

HØJESTERETS DOM

afsagt tirsdag den 13. december 2016

Sag 196/2016

(1. afdeling)

Anklagemyndigheden

mod

E1

og

Boet efter E2

(advokat Steen Petersen, beskikket for begge)

I tidligere instanser er afsagt dom af Retten i Sønderborg den 3. september 2015 og af Vestre Landsrets 3. afdeling den 12. februar 2016.

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Jytte Scharling, Thomas Rørdam, Poul Dahl Jensen, Lars Hjortnæs og Lars Apostoli.

Påstande

Dommen er anket af E1 og boet efter E2 med påstand om, at de hver især tilkendes 90.000 kr., subsidiært et mindre beløb, dog ikke under 30.000 kr., med procesrente fra den 29. oktober 2014.

Anklagemyndigheden har påstået frifindelse, subsidiært stadfæstelse.

Supplerende sagsfremstilling

E2 afgik ved døden den 13. marts 2016.

Kort efter byrettens dom rettede E1 henvendelse til Ministeriet for Børn og Undervisning om domfældelsens forenelighed med EU-retten. I en mail af 1. maj 2012 til E1 fra ministeriet hedder det bl.a.:

”Du har den 3. april 2012 spurgt til muligheden for at gå i dansk friskole eller dansk folkeskole, når man som dansk statsborger bor syd for den dansk/tyske grænse.

...

Ministeriet for Børn og Undervisning er bekendt med, at der findes danske kommuner, der giver lov til, at børn, selv om bopælen er i udlandet, går i skole i kommunen, hvis forældrene arbejder der. Der er således mulighed for, men ikke ret til at gå i en dansk folkeskole, hvis kommunalbestyrelsen tillader det. I nogle kommuner stilles som betingelse for at optage et barn med bopæl i udlandet i en af deres folkeskoler, at der foreligger et betalingstilsagn fra den udenlandske kommune. Der findes også kommuner, der ikke kræver betalingstilsagn.

Hvis du ønsker, at dit barn skal gå i en dansk folkeskole, må du derfor tage kontakt til den skole i den kommune, hvor du ønsker, at dit barn skal gå, og forhøre dig om muligheden for skolegang der, og i givet fald om det er afhængigt af, at skolemyndighederne i din bopælskommune vil give betalingstilsagn.

...

EU's regler om fri bevægelighed medfører, at et EU-land ikke direkte eller indirekte må forhindre arbejdstageres fri bevægelighed. Da du er bosiddende i Tyskland, men arbejder i Danmark, kan du påberåbe dig de rettigheder, der er tilknyttet princippet om arbejdstageres fri bevægelighed.

Det følger af art. 7, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 2011-04-05 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen (492/2011), at du som vandrende arbejdstager nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere. Undervisning i grundskolen af arbejdstageres børn anses imidlertid ikke for en social fordel for dig som vandrende arbejdstager. Det følger af art. 10 i samme forordning, at såfremt en statsborger i en medlemsstat er eller har været beskæftiget på en anden medlemsstats område, har hans børn, hvis de er bosat på denne medlemsstats område, adgang til almindelig undervisning, lærlingeuddannelse og faglig uddannelse på samme vilkår som statsborgere i denne stat. Medlemsstaterne skal fremme bestræbelser, der gør det muligt for disse børn på de bedst mulige vilkår at følge undervisningen. Art. 10 forpligter imidlertid kun den medlemsstat, hvor den vandrende arbejdstager er bosiddende.

EU-retten ændrer således ikke på dit barns mulighed for at gå i dansk friskole eller dansk folkeskole.”

I en mail af 24. august 2012 til bl.a. anklagemyndigheden fremførte E1 en indsigelse om, at byrettens dom indebar en krænkelse af EU-rettens regler om arbejdskraftens frie bevægelighed.

Ankesagen i straffesagen var oprindeligt berammet til hovedforhandling i Vestre Landsret den 24. oktober 2012, men den 22. oktober 2012 rettede statsadvokaten henvendelse til landsretten med anmodning om omberømmelse. I denne henvendelse hedder det bl.a.:

”Efter fornyet gennemgang af sagen har jeg kontaktet Justitsministeriets EU-kontor vedrørende sagens eventuelle EU-retlige aspekt.”

Sagen blev herefter omberømmet til den 22. maj 2013.

I et brev af 8. maj 2013 til Vestre Landsret anmodede statsadvokaten på ny om omberømmelse. I brevet hedder det bl.a.:

”Justitsministeriet har i forbindelse med sin vurdering af sagen imidlertid stillet nogle spørgsmål til det underliggende retsgrundlag i dansk ret og anmodet om, at disse besvares, inden Justitsministeriet kan tage endelig stilling til de EU-retlige spørgsmål. Det drejer sig navnlig om grundlaget for de danske myndigheders krav om, at et barn skal have bopæl i Danmark for, at der kan ydes støtte til dettes skolegang.

