



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

26. september 2019

Redegørelse

Udlændingestyrelsens og Rigspolitiets revurdering af afgørelser om henholdsvis opholdspligt og meldepligt

Jeg har nu afsluttet min undersøgelse af Udlændingestyrelsens og Rigspolitiets behandling af sager om revurdering af afgørelser om henholdsvis opholdspligt og meldepligt.

26. september 2019

Min undersøgelse har fokuseret på myndighedernes sagsbehandlingstid, herunder at myndighederne i en længere periode ikke har foretaget revurdering.

Dok.nr. 18/02555-25/MJG
+ 18/04793

Jeg finder det kritisabelt, at Udlændingestyrelsens sagsbehandlingstid i alle sager omfattet af min undersøgelse – med undtagelse af en enkelt sag – var på mere end 1 år. I den nævnte sag med en sagsbehandlingstid på under 1 år var sagsbehandlingstiden på 11 måneder.

Der er som udgangspunkt forudsat halvårlige vurderinger af afgørelserne, og en sagsbehandlingstid på omkring 1 år eller mere er bl.a. set i dette lys efter min opfattelse alt for lang.

Jeg finder endvidere, at Udlændingestyrelsens sagsbehandlingstid i 4 sager – hvor der gik mellem 1 år og 7 måneder og 1 år og 11 måneder, før de forudgående afgørelser om opholdspligt blev revurderet – er meget kritisabel.

Jeg finder det ligeledes meget kritisabelt, at der i alle Rigspolitiets sager om revurdering af afgørelser om meldepligt – med undtagelse af en enkelt sag, hvor udlændingen selv anmodede om revurdering – gik 1 år og 6 måneder eller mere mellem revurderingerne.

Jeg henviser nærmere til redegørelsens pkt. 5 ("Min vurdering").

Som bilag 1 til denne redegørelse er en oversigt over mine tidligere generelle sager om meldepligt.

I bilag 2-7 er myndighedernes udtalelser i den aktuelle sag gengivet.

1. Baggrunden for og omfanget af min undersøgelse

1.1. Jeg har over de seneste år undersøgt myndighedernes behandling af sager om revurdering af afgørelser om meldepligt for udlændinge på tålt ophold. Mine undersøgelser har drejet sig om myndighedernes sagsbehandlingstid og om, hvilke overvejelser Højesterets domme på området har givet myndighederne anledning til.

Jeg henviser til bilag 1, der indeholder en redegørelse for de seneste års generelle sager om meldepligt, som Folketingets Ombudsmand af egen drift har rejst over for myndighederne.

Ved brev af 6. marts 2018 (mit j.nr. 18/00105) bad jeg i forlængelse af mine tidligere undersøgelser Rigspolitiet om bl.a. at redegøre for sagsbehandlings-tiden i klagesager vedrørende revurderinger af afgørelser om meldepligt i 2017.

Rigspolitiet oplyste ved brev af 16. maj 2018, at Nordsjællands Politi i 2017 ikke havde truffet afgørelser om revurdering af meldepligt, og at Rigspolitiet således heller ikke i 2017 havde modtaget klager over sådanne afgørelser.

Rigspolitiet oplyste i den forbindelse bl.a. følgende:

”Nordsjællands Politi afventer Udlændingestyrelsens eventuelle afgørelser om opretholdelse af opholdspligten. Når sådanne afgørelser foreligger, vil Nordsjællands Politi tage stilling til spørgsmålet om revurdering af meldepligten.”

1.2. På baggrund af Rigspolitiets oplysninger af 16. maj 2018 afsluttede jeg ved brev af 24. juni 2018 min undersøgelse af Rigspolitiets sagsbehandlings-tid i sager om revurdering af afgørelser om meldepligt i 2017, idet der i mangel af revurderinger ikke var nogen sagsbehandlingstid at forholde sig til.

Jeg indledte samtidig en særskilt undersøgelse af Rigspolitiets manglende revurdering.

Rigspolitiet udtalte sig i sagen den 28. september 2018. Jeg henviser til pkt. 3.2 nedenfor.

Ved breve af 6. november 2018 til Udlændingestyrelsen og Udlændinge- og Integrationsministeriet udvidede jeg undersøgelsen til også at angå Udlændingestyrelsens behandling af sager om revurdering af afgørelser om opholdspligt.

Den 20. december 2018 sendte Rigspolitiet en supplerende udtalelse.

Den 25. februar 2019 modtog jeg udlændingemyndighedernes udtalelser. Jeg henviser til pkt. 4.3 nedenfor.

2. Retsgrundlaget for opholdspligt og meldepligt

2.1. Det følger af udlændingelovens § 42 a, stk. 8, 1. pkt., at Udlændingestyrelsen under nærmere angivne betingelser kan pålægge bl.a. udlændinge på tålt ophold at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted (opholdspligt).

Ifølge udlændingelovens § 34, stk. 4, kan politiet under nærmere angivne betingelser endvidere pålægge en udlænding på tålt ophold at give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter med henblik på løbende at sikre, at politiet har kendskab til udlændingens opholdssted (meldepligt).

Overtrædelse af pålæg om opholdspligt og meldepligt kan straffes, jf. udlændingelovens § 60, stk. 2.

Det fremgår bl.a. af forarbejderne til lov nr. 1397 af 27. december 2008 om ændring af udlændingeloven – som bl.a. angår skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold og styrket kontrol med overholdelse af afgørelser om opholdspligt – at et indgreb som opholdspligt eller meldepligt skal være proportionalt i hvert enkelt tilfælde.

Det fremgår også af de nævnte lovforarbejder, at proportionalitetsbetingelsen løbende skal være opfyldt, og at det derfor med tiden kan blive vanskeligere at begrunde sådanne indgreb, f.eks. hvis det viser sig fortsat at være umuligt at udsende den pågældende.

Det fremgår endvidere af lovforslaget, 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.

Jeg henviser til lovforslag nr. L 69 af 13. november 2008, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 4.

2.2. I forlængelse af Højesterets dom af 1. juni 2012 (U 2012.2874 H), hvor Højesteret underkendte opholdspligten for en udlænding på tålt ophold, sendte Justitsministeriet (som på daværende tidspunkt havde ressortansvaret for udlændingeområdet) den 6. september 2012 en instruks til Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet.

Myndighederne har i deres udtalelser til mig omtalt instruksens af 6. september 2012 som "Justitsministeriets instruks". Jeg har derfor i denne redegørelse brugt samme betegnelse.

Af Justitsministeriets instruks fremgår bl.a. følgende:

"Det er Justitsministeriets opfattelse, at dommen har den betydning, at Udlændingestyrelsen i sager om opholdspligt for personer på tålt ophold løbende skal vurdere, om der er proportionalitet mellem afgørelsen om

opholdspligt og de øvrige forhold i den enkelte sag ud fra de i Højesterets dom nævnte kriterier, jf. således også afsnit 4 i bemærkningerne til lov nr. 1397 af 27. december 2008.

...

Som det fremgår af lovforarbejderne, skal proportionalitetsbetingelsen løbende være opfyldt, og det kan med tiden blive vanskeligere at begrundede sådanne indgreb, for eksempel hvis det viser sig fortsat at være umuligt at udsende den pågældende.

Vurderingen af, om påbud om opholdspligt og afgørelser om meldepligt fortsat kan opretholdes, jf. det anførte ovenfor, bør som udgangspunkt foretages hver 6. måned, medmindre forholdene tilsiger noget andet.”

3. Rigspolitiets bemærkninger

3.1. Mine spørgsmål til Rigspolitiet

I forlængelse af Rigspolitiets udtalelse af 16. maj 2018 – hvor Rigspolitiet som nævnt bl.a. oplyste, at der i 2017 ikke var truffet afgørelser om revurdering af meldepligt – bad jeg ved brev af 24. juni 2018 Rigspolitiet om:

- at oplyse, om det var korrekt forstået, at der i 2017 og i 2018 frem til udtalelsen af 16. maj 2018 hverken af Nordsjællands Politi eller Rigspolitiet (som 1. instans eller klageinstans) var foretaget revurdering af meldepligt for udlændinge på tålt ophold, og at en række udlændinge således aktuelt var underlagt en meldepligt, som kunne være pålagt i januar 2017 eller tidligere,
- at redegøre for – hvis den ovenfor anførte forståelse var korrekt – årsagerne til den manglende revurdering, og
- at redegøre for, hvorvidt den manglende revurdering var i overensstemmelse med Justitsministeriets instruks af 6. september 2012 (hvoraf det som nævnt bl.a. fremgår, at vurderingen af, om afgørelser om meldepligt fortsat kan opretholdes, som udgangspunkt bør foretages hver 6. måned, medmindre forholdene tilsiger noget andet).

Jeg orienterede samtidig Udlændinge- og Integrationsministeriet om mit brev til Rigspolitiet.

3.2. Rigspolitiets udtalelser

Ved brev af 28. september 2018 besvarede Rigspolitiet min anmodning om en udtalelse i sagen.

Rigspolitiet oplyste i den forbindelse bl.a. følgende:

”2. Rigspolitiet kan bekræfte, at der i 2017 og i 2018 frem til den 16. maj – bortset fra én sag, hvor revurderingen blev foretaget efter anmodning fra udlændingen – ikke blev foretaget revurdering af meldepligten for udlændinge på tålt ophold med den konsekvens, at der pr. 16. maj 2018 var udlændinge på tålt ophold med en seneste afgørelse om (revurdering af) meldepligten fra januar 2017 eller tidligere.

Der er således i en periode ikke sket halvårslige revurderinger af meldepligten i overensstemmelse med Justitsministeriets instruks af 6. september 2012.

...

3. Det har, siden kravet om periodevise revurderinger af opholds- og meldepligten for udlændinge på tålt ophold blev fastsat i Justitsministeriets instruks af 6. september 2012, været fast praksis, at disse revurderinger blev koordineret mellem Udlændingestyrelsen og (Rigs)politiet, således at Udlændingestyrelsen først har truffet en afgørelse om revurdering af opholdspligten, hvorefter (Rigs)politiet har fulgt op med en afgørelse om revurdering af meldepligten, hvor stedet for afviklingen af meldepligten er knyttet op på stedet for opholdspligten.

De første 7 revurderingsrunder blev afviklet i overensstemmelse med denne praksis og – efter Rigspolitiets vurdering – i overensstemmelse med instruksen af 6. september 2012.”

Rigspolitiet oplyste samtidig, at den 7. revurderingsrunde blev indledt den 8. april 2016 ved Udlændingestyrelsens høring til Rigspolitiet, og at revurderingsrunderen ”for de fleste omfattede udlændinges vedkommende [blev] afsluttet i forhold til revurdering af såvel opholds- som meldepligten i september og oktober 2016.”

Rigspolitiet oplyste også, at Udlændingestyrelsen – på baggrund af Højesterets dom af 17. januar 2017 og uafhængigt af den normale revurderingsproces – havde foretaget en gennemgang af en række sager om udlændinge på tålt ophold med henblik på at vurdere konsekvenserne af dommen i forhold til de pågældende udlændinges fortsatte opholdspligt, og at styrelsen på den baggrund i 9 tilfælde ophævede afgørelser om opholdspligt.

Det fremgår endvidere af Rigspolitiets udtalelse, at Udlændingestyrelsen igangsatte den 8. revurderingsrunde den 2. juni 2017 ved høring af Nordsjællands Politi vedrørende 35 udlændinge på tålt ophold, og at styrelsen afsluttede den 8. revurderingsrunde den 17. august 2018.

Rigspolitiet har i sin udtalelse af 28. september 2018 herom nærmere oplyst følgende:

”7. Rigspolitiet har løbende spurgt Udlændingestyrelsen om en status på og et tidsperspektiv for den forventede afslutning af den 8. revurderingsrunde. Rigspolitiet har i den forbindelse tillige, da styrelsens afslutning af revurderingen af opholdspligten trak ud, overvejet, om politiet – uafhængigt af Udlændingestyrelsens revurdering af opholdspligten – skulle iværksætte en selvstændig revurdering af meldepligten for de udlændinge på tålt ophold, som havde ’gamle’ meldepligtsafgørelser, og som var til rådighed for en revurdering. Rigspolitiet afstod imidlertid herfra – for at opretholde den hidtidige praksis om en sammenhæng mellem revurderingen af opholdspligten og meldepligten – indtil den 16. juli 2018, jf. punkt 8 nedenfor.

