

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 Udlændingefdeling 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 Udlændingesservice 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 beskeden 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 beskeden 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.

D O M

Afsagt den 9. februar 2017 af Østre Landsrets 17. afdeling
(landsdommerne Louise Saul, Arne Brandt og Peter Mortensen (kst.) med domsmænd).

17. afd. nr. S-2111-16:

Anklagemyndigheden

mod

T

(cpr.nr. ...67...)

(advokat Gunnar Homann, besk.)

Hillerød Rets dom af 3. maj 2016 (8-2528/2015) er anket af T med endelig påstand om principalt frifindelse, subsidiært strafbortfald og mest subsidiært formildelse.

Anklagemyndigheden har påstået stadfæstelse.

Supplerende sagsfremstilling

Det fremgår af sagen, at Udlændingestyrelsen senest den 19. september 2016 har truffet afgørelse om, at T fortsat skal have opholdspligt i Center Sandholm. På den baggrund har Rigspolitiet den 10. oktober 2016 truffet afgørelse om fortsat meldepligt.

Det fremgår af Rigspolitiets afgørelse blandt andet:

”Sagens faktiske omstændigheder

De, der er født den 1. juli 1967 og statsborger i Irak, indrejste i Danmark den 13. december 2001 og ansøgte om asyl.

Den 10. februar 2003 meddelte Flygtningenævnet Dem opholdstilladelse efter den dagældende bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 2.

Den 12. januar 2006 blev Deres opholdstilladelse forlænget til den 10. januar 2007.

Den 21. december 2007 vurderede den daværende integrationsminister på baggrund af en indstilling fra den daværende justitsminister, at De måtte anses for en fare for statens sikkerhed, jf. udlændingelovens § 45 b, stk. 1.

Den 9. januar 2008 traf Udlændingestyrelsen afgørelse om at inddrage Deres opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2, jf. § 19, stk. 2, nr. 2. De blev endvidere udvist med et indrejseforbud gældende for bestandig, jf. udlændingelovens § 25 og § 32, stk. 4. Udlændingestyrelsen fandt samtidig, at udlændingelovens § 31 ikke var til hinder for en udsendelse af Dem til Irak.

Den 1. april 2008 stadfæstede Flygtningenævnet Udlændingestyrelsens afgørelse om inddragelse af Deres opholdstilladelse, dog således at Flygtningenævnet fandt, at udlændingelovens §31 er til hinder for, at De kan udsendes tvangsmæssigt til Irak eller til et land, hvor De ikke er beskyttet mod videresendelse til Irak.

De har således siden den 1. april 2008 opholdt Dem på tålt ophold i Danmark.

Den 1. april 2008 pålagde Rigspolitiet Dem meldepligt hver tirsdag kl. 10.00 hos Rigspolitiet i Center Sandholm, jf. den dagældende bestemmelse i udlændingelovens § 34, stk. 3.

Udlændingestyrelsens afgørelse om udvisning blev den 6. maj 2008 stadfæstet af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. De blev samtidig pålagt at udrejse straks, jf. udlændingelovens § 33, stk. 2, 3. pkt.

Den 22. maj 2008 traf Udlændingestyrelsen afgørelse om, at De (fortsat) skulle være indkvarteret i Center Sandholm, jf. den dagældende bestemmelse i udlændingelovens § 42 a, stk. 8.

Ved lov nr. 1397 af 27. december 2008 om ændring af udlændingeloven, der trådte i kraft den 31. december 2008, blev bestemmelserne om opholdspligt og meldeligt for udlændinge på tålt ophold skærpet.

Den 18. februar 2009 traf Udlændingestyrelsen som følge heraf afgørelse om, at De fortsat skulle være indkvarteret i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 8, og Rigspolitiet pålagde Dem som konsekvens heraf ligeledes den 18. februar 2009 daglig meldepligt kl. 10.00 hos Rigspolitiet i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 34, stk. 3 (nu stk. 4). De klagede over Rigspolitiets afgørelse til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Den 29. september 2009 stadfæstede Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration Rigspolitiets afgørelse om daglig meldepligt.

Ved Østre Landsrets dom af 9. december 2010, der blev stadfæstet af Højesteret den 24. juni 2011, blev Integrationsministeriet frifundet for Deres påstand principielt om ophævelse af integrationsministerens vurdering af 21. december 2007 om, at De må anses for en fare for statens sikkerhed, subsidiært om, at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations afgørelse af 6. maj 2008 om udvisning med indrejseforbud gældende for bestandig og om inddragelse af Deres fremmedpas ikke burde være truffet.

