

UDSKRIFT  
AF  
HØJESTERETS DOMBOG

**HØJESTERETS DOM**  
**afsagt fredag den 1. juni 2012**

**Sag 10/2011**

(2. afdeling)

**Appellant**

(advokat Christian Dahlager, beskikket)

mod

Udlændingestyrelsen (tidligere Udlændingesservice) og

Justitsministeriet (tidligere Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration)

(kammeradvokat K. Hagel-Sørensen for begge)

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 1. afdeling den 7. januar 2011.

I pådømmelsen har deltaget syv dommere: Peter Blok, Per Walsøe, Jytte Scharling, Thomas Rørdam, Jon Stokholm, Hanne Schmidt og Oliver Talevski.

**Påstande**

**Appellanten** har gentaget sine påstande.

De indstævnte, Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet, har påstået stadfæstelse.

**Anbringender**

**Appellanten** har yderligere anført, at udlændingemyndighedernes beslutning om at iværksætte kontrolforanstaltninger over for ham ikke kun er truffet ud fra legitime udlændingeretlige kriterier, men tillige ud fra hensynet til statens sikkerhed og terrorbekæmpelse. Han er ikke til fare for statens sikkerhed, og under alle omstændigheder er et sådant hensyn ulovligt, da tilsvarende foranstaltninger ikke kan gennemføres over for danske statsborgere, som anses at udgøre en fare for statens sikkerhed. Der foreligger derfor forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i strid med artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention sammenholdt med artikel 2 i Tillægsprotokol 4.

I relation til anbringendet om, at artikel 2 i Tillægsprotokol 4 er krænket, har han supplerende anført, at landsretten ukorrekt har antaget, at domstolenes prøvelse er begrænset til hans forhold på tidspunktet for afgørelsen, således at efterfølgende forhold kun kan inddrages, hvis de kan belyse, om de administrative afgørelser var rigtige eller forkerte, da de blev truffet. Det er forudsat i forarbejderne, at begrundelsen for at opretholde et indgreb kan mindskes over tid, og myndighederne har en selvstændig pligt til løbende at kontrollere, at betingelserne er opfyldt. Myndighederne har ikke på noget tidspunkt foretaget en revurdering af behovet for at opretholde indgrebene, selv om det har stået myndighederne klart i hele forløbet, at han ønsker en lempelse af opholdspligten og meldepligten.

Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet har for så vidt angår **Appellantens** anbringende vedrørende artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention anført, at det ikke giver mening at sammenligne restriktioner over for ham med restriktioner over for danske statsborgere. Han er dømt til udvisning, og opholdspligten og meldepligten er i hans tilfælde ikke begrundet i hensynet til statens sikkerhed, men i et ønske om at sikre en aktuel viden om hans ophold, så en udvisning kan effektueres. Det fremgår imidlertid af artikel 3 i Tillægsprotokol 4, at en stat ikke kan udvise sine egne statsborgere. Selve forskelsbehandlingen i udvisningsspørgsmålet mellem egne statsborgere og udlændinge er således anerkendt i konventionen, og sondringen kan derfor ikke være i strid med diskriminationsforbuddet i artikel 14.

Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet har i relation til artikel 2 i Tillægsprotokol 4 supplerende anført, at det som udgangspunkt tilkommer en stat selv at afgøre, hvem der lovligt befinder sig inden for statens grænser. Dette er senest fastslået i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 31. januar 2012 i sag M.S. mod Belgien. Det fremgår af denne dom, at M.S., som var på tålt ophold, ikke efter belgisk ret havde lovligt ophold i Belgien. Menneskerettighedsdomstolen fastslog derfor, at han ikke var omfattet af artikel 2 i Tillægsprotokol 4. Det følger imidlertid af forarbejderne til lov nr. 1397 af 27. december 2008, at de begrænsninger i udlændinges ophold i Danmark, der følger af loven, skal anvendes proportionalt, og at denne proportionalitet skal bedømmes i forhold til artikel 2 i Tillægsprotokol 4. Det ville have været muligt at udforme udlændingeloven på den måde, at personer på tålt ophold blev anset for ikke at have lovligt ophold i Danmark med den virkning, at de slet ikke kunne påberåbe sig artikel 2 i Tillægsprotokol 4. I relation til **Appellanten** må det imidlertid lægges til grund, at hans forhold skal bedømmes efter denne bestemmelse.