8. Den 16. juli 2018 anmodede Rigspolitiet – på baggrund af en gennemgang af alle sager med udlændinge med en aktuel afgørelse om tålt ophold, som på dette tidspunkt enten var til stede på Udrejsecenter Kærshovedgård eller var frihedsberøvet (varetægt/afsoning), og som havde en ’gammel’ meldepligtsafgørelse – Nordsjællands Politi om at iværksætte en revurdering af meldepligten i forhold til 13 udlændinge.

...”

Det fremgår af Rigspolitiets udtalelse af 28. september 2018, at ”forløbet af den 8. revurderingsrunde – herunder ikke mindst den tidsmæssige udstrækning heraf – har været helt atypisk sammenholdt med forløbet af de tidligere gennemførte revurderingsrunder”.

Rigspolitiet har i den forbindelse henvist til ”dels (...) det store antal forsvundne/efterlyste udlændinge, dels (...) Udlændingestyrelsens behov for at fastlægge praksis i forhold til spørgsmålet om fortsat opholdspligt på et udrejsecenter på baggrund af Højesterets dom af 17. januar 2017.”

Rigspolitiet har i sin udtalelse konkluderet følgende:

”11. ...

Det er på denne baggrund Rigspolitiets opfattelse, at revurderingsprocessen også fremover bør være sammenhængende og koordineret mellem Udlændingestyrelsen og politiet, således at politiets revurdering af meldepligten fortsat som den klare hovedregel afventer Udlændingestyrelsens revurdering af opholdspligten, idet afgørelsen om opholdspligt er afgørende for, hvor udlændingen skal afvikle sin meldepligt.

Rigspolitiet vil imidlertid sammen med Nordsjællands Politi være særligt opmærksom på at undgå situationer, hvor en udlænding ikke får revurderet sin meldepligt i overensstemmelse med kriterierne i Justitsministeriets instruks af 6. september 2012. Dette gælder i de situationer, hvor processen i Udlændingestyrelsen med revurdering af opholdspligten trækker ud. Det gælder endvidere i de situationer, hvor en udlænding udgår af Udlændingestyrelsens revurdering af opholdspligten på grund af manglende tilstedeværelse i form af forsvinden/efterlysning, men hvor udlændinge efter kortere tid kommer til stede igen. Endelig gælder det i de situationer, hvor udlændingen er udgået af styrelsens revurdering på grund af frihedsberøvelse, herunder varetægtsfængsling og afsoning, men hvor udlændingen er til rådighed for en revurdering af meldepligten. I sådanne tilfælde vil politiet således tilstræbe at gennemføre en revurdering af meldepligten, selv om opholdspligten (endnu) ikke er blevet revurderet.

12. Afslutningsvis skal Rigspolitiet beklage, at der i en periode ikke er sket revurdering af meldepligten for udlændinge på tålt ophold i overensstemmelse med Justitsministeriets instruks af 6. september 2012.”

Som opfølgning på sin udtalelse af 28. september 2018 sendte Rigspolitiet mig ved brev af 20. december 2018 en supplerende udtalelse, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

”I forhold til det anførte i udtalelsens punkt 11 vedrørende sikring af en fremtidig fokus på at undgå situationer, hvor en udlænding ikke får revurderet sin meldepligt i overensstemmelse med kriterierne i Justitsministeriets instruks af 6. september 2012 – som udgangspunkt hver 6. måned – kan Rigspolitiet oplyse, at Rigspolitiet sammen med Nordsjællands Politi har fastsat nærmere retningslinjer for revurderingen af meldepligten (...).”

Rigspolitiet sendte mig samtidig kopi af en notits af 20. december 2018 om tilrettelæggelsen af politiets revurdering af meldepligten for udlændinge på tålt ophold, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

”3. Politiet har **en selvstændig forpligtelse** til at revurdere meldepligten for udlændinge på tålt ophold som udgangspunkt hver 6. måned, jf. instruksen af 6. september 2012. Dette indebærer, at en udlænding på tålt ophold, som efter Udlændingestyrelsens beslutning ikke indgår i en ’fælles revurderingsrunde’, (...) alligevel skal revurderes af politiet i forhold til meldepligten, såfremt udlændingen er/bliver ’tilgængelig’ herfor, (...) således at det sikres, at udlændingen så vidt muligt revurderes i forhold til meldepligten som udgangspunkt hver 6. måned.

4. I forhold til udlændinge på tålt ophold, som har fået **ophævet deres opholdspligt på et udrejsecenter**, skal politiet selvstændigt som udgangspunkt hver 6. måned revurdere den meldepligt, som de pågældende udlændinge er pålagt i en politikreds eller på et udrejsecenter, hvor de har valgt at opholde sig.”

Af notitsens pkt. 2 fremgår endvidere bl.a. følgende:

”I forbindelse med fastlæggelsen af kredsen af udlændinge på tålt ophold, der skal indgå i en sådan fælles revurderingsrunde, skal det fra politiets side sikres, at kredsen så vidt muligt (også) kommer til at omfatte udlændinge, der er frihedsberøvede/varetægtsfængslede/afsoner en (korterevarende) frihedsstraf. Det samme gælder udlændinge, der måske nok er efterlyst med 'spærrekort', fordi de 'aktuelt' ikke er til stede på Udrejsecenter Kærshovedgård, men som erfaringsmæssigt kan forventes at komme til stede igen under revurderingsforløbet. Formålet hermed er at sikre, at man ikke på forhånd 'udelukker' relevante udlændinge på tålt ophold fra at indgå i en revurderingsrunde med den konsekvens, at de ikke får revurderet deres opholds- og meldepligt i overensstemmelse med instruksen fra 6. september 2012.”

4. Udlændingemyndighedernes bemærkninger

4.1. Udvidelsen af min undersøgelse

Ifølge Rigspolitiets udtalelse af 28. september 2018 har Rigspolitiet og Udlændingestyrelsen haft en praksis om at koordinere de periodevise revurderinger af afgørelser om opholdspligt og meldepligt, således at Udlændingestyrelsen først revurderer afgørelser om opholdspligt, og at Rigspolitiet i umiddelbar forlængelse heraf revurderer afgørelser om meldepligt.

Som det fremgår, er det Rigspolitiets opfattelse, at der også fremover bør være en sådan koordinering.

Bl.a. på den baggrund besluttede jeg den 6. november 2018 at udvide min undersøgelse af Rigspolitiets sagsbehandling i sager om revurdering af afgørelser om meldepligt til også at omfatte Udlændingestyrelsens behandling af sager om revurdering af afgørelser om opholdspligt.

4.2. Mine spørgsmål til Udlændingestyrelsen og Udlændinge- og Integrationsministeriet

Jeg sendte den 6. november 2018 en kopi af Rigspolitiets udtalelse af 28. september 2018 til Udlændingestyrelsen og Udlændinge- og Integrationsministeriet med henblik på at modtage udlændingemyndighedernes eventuelle bemærkninger til Rigspolitiets udtalelse.

Jeg bad samtidig Udlændingestyrelsen om generelt at udtale sig om sagsbehandlingstiden i sager om revurdering af afgørelser om opholdspligt siden Højesterets dom af 17. januar 2017 (U 2017.1228 H) og i den forbindelse oplyse, om der var fastsat mål for sagsbehandlingstiden, og i givet fald hvad dette mål var.

Jeg bad endvidere Udlændingestyrelsen om nærmere bestemte oplysninger i hver enkelt sag, bl.a. om den tid der var forløbet fra den forudgående afgørelse om opholdspligt til styrelsens revurdering.

I mit brev til ministeriet bad jeg ministeriet om bl.a. at forholde sig til Udlændingestyrelsens udtalelse.

Jeg bad endvidere Udlændinge- og Integrationsministeriet om at oplyse, om der var fastsat nærmere retningslinjer for udmøntningen af en politisk aftale af 15. juni 2016 om en strengere kontrol over for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste, hvori det bl.a. blev aftalt, at tidspunktet for den løbende revurdering af proportionaliteten af afgørelser om opholdspligt og meldepligt skulle justeres, således at der som udgangspunkt i de første 5 år efter en afgørelse om opholdspligt eller meldepligt skal foretages én årlig revurdering af, om påbuddene kan opretholdes, medmindre forholdene tilsiger noget andet.

Den 27. december 2018 sendte jeg Rigspolitiets supplerende udtalelse og notits (begge af 20. december 2018) videre til udlændingemyndighederne med henblik på, at de kunne få mulighed for også at forholde sig til dette materiale.

4.3. Udlændingemyndighedernes udtalelser

4.3.1. Udlændingestyrelsens udtalelser

Ved brev af 25. februar 2019 sendte Udlændinge- og Integrationsministeriet mig ministeriets udtalelse samt Udlændingestyrelsens udtalelser af 20. december 2018 og 18. januar 2019.

Udlændingestyrelsen har i sin udtalelse af 20. december 2018 bl.a. anført følgende:

”Det er også Udlændingestyrelsens opfattelse, at forløbet af den 8. revurderingsrunde, herunder den tidsmæssige udstrækning, har været atypisk sammenholdt med forløbet af de tidligere gennemførte revurderingsrunder.

Det særlige forløb har efter Udlændingestyrelsens opfattelse hovedsageligt beroet på styrelsens behov for at fastlægge praksis i forhold til

spørgsmålet om fortsat opholdspligt på et udrejsecenter på baggrund af Højesterets dom af 17. januar 2017.

...

I relation til 8. revurderingsrunde har styrelsen – i lyset af Højesterets dom af 17. januar 2017 – gennemgået processen for behandling af sager om revurdering af opholdspligt for personer på tålt ophold. I den forbindelse har styrelsen vurderet, at det var nødvendigt bl.a. at etablere en ny procedure for indhentning af yderligere oplysninger fra andre myndigheder. Dette har bl.a. forsinket processen.

Udlændingestyrelsen er herudover i flere af de konkrete sager, der blev vurderet som del af 8. revurderingsrunde, stødt på en række juridiske og praktiske problemstillinger relateret til fortolkningen af henholdsvis Højesterets dom af 17. januar 2017 og Udlændinge- og Integrationsministeriets notat af 31. marts 2017 [om konsekvenserne af dommen]. Særligt de juridiske problemstillinger har dannet grundlag for drøftelser med Udlændinge- og Integrationsministeriet. Også dette har haft betydning for udstrækningen af revurderingsrunden.”

Udlændingestyrelsen har i sin udtalelse af 20. december 2018 endvidere anført, at styrelsen af egen drift hvert halve år vurderer, om afgørelserne om opholdspligt ”er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser”, og at styrelsen i forlængelse af Højesterets dom af 17. januar 2017 (efter styrelsens gennemgang af sager om opholdspligt) i marts 2017 ophævede opholdspligten for 9 udlændinge.

Det fremgår endvidere, at styrelsen umiddelbart derefter indledte den 8. revurderingsrunde, som blev afsluttet den 17. august 2018.

Udlændingestyrelsen har desuden oplyst, at det også er styrelsens opfattelse, at revurderingsprocessen fremover fortsat bør være sammenhængende og koordineret mellem Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet.

I Udlændingestyrelsens udtalelse er udfaldet af den 8. revurderingsrunde, der vedrører 35 sager om opholdspligt, sammenfattet således:

- ”- i 3 sager (...) ophævede Udlændingestyrelsen de pågældendes opholdspligt,
- i 3 sager (...) fastholdt Udlændingestyrelsen de pågældendes opholdspligt,
- 2 sager (...) blev afsluttet uden afgørelse, da de pågældendes opholdspligt blev ophævet ved dom,
- 1 sag (...) blev afsluttet uden afgørelse, da Flygtningenævnet traf

- afgørelse om, at den pågældende kunne udsendes tvangsmæssigt til hjemlandet,
- 3 sager (...) blev lukket uden afgørelse, da de pågældende var frihedsberøvet, og
 - 23 sager (...) blev lukket uden afgørelse, fordi de pågældende var forsvundet.”

