

Udskriftsdato: 14. december 2025

FOU nr 2016.27 (Gældende)

2016-27. Opholdspligt i Center Sandholm for udlænding på tålt ophold

Ministerium: Folketinget

2016-27. Opholdspligt i Center Sandholm for udlænding på tålt ophold

En advokat klagede over, at hans klient, der havde været på tålt ophold i Danmark siden 2007, fortsat var pålagt at bo i Center Sandholm.

Ombudsmanden undersøgte sagen og nåede frem til, at det måtte anses for tvivlsomt, om det fortsat var proportionalt at kræve, at udlændingen skulle opholde sig i centret.

Ombudsmanden mente dog, at det var rigtigst at overlade den endelige vurdering af sagen til domstolene, og efter henstilling fra ombudsmanden gav Civilstyrelsen udlændingen fri proces til at få Udlændingestyrelsens afgørelse om opholdspligt behandlet ved retten.

(Sag nr. 15/02493)

Herunder gengives ombudsmandens brev af 18. april 2016 til Udlændingestyrelsen efterfulgt af en sagsfremstilling:

Sagen drejer sig om en statsborger fra X-land, A, der er født i 1971, og som i 2000 indrejste i Danmark og blev meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2 (asyl).

Baggrunden var en episode, hvor A (...).

I 2004 blev A på sin arbejdsplads involveret i en voldsepisode, og han blev i den sammenhæng i 2005 af Vestre Landsret og Højesteret idømt syv års fængsel for overtrædelse af straffelovens § 246, jf. § 245, stk. 1 (vold med døden til følge). Han blev samtidig udvist af Danmark med indrejseforbud for bestandigt.

A har herefter været på tålt ophold i Danmark siden 2007, hvor Flygtningenævnet (første gang) traf afgørelse om, at han fortsat var omfattet af § 7, stk. 2, i udlændingeloven. Efter afsoning af sin fængselsstraf har A siden september 2008 været pålagt opholdspligt i Center Sandholm samt meldepligt.

A har en ægtefælle fra X-land, som han var gift med inden indrejsen i Danmark, og som også har asyl her i landet. Parret har to børn, som er født i 2009 og 2013. Ægtefællen er (uddannet som...) og har sammen med børnene bopæl i Y-by.

Den 7. maj 2015 traf Udlændingestyrelsen afgørelse om, at A fortsat skulle være pålagt opholdspligt i Center Sandholm, og den 29. maj 2015 klagede A's advokat til mig over afgørelsen. Den 19. august 2015 bad jeg Udlændingestyrelsen om en udtalelse på baggrund af klagen.

Styrelsens udtalelse forelå den 21. september 2015. Den 28. oktober 2015 bad jeg styrelsen om en supplerende udtalelse. Jeg modtog styrelsens supplerende udtalelse den 21. december 2015.

A's advokat oplyste den 4. januar 2016, at han ikke havde yderligere bemærkninger i sagen.

Den 4. februar 2016 traf Udlændingestyrelsen igen afgørelse om, at A fortsat har pligt til at opholde sig i Center Sandholm. På grund af oplysninger i afgørelsen om, at A i flere tilfælde var registreret udeblevet fra centret, indhentede jeg efterfølgende yderligere bemærkninger fra advokaten og Udlændingestyrelsen.

For nærmere oplysninger om faktum i sagen og indholdet af min brevveksling med Udlændingestyrelsen henviser jeg til den vedlagte sagsfremstilling.

Som sagen om A's fortsatte opholdspligt i Center Sandholm herefter er oplyst, bemærker jeg følgende:

1. Retsgrundlaget

§ 42 a, stk. 9, i udlændingeloven har følgende ordlyd:

”Stk. 9. Udlændingestyrelsen bestemmer, medmindre særlige grunde taler derimod, at en udlænding, hvis opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, er bortfaldet, jf. § 32, stk. 1, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, en udlænding, der har fået afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, 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, 4. pkt., finder tilsvarende anvendelse.”

Af forarbejderne til lov nr. 1397 af 27. december 2008 om ændring af udlændingeloven fremgår bl.a. følgende om bestemmelsen i lovens § 42 a, stk. 8 (nu stk. 9), jf. lovforslag nr. L 69, fremsat den 13. november 2008, pkt. 3.1:

”Det forudsættes, at Udlændingesservice kun undlader at træffe afgørelse om, at en udlænding på tålt ophold skal tage ophold i Center Sandholm, hvis det i det konkrete tilfælde findes at være helt ubetænkeligt. Da det er et afgørende hensyn bag bestemmelsen 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. Det vil således kun undtagelsesvist komme på tale, at Udlændingesservice ikke træffer afgørelse om, at den pågældende udlænding skal tage ophold i Center Sandholm.”

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget omtales under pkt. 4 endvidere forholdet til Danmarks internationale forpligtelser:

”De foreslåede bestemmelser om at skærpe meldepligten samt styrke kontrollen med, at påbuddet om at tage ophold i Center Sandholm overholdes, vil være et indgreb, der er omfattet af artikel 2 (om frihed til valg af opholdssted) i 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det følger af den nævnte bestemmelse, at enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, inden for dette skal have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted. Beskyttelsen omfatter også udlændinge, herunder udlændinge, der er på tålt ophold. Retten er dog ikke absolut, idet der kan gøres indgreb i denne ret, hvis det er i ’overensstemmelse med loven’ og er nødvendigt i et demokratisk samfund af

hensyn til bl.a. den nationale sikkerhed og den offentlige orden. Det indebærer bl.a., at indgrebet skal være proportionalt i hvert enkelt tilfælde.

Forslagene varetager hensynet til den nationale sikkerhed og den offentlige orden og må som udgangspunkt anses for proportionale, idet det – for at sikre de pågældende personers tilstedeværelse med henblik på udsendelse – kan være vanskeligt at pege på mindre indgribende foranstaltninger. Da proportionalitetsbetingelsen løbende skal være opfyldt, kan det med tiden blive vanskeligere at begrunde sådanne indgreb, f.eks. hvis det viser sig fortsat at være umuligt at udsende den pågældende. Det bemærkes, at afgørelser om meldepligt og påbud om ophold vil kunne indbringes for domstolene efter grundlovens § 63. 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. ”

2. Hensynet til den offentlige orden

2.1. I udtalelse af 21. september 2015 erklærede Udlændingestyrelsen sig enig i, at der på nuværende tidspunkt ikke er omstændigheder i sagen, der indikerer, at der er væsentlig risiko for, at A vil skjule sig for myndighederne eller begå ny kriminalitet.

Styrelsen anførte samtidig, at disse hensyn heller ikke havde været afgørende for styrelsens afgørelse af 7. maj 2015 om fortsat opholdspligt for A i Center Sandholm.

Det var derimod ifølge styrelsen indgået med afgørende vægt, at påbuddet om opholdspligt i den foreliggende sag efter styrelsens vurdering i nødvendigt omfang varetager hensynet til den offentlige orden og det i den henseende bagvedliggende hensyn til at sikre den pågældendes tilstedeværelse med henblik på udsendelse.

2.2. Det er således et centralt spørgsmål, om hensynet til den offentlige orden – når det må lægges til grund, at der ikke er relevant risiko for, at udlændingen vil skjule sig for myndighederne, herunder tilside-sætte meldepligten, eller begå ny kriminalitet – selvstændigt kan begrunde en afgørelse om opholdspligt i Center Sandholm.

Jeg rejste spørgsmålet om den selvstændige betydning af hensynet til den offentlige orden (karakteren af den begåede kriminalitet og den idømte straf) i mine høringsbreve af 19. august og 28. oktober 2015. Jeg bad således i mit brev af 28. oktober 2015 bl.a. styrelsen om at tage stilling til, om kriminalitetens art og den idømte straf på nuværende tidspunkt – hvor straffen er afsonet, og der efter det oplyste ikke er væsentlig risiko for ny kriminalitet – kan tillægges afgørende vægt.

Jeg bad herunder styrelsen om – helt konkret – at oplyse, hvori den ”ægte interesse”, som var omtalt i styrelsens udtalelse af 21. september 2015, bestod.

2.3. Styrelsen henviste i sagen til de lovforarbejder, som jeg har gengivet ovenfor under pkt. 1. Styrelsen henviste endvidere til, at det af præmisserne i Højesterets dom af 1. juni 2012 i Karkavandi-sagen (Ugeskrift for Retsvæsen 2012.2874 H) under henvisning til praksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fremgår, at selv om et indgreb i bevægelsesfriheden i begyndelsen er berettiget, kan den automatiske udstrækning over en længere periode føre til, at indgrebet bliver uproportionalt.

Styrelsen anførte videre, at Højesteret i den forbindelse henviste til, at begrænsninger i bevægelsesfriheden alene kan retfærdiggøres i en given sag, hvis der er klare indikationer af en ægte offentlig interesse, som vejer tungere end individets ret til bevægelsesfrihed.

