

SOS mod Racisme  
Nørre Allé 7, 2200 Kbh. N.  
[sos@sosmodracisme.dk](mailto:sos@sosmodracisme.dk)  
[www.sosmodracisme.dk](http://www.sosmodracisme.dk)



København, d. 28. oktober 2016

Til: Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriet  
[uibm@uibm.dk](mailto:uibm@uibm.dk) og [lel@uibm.dk](mailto:lel@uibm.dk)

### **Høringsvar fra SOS mod Racisme om Lov om ændring af udlændingeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og straffeloven.**

SOS mod Racisme er rystede over lovforslaget og dets bilag om strafskærpelse for ikke at overholde meldepligt, opholdspligt - og en ny opfundet underretningspligt. Vi kan ikke se noget formål med en strafskærpelse på op til 1½ års fængsel/fodlænke for ikke at overholde underretnings- og opholdspligten, som begge reelt er formålsløse.

Vi er ligeledes imod at de berørte skal kunne varetægtsfængsles for de nævnte regelbrud. Det er heller ikke formålstjenligt at den løbende proportionalitetsvurdering i de enkelte sager i de første 5 år kun skal foregå en gang om året. Det svækker de berørtes retssikkerhed og er i modsætning til Højesterets dom i 2012. Efter dommen indskærpede Justitsministeriet netop, at proportionaliteten af meldepligt og opholdspligt i de enkelte sager skulle revurderes hvert halve år. Meldepligten for kriminelle udviste er blevet skærpet, og opholdspligten synes at være strammet i lovforslaget.

Både lovforslaget med strafskærpelserne, den formålsløse og øgede kontrol, og bemærkningerne om *at gøre tålt ophold utåleligt*, som fremkom i forbindelse med fremlæggelsen af aftalen om lovforslaget er uetisk og uværdigt for Danmark!

Lovforslaget skal ses i sammenhæng med at udlændinge på tålt ophold og kriminelle udlændinge, der har udstået deres fængselsstraf og står til udvisning er ved at blive flyttet til Kærshovedgård. De nævnte grupper skal have ophold i bestemte sektioner af det tidligere åbne fængsel. Det gælder også for personer, der hidtil har haft tilladelse til at bo sammen med deres familie. I andre sektioner bor afviste asylansøgere, som ikke vil medvirke til frivillig hjemrejse, og som ikke kan udsendes foreløbig. Kærshovedgård er nu blevet udstyret med hegn, elektronisk adgangskontrol, og skal kunne huse 600 personer, over 4 gange så mange, som da det var et åbent fængsel med celler til 129 personer i alt. I forbindelse hermed er der bygget nye barakker og indrettet værelser med 2 x 2 køjesenge med knap 1 m imellem og ikke meget mere plads end i en togkupé, mens der tidligere var enestuer til de indsatte i det åbne fængsel. Flytningen til Kærshovedgård har bl.a. medført psykiske problemer for en afvist asylansøger (jf. artikel af Johanne Erichsen i Information, 13. august 2016).

Også for de persongrupper, lovforslaget omhandler, er det en katastrofe at flytte til Kærshovedgård, væk fra det netværk, som de havde opbygget i Sandholm, eller hvor de ellers har haft ophold. Kærshovedgård ligger 11 km fra nærmeste større by, Ikast. Mange har ikke penge til transport eller til at spise et måltid uden for Kærshovedgård. Byrådet i Ikast skulle endvidere ifølge førnævnte artikel i Information *ulovligt* have besluttet, at beboerne i Kærshovedgård ikke må benytte de busser, der kører til Kærshovedgård! Mulighederne for at komme uden for Kærshovedgård til en aktivitet eller for at se familie eller venner kan være ringere for udlændingene end for de tidligere beboere i det åbne fængsel. Det på trods af, at opholdet ikke må have karakter af frihedsberøvelse.

## Lovforslagets officielle formål - og mulige skjulte formål

### Det officielle formål:

*”Udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste opholder sig uønsket her i landet. Der er tale om udlændinge, som har begået grove forbrydelser eller lignende, og som derfor er udelukket fra opholdstilladelse eller er udvist af landet. De pågældende udlændinge skal udsendes, så snart muligheden herfor opstår. De danske myndigheder har på den baggrund en interesse i løbende at føre kontrol med og have kendskab til de pågældendes opholdssted, og de pågældende udlændinge er derfor pålagt opholds- og meldepligt.” (Bemærkninger til lovforslaget, side 13)*

På et åbent samråd i UUI d. 23. august 2016 begrundede Udlændingeministeren straffeskærpelsen og underretningspligten med: ”vi vil vide, hvor de bor” og ”de skal overholde deres opholds- og meldepligt”; det sidste blev desuden begrundet med hensynet til danskernes ”retsfølelse”. Hun anførte endvidere, at de kriminelle ikke havde udstået den sidste del af deres straf, nemlig udvisningen – og gav det som begrundelse for, at hun stod ved, hvad hun havde sagt i pressen (dvs. at tålt ophold skal være utåleligt), og at det ikke var meningen, at de to grupper skulle have det godt!

