



FOB 04.311

Afgørelse om indkvartering i asylcenter for udlænding udvist ved dom. Ikke fornøden hjemmel

En udvist udlænding havde gennem mere end to år boet hos sin hustru. Udlændingestyrelsen traf afgørelse om at han skulle tage ophold i Center Sandholm. Det skete efter en ændring af udlændingeloven hvorefter bestemmelser om at udlændinge med såkaldt tålt ophold skulle tage ophold i Center Sandholm, også skulle gælde for udlændinge udvist ved dom.

Udlændingens advokat klagede til ombudsmanden over Udlændingestyrelsens afgørelse.

Ombudsmanden udtalte at Udlændingestyrelsens afgørelse savnede fornøden hjemmel. For at en myndighed kan træffe afgørelse af en så indgribende karakter, kræves en forholdsvis klar hjemmel. En sådan klar hjemmel var der efter ombudsmandens mening ikke.

Ombudsmanden henstillede til Udlændingestyrelsen at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse.

Den 2. marts 2005 modtog jeg kopi af Udlændingestyrelsens afgørelse i sagen af 9. november 2004. Ved afgørelsen bestemte Udlændingestyrelsen at udlændingen med tilladelse fra styrelsen kunne genindlogere sig hos sin hustru.

(J.nr. 2004-2600-649).

Det fremgik af sagen at Direktoratet for Udlændinge (nu Udlændingestyrelsen) den 22. maj 1992 meddelte A opholdstilladelse i Danmark i medfør af udlændingelovens § 8, jf. § 7, stk. 1. Den 1. juli 1992 indrejste han i Danmark. Den 22. maj 1997 fik A et barn med den danske statsborger B.

Den 31. marts 1998 blev A gift med B.

Ved Østre Landsrets dom af 20. oktober 1998 blev A idømt 8 års fængsel for overtrædelse af straffelovens § 191 og lov om euforiserende stoffer. Han blev samtidig udvist af Danmark med indrejseforbud for bestandig.

Højesteret nedsatte ved dom af 23. april 1999 straffen til 7 års fængsel. Højesteret tiltrådte samtidig at A var dømt til udvisning med indrejseforbud for bestandig. Af Højesterets dom fremgår bl.a. følgende

"Tiltalte er iransk statsborger. I en udtalelse af 8. januar 1998 afgivet af Udlændingestyrelsen hedder det bl.a.:

'Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt de i udlændingelovens § 26, stk. 1, nævnte forhold kan antages at gøre en beslutning om udvisning særligt belastende for sigtede, skal styrelsen bemærke følgende:

Ad § 26, stk. 1, nr. 2

FOB 04.311

Forvaltningsret 12.1 - 296.2

Sigtede har efter det oplyste indgået ægteskab med den danske statsborger (B). Det fremgår imidlertid af cpr-registeret, at sigtede er ugift, og at (B) er fra-skilt. De pågældende har sammen et fællesbarn, (C).

Ad § 26, stk. 1, nr. 3

Sigtede indrejste i Danmark den 1. juli 1992. Pågældende har efter det oply-ste ingen erhvervsmæssig tilknytning til Danmark, ligesom han ikke har øvrig familie i Danmark.

Ad § 26, stk. 1, nr. 4

Sigtede har oplyst, at hans forældre er døde, samt at han har 2 brødre og 1 søster, der alle bor i Iran.'

Tiltaltes forsvarer har oplyst, at tiltalte nu er gift med (B).

Flygtningenævnet har i en udtalelse af 29. januar 1998 bl.a. anført:

'...

Flygtningenævnet skal for så vidt angår det asylretlige oplyse, at det grundlag, der oprindeligt førte til, at der meddeltes (A) opholdstilladelse i medfør af ud-lændingelovens § 8, jf. § 7, stk. 1, også i dag kan antages, at ville kunne be-grunde opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7.

Det kan således ikke udelukkes, at (A) ved en tilbagevenden til Iran på nuvæ-rende tidspunkt vil blive udsat for forfølgelse omfattet af udlændingelovens § 7 som følge af sine politiske aktiviteter.

Såfremt (A) udvises ved en dom med den virkning, at hans opholdstilladelse efter udlændingelovens § 8, jf. § 7, stk. 1, bortfalder, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1, følger det imidlertid af udlændingelovens § 31, stk. 1, at han ikke kan udsendes til hjemlandet, eller til et andet land, hvor han ikke er beskyttet mod videresendelse til hjemlandet, hvis han på udsendelsestidspunktet risike-rer forfølgelse i hjemlandet af de i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, arti-kel 1 A, nævnte grunde. Må (A) på udsendelsestidspunktet anses for omfattet af udlændingelovens § 31, stk. 2, 1. pkt., idet det af lignende grunde ikke bør kræves, at han udrejser til hjemlandet, jf. udlændingelovens § 7, stk. 2, vil han dog alligevel kunne udsendes til hjemlandet, såfremt der skønnes at foreligge de grunde, som et omtalt i udlændingelovens § 31, stk. 2, 2. pkt. Flygtninge-nævnet finder ikke på nuværende tidspunkt at burde udtale sig herom.'

Højesterets bemærkninger.

...

Betingelserne for udvisning efter udlændingelovens § 22, nr. 3 og 4, jf. § 26, er herefter opfyldt, hvorved bemærkes, at tiltalte til sin tid har mulighed for at påberåbe sig udlændingelovens § 31 og § 50. Højesteret tiltræder derfor, at tiltalte er dømt til udvisning med indrejseforbud for bestandig."

Den 7. marts 2001 fremsatte A en anmodning om at udvisningen og indrejse-forbuddet blev ophævet.

