdes.

To spor og én domstolskontrol: opdelingen mellem udlændingeloven og hjemrejseloven

§ 1

Udlændingeretlig frihedsberøvelse hviler på to systematisk adskilte hjemmelsgrupper, som blev omorganiseret grundlæggende med hjemrejselovens ikrafttræden den 1. juni 2021.

Det administrative spor. [Udlændingeloven § 36](#) regulerer nu kun de situationer, hvor udlændingens sag fortsat verserer hos udlændingemyndighederne: frihedsberøvelse for at sikre afvisning eller overførsel efter Dublinreglerne ved »væsentlig risiko for, at den pågældende forsvinder«, fastholdelse af tilstedeværelsen under asylsagsbehandling i åbenbart grundløs-proceduren, identitetsfastlæggelse og registrering i forbindelse med indrejsen, manglende efterkommelse af opholdspåbud efter [§ 42 a](#) samt frihedsberøvelse efter [§ 36, stk. 3](#), når udlændingen ved udeblivelse, tilsløring af identitet eller manglende medvirken lægger væsentlige hindringer i vejen for asylsagens oplysning.

Udsendelsessporet. [Hjemrejseloven § 16](#) rummer de frihedsberøvelsesgrundlag, der knytter sig til udsendelsen selv: sikring af afvisning, administrativ udvisning og udsendelse (stk. 1), motivationsfremmende frihedsberøvelse ved manglende medvirken til udrejse (stk. 3 og 4), Dublin-overførsel efter accept (stk. 5), farevurderede udlændinge efter [udlændingeloven § 25, nr. 1](#) (stk. 7), manglende efterkommelse af opholds- og flyttepåbud (stk. 9), tålt ophold og meldepligtssvigt (stk. 10) samt transitsituationer (stk. 11).

Forarbejderne til hjemrejseloven beskriver udtrykkeligt overflytningen som en videreførelse af gældende ret med sproglige tilpasninger, båret af den institutionelle omlægning til Hjemrejsestyrelsen:

»Hjemrejsestyrelsen har således ansvaret for den indledende sagsbehandling i forbindelse med iværksættelse af en frihedsberøvelse og skal undersøge, om betingelserne for frihedsberøvelsen er opfyldt, og om frihedsberøvelse er nødvendig... Politiet har fortsat enekompetencen til at udøve magt eller tvang og træffer derfor den endelige afgørelse om iværksættelse af frihedsberøvelse efter anmodning fra Hjemrejsestyrelsen eller Udlændingestyrelsen.«

Varetægtssporet. Ved siden heraf står [hjemrejseloven § 14](#), der viderefører den tidligere bestemmelse i udlændingelovens § 35 om varetægtsfængsling for at sikre udlændingens tilstedeværelse under straffesagen og indtil en udvisningsdom kan fuldbyrdes. Rigsadvokatmeddelelsen om [udvisning ved dom](#) beskriver [§ 14, stk. 1](#), som »en særlig fængslingshjemmel ... indført som et supplement til retsplejelovens regler om varetægtsfængsling« i sager, hvor strafferammekravet i [retsplejeloven § 762, stk. 1](#) ikke er opfyldt, hvor den forventede straf er under 30 dage, eller hvor fængslingen overstiger den forventede straf.

Uanset hvilket spor der anvendes, samles domstolskontrollen i [udlændingeloven § 37](#), der udtrykkeligt omfatter frihedsberøvelse efter både [§ 36](#) og hjemrejselovens [§ 16](#), og som i stk. 6 henviser til [retsplejelovens kapitel 43 a](#) om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse.

LOV

[Hjemrejseloven § 14](#)[Hjemrejseloven § 16](#)[Retsplejeloven § 762, stk. 1](#)[Udlændingeloven § 36](#)[Udlændingeloven § 37](#)

§ 2 Hjemmelsstrengheden: § 36 kan ikke strækkes ud over sin ordlyd

Domstolene har gentagne gange afvist at udvide de administrative frihedsberøvelsessjemler ved analogi eller »generel« anvendelse af hovedreglen i § 36, stk. 1.

Den klareste illustration er Østre Landsrets kendelse i [SS-2844/2012-OLR](#). En udlænding var anholdt som cykeltaxachauffør uden gyldige rejsedokumenter, administrativt udvist efter [udlændingeloven § 25 a, stk. 2](#) og havde samtidig søgt asyl. Rigspolitiet frihedsberøvede ham efter den generelle hjemmel i § 36, stk. 1, 1. pkt. Landsretten gennemgik lovudviklingen – herunder at lovgiver netop havde indsat særlige bestemmelser om frihedsberøvelse af asylansøgere udvist efter § 25 a, stk. 1 – og konkluderede:

»der ikke i udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. pkt., er hjemmel til at frihedsberøve Udlænding, som senest i forbindelse med den administrative udvisning efter § 25 a, stk. 2, nr. 1, har søgt om asyl, så længe asylsagen verserer.«

Udlændingen blev løsladt. Kendelsen viser, at når lovgiver har reguleret en situation ved en særskilt og snævrere bestemmelse, kan den brede hovedregel ikke bruges til at udfylde det hul, som den snævre bestemmelse efterlader.

Hjemmelskravet slår også igennem på begrundelsesniveau. I [SS-2286/2013-OLR](#) klagede en nigeriansk statsborger over, at byretten ikke havde specificeret, hvilket led i § 36 frihedsberøvelsen støttedes på. Selv om landsretten stadfæstede, understreger sagen den forventning, praksis stiller til, at fængslingsgrundlaget angives præcist – hvilket harmonerer med det EU-retlige krav om klarhed og forudsigelighed, jf. afsnittet om EU-retten nedenfor.

Omvendt anerkender praksis, at hjemlerne rækker, hvor de faktisk rækker. I [SS-14167/2008-KBH](#) opretholdt Københavns Byret frihedsberøvelsen af en udlænding, der var mistænkt for at planlægge et terrorrelateret drab, efter en samlet vurdering af sikkerhedsfaren, hvor mindre indgribende foranstaltninger efter [§ 34](#) blev udtrykkeligt afvist som utilstrækkelige. Tilsvarende blev det i [SS-3970/2012-HIL](#) lagt til grund, at frihedsberøvelse af en uidentificeret udlænding var nødvendig for at sikre tilstedeværelsen frem til udsendelsen.

LOV	Udlændingeloven § 25a, stk. 2	Udlændingeloven § 34	Udlændingeloven § 36, stk. 1
PRAKSIS			
	Landsretten · Stadfæstelse af kendelse om frihedsberøvelse efter udlændingeloven		26.07.2013
	Landsretten · Frihedsberøvelse af asylansøger administrativt udvist efter Udlændingeloven § 25a, stk. 2		01.10.2012
	Byretten · Lovlighed af frihedsberøvelse af udlænding med henblik på udsendelse		14.09.2012
	Byretten · Kendelse om opretholdelse af frihedsberøvelse af udlænding		15.07.2008

§ 3 Subsidiaritetskravet: § 34-foranstaltningerne skal prøves konkret først

Både [udlændingeloven § 36, stk. 1](#) og [hjemrejseloven § 16, stk. 1](#) betinger frihedsberøvelse af, at de mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige. Kataloget i [udlændingeloven § 34, stk. 1](#) omfatter deponering af pas, rejselegitimation og billet, sikkerhedsstillelse, opholdspåbud og meldepligt.

Den ledende afgørelse er Højesterets kendelse i [SS-300/2013-HJR](#). En nigeriansk statsborger med spansk opholdstilladelse blev anholdt sovende i Folkets Park med 0,72 gram cannabis, vedtog en bøde på 400 kr. og blev administrativt udvist. Under fremstillingen oplyste han, at han havde en flybillet til Alicante, at en ven havde hans pas og taske, og vennen indleverede pas og 1.500 kr. til politiet. Både byret og landsret godkendte alligevel frihedsberøvelsen. Højesteret ændrede afgørelserne:

»Højesteret finder, at det under disse omstændigheder ikke var nødvendigt at frihedsberøve Kærende for at sikre muligheden for udvisning, men at foranstaltninger efter udlændingelovens § 34 var tilstrækkelige. Der burde derfor ved den retlige prøvelse efter udlændingelovens § 37, jf. § 36, ikke være truffet afgørelse om godkendelse af frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse.«

Højesteret fremhævede desuden, at de foreliggende oplysninger burde have givet byretten anledning til at søge sagen yderligere oplyst – udspørge kærende eller indkalde vidnet. Der blev tilkendt 14.350 kr. i erstatning efter [retsplejelovent § 469, stk. 6](#), jf. henvisningen i [udlændingeloven § 37, stk. 6](#). Selve erstatningsudmålingen behandles nærmere under [uberettiget-frihedsberøvelse](#).