Det fremgår af de oplysninger, som jeg har modtaget fra Udlændingestyrelsen, at den seneste afgørelse om opholdspligt i samtlige af de 35 konkrete sager lå mindst 6 måneder forud for påbegyndelsen af den 8. revurderingsrunde.

I ingen sager forelå der således en færdig revurdering 6 måneder fra den forudgående afgørelse.

I de 6 sager, hvor Udlændingestyrelsen traf afgørelse om enten ophævelse eller opretholdelse af opholdspligten, blev de nye afgørelser i alle tilfælde truffet mindst 1 år og 1 måned efter den forudgående afgørelse om opholdspligt. I 1 sag gik der 1 år og 7 måneder, og i 3 sager gik der 1 år og 11 måneder mellem den forudgående afgørelse om opholdspligt og revurderingen heraf.

I de resterende 29 sager, der blev lukket uden afgørelse, skete dette i 28 tilfælde mere end et år efter afslutningen af sidste revurdering. I ét tilfælde blev sagen lukket 11 måneder efter afslutningen af sidste revurdering, fordi den pågældende ikke længere var på tålt ophold.

Udlændingestyrelsen har i sin udtalelse bl.a. anført følgende i den forbindelse:

”Samlet set skal Udlændingestyrelsen anerkende og beklage, at der i den omhandlede periode fra september 2016 til 17. august 2018 ikke er sket revurdering af opholdspligten for udlændinge på tålt ophold i overensstemmelse med Udlændingestyrelsens mål og Justitsministeriets instruks af 6. september 2012.”

Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt Udlændingestyrelsen har fastsat mål for sagsbehandlingstiden, har Udlændingestyrelsen oplyst, at det er styrelsens mål for sagsbehandlingstiden, at udlændinge på tålt ophold, der ikke er forsvundet eller frihedsberøvet, skal have revurderet deres seneste afgørelse om opholdspligt ”i overensstemmelse med kriterierne i Justitsministeriets instruks af 6. september 2012”, hvorefter der som nævnt skal ske revurdering som udgangspunkt hver 6. måned.

Med henvisning til Rigspolitiets notits af 20. december 2018 om tilrettelæggelsen af politiets revurdering af meldepligten for udlændinge på tålt ophold har Udlændingestyrelsen i sin udtalelse af 18. januar 2019 endvidere bl.a. anført følgende:

”Det fremgår desuden af notitsen, at Rigspolitiet ved revurderingen af meldepligten ligeledes vurderer meldepligten for udlændinge der er frihedsberøvede, varetægtsfængslede eller som afsoner en (korterevarende) straf samt udlændinge, som er efterlyst med 'spærrekort', fordi de ikke aktuelt er til stede på indkvarteringsstedet.

Udlændingestyrelsen henviser i den forbindelse til notat af 29. januar 2018 om fortolkning af (...) dommen [U.2017.1228H; min bemærkning] og Udlændinge- og Integrationsministeriets notat af 31. marts 2017 udarbejdet til brug for den halvårige revurdering af opholdspligten for personer på tålt ophold.

Af disse notater fremgår det, at Udlændingestyrelsen anser det som en forudsætning for, at opholdspligten bør revurderes, at der ikke er risiko for, at udlændingen vil skjule sig for politiet. Det betyder konkret, at en udlænding, der er forvundet og dermed ikke er indkvarteret i centerregi, må antages at skjule sig for myndighederne. Allerede af den grund bør personens opholdspligt ikke gøres til genstand for revurdering. Dette gælder også selvom personen er kontaktbar via telefon eller er repræsenteret ved en advokat.

Hvis den pågældende har nær familie – og Udlændingestyrelsen er bekendt med, at pågældende har taget ophold hos nær familie – bør den pågældende dog alligevel indgå i en revurderingsrunde, fordi oplysningen om opholdet hos den nære familie kan have betydning for vurderingen af, om den pågældende må antages at ville skjule sig for politiet.

For så vidt angår udlændinge som er frihedsberøvet, er det styrelsens opfattelse, at opholdspligten opretholdes så længe en udlænding er under afsoning. Dette skyldes, at det ikke er muligt at overholde opholdspligten samtidig med at pågældende afsoner en frihedsstraf.”

4.3.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets udtalelse

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved brev af 25. februar 2019 bekræftet, at Justitsministeriets instruks af 6. september 2012 fortsat danner grundlag for myndighedernes revurderinger af opholdspligt og meldepligt for udlændinge på tålt ophold.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har i relation til den 8. revurderingsrunde oplyst, at Udlændingestyrelsen i november 2017 indledte en dialog

med ministeriet om fortolkningen af en række spørgsmål vedrørende opholdspligt for udlændinge på tålt ophold, og at der på den baggrund blev afholdt et møde mellem styrelsen og ministeriet den 13. december 2017. I foråret 2018 udvekslede styrelsen og ministeriet notater om de rejste spørgsmål.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har anført, at ministeriet er enig med Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet i, at den 8. revurderingsrunde – herunder den tidsmæssige udstrækning – har været atypisk sammenholdt med forløbet af de tidligere gennemførte revurderingsrunder. Ministeriet har herefter anført følgende:

”Ministeriet er enig med Rigspolitiet og Udlændingestyrelsen i, at det fortsat er hensigtsmæssigt, at revurderingen af opholds- og meldepligten tilrettelægges ud fra en koordineret proces mellem Udlændingestyrelsen og politiet, således at politiets revurdering af meldepligten sker i umiddelbar forlængelse af Udlændingestyrelsens revurdering af opholdspligten.

Ministeriet skal hertil bemærke, at denne ordning er særligt hensigtsmæssig, idet der som konsekvens af vurderingen af opholdspligten, kan være behov for at justere meldepligten – eksempelvis, hvis opholdspligten som følge af sygdom eller lignende særlige omstændigheder flyttes til et andet udrejsecenter, eller hvis opholdspligten ophæves og udlændingen vælger at tage ophold et andet sted.

Ministeriet skal dog bemærke, at Udlændingestyrelsen og politiet efter ministeriets opfattelse har pligt til af egen drift at gennemgå de enkelte sager, såfremt der enten fremkommer nye oplysninger eller der i øvrigt er anledning hertil uanset, hvornår det er aftalt, at der skal ske en revurdering og uanset, om den anden myndighed har foretaget en planlagt revurdering eller ej.

Ministeriet bemærker således, at revurdering af de konkrete sager til enhver tid bør gå forud for hensynet til at opretholde den hidtidige ordning med koordinerede revurderingsrunder.”

Udlændinge- og Integrationsministeriet har i forhold til revurdering af opholdspligt i sager, hvor den pågældende udlænding har taget ophold hos nær familie, anført følgende:

”(…) [D]et må bero på en konkret vurdering, om et ophold hos nær familie har en sådan (fast) karakter, at der ikke vurderes at være en risiko for, at den pågældende vil skjule sig for politiet.”

Udlændinge- og Integrationsministeriet har i brevet af 25. februar 2019 endvidere oplyst, at der endnu ikke er sket en udmøntning af det punkt i den politiske aftale af 15. juni 2016 om en strengere kontrol over for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste, der vedrører justering af kadencen for revurdering af afgørelser om opholdspligt og meldepligt.

5. Min vurdering

5.1. Ifølge Justitsministeriets instruks af 6. september 2012 skal det løbende vurderes, om afgørelser om henholdsvis opholdspligt og meldepligt er proportionale. Revurdering skal som udgangspunkt ske hver 6. måned, medmindre forholdene tilsiger noget andet.

Det er som baggrund herfor i instruksen – med henvisning til udlændingelovens forarbejder og Højesterets dom i sagen U 2012.2874 H – anført, at det med tiden kan blive vanskeligere at begrunde indgreb om opholdspligt og meldepligt, f.eks. hvis det viser sig fortsat at være umuligt at udsende den pågældende. Pligten til revurdering skal således grundlæggende sikre, at afgørelser om opholdspligt og meldepligt ikke opretholdes længere end de hensyn, der ligger bag afgørelserne, kan bære.

Vigtigheden af løbende revurderinger illustreres af, at de i praksis kan føre til ophævelse af f.eks. opholdspligt, jf. herved pkt. 4.3.1 ovenfor om resultaterne af den 8. evalueringsrunde. Konsekvensen af, at revurderinger ikke gennemføres med relevante mellemrum, kan derfor være, at det indgreb over for de pågældende, der følger af opholds- og meldepligt, opretholdes i strid med bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Med hensyn til kadencen i revurderingerne bemærker jeg, at jeg i den foreliggende undersøgelse – ligesom i tidligere tilsvarende undersøgelser, jf. bilag 1 nedenfor – har anvendt den nævnte instruks som målestok.

Jeg er i den forbindelse opmærksom på de foreliggende oplysninger om den politiske aftale af 15. juni 2016, jf. pkt. 4.3.2 ovenfor.

I den anledning bemærker jeg, at der – i forhold til instruksen af 6. september 2012 – vil kunne ske ændringer i kadencen for revurdering. Det vil imidlertid i alle tilfælde følge af almindelige principper om myndigheders pligt til lovmæssig forvaltning, at revurdering skal ske med mellemrum, der i relevant omfang sikrer, at opholds- og meldepligt ikke opretholdes længere end tilladt.

Jeg forstår, at der ikke for det foreliggende spørgsmåls vedkommende er sket udmøntning af den politiske aftale, og at der derfor er enighed om, at det

på nuværende tidspunkt under alle omstændigheder er Justitsministeriets instruks – og dermed pligt til revurdering med 6 måneders mellemrum – der gælder.

5.2. Myndighederne har oplyst, at der i marts 2017 – forud for at myndighederne iværksatte den 8. revurderingsrunde – blev truffet afgørelse om ophævelse af opholdspligt i 9 sager som følge af Højesterets dom af 17. januar 2017. Disse sager er ikke indgået i min undersøgelse.

Udlændingestyrelsen har endvidere oplyst, at der i ingen af de 35 sager, der var omfattet af den 8. revurderingsrunde, blev foretaget en revurdering inden for 6 måneder fra den forudgående afgørelse.

I de 6 sager, hvor Udlændingestyrelsen traf afgørelse om enten ophævelse eller opretholdelse af opholdspligten, blev de nye afgørelser i alle tilfælde truffet mindst 1 år og 1 måned efter den forudgående afgørelse om opholdspligt. I 1 sag gik der 1 år og 7 måneder, og i 3 sager gik der 1 år og 11 måneder mellem den forudgående afgørelse om opholdspligt og revurderingen heraf.

De resterende 29 sager blev lukket uden afgørelse. Udlændingestyrelsen har anført, at det navnlig skyldtes, at de pågældende udlændinge var forsvundet, frihedsberøvet eller havde fået deres afgørelse om opholdspligt ophævet ved dom. Det skete i 28 tilfælde mere end et år efter afslutningen af sidste revurdering.

I ét tilfælde blev sagen lukket 11 måneder efter sidste revurdering, fordi den pågældende ikke længere var på tålt ophold.

5.3. Udlændingestyrelsen har beklaget, at der i perioden fra september 2016 til 17. august 2018 ikke er sket revurdering af opholdspligten for udlændinge på tålt ophold i overensstemmelse med Justitsministeriets instruks af 6. september 2012.

Udlændingestyrelsen har i den forbindelse bl.a. oplyst, at forløbet af den 8. revurderingsrunde har været atypisk, og at den tidsmæssige udstrækning af revurderingsrunden hovedsageligt har beroet på styrelsens behov for at fastlægge praksis vedrørende fortsat opholdspligt på et udrejsecenter – og sagsbehandlingen i sådanne sager – i lyset af Højesterets dom af 17. januar 2017.

5.4. Jeg har forståelse for, at Udlændingestyrelsen har haft behov for at gøre sig overvejelser om styrelsens praksis i lyset af Højesterets dom af 17. januar 2017. Jeg har i den forbindelse noteret mig, at styrelsens overvejelser gav

anledning til, at der i marts 2017 blev truffet afgørelse om ophævelse af opholdspligt i 9 sager. Disse sager har som nævnt ovenfor under pkt. 5.2 ikke været omfattet af min undersøgelse.