I forlængelse heraf tillagde styrelsen det afgørende betydning, at der fortsat fandtes at være et efter omstændighederne – navnlig karakteren af den begåede kriminalitet og den idømte straf – rimeligt grundlag for opholdspligt af hensyn til den offentlige orden. Styrelsen fandt, at omstændighederne i sagen retfærdiggør vurderingen af, at der er klare indikationer af en ægte offentlig interesse, som vejer tungere end A's ret til bevægelsesfrihed.

I sin supplerende udtalelse af 21. december 2015 har Udlændingestyrelsen fastholdt sin opfattelse.

Styrelsen har endvidere under sagen peget på, at alternativet til opholdspligt i Center Sandholm efter gældende ret ikke er et påbud om opholdspligt uden for indkvarteringssystemet (f.eks. på ægtefællens bopæl), men at undlade at træffe afgørelse om opholdspligt. Styrelsen anførte samtidig i sin udtalelse af 21. september 2015, at den omstændighed, at personer på tålt ophold med opholdspligt kan søge om tilladelse til overnatning uden for Center Sandholm – f.eks. i forbindelse med weekendophold hos familien – ligeledes er af betydning for proportionalitetsvurderingen.

A havde på daværende tidspunkt ikke siden 2010 gjort brug af muligheden for at overnatte uden for Center Sandholm efter tilladelse fra styrelsen.

2.4. Efter det, som styrelsen har anført – og på baggrund af de foreliggende oplysninger om A's forhold – fremstår det efter min opfattelse tvivlsomt, om hensynet til den offentlige orden, herunder særligt karakteren af den begåede kriminalitet og den idømte straf, på nuværende tidspunkt fortsat selvstændigt kan begrunde A's opholdspligt i Center Sandholm.

Jeg bemærker i den forbindelse, at en række oplysninger i sagen kan tale for det modsatte resultat:

Efter ordlyden af bemærkningerne til lovforslag nr. L 69, pkt. 3.1, som er gengivet ovenfor under pkt. 1, ”skal” det indgå i vurderingen af, om en udlænding skal pålægges opholdspligt, om der er fare for, at den pågældende vil skjule sig for myndighederne eller begå kriminalitet.

I den foreliggende sag er det bl.a. oplyst, at A's kriminalitet var en enkeltstående forbrydelse, som ikke havde tilknytning til organiseret kriminalitet, og der foreligger ikke oplysninger om, at A forud for indrejsen i Danmark har været straffet i X-land. Det er desuden oplyst, at han med ganske få undtagelser har opfyldt sin meldepligt, jf. nærmere nedenfor under pkt. 3.

Ud over det allerede anførte, hvorefter der ikke kan antages at være risiko for, at A vil skjule sig for myndighederne eller begå kriminalitet, hvis opholdspligten bringes til ophør, og hans næsten fuldstændige

overholdelse af meldepligten skal jeg også pege på, at den kriminalitet, som A blev dømt for, ikke var terrorrelateret e.l., og at han ikke – som sagen er oplyst for mig – kan antages at være til fare for den nationale sikkerhed.

Jeg har endvidere noteret mig, at justitsministeren i sit svar af 4. maj 2015 på spørgsmål nr. 524 (Alm. del) fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik har udtalt, at "[d]et er Justitsministeriets opfattelse, at det bærende hensyn bag reglerne om opholdspligt og meldepligt for udlændinge på tålt ophold er at sikre, at myndighederne løbende har kendskab til de pågældendes opholdssted, så der kan ske udsendelse, så snart muligheden herfor måtte opstå. Reglerne har efter Justitsministeriets opfattelse derimod ikke til formål at motivere de pågældende udlændinge til at medvirke til en frivillig udrejse af landet. Der ligger således ikke et sådant motivationsfremmende formål bag ordningen (...)".

3. Betydningen af meldepligten

3.1. Styrelsen har i udtalelsen af 21. september 2015 oplyst, at hensynet til den offentlige orden tilsiger, at der løbende er kontrol med, at A overholder påbuddet om at opholde sig på et bestemt indkvarteringssted, og at en sådan løbende kontrol ikke kan gennemføres uden for Center Sandholm.

Det står mig ikke klart, om styrelsen hermed mener, at den løbende kontrol med A's opholdssted kun kan foregå i Center Sandholm (og ikke f.eks. på ægtefællens bopæl), eller om styrelsen mener, at den løbende kontrol med A's opholdssted ikke kan varetages udelukkende ved meldepligt.

3.2. Det er i den forbindelse uklart for mig, hvilken betydning de oplysninger om meldepligtens overholdelse, som styrelsen indhenter fra Rigspolitiet forud for hver halvårlig revurdering af opholdspligten, har for styrelsens afgørelser om fortsat opholdspligt, hvis styrelsen skal forstås sådan, at den løbende kontrol med en udlændings opholdssted under ingen omstændigheder kan gennemføres uden samtidig opholdspligt i Center Sandholm.

Jeg bemærker i den forbindelse, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslag nr. L 69, pkt. 2.2, om forslag til skærpelse af meldepligt samt forhøjelse af strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt, at det efter regeringens opfattelse "ikke [er] tilstrækkeligt til løbende at sikre, at politiet har kendskab til de pågældende udlændinges opholdssted, at de kun skal melde sig til politiet ugentligt eller hver 14. dag. Hensynet til den nationale sikkerhed og den offentlige orden tilsiger, at sådanne udlændinge underlægges en skærpet meldepligt. Der skal således sikres politiet mulighed for i langt højere grad, end tilfældet er i dag, at få en helt aktuel viden om de pågældendes opholdssted, herunder for at kunne udsende de pågældende straks, når muligheden herfor måtte opstå".

Det synes herved at kunne være forudsat, at den skærpede meldepligt i visse tilfælde kan anses for en tilstrækkelig fremgangsmåde til at sikre myndighederne aktuel viden om en udlændings opholdssted.

Det fremgår endvidere af pkt. 4 i de nævnte forarbejder, at forslagene (om skærpet meldepligt og styrket kontrol med overholdelsen af opholdspåbud) varetager hensynet til den nationale sikkerhed og den

offentlige orden, og at de som udgangspunkt må anses for proportionale, idet det kan være vanskeligt at pege på mindre indgribende foranstaltninger.

Jeg bemærker herved, at meldepligt umiddelbart må anses for en ”mindre indgribende foranstaltning” i forhold til opholdspligt i Center Sandholm, og at meldepligten måske netop i et tilfælde som det foreliggende – hvor det må lægges til grund, at der ikke er risiko for, at udlændingen vil skjule sig eller begå ny kriminalitet – vil kunne varetage hensynet til den offentlige orden (og den nationale sikkerhed).

3.3. Det kan således efter min opfattelse ikke udelukkes, at hensynet til den offentlige orden (og det bagvedliggende hensyn til at sikre den pågældendes tilstedeværelse med henblik på udsendelse) vil kunne tilgodeses udelukkende ved pålæg om – eventuelt hyppige – fremmøder hos politiet. Det er efter min mening også af denne grund tvivlsomt, om proportionalitetskravet fortsat kan anses for opfyldt i relation til A’s opholdspligt.

Jeg bemærker i øvrigt, at jeg er opmærksom på, at det fremgår af styrelsens afgørelse af 4. februar 2016 om fortsat opholdspligt i Center Sandholm, at A i flere tilfælde siden styrelsens afgørelse af 7. maj 2015 er registreret udeblevet fra centret.

Det fremgår dog af styrelsens supplerende udtalelse af 9. marts 2016, at styrelsen ikke har tillagt disse oplysninger betydning for styrelsens senere afgørelse af 4. februar 2016, idet der ikke er taget endelig stilling til, om der er sket overtrædelse af opholdspligten.

4. Inddragelse af en prognose for udsendelsesmulighederne

4.1. Sagen har endvidere givet mig anledning til at rejse spørgsmålet om den retlige relevans af en fremadrettet prognose for A’s udsendelsesmuligheder.

I mit høringsbrev af 19. august 2015 bad jeg styrelsen om at komme nærmere ind på, hvilken betydning det måtte have for vurderingen af A’s sag, at der ikke er reel udsigt til – hverken på nuværende tidspunkt eller på længere sigt – at han kan udsendes af Danmark, og at der dermed ikke er noget behov for at sikre hans tilstedeværelse med henblik på udsendelse. Jeg henviste i den forbindelse bl.a. til Flygtningenævnets afgørelse af 3. april 2012.

Af nævnets afgørelse fremgik det, at nævnet ved vurderingen af, at A isoleret opfyldte betingelserne for opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2, lagde vægt på, at ”klageren uanset den lange tid må formodes fortsat at være i en risiko for efterstræbelse (...). Nævnet har herved lagt vægt på klagerens etnicitet (...) og baggrundsuplysningerne om (...). Nævnet lægger herved vægt på, at der er tale om så voldsomme begivenheder, at dette i sig selv taler for, at (...) fortsat vil bestå uanset det lange tidsforløb”.

I mit supplerende høringsbrev af 28. oktober 2015 henviste jeg yderligere til, at Højesteret i Karkavandisagen anførte, at der ved proportionalitetsvurderingen også måtte lægges vægt på, ”at der efter det oplyste fortsat ikke er udsigt til, at udvisningen (...) kan effektueres (...)”.