Den 27. december 2012 traf Udlændingestyrelsen afgørelse om, at De fortsat skulle tage ophold i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 8.

Den 29. april 2013 traf Rigspolitiet afgørelse om, at De fortsat indtil videre skulle være pålagt daglig meldepligt kl. 10.00 hos Rigspolitiet i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 34, stk. 3 (nu stk. 4). De klagede over Rigspolitiets afgørelse til Justitsministeriet.

Den 7. oktober 2013 traf Udlændingestyrelsen afgørelse om, at De fortsat skulle tage ophold i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 9 (nu stk. 8).

Den 1. juli 2014 traf Udlændingestyrelsen afgørelse om, at De fortsat skulle have opholdspligt i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 9 (nu stk. 8)

Den 11. september 2014 stadfæstede Justitsministeriet Rigspolitiets afgørelse af 29. april 2013 om fortsat daglig meldepligt.

Den 12. december 2014 traf Udlændingestyrelsen afgørelse om, at De fortsat skulle have opholdspligt i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 9 (nu stk. 8).

Den 10. februar 2015 traf Rigspolitiet afgørelse om, at De fortsat indtil videre skulle være pålagt daglig meldepligt kl. 10.00 hos Rigspolitiet i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 34, stk. 4. De klagede over Rigspolitiets afgørelse til Justitsministeriet.

Den 13. april 2015 stadfæstede Justitsministeriet Rigspolitiets afgørelse af 10. februar 2015 om fortsat daglig meldepligt.

Den 10. juni 2015 traf Udlændingestyrelsen afgørelse om, at De fortsat skulle have opholdspligt i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 9 (nu stk. 8).

Ved en afhøring den 18. juni 2015 oplyste De over for Rigspolitiet, at De fortsat fik medicin mod psykiske problemer. Fysisk var De ved godt helbred. Deres lillebror, der bor med sin familie i København, havde hjulpet Dem med problemer med tænderne. Røde Kort ville ikke hjælpe Dem, og Røde Kors ville heller ikke hjælpe Dem med at få briller. De havde en praktikkontrakt med Røde Kors og hjalp med tolkning, ligesom De var chauffør på forskellige opgaver. De fik indskærpet Deres meldepligt. De oplyste, at De ikke ønskede at møde til meldepligten.

Den 24. juli 2015 traf Rigspolitiet afgørelse om, at De fortsat indtil videre skulle være pålagt daglig meldepligt kl. 10.00 hos Rigspolitiet i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 34, stk. 4. De klagede ikke over afgørelsen.

Ved en afhøring den 25. november 2015 oplyste De over Rigspolitiet, at De fysisk var sund og rask. De fik ikke længere medicin mod Deres psykiske problemer. De havde Deres bror i Danmark. Deres mor boede i Irak. De fik indskærpet Deres daglige meldepligt.

Den 14. december 2015 traf Udlændingestyrelsen afgørelse om, at De fortsat skulle have opholdspligt i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 9 (nu stk. 8).

Den 2. marts 2016 traf Rigspolitiet afgørelse om, at De fortsat indtil videre skulle være pålagt daglig meldepligt kl. 10.00 hos Rigspolitiet i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 34, stk. 4. De klagede over afgørelsen til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

Ved en dom afsagt af Retten i Hillerød den 3. maj 2016 blev De for overtrædelse af udlændingelovens § 60, stk. 1, jf. § 34, stk. 4, idømt fængsel i 30 dage. De har anket dommen.

Den 27. juli 2016 stadfæstede Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet Rigspolitiets afgørelse af 2. marts 2016 om fortsat daglig meldepligt.

Ved en afhøring den 14. september 2016 oplyste De over for Nordsjællands Politi, at der ingen ændringer er i Deres situation. De føler Dem sund og rask og tager ingen medicin. Når De får det psykisk dårligt, lukker De Dem inde på værelset og går kun ned i kantinen. De mener ikke, at De vil kunne få medicin, der vil kunne hjælpe Dem. De er ikke i stand til at rejse til Irak. De betragter ikke Irak, som Deres hjemland. De fik indskærpet Deres daglige meldepligt. De tilkendegav, at De har valgt ikke at møde til meldepligt. De opholder Dem i Center Sandholm.

I forbindelse med afhøringen fik De udleveret en skrivelse med en varsling om overflytning til Udrejsecenter Kærshovedgård, De oplyste, at De ikke vil flytte til Kærshovedgård. De opfatter Center Sandholm som Deres hjem. De ville møde til det kommende informationsmøde.