Den 12. september 2001 meddelte Udlændingestyrelsen A afslag på opholds-tilladelse efter udlændingelovens § 7, jf. § 10, stk. 2.

Den 15. oktober 2001 indbragte Københavns Politi udvisningssagen for retten i medfør af udlændingelovens § 50 med påstand om at A's udvisning og ind-rejseforbud blev opretholdt for bestandig.

Flygtningenævnet stadfæstede den 21. november 2001 Udlændingestyrel-sens afgørelse af 12. september 2001 med følgende begrundelse:

"Flygtningenævnet lægger til grund, at ansøgeren isoleret set er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1.

Flygtningenævnet finder, at der efter karakteren og grovheden af den af ansøgeren begåede kriminalitet, for hvilken der er udmålt en straf af fængsel i syv år, foreligger sådanne særlige grunde, at ansøgeren i medfør af udlændingelovens § 10, stk. 2, ikke skal meddeles opholdstilladelse.

Flygtningenævnet bemærker, at ansøgeren ikke kan udsendes tvangsmæssigt til Iran, jf. udlændingelovens § 49 a, jf. § 31."

Københavns Byrets afsagde den 3. januar 2002 kendelse om at A's påstand om at den ved Østre Landsrets dom af 20. oktober 1998 som stadfæstet ved Højesterets dom af 23. april 1999 idømte udvisning med indrejseforbud for bestandig blev ophævet, ikke blev taget til følge. Byrettens kendelse blev den 30. januar 2002 stadfæstet af Østre Landsret.

Den 26. februar 2002 sendte Kriminalforsorgen på A's vegne en ansøgning om hjælp til forsørgelse idet han forventedes løsladt den 1. april 2002.

Den 4. marts 2002 traf Udlændingestyrelsen følgende afgørelse:

"Udlændingestyrelsen skal herved meddele dig, at du fra den 1. april 2002 vil modtage 2.450,61 kr. om måneden i kost-, tøj- og lommepenge. Beløbet vil blive udbetalt ved personlig henvendelse til Dansk Røde Kors Center (...). Kopi af dette brev er sendt til Dansk Røde Kors Center (...) og Dansk Røde Kors Booking.

Afgørelsen er truffet efter udlændingelovens § 42a, stk. 2, hvorefter en udlænding, der ikke har lovligt ophold i Danmark, kan få dækket sine udgifter til underhold af udlændingestyrelsen, hvis det er nødvendigt af hensyn til forsørgelsen af den pågældende.

Forsørgelsen efter udlændingelovens § 42a, stk. 2, omfatter indkvartering på et asylcenter, udbetaling af kost-, tøj- og lommepenge samt afholdelse af udgifter til ikke-akut sundhedsbehandling. Satserne for kost-, tøj- og lommepenge er fastsat i finansloven.

Det bemærkes, at udlændinge omfattet af Udlændingestyrelsens underholdspligt skal tage ophold efter styrelsens nærmere bestemmelse, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 7. Som udgangspunkt indebærer dette indkvartering på et asylcenter efter styrelsens anvisning. Kun i helt særlige tilfælde giver styrelsen tilladelse til anden indkvartering, herunder privat indkvartering.

Hvis udlændingen ikke efterkommer styrelsens pålæg om opholdssted, kan styrelsen træffe beslutning om fratagelse af kost-, tøj- og lommepenge, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 8, nr. 3.

Udlændingestyrelsen har efter en vurdering af sagen fundet, at der i dit tilfælde kan ske udbetaling af kost-, tøj- og lommepenge, selv om du ikke er indkvarteret på et asylcenter. Styrelsen har herved lagt vægt på oplysningerne om, at du efter afsoning kan tage ophold hos din hustru.

Styrelsen har yderligere lagt vægt på, at I har et barn sammen."

Procesbevillingsnævnet afslog den 12. marts 2002 en ansøgning om tilladelse til kære til Højesteret af Østre Landsrets kendelse af 30. januar 2002.

Den 30. april 2002 gav Udlændingestyrelsen afslag på A's ansøgning om opholdstilladelse på baggrund af ægteskabet med B. Udlændingestyrelsen gav følgende begrundelse for afslaget:

"Efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, kan der gives opholdstilladelse til en udlænding over 25 år, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller fast

samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 25 år.

Det fremgår af udlændingelovens § 10, stk. 2, at til udlændinge, som har indrejseforbud, jf. § 32, stk. 1, kan opholdstilladelse gives efter reglerne i §§ 7 og 8, medmindre særlige grunde taler derimod. Endvidere kan opholdstilladelse undtagelsesvis gives efter §§ 6 og 9, når ganske særlige grunde taler derfor, dog tidligst to år efter udrejsen.

Idet Deres klient ved Højesteretsdom af 23. april 1999 blev idømt 7 års fængsel og udvisning for bestandig, kan ansøgningen om opholdstilladelse ikke imødekommes.

Det forhold, at Flygtningenævnet den 21. november 2001 stadfæstede styrelsens afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, og bemærkede at Deres klient ikke kunne udsendes tvangsmæssigt til Iran, jf. udlændingelovens § 49 a, jf. § 31, kan ikke føre til et andet resultat.

Ej heller det forhold, at De har oplyst, at Deres klients ægtefælle har tilbagevendende psykiske problemer, som indebærer indlæggelse på hospital, således at fællesbarnet må placeres på (...), kan føre til et andet resultat.

Styrelsen finder ikke, at artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er til hinder for styrelsens afgørelse, idet Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 ikke indeholder en forpligtelse for Danmark til at respektere ægtefællernes valg af opholdsland."

