

Folketinget  
Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik  
Christiansborg  
1240 København K

Lovafdelingen

Dato: 15. december 2008  
Kontor: Menneskeretsenheden  
Sagsnr.: 2008-792-0764  
Dok.: LHS40229

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 175 vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted samt forhøjelse af strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted) (L 69), som Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik har stillet til justitsministeren den 10. december 2008.

Brian Mikkelsen

/

Nina Holst-Christensen

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

**Spørgsmål nr. 175 af 10. december 2008 fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted samt forhøjelse af straffesammenhængen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted) (L 69):**

”Hvad kan ministeren oplyse om Menneskerettighedsdomstolens praksis i forhold til kriminalpræventive indgreb i bevægelsesfriheden?”

**Svar:**

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har haft lejlighed til at tage stilling til forholdet mellem Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og kriminalpræventive indgreb i bevægelsesfriheden i tre klagesager mod Italien. Disse sager vedrørte de italienske myndigheders særlige politiovervågning af personer, som var mistænkt for tilknytning til den italienske mafia.

EMD-dommen Guzzardi mod Italien af 6. november 1980 vedrørte en klagesag, hvor de italienske domstole havde idømt klager 18 års fængsel for mafiarelateret kriminalitet. Forud herfor havde han været tilbageholdt af politiet i seks år. Heraf blev han i 16 måneder pålagt at tage ophold på et afgrænset område (2,5 km<sup>2</sup>) af en svært tilgængelig lille ø sammen med andre personer, der ligeledes var undergivet en særlig politiovervågning. Øens samlede størrelse var på omkring 50 km<sup>2</sup>, den var 20 km på det længste sted, og et fængsel – hvor klager ikke var pålagt at tage ophold – optog ni tiendedele af arealet. Klager blev næsten konstant overvåget af myndighederne, hvilket bl.a. gav sig udslag i, at han ikke måtte forlade det afgrænsede område mellem kl. 22 og kl. 07.00 uden at underrette myndighederne herom i rimelig tid, at han ikke havde mulighed for at bevæge sig frit på øen, at han kun kunne besøge fastlandet med politiskorte, at han skulle melde sig to gange dagligt til myndighederne, og at han skulle oplyse navn og telefonnummer på alle, som han ønskede at føre telefonsamtale med.

EMD fastslog generelt, at der ved vurderingen af, om der foreligger frihedsberøvelse efter EMRK artikel 5 om frihed og sikkerhed, 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 dommens præmis 92.

I forlængelse heraf anførte EMD i dommens præmis 94, at særlig overvågning ledsaget af krav om tvungen bopæl i et bestemt område ikke i sig selv udgør frihedsberøvelse i EMRK artikel 5's forstand. Det anførtes dog samtidig, at det ikke følger heraf, at implementering af en sådan foranstaltning aldrig vil kunne medføre, at der foreligger frihedsberøvelse.

For så vidt angår den konkrete sag fremhævede EMD i dommens præmis 95, at selv om de enkelte foranstaltninger ikke i sig selv udgjorde frihedsberøvelse, så førte en samlet vurdering af foranstaltningerne til, at klagesagen faldt ind under EMRK artikel 5's anvendelsesområde. Da frihedsberøvelsen ikke kunne begrundes i et af de lovlige hensyn, der er opregnet i EMRK artikel 5, stk. 1, konkluderede EMD, at der var sket en krænkelse af bestemmelsen.

EMD-dommen Raimondo mod Italien af 22. februar 1994 vedrørte en klagesag, hvor de italienske myndigheder havde underkastet klager en særlig politiovervågning samme dag, som han var blevet frikendt i alle anklager mod ham. Overvågningen indebar bl.a., at han ikke måtte forlade sit hjem uden at underrette politiet, en meldepligt på bestemte dage, og at han ikke måtte forlade sit hjem mellem kl. 21 og 09.00 uden at have en gyldig grund herfor, jf. dommens præmis 13.

EMD fastslog, at den særlige politiovervågning ikke havde karakter af frihedsberøvelse i EMRK artikel 5's forstand, men at sagen skulle vurderes i forhold til artikel 2 i 4. Tillægsprotokol om frihed til valg af opholdssted, jf. dommens præmis 39.

Domstolen fremhævede, at overvågningsforanstaltningerne var sagligt begrundet i hensynet til den offentlige orden og kriminalitetsforebyggelse, og at de opfyldte proportionalitetsbetingelsen frem til det tidspunkt, hvor en italiensk domstol ophævede dem. Da myndighederne imidlertid opretholdt overvågningsforanstaltningerne fem måneder efter den italienske domstols ophævelse heraf, konkluderede EMD, at der var sket en krænkelse af artikel 2 i 4. Tillægsprotokol.

EMD-dommen Labita mod Italien af 6. april 2000 vedrørte en klagesag, hvor de italienske myndigheder havde pålagt klager en lang række præventive foranstaltninger i forlængelse af, at de italienske domstole hav-

de frifundet klager for mafiarelateret kriminalitet. Foranstaltningerne indebar bl.a., at han ikke måtte forlade sit hjem mellem kl. 20 og kl. 06.00, medmindre han forudgående havde anmodet herom og havde en gyldig grund hertil, at han resten af døgnet skulle informere myndighederne, inden han forlod hjemmet, at han skulle leve et anstændigt liv, at han hverken måtte omgås personer, der havde en kriminel fortid, eller personer, som var underlagt præventive eller sikkerhedsmæssige foranstaltninger, at han ikke måtte besidde eller bære våben, at han ikke måtte opholde sig på barer eller deltage i offentlige møder, og at han skulle melde sig til politiet hver søndag i et bestemt tidsrum, jf. dommens præmis 63.

Mens de præventive foranstaltninger blev opretholdt over for klager, blev han nægtet tilladelse til at følge sin hustru og barn til hospitalet, hvor de skulle gennemgå nogle medicinske prøver. Begrundelsen herfor var, at prøverne ikke relaterede sig til alvorlig sygdom, jf. dommens præmis 70.

Ligesom det var tilfældet i Raimondo-sagen, fastslog EMD, at den særlige politiovervågning skulle vurderes i forhold artikel 2 i 4. Tillægsprotokol om frihed til valg af opholdssted, jf. dommens præmis 193.

I forlængelse heraf fremkom EMD i dommens præmis 195 med følgende generelle bemærkninger om sagligheden af præventive foranstaltninger:

”I den forbindelse fremhæver Domstolen, at det selv forud for domfældelse er sagligt at iværksætte præventive foranstaltninger, herunder særlig overvågning, over for personer, der er mistænkt for at være medlemmer af mafiaen, da formålet med foranstaltningerne er at forebygge kriminalitet. Endvidere medfører en frifindelse ikke nødvendigvis, at en præventiv foranstaltning mister ethvert grundlag, idet konkrete beviser fra retssagen kan udgøre tilstrækkeligt grundlag for at frygte, at den pågældende i fremtiden vil begå kriminalitet, selv om beviserne ikke var tilstrækkelige til at sikre domfældelse.”

EMD fandt, at artikel 2 i 4. Tillægsprotokol var krænket, idet de italienske myndigheder alene baserede deres mafiamistanke på, at klagers svoger var mafiaboss.