



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

5. maj 2021. maj 2021

Redegørelse

Revurdering af afgørelser om opholdspligt, melde- pligt og underretnings- pligt

Jeg har nu afsluttet min undersøgelse af myndighedernes behandling af sager om revurdering af afgørelser om henholdsvis opholdspligt, meldepligt og underretningspligt for udlændinge på tålt ophold. Undersøgelsen drejer sig navnlig om myndighedernes revurderingskadence og myndighedernes praksis i forhold til revurdering, når vedkommende udlænding er forsvundet eller frihedsberøvet.

5. maj 2021

Dok.nr. 19/05771-13/hsi

Overordnet set er der efter min opfattelse sket væsentlige forbedringer i myndighedernes revurderingskadence og sagsbehandlingstid, herunder set i forhold til tidligere ombudsmandsundersøgelser. Jeg har således ikke bemærkninger til myndighedernes revurderingskadence i sager om meldepligt i nogle af de tre revurderingsrunder, som jeg har undersøgt, eller til sagsbehandlingstiden i sager om klager over meldepligt. Myndighedernes revurderingskadence i sager om opholdspligt og underretningspligt er endvidere i den seneste revurderingsrunde blevet meget kortere på begge områder.

Jeg finder det imidlertid kritisabelt, at revurderingskadencen i en række sager, hvor myndighederne som udgangspunkt har forudsat en revurderingskadence på 6 måneder, har været på mellem ca. 11 måneder og ca. 2 år. Det drejer sig om ca. 1/3 af de pågældende sager om opholdspligt og alle de pågældende sager i 1. revurderingsrunde om underretningspligt.

I forhold til myndighedernes praksis for revurdering, når en udlænding er forsvundet, kan jeg tilslutte mig, at myndighederne – uanset om den pågældende er forsvundet – skal foretage en vurdering af, om en kontrolforanstaltning skal opretholdes, så snart myndighederne har oplysninger, der indikerer, at udlændingen ikke længere skal være pålagt den pågældende kontrolforanstaltning.

Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger, at myndighederne ikke revurderer kontrolforanstaltninger, mens vedkommende udlænding er frihedsberøvet.

Jeg henviser nærmere til redegørelsens pkt. 4 ("Min vurdering").

Indhold

1. Baggrunden for og omfanget af min undersøgelse	5
2. Retsgrundlaget.....	6
2.1. Udlændingelovens regler om opholdspligt, meldepligt og underretningspligt.....	6
2.2. Pligten til at foretage revurdering	8
2.2.1. EMRK, udlændingeloven og almindelige forvaltningsretlige principper.....	8
2.2.2. Justitsministeriets instruks om en 6-måneders revurderingskadence i visse sager.....	9
3. Myndighedernes udtalelser.....	10
3.1. Ordningen med "revurderingsrunder"	10
3.2. Udlændingestyrelsens overordnede bemærkninger om revurderingskadencen i sager om opholdspligt	10
3.3 Rigspolitiets overordnede bemærkninger om revurderingskadencen i sager om meldepligt.....	11
3.4. Udlændingestyrelsens bemærkninger om revurderingskadencen i sager om underretningspligt.....	12
3.5. Udlændinge- og Integrationsministeriets udtalelser om revurderingskadencen i sager om opholdspligt, meldepligt og underretningspligt.....	14
3.5.1. Opholdspligt	14
3.5.2. Meldepligt.....	14
3.5.3. Underretningspligt.....	15
3.6. Myndighedernes praksis om revurdering i sager, hvor en udlænding er forsvundet eller frihedsberøvet	15
3.6.1. Indledning.....	15
3.6.2. Udlændingestyrelsens udtalelser.....	15
3.6.3. Rigspolitiets udtalelser	19
3.6.4. Udlændinge- og Integrationsministeriets udtalelser.....	21
3.7. Sagsbehandlingstiden i sager om klager over afgørelser om opretholdelse af meldepligt	23

4. Min vurdering.....	23
4.1. Indledende bemærkninger	23
4.2. Sager, hvor der er forudsat en 6-måneders kadence samt sagsbehandlingstiden i klagesager over afgørelser om meldepligt	23
4.2.1. Nærmere om mit vurderingsgrundlag vedrørende myndighedernes revurderingskadence.....	23
4.2.2. Revurderingskadencen i sager om opholdspligt.....	24
4.2.3. Revurderingskadencen i sager om meldepligt.....	24
4.2.4. Revurderingskadencen i sager om underretningspligt	24
4.2.5. Sagsbehandlingstiden i sager om klage over afgørelser om meldepligt.....	26
4.3. Sager, hvor vedkommende udlænding er forsvundet eller frihedsberøvet	26
BILAG 1	30
1. Revurderingskadencen i sager om opholdspligt.....	30
1.1. Revurderingskadencen i 9. revurderingsrunde	30
1.2. Revurderingskadencen i 10. revurderingsrunde	31
1.3. Revurderingskadencen i 11. revurderingsrunde	33
2. Revurderingskadencen i sager om meldepligt.....	35
2.1. Revurderingskadencen i 9. revurderingsrunde	35
2.2. Revurderingskadencen i 10. revurderingsrunde	36
2.3. Revurderingskadencen i 11. revurderingsrunde	37
2.4. Revurderingskadencen i sager om revurdering af meldepligt uafhængigt af eller som supplement til revurderingsrunderne.....	38
3. Revurderingskadencen i sager om underretningspligt	39
3.1. Revurderingskadencen i 1. revurderingsrunde	39
3.2. Revurderingskadencen i 2. revurderingsrunde	40

1. Baggrunden for og omfanget af min undersøgelse

1.1. Ombudsmanden har over de seneste år undersøgt myndighedernes behandling af sager om revurdering af afgørelser om opholds- og meldepligt for udlændinge på tålt ophold. Undersøgelserne har navnlig drejet sig om myndighedernes revurderingskadence og om, hvilke overvejelser retspraksis på området har givet myndighederne anledning til.

I den senest afsluttede undersøgelse (sag nr. 18/02555) var ombudsmandens fokus på, at myndighederne i en længere periode ikke havde foretaget revurderinger. Ombudsmanden udtalte i sin redegørelse af 26. september 2019 om sagen kritik heraf.

Rigspolitiet og Udlændingestyrelsen kom imidlertid i deres udtalelser til ombudsmanden også ind på, at myndighederne havde foretaget forskellige afgrænsninger af, i hvilke sager der træffes en afgørelse om revurdering af opholdspligt eller meldepligt. Disse afgrænsninger indebærer bl.a., at Udlændingestyrelsen havde lukket langt hovedparten af sagerne om revurdering af opholdspligt uden at træffe afgørelse i sagerne.

1.2. Jeg bad den 18. december 2019 på ny Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet om oplysninger om revurderingskadencen i sager om opholdspligt og meldepligt. Jeg bad endvidere Udlændingestyrelsen om at redegøre for revurderingskadencen i sager om underretningspligt. Derudover bad jeg Rigspolitiet om at redegøre for sagsbehandlingstiden i sager om klager over afgørelser om opretholdelse af meldepligt.

I forlængelse af det, som myndighederne tidligere havde oplyst om afgrænsningen af de relevante sager, bad jeg desuden om, at myndighederne redegjorde for, hvordan de afgrænser kredsen af sager, hvori der træffes afgørelse om revurdering af opholds-, melde- og underretningspligt. Jeg bad i den forbindelse navnlig myndighederne om at uddybe, hvorfor der i en række sager ikke træffes afgørelse om revurdering.

Den 1. august 2020 overgik opgaverne vedrørende opholds-, melde- og underretningspligt til Hjemrejsestyrelsen med klageadgang til Udlændinge- og Integrationsministeriet i forhold til sager om revurdering af meldepligt. Jeg retter derfor min udtalelse til Hjemrejsestyrelsen og til Udlændinge- og Integrationsministeriet.

2. Retsgrundlaget

2.1. Udlændingelovens regler om opholdspligt, meldepligt og underretningspligt

2.1.1. Det følger af udlændingelovens (lovbekendtgørelse nr. 1513 af 22. oktober 2020) § 42 a, stk. 8, 1. pkt., at Udlændingestyrelsen pålægger bl.a. udlændinge på tålt ophold at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, medmindre særlige grunde taler derimod (opholdspligt).

Efter udlændingelovens § 42 a, stk. 10, bestemmer Udlændingestyrelsen, at udlændinge, der er pålagt opholdspligt, skal underrette indkvarteringsoperatøren, hvis de opholder sig uden for indkvarteringsstedet i tidsrummet mellem kl. 23.00 og kl. 6.00, medmindre særlige grunde taler derimod (underretningspligt).

Ifølge udlændingelovens § 34, stk. 4, pålægger politiet bl.a. udlændinge på tålt ophold at give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter med henblik på løbende at sikre, at politiet har kendskab til udlændingens opholdssted, medmindre særlige grunde taler derimod (meldepligt).

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

2.1.2. Bestemmelserne i udlændingelovens § 34, stk. 4, og § 42 a, stk. 8, 1. pkt., og § 42 a, stk. 10, blev affattet på ny ved lov nr. 446 af 13. april 2019 om ændring af udlændingeloven. Der blev ikke foretaget ændringer i bestemmelsernes indhold eller ordlyd, og det fremgår af forarbejderne til lovændringen, at bestemmelserne forudsættes administreret som hidtil.

Nyaffattelsen havde ifølge forarbejderne til formål at give mulighed for i bemærkningerne til bestemmelserne at angive, at udlændinge på tålt ophold ikke har lovligt ophold efter dansk ret, og at de pågældende dermed ikke – som hidtidigt antaget – er omfattet af artikel 2 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) om frihed til valg af opholdssted. Myndighederne skal dog som hidtil vurdere, om et pålæg om opholds-, melde- og underretningspligt rejser spørgsmål om forholdet til Danmarks øvrige internationale forpligtelser, herunder navnlig artikel 8 i EMRK om ret til respekt for familie- og privatlivet.

Det fremgår i forlængelse heraf af forarbejderne, at det er Udlændinge- og Integrationsministeriets generelle opfattelse, at en vurdering af opholds-, melde- og underretningspligten i forhold til artikel 8 i EMRK i de fleste tilfælde ikke vil føre til et andet resultat end den hidtidige vurdering af de nævnte forpligtelser i forhold til artikel 2 i 4. tillægsprotokol til EMRK, jf. U 2017.1228 H.

Dog kan det ikke afvises, at vurderingen efter artikel 8 i EMRK i konkrete tilfælde vil føre til et andet resultat som følge af, at der er tale om et indgreb i en anden rettighed (retten til respekt for familie- og privatliv i stedet for retten til fri bevægelighed).

Desuden fremgår det af forarbejderne, at formålet med opholds-, melde- og underretningspligten er, at myndighederne løbende har kendskab til, hvor udlændingen opholder sig, således at der kan ske udsendelse, så snart muligheden herfor opstår.

