

HØJESTERETS KENDELSE

afsagt torsdag den 21. december 2023

Sag 53/2023

Anklagemyndigheden

mod

T

(advokat Jytte Lindgård, beskikket)

I tidligere instanser er afsagt kendelse af Retten i Hillerød den 18. april 2023 (9-5701/2022) og af Østre Landsrets 25. afdeling den 24. april 2023 (S-1056-23).

I påkendelsen har deltaget fem dommere: Poul Dahl Jensen, Michael Reklings, Oliver Talevski, Rikke Foersom og Julie Arnth Jørgensen.

Påstande

T har nedlagt påstand om, at anklagemyndighedens anmodning om fortsat varetægtsfængsling af ham ikke burde være taget til følge som sket ved landsrettens kendelse af 24. april 2023.

Anklagemyndigheden har påstået stadfæstelse.

Sagsfremstilling

T er statsborger i Bangladesh. Den 20. september 2022 blev han anholdt i Københavns Lufthavn og sigtet for dokumentfalsk ved over for politiet at have gjort brug af falsk pakistansk pas ved indrejse i Danmark. Under politiets afhøring af T oplyste han, at han søgte om asyl i Danmark.

Den 21. september 2022 blev T fremstillet i grundlovsforhør i Københavns Byret, hvor han blev varetægtsfængslet i medfør af retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 1. Af retsbogen fremgår bl.a., at han oplyste, at han havde søgt asyl i Grækenland.

Den 6. oktober 2022 afholdt Udlændingestyrelsen oplysnings- og motivsamtale med T, som samme dag blev meddelt, at asylsagen ville blive behandlet i normalprocedure.

Den 13. oktober 2022 anmodede Udlændingestyrelsen de græske myndigheder om sagens akter og afgørelser.

Ved Københavns Byrets dom af 19. oktober 2022 blev T for brug af det falske pas idømt 40 dages fængsel for overtrædelse af straffelovens § 171, jf. § 172, stk. 1, og han blev udvist med indrejseforbud i 6 år. Af retsbogen fremgår bl.a., at T oplyste, at han oprindeligt kommer fra Bangladesh, at han kom til Danmark med fly fra Grækenland, hvor han havde opholdt sig i 3 år, at han ønskede at søge asyl i Danmark, og at han havde søgt asyl i Grækenland for ca. et år siden. I forbindelse med domsafsigelsen bestemte byretten, at han skulle forblive varetægtsfængslet i 4 uger i medfør af hjemrejselovens § 14, stk. 2.

Den 19. oktober 2022 besvarede de græske myndigheder Udlændingestyrelsens anmodning, men uden at sende de græske sagsakter til de danske myndigheder.

Den 8. november 2022 rykkede Udlændingestyrelsen de græske myndigheder for sagens akter mv. Udlændingestyrelsen oplyste den 9. november 2022 Hjemrejsestyrelsen om, at der var 5 ugers svarfrist.

Den 22. november 2022 modtog Udlændingestyrelsen sagsakter fra de græske myndigheder.

Udlændingestyrelsen oplyste den 5. december 2022 Hjemrejsestyrelsen om, at man afventede berømmelse af en normalproceduresamtale med T, og at man endnu ikke havde indkaldt ham.

Den 2. januar 2023 oplyste Udlændingestyrelsen, at man forventede at indkalde T til samtale i uge 4.

Den 24. januar 2023 afholdt Udlændingestyrelsen samtale med T, hvor han som grundlag for asyl fremlagde en række domme. Udlændingestyrelsens lande- og dokumentationskontor blev anmodet om at vurdere muligheden for at ægthedsvurdere dommene og fik frist herfor til den 31. januar 2023.

Udlændingestyrelsen oplyste den 24. februar 2023 Hjemrejsestyrelsen om, at dommene var blevet sendt til ægthedsvurdering, og at den proces kunne tage op til 3 måneder.

Den 10. marts 2023 oplyste Udlændingestyrelsen, at der ikke var noget nyt med hensyn til ægthedsvurdering af dommene.

Udlændingestyrelsen oplyste den 11. april 2023 Hjemrejsestyrelsen om, at man fortsat afventede en ægthedsvurdering af dommene, og at der var frist herfor til midten af juni 2023.