Jeg pegede samtidig på, at styrelsen i et brev af 24. september 2015 til advokaten under henvisning til dommen havde anført, at styrelsen i forbindelse med den forestående halvårslige vurdering af, om opholdspligten skulle fastholdes eller ophæves, ville lægge vægt på, om der var udsigt til, at der kunne ske udsendelse af Danmark.

4.2. Udlændingestyrelsen anførte i sin udtalelse af 21. september 2015, at styrelsen ikke kunne tilslutte sig min vurdering af, at der hverken nu eller på længere sigt er reel udsigt til, at A kan udsendes af Danmark, og at der dermed ikke er noget behov for at sikre hans tilstedeværelse med henblik på udsendelse.

Styrelsen var enig i, at det har betydning for proportionalitetsvurderingen i relation til opholdspligten, at det fortsat har vist sig umuligt at udsende en person på tålt ophold. Styrelsen var derimod ikke af den opfattelse, at der skal anlægges en mere "hypotetisk præget vurdering" af, om dette også på længere sigt vil gøre sig gældende. Styrelsen vil fortsat vurdere mulighederne for udsendelse af A hvert halve år, jf. udlændingelovens § 49 b, stk. 1, og om opholdspligten er proportional. I denne vurdering vil det indgå, at det fortsat har vist sig umuligt at udsende den pågældende.

Styrelsen har endvidere i sin supplerende udtalelse af 21. december 2015 redegjort for sin forståelse af Flygtningenævnets afgørelse af 3. april 2012. Styrelsen forstår afgørelsen bl.a. sådan, at nævnet ikke har foretaget en fremadrettet endegyldig vurdering af (baggrunden for A's krav på asyl), og at ordvalget "at (...) fortsat vil bestå" alene udtrykker, at den hermed forbundne risiko stadig er aktuel på afgørelsestidspunktet.

4.3. Jeg forstår – som anført i mit brev af 28. oktober 2015 – styrelsen sådan, at styrelsen ved sin halvårslige bedømmelse af, om opholdspligten i Center Sandholm fortsat må anses for proportional ("nødvendig"), jf. artikel 2, stk. 3, i Tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, alene inddrager en bagudrettet konstatering af, at det fortsat har været umuligt at udsende A.

Det er imidlertid efter min opfattelse forbundet med tvivl, om bedømmelsen af, om A's opholdspligt i Center Sandholm fortsat kan anses for proportional, kan foretages uden nogen form for inddragelse af en vurdering af mulighederne for fremtidigt at udsende ham.

Det fremgår således af bemærkningerne til lovforslaget, at der i proportionalitetsvurderingen bl.a. ligger, 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. Heraf synes det omvendt at måtte følge, at hensynet til at sikre en udlændings tilstedeværelse med henblik på udsendelse tilsvarende kan svækkes i tilfælde, hvor der er ringe eller ingen udsigt til, at den pågældende på noget senere tidspunkt vil kunne udsendes.

Jeg henviser endvidere fortsat til de ovenfor angivne citater fra henholdsvis Flygtningenævnets afgørelse af 3. april 2012 (vedrørende fortsat opfyldelse af betingelserne for opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2) og særligt Højesterets dom i Karkavandi-sagen, der efter min opfattelse mest nærliggende må forstås således, at den inddrager prognoser for de fremtidige udsendelsesmuligheder i vurderingen af proportionalitetsspørgsmålet.

5. Eksempler på ophør af udsendelseshindringer

5.1. I sin supplerende udtalelse af 21. december 2015 har styrelsen besvaret mit spørgsmål om eksempler på, at risikoen (ved hjemrejse) i en situation som den foreliggende og i et land som X-land er ophørt – med den konsekvens, at man har kunnet iværksætte udsendelser/udvisninger fra Danmark til det pågældende land.

Styrelsen har bl.a. henvist til justitsministerens svar af 4. maj 2015 på spørgsmål nr. 520 (Alm. del) fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik. Heraf fremgår det bl.a., at Rigspolitiet havde identificeret 11 sager, hvor Flygtningenævnet har stadfæstet Udlændingestyrelsens afgørelse om, at en udlænding, der har været på tålt ophold, vil kunne udsendes tvangsmæssigt til sit hjemland.

De 11 sager fordeler sig med fem sager i 2003-2007 og seks sager i 2014 og 2015. Udlændingene i de fem sager fra 2003 til 2007 er af forskellige nationaliteter, mens udlændingene i de seks sager fra 2014 og 2015 alle er statsborgere i Somalia.

5.2. Jeg bemærker i den forbindelse, at det fremgår af justitsministerens besvarelse af 29. oktober 2014 af udvalgets spørgsmål nr. 810 (Alm. del), at Flygtningenævnet i efteråret 2013 på baggrund af en forbedring af de generelle forhold i og omkring Mogadishu ændrede praksis, så der ikke længere kunne gives asyl alene med henvisning til de generelle forhold i Somalia. Udlændingestyrelsen traf herefter i fire sager afgørelse om, at der kunne ske udsendelse, og afgørelserne blev efterfølgende stadfæstet af Flygtningenævnet.

Jeg må derfor lægge til grund, at afgørelserne i hvert fald i fire af de seks sager fra 2014 og 2015 har baggrund i generelt ændrede forhold i hjemlandet (Somalia). Den ændrede vurdering af udsendelsesmuligheden i disse sager synes således ikke at have været begrundet i ændringer i den enkelte udlændings individuelle omstændigheder.

Sagerne er dermed efter min vurdering ikke umiddelbart sammenlignelige med A's sag.

6. Sammenfatning

6.1. Som jeg har redegjort for, finder jeg, at styrelsens afgørelse af 7. maj 2015 om A's fortsatte opholdspligt i Center Sandholm på flere punkter må give anledning til tvivl.

Det fremgår af forarbejderne til (nu) udlændingelovens § 49 a, stk. 9, at det – da proportionalitetsbetingelsen løbende skal være opfyldt – med tiden kan blive vanskeligere at begrunde indgreb (i friheden til valg af opholdssted, jf. artikel 2, stk. 3, i Tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention), f.eks. hvis det viser sig fortsat at være umuligt at udsende den pågældende.

Efter min opfattelse er det således bl.a. tvivlsomt, om hensynet til den offentlige orden fortsat selvstændigt og i lyset af de oplysninger i sagen, der trækker i modsat retning, kan begrunde opholdspligten, jf. pkt. 2 ovenfor.

Jeg bemærker i den forbindelse bl.a., at A på nuværende tidspunkt har tilbragt mere end 7½ år i Center Sandholm, og at der – ubestridt – ikke synes at foreligge nogen relevant risiko for ny kriminalitet. Jeg skal desuden pege på, at A's kriminalitet ikke var terrorrelateret, og at han ikke kan antages at udgøre en risiko for den nationale sikkerhed.

6.2. Det kan endvidere give mig anledning til tvivl, at der efter styrelsens opfattelse i A's tilfælde stadig anses at være behov for at opretholde både opholdspligt og meldepligt (pkt. 3 ovenfor).

A har således som bekendt stort set undtagelsesfrit overholdt sin meldepligt tre gange om ugen. Man kan derfor rejse spørgsmålet, om ikke meldepligten på nuværende tidspunkt som eneste foranstaltning kan udgøre et mindre indgribende og tilstrækkeligt middel til at sikre myndighedernes kendskab til A's opholdssted, hvis der måtte vise sig mulighed for at udsende ham til hjemlandet. Jeg bemærker igen, at det – som sagen er oplyst – er ubestridt, at der ikke er grund til at antage, at han vil skjule sig for myndighederne. Yderligere har styrelsen ikke på min forespørgsel fremdraget eksempler på ophør af individuelle udsendelseshindringer svarende til de i denne sag foreliggende (pkt. 5 ovenfor).

Jeg bemærker i denne forbindelse – som også nævnt ovenfor under pkt. 3 – at jeg er opmærksom på, at der i forbindelse med styrelsens seneste afgørelse af 4. februar 2016 om fortsat opholdspligt i Center Sandholm er rejst et spørgsmål om, hvorvidt A i nogle tilfælde efter styrelsens afgørelse af 7. maj 2015 har tilsidesat sin opholdspligt.

Jeg har dog samtidig noteret mig, at dette forhold ikke har været til hinder for, at styrelsen den 18. marts 2016 har givet tilladelse til, at A måtte overnatte hos ægtefællen fra den 18. marts 2016 til den 20. marts 2016 og derefter hver anden weekend i en periode på tre måneder.

Jeg bemærker endvidere, at den usikkerhed, som gør sig gældende vedrørende den fortsatte opfyldelse af proportionalitetsbetingelsen i sagen, efter min opfattelse samlet set fortsat vil være til stede, selv hvis det måtte blive fastslået, at A er udeblevet fra centret i de af styrelsen angivne tidsrum.

6.3. Herudover er det efter min opfattelse usikkert, om bedømmelsen af, om opholdspligten for A (fortsat) er proportional, kan foretages uden at inddrage en prognose for de fremtidige udsendelsesmuligheder.