Den 26. juli 2002 gav Udlændingestyrelsen A afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4. Styrelsen gav følgende begrundelse for afgørelsen:

"Styrelsen finder ikke, at der foreligger sådanne ganske særlige grunde, der kan give din klient opholdstilladelse efter den på ansøgningstidspunktet gældende udlændingelovs § 9, stk. 2, nr. 4, jf. udlændingelovens § 10, stk. 4.

Styrelsen har ved afgørelsen lagt vægt på, at din klient ved Højesteretsdom af 23. april 1999 blev idømt 7 års fængsel og udvisning for bestandig og derfor efter udlændingelovens § 10, stk. 4, kun *undtagelsesvist*, hvis ganske særlige grunde taler derfor, og tidligst 2 år efter udrejsen, kan gives opholdstilladelse.

Styrelsen har ved afgørelsen lagt vægt på, at din klient ikke har været udrejst af Danmark i 2 år og allerede derfor ikke kan meddeles opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 10, stk. 4.

Styrelsen finder derudover ikke, at der foreligger sådanne særlige grunde, at der efter § 10, stk. 4, undtagelsesvis kan meddeles din klient opholdstilladelse.

Det forhold, at din klient har del i forældremyndigheden over (C), kan ikke føre til andet resultat.

Det forhold, at din klient under 'tålt ophold' ikke har mulighed for at tage del i familiens forsørgelse kan ligeledes ikke føre til et andet resultat.

Det forhold at Flygtningenævnet den 21. november 2001 stadfæstede styrelsens afslag på opholdstilladelse efter § 7, og bemærkede, at din klient ikke kunne udsendes tvangsmæssigt til Iran, jf. udlændingelovens § 49 a, jf. § 31, kan ikke føre til et andet resultat.

Det forhold, at du gør gældende, at din klient ikke har nogen reel mulighed for at vælge opholdsland, kan endvidere ikke føre til et andet resultat.

Ej heller det forhold, at du har oplyst, at din klients ægtefælle har tilbagevendende psykiske problemer, som indebærer indlæggelse på hospital, således at fællesbarnet må placeres på (...), kan føre til et andet resultat.

Styrelsen finder ikke, at artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er til hinder for styrelsens afgørelse, idet artikel 8 ikke hindrer en stat i at gribe ind i retten til et familieliv, når det sker i medfør af loven, og når det er nødvendigt i et demokratisk samfund, jf. artikel 8, stk. 2.

Styrelsen finder, at afgørelsen, efter karakteren og grovheden af din klients begåede kriminalitet, for hvilken der er udmålt en straf på fængsel i 7 år og udvisning for bestandig, er i overensstemmelse med betingelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, stk. 2."

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration stadfæstede den 23. juli 2003 Udlændingestyrelsens afgørelser af 30. april 2002 og 26. juli 2002. Ministeriet gav følgende begrundelse:

"Deres klient er udvist af Danmark med indrejseforbud for bestandigt og har ikke været udrejst af Danmark i to år. Deres klient kan derfor ikke gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, eller § 9, stk. 2, nr. 4, jf. herved § 10, stk. 2, 2. pkt.

Det forhold, at De har anført, at Deres klient ikke har mulighed for at tage arbejde eller blive integreret i det danske samfund, at Deres klient skal have mulighed for at forsørge sin familie, samt at (B) har tilbagevendende psykiske problemer, som indebærer indlæggelse på hospital, hvilket medfører, at fællesbarnet må indlægges på (...), kan ikke føre til en ændret vurdering.

Endvidere kan det ikke føre til en ændret vurdering, at De har anført, at et afslag på opholdstilladelse til Deres klient er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8, Konventionen om borgerlige og politiske rettigheder artikel 24 samt Børnekonventionen.

Det bemærkes i den forbindelse, at betingelsen om, at en udlænding med indrejseforbud skal have været udrejst af Danmark i mindst to år, før den pågældende kan gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, er ufravigelig.

Det bemærkes endvidere, at oplysningerne om Deres klients familieforhold indgik ved Østre Landsrets dom af 20. oktober 1998 og Højesterets dom af 23. april og igen ved Københavns Byrets dom af 3. januar 2002 og Østre Landsrets dom af 30. januar 2002."

Den 1. december 2003 henstillede Rigspolitiet, Udlændingeafdelingen, til Udlændingestyrelsen at tage stilling til hvorvidt A fortsat skulle have tilladelse til privat indkvartering. Den 22. juli 2004 ophævede Udlændingestyrelsen herefter A's tilladelse til privat indlogering med økonomi og påbød ham samtidig at flytte til Center Sandholm. Styrelsen gav følgende begrundelse for sin afgørelse:

"Bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, om indkvartering af udlændinge på tålt ophold i Center Sandholm blev vedtaget i Folketinget den 31. maj 2002 med ikrafttræden den 1. juli 2002 (lov nr. 365 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love).

Udlændingestyrelsen skal herefter i medfør af udlændingelovens § 42 a, stk. 8, som udgangspunkt bestemme, at alle personer, der er på tålt ophold, skal tage ophold i Center Sandholm.

Ved lov nr. 291 af 30. april 2003, der trådte i kraft den 1. maj 2003, blev bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, udvidet, således at reglen ligeledes vedrører opholdsstedet for personer, der er udvist ved dom.

Efter udlændingelovens § 42, stk. 8, skal styrelsen herefter, medmindre særlige grunde taler imod, bestemme, at en udlænding på tålt ophold, som samtidig er udvist ved endelig dom, og som ikke er varetægtsfængslet efter lovens § 35, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted (Center Sandholm).