Ved kendelse af 18. april 2023 bestemte byretten, at T skulle forblive varetægtsfængslet i medfør af hjemrejselovens § 14, stk. 2. Begrundelsen lyder:

”Udlændingestyrelsen har den 11. april 2023 oplyst, at man fortsat afventer en ægthedsvurdering af de domme, som udlændingen har afleveret. Der er fastsat en svarfrist til midten af juni. Dokumenterne er sendt den 24. februar 2023, og ikke i slutningen af januar som tidligere anført. Der er således en svarfrist på knap 4 måneder. Herefter forventes der at kunne træffes afgørelse i asylsagen.

Retten finder, at en fortsat varetægtsfængsling på nuværende tidspunkt ikke vil stride imod proportionalitetsprincippet, idet asylsagen, som anført i landsrettens kendelse af 24. marts 2023, ikke har trukket unødigt i langdrag, og at mindre indgribende foranstaltninger ikke anses for tilstrækkelige. Sagen må derfor afvente ægthedsvurderingen af dokumenterne, som udlændingen har afleveret.

Grundlaget for rettens kendelse af 21. marts 2023, stadfæstet af Østre Landsret den 24. marts 2023, er således fortsat til stede, jf. hjemrejselovens § 14, stk. 2.”

T kærede kendelsen til landsretten.

Landsretten stadfæstede den 24. april 2023 byrettens kendelse om fortsat varetægtsfængsling. Landsrettens begrundelse lyder:

”Det fremgår af forarbejderne til hjemrejselovens § 14, stk. 2, at bestemmelsen skal sikre, at asylansøgere, der er udvist ved dom, afskæres fra at færdes frit her i landet efter straffens udståelse, og indtil udvisningen kan fuldbyrdes. Det følger dog af det almindelige proportionalitetsprincip, at der ikke må være misforhold mellem udvisningsgrundlaget – den forbrydelse, der har medført udvisning – og opretholdelsen af frihedsberøvelsen. En varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 14, stk. 2, må således kun opretholdes i det omfang, asylbehandlingen ikke trækker unødigt i langdrag.

T afleverede under sin samtale med Udlændingestyrelsen den 24. januar 2023 en række domme, som styrelsen den 24. februar 2023 sendte til den danske ambassade i Bangladesh med henblik på ægthedsvurdering. Udlændingestyrelsen har den 11. april 2023 oplyst, at den videre behandling af asylsagen fortsat afventer ægthedsvurderingen af dokumenterne. Vurderingen udfærdiges hos en ekstern partner via Udenrigsministeriet.

Landsretten tiltræder, at betingelserne for fortsat varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 14, stk. 2, er opfyldt, herunder at en proportionalitetsvurdering på nuværende tidspunkt ikke er til hinder for fortsat varetægtsfængsling, idet asylbehandlingen ikke findes at være trukket unødigt i langdrag.

Herefter, og da det af advokat Niels-Erik Hansen anførte ikke kan føre til et andet resultat, stadfæster landsretten byrettens kendelse.”

Varetægtsfængslingen af T i medfør af hjemrejselovens § 14, stk. 2, blev opretholdt ved byrettens efterfølgende kendelser.

Den 22. juni 2023 modtog Udlændingestyrelsen den efterspurgte ægthedsvurdering af de nævnte domme.

Udlændingestyrelsen oplyste den 23. juni 2023 Hjemrejsestyrelsen om, at T ville blive indkaldt til partshøring ultimo juli 2023, og at det grundet tidspres i Udlændingestyrelsen ikke var muligt at haste partshøringen igennem.

Den 25. august 2023 meddelte Udlændingestyrelsen T afslag på asyl.

Den 6. september 2023 afholdt Hjemrejsestyrelsen en ”tænkepausesamtale” med T, hvor han oplyste, at han ønskede at frafalde sin asylansøgning.

Den 8. september 2023 traf Hjemrejsestyrelsen afgørelse om, at T medvirker til sin udrejse af Danmark, jf. hjemrejselovens § 3, stk. 2.

Den 4. oktober 2023 blev T overdraget til Hjemrejsestyrelsen med henblik på udsendelse til Bangladesh via Istanbul. Han blev løsladt i Københavns Lufthavn samme dag, da han steg ombord på et fly mod Istanbul.