Ud over det, som jeg har anført ovenfor under pkt. 4, henviser jeg i denne sammenhæng til, at der ikke i sagen er oplyst eksempler på, at individuelle udsendelseshindringer i form af (...) eller lignende er ophørt med den konsekvens, at den pågældende udlænding har kunnet udsendes.

7. Konklusion

Samlet set finder jeg på baggrund af det anførte, at det må anses for tvivlsomt, om proportionalitetskravet i relation til opholdspligt i Center Sandholm fortsat er opfyldt i A's sag.

Jeg finder det imidlertid rigtigst – bl.a. i forlængelse af Karkavandi-sagen – om nødvendigt at overlade den endelige vurdering af spørgsmålet til domstolene.

Jeg vil derfor være indstillet på efter § 23 i ombudsmandsloven at henstille, at der meddeles fri proces til prøvelse af spørgsmålet om hans fortsatte opholdspligt i Center Sandholm.

Inden jeg træffer endelig beslutning, bør Udlændingestyrelsen have lejlighed til at fremkomme med styrelsens eventuelle supplerende bemærkninger i sagen.

Jeg skal derfor venligst anmode styrelsen om at sende mig sådanne eventuelle bemærkninger **senest den 18. maj 2016**.

Den 18. maj 2016 meddelte Udlændingestyrelsen, at styrelsen ikke havde yderligere bemærkninger, og den 31. maj 2016 henstillede jeg til Civilstyrelsen, at der blev meddelt A fri proces til anlæggelse af retssag mod Udlændingestyrelsen.

Den 6. juni 2016 orienterede Civilstyrelsen mig om, at styrelsen samme dag havde givet A fri proces.

Sagsfremstilling

A, der er statsborger i X-land, er født den (...) 1971. Han indrejste i Danmark den 23. januar 2000 og blev den 28. november 2000 af Udlændingesservice meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2.

Den 10. februar 2005 blev han af Vestre Landsret idømt syv års fængsel for overtrædelse af straffelovens § 246, jf. § 245, stk. 1, og udvist af Danmark med indrejseforbud for bestandigt. Dommen blev den 19. august 2005 stadfæstet af Højesteret.

Den 11. december 2007 og den 3. april 2012 traf Flygtningenævnet beslutning om, at A var omfattet af § 7, stk. 2, i udlændingeloven, men at han var udelukket fra at få opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 10, stk. 3. Flygtningenævnet traf samtidig beslutning om, at A skulle udrejse af Danmark, men at han, hvis han ikke rejste ud frivilligt, ikke kunne sendes ud ved brug af tvang til X-land eller til et land, hvor han ikke var beskyttet mod at blive sendt videre til X-land, jf. udlændingelovens § 31, stk. 1 og stk. 2, 1. pkt.

A har således været på tålt ophold i Danmark siden den 11. december 2007.

Den 19. august 2008 besluttede Udlændingestyrelsen, at A skulle tage ophold i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 8 (nu stk. 9), fordi han var på tålt ophold i Danmark.

A blev løsladt den 16. september 2008 efter afsoning af sin fængselsstraf, og han blev ved løsladelsen indkvarteret i centret.

Den 16. februar 2009, 30. januar 2013, 15. november 2013 og 26. september 2014 traf Udlændingestyrelsen afgørelser om, at A fortsat skulle have opholdspligt i Center Sandholm.

Den 5. november 2014 klagede advokat B til mig over Udlændingestyrelsens beslutning af 26. september 2014 om fortsat opholdspligt for hans klient i Center Sandholm, og den 23. januar 2015 sendte jeg klagen videre til Udlændingestyrelsen, med henblik på at styrelsen, når den traf ny afgørelse i sagen om opholdspligt, inddrog de forhold, som var omtalt i klagen, og de forhold, som jeg havde peget på over for styrelsen.

Den 7. maj 2015 traf Udlændingestyrelsen igen afgørelse om fortsat opholdspligt i Center Sandholm for A.

Den 29. maj 2015 skrev advokaten til mig på ny, og den 19. august 2015 bad jeg Udlændingestyrelsen om en udtalelse om sagen. Jeg skrev bl.a. følgende:

”Ud over det, som advokat B i øvrigt har anført i klagen, beder jeg om, at Udlændingestyrelsen i sin udtalelse særligt forholder sig til følgende:

Udlændingestyrelsen har i afgørelsen af 7. maj 2015 henvist til bemærkningerne til lovforslag nr. L 69, fremsat den 13. november 2008, om ændring af udlændingeloven (Skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted samt forhøjelse af strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted). Styrelsen har særligt peget på, at det i bemærkningerne forudsættes, at styrelsen kun undlader at træffe afgørelse om, at en udlænding på tålt ophold skal tage ophold i Center Sandholm, hvis det i det konkrete tilfælde findes at være helt ubetænkeligt.

Styrelsen har endvidere henvist til, at det fremgår af bemærkningerne, at det er et afgørende hensyn at sikre myndighedernes kendskab til de pågældende udlændinges opholdssted. I vurderingen heraf skal det indgå, om der er fare for, at udlændingen vil skjule sig for myndighederne, og om der er fare for, at den pågældende vil begå kriminalitet. Det vil således kun undtagelsesvis komme på tale, at styrelsen ikke træffer afgørelse om, at den pågældende udlænding skal tage ophold i Center Sandholm.

Endelig har styrelsen henvist til, at det af bemærkningerne fremgår, at et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted varetager hensynet til den nationale sikkerhed og den offentlige orden og som udgangspunkt må anses for proportionalt, idet det – for at sikre de pågældende personers tilstedeværelse med henblik på udsendelse – kan være vanskeligt at pege på mindre indgribende foranstaltninger.

1. Det afgørende hensyn bag bestemmelsen i (nu) udlændingelovens § 42 a, stk. 9, er således at sikre myndighedernes kendskab til udlændingens opholdssted med henblik på udsendelse. Ved vurderingen af,

om varetagelsen af dette hensyn kræver, at udlændingen pålægges opholdspligt, skal inddrages risikoen for, dels at udlændingen vil skjule sig for myndighederne, dels at udlændingen vil begå kriminalitet.

Det fremgår af sagen, at A har en ægtefælle fra X-land, som han var gift med inden indrejsen i Danmark, og som også har opholdstilladelse her i landet efter udlændingelovens § 7, stk. 2. Parret har to børn, der er født i 2009 og 2013. Ægtefællen er uddannet (...) og har sammen med børnene bopæl i Y-by. Det er i forbindelse med sagen oplyst, at A – hvis pligten til at opholde sig i Center Sandholm ophæves – ønsker at tage ophold sammen med ægtefællen.

Det er desuden oplyst, at A, der er pålagt meldepligt tre gange ugentligt i Center Sandholm, siden han den 16. september 2008 blev indkvarteret i Center Sandholm alene har været registreret udeblevet i en enkelt periode på fire dage i 2009, og at han i perioden fra den 10. juni 2013 til 26. september 2014 har overholdt sin meldepligt alle dage bortset fra tre enkelte dage. De tre gange, hvor han ikke har overholdt meldepligten, skyldes ifølge det oplyste bl.a. hans søns fødsel.

Endvidere havde han indtil den 12. november 2014 overholdt sin meldepligt alle dage i 2014.

For så vidt angår risikoen for, at A vil begå ny kriminalitet, hvis pligten til at opholde sig i Center Sandholm ophæves, er det i klagen oplyst, at han ikke siden sin indrejse i Danmark i januar 2000 er straffet for andre forhold end den enkeltstående forbrydelse, som han begik i januar 2004. Der var ikke tale om organiseret kriminalitet. Endvidere foreligger der ikke oplysninger om, at A forud for indrejsen i Danmark har været straffet i X-land.

Risikoen for, at A, hvis indkvarteringspligten i Center Sandholm ophæves, vil forsøge at skjule sig for myndighederne eller begå ny kriminalitet, kan på baggrund af disse oplysninger på nuværende tidspunkt efter min umiddelbare opfattelse ikke tillægges nævneværdig vægt.

Jeg beder om Udlændingestyrelsens bemærkninger hertil.

2. Udlændingestyrelsen har i sin afgørelse af 7. maj 2015 endvidere vurderet, at A's opholdspligt fortsat opfylder det krav om proportionalitet, som er indeholdt i udtrykket 'nødvendige' i artikel 2, stk. 3 (om frihed til valg af opholdssted) i Tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Styrelsen har i den forbindelse bl.a. tillagt det vægt, at der fortsat findes at være et efter omstændighederne, navnlig karakteren af kriminaliteten og den idømte straf, rimeligt grundlag for opholdspligt af hensyn til at sikre tilstedeværelse med henblik på eventuel udsendelse, og at Udlændingestyrelsen fortsat halvårligt foretager en vurdering af de aktuelle udsendelsesmuligheder i A's sag.

Styrelsen har i den forbindelse bemærket, at hensynet til den offentlige orden tilsiger, at der løbende er kontrol med, at A overholder påbud om at opholde sig på et bestemt indkvarteringssted, og at en sådan løbende kontrol, der omfatter grupper af personer på tålt ophold med opholdspligt i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 10, ikke kan gennemføres uden for Center Sandholm (eller et andet bestemt indkvarteringssted), herunder på A's ægtefælles adresse.

