

HØJESTERETS DOM

afsagt fredag den 5. januar 2018

Sag 122/2017

(1. afdeling)

Anklagemyndigheden

mod

T

(advokat Gunnar Homann, beskikket)

I tidligere instanser er afsagt dom af Retten i Hillerød den 3. maj 2016 og af Østre Landsrets 17. afdeling den 9. februar 2017.

I pådømmelsen har deltaget syv dommere: Thomas Rørdam, Marianne Højgaard Pedersen, Poul Dahl Jensen, Jens Peter Christensen, Henrik Waaben, Lars Hjortnæs og Kurt Rasmussen.

Påstande

Dommen er anket af T med påstand om frifindelse, subsidiært strafbortfald, mere subsidiært formildelse.

Anklagemyndigheden har påstået stadfæstelse.

Anbringender

T har anført navnlig, at han ikke kan straffes for overtrædelse af påbuddet om daglig meldepligt, da påbuddet udgjorde et uproportionalt indgreb i hans bevægelsesfrihed, jf. artikel 2 i Tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og i hans ret til privatliv, jf. konventionens artikel 8. Ved vurderingen heraf skal det tillægges betydning, at der allerede på et tidspunkt forud for marts 2012, hvor meldepligten havde været næsten fire år, ikke var konkret risiko for, at han ville skjule sig for politiet. Der var heller ikke grundlag for at antage, at udvisningen af ham kunne gennemføres inden for en overskuelig fremtid. Som følge af risikoen for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling havde

han ikke reel mulighed for at udrejse frivilligt til Irak, ligesom der ikke var noget andet land, han kunne udrejse til. I hvert fald er meldepligten blevet uproportional i løbet af den periode på godt tre år, som tiltalen vedrører. Dette gælder, uanset at baggrunden for udvisningen var, at han blev anset for at være til fare for statens sikkerhed. Meldepligten kan ikke antages at udgøre et mindre indgreb end den bestående opholdspligt, da den i videre omfang end opholdspligten begrænser hans mulighed for at bevæge sig væk fra centret.

Højesteret fandt ved dom af 17. januar 2017 (UfR 2017.1228), at opholds- og meldepligten for en udlænding, der var udvist på grund af grov narkotikakriminalitet, blev uproportional efter 3 år og 11 måneder. Dommen førte til, at opholds- og meldepligten blev ophævet for flere udlændinge på tålt ophold, hvorimod opholds- og meldepligten er blevet opretholdt for hans vedkommende. Det oplyste om baggrunden for udvisningen af ham kan ikke føre til, at han skal behandles væsentligt strengere end andre personer, der er på tålt ophold. Afgørelserne om opholdspligt og meldepligt er derfor i strid med artikel 2 i Tillægsprotokol 4 og ugyldige.

Hvis de forhold, som han antages at have været involveret i, var begået af en dansk statsborger, ville den danske statsborger ikke kunne udvises, og der ville heller ikke kunne gives påbud om opholds- og meldepligt. Der foreligger derfor diskrimination i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, hvis hans opholds- og meldepligt var begrundet i, at han ansås for at være til fare for statens sikkerhed. Opholds- og meldepligten må for ikke at være i strid med artikel 14 alene tjene rent udlændingeretlige hensyn.

Til støtte for påstandene om strafbortfald eller formildelse henvises der til straffelovens § 83, 1. og 2. pkt., og § 82, nr. 13 og 14.

Anklagemyndigheden har anført navnlig, at der ved vurderingen af, om det har været proportionalt at pålægge T daglig meldepligt i medfør af udlændingelovens § 34, stk. 4, skal lægges vægt på, at han vurderes at være til fare for statens sikkerhed og derfor i særlig grad er uønsket her i landet. Det må endvidere tillægges vægt, at T bor det samme sted, hvor han er pålagt at melde sig. Meldepligten udgør derfor kun et beskedent indgreb i hans bevægelsesfrihed. Herudover må det tillægges en vis betydning, at T som argument for ikke at overholde den pålagte meldepligt alene har påberåbt sig, at han anser den for overflødig, og ikke, at indgrebet reelt begrænser hans bevægelsesfrihed.