Det er i den anledning aftalt med Justitsministeriet, at anklagemyndigheden forelægger dette spørgsmål for Ministeriet for Børn og Undervisning, og at sagen derefter sammen med ministeriets svar på ny forelægges for Justitsministeriets EU-retskontor.”

Den 22. maj 2013 rettede statsadvokaten henvendelse til Ministeriet for Børn og Undervisning med anmodning om en udtalelse.

Den 26. juni 2013 omberammede landsretten sagen til den 8. april 2014.

Da anklagemyndigheden endnu ikke havde modtaget udtalelsen fra Undervisningsministeriet (tidligere Ministeriet for Børn og Undervisning), anmodede man den 3. april 2014 på ny om udsættelse af sagen, hvilket landsretten imødekom samme dag.

Den 22. maj 2014 besvarede Undervisningsministeriet statsadvokatens henvendelse. I ministeriets udtalelse hedder det bl.a.:

”Som telefonisk oplyst har Undervisningsministeriet modtaget en henvendelse fra EU-Kommissionen om samme problemstilling, dvs. en klage fra en dansk statsborger, som arbejder i Danmark og er bosiddende i Tyskland (en såkaldt grænsearbejder), og som ønsker sine børn i en dansk grundskole.

...

Undervisningsministeriet skal på den baggrund oplyse, at ministeriet den 2. maj 2014 via Udenrigsministeriet har besvaret EU-Kommissionens henvendelse. Undervisningsministeriet vedlægger som svar på statsadvokatens anmodning brevet til kommissionen, som ministeriet kan henholde sig til.

Undervisningsministeriet skal navnlig fremhæve, at det fremgår af besvarelsen, at børn af EU-grænsearbejdere, der arbejder i Danmark og har bopæl i et andet EU-land, har ret til indskrivning i den danske grundskole.

...

Det er korrekt, at beregningen af statstilskud som udgangspunkt sker på grundlag af en fortegnelse over elever, der har bopæl i kommunen, og som er tilmeldt en fri grundskole eller en efterskole (ikke en folkeskole), og at det derfor umiddelbart er et krav for at indgå i beregningsgrundlaget, at en af forældremyndighedens indehavere skal bo i Danmark eller være dansk statsborger eller have haft opholdstilladelse i Danmark i mere end 5 år. Dette krav gælder dog ikke elever, som i medfør af EU-retten eller EØS-aftalen er berettiget til at indgå i opgørelsen, jf. således § 8, stk. 2, nr. 5, litra c, i bekendtgørelse nr. 702 af 30. juni 2008 om tilskud m.v. til friskoler og private grundskoler m.v.

Undervisningsministeriet skal derfor oplyse, at børn af EU-grænsearbejdere, der arbejder i Danmark, og bor i Tyskland og har deres skolegang i Danmark vil indgå i beregningsgrundlaget for statstilskud til den enkelte friskole.

På given foranledning har Undervisningsministeriet dags dato ved et brev til ledelserne af de frie grundskoler betonet denne retsstilling, og at ledelserne derfor ved deres optag af elever også bør være opmærksomme på denne elevgruppe.”

I det vedlagte brev af 2. maj 2014 fra Undervisningsministeriet til EU-Kommissionen er bl.a. anført følgende:

”3. *Sammenfatning*

På den ovennævnte baggrund finder Danmark, at reglerne for adgang til de danske folkeskoler, friskoler og private grundskoler samt skolebetalingen herfor er i overensstemmelse med de EU-retlige regler for arbejdskraftens frie bevægelighed, således som denne finder udtryk i TEUF artikel 45 (2) og artikel 7 (2) og artikel 10 i Europa-Parla-

mentets og Rådets Forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen.

Hovedpointerne i regelgrundlaget kan sammenfattes som følger:

- Børn, der er hjemmehørende i Danmark, har i kraft af deres bopæl eller opholdssted en ubetinget ret til optagelse på skoledistriktets skole.
- For børn, der ikke er hjemmehørende i Danmark, vil den praktiske mulighed for at modtage undervisning i en folkeskole, afhænge af ...

Med afsæt i Kommissionens henvendelse vil Danmark (Undervisningsministeriet) over for alle landets kommuner præcisere, at kommunerne i forbindelse med indskrivning til skolestart august 2014 er forpligtede til også at tage højde for optagelse af børn af grænsegængere, der har bopæl i en anden medlemsstat, og at disse børn derfor kan optages i folkeskolen, hvis der, jf. ovenfor, er ledig kapacitet.