Med underretningspligten, hvor udlændingen skal underrette Kriminalforsorgen inden, hvis han/hun ikke er i Kærshovedgård kl. 23 – 06, opholdspligten, som skal sikre at de bor på stedet hver nat, med mindre de har fået tilladelse til at være et andet sted, og meldepligten til politiet 3 gange om ugen mellem kl. 9 og 15, bliver det svært at få kontakter uden for Kærshovedgård, - og svært at nå ret langt væk i tidsrummet mellem pligterne. Udover en meldepligt, som kan give myndighederne føling med, om de stadig befinder sig i landet og mulighed for at tilbageholde dem, hvis der er en reel mulighed for hjemsendelse, er der ingen reelle begrundelser for opholdspligten eller underretningspligten.

Opholdspligt og meldepligt blev i sin tid indført for at en tuneser ikke skulle kunne bo sammen med sin familie i weekenderne i Aarhus, ca. 10 minutter fra hvor Kurt Westergaard boede. Den pågældende tuneser fik senere erstatning for krænkelsen af retten til familieliv, og fik ophævet udvisningen (1).

Den stærkt indskrænkede bevægelsesfrihed, den stærke overvågning med elektronisk adgangskontrol, hegn og de tre nævnte skærpede pligter gør, at man må antage, at de to persongrupper har fået deres bevægelsesfrihed berøvet i en sådan grad, at det strider mod EMRK artikel 8: retten til privatliv og familieliv. Når en far til et hjemmeboende barn, som han har samvær med, ikke mere må bo sammen med sin familie, men skal bo på Kærshovedgård, uden der er en særlig begrundelse for det, overtræder det også retten til familieliv.

### Konsekvenser af at leve på tålt ophold eller som udvist kriminel i Danmark:

Amnesty har interviewet ti mennesker på tålt ophold eller som var udviste kriminelle i Sandholm. En af de interviewede var bukket under med apati og psykisk sygdom pga. de belastende opholdsbetingelser, fravær af meningsfulde aktiviteter såsom arbejde eller uddannelse, samt håbløshed. Nogle kriminelle udviste har opholdt sig i Danmark – ifølge advokater i op mod 20 år - uden at kunne hjemsendes, og uden at kunne deltage i et almindeligt liv i Danmark. Desuden har personer, der ikke nødvendigvis er dømt været på tålt ophold i mange år. For begge grupper gælder det, at udelukkelsen af samfundet under yderst ringe menneskelige og materielle vilkår kan være resten af livet, der er ikke noget håb tilbage. SOS mod Racisme er imod, at personer i de to grupper er pålagt opholdspligt og hyppig meldepligt og dermed udelukket fra de fleste aspekter af dagliglivet i Danmark. Det har intet reelt formål og er nedbrydende for de pågældendes sundhed og psykiske tilstand, ligesom det går ud over deres familie, hvis de har en sådan.

### Økonomiske konsekvenser for Danmark:

Opholdsbestemmelserne, kontrollen og meldepligten koster i dag Danmark mange millioner kroner årligt, og merudgifterne ved straffeskærpelser og den foreslåede underretningspligt og skærpet meldepligt samt meldepligt for afviste asylansøgere i Kærshovedgård vil være ca. 41 millioner kr.

ekstra om året fra 2021. Pengene skal ifølge aftalen om lovforslaget tages fra de statslige byfornyelsesmidler og fra midlerne til uledsagede 17-årige flygtningebørn.

## **SOS mod Racismes vigtigste indvendinger mod lovforslaget er:**

### **Der er ikke noget *reelt* formål med lovforslaget**

Udlændingeministeren kunne i et åbent samråd med UII d. 23. august 2016 ikke gøre rede for, hvor mange personer i de berørte grupper - udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste - man ikke havde kunnet hjemsende ved planlagte udsendelser til deres hjemland de senere år. Formentlig har antallet været tæt på 0. Derfor kan det ikke være så vigtigt, at "man ved hvor man har dem", når de fleste ikke kan udsendes. I tilfælde af, at der viser sig en mulighed for udsendelse, vil myndighederne kunne arrestere den pågældende de sidste dage før udsendelsen.