Det fremgår bl.a. af forarbejderne til ændring af udlændingelovens § 42 a, stk. 8, som trådte i kraft den 1. maj 2003, at det forhold, at en udlænding, der er udvist ved endelig dom, har en ægtefælle eller mindreårige børn her i landet, ikke i almindelighed vil tale for, at Udlændingestyrelsen undlader at træffe bestemmelse om, at udlændingen skal tage ophold i Center Sandholm. Dette gælder også, hvis den ved dom udviste udlænding har såkaldt tålt ophold her i landet.

Baggrunden herfor er, at retten ved afgørelsen om udvisning har taget stilling til, hvorvidt de humanitære hensyn, som er nævnt i udlændingelovens § 26, herunder udlændingens tilknytning til herboende personer, bør føre til, at der ikke træffes afgørelse om udvisning.

Derfor finder styrelsen ikke, at det forhold, at du bor sammen med din ægtefælle, kan ændre ved afgørelsen om bopæl i Center Sandholm.

Styrelsen har ved afgørelsen om flytning til Center Sandholm lagt vægt på, at du er udvist ved endelig dom i Højesteret den 23. april 1999, og at du i Danmark har tålt ophold, jf. flygtningeævnets afgørelse af 21. november 2001.

Styrelsen finder ikke, at særlige grunde taler imod, at du skal tage ophold i Center Sandholm.

Styrelsen finder endvidere ikke, at det forhold, at du siden 4. marts 2002 har haft tilladelse til at bo privat hos din hustru, kan ikke ændre [skal formentlig være "kan ændre"; min bemærkning] ved afgørelsen om flytning til Center Sandholm."

Den 28. juli 2004 klagede A's advokat til mig over Udlændingestyrelsens afgørelse. Han anførte at afgørelsen fra Udlændingestyrelsen om tilladelse til privat indlogering var en begunstigende forvaltningsakt der ikke uden videre kunne ophæves af Udlændingestyrelsen fordi der var vedtaget ny lovgivning på området. Konsekvensen i denne situation var efter advokatens opfattelse at loven fik tilbagevirkende kraft. Herudover fremhævede advokaten at Udlændingestyrelsens afgørelse af 22. juli 2004 efter hans opfattelse udgjorde en krænkelse af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention idet A blev afskåret fra at leve i ægteskab med sin ægtefælle på bopælen, og idet han blev afskåret fra regelmæssigt samvær med fællesbarnet.

Samme dag rettede advokaten henvendelse til Udlændingestyrelsen med henblik på at den frist som styrelsen havde fastsat for A's flytning til Center Sandholm, blev suspenderet indtil videre. Styrelsen skrev den 2. august 2004 til advokaten at den ikke fandt at det forhold at han havde klaget til mig, kunne ændre ved styrelsens afgørelse af 22. juli 2004 om flytning til Center Sandholm. Styrelsen fastholdt stadig at der ikke var særlige grunde der talte imod at A tog ophold i Center Sandholm.

I anledning af advokatens klage bad jeg den 6. august 2004 Udlændingestyrelsen om en udtalelse og om udlån af sagens akter. Af styrelsens udtalelse af 17. september 2004 fremgik bl.a. følgende:

"Den 31. maj 2002 vedtog Folketinget, med ikrafttræden den 1. juli 2002, bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, om indkvartering af udlændinge på tålt ophold.

Styrelsen skal herefter som udgangspunkt bestemme, at personer på tålt ophold, skal tage ophold i Center Sandholm.

Styrelsen fandt på tidspunktet ikke grundlag for at inddrage (A)'s tilladelse til privat indkvartering med økonomi, idet han var bosiddende med sin hustru og deres fælles barn, jf. bemærkningerne til lovforslag nr. 152 side 86 (FT-Tidende 2001-2002, tillæg A, sp. 3952).

Ved vedtagelse af L 291 af 30. april 2003, der trådte i kraft den 1. maj 2003, blev bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, imidlertid udvidet, og herefter bliver udlændinge, der er udvist ved dom, og som ikke er varetægtsfængslede efter udlændingelovens § 35, omfattet af bestemmelsen.

Efter udlændingelovens § 42 a, stk. 8, skal styrelsen, medmindre særlige grunde taler imod, bestemme, at en udlænding på tålt ophold, eller som er udvist ved endelig dom, og som ikke er varetægtsfængslet efter § 35, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted (Center Sandholm).

Det fremgår bl.a. af forarbejderne til ændringen af udlændingelovens § 42a, stk. 8, som trådte i kraft den 1. maj 2003, at det forhold, at en udlænding, der er udvist ved endelig dom har en ægtefælle eller mindreårige børn her i landet, ikke i almindelighed vil tale for, at styrelsen undlader at træffe bestemmelse om, at udlændingen skal tage ophold i Center Sandholm. Dette gælder også, hvis den ved dom udviste udlænding har såkaldt tålt ophold her i landet.

Baggrunden herfor er, at retten ved afgørelsen om udvisning har taget stilling til, hvorvidt de humanitære hensyn, som er nævnt i udlændingelovens § 26, herunder udlændingens tilknytning til herboende personer, bør føre til, at der ikke træffes afgørelse om udvisning."