Det forhold, at der konkret måtte være mulighed for, eventuelt ved meldepligt, at give myndighederne viden om A's opholdssted uden for Center Sandholm, f.eks. hos ægtefællen, kan således efter styrelsens opfattelse ikke i sig selv begrunde en ophævelse af A's opholdspligt. Dette sikrer således ikke myndighe-

dernes kendskab til eller kontrol med hans opholdssted i overensstemmelse med udlændingelovens § 42 a, stk. 10.

Jeg må forstå Udlændingestyrelsen sådan, at det er styrelsens opfattelse, at hensynet til den offentlige orden tilsiger, at der løbende er kontrol med, at A overholder påbuddet om at opholde sig i Center Sandholm, og at det bagvedliggende hensyn i den forbindelse er at sikre hans tilstedeværelse med henblik på udsendelse, hvis der måtte opstå mulighed herfor.

Det fremgår imidlertid af Flygtningenævnets afgørelse af 3. april 2012, at nævnet ved vurderingen af, at A isoleret opfylder betingelserne for opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2, har lagt vægt på, at 'klageren uanset den lange tid må formodes fortsat at være i en risiko for efterstræbelser (...). Nævnet har herved lagt vægt på klagerens etnicitet (...) og baggrundsoplysningerne om (...). Nævnet lægger herved vægt på, at der er tale om så voldsomme begivenheder, at dette i sig selv taler for, at (...) fortsat vil bestå uanset det lange tidsforløb'.

Advokat B har i sit brev af 5. november 2014 til mig under henvisning til Flygtningenævnets præmisser og de generelle baggrundsoplysninger anført, at det må lægges til grund, at risikoen for (...), såfremt A vender tilbage til X-land, består uden tidsbegrænsning, og at det således ligger fast, at A ikke kan udsendes af Danmark, hverken på nuværende tidspunkt eller på noget tidspunkt fremover.

Denne opfattelse er så vidt ses ubestridt i sagen. Udlændingestyrelsen lagde således også i sin afgørelse af 26. september 2014 til grund, at A aktuelt ikke havde reel mulighed for at udrejse.

På den baggrund anmoder jeg om, at Udlændingestyrelsen i sin udtalelse nærmere kommer ind på, hvilken betydning det måtte have for vurderingen af sagen, at der ikke er reel udsigt til – hverken nu eller på længere sigt – at A kan udsendes af Danmark, og at der dermed ikke er noget behov for at sikre hans tilstedeværelse med henblik på udsendelse.

Jeg bemærker i den forbindelse, at det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 69, fremsat den 13. november 2008, om ændring af udlændingeloven, pkt. 4 om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, at da proportionalitetsbetingelsen løbende skal være opfyldt, kan det med tiden blive vanskeligere at begrunde sådanne indgreb (i friheden til valg af opholdssted, jf. artikel 2, stk. 3, i Tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention), f.eks. hvis det viser sig fortsat at være umuligt at udsende den pågældende.

3. I forlængelse af ovenstående beder jeg om, at styrelsen i udtalelsen også nærmere præciserer, hvilke andre hensyn der i den foreliggende sag kan bære en så indgribende foranstaltning som opholdspligt i Center Sandholm efter udlændingelovens § 42 a, stk. 9, hvis det må lægges til grund, at der ikke er nogen reel risiko for, at A vil skjule sig for myndighederne eller begå kriminalitet, og hvis der samtidig ikke er reel udsigt til, at han på nuværende eller et senere tidspunkt tvangsmæssigt vil kunne udsendes af Danmark.

Jeg bemærker i denne forbindelse, at jeg har noteret mig, at justitsministeren den 4. maj 2015 har besvaret spørgsmål nr. 524 (Alm. del) fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Af svaret fremgår det bl.a., at '[d]et er Justitsministeriets opfattelse, at det bærende hensyn bag reglerne om opholdspligt og meldepligt for udlændinge på tålt ophold er at sikre, at myndighederne løbende har kendskab til de pågældendes opholdssted, så der kan ske udsendelse, så snart muligheden herfor måtte opstå. Reglerne har efter Justitsministeriets opfattelse derimod ikke til formål at motivere de pågældende udlændinge til at medvirke til en frivillig udrejse af landet. Der ligger således ikke et sådant motivationsfremmende formål bag ordningen (...)'. ”

Udlændingestyrelsens udtalelse forelå den 21. september 2015, og styrelsen anførte bl.a. følgende:

”1. Styrelsen kan tilslutte sig ombudsmandens umiddelbare opfattelse af, at der på nuværende tidspunkt ikke er omstændigheder i sagen, der indikerer, at der er en væsentlig risiko for, at A vil skjule sig for myndighederne eller begå ny kriminalitet.

Styrelsen lægger i den forbindelse vægt på netop de forhold, som ombudsmanden angiver, herunder særligt at A ikke i perioden efter den oprindelige kriminalitet i 2004 er dømt for kriminelle forhold, og at A i perioden stort set uden undtagelse har overholdt sin opholds- og meldepligt.

Disse hensyn har således heller ikke været afgørende for styrelsens seneste afgørelse af 7. maj 2015, hvorved styrelsen opretholdt A's opholdspligt i Center Sandholm.

2. Styrelsen kan ikke tilslutte sig ombudsmandens vurdering af, at der hverken nu eller på længere sigt er reel udsigt til, at A kan udsendes af Danmark, og at der dermed ikke er noget behov for at sikre hans tilstedeværelse med henblik på udsendelse.

Ombudsmanden har ved denne vurdering bl.a. taget udgangspunkt i Flygtningenævnets begrundelse i afgørelsen af 3. april 2012 samt de aktuelle baggrundsoplysninger om forholdene for personer med konflikter vedrørende (...) i X-land. Styrelsen skal i den forbindelse bemærke, at Flygtningenævnets afgørelser i asylsager, ligesom styrelsens løbende revurderinger af opholdspligten i Center Sandholm og udsendelsesmulighederne for personer på tålt ophold, træffes med afsæt i en aktuel vurdering af den pågældendes situation.

Styrelsen bemærker i forlængelse heraf, at det følger af udlændingelovens § 32 a, at en afgørelse om, at en udlænding, der er meddelt afslag på ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, ændres, hvis det grundlag, som er angivet i afgørelsen, ikke længere er til stede. Endvidere følger det af udlændingelovens § 49 b, stk. 1, at Udlændingestyrelsen hvert halve år, eller når der i øvrigt er anledning hertil, undersøger, om der er grundlag for at træffe afgørelse efter udlændingelovens § 32 b.

Såvel mulige ændringer i de faktiske omstændigheder som den asylretlige vurdering af situationen i hjemlandet ved en tilbagevenden indgår i den prøvelse, som foretages minimum hvert halve år. Det gælder også i den foreliggende sag, der har været og fortsat er genstand for en sådan prøvelse.

Udlændingestyrelsens afgørelser om opholdspligt for A er truffet med afsæt i, at domstolene har truffet afgørelse om udvisning, og at Flygtningenævnet har konstateret, at der ikke er særlige grunde til, at A skal meddeles asyl, jf. udlændingelovens § 10, stk. 3. Det er indgået i grundlaget for Flygtningenævnets afgørelse, at A ikke med myndighedernes bistand kan udsendes af Danmark.

Foreligger der senere væsentlige nye oplysninger, vil Flygtningenævnet eventuelt kunne genoptage sagen med henblik på at træffe en fornyet afgørelse efter udlændingelovens § 10, stk. 3. Udlændingelovens § 50 giver endvidere en udlænding, som påberåber sig, at der er indtrådt væsentlige ændringer i udlændingens forhold, jf. § 26 mulighed for at begære spørgsmålet om udvisningens ophævelse indbragt for retten ved anklagemyndighedens foranstaltning.

Styrelsen lægger som ombudsmanden vægt på bemærkningerne til lovforslag nr. L 69 af 13. november 2008 om ændring af udlændingeloven (Skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted samt forhøjelse af strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted), hvorefter proportionalitetsbetingelserne løbende skal være opfyldt, og det med tiden kan blive vanskeligt at begrunde sådanne indgreb, f.eks. hvis det viser sig fortsat at være umuligt at udsende den pågældende.

Styrelsen er enig i, at det har betydning for proportionalitetsvurderingen i relation til opholdspligten, at det fortsat har vist sig umuligt at udsende en person på tålt ophold. Styrelsen er derimod ikke af den opfattelse, at der skal anlægges en mere hypotetisk præget vurdering af, om dette også på længere sigt vil gøre sig gældende.

Styrelsen vil fortsat vurdere mulighederne for udsendelse af A hvert halve år, jf. § 49 b, stk. 1, og om opholdspligten er proportional. I den vurdering vil det indgå, at det fortsat har vist sig umuligt at udsende den pågældende.

3. Det har indgået med afgørende vægt i styrelsens afgørelse af 7. maj 2015, at påbuddet om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted (opholdspligten) i den foreliggende sag og efter styrelsens vurdering i nødvendigt omfang varetager hensynet til den offentlige orden og det i den henseende bagvedliggende hensyn til at sikre den pågældendes tilstedeværelse med henblik på udsendelse.