Halvårlige opgørelser til Folketinget om antal udlændinge på tålt ophold viser, at man kender opholdsstedet for næsten alle disse. Således havde kun 1 ud af 66 personer på tålt ophold ukendt opholdssted eller var efterlyst d. 31/12 2015, det gjaldt for 2 ud af 68 d. 31/12 2014. Vi har ikke kunnet finde tilsvarende tal om, hvor mange, man ikke kender opholdsstedet på af de ca. 150 kriminelle udlændinge, der har udstået deres fængselsdom, men som efter afsoning af deres dom skal udvises, og som har opholds- og meldepligt på Sandholm / Kærshovedgård.

### **Skjulte formål**

Når man ikke kan finde realiteter der taler for, at hensynet til udsendelse, er årsagen til dette retsstridige, dyre og belastende forslag, leder man efter andre muligheder. Vi ved dog ikke med sikkerhed, hvad der er årsag til lovforslaget.

### **Motiverende foranstaltning?**

Kan det egentlige formål være, at motivere de berørte personer til at samarbejde om udrejsen, eller alternativt gå under jorden som illegale migranter i et andet land? Afviste asylansøgere, som ikke frivilligt vil rejse hjem, er også placeret på Kærshovedgård. De har fået opholds- og meldepligt som dele af de "motiverende foranstaltninger". I samrådet forklarede Udlændingeministeren, at der ikke var tale om en motiverende foranstaltning for de udviste kriminelle og personer på tålt ophold. Hun mente ikke, at nogen frivilligt ville sendes hjem til tortur eller dødsstraf; og hun ville ikke selv sende dem ud til dødsstraf og mente heller ikke andre partier ville det! Vi er dog stadigvæk usikre på, om lovforslaget sammen med flytningen til Kærshovedgård ikke alligevel har det udtalte formål, at gøre forholdene så nedværdigende, eller personerne bliver så syge, at de vælger at medvirke til udsendelse, eller går under jorden eller forsøger at rejse til et andet land?

### **Kamp om vælgere med fremmedfrygt?**

Indførsel af ekstra lange straffe for overtrædelse af reglerne, - straffe som er helt ude af proportion med, hvordan vi ser på regelovertrædelser andre steder i samfundet - er ubegribelig. Mon lovforslaget først og fremmest har til formål, at politikerne over for vælgerne kan vise sig som personer, der tager vælgerens frygt for kriminelle udlændinge alvorligt? Og som gerne straffer udlændinge strengt. Måske har forslaget især til formål at tiltrække vælgerstemmer til aftalepartierne ved næste folketingsvalg. Måske ønsker politikerne at vise vælgerne, at de *kan gøre noget* - selv om de ikke kan tvangsudsende de *uønskede* udlændinge! En *afmægtig* straffeekspedition!

### **Overtager lovgiverne magt fra den dømmende magt?**

**Ombudsmanden** har tidligere kritiseret forholdene for kriminelle udlændinge på tålt ophold i Sandholm, og peget på den meget indskrænkede bevægelsesfrihed og de meget få muligheder, udlændingene havde. Han har lovet at holde øje med området, samt at besøge Kærshovedgård.

**Højesteret** har kritiseret og ophævet meldepligten og opholdspligten i to tidligere sager: *tunesersagen* (17/2011) (1) og *Karkavandisagen* (10/2011) (2) I højesteretsdommen i sidstnævnte sag refereres til en dom fra Den europæiske menneskerettighedsdomstol: "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.*" Den daværende SR-regering ophævede dog typisk ikke opholdspligten for kriminelle udlændinge efter udstået straf, men indskærpede at der blev gennemført en proportionalitetsvurdering hvert halve år, og individualiserede hyppigheden af meldepligt.

**Formanden for Dommerforeningen** har kritiseret, at politikerne bag lovforslaget direkte og detaljeret har fastsat længden af de straffe, de ønsker domstolene skal idømme udlændinge, der overtræder reglerne.