T er ikke blevet pålagt meldepligt med den begrundelse, at han anses for at være til fare for statens sikkerhed. Indgrebet rejser derfor ikke spørgsmål om krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14.

Der er ikke grundlag for at nedsætte straffen eller lade den bortfalde.

Supplerende sagsfremstilling

Den 21. december 2007 traf Integrationsministeriet på baggrund af en indstilling fra Justitsministeriet afgørelse om, at T må anses for en fare for statens sikkerhed, jf. udlændingelovens dagældende § 45 b, stk. 1. Udlændingesservice traf herefter den 9. januar 2008 afgørelse om, at han skal udvises af Danmark med indrejseforbud for bestandig. Denne afgørelse blev den 6. maj 2008 stadfæstet af Integrationsministeriet. Landsretten og Højesteret godkendte afgørelsen af 21. december 2007. Af Højesterets dom af 24. juni 2011 (UfR 2011.2673) fremgår følgende om de forhold, der lå til grund for afgørelsen om administrativ udvisning:

”Integrationsministerens afgørelse om, at T må anses for en fare for statens sikkerhed, er baseret på beskyldninger mod ham, som i Politiets Efterretningstjenestes redegørelse af 17. september 2009 - fremlagt under sagens åbne del - er sammenfattet således: T var fra foråret 2006 en central person i et internationalt netværk, der koordinerede indsættelsen af terrorister i Irak. Netværket bestod foruden T af den irakiske statsborger MH samt en række irakiske, marokkanske og svenske statsborgere. Netværket udsendte i perioden fra juli 2006 til december 2006 ca. 30 terrorister til Irak. En række af disse personer er efterfølgende omkommet i forbindelse med aktioner i Irak. T overtog - efter anholdelsen af MH i maj 2007 - den koordinerende rolle i Danmark og traf beslutning om midlertidigt at indstille udsendelsen af terrorister.”

Flygtningenævnet vurderede i sin afgørelse af 1. april 2008, at det ikke med den fornødne sikkerhed kunne afvises, at T ved en udsendelse til Irak ville være i risiko for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur mv., hvorfor han ikke kunne udsendes til Irak eller et land, hvor han ikke var beskyttet mod videresendelse til Irak, jf. udlændingelovens § 31, stk. 1.

Da udsendelsen af T ikke kunne effektueres, forblev han i Danmark på såkaldt tålt ophold og blev den 1. april 2008 pålagt opholds- og meldepligt på Center Sandholm. Meldepligten blev oprindeligt fastsat til én gang om ugen.

Den 18. februar 2009 pålagde Rigspolitiet på baggrund af den skærpelse af reglerne om meldepligt, der blev indført ved lov nr. 1397 af 27. december 2008, T daglig meldepligt på Center Sandholm. Afgørelsen er gengivet i landsrettens dom.

Rigspolitiets afgørelse blev den 29. september 2009 stadfæstet af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, der i sin begrundelse anførte:

”Efter en gennemgang af Deres klients sag finder ministeriet ikke grundlag for at ændre afgørelsen truffet af Rigspolitiets Udlændingeafdeling den 18. februar 2009.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at det har været lovgivers klare hensigt at skærpe meldepligten for personer på tålt ophold for derved at sikre politiet mulighed for i langt højere grad end før lovændringen at få en helt aktuel viden om opholdsstedet for disse personer. Lovgiver har således forudsat, at udgangspunktet skal være daglig meldepligt for denne persongruppe, og at politiet kun vil kunne undlade at pålægge meldepligt dagligt, hvis det vil være uproportionalt i forhold til Danmarks internationale forpligtelser, eller hvis der foreligger andre særlige grunde, f.eks. sygdom.