Der er imidlertid efter min opfattelse ikke i sagen oplyst hensyn, der kan retfærdiggøre styrelsens meget lange sagsbehandlingstider i de sager, der har været omfattet af min undersøgelse.

Jeg forstår Udlændingestyrelsens beklagelse således, at det også er styrelsens opfattelse, at sagsbehandlingstiden i disse sager har været for lang.

Jeg bemærker i den forbindelse, at fristerne for revurdering på 6 måneder som nævnt skal sikre, at afgørelser om opholdspligt ikke opretholdes længere end de hensyn, der ligger bag afgørelserne, kan bære.

Udlændingestyrelsens sagsbehandlingstid i sagerne omfattet af 8. revurderingsrunde var på mere end 1 år. I en enkelt sag var sagsbehandlingstiden dog på 11 måneder. En sagsbehandlingstid på omkring 1 år eller mere i sager, hvor der som udgangspunkt forudsættes halvårslige vurderinger, er efter min opfattelse alt for lang.

Jeg finder dette kritisabelt.

I de 4 sager, hvor der gik mellem 1 år og 7 måneder og 1 år og 11 måneder fra de forudgående afgørelser om opholdspligt, til afgørelserne blev revurderet, finder jeg sagsbehandlingstiden meget kritisabel.

5.5. Rigspolitiet har oplyst, at Rigspolitiet – da Udlændingestyrelsens revurdering af afgørelserne om opholdspligt trak ud – overvejede at iværksætte en revurdering af afgørelserne om meldepligt. Rigspolitiet afstod imidlertid – for at opretholde den hidtidige praksis om en sammenhæng mellem revurderingen af opholdspligten og meldepligten – fra dette indtil den 16. juli 2018, hvor Rigspolitiet anmodede Nordsjællands Politi om at iværksætte revurderingen.

Rigspolitiet har oplyst, at den manglende revurdering havde den konsekvens, at der pr. 16. maj 2018 var udlændinge på tålt ophold med en seneste afgørelse om meldepligt fra januar 2017 eller tidligere.

Jeg forstår det anførte således, at der i hele 2017 og i 2018 frem til de første revurderinger i den 8. revurderingsrunde ikke – bortset fra en enkelt sag, hvor revurderingen blev foretaget efter anmodning fra udlændingen selv – blev foretaget revurdering af meldepligten for udlændinge på tålt ophold.

Jeg forstår endvidere Rigspolitiets udtalelser af 28. september og 20. december 2018 sådan, at Nordsjællands Politi i perioden mellem disse udtalelser

traf afgørelse om revurdering af afgørelserne om meldepligt i den 8. revurderingsrunde.

Rigspolitiet har i sin udtalelse af 28. september 2018 beklaget, at der i en periode ikke er sket revurdering af meldepligten i overensstemmelse med Justitsministeriets instruks. Rigspolitiet har samtidig oplyst, at Rigspolitiet sammen med Nordsjællands Politi ”vil være særligt opmærksom på at undgå situationer, hvor en udlænding ikke får revurderet sin meldepligt i overensstemmelse med kriterierne i Justitsministeriets instruks af 6. september 2012.”

Det fremgår i den forbindelse af de retningslinjer, som Rigspolitiet nu har udarbejdet, at politiet har en selvstændig forpligtelse til at revurdere meldepligten for udlændinge på tålt ophold som udgangspunkt hver 6. måned, jf. Justitsministeriets instruks.

Det fremgår endvidere af Udlændinge- og Integrationsministeriets udtalelse til mig, at revurdering af de konkrete sager til enhver tid bør gå forud for hensynet til at opretholde den hidtidige ordning med koordinerede revurderingsrunder mellem Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet.

5.6. Jeg har forståelse for, at der kan være hensyn, der gør det hensigtsmæssigt for myndighederne at koordinere revurderinger af henholdsvis opholdspligt og meldepligt.

Jeg er imidlertid også enig med myndighederne i, at politiet har en selvstændig forpligtelse til at revurdere meldepligten for udlændinge på tålt ophold, og at denne pligt til revurdering må gå forud for hensynet til f.eks. at koordinere revurderingerne mellem myndighederne.

Jeg må på baggrund af Rigspolitiets udtalelse lægge til grund, at der i alle sager – bortset fra en enkelt sag, hvor den pågældende selv anmodede om revurdering – er gået 1 år og 6 måneder eller mere mellem revurderingerne af afgørelserne om meldepligt.

Der forudsættes som nævnt halvårslige vurderinger for at sikre, at afgørelser om meldepligt ikke opretholdes længere end de hensyn, der ligger bag afgørelserne, kan bære.

Jeg finder samlet set Rigspolitiets sagsbehandling meget kritisabel.

6. Afsluttende bemærkninger

Min undersøgelse har koncentreret sig om den tid, som myndighederne har anvendt i forbindelse med revurderingerne, herunder at myndighederne ikke har foretaget revurderinger i en lang periode.

Rigspolitiet og Udlændingestyrelsen er imidlertid i deres udtalelser til mig også kommet ind på, at myndighederne foretager nogle afgrænsninger af, i hvilke sager der træffes en afgørelse om revurdering af opholdspligt eller meldepligt. Jeg må forstå, at disse afgrænsninger bl.a. har indebåret, at Udlændingestyrelsen har lukket langt hovedparten af sagerne om revurdering af opholdspligt uden at træffe afgørelse i sagerne.

Jeg har ikke i denne redegørelse forholdt mig til myndighedernes bemærkninger herom.

Jeg forstår dog umiddelbart myndighedernes udtalelser således, at Udlændingestyrelsen ikke afgrænser kredsen af sager, hvori der træffes afgørelse om revurdering af opholdspligt, på samme måde som Rigspolitiet afgrænser kredsen af sager, hvori der træffes afgørelse om revurdering af meldepligt.

I lyset af min kritik i denne sag vil jeg i slutningen af 2019 på ny bede udlændingemyndighederne og Rigspolitiet om oplysninger om sagsbehandlingstiderne i sager om revurdering af afgørelser om opholdspligt og meldepligt.

Jeg vil i den forbindelse også bede myndighederne om nærmere oplysninger om, hvorledes myndighederne afgrænser kredsen af sager, hvori der træffes afgørelse om revurdering af henholdsvis opholdspligt og meldepligt.

Denne redegørelse vil blive offentliggjort på min hjemmeside sammen med en nyhed om sagen.



Jørgen Steen Sørensen

REDEGØRELSE

Redegørelsen sendes til:

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Udlændingestyrelsen
Rigspolitiet

BILAG 1

Oversigt over tidligere generelle sager hos Folketingets Ombudsmand om opholds- og meldepligt

1. Den 2. januar 2013 bad jeg Justitsministeriet – der på daværende tidspunkt havde ressortansvaret for udlændingeområdet – om at oplyse mig om, hvilke overvejelser ministeriet, Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet havde gjort sig i anledning af Højesterets dom af 1. juni 2012 (U.2012.2874H).

Dommen vedrører bl.a. spørgsmålet om proportionalitet i forbindelse med opholdspligt. Jeg bad også om at modtage oplysninger om bl.a. antallet af re-vurderede sager om opholds- og meldepligt.

Justitsministeriet oplyste den 21. marts 2013, at ministeriet havde orienteret Rigspolitiet og Udlændingestyrelsen om, at det efter Højesterets dom var ministeriets opfattelse, at Udlændingestyrelsen i sager om opholdspligt for personer på tålt ophold løbende skulle vurdere, om der er proportionalitet mellem afgørelsen om opholdspligt og de øvrige forhold i den enkelte sag.

Justitsministeriet havde også oplyst til Rigspolitiet og Udlændingestyrelsen, at vurderingen af, om opholdspligt og afgørelser om meldepligt fortsat kunne opretholdes, som udgangspunkt burde foretages hver 6. måned, medmindre forholdene tilsagde noget andet.

Jeg afsluttede derefter den 22. august 2013 min undersøgelse, idet jeg bl.a. konstaterede, at der nu var fastlagt en procedure for halvårlig revurdering af opholds- og meldepligt for de nævnte personer (mit j.nr. 12/03527).

2. I maj 2014 bragte Politiken en artikel, hvoraf det fremgik, at Rigspolitiet i et år ikke havde foretaget revurderinger af spørgsmålet om meldepligt, idet Justitsministeriet endnu ikke havde afgjort de klager, der var blevet indgivet over Rigspolitiets første revurderinger (opretholdelse) af meldepligt. Det fremgik også af artiklen, at der skulle være en forståelse mellem ministeriet og Rigspolitiet om, at Rigspolitiet ikke foretog yderligere revurderinger, før ministeriet havde vurderet, om Rigspolitiets første revurderinger var korrekte.

På den baggrund bad jeg den 23. maj 2014 Justitsministeriet om en udtalelse om de forhold, der var nævnt i artiklen, ligesom jeg bl.a. bad om oplysninger om ministeriets behandling af klager over opretholdte afgørelser om meldepligt.

Justitsministeriet besvarede min henvendelse den 17. september 2014 og udtalte i den forbindelse bl.a., at ministeriet – på baggrund af en forventning om, hvornår ministeriet havde kunnet færdigbehandle klagesagerne – havde

tilkendegivet over for Rigspolitiet, at Rigspolitiet ikke behøvede at foretage nye revurderinger af sager om meldepligt, før ministeriet havde taget stilling i klagesagerne. Ministeriets forventning til sagsbehandlingstiden var dog ikke blevet indfriet. Ministeriet skrev, at det var meget beklageligt, at der ikke var blevet truffet afgørelse i klagesagerne, inden den næste revurdering skulle finde sted.

I forlængelse heraf oplyste Justitsministeriet mig om, at ministeriet nu havde sat ekstra fokus på behandlingen af klagesagerne, således at ministeriet kunne træffe afgørelse senest 3 måneder efter, at en klage var modtaget. Ministeriet oplyste også, at det nu var aftalt med Rigspolitiet, at en revurdering af en afgørelse om meldepligt ikke måtte afvente afgørelsen af en eventuel klagesag.

Jeg udtalte den 20. februar 2015 (mit j.nr. 14/02177), at jeg fandt det meget beklageligt, dels at Justitsministeriet ikke havde truffet afgørelse i klagesagerne på et tidligere tidspunkt, og dels at ministeriet ikke på et tidligere tidspunkt havde meddelt Rigspolitiet, at ministeriets behandling af klagesagerne trak ud. Jeg lagde i den forbindelse vægt på, at ministeriet havde været årsag til, at Rigspolitiets revurderinger af spørgsmålet om meldepligt var blevet forsinket i forhold til den kadence, som ministeriet havde fastsat på baggrund af Højesterets dom af 1. juni 2012.

Jeg noterede mig derudover bl.a. det, som ministeriet havde anført om sagsbehandlingstidsmålet på 3 måneder og om, at ministeriet havde aftalt med Rigspolitiet, at fremtidige revurderinger ikke skulle afvente ministeriets afgørelse af klagesager. Jeg afsluttede på det grundlag min undersøgelse.

Sagen blev offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som FOB 2015-5.

3. Den 18. marts 2016 rejste jeg på ny en sag over for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, som i 2015 havde overtaget ressortansvaret for udlændingeområdet. Jeg stillede i den forbindelse spørgsmål om bl.a. ministeriets (og Justitsministeriets) sagsbehandlingstid i klagesager vedrørende meldepligt for 2015.

På baggrund af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udtalelse af 26. april 2016 udtalte jeg den 29. juni 2016 bl.a., at jeg fandt det beklageligt, at ministeriet i 2015 i mere end halvdelen af sagerne havde været mere end 3 måneder – som ministeriet havde fastsat som mål – om at træffe afgørelse (mit j.nr. 16/00655).

Jeg udtalte også, at jeg fandt sagsbehandlingstiden i 10 sager kritisabel, idet afgørelserne i de pågældende sager blev truffet efter eller umiddelbart inden, der var gået 6 måneder fra klagens indgivelse, og at Rigspolitiets mulighed

for at inddrage ministeriets afgørelser ved Rigspolitiets næste revurdering dermed måtte antages at have været begrænset eller udelukket.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet oplyste den 10. november 2016 bl.a., at ministeriets sagsbehandlingstidsmål fra efteråret 2016 var blevet ændret fra 3 til 4 måneder.