### Supplerende sagsfremstilling

Det fremgår af Østre Landsrets ankedom af 23. juni 2006, at **Appellanten** blev fundet skyldig i medvirken til hashhandel på Christiania ved at have været en del af et vagtkorps. Han blev i medfør af straffelovens § 191 idømt fængsel i 1 år og 6 måneder og udvist med indrejseforbud i 10 år. Landsretten stadfæstede herved Københavns Byrets dom af 8. juli 2005.

I landsretten stemte fire voterende for udvisning, idet de herom anførte bl.a.:

”... at **Appellanten** ... i 1993 som 21-årig kom til Danmark, hvor han året efter fik opholdstilladelse under henvisning til herboende ægtefælle, som han i 2004 blev skilt fra. Han har gennem årene lært sig dansk og været i forskellige arbejdsforhold. Han har ingen børn, og af familie her i landet har han alene en bror, men efter det oplyste har han dog ikke længere familiemæssig tilknytning til Iran, bortset fra sin 84-årige far.

På denne baggrund finder disse voterende, at en udvisning af **Appellanten** ... på grund af hans grove narkotikakriminalitet, for hvilken han nu er idømt fængsel i 1 år og 6 måneder, ikke vil være i strid med udlændingelovens § 26, stk. 2, eller det proportionalitetskrav, som følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8. De foreliggende oplysninger giver endvidere ikke grundlag for at antage, at der består en reel risiko for, at **Appellanten** ... i Iran vil blive strafforfulgt og idømt dobbeltstraf for det begåede forhold.”

To voterende ville frifinde for påstanden om udvisning og anførte bl.a.:

”... at **Appellanten** ... udrejste af Iran som 17-årig i 1988 og fra 1990 havde ophold hos sine forældre i Sverige. Han indrejste i Danmark i 1993 og fik opholdstilladelse i juli 1994 som anført af flertallet. Ved anholdelsen den 26. maj 2004 havde han haft ophold i Danmark i ca. 11 år. Han havde før varetægtsfængslingen forskellige arbejdsforhold og har efter løsladelsen fra varetægt den 14. januar 2005 fået fast ansættelse. Der foreligger positive arbejdsgiverudtalelser fra hans ansættelsesforhold. Han må anses for såvel sprogligt som arbejdsmæssigt velintegreret og har ikke længere kontakt til Iran bortset fra telefonisk kontakt med sin 84-årige far. Hans bror i Danmark har efter det oplyste særlige helbredsproblemer.

Selvom tiltalte er idømt fængsel i 1 år og 6 måneder for overtrædelse af straffelovens § 191, lægger disse voterende ved proportionalitetsafvejningen mellem kriminalitetens alvor og konsekvenserne af udvisning vægt på, at tiltalte, der hidtil er ustraffet, er domfældt for deltagelse i vagtkorpset i en periode på ca. 5 måneder, hvor tiltalte havde udviklet et betydeligt hashmisbrug, at han er ophørt med at ryge hash, og at han har fast arbejde som bekræftet af hans arbejdsgiver. Han modtager fortsat psykologbistand, og hans kontakt til Iran er alene som anført.

Disse voterende finder herefter, at de grunde, der er anført i udlændingelovens § 26, stk. 1, efter en samlet vurdering taler afgørende imod, at udvisning finder sted, jf. udlændingelovens § 26, stk. 2, og stemmer derfor for frifindelse for udvisningspåstanden.”

I en politirapport af 4. juli 2007 vedrørende **Appellanten** er anført bl.a.:

”I forbindelse med, at ovennævnte udlænding skulle løslades efter afsoning af dom ... rettede politiassessor **Person 1**, Østjyllands politi fredag d. 29/06/07 tlf. henvendelse, idet han havde gennemgået sagen m.h.p. at fremstille ovennævnte til fortsat varetægtsfængsling, jfr. Udlændingeloven.

Han mente, at det ville være svært at få pgl. varetægtsfængslet under hensyntagen til, at pgl. efter dommen med udvisning havde været på fri fod og var mødt op til afsoningen, som var foregået i et åbent fængsel, hvor han ”bare kunne gå sin vej”, hvis han ville det.