Den 19. september 2016 traf Udlændingestyrelsen som nævnt afgørelse om, at De fortsat skal have opholdspligt i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 8.

Det fremgår af sagen, at De slet ikke er mødt til meldepligt i 2014, 2015 og 2016.

Det fremgår af sagen, at De ved en udeblivelsesdom af 19. maj 2006 blev idømt en bøde på 7.500 kr. for overtrædelse af afgiftslove for drikkevarer m.m.

Det fremgår endvidere af sagen, at De den 3. februar 2010, den 29. februar 2012 og den 30. maj 2014 er straffet med bøder på henholdsvis 1.500 kr., 1.000 kr. og 2.000 kr. for overtrædelser af færdselsloven.”

Af Rigspolitiets afgørelse af 18. februar 2009 fremgår blandt andet:

”De pålægges hermed i medfør af udlændingelovens § 34, stk. 3, indtil videre daglig meldepligt kl. 10.00 hos Rigspolitiet i Center Sandholm.

Den 1. april 2008 traf Flygtningenævnet en afgørelse, som indebærer, at De er på tålt ophold og således ikke (tvangsmæssigt) kan udsendes til Irak eller til et land, hvor De ikke er beskyttet mod videresendelse til Irak, jf. udlændingelovens § 31.

På denne baggrund pålagde Rigspolitiet Dem i medfør af den dagældende bestemmelse i udlændingelovens § 34, stk. 3, ved en afgørelse af 1. april 2008 meldepligt én gang om ugen hos Rigspolitiet i Center Sandholm.

Den 31. december 2008 trådte lov nr. 1397 af 27. december 2008 om ændring af udlændingeloven i kraft. Ved loven ændres bestemmelsen i § 34, stk. 3, med det formål at skærpe meldepligten for udlændinge på tålt ophold, således at der sikres politiet mulighed for i langt højere grad end tidligere at få en helt aktuel viden om de pågældende udlændinges opholdssted, herunder for at kunne udsende sådanne udlændinge straks, når muligheden herfor måtte opstå.

Det forudsætter efter forarbejderne til lovændringen, at politiet som udgangspunkt skal pålægge udlændinge på tålt ophold daglig meldepligt i form af personlig fremmøde hos politiet. Politiet vil således kun kunne undlade at pålægge meldeligt dagligt, hvis det vil være uproportionalt i forhold til Danmarks internationale forpligtelser, eller hvis der foreligger andre særlige grunde, f.eks. sygdom.

Det følger af almindelige forvaltningsretslige principper, at der skal være proportionalitet mellem de saglige formål, som søges varetaget ved meldepligten, og hensynet til den pågældende udlænding, som pålægges meldepligten. Politiet må således ikke påføre den

pågældende udlænding en større byrde, end formålet med meldepligten tilsiger. Efter Rigspolitiets opfattelse indebærer dette bl.a., at det ved proportionalitetsafvejningen kan indgå som et element, i hvilket omfang udlændingen har overholdt den hidtil fastsatte meldepligt.

Det følger endvidere af forarbejderne til lovændringen, at tidsperspektivet for en (tvangsmæssig) udsendelse vil skulle indgå som et af elementerne i proportionalitetsvurderingen, idet meldepligten har til formål at sikre udlændingens tilstedeværelse med henblik på udsendelse.

Rigspolitiet skal på baggrund af lovændringen og forarbejderne hertil træffe en ny konkret afgørelse om indholdet og omfanget af Deres meldepligt og herunder bl.a. vurdere, om en ændring af den hidtil gældende ugentlige meldepligt til en daglig meldepligt vil være uproportionalt i forhold til Danmarks internationale forpligtelser.

Rigspolitiet har til brug for denne afgørelse ved en afhøring af Dem den 14. januar 2009 indhentet forskellige oplysninger om Deres personlige forhold (familie, helbred mv.).

Rigspolitiet har endvidere indhentet en udtalelse af 13. januar 2009 fra Udlændingesservice om en mulig tidshorisont for, at Deres afgørelse om tålt ophold kan forventes ændret, således at De tvangsmæssigt vil kunne udsendes til Irak. Udlændingesservice har i den forbindelse oplyst, at Deres sag vurderes hvert halve år, og at der ikke aktuelt kan angives en mere specifik tidshorisont for en eventuel ændring af afgørelsen om tålt ophold.

Det fremgår af Rigspolitiets opgørelser, at De i 2008 og 2009 har overholdt Deres meldepligt henholdsvis 100% og 100%.

Udlændingesservice har samtidig hermed pålagt Dem (fortsat) at tage ophold i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 8.