Samme linje ligger bag Højesterets kendelse i [SS-58/2023-HJR](#) om en iransk statsborger, der blev antruffet i udrejsekontrollen i Københavns Lufthavn på vej fra Göteborg til Toronto med gyldigt canadisk visum. Flertallet fandt den indledende tilbageholdelse lovlig – den var nødvendig for at forhindre, at hun forlod landet, før en Dublin-overførsel til Sverige kunne sikres – men underkendte den efterfølgende frihedsberøvelse med frist til den 24. maj 2023:

»Der er imidlertid ikke holdepunkter for, at det efter tilbageholdelsen var nødvendigt at frihedsberøve Sigtede med frist til den 24. maj 2023 for at sikre overførsel af hende til Sverige. Mindre indgribende foranstaltninger i henhold til udlændingelovens § 34 (f.eks. deponering af pas, ophold efter politiets eller Udlændingestyrelsens nærmere bestemmelse eller møde hos politiet eller Udlændingestyrelsen på nærmere bestemte tidspunkter) kunne hindre, at hun ikke forsvandt, før overførslen til Sverige fandt sted.«

En dommer dissenterede og ville have anset selv den indledende tilbageholdelse for uproportional, idet det havde været tilstrækkeligt at følge hende til gaten og sikre afrejsen.

Proportionalitetsafvejningen ses tilsvarende i byretspraksis, fx [SS-3396/2011-ARH](#), hvor Retten i Århus afvejede alternative foranstaltninger mod den sigtedes arbejdsforhold og bopæl i Danmark.

Subsidiariteten er også markeret i forarbejderne til hjemrejseloven, hvor motivationsfremmende frihedsberøvelse efter § 16, stk. 3 og 4, udtrykkeligt forudsætter en forudgående vurdering af, om deponering efter [§ 11](#), meldepligt efter [§ 12](#) eller opholdspligt efter [§ 13, stk. 1](#) er tilstrækkelige, og at frihedsberøvelsen »altid skal ophøre, når udlændingen afgiver den påkrævede oplysning eller udfører den påkrævede handling«.

LOV

[Hjemrejseloven § 16, stk. 1](#)[Retsplejelovent § 469, stk. 6](#)[Udlændingeloven § 34, stk. 1](#)[Udlændingeloven § 36, stk. 1](#)[Udlændingeloven § 37, stk. 6](#)

PRAKSIS

Højesteret · Højesterets afgørelse om uforholdsmæssig frihedsberøvelse af iransk statsborger i transit i Københavns Lufthavn 16.01.2024

Højesteret · Højesteret ændrer kendelse om frihedsberøvelse af udlænding og tilkender erstatning 17.02.2015

Byretten · Kendelse om opretholdelse af frihedsberøvelse i udlændingesag 13.06.2011

§ 4 Domstolsprøvelsen efter § 37: 3-døgnsfristen, værneting, advokat og 4-ugersforlængelser

Udlændingeloven § 37, stk. 1 fastsætter, at en udlænding frihedsberøvet efter § 36 eller hjemrejselovens § 16 skal fremstilles for retten inden 3 døgn, medmindre den pågældende forinden løslades. Er frihedsberøvelsen iværksat i forlængelse af en frihedsberøvelse efter politiloven eller en anholdelse efter [retsplejelovens kapitel 69](#), regnes fristen fra det tidligere tidspunkt. Ved frihedsberøvelse for at sikre udvisning af hensyn til statens sikkerhed efter [§ 25, nr. 1](#) skal spørgsmålet indbringes for retten, uanset om udlændingen forinden løslades, og prøvelsen sker efter [kapitel 7 b](#) med særlig advokat.

Værneting. § 37, stk. 1, sidste punktum, foreskriver, at fremstillingen skal ske for retten på det sted, hvor udlændingen er tilbageholdt. Spørgsmålet, om denne særregel viger for den almindelige bopælsregel i [retsplejeloven § 469, stk. 1](#), blev afgjort af Højesteret i [SS-172/2008-HJR](#). En udlænding var frihedsberøvet af Nordjyllands Politi, overført til institutionen i Birkerød og fremstillet i Retten i Hillerød, som henviste sagen til Retten i Ålborg under henvisning til tidligere bopæl. Højesteret tiltrådte landsrettens ophævelse af henvisningen:

»Efter udlændingelovens § 37, stk. 1, 3. pkt., skal fremstillingen af den frihedsberøvede udlænding ske for retten »på det sted, hvor udlændingen er tilbageholdt«, og der er således ikke grundlag for anvendelse af retsplejelovens § 469, stk. 1, 1. pkt., hvorefter prøvelsen skal ske ved retten på det sted, hvor den frihedsberøvede har bopæl.«

Byrettens modsatte resultat fremgår af [SS-467/2008-HIL](#), som Højesteret dermed korrigerede. Samme værnetingsprincip er nu udtrykkeligt gentaget i [hjemrejseloven § 14, stk. 3](#), hvorefter fristen for udsendelsesvaretægt fastsættes af retten på det sted, hvor udlændingen er tilbageholdt – uanset hvilken ret der har afsagt den endelige dom.

Advokat og skriftlighed. Retten beskikker efter [§ 37, stk. 2](#) en advokat for udlændingen, og tidspunktet for frihedsberøvelsens iværksættelse og fremstillingen anføres i retsbogen. Politiet skal ved iværksættelsen skriftligt gøre udlændingen bekendt med reglerne på et sprog, som den pågældende forstår, og oplyse om adgangen til at kontakte hjemlandets repræsentation eller Dansk Flygtningehjælp, jf. [§ 37, stk. 4](#). Afgørelser om frihedsberøvelse skal meddeles skriftligt, og ved Dublin-frihedsberøvelse skal der gives en skriftlig oversættelse af de væsentligste elementer, jf. [§ 37, stk. 7](#).

Fristforlængelser. Efter [§ 37, stk. 3](#) træffes afgørelsen ved kendelse, der kan kæres efter retsplejelovens kapitel 37, og retten fastsætter en frist for fortsat tilbageholdelse, som højst kan forlænges med 4 uger ad gangen. Er frihedsberøvelsen iværksat under asylsagsbehandling efter § 36, stk. 1, 2. pkt., kan den højst opretholdes i 7 dage. Byretspraksis viser den løbende rytme i disse forlængelser: [SS-17763/2013-KBH](#), [SS-4952/2013-NYK](#) og [SS-8374/2014-FRB](#), hvor fristerne blev fastsat til henholdsvis ca. 12 dage, 4 uger og ca. 2 uger.

Prøvelsens intensitet. Højesteret fastslog i [SS-300/2013-HJR](#), at kontrollen efter § 37 skal indebære en prøvelse af grundlaget for udvisningen, herunder proportionaliteten – retten kan altså ikke nøjes med at konstatere, at der foreligger en administrativ udvisningsafgørelse.

Offentlighed. Retsmøderne følger de almindelige regler, men i [SS-3642/2023-HIL](#) blev både forhandlingen om dørlukning og selve retsmødet om fortsat frihedsberøvelse efter [hjemrejseloven § 16, stk. 1](#), jf. [udlændingeloven § 37](#), afholdt for lukkede døre af hensyn til udlændingens sikkerhed og beskyttelsen af fortrolige oplysninger – stadfæstet af Højesteret.