- Refusionsbestemmelserne på folkeskoleområdet betyder, at det er den kommune, hvor barnet er folkeregistreret, der endeligt skal afholde udgifterne til undervisning.

Med afsæt i Kommissionens henvendelse vil Danmark justere reguleringen af, hvilken kommune der endeligt skal bære udgiften til undervisning, så udgiften – i tilfælde, hvor et barn ikke er anført i folkeregistret, og forældrene ikke har lovligt opholdssted her i landet – afholdes af den eller de kommuner, hvor den/de pågældende har beskæftigelse.”

Efter modtagelsen af Undervisningsministeriets udtalelse rettede statsadvokaten henvendelse til landsretten den 9. juli 2014 og nedlagde påstand om frifindelse i straffesagen. Herefter foretog landsretten høring af de tiltaltes forsvarer og afsagde dom den 23. oktober 2014. I præmisserne til landsrettens dom hedder det bl.a.:

”Efter anklagemyndighedens og de tiltaltes samstemmende påstande, som landsretten efter det foreliggende kan tiltræde, frifindes de tiltalte.”

Retsgrundlag

Retsplejelovens §§ 1018 a, 1018 b og 1018 h har følgende ordlyd:

”§ 1018 a

Den, der har været anholdt eller varetægtsfængslet som led i en strafferetlig forfølgning, har krav på erstatning for den derved tilføjede skade, såfremt påtale opgives eller tiltalte frifindes, uden at dette er begrundet i, at han findes utilregnelig. Erstatning ydes for

økonomisk skade samt for lidelse, tort, ulempe og forstyrrelse eller ødelæggelse af stilling og forhold.

Stk. 2. Selv om betingelserne for at yde erstatning efter stk. 1 ikke er opfyldt, kan erstatning ydes, såfremt den under sagen anvendte frihedsberøvelse ikke står i rimeligt forhold til strafforfølgningens udfald eller det af andre særlige grunde findes rimeligt.

Stk. 3. Erstatning kan nedsættes eller nægtes, såfremt den sigtede selv har givet anledning til foranstaltningerne.

§ 1018 b

Efter samme regler som angivet i § 1018 a kan erstatning tillægges en sigtet, der som led i en strafferetlig forfølgning har været udsat for andre straffeprocessuelle indgreb.

§ 1018 h

Erstatningskrav, der på grundlag af dansk rets almindelige erstatningsregler rejses af sigtede, domfældte eller andre i anledning af strafferetlig forfølgning, behandles på begæring efter reglerne i dette kapitel.”

Reglerne blev indsat ved lov nr. 243 af 8. juni 1978 og er i det væsentlige i overensstemmelse med lovudkastet i betænkning nr. 801/1977 om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning.

I betænkningens kapitel 3 om de ansvarspådragende indgreb og retsfølger hedder det bl.a.:

”En vis afgrænsning kan derimod indlægges i, at det skal dreje sig om konkrete foranstaltninger i forbindelse med efterforskningen, ikke blot om dette at man overhovedet udsættes for strafforfølgning. Denne konkretisering søges angivet med det i lovforslaget anvendte udtryk ”indgreb”, der bl.a. tager sigte på at udelukke den blotte afhøring i forbindelse med rejsning af sigtelse fra erstatningsområdet.

Hertil knytter sig det vigtige spørgsmål, hvorvidt selve sigtelsen bør kunne danne grundlag for erstatning. Til fordel for en sådan udstrækning af erstatningsansvaret taler det, at en betydelig del af den ideelle skade, som forårsages af en strafforfølgning, ofte knytter sig til sigtelsen og omverdenens kendskab hertil. Den blotte sigtelse bør imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke kunne udløse erstatning. ”Sigtelse” er i sig selv et uskarpt kriterium. Bestemmes erstatningsgrundlaget af, om der formelt er rejst sigtelse, vil indførelse af adgang til erstatning kunne føre til tilbageholdenhed med at rejse formel sigtelse, hvilket vil være i modstrid med andre retsplejehensyn, der taler imod tilbageholdenhed på dette punkt.

Såfremt man ikke har kendskab til nogen mistænkt, indebærer efterforskning helt rutinemæssigt afhøringer af personer, der - formelt eller reelt - betragtes som sigtede. En udvidelse af erstatningsgrundlaget til også at omfatte selve sigtelsen vil således føre meget vidt, og kriteriet vil kunne give anledning til idelig tvivl. Hertil kommer, at risi-

koen for, at man på et grundlag - der senere viser sig at være uholdbart - sigtes for et strafbart forhold og afhøres herom, efter udvalgets opfattelse må bæres af borgerne som et bidrag til det almene gode, der ligger i retshåndhævelsen. Denne betragtning - der ikke i sig selv er en argumentation, men en beskrivelse af en valgt afgrænsning af ansvarsområdet - støttes som nævnt af hensynet til den mistænkte, der ikke bør udsættes for, at den formelle sigtelse (og de dertil knyttede retsplejegarantier) holdes tilbage i afventen af en mere kvalificeret mistanke.