Der henvises herved til, at det i bemærkningerne til lovforslag nr. L 69 af 13. november 2008 forudsættes, at Udlændingestyrelsen kun undlader at træffe afgørelse om, at en udlænding på tålt ophold skal tage ophold i Center Sandholm, hvis det i det konkrete tilfælde findes at være helt ubetænkeligt.

Det fremgår ligeledes af bemærkningerne til lovforslag nr. L 69, at et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted varetager hensynet til bl.a. den offentlige orden og som udgangspunkt må anses for proportionalt, idet det – for at sikre de pågældende personers tilstedeværelse med henblik på udsendelse – kan være vanskeligt at pege på mindre indgribende foranstaltninger.

Styrelsen bemærker desuden, at det af præmisserne i Højesterets dom af 1. juni 2012 i sagen Elias Karkavandi mod Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet, gengivet i U2012. 2874H, og under henvisning til praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fremgår, at selvom et indgreb i bevægelsesfriheden i begyndelsen er berettiget, kan den automatiske udstrækning over en længere periode føre til, at indgrebet bliver uproportionalt. Højesteret henviser i den forbindelse til, at begrænsninger i bevægelsesfriheden alene kan retfærdiggøres i en given sag, hvis der er klare indikationer af en ægte offentlig interesse, som vejer tungere end individets ret til bevægelsesfrihed.

Endvidere bemærker styrelsen, at udstrækningen af indgrebet også i retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol er behandlet i sagen Ivanov mod Ukraine (no. 15007/02), hvor pålægget varede i alt 10 år og 4 måneder. Her fandt domstolen, at indgrebet var uproportionalt bl.a. under henvisning til, at der alene var tale om en middel alvorlig (styrelsens oversættelse) lovovertrædelse (legemsbeskadigelse), og idet straffesagen efterfølgende blev forældet.

Styrelsen har i forlængelse heraf tillagt det afgørende betydning ved afgørelsen om fortsat opholdspligt i Center Sandholm i den foreliggende sag, at der fortsat findes at være et efter omstændighederne, navnlig karakteren af den begåede kriminalitet og den idømte straf, rimeligt grundlag for opholdspligt af hensyn til den offentlige orden. Styrelsen finder således, at omstændighederne i sagen retfærdiggør vurderingen af, at der er klare indikationer af en ægte offentlig interesse, som vejer tungere end A's ret til bevægelsesfrihed.

Styrelsen vurderer på denne baggrund, at A's opholdspligt, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 9, på nuværende tidspunkt fortsat opfylder det krav om proportionalitet, som er indeholdt i udtrykket 'nødvendige' i artikel 2, stk. 3, i Tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

I tilknytning hertil finder styrelsen, at hensynet til den offentlige orden tilsiger, at der løbende er kontrol med, at A overholder påbuddet om at opholde sig på et bestemt indkvarteringssted, og at en sådan løbende kontrol ikke kan gennemføres uden for Center Sandholm, herunder eksempelvis på A's ægtefælles bopæl, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 10. Dette vil således ikke sikre myndighedernes kendskab til A's opholdssted i overensstemmelse med udlændingelovens § 42 a, stk. 10, og en sådan muligvis mindre indgribende opholdspligt savner dermed et tilstrækkeligt klart afsæt i den gældende lovgivning.

Efter styrelsens forståelse af gældende ret er alternativet til opholdspligt i Center Sandholm (eller et andet bestemt indkvarteringssted) i tilfælde, hvor grundlaget herfor ikke findes at være til stede (længere), således ikke et påbud om opholdspligt uden for indkvarteringssystemet, men at undlade at træffe afgørelse om opholdspligt.

Af betydning for vurderingen af, om påbuddet om opholdspligt i den foreliggende sag fortsat er proportionalt, indgår i øvrigt den omstændighed, at personer på tålt ophold med opholdspligt kan søge om tilladelse til overnatning uden for Center Sandholm, f.eks. i forbindelse med weekendophold hos familien. Afvejningen af proportionalitetsprincippet i lyset af adgangen til at færdes og overnatte uden for den påbudte lokalitet er bl.a. behandlet i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme i sagerne Fedorov og Fedorova (no. 31008/02) samt Hajibeyli (no. 16528/05).

A modtog ved afgørelse af 16. februar 2009 – dvs. Udlændingestyrelsens første afgørelse om opholdspligt truffet efter ikrafttrædelsen af lov nr. 1397 af 27. december 2008 om ændring af udlændingeloven – vejledning om muligheden for overnatning uden for centeret efter særskilt tilladelse fra styrelsen, ligesom han i relation til de efterfølgende afgørelser om revurdering af opholdspligten i Center Sandholm er gjort opmærksom på, at der kan overnattes uden for Center Sandholm, hvis styrelsen giver særskilt tilladelse til det.

A har ikke siden 2010 gjort brug af muligheden for at overnatte uden for Center Sandholm efter tilladelse fra styrelsen.

Styrelsen skal endelig præcisere, at der efter styrelsens vurdering i den foreliggende sag ikke er andre hensyn, der isoleret set eller i sammenhæng kan begrunde en fortsat opholdspligt. ”

Den 28. september 2015 sendte jeg styrelsens udtalelse til A's advokat, med henblik på at han fremkom med sine eventuelle bemærkninger til udtalelsen, og den 8. oktober 2015 skrev han til mig, at han ikke havde supplerende bemærkninger.

Den 28. oktober 2015 bad jeg Udlændingestyrelsen om en supplerende udtalelse. I mit brev til styrelsen skrev jeg således:

”Efter en gennemgang af styrelsens udtalelse beder jeg styrelsen om en supplerende udtalelse vedrørende følgende:

1. Prognose for udsendelsesmulighed: Retlig relevans og konkret vurdering af situationen.
2. Hensynet til den offentlige orden (karakteren af den begåede kriminalitet og den idømte straf): Selvstændigt og afgørende hensyn?
3. Proportionalitet: Praxis og muligheder for tilladelse til overnatning uden for centret trods opholdspligten.

Ad 1) I min høringskrivelse af 19. august 2015 bad jeg Udlændingestyrelsen om at komme nærmere ind på, hvilken betydning det måtte have for vurderingen af A's sag, at der ikke er reel udsigt til – hverken for nærværende eller på længere sigt – at han kan udsendes af Danmark, og at der dermed ikke er noget behov for at sikre hans tilstedeværelse med henblik på udsendelse.

Jeg henviste i den forbindelse bl.a. til Flygtningenævnets afgørelse af 3. april 2012. Af afgørelsen fremgik det, at nævnet ved vurderingen af, at A isoleret opfyldte betingelserne for opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2, lagde vægt på, at 'klageren uanset den lange tid må formodes fortsat at være i en risiko for efterstræbelser (...). Nævnet har herved lagt vægt på klagerens etnicitet (...) og baggrundsoplysningerne om (...). Nævnet lægger herved vægt på, at der er tale om så voldsomme begivenheder, at dette i sig selv taler for, at (...) fortsat vil bestå uanset det lange tidsforløb'.

Udlændingestyrelsen har i sin udtalelse anført, at styrelsen ikke kan tilslutte sig min vurdering af, at der hverken nu eller på længere sigt er reel udsigt til, at A kan udsendes af Danmark, og at der dermed ikke er noget behov for at sikre hans tilstedeværelse med henblik på udsendelse.

Styrelsen har endvidere anført, at styrelsen er enig i, at det har betydning for proportionalitetsvurderingen i relation til opholdspligten, at det fortsat har vist sig umuligt at udsende en person på tålt ophold. Styrelsen er derimod ikke af den opfattelse, at der skal anlægges en mere hypotetisk præget vurdering af, om dette også på længere sigt vil gøre sig gældende.

Styrelsen vil fortsat vurdere mulighederne for udsendelse af A hvert halve år, jf. udlændingelovens § 49 b, stk. 1, og om opholdspligten er proportional. I denne vurdering vil det indgå, at det fortsat har vist sig umuligt at udsende den pågældende.

Jeg forstår styrelsen sådan, at styrelsen ved sin halvårslige bedømmelse af, om opholdspligten i Center Sandholm fortsat må anses for proportional ('nødvendig'), jf. artikel 2, stk. 3, i Tillægsprotokol 4 til Den

Europæiske Menneskerettighedskonvention, alene inddrager en bagudrettet konstatering af, at det fortsat har været umuligt at udsende A.

Styrelsen inddrager derimod ikke Flygtningenævnets fremadrettede vurdering af, at (...) 'fortsat vil bestå uanset det lange tidsforløb'.

Jeg beder om, at styrelsen i den supplerende udtalelse oplyser nærmere om det retlige grundlag for, at styrelsen alene foretager en bagudrettet vurdering af spørgsmålet om (u)muligheden af at udsende en udlænding.

I relation til den konkrete sag beder jeg samtidig styrelsen om nærmere at begrunde, hvorfor der efter styrelsens opfattelse ikke i forbindelse med proportionalitetsvurderingen bør lægges vægt på prognosen for de fremtidige muligheder for udsendelse af A. Jeg bemærker i den forbindelse, at Højesteret i den såkaldte Karkavandi-dom (Ugeskrift for Retsvæsen 2012.2874 H) anførte, at der ved proportionalitetsvurderingen også måtte lægges vægt på, 'at der efter det oplyste fortsat ikke er udsigt til, at udvisningen (...) kan effektueres (...)'.