LOV

Hjemrejseloven § 14, stk. 3

Retsplejeloven § 469, stk. 1

Udlændingeloven § 37, stk. 1-4, 7

PRAKSIS	Højesteret · Højesteret ændrer kendelse om frihedsberøvelse af udlænding og tilkender erstatning	17.02.2015
	Højesteret · Højesterets afklaring af værning ved domstolsprøvelse af frihedsberøvede udlændinge	30.06.2008
	Byretten · Kendelse om dørlukning i sag om fortsat frihedsberøvelse efter hjemrejseloven og udlændingeloven	26.10.2023
	Byretten · Kendelse om fortsat frihedsberøvelse af udlænding med henblik på udvisning	14.10.2014
	Byretten · Kendelse om forlængelse af frihedsberøvelse i henhold til Udlændingeloven	13.12.2013
	Byretten · Opretholdelse af frihedsberøvelse af udlænding under sag om afvisning eller udvisning	26.07.2013
	Byretten · Værning for frihedsberøvet udlænding	15.02.2008

6- og 18-månedersfristerne og kravet om rimelig udsigt til udsendelse

§ 5

[Udlændingeloven § 37, stk. 8](#) sætter den absolutte ramme om udsendelsesrettet frihedsberøvelse. Bestemmelsen blev indsat ved gennemførelsen af Returdirektivet i 2011, og forarbejderne siger med usædvanlig klarhed, hvad den betyder:

»Der er således en absolut grænse for frihedsberøvelsens udstrækning på i alt 18 måneder. Frihedsberøvelsen skal være af så kort varighed som mulig, og må kun opretholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse og gennemføres med omhu.«

Forarbejderne præciserer to beregningsregler, der stadig er gældende: perioder påbegyndt før bestemmelsens ikrafttræden tælles med, når frihedsberøvelsen skete med henblik på udsendelse, mens perioder på et andet frihedsberøvelsesgrundlag ikke medregnes. Samtidig advares der om, at hvis grundlaget ikke ændres, når en frihedsberøvet søger asyl, vil asylsagsperioden tælle med og forkorte den maksimale udsendelsesperiode.

Fristerne blev differentieret ved **lov nr. 488 af 14. maj 2023**, hvor perioden for udlændinge omfattet af EU-reglerne blev nedsat fra 6 til 3 måneder og forlængelsesadgangen fra 12 til 6 måneder – udtrykkeligt for at bringe bestemmelsen i overensstemmelse med EU-retten efter EU-Domstolens praksis. For andre udlændinge er rammen fortsat 6 måneder med forlængelse i op til 12 måneder, altså 18 måneder i alt.

Hvornår ophører berettigelsen? Praksis om forlængelsen ud over 6 måneder er nu tæt og entydig. I [Sag 212/2018](#) og [sag 8/2019](#) var en irakisk statsborger frihedsberøvet efter en mislykket grænsefremstilling i Bagdad, hvor de irakiske myndigheder afviste indrejse. Han nægtede konsekvent at medvirke, og myndighederne ønskede frihedsberøvelsen opretholdt for at motivere ham og under henvisning til løbende diplomatiske forhandlinger. Højesteret ændrede landsrettens kendelser:

»Højesteret finder, at der, da landsretten traf afgørelse den 2. oktober 2018, ikke var oplysninger om effektive udsendelsesforanstaltninger, der gav grundlag for en formodning om ændring af den fastlåste situation og fremskridt i processen inden udløbet af den absolutte frist for frihedsberøvelse.«

Afgørende var, at 6-månedersfristen ikke må blive indholdsløs ved, at den samme motivationsbegrundelse automatisk kan bære frihedsberøvelse i op til 18 måneder. Det kunne ikke føre til et andet resultat, at den absolutte frist lå 12 måneder ude i fremtiden, eller at et diplomatisk gennembrud måtte forventes senere.

Samme resultat nåede Højesteret i **SS-1/2023-HJR** (også refereret som **Sag 1/2023**) om en sudanesiske statsborger, der var administrativt udvist og frihedsberøvet efter **hjemrejseloven § 16, stk. 1**. De sudanesiske myndigheder afviste at udstede rejsedokumenter, medmindre han selv fremlagde identitetspapirer, og han havde meddelt, at han ikke længere ville medvirke. Højesteret citerede Returdirektivets artikel 15, stk. 4, hvorefter frihedsberøvelsen ophører med at være berettiget, »når der af retlige eller andre grunde ikke længere synes at være rimelig udsigt til udsendelse«, og fastslog:

»Højesteret finder efter en samlet vurdering, at der ikke foreligger oplysninger om effektive udsendelsesforanstaltninger, der giver grundlag for en formodning om ændring af den nuværende fastlåste situation og fremskridt i processen inden udløbet af den absolutte frist for frihedsberøvelse, jf. § 37, stk. 8, 2. pkt.«

Forud herfor havde Højesteret i **Sag 251/2017** taget stilling til fortsat frihedsberøvelse af en irakisk statsborger, der vedvarende nægtede at samarbejde, og i den forbindelse til spørgsmålet om præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen under det danske retsforbehold – en processuel begrænsning, der gør Højesterets egen direktivkonforme fortolkning så meget desto vigtigere på området.

Hvad kravet om »omhu« indebærer. Forarbejderne til hjemrejselovens § 16 udfolder, hvornår der er reel udsigt til udsendelse: der skal enten løbende eller regelmæssigt gennemføres tvangsmæssige udsendelser til landet, eller udsendelser skal kunne gennemføres med en større myndighedsindsats, eller der skal være en forventning om, at udsendelse kan ske. Omvendt gælder:

»For en række lande er udsendelsessituationen imidlertid meget fastlåst, og der gennemføres således som udgangspunkt ikke tvangsmæssige udsendelser, fordi hjemlandet ikke ønsker at samarbejde herom. I disse tilfælde vil der ikke kunne ske frihedsberøvelse, før de generelle udsendelseshindringer ophører.«

Forarbejderne understreger tillige, at der som udgangspunkt ikke kan ske frihedsberøvelse af udlændinge på tålt ophold, da disse på grund af refolementsforbuddet i **udlændingeloven § 31** ikke kan udsendes – medmindre der fx er indledt forhandlinger om en diplomatisk forsikring.

LOV	Hjemrejseloven § 16, stk. 1	Udlændingeloven § 31	Udlændingeloven § 37, stk. 8
PRAKSIS	Højesteret · Ophør af administrativ frihedsberøvelse grundet manglende rimelig udsigt til udsendelse til Sudan 28.03.2023 Højesteret · Grænser for frihedsberøvelse af udlændinge: Kravet om rimelig udsigt til udsendelse efter 6 måneder 19.07.2019 Højesteret · Højesterets afgørelse om ophør af frihedsberøvelse for udlænding grundet manglende udsigt til udsendelse til Irak 02.05.2018		

§ 6 Dublin-sporet: væsentlig risiko for forsvinden og de særlige frister i § 37, stk. 9

Frihedsberøvelse med henblik på afvisning eller overførsel efter **udlændingelovens kapitel 5 a** er reguleret dobbelt: **§ 36, stk. 1, 1. pkt.** mens sagen behandles, og **hjemrejseloven § 16, stk. 5** fra det tidspunkt, hvor en anden medlemsstat har accepteret overtagelse eller tilbagetagelse, eller hvor en klage ikke længere har opsættende virkning. Forarbejderne til hjemrejseloven angiver denne arbejdsdeling udtrykkeligt.

Kriterierne for »væsentlig risiko for forsvinden« er lovfæstet i **§ 36, stk. 4** og spejlet i **hjemrejseloven § 16, stk. 6**. Der lægges særlig vægt på, om udlændingen har søgt asyl i andre Dublin-lande eller har forsøgt at indrejse

og søge asyl i en anden medlemsstat, og derudover på syv opregnede forhold: antræffelse uden asylansøgning eller lovligt ophold, tidligere Dublin-overførsel og genindrejse eller tidligere unddragelse, forsømmelse af § 34-foranstaltninger, tilkendegivelse om ikke at ville følge afgørelsen, administrativ udvisning efter § 25 a, stk. 2 eller § 25 b, indrejse i strid med et indrejseforbud, samt sagens omstændigheder i øvrigt, herunder længden af et ulovligt ophold. Forarbejderne til hjemrejseloven fastslår, at disse kriterier gennemfører Returdirektivets artikel 15, stk. 1, og at det forhold alene, at udlændingen er genstand for en afgørelse om afvisning eller overførsel, ikke er tilstrækkeligt til at begrunde frihedsberøvelse.