Den 1. november 2004 afgav jeg følgende udtalelse i sagen:

Ombudsmandens udtalelse

"1. Retsgrundlaget

Udlændingestyrelsen afgørelse af 4. marts 2002 blev truffet efter bestemmelserne i udlændingelovens § 42 a, stk. 2 og stk. 7. Bestemmelserne i § 42 a, stk. 1, stk. 2 og stk. 7, havde på det tidspunkt følgende ordlyd, jf. lovbekendtgørelse nr. 711 af 1. august 2001:

§ 42 a. En udlænding, der opholder sig her i landet og indgiver ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7, får udgifterne til underhold dækket af Udlændingestyrelsen, indtil udlændingen meddeles opholdstilladelse, eller udlændingen udrejser eller udsendes, jf. dog stk. 3 og 4 og § 43, stk. 1. En udlænding som nævnt i 1. pkt., der er blevet meddelt opholdstilladelse i medfør af § 7, stk. 1 eller 2, § 9, stk. 2, nr. 2, eller § 9, stk. 2, nr. 4-6, får udgifterne til underhold dækket af Udlændingestyrelsen til og med udgangen af den første hele måned efter tidspunktet for meddelelse af opholdstilladelse til udlændingen, jf. dog stk. 3 og 4.

Stk. 2. Har en udlænding, der ikke er omfattet af stk. 1 eller § 43, stk. 1, efter reglerne i kapitel 1 og 3-5 ikke ret til at opholde sig her i landet, får

udlændingen udgifterne til underhold dækket af Udlændingestyrelsen, hvis det er nødvendigt af hensyn til forsørgelsen af udlændingen, jf. dog stk. 3 og 4.

...

Stk. 7. Udlændingestyrelsen kan bestemme, at en i stk. 1 eller 2, jf. stk. 3, nævnt udlænding, uanset om den pågældende selv har tilstrækkelige midler til sit underhold, skal tage ophold efter Udlændingestyrelsens nærmere bestemmelse. En sådan udlænding må ikke gennem voldelig eller truende adfærd over for personer, der udfører opgaver med driften af et indkvarteringssted for udlændinge, eller over for personer, der i øvrigt opholder sig på indkvarteringssteder, lægge hindringer i vejen for udførelsen af opgaver med driften af indkvarteringsstedet eller for opretholdelsen af ro og orden på indkvarteringsstedet.'

Ved lov nr. 365 af 6. juni 2002 blev der i § 42 a i udlændingeloven indsat et nyt stk. 8. med følgende ordlyd:

‘§ 42 a.

...

Stk. 8. Udlændingestyrelsen bestemmer, medmindre særlige grunde taler derimod, at en udlænding, der er meddelt afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter §§ 7 og 8, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted for de i stk. 1 og 2 nævnte udlændinge. Stk. 7, 2. pkt. finder tilsvarende anvendelse.'

Lovændringen trådte i kraft den 1. juli 2002. I forarbejderne til loven er bl.a. anført følgende, jf. Folketingstidende, 2001-2002, Tillæg A, s. 4037 f:

‘Efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt., kan Udlændingestyrelsen bestemme, at en udlænding, der er omfattet af Udlændingestyrelsens underholdsforpligtelse, skal tage ophold efter Udlændingestyrelsens nærmere bestemmelse, uanset om den pågældende selv har tilstrækkelige midler til sit underhold.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt., er fakultativ og anvendes i praksis ikke over for udlændinge, der er udelukket fra asyl, men som ikke kan udsendes til hjemlandet på grund af forbudet mod re-foulement i udlændingelovens § 31.

Efter den foreslåede bestemmelse i § 42 a, stk. 8, 1. pkt., bestemmer Udlændingestyrelsen, medmindre særlige grunde taler derimod, at en udlænding, der er meddelt afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 (asyl), men som ikke kan udsendes af landet, jf. udlændingelovens § 31, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted for asylansøgere.

Efter den foreslåede bestemmelse skal Udlændingestyrelsen som udgangspunkt træffe afgørelse om, at udlændinge, som er meddelt afslag på en ansøgning om asyl, men som ikke kan udsendes af landet som følge af udlændingelovens forbud mod refoulement (udlændinge på såkaldt tålt ophold), skal tage ophold på et asylcenter. Det er hensigten, at Udlændingestyrelsen skal henvise sådanne udlændinge til at tage ophold i Center Sandholm, som er indhegnet, og hvor der er adgangskontrol og polititilstedeværelse. Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 6.

Efterkommer udlændingen ikke Udlændingestyrelsens bestemmelse efter den foreslåede bestemmelse i § 42 a, stk. 8, 1. pkt., kan den pågældende straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 4 måneder, jf. den ved lovforslagets § 1, nr. 65, foreslåede ændring af udlændingelovens § 60, stk. 1.

Det bemærkes, at der foreslås i forslag nr. L 32 af 13. december 2001 til lov om ændring af udlændingeloven (Initiativer mod terrorisme mv. - opfølgning på FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme) (jf. Folketingstidende 2001-02, tillæg A, s. 751), at udlændinge på såkaldt tålt ophold kan pålægges meldepligt. Det forudsættes i bemærkningerne hertil, at politiet pålægger sådanne udlændinge meldepligt som udgangspunkt hver 14. dag med henblik på løbende at sikre, at politiet har kendskab til de pågældendes opholdssted. Efterkommer udlændingen gennem længere tid - f.eks. nogle måneder - ikke en af politiet iværksat meldepligt, kan den pågældende frihedsberøves med henblik på at undersøge, om der er opstået mulighed for udsendelse af landet.

Det forudsættes, at politiet - såfremt lovforslag nr. L 32 vedtages - pålægger udlændinge på såkaldt tålt ophold, der er blevet pålagt at tage ophold i Center Sandholm, meldepligt - som udgangspunkt hver uge. Derved sikres det, at politiet løbende holder opsyn med de pågældende udlændinges tilstedeværelse i Center Sandholm. Hvis udlændingen ikke efterkommer meldepligten i længere tid, kan den pågældende frihedsberøves.