Under henvisning til dommen har styrelsen da også i sit brev af 24. september 2015 til advokat B anført, at styrelsen i forbindelse med den forestående halvårslige vurdering af, om opholdspligten skal fastholdes eller ophæves, vil lægge vægt på, om der er udsigt til, at der kan ske udsendelse af Danmark.

I forlængelse heraf beder jeg om, at styrelsen nærmere redegør for sin aktuelle bedømmelse af mulighederne for på kortere eller længere sigt at hjemsende en udlænding i A's situation til X-land.

I den sammenhæng anmoder jeg også om at få oplyst, hvorvidt styrelsen er bekendt med eksempler på, at risikoen for (...) i en situation som den foreliggende og i et land som X-land er ophørt med den konsekvens, at man har kunnet iværksætte udsendelser/udvisninger fra Danmark til det pågældende land.

Ad 2) Af forarbejderne til lov nr. 1397 af 27. december 2008 om ændring af udlændingeloven fremgår bl.a. følgende om lovens § 42 a, stk. 8 (nu stk. 9), jf. lovforslag nr. L 69, fremsat 13. november 2008, pkt. 3.1:

'Det forudsættes, at Udlændingesservice kun undlader at træffe afgørelse om, at en udlænding på tålt ophold skal tage ophold i Center Sandholm, hvis det i det konkrete tilfælde findes at være helt ubetænkeligt. Da det er et afgørende hensyn bag bestemmelsen 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. Det vil således kun undtagelsesvist komme på tale, at Udlændingesservice ikke træffer afgørelse om, at den pågældende udlænding skal tage ophold i Center Sandholm. '

På linje hermed er det – som også nævnt i mit brev af 19. august 2015 – i Justitsministeriets besvarelse af 4. maj 2015 af et spørgsmål fra Folketinget anført, at det er Justitsministeriets opfattelse, at det bærende hensyn bag reglerne om opholdspligt og meldepligt for udlændinge på tålt ophold er at sikre, at myndighederne løbende har kendskab til de pågældendes opholdssted, så der kan ske udsendelse, så snart muligheden herfor måtte opstå (Justitsministeriets svar af 4. maj 2015 på spørgsmål nr. 524 (Alm. del) fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik).

I A's sag har Udlændingestyrelsen udtalt, at styrelsen kan tilslutte sig min umiddelbare opfattelse, hvorefter der på nuværende tidspunkt ikke er omstændigheder i sagen, der indikerer, at der er en væsentlig risiko for, at A vil skjule sig for myndighederne eller begå ny kriminalitet. Styrelsen har i forlængelse heraf anført, at disse hensyn således heller ikke har været afgørende for styrelsens seneste afgørelse af 7. maj 2015, hvorved styrelsen opretholdt A's opholdspligt i Center Sandholm.

Styrelsen har endvidere anført, at det derimod har indgået med afgørende vægt i styrelsens afgørelse, at opholdspligten efter styrelsens vurdering i nødvendigt omfang 'varetager hensynet til den offentlige orden og det i den henseende bagvedliggende hensyn til at sikre den pågældendes tilstedeværelse med henblik på udsendelse'. Styrelsen har herved særligt henvist til karakteren af den begåede kriminalitet og den idømte straf. Styrelsen har endvidere henvist til, at omstændighederne i sagen retfærdiggør vurderingen af, at der er klare indikationer af en 'ægte offentlig interesse, som vejer tungere end A's ret til bevægelsesfrihed'.

Jeg forstår det således, at styrelsen ved afgørelsen om fortsat opholdspligt har lagt afgørende vægt på hensynet til den offentlige orden og ikke hensynet til at sikre myndighedernes kendskab til A's opholdssted.

Hensynet til den offentlige orden er i de almindelige bemærkninger til lovforslaget (L 69) omtalt under pkt. 4 om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser (artikel 2 om frihed til valg af opholdssted i Tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention). Af bemærkningerne fremgår det bl.a., at forslagene om skærpet meldepligt og styrket kontrol med overholdelse af opholdspåbud varetager hensynet til den nationale sikkerhed og den offentlige orden, og at forslagene som udgangspunkt må anses for proportionale, idet det – for at sikre de pågældende personers tilstedeværelse med henblik på udsendelse – kan være vanskeligt at pege på mindre indgribende foranstaltninger.

Den præcisering af begrundelsen for Udlændingestyrelsens afgørelse af 7. maj 2015 om fortsat opholdspligt for A, som kommer til udtryk i styrelsens udtalelse til mig, rejser det generelle spørgsmål, om hensynet til den offentlige orden selvstændigt kan være afgørende for en beslutning om opholdspligt i Center Sandholm i en situation, hvor der ikke er fare for, at udlændingen vil skjule sig, herunder tilsidesætte en meldepligt, eller begå kriminalitet.

Jeg beder på den baggrund om, at styrelsen i den supplerende udtalelse kommer ind på, om udlændingelovens § 42 a, stk. 9, i lyset af bestemmelsens forarbejder efter styrelsens opfattelse giver tilstrækkelig hjemmel til, at hensynet til den offentlige orden i sig selv kan bære afgørelsen om fortsat opholdspligt i Center Sandholm for A.

Jeg beder om, at styrelsen i den forbindelse tager stilling til, om kriminalitetens art og den idømte straf på nuværende tidspunkt – hvor straffen er afsonet, og der efter det oplyste ikke er væsentlig risiko for ny kriminalitet – kan tillægges afgørende vægt. Jeg beder herunder om, at styrelsen – helt konkret – oplyser, hvori den 'ægte interesse', som er omtalt i styrelsens udtalelse af 21. september 2015, består.

I den forbindelse beder jeg om, at Udlændingestyrelsen også redegør for, hvilken selvstændig betydning muligheden for at pålægge en udlænding meldepligt (og udlændingens overholdelse heraf) må tillægges. Jeg henviser herved til, at det fremgår af Rigspolitiets rapport af 15. juli 2015 og Rigspolitiets brev af 17. september 2015 til Udlændingestyrelsen, at A fortsat er pålagt meldepligt tre gange ugentligt (...),

og at han i 2015 til og med 2. september er mødt til meldepligt 103 gange og ikke er blevet anmeldt for manglende fremmøde. Rigspolitiet har herefter konkluderet, at meldepligten er overholdt.

På den baggrund beder jeg om, at styrelsen for så vidt angår den foreliggende sag kommer ind på, hvorfor myndighedernes kontrol med A's opholdssted med henblik på eventuel udsendelse efter styrelsens opfattelse ikke kan gennemføres udelukkende ved hjælp af meldepligten.

Ad 3) Udlændingestyrelsen har i sin udtalelse peget på, at det indgår i proportionalitetsvurderingen, at personer på tålt ophold med opholdspligt kan søge om tilladelse til overnatning uden for Center Sandholm, f.eks. i forbindelse med weekendophold hos familien. Styrelsen har yderligere peget på, at A ved styrelsens afgørelse af 16. februar 2009 blev vejledt om muligheden for overnatning uden for centret efter særskilt tilladelse af styrelsen, ligesom han i relation til de efterfølgende revurderinger af opholdspligten er gjort opmærksom på, at der kan overnattes uden for Center Sandholm, hvis styrelsen giver særskilt tilladelse til det.

Styrelsen har samtidig oplyst, at A ikke siden 2010 har gjort brug af muligheden for at overnatte uden for Center Sandholm efter tilladelse fra styrelsen.

Jeg anmoder styrelsen om nærmere at redegøre for styrelsens praksis med hensyn til muligheden for, at udlændinge med opholdspligt overnatter uden for Center Sandholm. Jeg beder desuden styrelsen om at oplyse, hvorvidt og i hvilket omfang (hvor ofte og hvor længe ad gangen) en person i A's situation ville kunne benytte sig af muligheden for at overnatte uden for centret, hvis han søgte om tilladelse hertil. ”

I en supplerende udtalelse af 21. december 2015 anførte styrelsen følgende:

”1. Styrelsen er som tidligere anført ved styrelsens udtalelse af 21. september 2015 enig med ombudsmanden i, at det har betydning for proportionalitetsvurderingen i relation til opholdspligten, at det fortsat har vist sig umuligt at udsende en person på tålt ophold.

Justitsministeriets instruks af 6. september 2012 blev udsendt på baggrund af Højesterets dom af 1. juni 2012 i sagen Elias Karkavandi mod Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet, gengivet i U2012. 2874H. Justitsministeriet vurderede som følge af dommen, at Udlændingestyrelsen i sager om opholdspligt for personer på tålt ophold løbende skulle vurdere, om der var proportionalitet mellem afgørelsen om opholdspligt og de øvrige forhold i den enkelte sag. Denne proportionalitetsvurdering skal foretages ud fra de kriterier, der er angivet i Højesterets dom, sammenholdt med afsnit 4 i bemærkningerne til lov nr. 1397 af 27. december 2008.