Rigspolitiets afgørelse om indtil videre at pålægge Dem daglig meldepligt er truffet efter en samlet vurdering af oplysningerne i sagen.

Rigspolitiet har ved afgørelsen lagt vægt på, at De er udvist af Danmark, fordi De må anses for en fare for statens sikkerhed, og at De har været på tålt ophold siden den 1. april 2008. På denne baggrund finder Rigspolitiet ikke, uanset Deres efterlevelse af den hidtil pålagte ugentlige meldepligt, og selv om der ikke kan angives en mere specifik tidshorisont for en eventuel ændring af afgørelsen om tålt ophold, at det vil være uproportionalt indtil videre at pålægge Dem daglig meldepligt.”

Det er oplyst for landsretten, at T nu har søgt om fri proces til en sag om prøvelse af, hvorvidt afgørelserne om opholds- og meldepligt er ugyldige. Sagen til (fornyet) prøvelse af farevurderingen/udvisningsspørgsmålet efter udlændingelovens kapitel 7 b er i november 2016 anlagt ved Københavns Byret.

Forklaringer

T, der har givet personligt møde for landsretten, har ikke afgivet supplerende forklaring.

Den i byretten af vidnet kriminalassistent Kirsten From afgivne forklaring er dokumenteret i medfør af retsplejelovens § 923.

Retsgrundlag

Om indholdet af artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og lovgivningen om skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold samt styrket kontrol med overholdelse af pligten til ophold i Center Sandholm m.v. henvises til Højesterets dom af 17. januar 2017 (sag 217/2016).

Anbringender

Anklagemyndigheden har anført blandt andet, at det ikke kan anses for uproportionalt at pålægge T en meldepligt som sket. Reglerne om meldepligt blev skærpet i 2008 og var begrundet i en markant opstramning af kontrolforanstaltningerne over for udlændinge, som er administrativt udvist, fordi de må anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed, men som ikke kan udsendes tvangsmæssigt af hensyn til overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser. Reglerne om meldepligt skal varetage hensynet til den nationale sikkerhed og den offentlige orden. De er som udgangspunkt proportionale, fordi de skal sikre den pågældende persons tilstedeværelse blandt andet med henblik på udsendelse, og må derfor

antages at være nødvendige i et demokratisk samfund. Der er ingen domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der afstikker grænserne for proportionalitetsvurderingen i en sag som den foreliggende. Der er til vurdering heraf alene to domme fra Højesteret fra 2012 og 2017, som angiver en række kriterier, der skal tillægges vægt, men som vedrører bopæls- og meldepligt for personer dømt for strafbare forhold. I modsætning hertil er T på tålt ophold, fordi han udgør en fare for statens sikkerhed. Ikke alene den tidsmæssige udstrækning men også intensiteten i indgrebet, der i denne sag kun vedrører meldepligten og ikke også opholdspligten, må antages at have betydning for proportionalitetsvurderingen. Dertil kommer, at T ikke har ægtefælle eller børn at tage hensyn til. Disse forhold bør samlet set indebære, at proportionalitetskravet er opfyldt, selvom det erkendes, at der ikke er konkret grundlag for at antage, at T vil gemme sig for politiet, ligesom det må antages at have lange udsigter med at få ham udvist af Danmark.

Selvom en række forhold er begået for længe siden, og sagsbehandlingen burde have været fremskyndet, bør straffen for den massive, gentagne og systematiske overtrædelse ikke nedsættes.

T har til støtte for, at der bør ske frifindelse eller strafbortfald gjort gældende, at en opretholdelse af meldepligten efter så mange år på tålt ophold udgør et uproportionalt indgreb i strid med artikel 2, stk. 3, jf. stk. 1, i Tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om retten til at færdes frit og til frit at vælge opholdssted og i øvrigt et uproportionalt indgreb i hans privatliv, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8. Formålet med meldepligten er at sikre, at politiet har kendskab til udlændingens opholdssted. T har imidlertid stedse opfyldt sin pligt til at opholde sig i Center Sandholm, og politiet har således ikke været i tvivl om, hvor han har befundet sig i perioden. Han er også mødt op, hvis politiet har ønsket at tale med ham. Det har i hele perioden ligget fast, at det ikke er muligt at udsende ham, heller ikke inden for en overskuelig fremtid. Domstolene er forpligtet til i en sag som den foreliggende at overveje, om der foreligger proportionalitet med hensyn til meldepligten. Meldepligten udgør en ligeså indgribende foranstaltning som opholdspligten, fordi den indskrænker hans ret til frit at bevæge sig rundt. T har overholdt sin meldepligt i samme omfang som den person, der er omfattet af Højesterets dom fra 2017.