Fra asylsagens afslutning og til han blev udsendt af Danmark, var T varetægtsfængslet i medfør af hjemrejselovens § 14, stk. 1, nr. 1.

Retsgrundlag

Hjemrejselovens § 14, stk. 1-3, lyder:

”En udlænding kan varetægtsfængsles, når der er bestemte grunde til at anse varetægtsfængsling for nødvendig for at sikre udlændingens tilstedeværelse under sagen og under eventuel appel, indtil den pågældende kan udsendes som følge af en eventuel beslutning om udvisning, og når mindst en af følgende betingelser er opfyldt:

1) Udlændingen har ikke fast bopæl her i landet, og der er begrundet mistanke om, at udlændingen har begået en lovovertrædelse, der kan medføre udvisning ved dom.

2) Udlændingen er indrejst i strid med et indrejseforbud.

Stk. 2. En udlænding, som har indgivet ansøgning om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, og som er udvist ved endelig dom efter udlændingelovens §§ 22-24, kan varetægtsfængsles med henblik på at sikre udlændingens udsendelse som følge af beslutningen om udvisning.

Stk. 3. Retsplejelovens bestemmelser om varetægtsfængsling og foranstaltninger, der træder i stedet herfor, finder i øvrigt anvendelse. Der fastsættes dog altid en frist for varetægtsfængslingens eller foranstaltningens længde, når denne træder i stedet herfor og alene er iværksat med henblik på udsendelse som følge af beslutning ved endelig dom om udvisning. Fristen efter 2. pkt. fastsættes af retten på det sted, hvor udlændingen er tilbageholdt.”

Hjemrejseloven blev indført ved lov nr. 982 af 26. maj 2021. Hjemrejselovens § 14 er en videreførelse af udlændingelovens § 35. Det fremgår af forarbejderne til hjemrejseloven, at der med overførslen af bestemmelsen fra udlændingeloven til hjemrejseloven ikke var tilsigtet nogen ændringer i bestemmelsens anvendelsesområde i forhold til, hvad der var gældende ret efter udlændingeloven, og at der skulle ske varetægtsfængsling i samme omfang som hidtil, jf. Folketingstidende 2020-21, tillæg A, lovforslag nr. L 203, pkt. 2.2 og 3.12.3.1.

Af lovforslagets almindelige bemærkninger (pkt. 3.12.3.1.) fremgår om § 14, stk. 2, endvidere bl.a.:

”3.12.3. Den foreslåede ordning

3.12.3.1. Varetægtsfængsling

...

Endvidere foreslås det i den foreslåede hjemrejselovs § 14, stk. 2, at en udlænding, der har indgivet en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, og som er udvist ved endelig dom efter udlændingelovens §§ 22-24, skal kunne varetægtsfængsles med henblik på at sikre asylansøgerens udsendelse som følge af beslutningen om udvisning.

Varetægtsfængsling vil ikke skulle ske, hvis det er overvejende sandsynligt, at den pågældende som værende af en bestemt nationalitet eller befolkningsgruppe vil få opholdstilladelse efter reglerne om asyl.

Retsplejelovens bestemmelser om varetægtsfængsling og foranstaltninger, der træder i stedet herfor, vil i øvrigt finde anvendelse. Der skal dog altid fastsættes en frist for varetægtsfængslingens eller foranstaltningens længde ved varetægtsfængsling eller foranstaltning, der træder i stedet herfor, og alene er iværksat med henblik på fuldbyrdelse af bestemmelse ved endelig dom om udvisning. Fristen efter 2. pkt. skal fastsættes af retten på det sted, hvor udlændingen er tilbageholdt.

...

Ved varetægtsfængsling af en asylansøger efter den foreslåede bestemmelse i § 14, stk. 2, vil Hjemrejsestyrelsen endvidere skulle indhente en udtalelse fra Udlændingestyrelsen eller Flygtningenævnet og øvrige relevante udlændingemyndigheder om den pågældendes asylsag til brug for vurderingen af, om der skal ske varetægtsfængsling. Retten skal dernæst træffe afgørelse om eventuel varetægtsfængsling.”

Af de specielle bemærkninger til hjemrejselovens § 14, stk. 2 og 3, fremgår bl.a. (anf.st., s. 160 f.):

”Det fremgår ... af udlændingelovens § 35, stk. 2, at en udlænding, som har indgivet ansøgning om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7 (asyl), og som er udvist ved endelig dom efter udlændingelovens §§ 22-24, kan varetægtsfængsles med henblik på at sikre en effektiv fuldbyrdelse af bestemmelsen om udvisning.