Der skal ifølge forarbejderne og EMRK være tale om et proportionalt indgreb. 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 udlænding. Forarbejderne angiver endvidere, at der ved proportionalitetsvurderingen skal lægges vægt på bl.a. varigheden af indgrebet, den begåede kriminalitet eller udelukkelsesgrunden, om der er konkret risiko for, at udlændingen vil skjule sig for myndighederne, udsigten til udsendelse og familieforhold. Myndighederne skal kunne godtgøre, at indgrebet i hvert enkelt tilfælde er proportionalt. Heri ligger bl.a., at myndighederne skal kunne fremlægge oplysninger, der viser, at der er et rimeligt grundlag for indgrebet af hensyn til at sikre udlændingens tilstedeværelse med henblik på udsendelse.

Jeg henviser til lovforslag nr. LF 165 af 20. februar 2019 om forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Nyaffattelse af bestemmelserne om opholds-, underretnings- og meldepligt, orienteringspligt for udlændinge på tålt ophold, der ikke er pålagt opholdspligt, og fastlæggelse af omfanget af Udlændingestyrelsens kontrolpligt), Folketingstidende 2018-19 (1. samling), lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.3 og 3.1.

2.1.3. Højesteret har i flere sager taget stilling til en kontrolforanstaltningens proportionalitet. Jeg henviser til bl.a. U 2012.2874 H og U 2017.1228 H.

Det fremgår af de nævnte domme, at vurderingen af, hvornår en kontrolforanstaltning ikke længere er proportional, må afgøres ud fra bl.a. følgende kriterier: Indgrebets varighed, den begåede kriminalitet eller udelukkelsesgrund, om der er konkret risiko for, at vedkommende vil skjule sig for myndighederne eller vil begå ny kriminalitet, familieforhold og udsigten til udsendelse.

2.2. Pligten til at foretage revurdering

2.2.1. EMRK, udlændingeloven og almindelige forvaltningsretlige principper
Kontrolforanstaltninger om opholds-, melde- og underretningspligt pålægges som tidsubegrænsede foranstaltninger og gælder således, indtil de bliver ophævet.

Det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) dom af 23. august 2006 (Riener mod Bulgarien), at myndigheder ikke er berettiget til at opretholde en indskrænkning i bevægelsesfriheden efter artikel 2 i 4. tillægsprotokol til EMRK uden at foretage periodisk revurdering heraf med inddragelse af relevante hensyn (præmis 124). I sagen fandt EMD, at myndighedernes løbende fastholdelse af en borgers rejseforbud var sket uden den fornødne proportionalitetsvurdering og derfor stred imod myndighedernes pligt efter artikel 2 i 4. tillægsprotokol til at sikre, at indskrænkninger i bevægelsesfriheden er proportionale gennem hele forløbet (præmis 128).

Se endvidere EMD's domme af 26. marts 2007 (Földes og Földesné Hajlik mod Ungarn), præmis 35 og 36, af 26. februar 2010 (Gochev mod Bulgarien), præmis 49, 50 og 57 og af 2. marts 2015 (Battista mod Italien), præmis 42, 47 og 48.

Efter ikrafttrædelsen af lov nr. 446 af 13. april 2019 om ændring af udlændingeloven er personer på tålt ophold ikke længere omfattet af artikel 2 i 4. tillægsprotokol, jf. pkt. 2.1.2 ovenfor. Artikel 2 i 4. tillægsprotokol finder således kun anvendelse for personer på tålt ophold for en del af den periode, som denne redegørelse dækker, jf. bilag 1, hvoraf det fremgår, hvornår de enkelte revurderingsrunder blev indledt.

EMD har imidlertid fastslået, at der også efter andre af konventionens bestemmelser gælder en pligt til regelmæssigt at vurdere, om betingelserne for et løbende indgreb er opfyldt. Se f.eks. EMD's dom af 12. juli 2001 (K. og T. mod Finland), der vedrørte en krænkelse af EMRK's artikel 8 om retten til privat- og familieliv. EMD udtalte i sagen, at det må forventes, at myndighederne ved tidsubestemt tvangsfjernelse af et barn fra tid til anden på ny vurderer, om der er sket nogen forbedring i familiens situation med henblik på en mulig genforening af familien (præmis 177-179). Se tilsvarende EMD's dom af 14. april 2003 (K.A. mod Finland), præmis 142. EMD har ligeledes lagt til grund, at der skal ske prøvelse af tidsubestemt frihedsberøvelse mv. med rimelige intervaller i henhold til EMRK's artikel 5, stk. 4, om retten til frihed og sikkerhed. Se i den forbindelse Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 5. udgave (2020), s. 507, med henvisninger til praksis fra EMD.

Det følger i overensstemmelse med EMRK af forarbejderne til udlændingeloven, at det indgreb i en persons rettigheder, som en kontrolforanstaltning udgør, skal være proportionalt, og at denne betingelse løbende skal være opfyldt, jf. pkt. 2.1 ovenfor.

Myndighederne er derfor forpligtet til at revurdere pålagte kontrolforanstaltninger med mellemrum, der sikrer, at kontrolforanstaltningerne ikke opretholdes længere end tilladt. Jeg henviser til ombudsmandens udtalelse i sagen med min sag nr. 18/02555.

Der kan ikke af ovenstående udledes en nærmere kadence for, hvor ofte revurdering af kontrolforanstaltninger som de foreliggende skal foretages. De mellemrum, en revurdering som minimum skal foretages med, vil desuden kunne variere afhængigt af den konkrete kontrolforanstaltning og den enkelte sags omstændigheder.

Som anført i forarbejderne til udlændingeloven kan det imidlertid med tiden blive vanskeligere at begrunde de indgreb, som kontrolforanstaltninger udgør. Revurdering bliver derfor gradvist af større betydning, jo længere tid en person har været pålagt en kontrolforanstaltning.

2.2.2. Justitsministeriets instruks om en 6-måneders revurderingskadence i visse sager

I forlængelse af U 2012.2874 H, jf. pkt. 2.1.3 ovenfor, sendte Justitsministeriet (som på daværende tidspunkt havde ressortansvaret for udlændingeområdet) den 6. september 2012 en instruks til Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet (herefter "Justitsministeriets instruks").

Af Justitsministeriets instruks fremgår bl.a. følgende:

"Det er Justitsministeriets opfattelse, at dommen har den betydning, at Udlændingestyrelsen i sager om opholdspligt for personer på tålt ophold løbende skal vurdere, om der er proportionalitet mellem afgørelsen om opholdspligt og de øvrige forhold i den enkelte sag ud fra de i Højesterets dom nævnte kriterier, jf. således også afsnit 4 i bemærkningerne til lov nr. 1397 af 27. december 2008.

...

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

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

Justitsministeriets instruks omfatter kun opholds- og meldepligt, idet reglerne om underretningspligt ikke var indført, da instruksen blev udstedt. Jeg forstår dog på Udlændingestyrelsens og Udlændinge- og Integrationsministeriets udtalelser, at den revurderingskadence, der er fastsat i instruksen, nu også forudsættes at finde anvendelse for så vidt angår underretningspligt.

Jeg forstår endvidere på myndighedernes udtalelser, at 6-måneders kaden-
cen ikke finder anvendelse i de tilfælde, hvor vedkommende udlænding er
forsvundet eller frihedsberøvet. Rigspolitiet har herved henvist til, at forholdene i disse situationer "tilsiger noget andet". Jeg har lagt dette til grund ved min behandling af sagen.

3. Myndighedernes udtalelser

3.1. Ordningen med "revurderingsrunder"

Myndighedernes revurdering af opholds- og meldepligten har været tilrettelagt ud fra en koordineret proces ("revurderingsrunder") mellem Udlændingestyrelsen og politiet, således at politiets revurdering af meldepligten er sket i umiddelbar forlængelse af Udlændingestyrelsens revurdering af opholdspligten.

På tidspunktet for myndighedernes udtalelser i den aktuelle sag var der gennemført 3 nye revurderingsrunder (9., 10., og 11. revurderingsrunde) vedrørende opholds- og meldepligt samt 2 revurderingsrunder (1. og 2. revurderingsrunde) vedrørende underretningspligt.

Bilag 1 indeholder en beskrivelse af revurderingskadencen i de enkelte revurderingsrunder.

3.2. Udlændingestyrelsens overordnede bemærkninger om revurderingskadencen i sager om opholdspligt

Udlændingestyrelsens 9., 10., og 11. revurderingsrunde omfattede i alt 37 sager, hvor myndighederne i overensstemmelse med Justitsministeriets instruks som udgangspunkt har forudsat en revurderingskadence på 6 måneder, jf. pkt. 2.2.2 ovenfor.

Opgør man revurderingskadencen i den enkelte sag ved at beregne tiden fra den seneste afgørelse om opholdspligt frem til afslutningen af revurderingssagen, havde ca. 1/3 af de 37 sager en revurderingskadence på mellem ca.

11 måneder og ca. 2 år. Det drejede sig – med undtagelse af 2 sager – om sager i 9. og 10. revurderingsrunde. De øvrige ca. 2/3 af sagerne havde en revurderingskadence på mellem ca. 4. måneder og ca. 9 måneder. Jeg henviser nærmere til bilag 1.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen har tilstræbt, at alle udlændinge på tålt ophold får revurderet deres opholdspligt i overensstemmelse med kriterierne i Justitsministeriets instruks.

Til og med 10. revurderingsrunde var styrelsens praksis, at udlændinge på tålt ophold først blev omfattet af en revurderingsrunde, når der var forløbet 6 måneder fra det tidspunkt, hvor de pågældende første gang blev pålagt en opholdspligt. Denne praksis indebærer, at der i en række tilfælde gik mere end 6 måneder fra den oprindelige afgørelse om opholdspligt til den første revurdering af opholdspligten.

Fra og med 11. revurderingsrunde har styrelsen ændret praksis, således at udlændinge på tålt ophold, som er pålagt opholdspligt (og underretningspligt), får disse forpligtelser revurderet ved hver enkelt revurderingsrunde, uanset hvornår den pågældende udlænding har fået den første afgørelse om opholdspligt (og underretningspligt). Det vil dog fortsat være en forudsætning, at den pågældende udlænding er tilgængelig for revurderingen.

Udlændingestyrelsen har beklaget, at der var sager i 9. revurderingsrunde, som ikke blev revurderet i overensstemmelse med Justitsministeriets instruks, på grund af bl.a. den ovennævnte praksis for førstegangsrevurderinger.

I forhold til 10. og 11. revurderingsrunde har Udlændingestyrelsen oplyst, at det – ud over den ovennævnte praksis for førstegangsrevurderinger, som også havde betydning i 10. runde – er Udlændingestyrelsens opfattelse, at revurderingerne blev foretaget i overensstemmelse med Justitsministeriets instruks.