Der bør derfor ske frifindelse eller strafbortfald efter straffelovens § 83, 2. pkt., subsidiært formildelse efter straffelovens § 82, nr. 14, som følge af den tid der er gået, eller efter straffelovens § 82, nr. 13, fordi straffesagen ikke er afgjort inden for rimelig tid.

T har ikke mulighed for at påberåbe sig udlændingelovens § 50 eller, efter indførelse af udlændingelovens kapitel 7 b, bede Flygtningenævnet om genoptagelse. Påstanden om strafbortfald eller formildelse støttes tillige på, at det ikke bør komme ham til skade, at prøvelsen af, hvorvidt han fortsat udgør en fare for statens sikkerhed, eller om han kan få sin opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 tilbage, ikke er blevet fremmet med fornøden hurtighed.

Landsrettens begrundelse og resultat

Landsretten skal under denne sag tage stilling til, i hvilket omfang T kan straffes for overtrædelse af et påbud om daglig meldepligt i Center Sandholm. Ved vurderingen heraf er det nødvendigt at undersøge, hvorvidt den pålagte meldepligt udgjorde et uproportionalt indgreb i hans bevægelsesfrihed i strid med artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og i øvrigt i hans ret til familieliv, jf. konventionens artikel 8. Den pligt, som han herudover er pålagt til at tage ophold i Center Sandholm, er derimod ikke omfattet af sagen.

Som fastslået af byretten har T erkendt sig skyldig i ikke at have overholdt meldepligten 1183 gange som beskrevet i tiltalen over en periode fra marts 2012 til juni 2015. Da T er tiltalt for overtrædelse af meldepligten efter udlændingelovens § 34, stk. 4, påhviler det landsretten at foretage en vis prøve af de afgørelser, som Rigspolitiet har truffet herom, og som ligger til grund for tiltalen.

T er i 2008 udvist af Danmark som følge af, at han anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed, hvilket er stadfæstet af Østre Landsret ved dom af 9. december 2010 og af Højesteret ved dom af 24. juni 2011. Han lever på tålt ophold som følge af Flygtningenævnets afgørelse af 1. april 2008, hvorefter han ikke kan udsendes ved brug af tvang, jf. udlændingelovens § 31, stk. 1.

Højesteret har i dom af 1. juni 2012 (U. 2012.2874) taget stilling til de kriterier, som må tillægges vægt ved vurderingen af proportionalitet i forhold til artikel 2 i Tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, i en sag om påbud om opholds- og meldepligt i Center Sandholm for en udlænding på tålt ophold. Som det fremgår af Højesterets dom af 17. januar 2017 (sag 217/2016), varetager indgrebene i bevægelsesfriheden hensynet til den nationale sikkerhed og den offentlige orden, og har til formål at sikre de pågældende personers tilstedeværelse med henblik på udsendelse. En sådan offentlig interesse må som udgangspunkt veje tungere end hensynet til den udviste udlændings bevægelsesfrihed. Proportionaliteten i indgrebet bliver med tiden vanskeligere at opfylde i navnlig de sager, hvor der ikke er udsigt til udsendelse.

5 voterende tiltræder herefter, som fastslået af byretten, at T med rette er pålagt en meldepligt i hele tiltalens periode, og at denne indskrænkning ikke er uproportional i forhold til artikel 2 i Tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller konventionens artikel 8. Disse voterende har, udover det af byretten anførte, og de kriterier, som er fastlagt af Højesteret i 2012 og 2017, navnlig tillagt det vægt, at meldepligten må antages at udgøre et mindre indgreb i den i forvejen bestående opholdspligt, der ikke er til prøvelse under denne sag. Det må ved proportionalitetsvurderingen tillægges betydelig vægt, at han er på tålt ophold som følge af en underbygget vurdering af at være til fare for statens sikkerhed. Der er heller ikke familiemæssige forhold, der bør tillægges vægt ved denne vurdering. Disse forhold må en efter samlet vurdering føre til, at Rigspolitiet med rette løbende har pålagt ham en meldepligt, som han systematisk har overtrådt, fordi han ikke har ønsket at være pålagt en sådan pligt.

Disse voterende stemmer derfor for at anse T skyldig som fastslået af byretten.