Denne lovfæstelse er ikke tilfældig. EU-Domstolen fastslog i **C-528/15** (Al Chodor), at **Dublin III-forordningens artikel 2, litra n**, sammenholdt med **artikel 28, stk. 2**, pålægger medlemsstaterne at fastsætte de objektive kriterier for risikoen for forsvinden i en bindende almen gyldig bestemmelse. Uden en sådan bestemmelse finder artikel 28, stk. 2, ikke anvendelse, og enhver frihedsberøvelse i medfør heraf skal erklæres ulovlig:

»Vedtagelsen af almen gyldige bestemmelser giver således de nødvendige garantier, for så vidt som en sådan bestemmelse på en bindende og på forhånd kendt måde opstiller en ramme for nævnte myndigheders råderum i vurderingen af de konkrete omstændigheder i den enkelte sag.«

Domstolen afviste udtrykkeligt, at fast retspraksis eller administrativ praksis kunne træde i stedet.

De særlige Dublin-frister ligger i **udlændingeloven § 37, stk. 9**: frihedsberøvelsen må ikke opretholdes, hvis Udlændingestyrelsen ikke inden 1 måned fra asylansøgningens indgivelse har anmodet en anden medlemsstat om overtagelse eller tilbagetagelse, og efter accept må frihedsberøvelse efter hjemrejselovens § 16, stk. 5, ikke overstige 6 uger. Beregningen af 1-månedensfristen blev afklaret i Højesterets kendelse i **Sag 107/2018**, hvor en allerede frihedsberøvet udlænding først senere indgav asylansøgning: fristen løber fra asylansøgningens tidspunkt, og frihedsberøvelsen var derfor lovlig.

I Dublin-sammenhæng har EU-Domstolen desuden i **C-231/21** fastslået, at psykiatrisk tvangsanbringelse ikke er »fængsling« i **artikel 29, stk. 2's** forstand og derfor ikke kan forlænge overførselsfristen – hvorefter ansvaret for asylsagen overgår til den anmodende stat.

Når Dublin-proceduren trækker ud uden afklaring, får det direkte betydning for frihedsberøvelsens lovlighed. I **SS-1625/2012-OLR** var en udlænding varetægtsfængslet med henblik på at sikre fuldbyrdelsen af en udvisningsdom, mens en Dublin-procedure om Frankrigs overtagelse af asylsagsbehandlingen verserede. Østre Landsret løslod ham under henvisning til, at forhandlingerne havde stået på i lang tid uden afklaring.

Endelig viser **SS-58/2023-HJR**, at der er en klar forskel mellem den situation, hvor udlændingen har søgt asyl i Danmark, og hvor den pågældende blot er i transit på vej til et tredjeland med lovligt ophold – flygtningerisikoen og dermed nødvendigheden af frihedsberøvelse bedømmes forskelligt.

LOV

[Hjemrejseloven § 16, stk. 5, 6](#)

[Udlændingeloven § 36, stk. 1, 4](#)

[Udlændingeloven § 37, stk. 9](#)

PRAKSIS	Højesteret · Højesterets afgørelse om uforholdsmæssig frihedsberøvelse af iransk statsborger i transit i Københavns Lufthavn	16.01.2024
	Højesteret · Overholdelse af frister for frihedsberøvelse af udlændinge ved asylansøgning under Dublin-proceduren	05.10.2018
	EU-Domstolen · Betydningen af begrebet 'fængsling' ved overførsel af asylansøgere: Kan psykiatrisk tvangsanbringelse forlænge Dublin-fristen?	31.03.2022
	EU-Domstolen · Dublin III: Krav om bindende lovfæstede objektive kriterier for frihedsberøvelse af asylansøgere ved risiko for forsvinding	14.03.2017

Landsretten · Landsretten løslader udlænding efter langvarig varetægtsfængsling grundet manglende afklaring af Dublin-sag 20.06.2012

§ 7 Udsendelsesvaretægt efter hjemrejseloven § 14 – og hvorfor § 37, stk. 8-fristerne ikke gælder

[Hjemrejseloven § 14, stk. 1](#) giver adgang til varetægtsfængsling, når det er nødvendigt for at sikre udlændingens tilstedeværelse under sagen og under eventuel appel, indtil den pågældende kan udsendes, og enten (nr. 1) udlændingen ikke har fast bopæl her i landet og der er begrundet mistanke om en lovovertrædelse, der kan medføre udvisning ved dom, eller (nr. 2) udlændingen er indrejst i strid med et indrejseforbud. [Stk. 2](#) rummer en særregel for asylansøgere udvist ved endelig dom.

Ingen absolut frist. Rigsadvokatmeddelelsen om [udvisning ved dom](#) formulerer det utvetydigt: »Der er hverken i loven eller dens forarbejder fastsat en øvre grænse for varigheden af varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 14. Hvor længe en varetægtsfængsling kan opretholdes, afhænger af de konkrete omstændigheder.« Det stemmer med forarbejderne til [udlændingeloven § 37, stk. 8](#), hvor det udtrykkeligt hedder, at »[d]en foreslåede bestemmelse vedrører ikke frihedsberøvelse i form af varetægtsfængsling efter § 35« – den bestemmelse, der nu er videreført i hjemrejselovens § 14. 6- og 18-månedersfristerne finder altså hverken direkte eller analog anvendelse på udsendelsesvaretægten.

Proportionalitetsvurderingen bærer i stedet. Rigsadvokatmeddelelsen opregner de momenter, Højesteret vægter: hvor lang tid varetægtsfængslingen indtil videre har varet, den udmålte strafs længde, længden af en eventuel reststraf, udlændingens eventuelle manglende medvirken til fx id-oplysninger, om myndighederne fremmer sagen med fornøden omhu, og om der er reel udsigt til udsendelse.

Den skarpeste illustration er Højesterets kendelse i [SS-67/2024-HJR](#) (også refereret som [AM2025.02.04H](#)). En eritreansk statsborger var idømt 1 års fængsel og udvisning med 6 års indrejseforbud for røveri og havde været frihedsberøvet siden marts 2023. Landsretten forlængede i juni 2024 fængslingen frem til ankedom berammet til maj 2025. Højesteret tiltrådte, at han ikke havde fast bopæl i bestemmelsens forstand – og tilføjede en vigtig præcisering om forholdet til udlændingelovens bopælsbegreb:

»Højesteret tiltræder på denne baggrund, at det i landsrettens kendelse er lagt til grund, at Tiltalte ikke havde fast bopæl her i landet i hjemrejselovens § 14, stk. 1, nr. 1's forstand. Det kan ikke føre til en anden vurdering, at Udlændingestyrelsen i forbindelse med forlængelse af Tiltaltes opholdstilladelse ... lagde til grund, at han ikke havde opgivet sin bopæl i Danmark, jf. udlændingelovens § 17, stk. 1.«

Alligevel blev fængslingen underkendt på proportionaliteten:

»Højesteret finder efter en samlet vurdering af Tiltaltes personlige forhold og den straf, han kunne forventes idømt, at betingelserne for varetægtsfængsling af Tiltalte efter hjemrejselovens § 14, stk. 1, ikke var opfyldt, da landsretten den 27. juni 2024 forlængede varetægtsfængslingen, indtil der blev afsagt dom i ankesagen.«

Modsat gik det i [Sag 72/2022](#), hvor Højesteret med dissens stadfæstede fortsat fængsling efter § 14, stk. 1, nr. 1, af en marokkansk statsborger dømt for forsøg på fremme af terrorvirksomhed og udvist for bestandig – kriminalitetens grovhed vejer altså tungt i afvejningen. Procesbevillingsnævnet havde i [22/13445](#) meddelt kæretiladelse netop med henblik på det principielle spørgsmål om, hvornår der ikke længere foreligger reel udsigt til udsendelse.