3.3 Rigspolitiets overordnede bemærkninger om revurderingskadencen i sager om meldepligt.

Politiets 9., 10., og 11. revurderingsrunde omfattede 30 sager, hvor myndighederne som udgangspunkt har forudsat en revurderingskadence på 6 måneder, jf. pkt. 2.2.2 ovenfor.

Ligesom det var tilfældet for revurderingskadencen i sager om opholdspligt, opgør jeg revurderingskadencen i den enkelte sag ved at beregne tiden fra den seneste afgørelse om meldepligt frem til afslutningen af revurderingssagen.

29 af sagerne havde herefter en revurderingskadence på mellem ca. 4. måneder og ca. 9 måneder. Den sidste sag havde en revurderingskadence på 11 måneder. Jeg henviser nærmere til bilag 1.

Rigspolitiet har oplyst, at politiet ikke arbejder med et generelt fikseret tidspunkt for igangsættelsen af revurderingen af meldepligten som led i en konkret revurderingsrunde. Politiets revurdering af meldepligten er dog sket i umiddelbar fortlængelse af Udlændingestyrelsens revurdering af opholdspligten.

For så vidt angår de sager, hvori der ikke er sket revurdering, fordi udlændingen har været efterlyst eller frihedsberøvet, har Rigspolitiet oplyst, at det ikke er muligt at angive et sluttidspunkt for revurderingen. Jeg forstår det således, at dette skyldes, at sagerne ikke afsluttes eller lukkes, men derimod fortsat holdes åbne.

Rigspolitiet har imidlertid opgjort – eller givet oplysninger, der kan vise – hvor lang tid, der er gået mellem den seneste afgørelse om meldepligt og frem til politiets påbegyndelse af den enkelte revurderingsrunde. Med henblik på at give et indtryk af, i hvor lang tid der ikke er sket revurdering i de sager, hvori der ikke er truffet afgørelse, har jeg anvendt denne opgørelsesmetode i disse sager. Det betyder, at politiets revurderingskadence i de pågældende sager kan have været længere end angivet. Jeg vurderer dog på det foreliggende grundlag, at den anvendte opgørelsesmetode er nogenlunde retvisende, idet politiet – i de sager, hvor politiet har truffet afgørelse om revurdering af meldepligt – som udgangspunkt har brugt 0-1 måned (og højst 3 måneder) fra påbegyndelsen af revurderingsrunden i den enkelte sag, til der forelå en ny afgørelse om meldepligt.

3.4. Udlændingestyrelsens bemærkninger om revurderingskadcenen i sager om underretningspligt

Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen siden den 1. marts 2017, hvor lov nr. 189 af 27. februar 2017 – som indførte bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 10, om underretningspligt – trådte i kraft, har etableret en proces for revurdering af underretningspligten.

Styrelsen har i denne proces tilstræbt, at revurdering af underretningspligten får samme kadence som forudsat i Justitsministeriets instruks vedrørende revurdering af afgørelser om opholds- og meldepligt – dvs. hver 6. måned, medmindre forholdene tilsiger noget andet.

Udlændingestyrelsen har på den baggrund tilrettelagt arbejdsprocessen således, at processen for revurdering af underretningspligten gennemføres sammen med processen for revurdering af opholdspligten. Styrelsen har oplyst,

at der naturligvis foretages individuelle og konkrete revurderinger af de enkelte sager og forpligtelser.

Udlændingestyrelsen har endvidere henvist til, at den tidligere praksis, der er beskrevet under pkt. 3.2, i forhold til førstegangsrevurderinger har betydet, at der i de tilfælde, hvor en underretningspligt skulle revurderes for første gang, er gået mere end 6 måneder fra den oprindelige afgørelse om underretningspligt til den første revurdering heraf.

Styrelsen har fra og med 2. revurderingsrunde (parallelt med 11. revurderingsrunde i forhold til opholdspligt) ændret sin praksis således, at samtlige udlændinge på tålt ophold, som er pålagt en opholds- eller underretningspligt, får revurderet deres forpligtelser ved hver revurderingsrunde, uanset hvornår den pågældende har fået den første afgørelse om opholds- eller underretningspligt, jf. også pkt. 3.2 ovenfor.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen har gennemført to revurderingsrunder af afgørelser om underretningspligt, siden loven trådte i kraft.

Den 1. revurderingsrunde om underretningspligt omfattede 10 sager, hvor myndighederne som udgangspunkt har forudsat en revurderingskadence på 6 måneder. Samtlige 10 sager havde en revurderingskadence på mellem 1 år og ca. 3 måneder og 2 år og ca. 5 måneder.

Den 1. revurderingsrunde blev indledt 2 år efter, at reglen om underretningspligt i udlændingeloven trådte i kraft. Udlændingestyrelsen har oplyst, at dette skyldtes styrelsens arbejde med at etablere en proces for revurdering af underretningspligten, herunder afklare det juridiske grundlag for at foretage revurderinger heraf. Udlændingestyrelsen har beklaget, at dette har medført, at der i de første år efter lovens ikrafttræden ikke blev foretaget revurderinger i overensstemmelse med Justitsministeriets instruks, samt at 1. revurderingsrunde varede i alt 8 måneder.

Udlændingestyrelsens 2. revurderingsrunde om underretningspligt omfattede 21 sager, hvor myndighederne som udgangspunkt har forudsat en revurderingskadence på 6 måneder. 19 af disse sager havde en revurderingskadence på omkring 6 måneder. I denne 2. revurderingsrunde fik alle udlændinge på tålt ophold, der var pålagt en underretningspligt, og som var tilgængelige for en revurdering, revurderet deres afgørelse om underretningspligt inden for 6 måneder i overensstemmelse med Justitsministeriets instruks.

3.5. Udlændinge- og Integrationsministeriets udtalelser om revurderingskadenen i sager om opholdspligt, meldepligt og underretningspligt

3.5.1. Opholdspligt

Udlændinge- og Integrationsministeriet har i sin udtalelse af 26. februar 2020 oplyst bl.a., at ministeriet ser meget positivt på Udlændingestyrelsens nye praksis fra og med 11. revurderingsrunde, hvorefter opholdspligten revurderes for samtlige udlændinge på tålt ophold, der er pålagt forpligtelsen, ved hver enkelt revurderingsrunde, uanset hvornår den pågældende udlænding har været pålagt en opholdspligt forud for revurderingsrundens start.

Hermed undgås det, at der i enkelte sager går mere end 6 måneder mellem en revurdering af sagen, ligesom det sikres, at der ikke er udlændinge, som er pålagt en opholdspligt, der burde have været ophævet på et tidligere tidspunkt.

Ministeriet er enig med styrelsen i, at det er beklageligt, at den tidsmæssige udstrækning af 8. revurderingsrunde har betydet, at der i 9. revurderingsrunde har været sager, hvor der ikke er foretaget en revurdering af opholdspligten inden for 6 måneder.

Ministeriet har dog hæftet sig ved, at der i de efterfølgende revurderingsrunder ikke har været tale om forsinkelser, og at tilsvarende gør sig gældende efter praksisændringen i den 11. revurderingsrunde vedrørende førstegangsrevurderinger.

3.5.2. Meldepligt

I forhold til Rigspolitiets udtalelse om, at Rigspolitiet alene ud fra Udlændingestyrelsens afgørelsesdato for revurdering af opholdspligten kan estimere politiets sagsbehandlingstid, har Udlændinge- og Integrationsministeriet oplyst, at ministeriet finder det hensigtsmæssigt, at sagsbehandlingstiden til enhver tid kan opgøres på fyldestgørende og gennemsigtig vis.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har i den forbindelse henvist til, at opgaverne vedrørende kontrolforpligtelserne (opholds-, melde- og underretningspligt) pr. 1. august 2020 er overtaget af Hjemrejsestyrelsen. Det er ministeriets forventning, at der ved at samle opgaverne i samme myndighed vil være et forbedringspotentiale i forhold til opgaven vedrørende revurdering af kontrolforpligtelserne, herunder med hensyn til muligheden for at kunne redegøre for sagsbehandlingstiden i de konkrete revurderingssager.

3.5.3. Underretningspligt

Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at ministeriet er enig med Udlændingestyrelsen (jf. bilag 1) i, at det er beklageligt, at 1. revurderingsrunde af underretningspligten ikke blev foretaget i overensstemmelse med Justitsministeriets instruks, og at 1. revurderingsrunde varede i alt 8 måneder.

Udlændinge- og Integrationsministeriet anser det for positivt, at Udlændingestyrelsen efter sin praksisændring forud for 2. revurderingsrunde har revurderet i overensstemmelse med Justitsministeriets instruks.

3.6. Myndighedernes praksis om revurdering i sager, hvor en udlænding er forsvundet eller frihedsberøvet

3.6.1. Indledning

Som det fremgår af bilag 1, har Udlændingestyrelsen og politiet afsluttet ganske mange sager om revurdering af opholds-, melde- og underretningspligt uden at træffe afgørelse i sagerne. I langt hovedparten af sagerne skyldes det, at vedkommende udlænding har været forsvundet eller frihedsberøvet på tidspunktet for revurderingerne.

I sagerne om opholds- og meldepligt blev kontrolforanstaltningerne ikke revurderet i ca. 1/3 af sagerne i 9. og 10. revurderingsrunde og i ca. halvdelen af sagerne i 11. revurderingsrunde, fordi den pågældende udlænding var forsvundet eller frihedsberøvet, jf. bilag 1.

I sagerne om underretningspligt blev kontrolforanstaltningerne ikke revurderet i ca. halvdelen af sagerne i både 1. og 2. revurderingsrunde, fordi den pågældende udlænding var forsvundet eller frihedsberøvet, jf. bilag 1.

3.6.2. Udlændingestyrelsens udtalelser

Udlændingestyrelsen har i sin udtalelse af 12. februar 2020 henvist til, at det følger af Udlændinge- og Integrationsministeriets notat af 31. marts 2017 og Udlændingestyrelsens notat af 29. januar 2018, at det er en forudsætning for, at opholdspligten revurderes, at udlændingen ikke skjuler sig for myndighederne.

Dette betyder ifølge Udlændingestyrelsen, at en udlænding, der ikke er indkvarteret i centerregi og heller ikke har et kendt opholdssted hos nær familie, og som dermed er forsvundet, må antages at skjule sig for myndighederne. På den baggrund er den pågældendes opholdspligt og underretningspligt ikke blevet gjort til genstand for en revurdering.

I forhold til udlændinge, som er frihedsberøvet, er det Udlændingestyrelsens opfattelse, at opholdspligten suspenderes, idet det ikke er muligt at overholde

opholdspligten samtidig med, at den pågældende udlænding er frihedsberøvet.