Retsplejelovens bestemmelser om varetægtsfængsling og foranstaltninger, der træder i stedet herfor, finder i øvrigt anvendelse. Der fastsættes dog altid en frist for varetægtsfængslingens eller foranstaltningens længde ved varetægtsfængslingen eller foranstaltning, der træder i stedet herfor, alene med henblik på fuldbyrdelse af bestemmelse ved endelig dom om udvisning. Fristen efter 2. pkt. fastsættes af retten på det sted, hvor udlændingen er tilbageholdt. Der kan endvidere foretages besigtigelse og undersøgelse af udlændingens legeme og tøj efter § 37 a, stk. 3-7, jf. udlændingelovens § 35, stk. 3.

Det tilfalder retten at træffe afgørelse om varetægtsfængsling efter udlændingelovens § 35.

Hjemrejsestyrelsen overtog opgaven med at sikre en udlændings udrejse fra politiet den 1. august 2020, undtaget opgaver der omfatter anvendelse af magt eller tvang, som følge af den kongelige resolution af 19. september 2019, jf. bekendtgørelse nr. 946 af 12. september 2019 om ændring i forretningernes fordeling mellem ministrene.

Politiet varetager i praksis efter anmodning en fremstilling af udlændingen for retten. Hjemrejseloven skal understøtte Hjemrejsestyrelsens opgaver. Den bør således regulere udlændinges forhold fra det tidspunkt, de har modtaget en endelig afgørelse om, at de ikke skal opholde sig i Danmark, og til udlændingen udrejser.

Det foreslås, at der i hjemrejseloven fastsættes adgang til varetægtsfængsling som hidtil efter udlændingeloven.

...

Det foreslås ... i § 14, *stk. 2*, at en udlænding, som har indgivet ansøgning om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, og som er udvist ved endelig dom efter udlændingelovens §§ 22-24, kan varetægtsfængsles med henblik på at sikre asylansøgerens udsendelse som følge af beslutningen om udvisning.

Der vil således kunne ske varetægtsfængsling efter endelig dom og efter endt afsoning, og indtil asylansøgeren enten opnår opholdstilladelse efter reglerne om asyl (udlændingelovens § 7), opholdstilladelse på andet grundlag eller kan udsendes af landet. Opnår udlændingen efterfølgende asyl, vil der ikke kunne ske varetægtsfængsling efter bestemmelsen, og den pågældende udlænding vil således skulle løslades. Dette gælder allerede i dag, jf. Folketingstidende 2000-01, Tillæg A, L191 som fremsat, side 5633.

Varetægtsfængsling vil ikke skulle ske, hvis det er overvejende sandsynligt, at den pågældende på baggrund af en bestemt nationalitet eller befolkningsgruppe vil få opholdstilladelse efter reglerne om asyl (udlændingelovens § 7).

Varetægtsfængsling vil endvidere altid skulle ske efter en konkret og individuel vurdering af den pågældendes forhold. Der vil således skulle tages stilling til, om betingelserne for varetægtsfængsling efter den foreslåede bestemmelse er opfyldt på det tidspunkt, hvor udlændingen søger asyl efter endelig dom, eller når en asylansøger, der afsoner for et kriminelt forhold, nærmer sig endt afsoning. Til brug herfor indhenter Hjemrejsestyrelsen en udtalelse fra Udlændingestyrelsen eller Flygtningenævnet. Der kan ikke ske varetægtsfængsling, hvis det er overvejende sandsynligt, at udlændingen på grund af sin nationalitet eller befolkningsgruppe vil blive meddelt asyl.

I tilfælde, hvor politiet skal forelægge spørgsmålet om varetægtsfængsling – herunder om forlængelse af fængslingen – for retten, forudsættes det, at Udlændingestyrelsen eller Flygtningenævnet afgiver en udtalelse til Hjemrejsestyrelsen om, hvornår den pågældende asylansøgers sag kan forventes afgjort, og om andre eventuelle forhold, der måtte være af betydning for spørgsmålet om varetægtsfængsling, hvorefter Hjemrejsestyrelsen anmoder om politiets bistand til at fremstille udlændingen for retten.