Erstatning for sigtelse og afhøring vil fortsat kunne kræves på almindeligt culpagrundlag. Men denne mulighed vil som hidtil kun have forsvindende praktisk betydning, idet sigtelsen normalt vil være lovlig (og dermed ikke-culpøs), når der foreligger en bestyrkelse af mistanken, som ikke er af ganske subjektiv art.

Ved vurderingen af, hvorvidt den skade, der kan påføres i forbindelse med sigtelsens udbredelse - og som anført er det omverdenens kendskab hertil snarere end selve sigtelsen, der kan rumme en betydelig ideel krænkelse - bør kunne medføre erstatningsansvar, må det erindres, at retsmøder i straffesager som hovedregel er offentlige, bl.a. som en garanti for sigtede. Erstatningsansvar som følge af en udbredelse af kendskabet til sigtelsen i et offentligt retsmøde er derfor ikke en rimelig konsekvens, og en regel herom ville kunne tilskynde til dørlukning i videre omfang og dermed komme i konflikt med andre retsplejehensyn.

Ved anden udbredelse af kendskabet til sigtelsen, må der tages hensyn til de nærmere omstændigheder, hvorunder udbredelsen finder sted. Det må således tillægges betydning, hvorvidt det i hovedsagen sker på politiets og anklagemyndighedens initiativ, eller om det er andre (især pressen), der uden opfordring og eventuelt i strid med de presseetiske regler - eller endog på strafbar måde - befordrer oplysninger om sigtelsen og den sigtede.”

I betænkningens kapitel 4 om nedsættelse og udelukkelse af erstatning er bl.a. anført følgende:

”Det er efter gennemgang og afvejning af de anførte tilfældegrupper udvalgets opfattelse, at den nugældende fastlæggelse af ”egen skyld” som erstatningsudelukkelsesgrund bør opretholdes. - Samtidig må det imidlertid understreges, at den ”egen skyld”, som kan begrunde nedsættelse eller udelukkelse af erstatning for straffeprocessuelle indgreb, principielt må betragtes på samme måde som ”egen skyld” i forbindelse med et almindeligt civilretligt erstatningssøgsmål. Det drejer sig om en udmøntning af de almindelige principper for bedømmelsen af skadelidendes egen medvirken til skadens indtræden; og der må derfor i det hele ske en vis afgrænsning med udgangspunkt i de almindelige civilretlige regler, i første række vedrørende culpa, kausalitet og adækvans. Sigtedes adfærd må indebære et dadelværdigt moment, der karakteriserer hans handlemåde - eller hans undladelse - som culpøs. Og det må dertil stå for ham som en påregnelig følge af hans adfærd, at han kan blive udsat for strafforfølgning og eventuel frihedsberøvelse. Særligt bør det fremhæves, at sigtedes adfærd forud for strafforfølgningen i visse tilfælde ud fra en adækvans-vurdering vil falde uden for begrebet ”egen skyld”. Det drejer sig om de ovenfor under C) anførte tilfælde, hvor sigtedes adfærd kan

bringe ham under mistanke, efter at en forbrydelse er konstateret, men hvor denne konsekvens måtte stille sig som upåregnelig, fordi en forbrydelse ikke på tidspunktet for den pågældende adfærd kunne forudses at ville indtræffe. Derimod vil de andre tilfældegrupper af forudgående adfærd, A) og B), også efter en adækvansvurdering normalt kunne anses som "egen skyld".

I bemærkningerne til lovudkastets § 1018 b er bl.a. anført følgende på side 54-55 i betænkningen:

"I modsætning til den nugældende bestemmelse er der i udkastet ikke givet nogen opregning af de indgreb, der kan danne grundlag for et erstatningskrav. I stedet er valgt den mere generelle formulering "straffeprocessuelle indgreb". Om begrundelsen for - og den nærmere forståelse af - denne udformning henvises til kapitel 3, hvoraf det bl.a. fremgår, at der skal være tale om straffeprocessuelle foranstaltninger af en vis konkret, indgribende karakter. Med hensyn til spørgsmålet om eventuelt ansvar for sigtelsens rejsning og udbredelsen af kendskabet til den henvises til bemærkningerne oven for s. 26, hvor det gøres gældende, at risikoen for den skade, der eventuelt kan påføres ved den blotte sigtelse og en rutinemæssig afhøring af en begrænset personkreds i forbindelse hermed, ikke bør påhvile det offentlige; erstatning kan derimod komme på tale, hvor kendskabet til sigtelsen ved myndighedernes foranstaltning er bragt ud til en videre kreds (f. eks. gennem en offentlig efterlysning).