Landsretten · Kendelse om fortsat varetægtsfængsling efter udvisningsdom: Landsretten anvendte Hjemrejseloven	21.08.2023
Landsretten · Kendelse om fortsat varetægtsfængsling i asylsag	24.04.2023
Landsretten · Stadfæstelse af varetægtsfængsling efter Udlændingelovens § 35, stk. 1, nr. 1	17.03.2021
Landsretten · Varetægtsfængsling efter udvisningsdom: Landsretten fængsler T1 og T2 indtil fuldbyrdelse af udvisning	07.11.2018
Landsretten · Vestre Landsret beordrer løsladelse af tiltalt pga. overtrædelse af proportionalitetsprincippet i udlændingesag	09.07.2018
Landsretten · Vestre Landsret ændrer byrettens kendelse og varetægtsfængsler udvist udlænding i 3 uger for at sikre udsendelse	16.06.2016
Byretten · Kendelse om fortsat varetægtsfængsling af udlænding i Københavns Byret	08.03.2021
Byretten · Sag om varetægtsfængsling af udlænding efter udlændingelovens § 35	22.05.2012
Procesbevillingsnævnet · 3.-instansbevilling om varetægtsfængsling af terrordømt marokkansk statsborger – reel udsigt til udsendelse og proportionalitet under hjemrejseloven	02.09.2022
Procesbevillingsnævnet · Kæretilladelse til Højesteret: Varetægtsfængsling til udvisningsfuldbyrdelse efter frafalden anke – hjemrejseloven § 14, stk. 1, nr. 1	01.06.2022

Returdirektivets rammer: præcise lovhjemler, sammenlægning af perioder og ex officio-prøvelse

§ 8

Reglerne om udsendelsesrettet frihedsberøvelse gennemfører [Returdirektivet \(2008/115/EF\) artikel 15-18](#), og [udlændingeloven § 37, stk. 7-10](#) blev netop indsat med det formål. Forarbejderne understreger, at bestemmelserne gælder alle udlændinge uanset oprindelse, »[b]aggrunden er, at EU-borgere ikke må stilles ringere end tredjelandsstatsborgere«.

EU-Domstolens praksis udstikker fire krav, der direkte styrer den danske prøvelse.

1. Frihedsberøvelsesgrundene skal være specifikke og lovfæstede. I [C-241/21](#) havde estiske myndigheder frihedsberøvet en moldovisk statsborger alene under henvisning til et generelt kriterium – at han risikerede at begå ny kriminalitet, hvorved udsendelsen kunne bringes i fare. Domstolen fastslog, at [artikel 15, stk. 1](#) kræver specifikke og klart definerede lovhjemlede grunde; et rent generelt kriterium opfylder ikke kravene om klarhed, forudsigelighed og beskyttelse mod vilkårlighed. Sammen med [C-528/15](#) forklarer dette, hvorfor de danske kriterier er detaljeret opregnet i [udlændingeloven § 36, stk. 4](#) og [hjemrejseloven § 16, stk. 6](#).

2. Domstolen skal prøve lovligheden ex officio. I de forenede sager [C-704/20](#) og [C-39/21](#) fastslog Domstolen, at en retsinstans, der prøver administrativ frihedsberøvelse af tredjelandsstatsborgere efter Returdirektivet, modtagelsesreglerne eller Dublin III-forordningen, af egen drift skal efterprøve samtlige EU-retlige lovlighedsbetingelser – også dem, den frihedsberøvede ikke har påberåbt sig. Begrundelsen er, at enhver manglende opfyldelse medfører øjeblikkelig løsladelse, og at retten til frihed og til effektiv domstolsbeskyttelse derfor kræver fuld prøvelse.

3. Adskilte perioder skal lægges sammen, og forlængelse kræver automatisk prøvelse. I [C-150/24](#) var en marokkansk statsborger tilbageholdt tre gange over ca. halvandet år til fuldbyrdelse af den samme tilbagesendelsesafgørelse. Domstolen fastslog, at alle perioder i samme medlemsstat til eksekvering af samme afgørelse skal lægges sammen – uanset afbrydelser eller ændrede faktuelle begrundelser – da undtagelser ville skabe risiko for vilkårlighed og omgåelse af maksimumgrænserne. Videre fastslog Domstolen, at national ret, der gør prøvelsen af en forlængelse ud over 6 måneder betinget af en ansøgning fra den tilbageholdte, er i strid med direktivet: prøvelsen skal ske automatisk, hurtigst muligt efter forlængelsesafgørelsen. En forsinket prøvelse

medfører dog ikke i sig selv øjeblikkelig løsladelse, forudsat de materielle betingelser fortsat er opfyldt, og den absolutte grænse ikke er nået.

4. Frihedsberøvelsen skal ske under de rette fysiske rammer. Dette behandles i næste afsnit.

Det skal bemærkes, at Danmark på grund af retsforbeholdet ikke selv kan forelægge præjudicielle spørgsmål på dette område – en begrænsning, Højesteret måtte forholde sig til i [Sag 251/2017](#). Den direktivkonforme fortolkning foretages derfor af de danske domstole selv, jf. Højesterets udtrykkelige linje i [SS-1/2023-HJR](#), hvor § 37, stk. 8, blev fortolket direkte i lyset af Returdirektivets artikel 15, stk. 4.

Den almindelige doktrin om frihedsberøvelse efter EMRK artikel 5 behandles under [emrk-artikel-5-frihedsberøvelse](#). Menneskerettighedsdomstolen har dog konkret prøvet dansk udlændingeretlig frihedsberøvelse i [39964/98](#) (Agnissan mod Danmark), hvor en 52 dages frihedsberøvelse efter [udlændingeloven § 36](#) af en asylansøger, der havde optrådt under falsk identitet og tilsidesat daglig meldepligt, hverken krænkede artikel 3 eller artikel 5, stk. 1, litra f.

LOV	Hjemrejseloven § 16, stk. 6	Udlændingeloven § 36, stk. 4	Udlændingeloven § 37, stk. 7-10
PRAKSIS	Højesteret · Ophør af administrativ frihedsberøvelse grundet manglende rimelig udsigt til udsendelse til Sudan 28.03.2023 Højesteret · Højesterets afgørelse om ophør af frihedsberøvelse for udlænding grundet manglende udsigt til udsendelse til Irak 02.05.2018 EU-Domstolen · Beregning af maksimale tilbageholdelsesperioder og krav om obligatorisk domstolsprøvelse ved udsendelse af tredjelandsstatsborgere 05.03.2026 EU-Domstolen · Domstolsprøvelse af frihedsberøvelse: National procesret må ikke hindre prøvelse af egen drift (ex officio) 08.11.2022 EU-Domstolen · Krav om specifikke lovmæssige grunde ved frihedsberøvelse af tredjelandsstatsborgere med henblik på udsendelse (Sag C-241/21) 06.10.2022 EU-Domstolen · Dublin III: Krav om bindende lovfæstede objektive kriterier for frihedsberøvelse af asylansøgere ved risiko for forsvinding 14.03.2017 Menneskerettighedsdomstolen · Agnissan mod Danmark: Frihedsberøvelse af afvist asylansøger med henblik på udsendelse og spørgsmålet om meldepligt 04.10.2001		

§ 9 Særlige faciliteter, adskillelse fra almindelige indsatte og mindreårige

[Udlændingeloven § 37, stk. 10](#) kræver, at frihedsberøvelse efter § 36 og hjemrejselovens § 16 med henblik på afvisning, overførsel, udsendelse eller af asylansøgere skal finde sted i særlige faciliteter; er det ikke muligt, skal den frihedsberøvede holdes adskilt fra almindelige indsatte, og uledsagede mindreårige må ikke frihedsberøves i fængsler.

Bestemmelsen gennemfører [Returdirektivets artikel 16, stk. 1](#). Forarbejderne fra 2011 præciserer, hvad kravet indebærer i praksis:

»Ved almindelige indsatte forstås personer, som enten er varetægtsfængslede på grund af kriminalitet, eller som afsoner en idømt straf. ... Bestemmelsen skal opfyldes ved, at de frihedsberøvede placeres i Ellebæk.«

Forarbejderne accepterer, at anbringelse i almindelige fængsler eller arresthuse kan finde sted umiddelbart efter pågribelsen, men fastslår, at udlændingen derefter skal overføres til en særlig facilitet, når politiet har foretaget den nødvendige sagsbehandling. I de helt undtagelsesvisse tilfælde, hvor overførsel til et arresthus er nødvendig

– fx ved flugtrisiko, sygdom eller disciplinær overførsel – skal placeringen ske, så den pågældende ikke indgår i fællesskabet med de øvrige indsatte.