Ministeriet finder i den forbindelse ikke, at det er uproportionalt i forhold til Danmarks internationale forpligtelser at pålægge Deres klient daglig meldepligt. Ministeriet har herved lagt vægt på, at Deres klient af Udlændingetjenesten er blevet pålagt at tage ophold i Center Sandholm. Ministeriet finder således ikke, at det forhold, at Deres klient – som allerede har pligt til at tage ophold i Center Sandholm – skal melde sig hos politiet i Center Sandholm hver morgen, er afgørende for, om han vil kunne opretholde jævnlig kontakt med sin herboende familie eller i øvrigt udøve sin ret til et familie- og privatliv. Daglig meldepligt i Center Sandholm er endvidere ikke til hinder for, at Deres klient reelt vil kunne færdes uden for centret og i øvrigt opretholde kontakt til det omgivende samfund. Ministeriet finder således ikke, at daglig meldepligt er uproportionalt i denne sammenhæng.

Sådanne særlige forhold, som vil kunne begrunde en fravigelse fra udgangspunktet om daglig meldepligt for en udlænding på tålt ophold, er efter ministeriets opfattelse forhold hos den pågældende selv, som generelt vil gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt bebyrdende for den pågældende at overholde den pålagte meldepligt.

Ministeriet finder ikke, at der til sagen er oplyst om helbredsmæssige forhold af en sådan karakter, der indebærer, at en afgørelse om at pålægge daglig meldepligt vil være uproportional. Ministeriet finder heller ikke, at der er oplyst om andre særlige forhold, som er relevante i denne sammenhæng.

Det bemærkes desuden, at Rigspolitiet efter en konkret vurdering vil kunne meddele Deres klient dispensation fra meldepligten, hvis der opstår en konkret og velbegrunnet anledning hertil.

Det som De har anført om, at Deres klient har efterlevet den tidligere pålagte meldepligt 100 % i 2008 og 2009, samt at der ikke ses at være nogen saglig begrundelse for at skærpe Deres klients meldepligt, kan ikke føre til en ændret vurdering.

Ministeriet finder i den forbindelse ikke at kunne lægge vægt på Deres klients efterlevelse af den tidligere pålagte meldepligt i medfør af den dagældende bestemmelse i udlændingelovens § 34, stk. 3. Ministeriet bemærker i den forbindelse, at det som nævnt har været lovgivers klare hensigt med lovændringen at skærpe meldepligten for udlændinge på tålt ophold for derved at sikre politiet mulighed for i langt højere grad, end tilfældet var efter de hidtidige regler, at få en helt aktuel viden om opholdsstedet for personer på tålt ophold. Proportionalitetsvurderingen foretages således med udgangspunkt i de nye regler og formålet og hensigten bag disse.

Den omstændighed, at Deres klient har været på tålt ophold siden den 1. april 2008, finder ministeriet efter en konkret vurdering heller ikke kan begrunde en ændret vurdering af sagen. Det bemærkes herved, at der med lovændringen er indført en helt ny retstilstand, som gælder alle personer på tålt ophold, uanset hvor længe de hidtil har været på tålt ophold. Ministeriet skal dog i tilknytning hertil bemærke, at det – da proportionalitetsbetingelsen løbende skal være opfyldt – med tiden kan blive vanskeligere at begrunde indgreb i retten til at færdes frit og selv vælge sit opholdssted.

Ministeriet bemærker endelig, at ministeriet ikke finder at kunne lægge vægt på den omstændighed, at Deres klient er udvist af Danmark, fordi han må anses for en fare for statens sikkerhed, jf. henvisningen ovenfor til besvarelsen af spørgsmål nr. 54 ad L 69, men at ministeriet på trods heraf ikke finder det uproportionalt at pålægge Deres klient daglig meldepligt, jf. det ovenfor anførte.”

Det spørgsmål fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik, samt ministerens svar herpå, som der henvises til, lyder således (L nr. 69, Folketingstidende 2008-2009, tillæg B, s. 363):

”Spørgsmål 54:

Ministeren bedes redegøre for, hvorvidt det er muligt inden for de nuværende regler for personer på tålt ophold eller de i lovforslaget foreslåede nye regler, at foretage en farlighedsvurdering af personerne på tålt ophold, og f. eks. lade Udlændingetjenesten i samarbejde med politiet tilpasse den daglige personlige meldepligt, kravet om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted samt øvrige påbud, og alene lade disse skærpede regler gælde for personer på tålt ophold, der i henhold til farlighedsvurderingen bør være omfattet heraf.