4. På baggrund af Højesterets dom af 17. januar 2017 (U.2017.1228H) bad jeg den 21. januar 2017 Udlændinge- og Integrationsministeriet om at redegøre for de overvejelser, som dommen gav ministeriet og Udlændingestyrelsen anledning til.

Udlændinge- og Integrationsministeriet sendte mig i den forbindelse en kopi af ministeriets notat om konsekvenserne af Højesterets dom, ligesom ministeriet oplyste, at Udlændingestyrelsen på baggrund af dommen var i gang med at gennemgå de enkelte sager, hvori der kunne opstå spørgsmål om, hvorvidt opholdspligten – set i lyset af Højesterets dom – skulle ophæves.

Jeg afsluttede på det grundlag min undersøgelse (mit j.nr. 17/00336 og j.nr. 17/03380).

5. Den 7. juni 2017 rejste jeg på ny en sag over for Udlændinge- og Integrationsministeriet. Jeg spurgte til ministeriets sagsbehandlingstid i sager om klager over Rigspolitiets afgørelser om meldepligt i 2016.

På baggrund af Udlændinge- og Integrationsministeriets svar til mig i sagen kunne jeg konstatere, at ministeriet i 41 ud af 53 (ca. 77 pct.) af sagerne modtaget i 2016 ikke havde afsluttet sin behandling inden for de fastsatte mål for sagsbehandlingstiden. Jeg fandt samlet set, at ministeriets overskridelse af de fastsatte mål i sager om meldepligt i 2016 måtte betegnes som kritisabel.

Jeg kunne samtidig konstatere, at Udlændinge- og Integrationsministeriets sagsbehandlingstid i 2016 i 35 ud af 53 sager (ca. 66 pct.) havde en sådan udstrækning, at Rigspolitiets mulighed for at inddrage afgørelserne ved Rigspolitiets næste revurdering må have været begrænset eller udelukket. Også dette fandt jeg kritisabelt.

Jeg oplyste i forbindelse med min udtalelse til Udlændinge- og Integrationsministeriet, at jeg det følgende år ville iværksætte en ny undersøgelse af sagsbehandlingstiden i den pågældende sagstype, og at min kommende undersøgelse – i lyset af den vedtagne ændring i udlændingelovens klageregler – ville være rettet mod Rigspolitiet (mit j.nr. 17/02210).

BILAG 2

Rigspolitiets udtalelse af 28. september 2018:

"Folketingets Ombudsmand har ved en skrivelse af 24. juni 2018 orienteret Rigspolitiet om, at ombudsmanden med henvisning til ombudsmandslovens § 17, stk. 2, har besluttet at indlede en særskilt undersøgelse af politiets manglende revurdering af afgørelser om meldepligt i forhold til udlændinge på tålt ophold.

Ombudsmanden har i den forbindelse anmodet Rigspolitiet om at oplyse, om det er korrekt, at der i 2017 og i 2018 frem til den 16. maj hverken af Nordsjællands Politi eller Rigspolitiet (som 1. instans eller klageinstans) er foretaget revurdering af meldepligt for udlændinge på tålt ophold, og at en række udlændinge således aktuelt (pr. 24. juni 2018) er underlagt en meldepligt, som kan være pålagt i januar 2017 eller tidligere.

Ombudsmanden har endvidere anmodet Rigspolitiet om nærmere at redegøre for årsagerne til den manglende revurdering, herunder hvorvidt den manglende revurdering er i overensstemmelse med Justitsministeriets instruks af 6. september 2012 (om ministeriets vurdering af Højesterets dom af 1. juni 2012), hvorefter vurderingen af, om afgørelser om meldepligt fortsat kan opretholdes, som udgangspunkt bør foretages hver 6. måned, medmindre forholdene tilsiger noget andet.

I den anledning kan Rigspolitiet oplyse følgende:

1. Grundlaget for revurderingen af meldepligten – herunder kadencen for revurderingerne – skal (fortsat) findes i Justitsministeriets instruks af 6. september 2012. Dette indebærer, at revurderingen af meldepligten som udgangspunkt bør foretages hver 6. måned, medmindre forholdene tilsiger noget andet.

2. Rigspolitiet kan bekræfte, at der i 2017 og i 2018 frem til den 16. maj – bortset fra én sag, hvor revurderingen blev foretaget efter anmodning fra udlændingen – ikke blev foretaget revurdering af meldepligten for udlændinge på tålt ophold med den konsekvens, at der pr. 16. maj 2018 var udlændinge på tålt ophold med en seneste afgørelse om (revurdering af) meldepligten fra januar 2017 eller tidligere.

Der er således i en periode ikke sket halvårslige revurderinger af meldepligten i overensstemmelse med Justitsministeriets instruks af 6. september 2012.

I det følgende redegøres der for årsagen til, konsekvensen af og (Rigs)politiets opfølgning i forhold til de manglende revurderinger.

3. Det har, siden kravet om periodevise revurderinger af opholds- og meldepligten for udlændinge på tålt ophold blev fastsat i Justitsministeriets instruks af 6. september 2012, været fast praksis, at disse revurderinger blev koordineret mellem Udlændingestyrelsen og (Rigs)politiet, således at Udlændingestyrelsen først har truffet en afgørelse om revurdering af opholdspligten, hvorefter (Rigs)politiet har fulgt op med en afgørelse om revurdering af meldepligten, hvor stedet for afviklingen af meldepligten er knyttet op på stedet for opholdspligten.

De første 7 revurderingsrunder blev afviklet i overensstemmelse med denne praksis og – efter Rigspolitiets vurdering – i overensstemmelse med instruksen af 6. september 2012.

Den 7. revurderingsrunde, der startede med høringer den 8. april 2016 fra Udlændingestyrelsen vedrørende 41 udlændinge, blev for de fleste omfattede udlændinges vedkommende afsluttet i forhold til revurdering af såvel opholds- som meldepligten i september og oktober 2016. Dette faldt tidsmæssigt sammen med, at afviklingen af opholds- og meldepligten blev overført fra Center Sandholm til Udrejsecenter Kærshovedgård.

4. Den 17. januar 2017 afsagte Højesteret dom i (...) [sagen U.2017.1228H; min bemærkning].

På baggrund af dommen foretog Udlændingestyrelsen – uafhængigt af den normale revurderingsproces – en gennemgang af en række sager om udlændinge på tålt ophold med henblik på at vurdere konsekvenserne af dommen i forhold til de pågældende udlændinges fortsatte opholdspligt på Udrejsecenter Kærshovedgård.

Udlændingestyrelsens gennemgang resulterede i, at styrelsen ved 8 afgørelser af 16. marts 2017 og én afgørelse af 20. marts 2017 ophævede de pågældende udlændinges opholdspligt på Udrejsecenter Kærshovedgård.

For så vidt angår Rigspolitiets opfølgning på Udlændingestyrelsens afgørelser i forhold til de pågældende udlændinges fremtidige meldepligt henvises til punkt 9 nedenfor.

5. Udlændingestyrelsen igangsatte den **8. revurderingsrunde** den 2. juni 2017 ved høring af Nordsjællands Politi i sager vedrørende 35 udlændinge på tålt ophold.

Nordsjællands Politi besvarede høringerne henover sommeren 2017 med seneste hørings svar den 5. september 2017.

Udlændingestyrelsen afsluttede den 8. revurderingsrunde den 17. august 2018.

6. På baggrund af de underretninger, som (Rigs)politiet har modtaget fra Udlændingestyrelsen, kan udfaldet af den 8. revurderingsrunde i forhold til styrelsens revurdering af opholdspligten for de 35 omfattede udlændinge sammenfattes således:

- **23** sager blev lukket uden en afgørelse, da udlændingen var forsvundet/efterlyst med 'spærrekort' (4 af de 23 udlændinge havde været forsvundet i mere end tre år og var derfor udgået af gruppen af udlændinge med en aktuel afgørelse om tålt ophold)
- **3** sager blev lukket uden en afgørelse, da de pågældende udlændinge var frihedsberøvet
- **1** sag blev lukket uden en afgørelse, da Flygtningenævnet ophævede den pågældende udlændings afgørelse om tålt ophold
- **2** sager blev lukket uden en afgørelse, fordi opholdspligten på Udrejsecenter Kærshovedgård blev ophævet ved dom
- i **3** sager ophævede Udlændingestyrelsen de pågældende udlændinges opholdspligt på Udrejsecenter Kærshovedgård
- i **3** sager opretholdt Udlændingestyrelsen ved afgørelser af 14. august 2018 og 17. august 2018 (2 personer) de pågældende udlændinges opholdspligt på Udrejsecenter Kærshovedgård.

7. Rigspolitiet har løbende spurgt Udlændingestyrelsen om en status på og et tidsperspektiv for den forventede afslutning af den 8. revurderingsrunde. Rigspolitiet har i den forbindelse tillige, da styrelsens afslutning af revurderingen af opholdspligten trak ud, overvejet, om politiet – uafhængigt af Udlændingestyrelsens revurdering af opholdspligten – skulle iværksætte en selvstændig revurdering af meldepligten for de udlændinge på tålt ophold, som havde 'gamle' meldepligtsafgørelser, og som var til rådighed for en revurdering. Rigspolitiet afstod imidlertid herfra – for at opretholde den hidtidige praksis om en sammenhæng mellem revurderingen af opholdspligten og meldepligten – indtil den 16. juli 2018, jf. punkt 8 nedenfor.

8. Den 16. juli 2018 anmodede Rigspolitiet – på baggrund af en gennemgang af alle sager med udlændinge med en aktuel afgørelse om tålt ophold, som på dette tidspunkt enten var til stede på Udrejsecenter Kærshovedgård eller var frihedsberøvet (varetægt/afsoning), og som havde en 'gammel' meldepligtsafgørelse – Nordsjællands Politi om at iværksætte en revurdering af meldepligten i forhold til 13 udlændinge.

Denne revurdering pågår og omfatter bl.a. de tre udlændinge, som Udlændingestyrelsen efterfølgende ved afgørelser af 14. og 17. august 2018 opretholdt opholdspligten for på Udrejsecenter Kærshovedgård, jf. punkt 6.

Det bemærkes dog, at 3 af de 13 udlændinge efterfølgende er forsvundet fra udrejsecenteret og nu er efterlyst med 'spærrekort'. Til gengæld er 4 andre udlændinge med 'gamle' afgørelser, som har været forsvundet/efterlyst igennem en længere periode, nu kommet til stede, og de indgår siden den 17. september 2018 i den af Rigspolitiet iværksatte revurdering.

Det bemærkes, at flere af de udlændinge, som indgår i den af Rigspolitiet iværksatte revurdering, tillige indgår i den 9. revurderingsrunde, som Udlændingestyrelsen den 24. september 2018 har iværksat ved høring af Nordsjællands Politi i forhold til 13 personer.

Nordsjællands Politis revurdering af meldepligten på baggrund af Rigspolitiets anmodninger af 16. juli og 17. september 2018 vil blive fremmet uafhængigt af den nu iværksatte 9. revurderingsrunde. Nordsjællands Politi vil således ikke i disse sager afvente en afgørelse fra Udlændingestyrelsen om revurdering af opholdspligten.

9. Udlændingestyrelsen og domstolene har i alt i henholdsvis 12 og 4 sager truffet afgørelse **om ophævelse af opholdspligten på Udrejsecenter Kærshovedgård** for udlændinge på tålt ophold med deraf afledte konsekvenser i forhold til afviklingen af fortsat meldepligt. Alle disse 16 udlændinge havde 'gamle' afgørelser om meldepligt.

Rigspolitiet har som 1. instans den 6. juli 2018 i forhold til 12 af disse 16 udlændinge truffet afgørelse om fortsat meldepligt i en politikreds (7 personer), på Udrejsecenter Kærshovedgård (3 personer) eller på Udrejsecenter Sjælsmark (2 personer). Alle disse 12 udlændinge har klaget over afgørelsen til Udlændinge- og Integrationsministeriet, hvor klagesagerne er under behandling.

Ved en afgørelse af 18. juli 2018 pålagde Rigspolitiet en af de 16 udlændinge telefonisk meldepligt på grund af helbredsmæssige forhold. Denne afgørelse er ikke blevet påklaget.