Siden september 2019 har styrelsen ændret praksis således, at alle udlændinge på tålt ophold, som er pålagt opholds- og underretningspligt, får disse forpligtelser revurderet ved hver enkelt revurderingsrunde. Dette betyder ifølge Udlændingestyrelsen, at der indledes en revurderingssag for alle udlændinge på tålt ophold, der er pålagt en forpligtelse, og at der i den forbindelse indhentes de nødvendige oplysninger fra politiet vedrørende de pågældende udlændinge, jf. også pkt. 3.2 ovenfor.

I de tilfælde, hvor politiet oplyser til Udlændingestyrelsen, at den pågældende udlænding er frihedsberøvet eller forsvundet, foretager styrelsen en konkret vurdering af, om styrelsen skal fortsætte sagsbehandlingen i revurderingssagen eller afslutte sagen uden afgørelse.

Udlændingestyrelsen har i den forbindelse oplyst følgende:

"I de tilfælde, hvor den pågældende udlænding er forsvundet, ser Udlændingestyrelsen på flere kriterier med henblik på en vurdering af det næste sagsskridt. Udlændingestyrelsen ser bl.a. på, hvor længe den pågældende har været forsvundet, hvorvidt den pågældende har et kendt opholdssted, og om den pågældende generelt har et udeblivelsesmønster. Herefter foretager Udlændingestyrelsen en konkret vurdering af, om sagen skal afsluttes uden afgørelse, eller om Udlændingestyrelsen skal holde sagen åben, indtil revurderingsrunden kommer i sin afsluttende fase. På denne måde kan Udlændingestyrelsen alligevel foretage revurderingen, hvis den pågældende skulle blive tilgængelig for revurderingen i den aktuelle revurderingsrunde.

I de tilfælde, hvor politiet oplyser, at den pågældende udlænding er frihedsberøvet, indhenter Udlændingestyrelsen oplysninger om, hvornår den pågældende udlænding forventes løsladt. I de tilfælde, hvor den pågældende udlænding forventes løsladt, inden revurderingsrunden kommer i sin afsluttende fase, vil Udlændingestyrelsen efter en konkret vurdering holde sagen åben, indtil den pågældende udlænding bliver løsladt, og derfor bliver tilgængelig for revurderingen.

I de tilfælde, hvor udlændingen først bliver frihedsberøvet efter at være blevet partshørt i revurderingssagen, foretager Udlændingestyrelsen en konkret vurdering af, hvorvidt der alligevel kan træffes afgørelse i sagen, uagtet at den pågældende er blevet frihedsberøvet. Baggrunden herfor er, at revurderingssagen allerede vil være i sin afsluttende fase, og at Udlændingestyrelsen vil være i besiddelse af de nødvendige oplysninger for at kunne træffe afgørelse i sagen."

Siden september 2019 har styrelsen indført en ny praksis for de udlændinge på tålt ophold, der er frihedsberøvet i en periode på over 6-8 måneder og ikke har været tilgængelige for revurdering af opholdspligt og underretningspligt gentagne gange.

Udlændingestyrelsen anmoder i disse tilfælde politiet om at foretage en statussamtale med den pågældende udlænding og i den forbindelse partshøre udlændingen over nye oplysninger, som kan have betydning for Udlændingestyrelsens vurdering af, hvorvidt den pågældendes opholds- og underretningspligt skal fastholdes. Udlændingestyrelsen har oplyst, at det med den nye praksis sikres, at udlændinge på tålt ophold, der har været frihedsberøvet i en længere periode eller i flere perioder og derfor ikke har været tilgængelige for en revurdering gentagne gange, alligevel får revurderet deres forpligtelser over rimelig tid.

I en supplerende udtalelse af 8. juni 2020 har Udlændingestyrelsen derudover oplyst, at i de tilfælde, hvor en udlænding ikke er tilgængelig for at blive partshørt over de oplysninger, som Udlændingestyrelsen har modtaget fra politiet, fordi vedkommende er forsvundet, er oplysningsgrundlaget og dermed et eventuelt afgørelsesgrundlag meget begrænset.

Det er således alene oplysninger om, hvor længe den pågældende har været på tålt ophold, hvor længe den pågældende har været underlagt opholdspligt, hvorvidt den pågældende har overholdt opholdspligten og underretningspligten og den oprindelige udelukkelsesgrund samt foreliggende oplysninger om familie og helbredsforhold, som styrelsen måtte have indhentet eller modtaget tidligere, der kan indgå i grundlaget for sagsbehandlingen.

Udlændingestyrelsen har endvidere anført, at styrelsen på grund af udlændingens forsvinden og den deraf afledte manglende mulighed for partshøring ikke kan indhente nye oplysninger, som kan begrunde, at den pågældende skal have ophævet opholdspligten. Den tid, som den pågældende har været pålagt opholdspligt, vil således sammen med eventuelle forældede oplysninger om f.eks. familie- eller helbredsforhold være de eneste faktorer, som kan indgå i sagsbehandlingen.

Det er styrelsens vurdering, at når en udlænding på tålt ophold, som er pålagt opholdspligt og underretningspligt, har været forsvundet i en længere periode, må den pågældende antages at skjule sig for myndighederne, og der er således ikke grundlag for at ophæve den pågældendes opholdspligt. Udlændingestyrelsen ville derfor skulle træffe afgørelse om fastholdelse af opholdspligt og underretningspligt for de udlændinge på tålt ophold, som har været forsvundet i en længere periode på tidspunktet for revurderingen.

Udlændingestyrelsen har anført, at en afgørelse om opholdspligt og underretningspligt er en bebyrdende afgørelse. Det er derfor styrelsens vurdering, at der – på trods af forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 5 – ikke bør træffes afgørelse herom uden forudgående partshøring.

Det er endvidere Udlændingestyrelsens vurdering, at afgørelserne bør oprettholdes i de tilfælde, hvor styrelsen ikke har modtaget oplysninger, som indikerer, at opholdspligten og underretningspligten må anses for uproportionale, og hvor den pågældende udlænding ikke er tilgængelig og kan give oplysninger, som den pågældende selv mener er relevante for afgørelsen om opholdspligt og underretningspligt.

Derudover har Udlændingestyrelsen anført, at uanset om der blev truffet en afgørelse om ophævelse af pligter i disse sager, ville Udlændingestyrelsen ikke kunne sende en sådan afgørelse til vedkommende, da styrelsen ikke med fornøden sikkerhed ville kunne fremfinde en adresse, hvor afgørelsen med effekt ville kunne sendes til.

Udlændingestyrelsen har også gjort gældende, at en sådan afgørelse først vil have retsvirkning fra det tidspunkt, hvor den bliver modtaget af en part i sagen. Der vil potentielt kunne gå flere år, før afgørelsen vil kunne udleveres af udlændingemyndighederne og politiet, og på dette tidspunkt vil omstændighederne kunne være forandret, som f.eks. i tilfælde af ny kriminalitet, ændrede familie- eller helbredsforhold mv.

For de udlændinge på tålt ophold, der er udeblevet fra udrejsecentret i en periode på over 6-8 måneder, og som ikke har været tilgængelige for revurdering af opholdspligt og underretningspligt gentagne gange, er det styrelsens praksis, at man som udgangspunkt træffer nye afgørelser om opholdspligt og underretningspligt, når de pågældende dukker op igen på udrejsecentret.

I disse tilfælde anmoder Udlændingestyrelsen politiet om at foretage en statussamtale med den pågældende udlænding og i den forbindelse partshøre den pågældende vedrørende nye oplysninger, som kan have betydning for styrelsens vurdering af, om den pågældendes opholdspligt og underretningspligt skal fastholdes.

Med denne praksis sikres det ifølge styrelsen, at udlændinge på tålt ophold, der har været forsvundet i en længere periode eller i flere perioder, og derfor ikke har været tilgængelige for en revurdering gentagne gange, alligevel får revurderet deres forpligtelser over rimelig tid og så snart, muligheden herfor opstår.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at afgørelser om opholdspligt og underretningspligt ophæves, såfremt betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt, uanset at

den pågældende udlænding har været forsvundet eller frihedsberøvet i en længere periode.

3.6.3. Rigspolitiets udtalelser

I forhold til politiets praksis om ikke at træffe afgørelse i visse sager har Rigspolitiet i udtalelsen af 19. februar 2020 henvist til Rigspolitiets notits af 20. december 2018 om tilrettelæggelsen af politiets revurdering af meldepligten for udlændinge på tålt ophold.

Notitsen beskriver – må jeg forstå – politiets praksis i forhold til, hvilke udlændinge der skulle indgå i en revurderingsrunde før praksisændringen i september 2019, hvorefter alle udlændinge indgår i hver revurderingsrunde. Notitsen beskriver således praksis i forhold til 9. og 10. revurderingsrunde.

Det fremgår af notitsen, at politiet som udgangspunkt revurderer meldepligten i forbindelse med de fælles revurderingsrunder med Udlændingestyrelsen. Det betyder bl.a., at Udlændingestyrelsen og politiet som hidtil i fællesskab fastlægger kredsen af de udlændinge på tålt ophold, som skal indgå i en revurderingsrunde.

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

Rigspolitiet har i forlængelse heraf oplyst, at politiet løbende overvåger den enkelte udlændings "tilgængelighed" for en revurdering.

Dette sker med henblik på at sikre, at politiet lever op til Justitsministeriets instruks i forhold til udlændinge, som efter beslutning fra Udlændingestyrelsen på grund af frihedsberøvelse eller efterlysning enten ikke indgår i en fælles revurderingsrunde eller "udgår" af revurderingsrunden uden en revurdering af opholdspligten.

Det fører ifølge Rigspolitiet til, at politiet revurderer meldepligten i videre omfang, end Udlændingestyrelsen revurderer opholdspligten, idet politiet – uaf-

hængigt af/som supplement til de faste revurderingsrunder – revurderer meldepligten, når udlændingen er eller kommer til rådighed herfor, f.eks. ved at dukke op igen efter en periode som efterlyst eller i forbindelse med løsladelse efter frihedsberøvelse. Politiet sørger således for i videst muligt omfang at udnytte de tidspunkter, hvor udlændingene er tilgængelige for revurderingen.

Tidligere (indtil ultimo 2019) blev den pågældende udlænding indledningsvis tilsagt til en statusafhøring. Hvis udlændingen ikke reagerede på tilsigelsen, blev der sendt endnu en tilsigelse, og det blev forsøgt at opnå telefonisk kontakt til vedkommende. Hvis det efter flere forsøg ikke var lykkedes at få kontakt til udlændingen, traf politiet afgørelse på det foreliggende grundlag, som blev forsøgt forkyndt for udlændingen.