I øvrigt består bestemmelsen i en henvisning til de i udkastets § 1018 a opregnede ansvarsbetingelser, dog med den væsentlige modifikation, at erstatningsansvaret i § 1018 b hviler på en fakultativ regel... Udkastet svarer i så henseende til de gældende regler ..., hvorefter tilkendelse af erstatning for andre straffeprocessuelle indgreb end anholdelse og varetægt sker på fakultativt grundlag."

I bemærkningerne til lovforslagets § 1018 a og § 1018 b hedder det bl.a. (Folketingstidende 1977-78, tillæg A, lovforslag nr. L 134, sp. 2401-2403):

"Til § 1018 a.

...

Bestemmelsen i stk. 3 regulerer spørgsmålet om nedsættelse eller udelukkelse af erstatning på grund af sigtedes egen skyld. Udvalget har i betænkningen s. 31 ff. på baggrund af retspraksis angivet en række omstændigheder, der kan begrunde nedsættelse eller udelukkelse af erstatning. På baggrund af udvalgets gennemgang anføres det i udtalelsen fra præsidenten for vestre landsret, at ikke enhver culpøs adfærd fra sigtedes side, der har de straffeprocessuelle foranstaltninger som følge, bør kunne begrunde nedsættelse eller bortfald af erstatningen. Der peges i denne forbindelse på, at udelukkelse ikke bør ske hvor det udviste forhold må antages at være foranlediget af frygt, forvirring eller undskyldelig misforståelse. Uanset at reglen om nedsættelse eller bortfald af erstatning er fakultativ, foreslår præsidenten en bestemmelse af dette indhold indsat i stk. 3.

Justitsministeriet kan tiltræde de synspunkter, som præsidenten har givet udtryk for. Under hensyn til, at bestemmelsen i den foreslåede udformning giver domstolene tilstrækkelig mulighed for at tage hensyn til forhold af den nævnte karakter, finder man det imidlertid ikke påkrævet at indsætte en udtrykkelig regel i loven.

...

Til § 1018 b.

...

Udvalget har overvejet, om politiets afhøring af mistænkte eller sigtede personer og selve fremsættelsen af sigtelsen bør kunne udløse erstatning. Udvalget fremhæver herved blandt andet, at en adgang til erstatning ville kunne føre til tilbageholdenhed med at rejse formel sigtelse. Herved ville mistanke kunne blive udelukket fra de retsplejemæssige garantier, som er knyttet til den formelle sigtelse. Præsidenten for vestre landsret har anført, at selv om det forhold, at en person afhøres eller sigtes af politiet i almindelighed ikke vil være et indgreb, der er omfattet af de særlige erstatningsregler, kan det ikke udelukkes, at der, navnlig i sager om alvorlige forbrydelser, vil kunne forekomme afhøringer, f. eks. meget langvarige afhøringer, og sigtelser, der opleves så belastende og krænkende, at de vil kunne henføres under begrebet indgreb og dermed begrunde erstatning, når den pågældende har vist sig ikke at være skyldig. Justitsministeriet kan tiltræde, at erstatning i overensstemmelse med de synspunkter, præsidenten for vestre landsret har fremført, undtagelsesvis bør kunne ydes for afhøringer og sigtelser.

Udvalget har overvejet, hvorvidt den skade, der kan påføres i forbindelse med sigtelsens udbredelse til omverdenen, bør medføre erstatning. Da retsmøder i straffesager i almindelighed er offentlige, vil det ikke være rimeligt at lade sigtelsen i et offentligt retsmøde medføre erstatningsansvar, idet det blot ville tilskynde til dørlukning videre omfang, hvilket ikke anses for ønskeligt.

I andre tilfælde kan afsløringen eller viderebringelsen af sigtelser - selv om den ikke kan karakteriseres som uberettiget - efter udvalgets opfattelse alligevel indebære et for den sigtede alvorligt, dybtgående indgreb, der er forbundet med en betydelig ideel krænkelse, f. eks. ved offentlig efterlysning. Der må derfor kunne gives erstatning, såfremt sigtelsen viser sig at være urigtig. Hvis udbredelsen af sigtelsen derimod kun sker til en begrænset personkreds, f. eks. ved en rutinemæssig afhøring, finder udvalget, at det ikke er tilstrækkeligt til at lade det være omfattet af det særlige erstatningsansvar uden culpa. Justitsministeriet kan tiltræde udvalgets synspunkter.”