Der er tale om en videreførelse af gældende ret med sproglige tilpasninger.

Derudover foreslås det i § 14, *stk. 3, 1. pkt.*, at retsplejelovens bestemmelser om varetægtsfængsling og foranstaltninger, der træder i stedet herfor, i øvrigt finder anvendelse.

Forslaget indebærer, at varetægtsfængsling efter den foreslåede bestemmelse i § 14, *stk. 3*, vil supplere fængslingsreglerne i retsplejelovens kapitel 70 og navnlig § 762, hvilke får særlig betydning i tilfælde, hvor der er spørgsmål om udvisning på grund af en overtrædelse af straffebestemmelser, som ikke opfylder strafferammekravet i retsplejelovens § 762, *stk. 1*, og hvor der ikke efter retsplejelovens § 769 og den hertil knyttede praksis ville kunne varetægtsfængsles efter dommen, indtil fuldbyrdelsen (herunder af dommens bestemmelse om udvisning) kan iværksættes. Dette gælder allerede i dag, jf. Folketingstidende 1999-00, Tillæg A, L264 som fremsat side 7394.

De processuelle regler i retsplejelovens §§ 764-779 finder tilsvarende anvendelse på varetægtsfængslinger efter den foreslåede bestemmelse.

Der påtænkes med den foreslåede bestemmelse ingen materielle ændringer i anvendelsen af varetægtsfængsling og ingen ændringer i den processuelle behandling af sager herom.

Det foreslås endvidere i § 14, *stk. 3, 2. og 3. pkt.*, at der altid fastsættes en frist for varetægtsfængslingens eller foranstaltningens længde, når denne træder i stedet herfor og alene iværksættes med henblik på udsendelse som følge af beslutning ved endelig dom om udvisning. Fristen efter 2. pkt. fastsættes af retten på det sted, hvor udlændingen er tilbageholdt.

Forslaget indebærer, at retten altid skal fastsætte en frist for varetægtsfængslingens længde, idet fængslingen sker med henblik på udsendelse, som følge af bestemmelsen om udvisning.

Der er ikke med forslaget fastsat en øvre grænse for varigheden af varetægtsfængslingen, og den afhænger derfor af de konkrete omstændigheder.

Ved fastsættelse af fristen for varetægtsfængslingens længde har Højesteret bl.a. lagt vægt på, hvor lang tid varetægtsfængslingen indtil videre har været, den udmålte strafs længde, længden af en eventuel reststraf, udlændingens eventuelt manglende medvirken med hensyn til f.eks. id-oplysninger, om Hjemrejsestyrelsen og andre relevante myndigheder fremmer sagen med fornøden omhu, samt om der er reel udsigt til udsendelse.

I de kendelser, hvor Højesteret i øvrigt har opretholdt en varetægtsfængsling efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 35, *stk. 1*, har vedkommende på tidspunktet for kendelsen højst været varetægtsfængslet i 16 måneder. Der ses således ikke at være kendelser, hvor Højesteret har opretholdt en varetægtsfængsling, som har været længere end de ca. 18 måneder, der var tilfældet i U 2005.1197 H.

Der er tale om en videreførelse af gældende ret.”

Som anført er hjemrejselovens § 14, stk. 2, en videreførelse af udlændingelovens § 35, stk. 2, der blev indsat i udlændingeloven ved lov nr. 458 af 7. juni 2001. Af forarbejderne til denne lovændring (Folketingstidende 2000-01, tillæg A, lovforslag nr. L 191, s. 5622, 5624 og 5628) fremgår bl.a.:

”2. Lovforslagets indhold

2.1. Frihedsberøvelse af asylansøgere, der er administrativt udvist efter udlændingelovens § 25 a, stk. 1, eller udvist ved dom efter udlændingelovens §§ 22-24

...

Det bagvedliggende formål med udlændingelovens regler om udvisning af udlændinge på grund af kriminalitet er at forhindre sådanne udlændinge i at færdes frit her i landet.

I tilfælde, hvor en udlænding, der udvises, har en asylansøgning under behandling, skal der imidlertid træffes afgørelse i asylsagen, inden asylansøgeren i tilfælde af afslag på asylansøgningen kan udsendes af landet, og udvisningsafgørelsen dermed blive endeligt fuldbyrdet. Udsendelse af landet kan ikke ske, førend asylsagen er færdigbehandlet. Ellers ville der være risiko for, at udlændingemyndighederne i strid med Danmarks internationale forpligtelser udsendte en asylansøger til et land, hvor den pågældende ville risikere at blive udsat for forfølgelse.