**Internationale konventioner:** I aftaleteksten om lovforslaget hedder det: "*Aftaleparterne har desuden noteret sig, at det samtidig er regeringens holdning, at spillerummet inden for de forskellige internationale konventioner skal udforskes og om nødvendigt udfordres, at internationale konventioner ikke er – eller skal være – uforanderlige, og at der kan komme et tidspunkt, hvor det internationale samfund er nødt til at forholde sig til, om de fælles spilleregler på området skal justeres på nogle punkter.*"

Det er blevet "in" at overtræde konventionerne ved at "udfordre og udforske" dem, og afvente en dom fra EMD, som går Danmark imod, fordi Danmark overtræder menneskerettighederne. Udlændingene lider under dette, i så høj grad at nogle af dem bliver psykisk syge eller måske indvilger i tilbagesendelse til tortur og død, mens regering og aftalepartierne i Folketinget udviser en ligegyldighed, selv over for overholdelsen af EMRK, der er fuldt implementeret i dansk lov! Denne udvikling er farlig, fordi den svækker retssikkerheden og menneskerettighederne i Danmark.

Nogle af de kriminelle udlændinge har haft melde- og opholdspligt i årevis, og nogle afviste asylansøgere med tålt ophold har haft melde- og opholdspligt siden 2009. Ministeren udviste en stor forargelse over for de udlændinge, der ikke overholdt deres opholdspligt, men kunne ikke selv definere, hvad den gik ud på. I bemærkningerne til lovforslaget er fremhævet enkelte domme på op til 40 dages fængsel, hvor en udlænding i længere tid har boet uden for det befalede opholdssted.

De ca. 66 udlændinge, der aktuelt er på tålt ophold, og som ikke kan udsendes til et andet land pga. Danmarks internationale forpligtelser er *mistænkte, men ikke nødvendigvis dømt* for:

- forbrydelser efter artikel 1f i Flygtningekonventionen (1951),
- at være til fare for statens sikkerhed,
- eller for en alvorlig ikke-politisk forbrydelse i et andet land.

Her vil vi henvise til tunesersagen, som i sin tid var den sag, der afstedkom "tuneserloven" med mulighed for administrativt at bestemme opholds- og meldepligt for personer på tålt ophold.

Højesteret behandlede tunesersagen for 3. gang i 2011. I sagen mod den herboende tuneser (sag nr. 17/2011) afgjorde Højesteret, at der ikke var grundlag for, at tuneseren var til fare for statens sikkerhed eller burde udvises, og at han havde krav på erstatning, idet afgørelserne havde indebåret et indgreb i hans ret til et privatliv og familieliv efter EMRK artikel 8 (1).

Når det gælder de *kriminelle udviste*, kan vi heller ikke se nogen grund til en stramning. Her har Højesteret jo 1. juni 2012 (sag nr. 10/2011) med Karkavandisagen afgjort, at karakteren af det tålte ophold med opholdspligt i Center Sandholm og meldepligt 3 gange om ugen hos politiet var et uproportionalt indgreb i hans bevægelsesfrihed i strid med menneskerettighederne. Man kunne have forventet, at det ville blive fulgt op af ændret praksis over for øvrige kriminelle udlændinge, der havde udstået deres fængselsdom, men som ikke kunne udvises, men det modsatte sker nu: at alle *kriminelle*

udviste som udgangspunkt pålægges meldepligt 3 gange om ugen, og den løbende kontrol med proportionaliteten svækkes – i strid med Højesterets dom.

### **Underretningspligten: Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser**

Side 103-104 i bemærkningerne til lovforslaget handler om, hvorvidt indførelse af underretningspligten lever op til Danmarks internationale forpligtelser. Det er der reelt ikke kommet et svar på. Det drøftes, om underretningspligten er lovlig efter EMRK art. 8 og art. 2 i dens 4. tillægsprotokol, de to paragraffer, som Højesterets dømte efter. Man er ikke gået ind i, om det overtræder andre menneskerettighedskonventioner.

*"De nævnte indgreb vil være forenelige med EMRK, hvis de varetager et anerkendelsesværdigt formål, er forskrevet ved lov og opfylder proportionalitetskravet, jf. EMRK artikel 8, stk. 2, og artikel 2, stk. 3, i 4. tillægsprotokol til EMRK."*

*"Underretningspligten har til formål at sikre en bedre overholdelse af og styrke kontrollen med opholdspligten. Indgrebet forfølger derfor hensynet til at forebygge nye overtrædelser af opholdspligten og dermed forebygge forbrydelse. "*

*"Underretningspligten må endvidere som udgangspunkt anses for at udgøre et proportionalt indgreb. "*

*"Reglerne om opholds-, melde- og underretningspligt skal i øvrigt administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, jf. Højesterets dom af 1. juni 2012 (Ufr.2012.2874 H). Det indebærer bl.a., at Udlændingestyrelsen løbende skal vurdere, om påbud om opholds-, melde- og underretningspligt er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. "*

Ingen af de nævnte argumenter er lødige.