Ved en afgørelse af 20. september 2018 pålagde Rigspolitiet en af de 16 udlændinge fortsat meldepligt på Udrejsecenter Kærshovedgård. Afgørelsen er endnu ikke blevet forkyndt for udlændingen.

Én af de 16 udlændinge har været forsvundet/efterlyst siden oktober 2016. Rigspolitiet vil træffe afgørelse om hans fortsatte meldepligt, når han kommer til stede og dermed er til rådighed for sagsbehandlingen, herunder kan oplyse, hvor han vil tage ophold.

Den sidste af de 16 udlændinge blev varetægtsfængslet den 13. juli 2017 for narkotikakriminalitet. Han er ved Østre Landsrets ankedom af 30. august 2018 blevet idømt fængsel i 2 år. Der vil blive taget stilling til spørgsmålet om fortsat meldepligt, når tidspunktet for hans (prøve)løselse nærmer sig.

10. Rigspolitiet har i forhold til de 35 udlændinge, som indgik i Udlændingestyrelsens 8. revurderingsrunde, vurderet spørgsmålet om muligheden for og relevansen af en isoleret revurdering af meldepligten, dvs. uden at afvente udfaldet af Udlændingestyrelsens revurdering af opholdspligten.

I forhold til de **23** udlændinge, hvis sager Udlændingestyrelsen lukkede uden en afgørelse, fordi de var forsvundet og efterlyst, jf. punkt 6 ovenfor, bemærkes det, at 16 af de 23 har været forsvundet i hele perioden, og de har således ikke været til rådighed for den sagsbehandling (afhøring/forkyndelse), der er nødvendig for at kunne træffe en afgørelse om revurdering af meldepligten.

3 af de 23 har i perioder været varetægtsfængslet/afsonet og kunne således være blevet revurderet i forhold til meldepligten. Der henvises i den forbindelse til Rigspolitiets generelle overvejelser nedenfor i punkt 11 om revurdering af meldepligten for udlændinge, der er varetægtsfængslet eller afsoner straf.

3 af de 23 er efterfølgende – i juni-august 2018 – kommet til stede i Udrejsecenter Kærshovedgård, og de indgår nu i den revurdering, som Rigspolitiet selv iværksatte den 16. juli 2018 og den 17. september 2018.

1 af de 23 afsoner aktuelt en ny dom, og han indgår ligeledes i den revurdering, som Rigspolitiet iværksatte den 16. juli 2018 og 17. september 2018.

I forhold til de i alt **5** personer, som i perioden fik ophævet deres opholdspligt på Udrejsecenter Kærshovedgård, henvises til Rigspolitiets opfølgende revurdering af meldepligten som beskrevet i punkt 9.

I forhold til den **ene** person, som fik ophævet sin afgørelse om tålt ophold af Flygtningenævnet (den 15. august 2017), bemærkes det, at der herefter ikke har været anledning til at revurdere meldepligten.

I forhold til de **3** personer, hvor Udlændingestyrelsen opretholdt opholdspligten på Udrejsecenter Kærshovedgård, bemærkes det, at de nu indgår i den revurdering af meldepligten hos Nordsjællands Politi, som Rigspolitiet iværksatte den 16. juli 2018, jf. punkt 9.

De **3** udlændinge, hvis sager Udlændingestyrelsen lukkede uden en afgørelse, fordi de var frihedsberøvet, kunne være blevet revurderet i forhold til meldepligten. Der henvises i den forbindelse til Rigspolitiets generelle overvejelser nedenfor i punkt 11 om revurdering af meldepligten for udlændinge, der er varetægtsfængslet eller afsoner straf.

11. Det er Rigspolitiets opfattelse, at forløbet af den 8. revurderingsrunde – herunder ikke mindst den tidsmæssige udstrækning heraf – har været helt atypisk sammenholdt med forløbet af de tidligere gennemførte revurderingsrunder. Det specielle forløb skal efter Rigspolitiets opfattelse navnlig ses på baggrund dels af det store antal forsvundne/efterlyste udlændinge, dels i lyset af Udlændingestyrelsens behov for at fastlægge praksis i forhold til spørgsmålet om fortsat opholdspligt på et udrejsecenter på baggrund af Højesterets dom af 17. januar 2017.

Det er på denne baggrund Rigspolitiets opfattelse, at revurderingsprocessen også fremover bør være sammenhængende og koordineret mellem Udlændingestyrelsen og politiet, således at politiets revurdering af meldepligten fortsat som den klare hovedregel afventer Udlændingestyrelsens revurdering af opholdspligten, idet afgørelsen om opholdspligt er afgørende for, hvor udlændingen skal afvikle sin meldepligt.

Rigspolitiet vil imidlertid sammen med Nordsjællands Politi være særligt opmærksom på at undgå situationer, hvor en udlænding ikke får revurderet sin meldepligt i overensstemmelse med kriterierne i Justitsministeriets instruks af 6. september 2012. Dette gælder i de situationer, hvor processen i Udlændingestyrelsen med revurdering af opholdspligten trækker ud. Det gælder endvidere i de situationer, hvor en udlænding udgår af Udlændingestyrelsens revurdering af opholdspligten på grund af manglende tilstedeværelse i form af forsvinden/efterlysning, men hvor udlændingen efter kortere tid kommer til stede igen. Endelig gælder det i de situationer, hvor udlændingen er udgået af styrelsens revurdering på grund af frihedsberøvelse, herunder varetægtsfængsling og afsoning, men hvor udlændingen er til rådighed for en revurdering af meldepligten.

I sådanne tilfælde vil politiet således tilstræbe at gennemføre en revurdering af meldepligten, selv om opholdspligten (endnu) ikke er blevet revurderet.

12. Afslutningsvis skal Rigspolitiet beklage, at der i en periode ikke er sket revurdering af meldepligten for udlændinge på tålt ophold i overensstemmelse med Justitsministeriets instruks af 6. september 2012.”

BILAG 3

Rigspolitiets udtalelse af 20. december 2018:

”Opfølgning på Rigspolitiets udtalelse af 28. september 2018 i Deres Dok. nr. 18/00105-6/MJG + 18/02555

Ved en skrivelse af 28. september 2018 afgav Rigspolitiet en udtalelse i anledning af Deres skrivelse af 24. juni 2018 vedrørende Deres beslutning, jf. ombudsmandslovens § 17, stk. 2, om at indlede en særskilt undersøgelse af politiets manglende revurdering af afgørelser om meldepligt i forhold til udlændinge på tålt ophold.

Rigspolitiet kan som opfølgning på udtalelsen af 28. september 2018 oplyse følgende:

I forhold til det, der er anført i punkt 8 i Rigspolitiets udtalelse af 28. september 2018, hvor det oplyses, at Rigspolitiet den 16. juli 2018 og den 17. september 2018 havde iværksat en selvstændig revurdering af meldepligten i forhold til i alt 17 udlændinge på tålt ophold, kan Rigspolitiet oplyse, at revurderingen i de 17 sager er gennemført. Dog mangler den truffe afgørelse at blive forkyndt for udlændingene i fem af sagerne. I fire af disse sager er udlændingene efterlyst, og forkyndelsen af den truffe afgørelse vil ske, såfremt/når udlændingene kommer til stede igen. I en enkelt sag vil afgørelsen blive forkyndt i forbindelse med, at den pågældende udlænding løslades efter afsoning af en (ny) dom.

I forhold til det anførte i punkt 8 om den af Udlændingestyrelsen den 24. september 2018 iværksatte 9. revurderingsrunde kan det oplyses, at Nordsjællands Politi har afgivet udtalelse til Udlændingestyrelsen i forhold til alle de oprindeligt omfattede 13 udlændinge.

I forhold til det anførte i udtalelsens punkt 11 vedrørende sikring af en fremtidig fokus på at undgå situationer, hvor en udlænding ikke får revurderet sin meldepligt i overensstemmelse med kriterierne i Justitsministeriets instruks af 6. september 2012 – som udgangspunkt hver 6. måned – kan Rigspolitiet oplyse, at Rigspolitiet sammen med Nordsjællands Politi har fastsat nærmere retningslinjer for revurderingen af meldepligten, således at det sikres, at politiet så vidt muligt efterlever instruksen uafhængigt af Udlændingestyrelsens revurdering af opholdspligten.

Der henvises til vedhæftede notits af dags dato om tilrettelæggelsen af politiets revurdering af meldepligten for udlændinge på tålt ophold.

Rigspolitiet skal for god ordens skyld bemærke, at behandlingen af sager om revurdering af meldepligten altid vil være afhængig af udlændingenes tilstedeværelse/tilgængelighed i forbindelse med statusafhøringer til brug for behandlingen af sagerne og forkyndelsen af de trufne afgørelser.

...

BILAG 4

Rigspolitiets notits af 20. december 2018:

”Notits om tilrettelæggelsen af politiets revurdering af meldepligten for udlændinge på tålt ophold

1. Det følger af **Justitsministeriets instruks af 6. september 2012** til Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet, at styrelsen og politiet (Nordsjællands Politi (UCN) med klageadgang til Rigspolitiet (NUC)) som udgangspunkt hver 6. måned – medmindre forholdene tilsiger noget andet – skal vurdere, om et påbud om opholdspligt og en afgørelse om meldepligt fortsat kan opretholdes.

Instruksen af 6. september 2012 udgør **fortsat** det retlige grundlag for kadencen for revurderingen af opholds- og meldepligten. Den del af den politiske aftale af 15. juni 2016 om en ændring/opblødning af kadencen for revurderingen de første år efter pålæg af opholds- og meldepligt, er således endnu ikke blevet udmøntet.

2. Som udgangspunkt bør **den hidtidige praksis**, hvorefter revurderingen af henholdsvis opholdspligten (Udlændingestyrelsen) og meldepligten (politiet) ’følges ad’, **fastholdes**, idet styrelsens afgørelse om opholdspligt er/kan være relevant i forhold til politiets afgørelse om meldepligt. Dette betyder, at styrelsen og politiet (UCN/NUC) som hidtil i fællesskab fastlægger kredsen af de udlændinge på tålt ophold, som skal indgå i en ’revurderingsrunde’, hvorefter styrelsen igangsætter forløbet med en høring af politiet (UCN) om forskellige forhold, som er relevante for styrelsens behandling af sagen. Når styrelsen har truffet afgørelse om revurdering af opholdspligten, følger politiet (UCN) op med en afgørelse om revurdering af meldepligten.

I forbindelse med fastlæggelsen af kredsen af udlændinge på tålt ophold, der skal indgå i en sådan fælles revurderingsrunde, skal det fra politiets side sikres, at kredsen så vidt muligt (også) kommer til at omfatte udlændinge, der er frihedsberøvede/varetægtsfængslede/afsoner en (korterevarende) frihedsstraf. Det samme gælder udlændinge, der måske nok er efterlyst med ’spærrekort’, fordi de ’aktuelt’ ikke er til stede på Udrejsecenter Kærshovedgård, men som erfaringsmæssigt kan forventes at komme til stede igen under revurderingsforløbet. Formålet hermed er at sikre, at man ikke på forhånd ’udelukker’ relevante udlændinge på tålt ophold fra at indgå i en revurderingsrunde med den konsekvens, at de ikke får revurderet deres opholds- og meldepligt i overensstemmelse med instruksen af 6. september 2012.

3. Politiet har **en selvstændig forpligtelse** til at revurdere meldepligten for udlændinge på tålt ophold som udgangspunkt hver 6. måned, jf. instruksen af 6. september 2012. Dette indebærer, at en udlænding på tålt ophold, som efter Udlændingestyrelsens beslutning ikke indgår i en 'fælles revurderingsrunde', jf. punkt 2, eller som efterfølgende 'udgår' af styrelsens revurdering af opholdspligten, f.eks. fordi den pågældende kommer på 'spærrekort' eller bliver varetægtsfængslet, alligevel skal revurderes af politiet i forhold til meldepligten, såfremt udlændingen er/bliver 'tilgængelig' herfor, jf. punkt 2, således at det sikres, at udlændingen så vidt muligt revurderes i forhold til meldepligten som udgangspunkt hver 6. måned.