Politiet har ultimo 2019 indført en forenklet procedure, hvorefter udlændingen i tilsigelsen til statusafhøringen vejledes om, at udeblivelse fra statusafhøringen uden lovligt forfald indebærer, at politiet vil afgøre sagen på det foreliggende grundlag. En tilsvarende vejledning indgår tillige i politiets førstegangsafgørelser om meldepligt og i afgørelser om revurdering heraf, ligesom udlændingen vejledes herom i forbindelse med afhøringer.

Den nye procedure indebærer ifølge Rigspolitiet endvidere, at afgørelsen om revurdering af meldepligten ikke længere forkyndes for udlændingen, men i stedet sendes til udlændingen på det pålagte opholdssted eller til den adresse, som udlændingen selv har oplyst i de tilfælde, hvor udlændingen ikke længere er pålagt opholdspligt. Udlændingen vejledes ligeledes om denne ændrede procedure i de trufne afgørelser og i forbindelse med afhøringer.

Rigspolitiet har oplyst, at de nye procedurer først finder anvendelse, når de berørte udlændinge er blevet vejledt herom.

Rigspolitiet har (med henvisning til de beskrevne procedurer) tilføjet, at politiet er afhængigt af udlændingens tilstedeværelse og deltagelse i statusafhøringer mv.

I en supplerende udtalelse af 19. juni 2020 har Rigspolitiet herudover anført, at en udlænding på tålt ophold pålægges en række foranstaltninger i form af opholdspligt, meldepligt og underretningspligt med det formål at sikre myndighedernes kendskab til udlændingens opholdssted for det tilfælde, at der opstår mulighed for udsendelse. En udlænding, der er efterlyst af politiet, overholder ikke de pålagte foranstaltninger, og myndighederne har således ikke kendskab til den pågældendes opholdssted. Det har derfor været fast praksis, at politiet ikke revurderer meldepligten for de pågældende udlændinge, så længe de er efterlyst.

Politiet vil revurdere meldepligten, når udlændingen kommer til stede igen. En sag om revurdering "lukkes" således ikke, blot fordi udlændingen er efterlyst på det tidspunkt, hvor revurderingsrunden indledes. Sagen holdes derimod åben for en revurdering, når/hvis udlændingen kommer til stede. Dette kan være under den aktuelle revurderingsrunde eller på et senere tidspunkt – alt efter længden af perioden med efterlysning.

I forhold til den situation, hvor en udlænding på tålt ophold med meldepligt er frihedsberøvet/varetægtsfængslet/strafafsoner, har Rigspolitiet oplyst bl.a., at meldepligten er suspenderet under frihedsberøvelsen. Det har derfor været fast praksis, at arbejdet med revurderingen tilrettelægges således, at afgørelsen kan træffes ved løsladelsen, hvor meldepligten igen bliver relevant for udlændingen.

Politiet "lukker" således ikke sagen om revurdering, blot fordi udlændingen er frihedsberøvet på det tidspunkt, hvor en revurderingsrunde indledes. Sagen holdes derimod åben for revurdering i forbindelse med løsladelsen. Det kan være under den aktuelle revurderingsrunde eller – ved længerevarende frihedsberøvelser og afsoninger – på et senere tidspunkt.

Det fremgår af sagen, at Udlændinge- og Integrationsministeriet ved en mail af 22. juni 2020 supplerende bad Rigspolitiet om at oplyse, hvorvidt Rigspolitiet traf afgørelse om ophør af meldepligt, uanset at udlændingen er forsvundet på tidspunktet for revurderingen, hvis Rigspolitiet på tidspunktet for revurderingen har oplysninger, der taler for, at udlændingen ikke længere skal være pålagt meldepligt.

Ved en mail af 23. juni 2020 til Udlændinge- og Integrationsministeriet oplyste Rigspolitiet, at den beskrevne situation ikke var forekommet. Var situationen forekommet, ville politiet på baggrund af en konkret vurdering af oplysningerne i sagen kunne have nedsat omfanget af meldepligten eller helt ophævet denne.

3.6.4. Udlændinge- og Integrationsministeriets udtalelser

Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at ministeriet er enig med Udlændingestyrelsen i, at det altid skal bero på en konkret vurdering, om en udlænding, der er forsvundet eller frihedsberøvet, kan undtages fra en revurderingsrunde.

Hvis det vurderes, at sagen ikke skal holdes åben under den aktuelle revurderingsrunde, bør sagen ifølge Udlændinge- og Integrationsministeriet dog revurderes, så snart der efterfølgende opstår mulighed herfor.

Udlændinge- og Integrationsministeriet anser det for positivt, at politiet – uafhængigt af/som supplement til revurderingsrunderne – udnytter udlændingens tilstedeværelse i forbindelse med frihedsberøvelse eller lignende til at gennemføre revurderingsprocessen.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at det centrale for afgrænsningen af, i hvilke sager der træffes afgørelse om revurdering, er en konkret vurdering.

Udlændinge- og Integrationsministeriet er enig med Udlændingestyrelsen i, at der i de tilfælde, hvor styrelsen har oplysninger, der indikerer, at udlændingen ikke længere bør være pålagt opholdspligt og eventuelt underretningspligt, skal træffes afgørelse, uanset at udlændingen er forsvundet. Udlændinge- og Integrationsministeriet har på min forespørgsel telefonisk oplyst, at ministeriet er opmærksomt på, at dette ikke fremgår udtrykkeligt af Udlændingestyrelsens udtalelser, men at Udlændingestyrelsen har oplyst dette telefonisk over for ministeriet.

Ligeledes er Udlændinge- og Integrationsministeriet enig med Rigspolitiet i, at i de tilfælde, hvor udlændingen er forsvundet, men hvor politiet har oplysninger, der indikerer, at meldepligten bør nedsættes eller ophæves, skal politiet træffe afgørelse i sagen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har henvist til, at myndighederne under hensyn til muligheden for straf for overtrædelse af kontrolforpligtelserne skal træffe afgørelse, så snart myndigheden har oplysninger, der indikerer, at udlændingen ikke længere skal være pålagt kontrolforpligtelser, uanset at udlændingen er forsvundet, således at udlændingen ikke risikerer uretmæssig straf for overtrædelse af kontrolforpligtelserne.

Udlændinge- og Integrationsministeriet er enig med Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet i, at det er mest hensigtsmæssigt at træffe en afgørelse af den karakter, som en afgørelse om fortsat pålæg af kontrolforpligtelser har, når myndighederne har mulighed for at partshøre udlændingen, eller hvis myndigheden har kendskab til udlændingens opholdssted, og udlændingen ikke reagerer på tilsigelser til statusamtaler eller partshøringer.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder det ikke hensigtsmæssigt at træffe en bebyrdende afgørelse, som ikke kan sendes eller udleveres til udlændingen, fordi udlændingen har holdt sig skjult for myndighederne, når myndighederne, som anført af Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet, vil træffe afgørelse, når udlændingen dukker op igen eller løslades.

3.7. Sagsbehandlingstiden i sager om klager over afgørelser om opretholdelse af meldepligt

Ved et brev af 19. februar 2020 sendte Rigspolitiet mig oplysninger om bl.a. sagsbehandlingstiden i Rigspolitiets sager om klager over politiets afgørelser om opretholdelse af meldepligt, som Rigspolitiet havde modtaget i 2018 og 2019. Rigspolitiet oplyste i den forbindelse bl.a., at Rigspolitiet har fastsat et internt mål på 3 måneder for sagsbehandlingstiden ved klager over politiets afgørelser om opretholdelse af meldepligten regnet fra modtagelsen af klagen og indtil afgørelsen af klagesagen i Rigspolitiet.

Rigspolitiet har endvidere oplyst, at Rigspolitiet i 2018 og 2019 har haft 43 sager om klager over politiets opretholdelse af meldepligten. Rigspolitiet har oplyst, at i 6 af sagerne blev det fastsatte mål for sagsbehandlingstiden overskredet, men kun med få dage.

4. Min vurdering

4.1. Indledende bemærkninger

Jeg behandler i pkt. 4.2 myndighedernes revurderingskadence i de sager om kontrolforanstaltninger, hvor myndighederne som udgangspunkt har forudsat (pålagt dem selv) en 6-måneders revurderingskadence, samt sagsbehandlingstiden i sager om klage over afgørelser om meldepligt.

I pkt. 4.3 behandler jeg myndighedernes praksis i forhold til revurdering i de sager om kontrolforanstaltninger, hvor udlændingen er eller – i perioden siden seneste afgørelse om opholds- eller meldepligt – har været forsvundet eller frihedsberøvet.

4.2. Sager, hvor der er forudsat en 6-måneders kadence samt sagsbehandlingstiden i klagesager over afgørelser om meldepligt

4.2.1. Nærmere om mit vurderingsgrundlag vedrørende myndighedernes revurderingskadence

Ifølge Justitsministeriets instruks skal det løbende vurderes, om afgørelser om henholdsvis opholdspligt og meldepligt er proportionale. Revurdering skal som udgangspunkt ske hver 6. måned, medmindre forholdene tilsiger noget andet. Jeg forstår udtalelserne fra Udlændingestyrelsen og Udlændinge- og Integrationsministeriet således, at det er besluttet, at denne revurderingskadence også skal følges ved revurdering af afgørelser om underretningspligt.

Jeg har ved vurderingen af myndighedernes revurderingskadence – ligesom i ombudsmandens tidligere undersøgelse af 26. september 2019 vedrørende opholds- og meldepligt (min sag nr. 18/02555) – taget udgangspunkt i, at en revurderingskadence på omkring 1 år eller mere i de typer af sager, hvor der

som udgangspunkt forudsættes halvårlige vurderinger, må siges at være alt for lang.

4.2.2. Revurderingskadencen i sager om opholdspligt

Udlændingestyrelsens 9., 10., og 11. revurderingsrunde omfattede 37 sager, hvor myndighederne som udgangspunkt har forudsat en revurderingskadence på 6 måneder. Af de 37 sager havde ca. 1/3 af sagerne en revurderingskadence på mellem ca. 11 måneder og ca. 2 år, dvs. en kadence, som væsentligt overstiger de 6 måneder.

Det finder jeg kritisabelt.

Jeg har noteret mig, at Udlændingestyrelsen har beklaget revurderingskadencen i 9. og 10. revurderingsrunde og anført, at revurderingskadencen har sammenhæng med den tidsmæssige udstrækning af 8. revurderingsrunde og styrelsens tidligere praksis om, hvornår en sag blev revurderet første gang. Jeg henviser til bilag 1.

Jeg har også noteret mig, at revurderingskadencen i 11. revurderingsrunde er blevet betragteligt kortere. Jeg bemærker dog, at Udlændingestyrelsens nye praksis ikke – som anført af myndighederne – ses at have sikret, at der i alle tilfælde ikke går mere end 6 måneder mellem den første afgørelse om opholdspligt og revurderingen heraf. Jeg henviser til pkt. 3.2 og 3.5.1 ovenfor.