EU-Domstolen har i [C-519/20](#) taget stilling til, hvornår en fængselsafdeling kan kvalificeres som en »særlig facilitet for frihedsberøvede« efter artikel 16, stk. 1. Domstolen fastslog, at det under visse betingelser kan lade sig gøre, at de nationale domstole har pligt til konkret at efterprøve, om betingelserne for en »akut situation« efter [artikel 18](#) er opfyldt, og – afgørende – at artikel 16, stk. 1, har direkte virkning, således at modstridende national lovgivning skal tilsidesættes.

De faktiske forhold har været genstand for tilsyn fra Folketingets Ombudsmand som national forebyggende mekanisme efter tillægsprotokollen til FN's Torturkonvention. I [FOB 2016-56](#) foretog ombudsmanden sammen med Institut for Menneskerettigheder og DIGNITY uanmeldte tilsynsbesøg i Institution Vridsløselille, som husede frihedsberøvede udlændinge. Besøgsholdet fandt, at udlændingene var låst inde i små fængselsceller næsten døgnet rundt, at der manglede aktiviteter og beskæftigelse, og at flere ikke vidste, hvorfor de var i fængsel. Ombudsmanden udtrykte alvorlig bekymring; Direktoratet for Kriminalforsorgen erklærede sig enig i, at forholdene var problematiske, og efter en række forbedringer – herunder ophør af natlig indelåsning og beskæftigelse til alle fra oktober 2016 – lukkede ombudsmanden sagen med en bemærkning om fortsat opmærksomhed.

Ombudsmanden har tilsvarende gennemført tilsyn med personer på tålt ophold i [Center Sandholm \(FOB 2014-42\)](#) og med [forholdene for børn i Udrejsecenter Sjælsmark \(FOB 2018-39\)](#). I Sjælsmark-sagen fandt ombudsmanden, at børnene generelt levede under svære forhold, men at forholdene ikke i sig selv kunne antages at være i strid med FN's Børnekonvention, FN's Torturkonvention eller EMRK artikel 3, og at spørgsmålet om opholdspligt var reguleret ved lov og dermed lå uden for hans mandat.

Forarbejderne til hjemrejselovens § 16 fastslår i samme retning, at der skal udvises tilbageholdenhed med frihedsberøvelse af sårbare grupper, og at »[f]rihedsberøvelse af familier med mindreårige børn og uledsagede mindreårige gennemføres således kun som en sidste udvej og i det kortest mulige tidsrum«.

Endelig følger det af [Varetægtsvejledningen](#), at udlændinge, hvis frihedsberøvelse er opretholdt af retten, er omfattet af varetægtsreglerne med de modifikationer, der følger af udlændingeloven, mens udlændinge frihedsberøvet efter politiets bestemmelse i op til 3 døgn efter § 36 eller hjemrejselovens § 16 er omfattet af retsplejelovens regler om anholdelse, hvorved varetægtsbekendtgørelsen finder anvendelse med de fornødne fravigelser.

LOV

[Hjemrejseloven § 16](#)[Udlændingeloven § 37, stk. 10](#)

PRAKSIS

EU-Domstolen · Betingelser for frihedsberøvelse i fængsler og domstolsprøvelse af akutte situationer i forbindelse med udsendelse 10.03.2022

Alternativerne: meldepligt og opholdspligt efter hjemrejseloven §§ 12-13

Fordi frihedsberøvelse er subsidiaer, er praksis om de mindre indgribende foranstaltninger en integreret del af billedet. [Hjemrejseloven § 12](#) giver Hjemrejsestyrelsen eller politiet adgang til at pålægge meldepligt, bl.a. når udlændingen udebliver fra en indkaldt samtale, udviser voldelig eller truende adfærd på indkvarteringsstedet,

ikke efterkommer opholdspligt eller flyttepåbud, eller ikke medvirker til sin udrejse. § 13 regulerer opholdspligt på et bestemt indkvarteringssted.

Meldepligten kan påklages til Udlændingenævnet, mens opholdspligt efter § 13, stk. 1, ikke kan påklages, jf. § 22, stk. 3. Nævnets praksis viser to gennemgående linjer.

Meldepligt er som udgangspunkt et sagligt og proportionalt indgreb. I Udlændingenævnets afgørelse af 14. september 2023 om [meldepligt for en afvist asylansøger uden medvirken til udrejse](#) blev en albansk statsborger, der efter flere afslag havde tilkendegivet ikke at ville medvirke til sin udrejse, pålagt meldepligt tre dage om ugen efter § 12, stk. 1, nr. 4. Nævnet stadfæstede, idet meldepligten varetog det saglige hensyn at sikre, at myndighederne løbende kender opholdsstedet, så udsendelse kan gennemføres, når det bliver muligt. Nævnet lagde vægt på, at hun ikke havde lovligt ophold, eksplicit havde afvist at medvirke, og at meldepligten ikke hindrede hende i at færdes uden for centeret, opretholde kontakt til samfundet eller mødes fysisk med sin advokat. Anførte helbredsforhold (anæmi) og hensyn til hendes to børn kunne ikke føre til fritagelse, og indgrebet var ikke i strid med EMRK artikel 8.

Men helbredsoplysninger skal inddrages konkret. To afgørelser fra samme nævn viser grænsen. I sagen om [daglig meldepligt for en irakisk statsborger på tålt ophold](#) hjemviste nævnet Hjemrejsestyrelsens pålæg om daglig meldepligt efter § 12, stk. 2, fordi styrelsen ikke i tilstrækkeligt omfang havde inddraget og vurderet klagerens helbredsmaessige forhold. Tilsvarende blev et [afslag på genoptagelse af en meldepligtssag](#) hjemvist, idet styrelsen ikke havde inddraget nye lægelige oplysninger og dermed havde tilsidesat officialprincippet.

Rigsadvokatmeddelelsen om [overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt](#) beskriver sammenhængen mellem sporene: udlændinge udvist ved dom, som efter afsoning hverken er varetægtsfængslet efter hjemrejselovens § 14, stk. 1, nr. 1, eller frihedsberøvet efter § 16, betegnes »kriminelle udviste« og er i stedet undergivet melde- og opholdspligt, hvis overtrædelse er selvstændigt strafbar.

Endelig indeholder [udlændingeloven § 50](#) en særlig frihedsberøvelsesshjemmel under prøvelsen af, om en udvisningsdom skal ophæves. Rigsadvokatmeddelelsen om [udvisning ved dom](#) anviser, at anklagemyndigheden som udgangspunkt skal nedlægge påstand om frihedsberøvelse efter § 50, stk. 2, 4. pkt., hvis prøvelsessagen rejses under afsoning og ikke kan afsluttes inden løsladelse, og at retten i den forbindelse kan pålægge mindre indgribende foranstaltninger efter udlændingelovens § 34 eller hjemrejselovens §§ 11 og 12. Fra ældre praksis kan nævnes [SS-3631/2010-VIB](#), hvor Retten i Viborg forlængede varetægtsfængslingen i fire uger, mens en udvisningsafgørelse fra Vestre Landsret blev afventet.

LOV

Hjemrejseloven § 12, stk. 1-2

Hjemrejseloven § 13

Hjemrejseloven § 22, stk. 3

Udlændingeloven § 50, stk. 2

PRAKSIS

Udlændingenævnet · Hjemvisning af sag om daglig meldepligt for irakisk statsborger på tålt ophold grundet mangelfulde helbredsoplysninger 21.12.2023

Udlændingenævnet · Hjemrejsestyrelsens afslag på genoptagelse af sag om meldepligt hjemvist grundet mangelfuld belysning af helbredsforhold 21.12.2023

Udlændingenævnet · Stadfæstelse af meldepligt for afvist asylansøger uden medvirken til udrejse 14.09.2023

§ 11 Retstilstanden i bevægelse: nye grundlag og skærper 2025-2026

Området er i hastig lovgivningsmæssig bevægelse, og flere vedtagne ændringer er endnu ikke konsolideret ind i de gældende lovebekendtgørelser. De skal derfor tages med i enhver aktuel vurdering.