Det forhold, at en udlænding har indgivet en ansøgning om asyl, bevirker således, at den pågældende får en bedre retsstilling end udlændinge, der ikke har indgivet ansøgning om asyl, idet der ikke som tilfældet er i øvrigt kan ske udsendelse af en udvist asylansøger umiddelbart efter, at udvisningsafgørelsen er truffet.

...

Med henblik på at skabe parallelitet mellem den foreslåede bestemmelse om frihedsberøvelse af asylansøgere, der er administrativt udvist, og udlændingelovens § 35 om varetægtsfængsling af udlændinge, der er udvist ved dom, foreslås der tilvejebragt en udtrykkelig lovhjemmel til at varetægtsfængsle en asylansøger, der er udvist ved endelig dom efter udlændingelovens §§ 22-24, efter straffens udståelse med henblik på at sikre en effektiv fuldbyrdelse af bestemmelsen om udvisning, jf. den i lovforslagets § 1, nr. 3, foreslåede § 35, stk. 2.

Det forudsættes, at politiet søger at sikre, at asylansøgere, der er udvist ved dom, varetægtsfængsles i videst muligt omfang efter den foreslåede bestemmelse parallelt til den ovenfor foreslåede frihedsberøvelsesadgang over for asylansøgere, der er administrativt udvist.

Den foreslåede bestemmelse skal sikre, at asylansøgere, der er udvist ved dom, afskæres fra at færdes frit her i landet efter straffens udståelse (eller efter modtagelsen af en dom om betinget frihedsstraf), og indtil udvisningen kan endeligt fuldbyrdes.

På den baggrund vil varetægtsfængslingen som udgangspunkt kunne opretholdes, indtil asylansøgningen er færdigbehandlet. Det er dog en forudsætning, at varetægtsfængslingen

gen kun vil blive opretholdt i det omfang, asylsagsbehandlingen ikke trækker unødigt i langdrag...

...

3. *Forholdet til internationale konventioner*

...

De foreslåede bestemmelser må antages at høre inden for området af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5, stk. 1, litra f. Det bemærkes herved, at der ikke vil ske frihedsberøvelse eller varetægtsfængsling af en asylansøger, hvis det er åbentbart, at den pågældende vil blive meddelt asyl, jf. herved bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 3 og 5.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis i tilknytning til artikel 5, stk. 1, litra f, kan frihedsberøvelse i udvisningssager kun retfærdiggøres i det omfang, sagen faktisk verserer, ligesom sagen ikke må trække i langdrag. Frihedsberøvelse efter de foreslåede bestemmelser vil derfor kun kunne opretholdes i det omfang, asylsagsbehandlingen ikke trækker unødigt i langdrag. Det bemærkes i den forbindelse, at det forudsættes, at behandlingen af asylansøgninger fra asylansøgere, der frihedsberøves efter de foreslåede bestemmelser, fremskyndes mest muligt af asylmyndighederne. Spørgsmålet om, hvor længe frihedsberøvelsen eller varetægtsfængslingen vil kunne opretholdes i det enkelte tilfælde, er afhængigt af domstolens konkrete vurdering af sagens omstændigheder, jf. det anførte i afsnit 2.1. og bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 3 og 5.”

Artikel 31 i FN's Konvention om flygtnings retsstilling af 28. juli 1951 (Flygtningekonventionen) lyder:

”Flygtninge, som ulovligt opholder sig i tilflugtslandet.

1. Flygtninge, som kommer direkte fra et område, hvor deres liv eller frihed truedes i den i artikel 1 anførte betydning, og uden tilladelse indrejser til eller befinder sig inden for de kontraherende stater område, skal ikke i disse stater kunne straffes for ulovlig indrejse eller ophold, forudsat at de uopholdeligt henvender sig til myndighederne og godtgør, at de har haft rimelig grund til deres ulovlige indrejse eller tilstedeværelse.