Det blev efter en gennemgang af sagen, samt ovenstående, besluttet, at pgl. kunne løslades uden fremstilling, men at han skulle opfordres til at rette henvendelse for indlogering i DRK/Sandholm, idet han ønsker sin asylansøgning genoptaget

...

**Appellanten** rettede d. 02/07/07 henvendelse og blev indlogeret DRK/Sandholm.”

Der er for Højesteret enighed om, at **Appellanten** må anses for at have fået påbud om ophold i Center Sandholm fra den 2. juli 2007.

I en politirapport af 15. januar 2009 vedrørende **Appellanten** hedder det bl.a.:

”Udlændingen forklarede med hensyn til familie i Danmark, at han har en tidligere ægtefælle. Han har lidt kontakt med hende.

Han har en bror ... Broderen har boet i Danmark siden midten af 1980 og er dansk statsborger. Broderen er fraskilt og har en søn på 23 år og en datter på 11 år der bor hos moderen.

Han forklarede, at han dagligt er hos sin bror, der ikke kan klare sig selv p.g.a. sukkersyge, knogleskørhed, dårligt syn m.v.

Han forklarede, at han har været i praktik, men Udlændingetjeneste/DRK satte det i bero umiddelbart inden jul 2008.

Han modtager lomme penge fra DRK hver 2 uge. Han betaler selv for transport, idet han gennem en stor omgangskreds får penge til det.

Udlændingen forklarede med hensyn til rejsedokumenter at han aldrig har fået pas i Iran. Han kom til Danmark på familiesammenføring. Han forklarede, at da han første opholdstilladelse var ved at udløbe rettede han henvendelse på Iran's ambassade, hvor han mod betaling af 11.000 kr. købte et Iransk Pas. Udlændingetjeneste stemplede efterfølgende en ny opholdstilladelse i passet. Han er ikke længere i besiddelse af passet.

Udlændingen ved ikke, hvor han skulle rejse hen hvis han ellers havde rejsedokument.”

### **Supplerende om retsgrundlaget**

I betænkningen af 12. december 2008 over forslaget til lov nr. 1397 af 27. december 2008 om ændring af udlændingeloven (L nr. 69, Folketingstidende 2008-2009, tillæg B, s. 344), anførte et flertal i Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik (Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti) bl.a.:

”De pågældende skal naturligvis behandles i overensstemmelse med de internationale konventioner – men heller ikke mere end det. Kan der strammes op på vilkårene, skal vi gøre det. Det er ikke acceptabelt, hvis udlændinge på tålt ophold behandles for lempe- ligt. Alt skal gøres for, at de pågældende bliver udsendt af Danmark. Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti finder derfor, at der på kort sigt bør strammes så meget som muligt på kontrollen inden for det gældende kompetence- og prøvel- ssystem.

Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti har i den forbindelse noteret sig, at både afgørelser om daglig meldepligt og kontrol med ophold i Center Sandholm skal træffes individuelt og konkret og i overensstemmelse med konventionerne.”

I forbindelse med Folketingets behandling af forslaget til den nævnte lov stillede Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik en række spørgsmål til integrationsministeren.

Spørgsmål nr. 4 og integrationsministerens svar herpå lyder således (L nr. 69, Folketingsti- dende 2008-2009, tillæg B, s. 360):

*”Spørgsmål 4:*

Hvordan vil proportionalitetsprincippet tage sig ud i praksis efter de foreslåede stram- ninger, vil ministeren eksempelvis opretholde, at alle personer på tålt ophold, uanset grunden til at de befinder sig på tålt ophold, og uanset om de udgør en risiko for statens sikkerhed eller den offentlige orden, på livstid skal være pålagt daglig meldepligt og opholdspligt på Center Sandholm?

*Svar:*

Lovforslaget ændrer ikke ved den gældende praksis for, hvornår udlændinge på tålt op- hold skal pålægges at tage ophold i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 8. Lovforslaget vedrører således heller ikke spørgsmålet om, hvor længe et påbud om at tage ophold i Center Sandholm kan opretholdes.

For så vidt angår meldepligt bemærkes, at det er politiet, som træffer afgørelse herom med klageadgang til Integrationsministeriet.

Det følger af lovforslaget, at politiet kun kan 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. I sådanne tilfælde kan meldepligt pålægges efter politiets nærmere bestemmelse, herunder med længere mellemrum.