Højesterets begrundelse og resultat

Sagen angår, om E1 og boet efter E2 har krav på erstatning for ikke økonomisk tab (tort mv.) som følge af straffesagen mod dem, der sluttede ved Vestre Landsrets frifindelsesdom af 23. oktober 2014. De har anført navnlig, at straffesagen aldrig burde være rejst, og at sagens varighed var for lang. Deres erstatningskrav er fremsat under henvisning til reglerne i retsplejelovens § 1018 b og § 1018 h samt navnlig artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Fire dommere – Jytte Scharling, Thomas Rørdam, Poul Dahl Jensen og Lars Hjortnæs – udtaler:

Efter oplysningerne i sagen lægger vi til grund, at E2 og E1 meddelte adresseændring for to af deres børn fra Tyskland til [by navn] i Danmark, og at de i forbindelse med tilmeldingen af børnene til dansk skole oplyste adressen i Danmark, selv om børnene ikke på noget tidspunkt reelt flyttede til denne adresse. Det var disse urigtige oplysninger om børnenes bopælsforhold, der gav anledning til, at [by navn] Kommune i maj 2010 indgav politianmeldelse mod dem, og at politiet rejste sigtelse den 28. september 2010.

Vi finder på denne baggrund, at E2 og E1 ikke ville have haft krav på godtgørelse, hvis sagen i 2012 var blevet sluttet med en påtaleopgivelse eller med en frifindende dom i byretten.

Sagen blev imidlertid gennemført til fældende dom i byretten, idet hverken anklagemyndigheden eller retten var opmærksom på betydningen af de EU-retlige regler for grænsegængere.

E2 og E1 ankede i april 2012 dommen til landsretten og rejste i den forbindelse spørgsmål om EU-rettens betydning for deres ret til at modtage tilskud til børnenes skolegang i Danmark. Herefter iværksatte anklagemyndigheden en undersøgelse af spørgsmålet. Undersøgelsen blev afsluttet med anklagemyndighedens brev af 9. juli 2014 til landsretten, hvor anklagemyndigheden nedlagde påstand om frifindelse, hvorefter E2 og E1 blev frifundet den 23. oktober 2014.

Vi finder, at anklagemyndigheden på et tidligere tidspunkt burde have foretaget en selvstændig undersøgelse af retsgrundlaget, og at det var ansvarspådragende, at spørgsmålet først blev afklaret endeligt med den frifindende dom den 23. oktober 2014. Vi lægger herved navnlig vægt på, at der efter den fældende dom i byretten, hvor det EU-retlige retsgrundlag ikke forinden var blevet undersøgt, og hvor der allerede var forløbet ca. 1 ½ år, siden sigtelsen blev rejst, var et særligt behov for en hurtig afklaring af EU-rettens betydning for straffesagen. Der var alene tale om afklaring af et juridisk spørgsmål ved inddragelse af relevante ressortmyndigheder, og vi finder, at der samlet set gik for lang tid, også når henses til den belastning, som den fældende dom i byretten påførte E2 og E1. E2s og E1s urigtige oplysninger forud for

straffesagen om børnenes bopælsforhold kan efter vores opfattelse ikke tillægges betydning heroverfor.

Vi finder herefter, at E1 og boet efter E2 har krav på en godtgørelse efter dansk rets almindelige erstatningsregler, jf. retsplejelovens § 1018 h.

Af de grunde, som landsretten har anført, samt under hensyn til, at straffesagen mod E2 og E1 blev rejst på baggrund af deres urigtige oplysninger om børnenes bopælsforhold, tiltræder vi, at godtgørelsen fastsættes til 30.000 kr. til hver. Godtgørelsesbeløbene forrentes efter erstatningsansvarslovens § 16 fra den 29. november 2014.

Vi stemmer herefter for at stadfæste landsrettens dom med den ændring, at beløbene forrentes fra den 29. november 2014.

Dommer Lars Apostoli udtaler:

Det fremgår af forarbejderne til retsplejelovens § 1018 b, at fremsættelse af en sigtelse normalt ikke er et straffeprocessuelt indgreb som omhandlet i denne bestemmelse. Det er herved forudsat, at risikoen for uberettiget sigtelse for strafbart forhold som udgangspunkt ”må bæres af borgerne som et bidrag til det almene gode, der ligger i retshåndhævelsen.” Efter min opfattelse kan sigtelse og tiltalerejsning derfor som hovedregel ikke i sig selv danne grundlag for noget erstatningskrav.