En voterende finder, at det i den foreliggende sag må lægges til grund, at T siden den 1. april 2008 har levet på tålt ophold i Danmark, og at han samme dag blev pålagt ugentlig meldepligt hos politiet i Center Sandholm, hvor han samtidig blev pålagt at tage ophold. Han har herefter siden opholdt sig i Center Sandholm, hvor han løbende er pålagt opholds- og meldepligt, der for meldepligtens vedkommende fra 18. februar 2009 har været daglig. Det må endvidere lægges til grund som ubestridt, at det i tiltalens periode ikke har været muligt at udsende T,

eller at det inden for en overskuelig fremtid er muligt at udsende ham, ligesom der ikke har været en konkret risiko for, at han ville skjule sig for politiet.

Da Rigspolitiet den 10. februar 2015 på ny traf afgørelse om meldepligt, havde meldepligten været i alt omkring 7 år. Tiltalte blev løbende set i Center Sandholm, hvor han har boet hele perioden, og hvor han også lejlighedsvis har arbejdet. Efter længden og forløbet af den periode, hvor han var pålagt meldepligt, var Rigspolitiet da klar over, at der ikke var nogen risiko for, at han ville skjule sig for politiet, ligesom der ikke var udsigt til udsendelse, heller ikke i nær fremtid.

På den baggrund finder denne voterende efter en samlet vurdering af de af flertallet oven for nævnte kriterier, at meldepligten fra det anførte tidspunkt, hvor han fortsat havde et påbud om ophold, som han opfyldte, udgjorde et uproportionalt indgreb i strid med artikel 2 i Tillægsprotokol 4. Der er ved vurderingen heraf taget højde for, at T lever på tålt ophold i Danmark som administrativt udvist, og at han i den første periode kun var pålagt meldepligt en gang om ugen. Det er tillige tillagt vægt, at udlændingemyndighederne efter bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 9, i et vist omfang fører kontrol med overholdelsen af opholdspligten. Konventionens artikel 8 ændrer ikke ved proportionalitetsvurderingen.

Der gives dom efter stemmeflertallet, således at T findes skyldig i overensstemmelse med tiltalen som fastslået af byretten.

Uanset der først blev rejst tiltale i sagen den 22. juni 2015 og den 31. august 2015, tiltræder landsretten af de af byretten anførte grunde, at tiltalte er straffet med fængsel i 30 dage. Der er herved tillige taget hensyn til den forløbne tid og den lange sagsbehandlingstid for de første forholds vedkommende. Det for landsretten i øvrigt anførte kan ikke føre til et andet resultat.

Landsretten stadfæster derfor dommen.

T h i k e n d e s f o r r e t :

Byrettens dom i sagen mod T stadfæstes.

Tiltalte skal betale sagens omkostninger for landsretten.

Retten i Hillerød

D O M

afsagt den 3. maj 2016

Rettens nr. 8-2528/2015

Politiets nr. 0900-84130-00684-12

Anklagemyndigheden

mod

T

cpr-nummer ...67...

Der har medvirket domsmænd ved behandlingen af denne sag.

Anklageskrift er modtaget den 22. juni 2015 og tillægsanklageskrift nr. 1 er modtaget den 31. august 2015.

T er tiltalt for overtrædelse af

1 - 3

udlændingelovens § 60, stk. 1, jf. § 34, stk. 4,

ved den 29., 30. og 31. marts 2012, at have undladt at efterkomme Rigspolitiets afgørelse af 18. februar 2009 om personlig meldepligt hver dag kl. 10.00 i Center Sandholm, Sandholmgårdsvej 40, 3460 Birkerød.

4 - 31

udlændingelovens § 60, stk. 1, jf. § 34, stk. 4,

ved samtlige dage i april 2012, med undtagelse af den 3. at have undladt at efterkomme Rigspolitiets afgørelse af 18. februar 2009 om personlig meldepligt hver dag kl. 10.00 i Center Sandholm, Sandholmgårdsvej 40, 3460 Birkerød.

32 – 881

udlændingelovens § 60, stk. 1, jf. § 34, stk. 4,

ved samtlige dage i perioden fra den 1. maj 2012 til 31. august 2014, med undtagelse af den 24. december 2012, og den 24. december 2013, at have undladt at efterkomme Rigspolitiets afgørelse af 18. februar 2009, som fastholdt ved afgørelse af 29. april 2013, om personlig meldepligt hver dag kl. 10.00 i Center Sandholm, Sandholmgårdsvej 40, 3460 Birkerød.

882-911

udlændingelovens § 60, stk. 1, jf. § 34, stk. 4,

ved samtlige dage i september 2014, at have undladt at efterkomme Rigspolitiets afgørelse af den 29. april 2013 om pålagt daglig meldepligt kl. 10.00 hos Rigspolitiet i Center Sandholm, Sandholmgårdsvej 40 i Birkerød.