Sætningen: *Underretningspligten har til formål...* burde omskrives således: *Underretningspligten har til formål at sikre en bedre overholdelse af og styrke kontrollen med opholdspligten, som dog reelt er formålsløs. Der er således ikke et egentligt formål med Underretningspligten.*

At underretningspligten kan anses at være et proportionalt indgreb, er fuldstændig udokumenteret.

At proportionaliteten af denne samt af opholds- og meldepligten løbende skal vurderes, svækkes af, at proportionaliteten af de tre pligter vil blive vurderet sjældnere end i dag, jf. lovforslaget.

At overtrædelser af opholdspligten for de to persongrupper betegnes som en forbrydelse skyldes en uværdig dansk udlændingelovgivning.

At indføre en ny pligt "underretningspligten" – for at styrke kontrollen med og forebygge overtrædelser af en formålsløs og belastende "opholdspligt", kan aldrig være et anerkendelsesværdigt formål!

### **Konklusion:**

Lovforslaget er en skamlet på Danmark, og bør trækkes tilbage.

Hvis det ikke sker, bør partimedlemmerne stilles frit ved en afstemning om forslaget. På den måde vil de kunne følge deres egen moral, fornuft, Højesterets afgørelser og Den europæiske menneskerettighedskonvention. Dermed undgår de at straffe de berørte udlændinge mere end nu, og at bidrage til flere lidelser.

Der er ingen logisk grund til straffeskærpelse eller til at indføre en ny formålsløs pligt:

underretningspligten, som vil komme til at belaste og straffe udlændingene. Der er heller ingen grund til at svække deres retsstilling yderligere, fx gennem de foreslåede varetægtsfængslinger.

For SOS mod Racisme,

Anne Nielsen, Næstformand

## Bilag vedr. Højesteretsdommene i tunesersagen og Karkavandisagen

### 1) Tunesersagen. Højesterets sagsresumé i den ene tunesersag:

"Højesteret fandt, at der i Politiets Efterretningstjenestes redegørelser sammenholdt med det åbne materiale ikke var nærmere oplysninger om tidspunkt, sted eller omstændighederne bag de enkelte beskyldninger, og at udlændingen i realiteten alene havde kunnet varetage sine interesser under sagen ved at fremkomme med en generel benægtelse af beskyldningerne. Højesteret fandt på denne baggrund, at udlændingen ikke havde haft en reel mulighed for effektivt at varetage sine interesser under sagen, og at integrationsministerens afgørelse om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, og Integrationsministeriets afgørelse om udvisning, derfor ikke kunne opretholdes.

Højesteret fandt endvidere, at Integrationsministeriets afgørelser havde indebåret et indgreb i udlændingens ret til et privatliv og familieliv efter den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 8, og udlændingen havde derfor krav på en godtgørelse og erstatning på i alt 35.000 kr. Landsretten var kommet til samme resultat."

Selve dommen i tunesersagen:

<http://www.hoejesteret.dk/hoejesteret/nyheder/Afgorelser/Documents/17-2011.pdf>

### 2) Karkavandisagen. Sagsresumé:

<http://www.hoejesteret.dk/hoejesteret/nyheder/Afgorelser/Pages/Afgrelseromopholdsogmeldepligtugyldige.aspx>

### Uddrag af Højesterets dom, 10/2011, side 10-13:

<http://www.hoejesteret.dk/hoejesteret/nyheder/Afgorelser/Documents/10-2011.pdf>

*Spørgsmålet om overtrædelse af artikel 2 i Tillægsprotokol 4 (til EMRK):*

A har i tredje række gjort gældende, at Udlændingenservices 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".

Udlændingenservices afgørelse af 16. februar 2009 indebar, at A fortsat skulle være indkvarteret i Center Sandholm, og at han kun måtte overnatte andre steder efter tilladelse fra Udlændingenservice.

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 A 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 As bevægelsesfrihed. Det må tillige indgå i vurderingen, at A alene er straffet ved Østre Landsrets anke dom 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 As 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 A 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 A vil begå ny kriminalitet.

Endelig må der lægges vægt på, at der efter det oplyste fortsat ikke er udsigt til, at udvisningen af A 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 Udlændingetjenestens afgørelse af 16. februar 2009 om, at A skal bo og overnatte i Center Sandholm, 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 As 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 Udlændingestyrerens 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.