Der kan dog undtagelsesvis være grundlag for erstatning efter § 1018 b eller efter de almindelige erstatningsregler, jf. § 1018 h som følge af en straffesag, der afsluttes med frifindelse eller opgivelse af påtale. Hvis sigtelsen, tiltalen eller straffesagens gennemførelse skyldes kritisabelt forhold fra anklagemyndighedens side, eller sagen som følge af myndighedernes fejl har haft et urimeligt langvarigt forløb, kan erstatning efter omstændighederne være rimeligt begrundet. Hvis den sigtede eller tiltalte selv har givet anledning til sigtelsen eller tiltalen eller selv er skyld i en eventuel forsinkelse af processen, kan erstatning dog nedsættes eller nægtes, jf. retsplejelovens § 1018 a, stk. 3, eller princippet i denne bestemmelse.

Baggrunden for sigtelsen og tiltalen af E1 og E2 for socialbedrageri, jf. straffelovens § 289 a, var en anmeldelse fra [by navn] Kommune. Kommunens politianmeldelse skete, efter at E1 og E2 havde afgivet urigtige skriftlige oplysninger om deres børns bopælsforhold med henblik på at give børnene mulighed for optagelse i dansk skole og med henblik på bevilling af fripladstilskud. I ansøgningerne om bevilling af fripladstilskud havde E1 tillige angivet urigtige oplysninger om sin egen bopæl, idet denne var angivet som adressen [adr. og by navn]. Det var kommunens opfattelse, at de urigtige oplysninger havde påført denne et større økonomisk tab som følge af afregning for skoleudgifter efter de mellemkommunale afregningsregler vedrørende skoleudgifter. Hverken kommunen eller anklagemyndigheden var opmærksomme på mulige EU-retlige aspekter, da straffesagen blev gennemført for byretten, der heller ikke selv bemærkede noget herom. Indsigelser om tiltalens modstrid med EU-retten blev heller ikke gjort gældende af de tiltaltes forsvarere på daværende tidspunkt.

Først under anken af byrettens dom i straffesagen fremførte E1, E2 og deres nye forsvarer indsigelser om, at de ikke havde opnået en økonomisk berigelse, idet de efter de EU-retlige regler om grænsegængere havde krav på optagelse af børnene i dansk skole efter de almindelige regler, uanset om de selv og deres børn havde bopæl i Danmark eller i Tyskland. Anklagemyndigheden foretog herefter en nærmere vurdering af disse indsigelser og konkluderede, at spørgsmålet om de danske reglers overensstemmelse med EU-reglerne om grænsegængere var så vanskeligt, at det var nødvendigt at rette henvendelse til Justitsministeriet herom. Justitsministeriet vurderede, at det var nødvendigt at inddrage Ministeriet for Børn og Undervisning, som er det relevante ressortministerium for de danske regler om adgang til undervisning af børn i danske friskoler samt tilskud til friskoler og private grundskoler mv. Herefter rettede anklagemyndigheden henvendelse til Ministeriet for Børn og Undervisning med anmodning om en udtalelse.

I mellemtiden havde Ministeriet for Børn og Undervisning allerede besvaret en henvendelse fra E1 vedrørende betydningen af EU-reglerne på området, og ifølge dette svar medførte disse regler ikke, at hun havde krav på, at børnene kunne gå i dansk skole på samme måde, som hvis de havde haft bopæl i Danmark. Den modsatte konklusion fremgik imidlertid af Undervisningsministeriets svar på en efterfølgende henvendelse fra EU-Kommissionen og af det svar, som ministeriet kort efter gav til anklagemyndigheden. Af disse svar fremgår endvidere, at ministeriet på baggrund af sagen var blevet opmærksom på, at der var behov for en juste-

ring af reglerne om, hvilken kommune der endeligt skal bære udgifterne til undervisning, da reglerne ikke tog højde for den situation, hvor der var tale om børn af grænsegængere uden bopæl her i landet.

Ca. 1½ måned efter modtagelsen af svaret fra Undervisningsministeriet nedlagde anklagemyndigheden påstand om frifindelse i ankesagen, og efter forudgående høring af de tiltaltes forsvarer afsagde landsretten dom i overensstemmelse hermed ca. 3 måneder senere.

På baggrund af det anførte om sagens baggrund og forløb finder jeg, at sigtelsen og tiltalen ikke skyldes kritisabelt forhold fra anklagemyndighedens side, men er E1 og E2s egen skyld. Som følge af E1 og E2s urigtige oplysninger om bl.a. børnenes bopælsforhold samt deres oprindelige uoverensstemmende udtalelser til politiet om de faktiske forhold kan det således ikke give anledning til kritik, at politiet på baggrund af anmeldelsen fra kommunen sigtede de pågældende og rejste tiltale imod dem. Det kan heller ikke give anledning til kritik, at efterforskningen oprindeligt havde fokus på en opklaring af de faktiske bopælsforhold mv.