912-943

udlændingelovens § 60, stk. 1, jf. § 34, stk. 4,

ved samtlige dage i oktober 2014, at have undladt at efterkomme Rigspolitiets afgørelse af 29. april 2013 om pålagt daglig meldepligt kl. 10.00 hos Rigspolitiet i Center Sandholm, Sandholmgårdsvej 40 i Birkerød.

944-1034

udlændingelovens § 60, stk. 1, jf. § 34, stk. 4,

ved samtlige dage i november 2014, december 2014 og januar 2015 at have undladt at efterkomme Rigspolitiets afgørelse af 29. april 2013 om fortsat pålagt daglig meldepligt kl. 10.00 Rigspolitiet i Center Sandholm, Sandholmgårdsvej 40 i Birkerød.

1035-1062

udlændingelovens § 60, stk. 1, jf. § 34, stk. 4,

ved samtlige dage i februar måned 2015, at have undladt at efterkomme Rigspolitiets afgørelse af 29. april 2013 og 10. februar 2015 om fortsat pålagt daglig meldepligt kl. 10.00 Rigspolitiet i Center Sandholm, Sandholm-gårdsvej 40 i Birkerød.

1063-1123

udlændingelovens § 60, stk. 1, jf. § 34, stk. 4,

ved samtlige dage i marts 2015 og april 2015, med undtagelse af den 23. marts 2015, at have undladt at efterkomme Rigspolitiets afgørelse af 10. februar 2015 om fortsat pålagt daglig meldepligt kl. 10.00 Rigspolitiet i Center Sandholm, Sandholmgårdsvej 40 i Birkerød.

1124-1154

udlændingelovens § 60, stk. 1, jf. § 34, stk. 4,

ved samtlige dage i maj måned 2015, at have undladt at efterkomme Rigspolitiets afgørelse af 10. februar 2015 om personlig meldepligt hver dag kl. 10.00 til Rigspolitiet i Center Sandholm, Sandholmgårdsvej 40 i Birkerød.

1155-1184

udlændingelovens § 60, stk. 1, jf. § 34, stk. 4,

ved samtlige dage i juni måned 2015, at have undladt at efterkomme Rigspolitiets afgørelse af 10. februar 2015 om personlig meldepligt hver dag kl. 10.00 til Rigspolitiet i Center Sandholm, Sandholmgårdsvej 40 i Birkerød.

Påstande

Anklagemyndigheden har nedlagt påstand om fængselsstraf.

Tiltalte har nedlagt påstand om strafbortfald, subsidiært en advarsel.

Tiltalte har erkendt de faktiske forhold i overensstemmelse med anklageskriftet vedrørende meldepligt, men har påstået principalt strafbortfald, idet afgørelserne om meldepligt er uproportionale og i strid med EMRK, subsidiært strafnedsættelse som følge af lang sagsbehandlingstid.

Sagens oplysninger

Der er under sagen afgivet forklaring af tiltalte og af vidnet kriminalassistent Kirsten From.

Forklaringerne blev lydoptaget ved rumoptagelse. Forklaringerne gengives ikke, jf. retsplejelovens § 711, jf. § 712.

Integrationsministeren traf den 21. december 2007, på baggrund af indstilling fra den daværende justitsminister, afgørelse om, at tiltalte må anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed, jf. udlændingelovens § 45 b, stk. 1.

På denne baggrund traf Udlændingestyrelsen den 9. januar 2008 afgørelse om inddragelse af tiltaltes opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2, jf. § 19, stk. 2, nr. 2. Tiltalte blev samtidig udvist med indrejseforbud for bestandigt, jf. udlændingelovens § 25 og § 32, stk. 4.

Flygtningenævnet stadfæstede den 1. april 2008 Udlændingestyrelsens afgørelse om inddragelse af tiltaltes opholdstilladelse, og bestemte, at udlændingelovens § 31 var til hinder for, at tiltalte kunne udsendes tvangsmæssigt til Irak eller et andet land, hvor tiltalte ikke var beskyttet mod videresendelse til Irak. Tiltalte har siden den 1. april 2008 opholdt sig på tålt ophold i Danmark.

Højesteret fandt ved dom af 24. juni 2011 ikke grundlag for at tilsidesætte integrationsministerens afgørelse om, at tiltalte er til fare for statens sikkerhed.

Rigspolitiet har den 18. februar 2009, 29. april 2013 og 10. februar 2015 truffet afgørelser om, at tiltalte i medfør af udlændingelovens § 34, stk. 4, indtil videre skal melde sig hver dag kl. 10.00 hos Rigspolitiet i Center Sandholm. Afgørelserne er alle blevet påklaget til Justitsministeriet, der ikke har fundet grundlag for at ændre afgørelserne.