Den foreslåede bestemmelse i § 42 a, stk. 8, 1. pkt., indebærer, at Udlændingestyrelsen vil kunne undlade at træffe afgørelse om, at en udlænding på såkaldt tålt ophold skal tage ophold i Center Sandholm, hvis særlige grunde taler derimod. Der er tale om en skønsmæssig adgang for Udlændingestyrelsen til at undlade at træffe en sådan afgørelse, hvorfor Udlændingestyrelsen i hvert enkelt tilfælde vil skulle vurdere, om særlige grunde taler derimod.

Det forudsættes, at Udlændingestyrelsen kun undlader at træffe afgørelse om, at en udlænding på såkaldt tålt ophold skal tage ophold i Center Sandholm, hvis det findes at være helt ubetænkeligt. Da det er et afgø-

rende hensyn bag den foreslåede bestemmelse at sikre myndighedernes kendskab til de pågældende udlændinges opholdssted, skal det indgå i vurderingen, om der er fare for, at udlændingen vil skjule sig for myndighederne. Det skal endvidere indgå i vurderingen, om der er fare for, at den pågældende vil begå kriminalitet. Såvel udlændingens aktuelle som tidligere adfærd kan inddrages i vurderingen heraf. Er der således f.eks. tale om en udlænding, der tidligere gentagne gange har begået kriminalitet, vil dette tale imod, at Udlændingestyrelsen undlader at træffe bestemmelse om, at den pågældende skal tage ophold i Center Sandholm.

Det vil ligeledes tale imod, at Udlændingestyrelsen undlader at træffe bestemmelse om, at den pågældende skal tage ophold i Center Sandholm, hvis det vil være nødvendigt for politiet at anvende større ressourcer f.eks. til beskyttelse af udlændingen, såfremt denne ikke pålægges at opholde sig i Center Sandholm.

Det vil tillige kunne indgå i vurderingen, om udlændingen har en ægtefælle eller mindreårige børn her i landet. Dette forhold vil i almindelighed tale for, at Udlændingestyrelsen undlader at træffe afgørelse om, at udlændingen skal tage ophold i Center Sandholm. Det skal dog ikke tillægges betydning, såfremt der er fare for, at udlændingen vil skjule sig for myndighederne eller begå kriminalitet, eller hvis det vil være nødvendigt for politiet at anvende større ressourcer f.eks. til beskyttelse af udlændingen, såfremt denne ikke pålægges at opholde sig i Center Sandholm.

I de tilfælde, hvor Udlændingestyrelsen tillader, at en udlænding på såkaldt tålt ophold tager ophold uden for Center Sandholm, vil udlændingen - i lighed med de udlændinge, som pålægges at tage ophold i Center Sandholm - kunne pålægges at melde sig hos det stedlige politi som udgangspunkt hver 14. dag, jf. det ovenfor anførte om lovforslag nr. L 32. Efterkommer udlændingen gennem længere tid ikke en af politiet iværksat meldepligt, kan den pågældende - i lighed med de udlændinge, som pålægges at tage ophold i Center Sandholm - frihedsberøves.'

Bestemmelsen i § 42 a, stk. 8, blev ændret igen ved lov nr. 291 af 30. april 2003. Ændringsloven trådte i kraft den 1. maj 2003. Bestemmelserne i udlændingelovens § 42a, stk. 1, stk. 2, og stk. 8 havde herefter på tidspunktet for Udlændingestyrelsens afgørelse af 22. juli 2004, følgende ordlyd:

§ 42 a. En udlænding, der opholder sig her i landet og indgiver ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7, får udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen, indtil udlændingen meddeles opholdstilladelse, eller udlændingen udrejser eller udsendes, jfr. dog stk. 3 og 4 og § 43, stk. 1. En udlænding, som nævnt i 1. pkt., der er blevet meddelt opholdstilladelse i medfør af § 7, stk. 1 eller 2, § 9 b, § 9 c eller § 9 e, får udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen til og

med udgangen af den første hele måned efter tidspunktet for meddelelse af opholdstilladelse til udlændingen, jf. dog stk. 3 og 4.

Stk. 2. Har en udlænding, der ikke er omfattet af stk. 1 eller § 43, stk. 1, efter reglerne i kapitel 1 og 3-5 ikke ret til at opholde sig her i landet, får udlændingen udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen, hvis det er nødvendigt af hensyn til forsørgelsen af udlændingen, jf. dog stk. 3 og 4.

...

Stk. 8. Udlændingestyrelsen bestemmer, medmindre særlige grunde taler derimod, at en udlænding, der er meddelt afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, og en udlænding, der er udvist ved endelig dom efter §§ 22-24, og som ikke er varetægtsfængslet efter § 35, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted for de i stk. 1 og 2 nævnte udlændinge. Stk. 7, 2. pkt., finder tilsvarende anvendelse.'

Af forarbejderne til lov nr. 291 af 30. april 2003 fremgår bl.a. følgende vedrørende ændringen af § 42 a, stk. 8, og vedrørende ikrafttrædelsesbestemmelsen, jf. Folketingstidende 2002-2003, Tillæg A, s. 3918 f og s. 3928 f:

'Til nr. 24.

Efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, 1. pkt., bestemmer Udlændingestyrelsen, medmindre særlige grunde taler derimod, at en udlænding, der er meddelt afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7 eller 8 (asyl), men som ikke kan udsendes (tvangsmæssigt) af landet, jf. udlændingelovens § 31, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted for de udlændinge, der er omfattet af styrelsens underholdsforpligtelse, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 1 og 2. Bestemmelsen vedrører udlændinge med såkaldt tålt ophold her i landet.

...