Med Justitsministeriets instruks af 6. september 2012 blev det sikret, at styrelsen med regelmæssige intervaller foretager en proportionalitetsafvejning af de konkrete omstændigheder i sagerne om opholdspligt for at sikre, at indgrebet i bevægelsesfriheden på ethvert givent tidspunkt opfylder kravet om at være ’nødvendigt’ i et demokratisk samfund.

På den baggrund skal Udlændingestyrelsen udtale følgende om det retlige grundlag for at styrelsen alene foretager en bagudrettet vurdering af udsendelsesmuligheden:

Ombudsmanden henviser til, at det fremgår af Højesterets dom af 1. juni 2012 i sagen Elias Karkavandi mod Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet, gengivet i U2012. 2874H, 'at der efter det oplyste fortsat ikke er udsigt til, at udvisningen af A kan effektueres (...)’.

Ombudsmanden henviser desuden i relation til den konkrete sag til Flygtningenævnets afgørelse af 3. april 2012 vedrørende A. Der anføres her, at 'Nævnet lægger herved vægt på, at klageren uanset den lange tid må formodes fortsat at være i en risiko for efterstræbelse (...)'. Nævnet lægger herved vægt på, at der er tale om så voldsomme begivenheder, at dette i sig selv taler for, at (...) fortsat vil bestå uanset det lange tidsforløb’.

Styrelsen forstår nævnets afgørelse således, at nævnet foretager en aktuel vurdering af risikoen ved en tilbagevenden til hjemlandet, og at der herved ikke er foretaget en fremadrettet endegyldig vurdering af (...). Ordvalget 'at (...) fortsat vil bestå' udtrykker alene, at den hermed forbundne risiko stadig er aktuel på afgørelsestidspunktet. Nævnet har på den baggrund med sin afgørelse bestemt at give A den samme retlige status som alle andre på såkaldt tålt ophold.

Denne forståelse understøttes tillige af nævnets afsluttende formulering: 'Efter en samlet afvejning af forholdene i sagen finder flertallet af nævnet derfor ikke, at der nu foreligger særlige grunde som taler for, at klageren skal gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, jf. udlændingelovens § 10, stk. 3. ' Styrelsen bemærker, at ordet 'nu' anvendes.

Det er Udlændingestyrelsens opfattelse, at det ikke kan udelukkes, at der på sigt kan opstå mulighed for udsendelse navnlig under hensyn til, at de forhold, der er til hinder for en udsendelse, ligger stadigt længere tilbage. Muligheden herfor vurderes løbende af styrelsen i medfør af udlændingelovens § 32 b.

Flygtningenævnet har i flere tilfælde besluttet at udlændinge, der tidligere har været henvist til tålt ophold, nu kan udsendes, jf. Justitsministeriets besvarelse af 4. maj 2015 af spørgsmål nr. 520 (Alm. del.) fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Et påbud om opholdspligt er et afledt vilkår til nævnets oprindelige afgørelse om tålt ophold. Det bemærkes i den forbindelse, at det fortsat henstår som mulighed for A at søge sin sag genoptaget ved nævnet med anmodning om ændring af nævnets afgørelse.

2. Styrelsen fastholder i overensstemmelse med styrelsens udtalelse af 21. september 2015, at der fortsat findes at være et efter omstændighederne, navnlig karakteren af den begåede kriminalitet og den idømte straf, rimeligt grundlag for opholdspligt af hensyn til den offentlige orden og det i den henseende bagvedliggende hensyn til at sikre den pågældendes tilstedeværelse med henblik på udsendelse. Styrelsen anerkender således fuldt ud, at den begåede kriminalitet og den idømte straf er et kriterium, styrelsen har ladet indgå som et afgørende hensyn ved afgørelsen om fortsat opholdspligt i Center Sandholm for A.

At lade dette kriterium indgå i proportionalitetsafvejningen er i overensstemmelse med præmisserne i Højesterets dom af 1. juni 2012 i sagen Elias Karkavandi mod Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet, gengivet i U2012. 2874H, samt af Justitsministeriets instruks af 6. september 2012.

3. I forhold til praksis og mulighed for tilladelse til overnatning uden for Center Sandholm kan styrelsen oplyse, at der i praksis gives tilladelse til fravær i tilfælde af:

- weekendbesøg hos herboende nærmeste familie
- alvorlig sygdom i den nærmeste familie
- indlæggelse på hospital
- besøg hos venner i forbindelse med højtider, fødselsdage m.v.

Ansøgning indgives ved at udfylde et ansøgningsskema, som udleveres ved henvendelse til politiet i Center Sandholm eller til Røde Kors. Ansøgningen skal indgives i god tid og styrelsen har herefter 5 dage til at behandle ansøgningen. I forbindelse med behandlingen af en ansøgning om tilladelse til overnatning uden for Center Sandholm vil styrelsen indhente oplysninger fra politiet om, i hvilket omfang pågældende er pålagt meldepligt, jf. udlændingelovens § 34, stk. 4, og hvorvidt denne meldepligt overholdes.

Det vil altid bero på en konkret vurdering af sted, årsag, periode og overholdelse af eventuelle vilkår for opholds- og meldepligt, om der kan meddeles en tilladelse. Den tidsmæssige udstrækning af en enkelt tilladelse kan maksimalt være 2 sammenhængende overnatninger uden for Center Sandholm om måneden (typisk hver 2. weekend) i en periode på maksimalt 3 måneder. Herefter skal der indgives en ny ansøgning om fravær.

En person som A vil have lejlighed til at benytte sig af muligheden for fravær, og styrelsen har ingen anledning til på forhånd at antage, at A ikke skulle få tilladelse til fravær, hvis han ansøgte om dette i henhold til ovennævnte retningslinjer. ”

Forelagt styrelsens supplerende udtalelse oplyste A's advokat den 4. januar 2016, at han ikke havde yderligere bemærkninger i sagen.

Den 4. februar 2016 traf Udlændingestyrelsen igen afgørelse om, at A fortsat har pligt til at opholde sig i Center Sandholm. I afgørelsen var det bl.a. oplyst, at det fremgik af det elektroniske indkvarteringssystem, at A bl.a. havde været registreret udeblevet i perioderne fra den 28. maj til den 1. juni 2015, fra den 27. november til den 11. december 2015 samt den 17. december 2015.

I anledning af disse oplysninger kontaktede en af mine medarbejdere telefonisk A's advokat, som efterfølgende sendte mig kopi af et brev af 15. februar 2016, hvoraf det fremgik, at A havde overholdt sin meldepligt i de pågældende perioder.

Den 22. februar 2016 bad jeg om Udlændingestyrelsens bemærkninger til Rigspolitiets oplysninger. Da jeg kunne konstatere, at oplysningerne om A's udeblivelser ikke var indgået i begrundelsen for styrelsens afgørelse af 4. februar 2016 om fortsat opholdspligt, bad jeg samtidig styrelsen om at bekræfte, at det var rigtigt forstået, at udeblivelserne ikke havde haft betydning for styrelsens vurdering af spørgsmålet om fortsat opholdspligt.

Styrelsen svarede den 9. marts 2016. Styrelsen anførte bl.a. følgende:

”Ad 1) Styrelsen skal bemærke, at opholdspligten og meldepligten er to adskilte foranstaltninger, og at der ikke nødvendigvis er sammenhæng mellem overholdelsen af den pågældendes opholdspligt på centret

og overholdelsen af den pågældendes meldepligt hos politiet. Styrelsen anmelder konsekvent manglende overholdelse af opholdspligten til det stedlige politi, når styrelsen får oplysning om, at pågældende er meldt udeblevet fra centret.

Ad 2) Styrelsen har lagt til grund, at det er registreret i det elektroniske indkvarteringssystem, at A har været meldt udeblevet i de pågældende perioder. Styrelsen har dog ikke tillagt oplysningerne betydning for afgørelsen af 4. februar 2016, da politiet ikke endnu har taget stilling til, om der er grundlag for at rejse sigtelse, ligesom de pågældende forhold ikke har været genstand for domstolsprøvelse. Der er derfor ikke endeligt taget stilling til, om der er sket overtrædelse af opholdspligten i Center Sandholm.”

Den 22. marts 2016 orienterede A's advokat mig om, at A den 17. marts 2016 havde søgt Udlændingestyrelsen om tilladelse til overnatning hos ægtefællen, og at styrelsen den 18. marts 2016 havde givet tilladelse til, at A måtte overnatte hos ægtefællen fra den 18. marts 2016 til den 20. marts 2016 samt hver anden weekend i en periode på tre måneder, startende med weekenden den 1. april til den 3. april 2016.

Den 18. april 2016 skrev jeg til Udlændingestyrelsen som indledningsvis citeret, og den 18. maj 2016 meddelte Udlændingestyrelsen, at styrelsen ikke havde yderligere bemærkninger.

Jeg henstillede den 31. maj 2016 til Civilstyrelsen, at der blev meddelt A fri proces til anlæggelse af retssag mod Udlændingestyrelsen, og den 6. juni 2016 orienterede Civilstyrelsen mig om, at styrelsen samme dag havde givet A fri proces.