Svar:

Nej, det er ikke muligt inden for de nuværende regler eller efter de foreslåede regler, som gælder for alle udlændinge på tålt ophold.

Farlighed indgår ikke som kriterium ved fastsættelse af meldepligt.

Jeg henviser endvidere til min besvarelse af spørgsmål nr. 4 ad L 69, hvoraf fremgår, at lovforslaget ikke ændrer den gældende praksis for, hvornår en udlænding på tålt ophold skal pålægges at tage ophold i Center Sandholm.”

Rigspolitiet traf afgørelse om fortsat daglig meldepligt den 29. april 2013. Afgørelsen blev stadfæstet af Justitsministeriet den 11. september 2014, der i sin begrundelse anførte bl.a.:

”Justitsministeriet finder ikke grundlag for at ændre Rigspolitiets afgørelse af 29. april 2013.

Justitsministeriet finder således ikke, at der efter det oplyste foreligger sådanne særlige omstændigheder i Deres klients sag, at der er grundlag for at fravige det nævnte udgangspunkt i forarbejderne om, at politiet pålægger de udlændinge på tålt ophold, som er pålagt at tage ophold i Center Sandholm, daglig meldepligt hos politiet i centret.

Efter en samlet vurdering finder Justitsministeriet heller ikke, at Rigspolitiets afgørelse af 29. april 2013, hvorefter Deres klient skal give møde hos politiet dagligt i Center Sandholm, er uproportional.

Justitsministeriet har herved lagt vægt på, at Deres klient ved Udlændingestyrelsens afgørelse af 22. maj 2008 blev pålagt at tage ophold i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 8 (nu udlændingelovens § 42 a, stk. 9), hvilket blev opretholdt ved Udlændingestyrelsens afgørelser af 18. februar 2009 og 27. december 2012.

Justitsministeriet har endvidere tillagt det vægt, at Deres klient siden Rigspolitiets afgørelse af 1. april 2008 har været pålagt meldepligt en gang ugentligt, og at Deres klient siden Rigspolitiets afgørelse af 18. februar 2009 har været pålagt daglig meldepligt.

Justitsministeriet har desuden lagt vægt på, at Deres klient efter det oplyste ikke har overholdt meldepligten siden 28. marts 2012.

Justitsministeriet har herudover tillagt det en vis vægt, at Deres klient ved integrationsministerens afgørelse af 21. december 2007 blev vurderet at være en fare for statens sikkerhed, hvilket blev fastholdt ved Østre Landsrets dom af 9. december 2010 og Højesterets dom af 24. juni 2011.

Det forhold, at der efter Justitsministeriets oplysninger på nuværende tidspunkt ikke ses at være udsigt til, at udsendelsen af Deres klient vil kunne effektueres, kan ikke føre til en ændret vurdering.”

Rigspolitiet traf på ny afgørelse om fortsat daglig meldepligt den 10. februar 2015, som Justitsministeriet stadfæstede ved afgørelse af 13. april 2015 med en begrundelse, der i det væsentlige svarede til begrundelsen i ministeriets tidligere afgørelse.

Rigspolitiet har efter tiltaleperioden opretholdt den daglige meldepligt senest ved afgørelse af 10. oktober 2016, som blev stadfæstet af Integrationsministeriet ved afgørelse af 31. oktober 2017.

T har – udover at være pålagt meldepligt – tillige været underlagt opholdspligt siden den 1. april 2008, først i Center Sandholm og fra den 13. oktober 2016 på Udrejsecenter Kærshovedgård.

Den 30. november 2016 har Justitsministeriet efter anmodning fra T i medfør af udlændingelovens kapitel 7 b indbragt sin vurdering af, at han fortsat udgør en fare for statens sikkerhed, for Københavns Byret.