Nyaffattede udvisningsregler. Ved [lov nr. 755 af 20. juni 2025](#) blev udlændingelovens § 24 ophævet, hvilket medførte konsekvensændringer i [hjemrejseloven § 14, stk. 2](#), [§ 12, stk. 3](#) og [§ 13, stk. 2](#), hvor henvisningen til »§§ 22-24« er ændret til »§§ 22 eller 23«. Ændringen trådte i kraft den 1. juli 2025, og Rigsadvokatmeddelelsen om [overtrædelse af opholds- og meldepligt](#) præciserer, at »§§ 22-24« fortsat anvendes, hvis lovovertrædelsen er begået før den 1. juli 2025. Det materielle udvisningsgrundlag behandles under [udvisning-ved-straf](#), og indrejseforbuddets længde under [indrejseforbud](#).

Skærpet meldepligt og nyt Dublin-grundlag. Ved [lov nr. 1344 af 25. november 2025](#) blev der i [hjemrejseloven § 16, stk. 5](#) indsat et nyt 2. pkt., der giver mulighed for at frihedsberøve Dublin-overførte asylansøgere for at sikre overdragelse til Udlændingestyrelsen med henblik på asylsagsbehandling (i kraft 1. december 2025). Samme lov justerer [§ 12, stk. 1, 3 og 4](#) med virkning fra 1. januar 2026 med henblik på at gøre daglig meldepligt til udgangspunkt for afviste asylansøgere, der ikke medvirker til udrejse, for udvisningsdømte og for udlændinge med bortfaldet opholdstilladelse eller administrativ udvisning.

Screeningforordningen og AM-forordningen. Ved [lov nr. 726 af 1. september 2026](#), i kraft 3. september 2026, sker to strukturelle ændringer. For det første indsættes et nyt stk. 4 i [udlændingeloven § 36](#), der giver politiet hjemmel til at frihedsberøve en udlænding under screening efter den nye § 37 n, når mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige – bestemmelsen gennemfører screeningforordningens krav om, at den screenede skal forblive til rådighed for myndighederne. Samtidig indsættes et nyt 4. pkt. i [§ 36, stk. 1](#) om frihedsberøvelse under asylgrænseproceduren efter § 37 o, og de hidtidige stk. 4-kriterier bliver stk. 5, med henvisningsjusteringer i konsekvens heraf. For det andet afløses Dublinforordningen af AM-forordningen, hvilket slår igennem i [hjemrejseloven § 16, stk. 6](#) og i [udlændingeloven § 37, stk. 9](#), hvor terminologien ændres fra »anmodning« til »en meddelelse om« tilbagetagelse, og hvor fristen efter accept nedsættes fra 6 til 5 uger.

Disse ændringer udvider antallet af selvstændige frihedsberøvelsesgrundlag betydeligt. Det gør de EU-retlige krav fra [C-241/21](#) og [C-528/15](#) om præcise, lovfæstede og forudsigelige frihedsberøvelsesgrunde – og kravet fra [C-150/24](#) om sammenlægning af adskilte perioder på samme udsendelsesafgørelse – så meget desto vigtigere at fastholde i den konkrete § 37-prøvelse.

LOV	Hjemrejseloven § 12	Hjemrejseloven § 16, stk. 5, 6	Udlændingeloven § 36, stk. 1
	Udlændingeloven § 37, stk. 9		
PRAKSIS	EU-Domstolen · Beregning af maksimale tilbageholdelsesperioder og krav om obligatorisk domstolsprøvelse ved udsendelse af tredjelandstatsborgere		05.03.2026
	EU-Domstolen · Krav om specifikke lovmæssige grunde ved frihedsberøvelse af tredjelandstatsborgere med henblik på udsendelse (Sag C-241/21)		06.10.2022
	EU-Domstolen · Dublin III: Krav om bindende lovfæstede objektive kriterier for frihedsberøvelse af asylansøgere ved risiko for forsvinding		14.03.2017

§ 12 Sammenfatning: den røde tråd i praksis

På tværs af de to spor og alle instanser tegner der sig et konsistent mønster, som kan sammenfattes i fem prøvelsestrin.

1. Er der en præcis hjemmel? Domstolene strækker ikke frihedsberøvelseshjemlerne. Har lovgiver reguleret en situation ved en snæver særbestemmelse, kan hovedreglen i § 36, stk. 1, ikke bruges som opsamlingshjemmel, jf. [SS-2844/2012-OLR](#). EU-retten forstærker dette krav, jf. [C-241/21](#) og [C-528/15](#).

2. Er mindre indgribende foranstaltninger prøvet konkret? Retten skal aktivt undersøge, om deponering, sikkerhedsstillelse, opholdspåbud eller meldepligt kan sikre formålet – og har i givet fald pligt til at oplyse sagen yderligere, jf. [SS-300/2013-HJR](#) og [SS-58/2023-HJR](#). Svinger dette led, er frihedsberøvelsen ulovlig og erstatningsudløsende.

3. Er der reel og rimelig udsigt til udsendelse? Dette er den tungeste materielle betingelse. Er situationen fastlåst, fordi modtagerlandet ikke medvirker uden udlændingens samtykke, og udlændingen nægter at medvirke, ophører berettigelsen, uanset at der stadig er lang tid til den absolutte frist, jf. [Sag 212/2018](#) og [sag 8/2019](#) og [SS-1/2023-HJR](#). Motivationshensigt og generelle diplomatiske bestræbelser er ikke nok.

4. Fremmes udsendelsen med omhu? Kravet gælder både administrativt og i varetægtssporet. Manglende fremdrift i Dublin-forhandlinger førte til løsladelse i [SS-1625/2012-OLR](#), mens fornøden hurtighed i straffesagen bar fængslingen i [SS-699/2021-OLR](#).

5. Er indgrebet proportionalt i tid? I det administrative spor er rammen absolut: 6 måneder med forlængelse til 18 (3 og 9 måneder for EU-omfattede), jf. [udlændingeloven § 37, stk. 8](#). I varetægtssporet er der ingen absolut frist, men proportionalitetsvurderingen efter [hjemrejseloven § 14](#) sætter grænsen: overstiger den samlede frihedsberøvelse væsentligt den idømte straf uden fornøden fremdrift, skal udlændingen løslades, jf. [SS-67/2024-HJR](#) – men grov kriminalitet kan bære en meget langvarig fængsling, jf. [Sag 72/2022](#) og [Sag 110/2019](#).

Hertil kommer de processuelle garantier, der bærer hele systemet: fremstilling inden 3 døgn ved retten på tilbageholdelsesstedet, jf. [SS-172/2008-HJR](#), beskikket advokat, skriftlig og oversat afgørelse, forlængelse højst 4 uger ad gangen – og efter [C-704/20](#) og [C-150/24](#) en pligt for retten til af egen drift at prøve samtlige EU-retlige lovlighedsbetingelser og til automatisk at prøve enhver forlængelse ud over 6 måneder.