Rigspolitiet har efter det oplyste senest ved afgørelse af 2. marts 2016 fastholdt afgørelsen om daglig meldepligt for tiltalte. Afgørelsen er påklaget til Justitsministeriet, der endnu ikke har truffet afgørelse i sagen.

Det er oplyst, at der agtes iværksat en domstolsprøvelse efter udlændingelovens § 7 b af, hvorvidt tiltalte fortsat må anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed. Sagen er fortsat under forberedelse og er endnu ikke indbragt for domstolene.

Rigspolitiets afgørelser af 18. februar 2009, 29. april 2013 og 10. februar 2015 og Justitsministeriets afgørelser af 11. september 2014 og 13. april 2015 er dokumenteret under sagen.

Tiltalte er ikke tidligere straffet af betydning for denne sag.

Rettens begrundelse og afgørelse

Ifølge anklageskriftet har tiltalte ikke iagttaget sin meldepligt i Center Sand-holm i 1.183 tilfælde i perioden 29. marts 2012 til 30. juni 2015 med undtagelse af den 24. december 2012, 24. december 2013 og 23. marts 2015. Tiltalte har uden forbehold erkendt at være udeblevet som angivet i anklageskriftet.

Tiltalte har nedlagt påstand om strafbortfald under henvisning til, at den pålagte meldepligt i Center Sandholm er uproportional og i strid med EMRK. Tiltalte har i den forbindelse blandt andet henvist til Højesterets dom af 1. juni 2012 som gengivet i UfR 2012.2874.

Det følger af artikel 2, stk. 1, i Tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, inden for dette skal have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted. I forarbejderne til lov nr. 1397 af 27. december 2008 om ændring af udlændingeloven er det anført, at artikel 2 også omfatter udlændinge, der er på tålt ophold her i landet, og at de foreslåede regler om melde-pligt og om ophold i Center Sandholm er indgrib i bevægelsesfriheden efter artikel 2, stk. 1.

Det fremgår af artikel 2, stk. 3, at der kan gøres indgreb i bevægelsesfriheden, hvis det er i overensstemmelse med loven, og hvis det er nødvendigt af hensyn til bl.a. opretholdelse af den offentlige orden.

Udlændingelovens § 34, stk. 4, indeholder hjemmel til pålæg om at give møde hos politiet i Center Sandholm på bestemte tidspunkter. Spørgsmålet er herefter, om afgørelserne om meldepligt i denne sag opfylder det krav til proportionalitet, som er indeholdt i Tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 2, stk. 3, jf. udtrykket ”nødvendigt”.

Henset til, at tiltalte siden Rigspolitiets afgørelse af 18. februar 2009 er pålagt daglig meldepligt, at tiltalte systematisk ikke har overholdt meldepligten, og at tiltalte ved Integrationsministerens afgørelse af 21. december 2007, som stadfæstet ved Højesterets dom af 24. juni 2011, blev anset for at udgøre en fare for statens sikkerhed, og på denne baggrund udvist af Dan-mark for bestandigt, finder retten ikke, at den pålagte meldepligt i perioden 29. marts 2012 til 30. juni 2015 var stridende mod det ovennævnte proportionalitetshensyn. Retten finder ikke, at det oplyste om tiltaltes ophold og færd i Center Sandholm kan føre til et andet resultat.

På denne baggrund og på baggrund af tiltaltes erkendelse findes tiltalte skyldig efter anklageskriftet.

Straffen fastsættes til fængsel i 30 dage, jf. udlændingelovens § 60, stk. 1, jf. § 34, stk. 4.

Der er ved strafudmålingen lagt vægt på, at der er tale om et førstegangstilfælde af overtrædelse af udlændingelovens bestemmelser om meldepligt sammenholdt med antallet af forseelser. Retten finder ikke, at der foreligger sådanne særlige forhold og formildende omstændigheder, at straffen bør bortfalde i medfør af straffelovens § 83, 2. pkt. Retten finder endvidere ikke grundlag for at nedsætte straffen som følge af lang sagsbehandlingstid og lægger i den forbindelse vægt på, at der er tale om en systematisk overtrædelse af den pålagte meldepligt, samt at tiltalte efter sin forklaring fortsat ikke overholder sin meldepligt.

Thi kendes for ret:

Tiltalte T skal straffes med fængsel i 30 dage.

Tiltalte skal delvist betale sagens omkostninger.