Det fremgår af forarbejderne til udlændingelovens § 42 a, stk. 8, at Udlændingestyrelsen som udgangspunkt skal pålægge sådanne udlændinge at tage ophold i Center Sandholm, som er indhegnet, og hvor der er adgangskontrol og polititilstedeværelse. Det er endvidere i forarbejderne anført, hvornår Udlændingestyrelsen kan undlade at træffe bestemmelse om, at en sådan udlænding skal tage ophold i Center Sandholm. Der henvises til lovforslag nr. L 152 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love (Afskaffelse af de facto-flygtningebegrebet, effektivisering af asylsagsbehandlingen, skærpede betingelser for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse og stramning af betingelserne for familiesammenføring m.v.), s. 86 ff., jf. Folketingstidende 2001-2002, Tillæg A, sp. 3952.

Det fremgår heraf, at Udlændingestyrelsen efter udlændingelovens § 42 a, stk. 8, 1. pkt., vil kunne undlade at træffe afgørelse om, at sådanne udlændinge skal tage ophold i Center Sandholm, hvis særlige grunde taler derimod. Der er således en skønsmæssig adgang for Udlændingestyrelsen til at undlade at træffe en sådan afgørelse, hvorfor styrelsen i hvert enkelt tilfælde vil skulle vurdere, om særlige grunde taler derimod.

Det forudsættes endvidere, at Udlændingestyrelsen kun undlader at træffe afgørelse om, at en udlænding på såkaldt tålt ophold skal tage ophold i Center Sandholm, hvis det findes at være helt ubetænkeligt. Da det er et afgørende hensyn bag den foreslåede bestemmelse at sikre myndighedernes kendskab til de pågældende udlændinges opholdssted, skal det indgå i vurderingen, om der er fare for, at udlændingen vil skjule sig for myndighederne. Det skal endvidere indgå i vurderingen, om der er fare for, at den pågældende vil begå kriminalitet. Såvel udlændingens aktuelle som tidligere adfærd inddrages i vurderingen heraf. Er der således f.eks. tale om en udlænding, der tidligere gentagne gange har begået kriminalitet, vil dette tale imod, at Udlændingestyrelsen undlader at træffe bestemmelse om, at den pågældende skal tage ophold i Center Sandholm.

Det kan endvidere indgå i vurderingen, om udlændingen har en ægtefælle eller mindreårige børn her i landet.

Med den foreslåede ændring af § 42 a, stk. 8, 1. pkt., bliver udlændinge, der er udvist ved dom, og som ikke er varetægtsfængslede efter udlændingelovens § 35, omfattet af bestemmelsen.

Begrundelsen for, at udlændinge, der er udvist ved dom, og som ikke er varetægtsfængslede efter udlændingelovens § 35, skal kunne pålægges at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, er, at disse udlændinge - ligesom udlændinge på et såkaldt tålt ophold - er uønskede i Danmark. Det er derfor vigtigt at sikre, at politiet løbende har kendskab til sådanne udlændinges opholdssteder. I det omfang, sådanne udlændinge ikke er varetægtsfængslede efter udlændingelovens § 35, bør de pågældende således være indkvarteret i Center Sandholm.

Det forhold, at en udlænding udvist ved dom har en ægtefælle eller mindreårige børn her i landet, vil ikke - som det er tilfældet for udlændinge på såkaldt tålt ophold - i almindelighed tale for, at Udlændingestyrelsen undlader at træffe bestemmelse om, at udlændingen skal tage ophold i Center Sandholm. Dette gælder også, hvis den ved dom udviste udlænding har såkaldt tålt ophold her i landet. Baggrunden herfor er, at retten ved afgørelsen om udvisning har taget stilling til, hvorvidt de humanitære hensyn, som nævnt i udlændingelovens § 26, herunder udlændingens tilknytning til herboende personer, bør føre til, at der ikke træffes afgørelse om udvisning.

...

Til § 2.

...

De ved lovforslagets § 1, nr. 10 og 24, foreslåede bestemmelser om, at udlændinge udvist ved dom skal tage ophold i Center Sandholm og pålægges meldepligt, finder anvendelse på udlændinge, der den 1. maj 2003 er udvist ved dom, eller som fra og med 1. maj 2003 bliver udvist ved dom. Dette gælder uanset, hvornår de pågældende er blevet udvist ved dom.

Den foreslåede overgangsordning indebærer, at udlændinge, der fra og med 1. maj 2003 bliver løsladt efter afsoning af en straffedom, hvorved de pågældende tillige er blevet udvist, som udgangspunkt skal pålægges at tage ophold i Center Sandholm og pålægges meldepligt, hvis de ikke varetægtsfængsles efter udlændingelovens § 35.

Den foreslåede overgangsordning indebærer endvidere, at politiet skal gennemgå sagerne vedrørende udlændinge, der den 1. maj 2003 er udvist ved dom, som har afsonet straffen og ikke er varetægtsfængslet efter udlændingelovens § 35, og hvor udlændingen endnu ikke er udrejst, med henblik på at pålægge udlændingen meldepligt og indstille til Udlændingestyrelsen, om udlændingen skal pålægges at tage ophold i Center Sandholm.'

2. Udlændingestyrelsen afgørelse

Ifølge legalitetsprincippet skal forvaltningens virksomhed være legitimeret i en lov eller en anden anerkendt retskilde. Jo dybere en afgørelse griber ind i borgernes interessesfære, des sikrere må den retskildemæssige hjemmel være. Typisk kræves det at en afgørelse der pålægger borgeren en byrde, skal have utvetydig hjemmel i en lovbestemmelse. Se bl.a. Jon Andersen, m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 302f, og Jens Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), side 188f, og Bent Christensen, Opgaver, Hjemmel, Organisation, 2. udgave (1997), side 220f.