4.2.3. Revurderingskadencen i sager om meldepligt

Politets 9., 10., og 11. revurderingsrunde omfattede 30 sager, hvor myndighederne som udgangspunkt har forudsat en revurderingskadence på 6 måneder.

29 af disse sager havde en revurderingskadence på omkring 6 måneder. På den baggrund har jeg ikke nogen bemærkninger til revurderingskadencen i sagerne om meldepligt.

Jeg har i øvrigt noteret mig, at politiet – i forlængelse af ombudsmandens seneste undersøgelse af området (sag nr. 18/02555) – har taget en række skridt for at sikre, at politiet revurderer afgørelser om meldepligt rettidigt, uanset om der er forsinkelser mv. ved revurderingen af opholdspligt.

4.2.4. Revurderingskadencen i sager om underretningspligt

4.2.4.1. Revurderingskadencen i 1. revurderingsrunde

Udlændingestyrelsens 1. revurderingsrunde om underretningspligt omfattede 10 sager, hvor myndighederne som udgangspunkt har forudsat en revurderingskadence på 6 måneder.

Samtlige 10 sager havde en revurderingskadence på mellem 1 år og ca. 3 måneder og 2 år og ca. 5 måneder.

Udlændingestyrelsen har beklaget, at styrelsens etablering af en proces for revurdering af afgørelser om underretningspligt, herunder afklaring af det juridiske grundlag for at foretage revurderinger heraf, har betydet, at der ikke er sket revurdering i overensstemmelse med Justitsministeriets instruks.

Det fremgår af forarbejderne til udlændingelovens § 42 a, stk. 10, at reglerne om opholds-, melde- og underretningspligt skal administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, jf. U 2012.2874 H, og at det indebærer, at Udlændingestyrelsen og politiet løbende skal vurdere, om påbud om opholds-, melde- og underretningspligt er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Jeg henviser til lovforslag nr. LF 51 af 9. november 2016 om forslag til lov om ændring af udlændingeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og straffeloven (Styrket kontrol med udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste, herunder indførelse af underretningspligt, skærpet straf, afsoning i fodlænke og særlig adgang til varetægtsfængsling, og ændring af klageadgang), Folketingstidende 2016-17, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 12.

Det har således ved underretningspligtens indførelse stået klart, at der skulle etableres en proces for revurdering af underretningspligt. Så vidt jeg forstår, adskiller processen sig ikke afgørende fra processen for revurdering af afgørelser om opholdspligt, dvs. en proces, som allerede var etableret i Udlændingestyrelsen, da reglen om underretningspligt trådte i kraft i 2017. Udlændingestyrelsen har således i praksis besluttet at gennemføre de to processer sammen, jf. pkt. 3.4 ovenfor.

På denne baggrund mener jeg ikke, at Udlændingestyrelsens arbejde med at etablere en proces for revurdering af afgørelser om underretningspligt, herunder afklare det juridiske grundlag for at foretage revurderinger, kan retfærdiggøre, at Udlændingestyrelsen først var klar til at påbegynde revurderingen af afgørelser om underretningspligt ca. 2 år efter ikrafttrædelsen af reglen om underretningspligt.

Jeg finder herefter revurderingskadencen i sagerne kritisabel.

Jeg har noteret mig, at myndighederne har beklaget revurderingskadencen, og at revurderingskadencen i 2. revurderingsrunde er blevet betragteligt kortere, jf. pkt. 4.2.4.2 umiddelbart nedenfor.

4.2.4.2. Revurderingskadencen i 2. revurderingsrunde

Udlændingestyrelsens 2. revurderingsrunde om underretningspligt omfattede 21 sager, hvor myndighederne som udgangspunkt har forudsat en revurderingskadence på 6. måneder. 19 af disse sager havde en revurderingskadence på omkring 6 måneder.

Jeg har på den baggrund ikke bemærkninger til revurderingskadencen i 2. revurderingsrunde.

4.2.5. Sagsbehandlingstiden i sager om klage over afgørelser om meldepligt

Rigspolitiet har i alle 43 klagesager modtaget i 2018 og 2019 – med undtagelse af 6 sager – truffet afgørelse inden for det sagsbehandlingstidsmål på 3 måneder regnet fra modtagelsen af klagen, der er fastsat af Rigspolitiet. I de nævnte 6 sager er det fastsatte mål alene overskredet med få dage.

Jeg har på den baggrund ikke bemærkninger til sagsbehandlingstiden i klagesagerne.

Jeg har i øvrigt noteret mig, at der er sket væsentlige forbedringer i sagsbehandlingstiden i klagesagerne i forhold til mine tidligere undersøgelser (mine sager nr. 14/02177, 16/00655 og 17/02210).

4.3. Sager, hvor vedkommende udlænding er forsvundet eller frihedsberøvet

4.3.1. Det af myndighederne forudsatte krav om en 6-måneders revurderingskadence finder ikke anvendelse i de sager, hvor vedkommende udlænding er eller – i perioden siden seneste revurdering – har været forsvundet eller frihedsberøvet.

Revurdering skal imidlertid i alle tilfælde ske med mellemrum, der i relevant omfang sikrer, at kontrolforanstaltningerne ikke opretholdes længere end tilladt. De mellemrum, en revurdering som minimum skal foretages med, vil kunne variere afhængigt af den konkrete kontrolforanstaltning og den enkelte sags omstændigheder. Generelt set bliver revurdering dog gradvist af større betydning, jo længere tid en person har været pålagt en kontrolforanstaltning. Det skyldes, at det – som anført i forarbejderne til udlændingeloven – med tiden kan blive vanskeligere at begrunde de indgreb, som kontrolforanstaltninger udgør.

Jeg henviser nærmere til pkt. 2.2.1 ovenfor.

4.3.2. Som det fremgår af bilag 1, har myndighederne om en lang række sager oplyst, at en kontrolforanstaltning ikke er blevet revurderet, fordi den pågældende har været forsvundet eller frihedsberøvet.

I sagerne om opholds- og meldepligt blev kontrolforanstaltningerne ikke revurderet i ca. 1/3 af sagerne i 9. og 10. revurderingsrunde og i ca. halvdelen af sagerne i 11. revurderingsrunde, fordi den pågældende udlænding var forsvundet eller frihedsberøvet, jf. bilag 1.

I sagerne om underretningspligt blev kontrolforanstaltningerne ikke revurderet i ca. halvdelen af sagerne i både 1. og 2. revurderingsrunde, fordi den pågældende udlænding var forsvundet eller frihedsberøvet, jf. bilag 1.

Der er efter det oplyste i mange af disse sager gået flere år mellem revurderingerne, og i enkelte sager drejer det sig om mere end 5 år. I flere sager er en pålagt opholdspligt blevet ophævet ved førstkommande revurdering efter, at den pågældende udlænding er kommet til stede igen efter ikke at være blevet revurderet i en længere periode.

4.3.3. I forhold til udlændinge som er frihedsberøvet, kan det i lyset af, at myndighederne har oplyst, at kontrolforanstaltninger er suspenderet under en frihedsberøvelse, ikke i sig selv give mig anledning til bemærkninger, at myndighederne ikke revurderer kontrolforanstaltningerne under selve frihedsberøvelsen.

Myndighedernes pligt til løbende at sikre kontrolforanstaltningernes proportionalitet vil dog finde anvendelse, når en kontrolforanstaltning træder i kraft igen. Navnlig, hvor der i en længere periode ikke måtte være foretaget revurdering, vil dette efter omstændighederne indebære, at myndighederne senest ved løsladelsen må have taget stilling til, om kontrolforanstaltningen skal opretholdes.

Jeg har i den forbindelse noteret mig, at politiet benytter tiden op til løsladelsen af vedkommende udlænding til at foretage en revurdering, således at en ny afgørelse om meldepligt kan blive truffet i forbindelse med løsladelsen, jf. pkt. 3.6.2 ovenfor.

Jeg har også noteret mig, at Udlændingestyrelsen siden september 2019 har indført en ny praksis, hvorefter styrelsen i et vist omfang foretager revurdering af kontrolforanstaltninger i forbindelse med længerevarende frihedsberøvelser.

4.3.4. I forhold til spørgsmålet om revurdering, når en person, der er pålagt en kontrolforanstaltning, ikke i øvrigt er til stede, bemærker jeg følgende:

Jeg forstår myndighedernes udtalelser således, at det oplyste om, at der ikke er foretaget revurdering i en lang række sager, hvori den pågældende er blevet anset for forsvundet, skal forstås således, at myndighederne i disse sager

har vurderet, at den pågældende har måtte antages at ville skjule sig, og at der efter myndighedernes opfattelse derfor ikke har været grundlag for at ophæve kontrolforanstaltningen.

Udlændinge- og Integrationsministeriets har i ministeriets seneste udtalelse til mig i sagen anført, at myndighederne skal træffe afgørelse om nedsættelse eller ophævelse af kontrolforanstaltningerne, uanset at vedkommende udlænding er forsvundet, hvis der foreligger oplysninger, som indikerer, at der ikke længere er grundlag for at opretholde kontrolforanstaltningerne.

Ministeriet har i forlængelse heraf anført, at myndighederne skal træffe afgørelse, så snart myndighederne har oplysninger, der indikerer, at udlændingen ikke længere skal være pålagt kontrolforanstaltninger, uanset at udlændingen er forsvundet, således at udlændingen ikke risikerer uretmæssig straf for overtrædelse af kontrolforanstaltningerne.

Jeg er enig i, at myndighederne – uanset om den pågældende er forsvundet – skal foretage en vurdering af, om en kontrolforanstaltning skal opretholdes, så snart myndighederne har oplysninger, der indikerer, at udlændingen ikke længere skal være pålagt den pågældende kontrolforanstaltning.

Jeg går i den forbindelse endvidere ud fra, at vurderingen af, om en kontrolforanstaltning skal ophæves, uanset om den pågældende er forsvundet, foretages på baggrund af alle de oplysninger, der er tilgængelige for myndighederne vedrørende kontrolforanstaltningens proportionalitet, herunder bl.a. oplysninger om kontrolforanstaltningens hidtidige længde.

Som også anført af myndighederne kan det være vanskeligt eller umuligt at foretage partshøring og kommunikere myndighedens beslutning, når den pågældende ikke er til stede. Det bør imidlertid – som også anført af myndighederne – sikres, at de strafpålagte kontrolforpligtelser ikke opretholdes længere, end det er proportionalt. Vurderingen af, om en kontrolforanstaltning skal ophæves, må herefter, uanset om den pågældende er forsvundet, foretages på det grundlag, som myndighederne har mulighed for at tilvejebringe. Ligeledes må myndighedernes beslutninger kommunikeres til den pågældende på den måde og i det omfang, som det er praktisk muligt. Jeg har i den forbindelse noteret mig, at udlændinge- og integrationsministeren har fremsat forslag til en ny hjemrejselov, der indeholder en digital kommunikationsløsning til forkyndelse af afgørelser. Jeg henviser til § 4 i lovforslag nr. LF 203 af 26. marts 2021 om forslag til lov om hjemrejse for udlændinge uden lovligt ophold (hjemrejseloven), Folketingstidende 2020-21.