LOV

[Hjemrejseloven § 14](#)
[Hjemrejseloven § 16](#)
[Udlændingeloven § 34, stk. 1](#)
[Udlændingeloven § 37, stk. 8](#)

PRAKSIS	Højesteret · Højesterets kendelse om varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 14, stk. 1, nr. 1	04.02.2025
	Højesteret · Højesterets afgørelse om uforholdsmæssig frihedsberøvelse af iransk statsborger i transit i Københavns Lufthavn	16.01.2024
	Højesteret · Ophør af administrativ frihedsberøvelse grundet manglende rimelig udsigt til udsendelse til Sudan	28.03.2023
	Højesteret · Højesterets vurdering af proportionalitet ved langvarig varetægtsfængsling af terrordømt med henblik på udsendelse	19.01.2023
	Højesteret · Betingelser for fortsat varetægtsfængsling af udvist udlænding ved manglende medvirken til udsendelse	03.04.2020
	Højesteret · Grænser for frihedsberøvelse af udlændinge: Kravet om rimelig udsigt til udsendelse efter 6 måneder	19.07.2019
	Højesteret · Højesteret ændrer kendelse om frihedsberøvelse af udlænding og tilkender erstatning	17.02.2015
	Højesteret · Højesterets afklaring af værneting ved domstolsprøvelse af frihedsberøvede udlændinge	30.06.2008
	EU-Domstolen · Beregning af maksimale tilbageholdelsesperioder og krav om obligatorisk domstolsprøvelse ved udsendelse af tredjelandstatsborgere	05.03.2026
	EU-Domstolen · Domstolsprøvelse af frihedsberøvelse: National procesret må ikke hindre prøvelse af egen drift (ex officio)	08.11.2022

EU-Domstolen · Krav om specifikke lovmæssige grunde ved frihedsberøvelse af tredjelandsstatsborgere med henblik på udsendelse (Sag C-241/21)	06.10.2022
EU-Domstolen · Dublin III: Krav om bindende lovfæstede objektive kriterier for frihedsberøvelse af asylansøgere ved risiko for forsvinding	14.03.2017
Landsretten · Stadfæstelse af varetægtsfængsling efter Udlændingelovens § 35, stk. 1, nr. 1	17.03.2021
Landsretten · Frihedsberøvelse af asylansøger administrativt udvist efter Udlændingeloven § 25a, stk. 2	01.10.2012
Landsretten · Landsretten løslader udlænding efter langvarig varetægtsfængsling grundet manglende afklaring af Dublin-sag	20.06.2012

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Hjemrejseloven § 14	Hjemrejseloven § 16
Retsplejeloven § 469	stk. 1
Udlændingeloven § 36	Udlændingeloven § 34
	stk. 1
	Udlændingeloven § 37

MATERIALE Citerede afgørelser

44 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS	12
04.02.2025	Højesterets kendelse om proportionalitet ved varetægtsfængsling af udlænding under ankesag
04.02.2025	Højesterets kendelse om varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 14, stk. 1, nr. 1
10.01.2025	Højesterets vurdering af proportionalitet ved varetægtsfængsling og beregning af forventet prøveløsladelse
16.01.2024	Højesterets afgørelse om uforholdsmæssig frihedsberøvelse af iransk statsborger i transit i Københavns Lufthavn
28.03.2023	Ophør af administrativ frihedsberøvelse grundet manglende rimelig udsigt til udsendelse til Sudan
19.01.2023	Højesterets vurdering af proportionalitet ved langvarig varetægtsfængsling af terrordømt med henblik på udsendelse
03.04.2020	Betingelser for fortsat varetægtsfængsling af udvist udlænding ved manglende medvirken til udsendelse
19.07.2019	Grænser for frihedsberøvelse af udlændinge: Kravet om rimelig udsigt til udsendelse efter 6 måneder
05.10.2018	Overholdelse af frister for frihedsberøvelse af udlændinge ved asylansøgning under Dublin-proceduren
02.05.2018	Højesterets afgørelse om ophør af frihedsberøvelse for udlænding grundet manglende udsigt til udsendelse til Irak
17.02.2015	Højesteret ændrer kendelse om frihedsberøvelse af udlænding og tilkender erstatning

30.06.2008	Højesterets afklaring af værneting ved domstolsprøvelse af frihedsberøvede udlændinge	3430-4089
------------	---	-----------

EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL	6
----------------------------------	---

05.03.2026	Beregning af maksimale tilbageholdelsesperioder og krav om obligatorisk domstolsprøvelse ved udsendelse af tredjelandsstatsborgere	C-150/24
08.11.2022	Domstolsprøvelse af frihedsberøvelse: National procesret må ikke hindre prøvelse af egen drift (ex officio)	C-704/20
06.10.2022	Krav om specifikke lovmæssige grunde ved frihedsberøvelse af tredjelandsstatsborgere med henblik på udsendelse (Sag C-241/21)	C-241/21
31.03.2022	Betydningen af begrebet 'fængsling' ved overførsel af asylansøgere: Kan psykiatrisk tvangsanbringelse forlænge Dublin-fristen?	C-231/21
10.03.2022	Betingelser for frihedsberøvelse i fængsler og domstolsprøvelse af akutte situationer i forbindelse med udsendelse	C-519/20
14.03.2017	Dublin III: Krav om bindende lovfæstede objektive kriterier for frihedsberøvelse af asylansøgere ved risiko for forsvinding	C-528/15

MENNESKERETTIGHEDSDOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL	1
---	---

04.10.2001	Agnissan mod Danmark: Frihedsberøvelse af afvist asylansøger med henblik på udsendelse og spørgsmålet om meldepligt	39964/98
------------	---	----------

LANDSRETTEEN · ANKEINSTANS	9
----------------------------	---

21.08.2023	Kendelse om fortsat varetægtsfængsling efter udvisningsdom: Landsretten anvendte Hjemrejseloven	S-1105-23
24.04.2023	Kendelse om fortsat varetægtsfængsling i asylsag	4565-5476
17.03.2021	Stadfæstelse af varetægtsfængsling efter Udlændingelovens § 35, stk. 1, nr. 1	1642-1978
07.11.2018	Varetægtsfængsling efter udvisningsdom: Landsretten fængsler T1 og T2 indtil fuldbyrdelse af udvisning	S-1929-18
09.07.2018	Vestre Landsret beordrer løsladelse af tiltalt pga. overtrædelse af proportionalitetsprincippet i udlændingesag	1015-1222
16.06.2016	Vestre Landsret ændrer byrettens kendelse og varetægtsfængsler udvist udlænding i 3 uger for at sikre udsendelse	V.L. S-1140-16
26.07.2013	Stadfæstelse af kendelse om frihedsberøvelse efter udlændingeloven	5614-6716
01.10.2012	Frihedsberøvelse af asylansøger administrativt udvist efter Udlændingeloven § 25a, stk. 2	6953-8347
20.06.2012	Landsretten løslader udlænding efter langvarig varetægtsfængsling grundet manglende afklaring af Dublin-sag	6539-7851

BYRETTEEN · FØRSTE INSTANS	10
----------------------------	----

26.10.2023	Kendelse om dørlukning i sag om fortsat frihedsberøvelse efter hjemrejseloven og udlændingeloven	9481-11035
08.03.2021	Kendelse om fortsat varetægtsfængsling af udlænding i Københavns Byret	1565-1882
14.10.2014	Kendelse om fortsat frihedsberøvelse af udlænding med henblik på udvisning	5552-6647
13.12.2013	Kendelse om forlængelse af frihedsberøvelse i henhold til Udlændingeloven	1698-2039
26.07.2013	Opretholdelse af frihedsberøvelse af udlænding under sag om afvisning eller udvisning	5613-6715
14.09.2012	Lovlighed af frihedsberøvelse af udlænding med henblik på udsendelse	6952-8346
22.05.2012	Sag om varetægtsfængsling af udlænding efter udlændingelovens § 35	6538-7849
13.06.2011	Kendelse om opretholdelse af frihedsberøvelse i udlændingesag	2287-2724
15.07.2008	Kendelse om opretholdelse af frihedsberøvelse af udlænding	3434-4093
15.02.2008	Værneting for frihedsberøvet udlænding	3419-4075

UDLÆNDINGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS

3

21.12.2023	Hjemvisning af sag om daglig meldepligt for irakisk statsborger på tålt ophold grundet mangelfulde helbredsoplysninger
21.12.2023	Hjemrejsestyrelsens afslag på genoptagelse af sag om meldepligt hjemvist grundet mangelfuld belysning af helbredsforhold
14.09.2023	Stadfæstelse af meldepligt for afvist asylansøger uden medvirken til udrejse

PROCESBEVILLINGSNÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS

2

02.09.2022	3.-instansbevilling om varetægtsfængsling af terrordømt marokkansk statsborger – reel udsigt til udsendelse og proportionalitet under hjemrejseloven	22/13445
01.06.2022	Kæretilladelse til Højesteret: Varetægtsfængsling til udvisningsfuldbyrdelse efter frafalden anke – hjemrejseloven § 14, stk. 1, nr. 1	22/07859

PARKERINGSKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS

1

16.06.2025	Klage over kontrolafgift til sygetransport afvist på grund af erhvervsmæssig kørsel	park-3544
------------	---	-----------