4. I forhold til udlændinge på tålt ophold, som har fået **ophævet deres opholdspligt på et udrejsecenter**, skal politiet selvstændigt som udgangspunkt hver 6. måned revurdere den meldepligt, som de pågældende udlændinge er pålagt i en politikreds eller på et udrejsecenter, hvor de har valgt at opholde sig.”

BILAG 5

Udlændingestyrelsens udtalelse af 20. december 2018:

”Indledning

Ved brev af 6. november 2018 til Udlændingestyrelsen har Folketingets Ombudsmand anmodet om styrelsens bemærkninger til Rigspolitiets udtalelse af 28. september 2018 vedrørende behandling af sager om revurdering af afgørelser om meldepligt.

Endvidere har ombudsmanden anmodet om en udtalelse vedrørende styrelsens behandling af sager om revurdering af afgørelser om opholdspligt. Ombudsmanden har i den forbindelse anmodet styrelsen om generelt at udtale sig om sagsbehandlingstiden i sager om revurdering af opholdspligt siden Højesterets dom af 17. januar 2017 (U 2017.1228 H).

Ombudsmanden har desuden anmodet styrelsen om at oplyse, hvorvidt der er fastsat mål for sagsbehandlingstiden i sager om revurdering af afgørelser om opholdspligt og i givet fald, hvad dette mål er.

Ombudsmanden har afslutningsvis anmodet styrelsen om, for hver enkelt af de pågældende sager om revurdering af et påbud om opholdspligt fra 8. revurderingsrunde, at angive følgende oplysninger:

- antal måneder fra Udlændingestyrelsens forudgående afgørelse om opholdspligt til styrelsen påbegyndte revurderingsprocessen vedr. sagen,
- antal måneder fra Udlændingestyrelsens forudgående afgørelse om opholdspligt til styrelsens afgørelse om revurdering,
- sagsbehandlingstiden i Udlændingestyrelsen i forbindelse med revurderingen,
- om de pågældende retningslinjer, herunder Udlændingestyrelsens eventuelle mål for sagsbehandlingstiden og Justitsministeriets instruks af 6. september 2012, blev overholdt i den enkelte sag, og eventuelle bemærkninger hertil.

I det følgende vil Udlændingestyrelsen fremkomme med bemærkninger til Rigspolitiets udtalelse af 28. september 2018 vedrørende behandling af sager om revurdering af afgørelser om meldepligt (1). Udlændingestyrelsen vil herefter udtale sig om styrelsens sagsbehandlingstid i sager om revurdering af afgørelser om opholdspligt siden Højesteretsdom af 17. januar 2017 (2), ligesom styrelsen vil gennemgå de sagsbehandlingsskridt, styrelsen har foretaget i de konkrete sager fra den 8. revur-

deringsrunde (3), som ligeledes fremgår af styrelsens medsendte skematiske oversigt (bilag 1).

Afslutningsvis vil styrelsen udtale sig om de pågældende retningslinjer, herunder hvorvidt Udlændingestyrelsens mål for sagsbehandlingstiden og Justitsministeriets instruks af 6. september 2012, blev overholdt i de enkelte sager fra 8. revurderingsrunde (4).

1. Bemærkninger til Rigspolitiets udtalelse af 28. september 2018

Af Rigspolitiets udtalelse af 28. september 2018 fremgår det blandt andet, at det siden Justitsministeriets instruks af 6. september 2012 har været fast praksis, at revurderinger af afgørelser om opholds- og meldepligt for udlændinge på tålt ophold koordineres mellem Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet, således at styrelsen indledningsvist træffer afgørelse om revurdering af opholdspligten, hvorefter Rigspolitiet træffer afgørelse om revurdering af meldepligten.

Rigspolitiet oplyser, at de første 7 revurderingsrunder blev afviklet i overensstemmelse med denne praksis og – efter Rigspolitiets vurdering – i øvrigt i overensstemmelse med Justitsministeriets instruks af 6. september 2012.

Rigspolitiet oplyser også, at Udlændingestyrelsen på baggrund af Højesterets dom af 17. januar 2017 foretog en gennemgang af en række sager om udlændinge på tålt ophold med henblik på at vurdere konsekvenserne af dommen i forhold til de pågældende udlændinges fortsatte opholdspligt på Udrejsecenter Kærshovedgård. Styrelsens gennemgang resulterede i, at 9 udlændinge på tålt ophold fik ophævet deres opholdspligt i marts 2017.

Rigspolitiet oplyser videre, at Udlændingestyrelsen afsluttede den 7. revurderingsrunde i september og oktober 2016, at styrelsen igangsatte den 8. revurderingsrunde den 2. juni 2017, og at dennerunde blev afsluttet den 17. august 2018.

Rigspolitiet oplyser desuden, at Rigspolitiet løbende har spurgt Udlændingestyrelsen om en status på og et tidsperspektiv for den forventede afslutning af den 8. revurderingsrunde.

Endelig har Rigspolitiet oplyst, at det er Rigspolitiets opfattelse, at forløbet af den 8. revurderingsrunde har været atypisk sammenholdt med forløbet af de tidligere gennemførte revurderingsrunder, og at det er Rigspolitiets opfattelse, at revurderingsprocessen også fremover bør

være sammenhængende og koordineret mellem Udlændingestyrelsen og politiet.

Udlændingestyrelsen kan bekræfte Rigspolitiets redegørelse for sagsforløbet ved 8. revurderingsrunde, ligesom Udlændingestyrelsen kan tilslutte sig Rigspolitiets udtalelse af 28. september 2018.

Udlændingestyrelsen kan bekræfte, at styrelsen og Rigspolitiet siden Justitsministeriets instruks af 6. september 2012 har fulgt en fast praksis om, at revurderingerne af henholdsvis opholds- og meldepligt koordineres mellem Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet, og at de første 7 revurderingsrunder således også blev afviklet i overensstemmelse med denne praksis.

Det er også Udlændingestyrelsens opfattelse, at forløbet af den 8. revurderingsrunde, herunder den tidsmæssige udstrækning, har været atypisk sammenholdt med forløbet af de tidligere gennemførte revurderingsrunder.

Det særlige forløb har efter Udlændingestyrelsens opfattelse hovedsageligt beroet på styrelsens behov for at fastlægge praksis i forhold til spørgsmålet om fortsat opholdspligt på et udrejsecenter på baggrund af Højesterets dom af 17. januar 2017.

Det er også Udlændingestyrelsens opfattelse, at revurderingsprocessen fremover fortsat bør være sammenhængende og koordineret mellem Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet.

2. Udtalelse vedrørende sagsbehandlingstiden i sager om revurdering af opholdspligt siden Højesterets dom af 17. januar 2017 (U 2017.1228 H)

Udlændingestyrelsen vurderer af egen drift løbende, om opholdspligten for personer på tålt ophold er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Denne løbende revurdering af proportionaliteten af opholdspligten foretages hvert halve år, medmindre forholdene tilsiger noget andet, jf. Justitsministeriets instruks af 6. september 2012.

På baggrund af Højesterets dom af 17. januar 2017 foretog Udlændingestyrelsen en gennemgang af alle sager om udlændinge på tålt ophold med henblik på at vurdere konsekvenserne af dommen i forhold til de pågældende udlændinges fortsatte opholdspligt på Udrejsecenter Kærshovedgård. Styrelsens gennemgang resulterede i, at Udlændinge-

styrelsen i marts 2017 ophævede opholdspligten for i alt 9 udlændinge på tålt ophold.

Udlændingestyrelsen indledte processen med den 8. revurderingsrunde umiddelbart derefter og denne runde blev afsluttet den 17. august 2018.

I relation til 8. revurderingsrunde har styrelsen – i lyset af Højesterets dom af 17. januar 2017 – gennemgået processen for behandling af sager om revurdering af opholdspligt for personer på tålt ophold. I den forbindelse har styrelsen vurderet, at det var nødvendigt bl.a. at etablere en ny procedure for indhentning af yderligere oplysninger fra andre myndigheder. Dette har bl.a. forsinket processen.

Udlændingestyrelsen er herudover i flere af de konkrete sager, der blev vurderet som del af 8. revurderingsrunde, stødt på en række juridiske og praktiske problemstillinger relateret til fortolkningen af henholdsvis Højesterets dom af 17. januar 2017 og Udlændinge- og Integrationsministeriets notat af 31. marts 2017. Særligt de juridiske problemstillinger har dannet grundlag for drøftelser med Udlændinge- og Integrationsministeriet. Også dette har haft betydning for udstrækningen af revurderingsrunden.

3. Oplysninger vedrørende de konkrete sager fra 8. revurderingsrunde

Som ovenfor nævnt er Udlændingestyrelsen i 8. revurderingsrunde stødt på en række juridiske og praktiske problemstillinger, ligesom vi har gennemgået processen for behandling af sager om revurdering af opholdspligt og etableret en ny procedure for indhentning af flere oplysninger fra andre myndigheder.

De konkrete sager fra 8. revurderingsrunde fremgår af den medsendte skematiske oversigt (bilag 1). I skemaet er der angivet oplysninger om antal måneder fra Udlændingestyrelsens seneste afgørelse om opholdspligt frem til datoen for styrelsens opstart af 8. revurderingsrunde, oplysninger om antal måneder fra Udlændingestyrelsens seneste afgørelse om opholdspligt frem til datoen for revurderingsafgørelsen samt oplysninger om sagsbehandlingstiden i Udlændingestyrelsen i forbindelse med revurderingen.

Endvidere fremgår det af den skematiske oversigt, hvornår de pågældende udlændinge kom på tålt ophold og begrundelsen herfor, hvornår de pågældende udlændinge blev pålagt den 1. afgørelse om opholdspligt og de antal gange de pågældende udlændinge har fået revurderet

deres opholdspligt siden Justitsministeriet instruks af 6. september 2012.

Udfaldet af den 8. revurderingsrunde i forhold til Udlændingestyrelsens vurdering af opholdspligt for de 35 omfattede udlændinge blev således:

- i 3 sager (nr. 11, 15, 20) ophævede Udlændingestyrelsen de pågældendes opholdspligt,
- i 3 sager (nr. 4, 24, 35) fastholdt Udlændingestyrelsen de pågældendes opholdspligt,
- 2 sager (nr. 21, 31) blev afsluttet uden afgørelse, da de pågældendes opholdspligt blev ophævet ved dom,
- 1 sag (nr. 5) blev afsluttet uden afgørelse, da Flygtningenævnet traf afgørelse om, at den pågældende kunne udsendes tvangsmæssigt til hjemlandet,
- 3 sager (nr. 9, 26, 32) blev lukket uden afgørelse, da de pågældende var frihedsberøvet, og
- 23 sager (nr. 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 25, 27, 28, 29, 30, 33, 34) blev lukket uden afgørelse, fordi de pågældende var forsvundet.

4. Udtalelse vedrørende Udlændingestyrelsens mål for sagsbehandlingstiden

Det er Udlændingestyrelsens mål for sagsbehandlingstiden, at udlændinge på tålt ophold, der ikke er forsvundet eller frihedsberøvet, skal have revurderet deres opholdspligt i overensstemmelse med kriterierne i Justitsministeriets instruks af 6. september 2012.

I den forbindelse kan styrelsen oplyse, at den 9. revurderingsrunde blev indledt samme dag, som den 8. revurderingsrunde blev afsluttet (den 17. august 2018). Denne runde forventes afsluttet ultimo februar 2019.

Samlet set skal Udlændingestyrelsen anerkende og beklage, at der i den omhandlede periode fra september 2016 til 17. august 2018 ikke er sket revurdering af opholdspligten for udlændinge på tålt ophold i overensstemmelse med Udlændingestyrelsens mål og Justitsministeriets instruks af 6. september 2012. Når dette ikke er sket, skyldes det hovedsageligt, at Højesterets dom af 17. januar 2017 både gav anledning til, at styrelsen måtte revurdere sagsbehandlingsprocesserne i sagerne og bl.a. indhente yderligere oplysninger til brug for vurderingen af sagerne, dels at dommen gav anledning til såvel juridiske og praktiske spørgsmål, der i perioden bl.a. blev drøftet med Udlændinge- og Integrationsministeriet.”