Afslutningsvis bemærker jeg, at jeg ikke har kendskab til de nærmere omstændigheder i de konkrete sager. Jeg har derfor ikke grundlag for at udtale mig om, hvorvidt enkelte konkrete kontrolforanstaltninger burde have været

REDEGØRELSE

ophævet på et tidligere tidspunkt i de sager, hvori den nu er ophævet, eller om kontrolforanstaltningerne bør ophæves i nogle af de sager, hvori udlændingen er blevet anset for forsvundet i meget lang tid.

Med venlig hilsen



Niels Fenger

Redegørelsen sendes til:

Hjemrejsestyrelsen
Udlændinge- og Integrationsministeriet

BILAG 1

1. Revurderingskadencen i sager om opholdspligt

Myndighederne har opgjort revurderingskadencerne i antal hele måneder. Der er derfor tale om cirka-angivelser af revurderingskadencerne i det følgende.

1.1. Revurderingskadencen i 9. revurderingsrunde

1.1.1. Udlændingestyrelsen indledte 9. revurderingsrunde den 17. august 2018 (samme dag, som 8. revurderingsrunde blev afsluttet). Det fremgår af Udlændingestyrelsens udtalelse med bilag, at 9. revurderingsrunde omfattede 13 sager om revurdering af opholdspligt.

1.1.2. I 1 sag traf Udlændingestyrelsen afgørelse om ophævelse af opholdspligten. Det skete 6 måneder efter seneste revurdering af forpligtelsen.

1.1.3. I 6 sager traf Udlændingestyrelsen afgørelse om fastholdelse af opholdspligten. Revurderingskadencen i disse sager var følgende:

I 1 af sagerne blev der truffet afgørelse 6 måneder efter den forudgående afgørelse om opholdspligt.

I 1 af sagerne blev der truffet afgørelse 1 år og 6 måneder efter den forudgående afgørelse om opholdspligt.

I 2 af sagerne sag gik der henholdsvis 1 år og 8 måneder og 2 år mellem den forudgående afgørelse om opholdspligt og revurderingen heraf. Udlændingestyrelsen har forklaret, at revurderingskadencen i disse 2 sager skyldtes styrelsens daværende opfattelse af, hvordan 6-måneders perioden i Justitsministeriets instruks skulle beregnes for de udlændinge på tålt ophold, der skulle have revurderet deres afgørelse om opholdspligt første gang, jf. pkt. 3.2 i redegørelsen.

I 2 af sagerne blev der truffet afgørelse 2 år og 5 måneder efter den forudgående afgørelse om opholdspligt. Udlændingestyrelsen har oplyst, at revurderingskadencen skyldtes, at de to udlændinge flere gange tidligere var udeblevet på tidspunkterne for revurderingerne og derfor ikke var blevet revurderet i mere end 2 år.

1.1.4. 4 sager blev lukket i Udlændingestyrelsen uden afgørelse, fordi de pågældende udlændinge var forsvundet.

I 1 sag skete dette 4 måneder efter seneste afgørelse om opholdspligt.

I 1 sag skete det 1 år og 1 måned efter seneste afgørelse om opholdspligt.

I 1 sag skete det 1 år og 5 måneder efter seneste afgørelse om opholdspligt.

Den sidste af de 4 sager blev lukket uden afgørelse 4 år og 7 måneder efter den seneste afgørelse om opholdspligt. Udlændingestyrelsen har oplyst, at den pågældende udlænding flere gange tidligere var udeblevet på tidspunkterne for revurderingerne og derfor ikke var blevet revurderet i mere end 4 år.

1.1.5. Udlændingestyrelsen afsluttede 1 sag med afgørelse om fortsat ikke-iværksættelse af opholdspligt.

1.1.6. Endelig blev 1 sag afsluttet uden afgørelse, da opholdspligtens proportionalitet på daværende tidspunkt var under prøvelse i en verserende retssag i landsretten, hvor byretten havde truffet afgørelse om ophævelse af opholds- og meldepligten. Byretten traf afgørelse ca. 2 år og 3 måneder efter seneste afgørelse om opholdspligt. Udlændingestyrelsen har oplyst, at den pågældende flere gange tidligere var udeblevet på tidspunkterne for revurderingerne og derfor ikke var blevet revurderet i mere end 2 år.

1.1.7. Udlændingestyrelsen har generelt om 9. revurderingsrunde oplyst, at forløbet af 8. revurderingsrunde, herunder forløbets tidsmæssige udstrækning, var atypisk, og at 9. revurderingsrunde blev indledt samme dag, som 8. revurderingsrunde blev afsluttet den 17. august 2018.

Udlændingestyrelsen har beklaget, at der i 9. revurderingsrunde var sager, hvor der ikke blev foretaget en revurdering af opholdspligten i overensstemmelse med Justitsministeriets instruks.

Dette skyldes ifølge Udlændingestyrelsen hovedsageligt den tidsmæssige udstrækning af 8. revurderingsrunde samt Udlændingestyrelsens hidtidige opfattelse af, hvordan 6-måneders perioden i Justitsministeriets instruks skulle beregnes for udlændinge på tålt ophold, der skulle have revurderet deres afgørelse om opholdspligt første gang.

1.2. Revurderingskadencen i 10. revurderingsrunde

1.2.1. Det fremgår af Udlændingestyrelsens udtalelse med bilag, at 10. revurderingsrunde omfattede 19 sager om revurdering af opholdspligt.

Udlændingestyrelsen indledte 10. revurderingsrunde i marts 2019.

1.2.2. I 12 sager traf Udlændingestyrelsen afgørelse om fastholdelse af opholdspligten.

I 4 af sagerne traf Udlændingestyrelsen afgørelse 6-7 måneder efter seneste afgørelse om opholdspligt.

I 6 af sagerne gik der mellem 1 år og 1 år og 3 måneder fra den forudgående afgørelse om opholdspligt til revurderingen heraf. I 2 sager gik der henholdsvis 1 år og 6 måneder og 1 år og 8 måneder mellem den forudgående afgørelse om opholdspligt og revurderingen heraf. Om revurderingskadencerne i disse 8 sager har Udlændingestyrelsen anført, at styrelsens tidligere opfattelse af, hvordan 6-måneders perioden i Justitsministeriets instruks skulle beregnes, jf. pkt. 3.2 i redegørelsen, også i denne runde fik den konsekvens, at der var sager, hvor der gik længere tid end 6 måneder fra den oprindelige afgørelse om opholdspligt til første afgørelse om revurdering af opholdspligten.

1.2.3. I 1 sag traf Udlændingestyrelsen afgørelse om ophævelse af opholdspligten. Dette skete 5 år og 3 måneder efter seneste afgørelse om opholdspligt. Udlændingestyrelsen har oplyst, at revurderingskadencen skyldtes, at vedkommende flere gange tidligere var udeblevet eller frihedsberøvet på tidspunkterne for revurderingerne og derfor ikke var blevet revurderet i mere end 5 år.

1.2.4. 4 sager blev lukket af Udlændingestyrelsen uden afgørelse, fordi de pågældende udlændinge var forsvundet.

I 1 af sagerne skete det 4 måneder efter seneste afgørelse om opholdspligt.

De resterende 3 sager blev lukket mellem 11 og 13 måneder efter seneste afgørelse om opholdspligt. Om revurderingskadencerne i disse 3 sager har Udlændingestyrelsen henvist til styrelsens tidligere opfattelse af, hvordan 6-måneders perioden i Justitsministeriets instruks skulle beregnes i forhold til udlændinge, som skulle have revurderet deres afgørelse første gang, jf. pkt. 3.2 i redegørelsen.

1.2.5. Udlændingestyrelsen lukkede 1 sag uden at træffe afgørelse, fordi den pågældende udlænding var frihedsberøvet. Dette skete 3 år og 3 måneder efter seneste afgørelse om opholdspligt. Udlændingestyrelsen har oplyst, at vedkommende flere gange tidligere var udeblevet eller frihedsberøvet på tidspunkterne for revurderingerne, og at vedkommende derfor ikke var blevet revurderet i mere end 3 år.

1.2.6. I 1 sag lukkede Udlændingestyrelsen sagen uden at træffe afgørelse, fordi vedkommende ikke længere var på tålt ophold. Dette skete 3 måneder efter seneste afgørelse om opholdspligt.

1.2.7. Udlændingestyrelsen har generelt om 10. revurderingsrunde oplyst, at det ud over den ovennævnte problemstilling omkring førstegangsrundinger – er Udlændingestyrelsens opfattelse, at revurderingerne i 10. revurderingsrunde blev foretaget i overensstemmelse med Udlændingestyrelsens praksis og Justitsministeriets instruks.

1.3. Revurderingskadencen i 11. revurderingsrunde

1.3.1. 11. revurderingsrunde blev indledt i oktober 2019 og omfattede 58 sager hos Udlændingestyrelsen.

1.3.2. Udlændingestyrelsen traf afgørelse om fastholdelse af opholdspligten i 23 sager.

I 12 af sagerne traf Udlændingestyrelsen afgørelse mellem 4 og 7 måneder efter seneste afgørelse om opholdspligt.

I 6 af sagerne gik der mellem 8 og 9 måneder fra den seneste afgørelse om opholdspligt til revurderingen heraf. I 2 af sagerne gik der 11 måneder fra den forudgående afgørelse om opholdspligt til revurderingen heraf. I disse 8 sager har Udlændingestyrelsen henvist til, at der var tale om førstegangsrundinger. Jeg forstår det således, at vedkommende udlændinge – i overensstemmelse med Udlændingestyrelsens nye praksis, jf. pkt. 3.2 i redegørelsen – kom med i den førstkommande revurderingsrunde efter, at de var blevet meddelt opholdspligt. Jeg forstår det endvidere således, at revurderingskadencen er blevet længere end 6 måneder, fordi førstkommande revurderingsrunde først er blevet indledt en tid efter den oprindelige afgørelse om opholdspligt.

I 2 sager traf Udlændingestyrelsen en ny afgørelse om opholdspligt efter løsladelse (sag nr. 18 og 19). Dette skete henholdsvis 1 år og 4 måneder og 3 år og 3 måneder efter den seneste afgørelse om opholdspligt. Det fremgår af bilagene, at de pågældende udlændinge havde været efterlyst. Udlændingestyrelsen har i forhold til begge sager anført, at sagerne er blevet afsluttet uden afgørelse, fordi vedkommende var frihedsberøvet. Da det fremgår af bilagene, at begge udlændinge imidlertid kort tid før – eller samtidig med – afslutningen af sagen fik nye afgørelser om opholdspligt, har jeg valgt at betragte sagerne som sager om nye afgørelser om opholdspligt.