Den 20. oktober 2017 har T indbragt Udlændingestyrelsens afgørelse af 19. september 2016 om opholdspligt samt Udlændinge- og Integrationsministeriets afgørelse af 27. juli 2016 om daglig meldepligt for Københavns Byret med påstand om afgørelsernes ugyldighed.

Da T fortsat ikke har overholdt sin meldepligt, er der rejst tiltale mod ham for overtrædelse heraf for perioden juli 2015 til 13. december 2016. Sagen er berammet til hovedforhandling i Retten i Hillerød den 26. februar 2018.

Under byrettens behandling af den foreliggende sag har T forklaret bl.a., at baggrunden for, at han i 2012 ophørte med at overholde sin meldepligt, var, at han ikke længere mente, at den var nødvendig, da politiet vidste, hvor han befandt sig. Det er rigtigt, at han har sagt til politiet, at ”han ikke gider møde til meldepligt”. Han er altid mødt, når politiet har ønsket at tale med ham. Han vil fortsat ikke møde til meldepligt.

Ved udeblivelsesdom af 30. maj 2014 er T straffet med en bøde på 2.000 kr. for overtrædelse af færdselsloven.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagen angår, i hvilket omfang T kan straffes for overtrædelse af påbud om daglig meldepligt i Center Sandholm. Der skal i den forbindelse forudsætningsvis tages stilling til, om påbuddet udgjorde et uproportionalt indgreb i hans bevægelsesfrihed, jf. artikel 2 i Tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og om påbuddet er i strid med hans ret til privatliv, jf. konventionens artikel 8, og diskriminationsforbuddet i artikel 14.

T blev ved Integrationsministeriets afgørelse af 21. december 2007 anset for at være til fare for statens sikkerhed, og ved Udlændingetjenestens afgørelse af 9. januar 2008 blev han udvist

af Danmark med indrejseforbud for bestandig. Han blev i den forbindelse frihedsberøvet. Ministeriets afgørelse er efterfølgende godkendt af domstolene, jf. Højesterets dom i UfR 2011.2673. Flygtningenævnet vurderede i sin afgørelse af 1. april 2008, at han ikke kunne udsendes til Irak eller til et land, hvor han ikke var beskyttet mod videresendelse til Irak. Han blev samme dag løsladt og pålagt opholds- og meldepligt i Center Sandholm. Meldepligten blev fastsat til en gang om ugen. Opholdspligten er løbende blevet forlænget, dog således at han fra den 13. oktober 2016 skal opholde sig på Udrejsecenter Kærshovedgård. Ved Rigspolitiets afgørelse af 18. februar 2009 blev han på baggrund af ændringer i lovgivningen pålagt daglig meldepligt, hvilket han fortsat er.

T overholdt sin meldepligt de første fire år fra den 1. april 2008 til slutningen af marts 2012. Landsretten har i overensstemmelse med Ts erkendelse lagt til grund, at han herefter ikke overholdt sin meldepligt i 1183 tilfælde i perioden fra slutningen af marts 2012 til slutningen af juni 2015. Grundlaget for meldepligt i denne periode var Rigspolitiets afgørelser af 18. februar 2009, 29. april 2013 og 10. februar 2015, der alle blev stadfæstet af det pågældende ressourceministerium. T har i hele perioden overholdt sin opholdspligt.

Retten til bevægelsesfrihed efter artikel 2 i Tillægsprotokol 4

Som fastslået i Højesterets dom i UfR 2017.1228 udgør hensynet til at sikre en udvist udlændings tilstedeværelse med henblik på udsendelse en ægte offentlig interesse, der som udgangspunkt vejer tungere end hensynet til den pågældende udlændings bevægelsesfrihed. Som anført i forarbejderne til lovændringen i 2008 kan det med tiden blive vanskeligere at begrunde indgreb i bevægelsesfriheden, f.eks. hvis det viser sig fortsat at være umuligt at udsende den pågældende, jf. Folketingstidende 2008-09, tillæg A, lovforslag nr. L 69, s. 1930, pkt. 4 om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser. Myndighederne skal i en sag om prøvelse af indgrebene kunne fremlægge oplysninger, der viser, at der er et rimeligt grundlag for indgrebene af hensyn til at sikre den pågældendes tilstedeværelse med henblik på udsendelse. Der ses fortsat ikke at være domme fra Menneskerettighedsdomstolen, der tager stilling til indgreb i bevægelsesfriheden over for personer på tålt ophold.