Det fremgår ikke af selve lovteksten i forbindelse med ændringen af bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a ved lov nr. 291 af 30. april 2003 at ændringen ikke kun havde betydning for de personer som efter den 1. maj 2003 blev udvist ved dom; men også for dem som tidligere var blevet udvist. Kun i lovforslagsbemærkningerne er det tilkendegivet at de nye regler også omfattede personer som tidligere var udvist ved dom.

Udlændingestyrelsen skal efter bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, træffe afgørelse om ophold i Center Sandholm 'medmindre særlige grunde taler derimod'. Der er ifølge forarbejderne tale om en skønsmæssig adgang for Udlændingestyrelsen til at undlade at træffe afgørelse om ophold i Center Sandholm hvor styrelsen i hvert enkelt tilfælde skal vurdere om der foreligger særlige grunde. I afgørelsen af 22. juli

2004 vurderede Udlændingestyrelsen at der ikke var sådanne særlige grunde. Styrelsen lagde i den forbindelse bl.a. vægt på lovforslagsbemærkningerne om at det forhold at en udlænding der er udvist ved dom, har en ægtefælle eller mindreårige børn her i landet, ikke i almindelighed vil tale for at Udlændingestyrelsen undlader at træffe bestemmelse om at udlændingen skal tage ophold i Center Sandholm, og at baggrunden herfor er at retten ved afgørelsen om udvisning har taget stilling til hvorvidt de humanitære hensyn som nævnt i udlændingelovens § 26, herunder udlændingens tilknytning til herboende personer, bør føre til at der ikke træffes afgørelse om udvisning.

Udlændingestyrelsen konstaterede desuden i forbindelse med afgørelsen at det forhold at (A) siden den 4. marts 2002 havde haft tilladelse til at bo privat hos sin hustru, ikke kunne ændre ved afgørelsen om flytning til Center Sandholm.

På tidspunktet for Udlændingestyrelsens afgørelse af 22. juli 2004 havde (A) siden sin løsladelse den 1. april 2002 haft tilladelse til at opholde sig hos sin hustru og sit barn, dvs. i mere end to år.

Der foreligger ikke i sagen oplysninger om at (A)'s tilladelse til at tage ophold hos sin hustru og sit barn skulle have givet politiet eller styrelsen anledning til nogen form for betænkeligheder.

Så vidt ses var den eneste årsag til at Udlændingestyrelsen den 22. juli 2004 traf afgørelse om at (A) skulle tage ophold i Center Sandholm, at det i forbindelse med ændringen af bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, ved lov nr. 291 af 30. april 2003 blev pålagt politiet at gennemgå sagerne vedrørende udlændinge der den 1. maj 2003 var udvist ved dom, og at Udlændingestyrelsen modtog en indstilling fra politiet i (A)'s sag.

Det følger af det ovenfor anførte at lovændringen også omfatter dem som den 1. maj 2003 allerede var udvist ved dom. Det følger imidlertid også at Udlændingestyrelsen (stadig) kan undlade at træffe afgørelse om ophold i Center Sandholm hvis der foreligger særlige omstændigheder.

Det fremgår af bemærkningerne i forarbejderne til lovændringen at de primært omtaler retsstillingen for udviste udlændinge som løslades efter lovens ikrafttræden den 1. maj 2003. For disse udlændinge skal styrelsen som altovervejende hovedregel bestemme at de skal tage ophold i Center Sandholm. For udviste udlændinge der er løsladt før den 1. maj 2003, er det i bemærkningerne alene anført at styrelsen skal tage stilling til om disse udlændinge skal tage ophold i Center Sandholm.

Der er hverken i lovteksten til ændringsloven eller i bemærkningerne her til i øvrigt anført noget om hvordan styrelsen skal forholde sig i forhold til udviste udlændinge der som (A) i en længere periode forud for lovændringens ikrafttræden har haft tilladelse til privat indkvartering, og hvor til-

ladelsen ikke på noget tidspunkt ses at have givet anledning til betænkeligheder. Det er navnlig ikke anført at forhold af denne karakter ikke skulle kunne anses for særlige grunde som taler imod at der træffes bestemmelse om at en udlænding skal tage ophold i Center Sandholm.

I forhold til en udlænding som i lang tid har haft tilladelse til privat indkvartering, må en afgørelse om at udlændingen skal tage ophold i Center Sandholm, betegnes som ganske indgribende. For at en myndighed kan træffe afgørelse af en så indgribende karakter, kræves en forholdsvis klar hjemmel, jf. ovenfor.

Lovændringen i 2003 (lov nr. 291 af 30. april 2003) og forarbejderne (Folketingstidende 2002-2003, Tillæg A, s. 3918 f) udgør efter min mening ikke i sig selv tilstrækkelig hjemmel til under de foreliggende omstændigheder at træffe en sådan afgørelse.

På den baggrund mener jeg at Udlændingestyrelsens afgørelse af 22. juli 2004 i (A)'s sag savner fornøden hjemmel.

Jeg har gjort Udlændingestyrelsen bekendt med min opfattelse og samtidig henstillet til styrelsen at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse i lyset af det jeg har anført.

Jeg beder Dem afvente Udlændingestyrelsens nye afgørelse før De tager stilling til om der er grundlag for at rette henvendelse til mig på ny."

Den 2. marts 2005 modtog jeg kopi af Udlændingestyrelsens nye afgørelse i sagen af 9. november 2004. Ved afgørelsen bestemte Udlændingestyrelsen at A med tilladelse fra styrelsen kunne genindlogere sig hos sin hustru. På den baggrund skrev jeg den 11. marts 2005 til Udlændingestyrelsen at jeg ikke foretog mig mere i sagen.