Det afhænger således af en konkret vurdering i den enkelte sag, om udgangspunktet om daglig meldepligt kan fraviges, og hvor længe en afgørelse om daglig meldepligt kan opretholdes.”

I integrationsministerens svar på spørgsmål 31 hedder det bl.a. (a.st., s. 362 f.):

”Justitsministeriet har oplyst følgende:

”1. Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5 om ret til frihed og sikkerhed, at der ved vurderingen af, om der foreligger frihedsberøvelse i artikel 5’s forstand, skal tages udgangspunkt i sagens konkrete omstændigheder, og at en række kriterier, såsom type, varighed, virkning og måden hvorpå foranstaltningen bliver gennemført, skal tages i betragtning, jf. herved *Guzzardi mod Italien*, dom af 6. november 1980, præmis 92.

Det følger af den nævnte doms præmis 94, at særlig overvågning ledsaget af krav om tvungen bopæl i et bestemt område ikke i sig selv udgør frihedsberøvelse i artikel 5’s forstand. Det anføres dog samtidig, at det ikke følger heraf, at implementeringen af en sådan foranstaltning aldrig vil kunne medføre, at der foreligger frihedsberøvelse.

Som det fremgår af afsnit 4 i lovforslagets almindelige bemærkninger, indebærer de foreslåede bestemmelser om at skærpe meldepligten samt styrke kontrollen med, at påbuddet om at tage ophold i Center Sandholm overholdes, indgreb, der er omfattet af artikel 2 (om frihed til valg af opholdssted) i 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det følger af den nævnte bestemmelse, 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. Beskyttelsen omfatter også udlændinge, herunder udlændinge, der er på tålt ophold. Retten er dog ikke absolut, idet der kan gøres indgreb i denne ret, hvis det er i »overensstemmelse med loven« og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til bl.a. den nationale sikkerhed og den offentlige orden. Det indebærer bl.a., at indgrebet skal være proportionalt i hvert enkelt tilfælde.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1, at det forudsættes, at politiet som udgangspunkt pålægger de udlændinge på tålt ophold, som er pålagt at tage ophold i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 8, daglig meldepligt hos politiet i centret, og at politiet således kun vil kunne undlade at pålægge daglig meldepligt, hvis det vil være uproportionalt i forhold til Danmarks internationale forpligtelser, eller hvis der foreligger særlige grunde, f.eks. sygdom.

Derudover fremgår det af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 4, vedrørende forslaget om en styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold i Center Sandholm, at et sådant påbud indebærer, at den pågældende skal bo i centret og som udgangspunkt overnatte dér. En udlænding, som er pålagt at tage ophold i Center Sandholm, må således alene overnatte uden for centret, hvis der er en særlig begrundelse herfor, f.eks. at udlændingen er blevet indlagt på hospital, eller der er alvorlig sygdom i udlændingens nærmeste familie eller lignende. Det er i den forbindelse anført, at der al-

tid skal foretages en konkret vurdering af, om indgrebet er proportionalt, jf. lovforslagets almindelige bemærkninger afsnit 4.

2. Justitsministeriet har oplyst, at proportionalitetsbetragtninger indebærer, at de pågældende – uanset påbud om opholds- og meldepligt – i det daglige vil skulle have en bevægelsesfrihed i et sådant omfang, at der ikke pålægges uproportionale restriktioner med hensyn til de pågældendes ret til at færdes uden for Center Sandholm. F.eks. vil meldepligt ikke kunne pålægges kl. 12 midt på dagen eller på skiftende tidspunkter alle ugens dage. Derimod vil meldepligten f.eks. kunne pålægges hver morgen, eksempelvis kl. 9.

Endvidere indebærer de nævnte proportionalitetsbetragtninger og artikel 8 om retten til respekt for familielivet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at der skal være mulighed for jævnlig kontakt til en eventuel herværende familie. I den forbindelse skal de foreslåede regler administreres således, at hvis f.eks. familien bor i Jylland, skal der være mulighed for i rimeligt omfang at tage på weekendophold hos familien. Derudover skal de foreslåede regler administreres således, at der – hvis der herudover er rimelig anledning til yderligere besøg hos familien, f.eks. i forbindelse med vigtige familiebegivenheder – gives tilladelse hertil. I den forbindelse pålægges der meldepligt hos det lokale politi.