BILAG 6

Udlændingestyrelsens udtalelse af 18. januar 2019:

”Indledning

Ved brev af 27. december 2018 til Udlændingestyrelsen har Folketingets Ombudsmand anmodet om styrelsens bemærkninger til Rigspolitiets supplerende udtalelse af 20. december 2018: 'Opfølgning på Rigspolitiets udtalelse af 28. september 2018' samt Rigspolitiets notits om 'Tilrettelæggelse af politiets revurdering af meldepligten for udlændinge på tålt ophold'.

Bemærkninger til Rigspolitiets supplerende udtalelse og notitsen af 20. december 2018

Det fremgår blandt andet af Rigspolitiets supplerende udtalelse af 20. december 2018, at Rigspolitiet har afgivet udtalelse til Udlændingestyrelsen i forhold til de 13 udlændinge, som oprindeligt var omfattet af Udlændingestyrelsens 9. revurderingsrunde.

Udlændingestyrelsen kan i den forbindelse bekræfte, at styrelsen har modtaget Rigspolitiets udtalelser til Udlændingestyrelsen i forhold til de 13 udlændinge, som oprindeligt var omfattet af Udlændingestyrelsens 9. revurderingsrunde.

Udlændingestyrelsen har ikke yderligere bemærkninger til Rigspolitiets udtalelse til Folketingets Ombudsmand.

Det fremgår blandt andet af Rigspolitiets notits af 20. december 2018 om tilrettelæggelsen af politiets revurdering af meldepligten for udlændinge på tålt ophold, at Justitsministeriets instruks af 6. september 2012 fortsat udgør det retlige grundlag for kadencen for revurdering af opholds- og meldepligt.

Det fremgår desuden, at den hidtidige praksis, hvorefter revurderinger af afgørelser om opholds- og meldepligt koordineres mellem Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet, som udgangspunkt bør fastholdes. Det betyder, at styrelsen og politiet som hidtil i fællesskab fastlægger kredsen af udlændinge på tålt ophold, som skal indgå i en revurderingsrunde, og at styrelsen herefter igangsætter forløbet med en høring af politiet om de forskellige forhold, som er relevante for styrelsens behandling af sagen.

Udlændingestyrelsen kan tilslutte sig, at Justitsministeriets instruks af 6. september 2012 fortsat er det retlige grundlag for kadencen for styrelsens revurdering af opholdspligt for personer på tålt ophold.

Det er også Udlændingestyrelsens opfattelse, at revurderingsprocessen fremover fortsat bør være sammenhængende og koordineret mellem Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet.

Det fremgår desuden af notitsen, at Rigspolitiet ved revurderingen af meldepligten ligeledes vurderer meldepligten for udlændinge der er frihedsberøvede, varetægtsfængslede eller som afsoner en (korterevarende) straf samt udlændinge, som er efterlyst med 'spærrekort', fordi de ikke aktuelt er til stede på indkvarteringsstedet.

Udlændingestyrelsen henviser i den forbindelse til notat af 29. januar 2018 om fortolkning af (...) -dommen [U.2017.1228H; min bemærkning] og Udlændinge- og Integrationsministeriets notat af 31. marts 2017 udarbejdet til brug for den halvårige revurdering af opholdspligten for personer på tålt ophold.

Af disse notater fremgår det, at Udlændingestyrelsen anser det som en forudsætning for, at opholdspligten bør revurderes, at der ikke er risiko for, at udlændingen vil skjule sig for politiet. Det betyder konkret, at en udlænding, der er forvundet og dermed ikke er indkvarteret i centerregi, må antages at skjule sig for myndighederne. Allerede af den grund bør personens opholdspligt ikke gøres til genstand for revurdering. Dette gælder også selvom personen er kontaktbar via telefon eller er repræsenteret ved en advokat.

Hvis den pågældende har nær familie – og Udlændingestyrelsen er bekendt med, at pågældende har taget ophold hos nær familie – bør den pågældende dog alligevel indgå i en revurderingsrunde, fordi oplysningen om opholdet hos den nære familie kan have betydning for vurderingen af, om den pågældende må antages at ville skjule sig for politiet.

For så vidt angår udlændinge som er frihedsberøvet, er det styrelsens opfattelse, at opholdspligten opretholdes så længe en udlænding er under afsoning. Dette skyldes, at det ikke er muligt at overholde opholdspligten samtidig med at pågældende afsoner en frihedsstraf.”

BILAG 7

Udlændinge- og Integrationsministeriets udtalelse af 25. februar 2019:

”1. Ved brev af 6. november 2018 har Folketingets Ombudsmand anmodet om Udlændinge- og Integrationsministeriets bemærkninger til behandlingen af sager om revurdering af afgørelser om opholds- og meldepligt, herunder til sagsbehandlingstiden i de to sagstyper og til den praksis, som myndighederne følger med at gennemføre indbyrdes forbundne revurderingsrunder.

Udlændingestyrelsen har den 20. december 2018 fremsendt en udtalelse til Udlændinge- og Integrationsministeriet vedrørende revurderingen af afgørelser om opholdspligt og Udlændingestyrelsens bemærkninger til Rigspolitiets udtalelse af 28. september 2018.

Ministeriet har endvidere modtaget Udlændingestyrelsens supplerende udtalelse af 18. januar 2019 vedrørende Rigspolitiets supplerende udtalelse og notits af 20. december 2018.

Udlændinge- og Integrationsministeriet fremsender herved Udlændingestyrelsens udtalelse af den 20. december 2018 samt bilag og styrelsens supplerende udtalelse af 18. januar 2019.

Folketingets Ombudsmand har tillige anmodet ministeriet om at oplyse, om der er fastsat nærmere retningslinjer for udmøntningen af den politiske aftale af 15. juni 2016 om strengere kontrol over for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste.

Udlændinge- og Integrationsministeriets bemærkninger følger af nedenstående.

2. Udlændinge- og Integrationsministeriet kan oplyse, at det fortsat er instruks af 6. september 2012, der er gældende for myndighedernes revurdering af opholds- og meldepligten. Vurderingen af, om påbud om opholdspligt og afgørelser om meldepligt fortsat kan opretholdes, bør således fortsat som udgangspunkt foretages hver 6. måned, medmindre forholdene tilsiger noget andet.

Ministeriet kan i tillæg hertil oplyse, at der endnu ikke er sket en udmøntning af det punkt i den politiske aftale af 15. juni 2016 om en strengere kontrol overfor udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste, der vedrører justering af kadencen for revurdering af en pålagt opholds- og meldepligt.

3. Udlændingestyrelsen har i sin udtalelse af 20. december 2018 bekræftet Rigspolitiets redegørelse for sagsforløbet ved den 8. revurderingsrunde.

Rigspolitiet har i sin udtalelse af 28. september 2018 oplyst, at Udlændingestyrelsen igangsatte den 8. revurderingsrunde den 2. juni 2017, og at styrelsen afsluttede denne den 17. august 2018. Rigspolitiet har oplyst, at de løbende i perioden spurgte Udlændingestyrelsen til status på og et tidsperspektiv for den forventede afslutning.

Rigspolitiet har videre oplyst, at de afstod fra at iværksætte en selvstændig revurdering af meldepligten for at opretholde den hidtidige praksis om en sammenhæng mellem revurderingen af opholdspligten og meldepligten.

Endelig har Rigspolitiet anført, at det er Rigspolitiets opfattelse, at den 8. revurderingsrunde, herunder den tidsmæssige udstrækning heraf, har været helt atypisk sammenholdt med forløbet af de tidligere gennemførte revurderingsrunder.

Udlændingestyrelsen har i sin udtalelse endvidere oplyst, at det også er Udlændingestyrelsens opfattelse, at forløbet af den 8. revurderingsrunde, herunder den tidsmæssige udstrækning, har været atypisk sammenholdt med forløbet af de tidligere gennemførte revurderingsrunder.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan i relation til den 8. revurderingsrunde oplyse, at Udlændingestyrelsen i efteråret 2017 indledte en dialog med ministeriet om fortolkningen af en række spørgsmål vedrørende opholdspligt for udlændinge på tålt ophold.

Ved e-mail af 9. november 2017 rettede Udlændingestyrelsen således henvendelse til Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Udlændingestyrelsen anførte i mailen, at der var behov for at få afklaret en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af ministeriets notat af 31. marts 2017 vedrørende konsekvenserne af Højesterets dom af 17. januar 2017. Udlændingestyrelsen anførte endvidere i mailen, at det blev vurderet mest hensigtsmæssigt, at der blev afholdt et møde til drøftelse af spørgsmålene.

Der blev på den baggrund afholdt et møde mellem Udlændinge- og Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen den 13. december 2017. På mødet blev det aftalt, at Udlændingestyrelsen til brug for ministeriets vurdering af de rejste spørgsmål skulle udarbejde et notat med en mere

detaljeret gennemgang af de punkter i ministeriets notat af 31. marts 2017, der gav anledning til tvivl.

Ministeriet modtog den 29. januar 2018 et notat fra Udlændingestyrelsen med en nærmere gennemgang af styrelsens spørgsmål vedrørende fortolkningen af Højesterets dom af 17. januar 2017 og ministeriets notat af 31. marts 2017.

Den 20. februar 2018 modtog ministeriet en e-mail fra styrelsen med et let revideret notat, idet styrelsen havde konstateret, at notatet fremsendt den 29. januar 2018 indeholdt en mindre fejl.

Ministeriet sendte den 12. marts 2018 ministeriets svar på Udlændingestyrelsens spørgsmål i form af et notat.

Ministeriet er enig med Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet i, at den 8. revurderingsrunde, herunder den tidsmæssige udstrækning, har været atypisk sammenholdt med forløbet af de tidligere gennemførte revurderingsrunder.

Ministeriet er enig med Rigspolitiet og Udlændingestyrelsen i, at det fortsat er hensigtsmæssigt, at revurderingen af opholds- og meldepligten tilrettelægges ud fra en koordineret proces mellem Udlændingestyrelsen og politiet, således at politiets revurdering af meldepligten sker i umiddelbar forlængelse af Udlændingestyrelsens revurdering af opholdspligten.

Ministeriet skal hertil bemærke, at denne ordning er særligt hensigtsmæssig, idet der som konsekvens af vurderingen af opholdspligten, kan være behov for at justere meldepligten – eksempelvis, hvis opholdspligten som følge af sygdom eller lignende særlige omstændigheder flyttes til et andet udrejsecenter, eller hvis opholdspligten ophæves og udlændingen vælger at tage ophold et andet sted.

Ministeriet skal dog bemærke, at Udlændingestyrelsen og politiet efter ministeriets opfattelse har pligt til af egen drift at gennemgå de enkelte sager, såfremt der enten fremkommer nye oplysninger eller der i øvrigt er anledning hertil uanset, hvornår det er aftalt, at der skal ske en revurdering og uanset, om den anden myndighed har foretaget en planlagt revurdering eller ej.

Ministeriet bemærker således, at revurdering af de konkrete sager til enhver tid bør gå forud for hensynet til at opretholde den hidtidige ordning med koordinerede revurderingsrunder.

4. Ministeriet kan for så vidt angår Udlændingestyrelsens henvisning i styrelsens supplerende udtalelse af 18. januar 2019 til styrelsens notat af 29. januar 2018 oplyse, at styrelsen i forbindelse med afklaringen af en række spørgsmål vedr. Højesterets dom af 17. januar 2017 udarbejdede et notat, hvoraf det bl.a. fremgik, at det er Udlændingestyrelsens praksis for revurderinger, at disse er tilrettelagt således, at Udlændingestyrelsen i sager, hvor den pågældende udlænding skjuler sig for politiet, ikke foretager en revurdering af en pålagt opholdspligt.

Ministeriet orienterede ved brev af 12. marts 2018 Udlændingestyrelsen om, at ministeriet var enig med Udlændingestyrelsen i den foreslåede praksis for revurderinger i sager, hvor den pågældende har taget ophold hos nær familie. Ministeriet bemærkede dog, at det må bero på en konkret vurdering, om et ophold hos nær familie har en sådan (fast) karakter, at der ikke vurderes at være en risiko for, at den pågældende vil skjule sig for politiet.”