2. De kontraherende stater skal ikke oplægge sådanne flygtninge andre begrænsninger i deres bevægelsesfrihed end dem, der er nødvendige, og sådanne begrænsninger skal alene anvendes, indtil flygtningenes forhold i landet er blevet ordnet, eller indtil de opnår adgang til et andet land. De kontraherende stater skal indrømme sådanne flygtninge en rimelig frist og alle nødvendige lettelser for at opnå adgang til et andet land.”

Anbringender

T har anført navnlig, at sagen om overtrædelse af straffelovens § 171 burde have afventet Ud-lændingestyrelsens afgørelse om asyl, og at der ikke burde være sket varetægtsfængsling, jf.

herved Østre Landsrets kendelse af 3. juli 2023 i sag S-1825-23, hvor en udlænding blev løsladt med henvisning til Flygtningekonventionens artikel 31.

Der blev i strid med hjemrejselovens § 14, stk. 2, ikke foretaget en konkret vurdering af, om det var overvejende sandsynligt, at han ville opnå asyl.

Det følger af retspraksis, at frihedsberøvelsen skal være så kortvarig som mulig og kun må opretholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse, og sagsbehandlingen gennemføres med omhu, jf. UfR 2018.2657 H.

Hans asylsag blev trukket i unødigt langdrag som følge af ægthedsvurderingen af de domme, han fremlagde som asylgrundlag. Det var ikke nødvendigt at fængsle ham, mens myndighederne afventede ægthedsvurderingen. Det var endvidere ikke rimeligt eller proportionalt at varetægtsfængsle ham så længe, når han kunne have opholdt sig på et asylcenter.

Han blev idømt 40 dages fængsel for dokumentfalsk, og da landsretten i april 2023 traf afgørelse om fortsat varetægtsfængsling, havde han været varetægtsfængslet i ca. 7 måneder, hvilket ikke er proportionalt, jf. også principperne i artikel 5 og artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention samt EU's Charter om grundlæggende rettigheder. Han endte i øvrigt med at være varetægtsfængslet i over et år, inden han blev udsendt. En så langvarig varetægtsfængsling for at motivere til frivillig hjemrejse er ikke i overensstemmelse med Flygtningekonventionen eller Menneskerettighedskonventionen.

Det følger af Flygtningekonventionens artikel 31, at flygtninge ikke må pålægges andre begrænsninger i deres bevægelsesfrihed end dem, der er nødvendige.

Anklagemyndigheden har anført navnlig, at det følger af forarbejderne til hjemrejselovens § 14, stk. 2, at varetægtsfængsling i en situation som denne kan ske, medmindre det er overvejende sandsynligt, at den pågældende asylansøger som værende af en bestemt nationalitet eller befolkningsgruppe vil blive meddelt asyl. Det skyldes, at udlændinge, der meddeles asyl, ikke kan udsendes til hjemlandet eller et andet land, hvor de er i risiko for forfølgelse.

Rigsadvokatens retningslinjer (Rigsadvokatens meddelelse om dokument- og personelfalsk) foreskriver, at anklagemyndigheden ikke skal begære varetægtsfængsling af en udlænding, der begår dokumentfalsk ved indrejse til Danmark, og som søger asyl her i landet i umiddelbar forlængelse heraf, og at det for så vidt angår en udlænding, der søger om asyl, under visse omstændigheder kan være i strid med Flygtningekonventionens artikel 31 at strafforfølge den pågældende. Fremgangsmåden i denne sag ses ikke umiddelbart at være i overensstemmelse hermed, men retningslinjerne er udfærdiget for at sikre, at artikel 31 overholdes. I denne sag er der ikke grundlag for at antage, at artikel 31 er overtrådt, og at T ikke skulle straffes.

Der bør i den forbindelse lægges vægt på, at T efter sin egen forklaring havde opholdt sig i Grækenland i 3 år forud for indrejsen til Danmark, og at han havde søgt asyl i Grækenland. Han kom således ikke direkte fra et land eller område, hvor han var truet på livet eller friheden, jf. Flygtningekonventionens artikel 31. Det støttes af Udlændingestyrelsens afgørelse om afslag på asyl.