Lovforslaget vil således ikke indebære, at den pågældende udlænding hele tiden skal opholde sig på Center Sandholm eller i umiddelbar nærhed heraf, og meldepligt skal pålægges på en sådan måde, at den pågældende også reelt har mulighed for at færdes uden for centret. Lovforslaget er heller ikke til hinder for, at den pågældende kan opretholde kontakt med det omgivende samfund.

På den baggrund finder Justitsministeriet ikke, at der vil være tale om indgreb af en sådan intensitet, at der vil foreligge frihedsberøvelse i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5's forstand, således som denne bestemmelse er blevet fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

...”

## Højesterets begrundelse og resultat

*Spørgsmålet om frihedsberøvelse efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5*

Sagen angår Udlændingesservices afgørelse af 16. februar 2009 om, at **Appellanten** fortsat skal opholde sig i Center Sandholm, og afgørelsen af 29. september 2009 fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet) om stadfæstelse af Rigspolitiets afgørelse af 16. februar 2009 om, at **Appellanten** skal melde sig til politiet i Center Sandholm mandag, onsdag og fredag kl. 10. **Appellanten** har i første række gjort gældende, at afgørelserne er ugyldige, fordi de indebærer en frihedsberøvelse af ham i strid med artikel 5 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Heroverfor har Udlændin-

gestyrelsen og Justitsministeriet gjort gældende, at indgrebene ikke kan anses for frihedsberøvelse, der er omfattet af artikel 5.

Det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at der ved vurderingen af, om der foreligger frihedsberøvelse i artikel 5's forstand, skal tages udgangspunkt i sagens konkrete omstændigheder, og at der må tages hensyn til en række kriterier, såsom type, varighed, virkning og måden, hvorpå foranstaltningen bliver gennemført. Forskellen mellem frihedsberøvelse og en indskrænkning i bevægelsesfriheden består mere i indgrebenes grad og intensitet end i deres natur og substans, jf. bl.a. præmisserne 92-93 i dom af 6. november 1980 i sagen *Guzzardi mod Italien*. Overvågning ledsaget af krav om ophold på et geografisk afgrænset område er ikke i sig selv omfattet af artikel 5, men dette udelukker ikke, at implementeringen af en sådan foranstaltning kan føre til, at der foreligger en frihedsberøvelse i bestemmelsens forstand, jf. dommens præmis 94.

En 24-timers husarrest anses i praksis for en frihedsberøvelse i artikel 5's forstand, jf. f.eks. præmis 17 i dom af 2. august 2001 i sagen *Mancini mod Italien* og præmis 73 i dom af 30. marts 2006 i sagen *Pekov mod Bulgarien*. En husarrest, der indebærer, at den pågældende skal opholde sig i sin bolig i et vist tidsrum, f.eks. om natten, anses derimod normalt ikke for frihedsberøvelse i bestemmelsens forstand, jf. f.eks. præmis 39 i dom af 22. februar 1994 i sagen *Raimondo mod Italien* og afgørelse af 17. marts 2005 i sagen *Haroldas Trijonis mod Litauen*.

Påbuddet om ophold i Center Sandholm indebærer pligt for **Appellanten** til at bo og overnatte i centret, men ikke pligt for ham til at opholde sig i centret i løbet af dagen. Han er endvidere pålagt at melde sig til politiet i centret kl. 10 tre gange om ugen, men bortset herfra kan han frit færdes uden for centret om dagen og have kontakt med det omgivende samfund. Henset hertil kan opholdspåbuddet og meldepligten efter Højesterets opfattelse som udgangspunkt ikke anses for frihedsberøvelse i artikel 5's forstand.

De forhold, som **Appellanten** er undergivet under sit ophold i centret, og de vilkår, som i øvrigt gælder for hans tålte ophold her i landet, giver efter Højesterets opfattelse hverken hver for sig eller tilsammen grundlag for at fravige udgangspunktet og fastslå, at opholdspåbuddet og meldepligten har en sådan intensitet, at der er tale om frihedsberøvelse i artikel 5's forstand. Heller ikke varigheden af opholdspåbuddet og meldepligten kan efter Højesterets opfattelse medføre, at der foreligger frihedsberøvelse, men varigheden må indgå i vurderingen af, om indgrebet i bevægelsesfriheden er uproportionalt, jf. artikel 2 i Tillægsprotokol 4.