Da de tiltalte under ankesagen påberåbte sig de særlige rettigheder for grænsegængere, som følger af de EU-retlige regler om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen, påbegyndte anklagemyndigheden en nærmere undersøgelse af dette spørgsmål. Efter spørgsmålets karakter og kompleksitet – som bl.a. afspejles i den manglende overensstemmelse mellem ressortministeriets oprindelige udtalelse herom til E1 og de efterfølgende endelige udtalelser fra ministeriet til EU-Kommissionen og anklagemyndigheden og i nødvendigheden af en justering af de dagældende regler om afregning af skoleudgifterne – finder jeg endvidere, at det ikke kan give anledning til kritik, at anklagemyndigheden afventede udtalelsen fra ministeriet, inden man valgte at afslutte straffesagen med en frifindelsespåstand i ankesagen. Efter omstændighederne er det heller ikke kritisabelt, at anklagemyndigheden ikke af sig selv blev opmærksom på den mulige betydning af de EU-retlige regler, før disse regler blev påberåbt af de tiltalte og deres forsvarer under ankesagen.

Ved bedømmelsen af spørgsmålet om sagens varighed er det perioden fra sigtelsen af E1 og E2 den 28. september 2010 til afslutningen af straffesagen med landsrettens frifindelsesdom den 23. oktober 2014, der er relevant.

Den politimæssige efterforskning og forberedelse af straffesagen sluttede, da anklageskriftet blev indsendt til retten i Sønderborg den 19. juni 2011 – mindre end et år efter sigtelsen. Varigheden af denne periode, i hvilken der bl.a. blev gennemført en række afhøringer af de sigtede og forskellige vidner, finder jeg ikke kritisabel.

Sagens behandling ved byretten sluttede ved afsigelsen af byrettens dom den 27. marts 2012 – mindre end et år efter byrettens modtagelse af anklageskriftet. Heller ikke dette forløb finder jeg unødigt langvarigt.

Dommen blev anket til landsretten i begyndelsen af april 2012, og sagen sluttede som nævnt ved landsrettens frifindelsesdom af 23. oktober 2014 – ca. 2½ år senere. I denne periode blev sagen – der oprindeligt var berammet til hovedforhandling i landsretten allerede den 24. oktober 2012 – flere gange udsat på resultatet af anklagemyndighedens undersøgelser om den mulige betydning for sagen af de EU-retlige regler om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen, herunder svar fra først Justitsministeriet og senere Ministeriet for Børn og Undervisning/Undervisningsministeriet. Efter karakteren og kompleksiteten af EU-reglerne på området og samspillet mellem disse regler og de danske regler om adgang til undervisning samt tilskud mv. til friskoler og private grundskoler kan varigheden af disse undersøgelser efter min opfattelse ikke give grundlag for rimelig kritik. Jeg bemærker i den forbindelse, at E2 og E1 hverken som følge af fængsling eller af andre grunde har været udsat for en særlig belastning, medens undersøgelserne fandt sted.

Jeg bemærker endvidere, at der heller ikke i tiden fra anklagemyndighedens nedlæggelse af en frifindelse påstand den 9. juli 2014 til landsrettens dom den 23. oktober 2014 var tale om en ”død periode”. I perioden foretog landsretten således høring af de tiltaltes forsvarer samt en selvstændig vurdering af skyldspørgsmålet.

På den anførte baggrund har straffesagen efter min opfattelse ikke haft en varighed, som giver rimeligt grundlag for kritik. Straffesagens forløb indebærer heller ikke en krænkelse af E1 og E2s krav på en retfærdig rettergang inden for en rimelig frist, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6.

E1 og E2s bo har heller ikke godtgjort, at straffesagens gennemførelse og forløb har medført krænkelse af deres rettigheder i henhold til andre regler i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, eller at de på andet grundlag har krav på erstatning fra anklagemyndigheden. Jeg bemærker i den forbindelse, at politi og anklagemyndighed ikke har bidraget til avisomtalen af sagen, og at avisartiklerne i øvrigt rummer de synspunkter, som E1 og E2 har gjort gældende, bl.a. fordi de selv har stillet op til interview og fotografering i forbindelse med sagens behandling.

Det er herefter min konklusion, at E1 og boet efter E2 hverken efter retsplejelovens § 1018 b eller efter dansk rets almindelige erstatningsregler, jf. retsplejelovens § 1018 h, har krav på erstatning fra anklagemyndigheden.

Konklusion

Afgørelsen træffes efter stemmeflertallet.

Landsrettens dom stadfæstes herefter med den ændring, at godtgørelsesbeløbene forrentes fra den 29. november 2014.

Under hensyn til sagens karakter og straffesagens langvarige forløb finder Højesteret, at statskassen skal betale sagens omkostninger for Højesteret.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes med den ændring, at godtgørelsesbeløbene forrentes fra den 29. november 2014.

Statskassen skal betale sagens omkostninger for Højesteret.