Asylsagen er fremmet med den fornødne hurtighed, og der var ingen generelle hindringer for udsendelse til hans hjemland. Asylsagen er afsluttet, og han er nu udsendt til Bangladesh. Der var derfor reel udsigt til udsendelse inden for en overskuelig fremtid. Henset hertil og til den tid, der var forløbet på tidspunktet for landsrettens kendelse, var fortsat varetægtsfængsling ikke uproportional.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens baggrund og problemstilling

T, der er statsborger i Bangladesh, indrejste den 20. september 2022 til Danmark og foreviste et falsk pakistansk pas. Ved indrejsen søgte han om asyl i Danmark. Han blev anholdt samme dag og fremstillet i grundlovsforhør den 21. september 2022, hvor han blev varetægtsfængslet. Han blev ved Københavns Byrets dom af 19. oktober 2022 for brug af det falske pas straffet for dokumentfalsk med fængsel i 40 dage og udvist af Danmark med indrejseforbud i 6 år. Han blev efter dommen varetægtsfængslet i medfør af hjemrejselovens § 14, stk. 2.

Sagen angår, om betingelserne for varetægtsfængsling af T i medfør af hjemrejselovens § 14, stk. 2, var opfyldt den 24. april 2023, da landsretten afsagde kendelse om fortsat varetægtsfængsling.

Varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 14, stk. 2 og 3

Efter hjemrejselovens § 14, stk. 2, kan en udlænding, som har indgivet ansøgning om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, og som er udvist ved endelig dom efter udlændingelovens §§ 22-24, varetægtsfængsles med henblik på at sikre udlændingens udsendelse som følge af beslutningen om udvisning. Efter hjemrejselovens § 14, stk. 3, finder retsplejelovens bestemmelser om varetægtsfængsling i øvrigt anvendelse, idet der dog altid fastsættes en frist for varetægtsfængslingens længde.

Efter forarbejderne til hjemrejselovens § 14 kan der ikke ske varetægtsfængsling, hvis det er overvejende sandsynligt, at udlændingen på baggrund af en bestemt nationalitet eller befolkningsgruppe vil blive meddelt asyl. Det fremgår endvidere af forarbejderne, at varetægtsfængsling altid vil skulle ske efter en konkret og individuel vurdering af den pågældendes forhold, og at der ikke er fastsat en øvre grænse for varigheden af varetægtsfængslingen. Ved fastsættelse af fristen for varetægtsfængslingens længde skal der lægges vægt på bl.a., hvor lang tid varetægtsfængslingen indtil videre har varet, den udmålte strafs længde, længden af en eventuel reststraf, udlændingens eventuelt manglende medvirken, om Hjemrejsestyrelsen og andre relevante myndigheder fremmer sagen med den fornødne omhu, og om der er reel udsigt til udsendelse.

Den konkrete vurdering

På tidspunktet for landsrettens kendelse af 24. april 2023 var T ved endelig dom udvist af Danmark med indrejseforbud i 6 år, og han havde søgt om asyl i Danmark. Han havde været frihedsberøvet siden den 20. september 2022. Der forelå ikke oplysninger om, at det var overvejende sandsynligt, at han på baggrund af sin nationalitet eller tilhørsforhold til en bestemt befolkningsgruppe ville blive meddelt asyl i Danmark. Udlændingestyrelsen må anses for at have fremmet asylsagen med den fornødne omhu ved indsamling af oplysninger om ham og vurdering af ægtheden af flere domme, som han havde udleveret til Udlændingestyrelsen til støtte for sin ansøgning om asyl. Der var ikke grundlag for at fastslå, at der ikke var reel udsigt til, at han kunne udsendes til Bangladesh, hvis han ikke fik asyl i Danmark.

Den 25. august 2023 meddelte Udlændingestyrelsen T afslag på asyl, og den 6. september 2023 frafaldt han sin asylansøgning. T var således ikke konventionsflygtning og var allerede derfor ikke omfattet af beskyttelsen efter Flygtningekonventionens artikel 31 mod strafforfølgning for ulovlig indrejse, jf. herved Højesterets dom af 3. februar 2012 (UfR 2012.1670).

På denne baggrund tiltræder Højesteret, at betingelserne for fortsat varetægtsfængsling den 24. april 2023 af T var opfyldt, jf. hjemrejselovens § 14, stk. 2, jf. stk. 3.

Højesteret stadfæster derfor landsrettens kendelse.

Thi bestemmes:

Landsrettens kendelse stadfæstes.

Statskassen skal betale kæreomkostningerne for Højesteret.