Sammenfattende finder Højesteret i overensstemmelse med det, som er kommet til udtryk i forarbejderne til lov nr. 1397 af 27. december 2008 om ændring af udlændingeloven, at opholdspåbuddet og meldepligten ikke kan anses for frihedsberøvelse i henhold til artikel 5.

*Spørgsmålet om overtrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14*

**Appellanten** har i anden række gjort gældende, at Udlændingeeservices afgørelse af 16. februar 2009 og Integrationsministeriets afgørelse af 29. september 2009 er ugyldige, fordi afgørelserne er begrundet i hensynet til statens sikkerhed og dermed er udtryk for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, jf. artikel 2 i Tillægsprotokol 4. Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet har anført, at afgørelserne ikke er begrundet i hensynet til statens sikkerhed.

Det er ikke under sagen gjort gældende, at **Appellanten** udgør en fare for statens sikkerhed, og det må lægges til grund, at et sådant hensyn ikke er indgået i begrundelsen for de trufne afgørelser. Sagen rejser derfor ikke spørgsmål om, hvorvidt et påbud til en udlænding på tålt ophold om ophold i Center Sandholm og pålæg til udlændingen om at give møde hos politiet i centret på visse tidspunkter, der måtte være begrundet i hensynet til statens sikkerhed, indebærer forskelsbehandling i strid med artikel 14 sammenholdt med artikel 2 i Tillægsprotokol 4, jf. herved præmisserne 186-192 i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 19. februar 2009 i sagen *A m.fl. mod Storbritannien*.

*Spørgsmålet om overtrædelse af artikel 2 i Tillægsprotokol 4*

**Appellanten** har i tredje række gjort gældende, at Udlændingeeservices afgørelse af 16. februar 2009 og Integrationsministeriets afgørelse af 29. september 2009 er ugyldige, fordi de indebærer en indskrænkning af hans bevægelsesfrihed i strid med artikel 2 i Tillægsprotokol 4. Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet har gjort gældende, at indgrebene har hjemmel i artikel 2, stk. 3.

Det følger af artikel 2, stk. 1, 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 meldepligt og om ophold i Center Sandholm er indgreb 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 § 42 a, stk. 8, og § 34, stk. 3, indeholder hjemmel til henholdsvis påbud om ophold i Center Sandholm og pålæg om at give møde hos politiet i centret på bestemte tidspunkter. Spørgsmålet er herefter, om afgørelserne i denne sag opfylder det krav til proportionalitet, som er indeholdt i artikel 2, stk. 3, jf. udtrykket ”nødvendigt”.

Udlændingeeservices afgørelse af 16. februar 2009 indebar, at **Appellanten** fortsat skulle være indkvarteret i Center Sandholm, og at han kun måtte overnatte andre steder efter tilladelse fra Udlændingeeservice. Rigspolitiets afgørelse af samme dato, som Integrationsministeriet stadfæstede den 29. september 2009, indebar en skærpelse af meldepligten fra én gang om ugen til tre gange om ugen.

Det anføres i forarbejderne til lov nr. 1397 af 27. december 2008 om ændring af udlændingeloven, at proportionalitetsbetingelsen løbende skal være opfyldt, og at det med tiden kan blive vanskeligere at begrunde sådanne indgreb, f.eks. hvis det viser sig fortsat at være umuligt at udsende den pågældende. Det anføres desuden, at afgørelserne om meldepligt og påbud om ophold vil kunne indbringes for domstolene efter grundlovens § 63, og at udlændingemyndighederne og politiet ”skal kunne godtgøre, at indgrebene i hvert enkelt tilfælde er proportionale. Heri ligger bl.a., at myndighederne skal kunne fremlægge oplysninger, der viser, at der er et rimeligt grundlag for indgrebene af hensyn til at sikre de pågældende personers tilstedeværelse med henblik på udsendelse”.

Højesteret finder på denne baggrund og under hensyn til, at der er tale om løbende indgreb i bevægelsesfriheden, at det under denne sag ikke alene kan prøves, om de nævnte afgørelser om pligt til at bo og overnatte i Center Sandholm og om meldepligt tre gange om ugen var proportionale i artikel 2's forstand på afgørelsestidspunktet, men også, om afgørelserne, der endnu ikke er ophævet, fortsat opfylder kravet om proportionalitet.