Bedømmelsen af proportionaliteten af meldepligten skal foretages med udgangspunkt i de kriterier, der er anført i Højesterets dom i UfR 2012.2878, og de yderligere hensyn, som den enkelte sag måtte aktualisere, jf. herved Højesterets dom i UfR 2017.1228. Begge domme

vedrørte gyldigheden af både opholdspligt og meldepligt for personer, der var udvist af landet på grund af narkotikakriminalitet.

I Højesterets domme fra 2012 og 2017 indgik baggrunden for udvisningen (straffens længde og kriminalitetens art) i proportionalitetsvurderingen. Højesteret finder, at det i denne sag på tilsvarende måde må indgå i proportionalitetsvurderingen, at T er udvist, fordi han er vurderet at være til fare for statens sikkerhed.

Proportionalitetsvurderingen af Ts meldepligt skal endvidere foretages i lyset af, at opholdspligten ikke er til prøvelse under denne straffesag. Der skal således tages stilling til proportionaliteten af en daglig meldepligt, der skal opfyldes det sted, hvor T i forvejen bor.

Højesteret finder, at pligten for T til at melde sig dagligt kl. 10 på det sted, hvor han bor, må anses for et forholdsvis beskedent indgreb i hans bevægelsesfrihed. Det bemærkes herved, at det kan lægges til grund, at årsagen til, at T ikke overholdt sin meldepligt, var, at han fandt meldepligten overflødig.

T havde ved tiltaleperiodens slutning været undergivet opholds- og meldepligt i over syv år. Han har som nævnt i hele perioden overholdt sin opholdspligt, og han har overholdt sin meldepligt de første fire år, hvorefter han konsekvent har undladt at overholde meldepligten.

Selv om det som nævnt med tiden kan blive vanskeligere at begrunde indgreb i retten til at færdes frit, finder Højesteret efter en samlet vurdering ikke grundlag for at fastslå, at meldepligten i den omhandlede periode udgjorde et uproportionalt indgreb i Ts bevægelsesfrihed i strid med artikel 2 i Tillægsprotokol 4.

Retten til privatliv efter artikel 8 og diskriminationsforbuddet efter artikel 14

T har hverken ægtefælle eller børn, og som nævnt udgjorde meldepligten et forholdsvis beskedent indgreb i hans bevægelsesfrihed. Højesteret tiltræder, at meldepligten ikke udgjorde en krænkelse af hans ret til privatliv, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

Det må lægges til grund, at Ts meldepligt – herunder den fortsatte opretholdelse af den i tiltaleperioden – ikke er begrundet i, at han er vurderet at være til fare for statens sikkerhed, men i

muligheden for at kunne udsende ham. Den situation, han befinder sig i, kan ikke sammenlignes med situationen for en dansk statsborger, der anses for at være til fare for statens sikkerhed, men som ikke kan udvises. Meldepligten rejser derfor ikke spørgsmål om overtrædelse af Menneskerettighedskonventionens artikel 14, sammenholdt med artikel 2 i Tillægsprotokol 4. Det ændrer ikke herved, at det som nævnt indgår i proportionalitetsvurderingen af meldepligten, at baggrunden for udvisningen er, at T er vurderet at være til fare for statens sikkerhed.

Strafudmåling og sagsomkostninger

T har overtrådt sin meldepligt mere end 1000 gange. Højesteret tiltræder af de grunde, landsretten har anført, at straffen er fastsat til fængsel i 30 dage. Straffen er til dels en tillægsstraf, jf. straffelovens § 89.

Højesteret stadfæster herefter dommen.

Under hensyn til sagens karakter og langvarige forløb skal statskassen betale sagens omkostninger for Højesteret.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

Statskassen skal betale sagens omkostninger for Højesteret.