Der ses ikke at være domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som tager stilling til spørgsmålet om proportionalitet af indgreb i bevægelsesfriheden over for udlændinge, som er på tålt ophold. På andre områder er der taget stilling til, om et indgreb i bevægelsesfriheden er proportionalt. I dom af 23. august 2006 i sagen *Riener mod Bulgarien*, som drejede

sig om et forbud over for klageren mod at forlade Bulgarien som følge af klagerens betydelige skattegæld, udtalte Domstolen, at selv om et indgreb i bevægelsesfriheden i begyndelsen er berettiget, kan den automatiske udstrækning over en længere periode føre til, at indgrebet bliver uproportionalt, jf. præmis 121. I dom af 10. juli 2008 i sagen *Hajibeyli mod Aserbajdsjan*, som drejede sig om et forbud over for klageren mod under en straffesag at forlade den by, han boede i, udtalte Domstolen, at begrænsninger i bevægelsesfriheden alene kan retfærdiggøres i en given sag, hvis der er klare indikationer af en ægte offentlig interesse, som vejer tungere end individets ret til bevægelsesfrihed, jf. præmis 63.

I bedømmelsen af proportionaliteten må der lægges vægt på, at **Appellanten** allerede den 2. juli 2007 fik påbud om ophold i Center Sandholm, og at han i foråret 2008 fik pålæg om at melde sig hos politiet i centret en gang om ugen. Der må endvidere lægges vægt på, at afgørelserne af 16. februar 2009 samlet set må anses for at udgøre et væsentligt indgreb i **Appellantens** bevægelsesfrihed.

Det må tillige indgå i vurderingen, at **Appellanten** alene er straffet ved Østre Landsrets ankedom af 23. juni 2006, hvorved han blev idømt fængsel i 1 år og 6 måneder for overtrædelse af straffelovens § 191 for medvirken til hashhandel på Christiania.

Det må desuden tillægges vægt, at det efter oplysningerne om **Appellantens** hidtidige adfærd og personlige forhold må lægges til grund, at der ikke har været og fortsat ikke er nogen konkret risiko for, at han vil skjule sig for politiet. Det bemærkes herved, at **Appellanten** var på fri fod under anken af Københavns Byrets dom af 8. juli 2005, og at han også var på fri fod efter afsigelsen af landsrettens dom, hvorefter han afsonede i et åbent fængsel.

Der har heller ikke foreligget og foreligger fortsat ikke konkrete holdepunkter for at antage, at **Appellanten** vil begå ny kriminalitet.

Endelig må der lægges vægt på, at der efter det oplyste fortsat ikke er udsigt til, at udvisningen af **Appellanten** kan effektueres, og at han som følge af risikoen for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling ikke reelt har mulighed for at udrejse frivilligt til Iran, ligesom der heller ikke er noget andet land, han kan udrejse til.

På den anførte baggrund finder Højesteret efter en samlet vurdering, at Udlændingesservices afgørelse af 16. februar 2009 om, at **Appellanten** skal bo og overnatte i Center Sand-

holm, i hvert fald på nuværende tidspunkt udgør et uproportionalt indgreb i hans bevægelsesfrihed i strid med artikel 2 i Tillægsprotokol 4. Afgørelsen må derfor ophæves som ugyldig.

Som konsekvens heraf må også Integrationsministeriets afgørelse af 29. september 2009 om meldepligt i Center Sandholm ophæves som ugyldig. Dette udelukker ikke, at der kan træffes en ny afgørelse om meldepligt.

Højesteret tager herefter **Appellantens** påstande om ugyldighed til følge.

I sagsomkostninger for landsret og Højesteret skal Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet solidarisk betale 100.000 kr. til statskassen til dækning af udgiften til advokatbistand for begge retter.

### **Thi kendes for ret:**

Udlændingestyrelsen skal anerkende, at Udlændingesservices afgørelse af 16. februar 2009 er ugyldig.

Justitsministeriet skal anerkende, at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations afgørelse af 29. september 2009 er ugyldig.

I sagsomkostninger for landsret og Højesteret skal Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse solidarisk betale 100.000 kr. til statskassen.

Sagsomkostningsbeløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.

--oo0oo--

**Udskriftens rigtighed bekræftes.**

**Højesteret, den 1. juni 2012.**

**Anonymiseret**

**kontorfuldmægtig**