I den sidste sag om fastholdelse af opholdspligten gik der 1 år og 6 måneder fra seneste afgørelse om opholdspligt til revurderingen heraf. Udlændingestyrelsen har oplyst, at vedkommende flere gange var udeblevet på tidspunkterne for revurderingerne og derfor ikke var blevet revurderet i mere end 1 år.

1.3.3. Udlændingestyrelsen traf afgørelse om ophævelse af opholdspligten i 3 sager.

I 1 af sagerne gik der 3 år og 4 måneder fra seneste afgørelse om opholdspligt til revurderingen heraf. Udlændingestyrelsen har oplyst, at den pågældende flere gange var udeblevet eller frihedsberøvet på tidspunktet for revurderingerne og derfor ikke var blevet revurderet i mere end 3 år.

I den anden sag om ophævelse af opholdspligten gik der 3 år og 11 måneder fra seneste afgørelse om opholdspligt til revurderingen heraf. Det fremgår af myndighedernes bilag, at vedkommende udlænding havde haft flere længevarende perioder med frihedsberøvelse og efterlysning.

I den tredje sag blev opholdspligten ifølge Udlændingestyrelsen ophævet i forbindelse med en sag om genoptagelse af opholdspligt (sag nr. 4). Det skete 3 år og 2 måneder efter seneste afgørelse om opholdspligt. Det fremgår af Rigspolitiets bilag, at vedkommende havde været efterlyst i ca. 1 år og 7 måneder.

1.3.4. Udlændingestyrelsen afsluttede 30 sager uden at træffe afgørelse, fordi vedkommende udlænding var forsvundet eller frihedsberøvet.

I 8 af sagerne skete det mellem 4 og 11 måneder efter den seneste afgørelse om opholdspligt.

I 9 af sagerne skete det mellem 1 år og 2 måneder og 1 år og 9 måneder efter den seneste afgørelse om opholdspligt.

I 11 sager gik der mellem 2 år og 3 år og 5 måneder fra den seneste afgørelse om opholdspligt til afslutning af sagen uden afgørelse.

I 1 af sagerne gik der 5 år og 4 måneder fra den seneste afgørelse om opholdspligt, til sagen blev afsluttet uden afgørelse.

I 1 en af sagerne gik der 5 år og 6 måneder fra den seneste afgørelse om opholdspligt, til sagen blev afsluttet uden afgørelse. Udlændingestyrelsen har oplyst, at den pågældende udlænding flere gange tidligere var udeblevet eller frihedsberøvet på tidspunkterne for revurderingerne og derfor ikke var blevet revurderet i en længere periode.

1.3.5. 1 sag blev afsluttet, uden at Udlændingestyrelsen traf afgørelse, fordi den pågældende udlænding udrejste frivilligt. Det skete 3 måneder efter seneste afgørelse om opholdspligt.

1.3.6. 1 sag blev afsluttet uden afgørelse, fordi vedkommende udlænding ikke længere var på tålt ophold. Det skete 3 år og 1 måned efter seneste afgørelse om opholdspligt.

1.3.7. Udlændingestyrelsen har generelt om 11. revurderingsrunde oplyst, at styrelsens ændrede praksis, jf. pkt. 3.2 i redegørelsen, hvorefter styrelsen ved hver enkelt revurderingsrunde revurderer opholdspligten for samtlige udlændinge på tålt ophold, der er pålagt forpligtelsen, har betydet, at alle udlændinge på tålt ophold, der var pålagt en opholdspligt og var tilgængelige for en revurdering, i 11. runde fik revurderet deres afgørelse inden for 6 måneder i overensstemmelse med Justitsministeriets instruks.

2. Revurderingskadencen i sager om meldepligt

Jeg bemærker – som nævnt ovenfor – at myndighederne har opgjort revurderingskadencerne i antal hele måneder. Der er derfor også tale om cirka-angivelser af revurderingskadencerne i det følgende.

2.1. Revurderingskadencen i 9. revurderingsrunde

2.1.1. 9. revurderingsrunde omfattede 13 sager.

2.1.2. I 7 sager traf politiet afgørelse om fastholdelse af meldepligten eller en ny afgørelse om meldepligt.

I 5 af sagerne gik der mellem 5 og 7 måneder fra den forudgående afgørelse om meldepligt til revurderingen heraf.

I 1 sag gik der 2 år og 7 måneder mellem den forudgående afgørelse om meldepligt og revurderingen heraf. Rigspolitiet har oplyst, at dette skyldes, at vedkommende løbende havde været efterlyst eller frihedsberøvet.

I 1 sag gik der 5 år og 11 måneder mellem den forudgående afgørelse om meldepligt og revurderingen heraf. Rigspolitiet har oplyst, at der var tale om en særlig ordning med telefonisk meldepligt, og at meldepligten derfor ikke revurderes løbende.

2.1.3. I 4 sager blev meldepligten ikke revurderet, fordi vedkommende udlænding var efterlyst.

I 3 af sagerne gik der henholdsvis 2, 4 og 11 måneder fra den seneste afgørelse om meldepligt til politiets påbegyndelse af 9. revurderingsrunde.

I 1 sag gik der 1 år og 5 måneder fra den seneste afgørelse om meldepligt til politiets påbegyndelse af 9. revurderingsrunde.

2.1.4. I 1 sag blev meldepligten ikke revurderet, fordi politiet afventede udfaldet af en ankesag, hvor byretten havde truffet afgørelse om ophævelse af opholds- og meldepligten. Det fremgår af Rigspolitiets bilag, at der gik ca. 2 måneder fra den forudgående afgørelse om meldepligt til byrettens dom om ophævelse af opholds- og meldepligten.

2.1.5. I 1 sag blev meldepligten ikke revurderet, fordi Flygtningenævnet havde truffet afgørelse om udsendelse ca. 5 måneder efter den seneste afgørelse om meldepligt. Vedkommende var således ikke længere på tålt ophold.

2.2. Revurderingskadcencen i 10. revurderingsrunde

2.2.1. 10. revurderingsrunde omfattede 19 sager.

2.2.2. I 14 sager traf politiet afgørelse om fastholdelse af meldepligten eller ny afgørelse om meldepligt.

I 9 af sagerne gik der mellem 4 og 7 måneder fra den forudgående afgørelse om meldepligt til revurderingen.

I 3 af sagerne gik der mellem 8 og 9 måneder fra den forudgående afgørelse om meldepligt til revurderingen heraf.

I 1 af sagerne gik der 11 måneder fra den forudgående afgørelse om meldepligt til revurderingen heraf.

I 1 sag gik der 16 måneder mellem den forudgående afgørelse om meldepligt og revurderingen heraf. Rigspolitiet har oplyst, at vedkommende udlænding havde været efterlyst i en periode på ca. 8 måneder.

2.2.3. I 4 sager blev meldepligten ikke revurderet, fordi vedkommende udlænding var efterlyst.

I 2 af sagerne gik der henholdsvis 2 måneder og 7 måneder fra seneste afgørelse om meldepligt til politiets påbegyndelse af 10. revurderingsrunde.

I de 2 andre sager gik der 1 år fra seneste afgørelse om meldepligt til politiets påbegyndelse af 10. revurderingsrunde.

2.2.4. I 1 sag blev meldepligten ikke revurderet, fordi Flygtningenævnet havde truffet afgørelse om udsendelse ca. 5 måneder efter den seneste afgørelse om meldepligt. Vedkommende var således ikke længere på tålt ophold. Denne sag fremgår tillige af 9. revurderingsrunde med samme resultat.

2.3. Revurderingskadencen i 11. revurderingsrunde

2.3.1. 11. revurderingsrunde omfattede 56 sager hos politiet.

Rigspolitiet har oplyst, at der i 11. revurderingsrunde forekom 10 sager, hvor revurderingen blev udskudt til 12. revurderingsrunde, fordi Udlændinge- og Integrationsministeriet den 27. marts 2020 berostillede en række af politiets opgaver på udlændingeområdet for at begrænse smittespredningen af COVID-19. Dette gjaldt bl.a. afviklingen af meldepligt, som blev suspenderet, samt sagsbehandlingen på meldepligtområdet. Berostillelsen blev løbende forlænget og blev først ophævet med virkning fra den 15. juni 2020.

Hjemrejsestyrelsen har telefonisk oplyst, at styrelsen hurtigst muligt herefter fik afsluttet revurderingsrunden.

Disse 10 sager indgår på baggrund af ovenstående ikke i min undersøgelse.

2.3.2. I 12 sager fastholdt politiet den pågældende udlændings meldepligt.

I 11 af sagerne gik der mellem 6 og 7 måneder fra den forudgående afgørelse om meldepligt til revurderingen heraf.

I 1 sag gik der 1 år og 2 måneder mellem den forudgående afgørelse om meldepligt og revurderingen heraf. Rigspolitiet har oplyst, at den pågældende udlænding havde været efterlyst i ca. 1 år og 2 måneder.

2.3.3. I 32 sager blev meldepligten ikke revurderet, fordi den pågældende udlænding var efterlyst eller frihedsberøvet.

I 14 af sagerne gik der mellem 1 måned og 1 år fra den forudgående afgørelse om meldepligt til politiets igangsættelse af 11. revurderingsrunde.

I 10 af sagerne gik der mellem 13 måneder og 1 år og 11 måneder fra den forudgående afgørelse om meldepligt til politiets igangsættelse af 11. revurderingsrunde.

I 6 af sagerne gik der mellem 2 år og 2 år og 9 måneder fra den forudgående afgørelse om meldepligt til politiets igangsættelse af 11. revurderingsrunde.

I 2 af sagerne gik der henholdsvis 3 år og 1 måned og 3 år og 4 måneder fra den forudgående afgørelse om meldepligt til politiets igangsættelse af 11. revurderingsrunde.

2.3.4. I 1 sag blev meldepligten ikke revurderet, fordi vedkommende udlænding var udrejst frivilligt.

2.3.5. I 1 sag blev meldepligten ikke revurderet, fordi vedkommende udlænding var udgået af oversigten over udlændinge på tålt ophold efter at have været efterlyst i 3 år. På det tidspunkt var meldepligten ikke blevet revurderet i 3 år og 4 måneder. Hjemrejsestyrelsen har telefonisk oplyst, at kontrolforpligtelserne i en situation som denne, hvor vedkommende "var udgået af oversigten over udlændinge på tålt ophold efter at have været efterlyst i 3 år", fortsat er gældende og vil blive revurderet på ny, hvis vedkommende dukker op igen.

2.4. Revurderingskadencen i sager om revurdering af meldepligt uafhængigt af eller som supplement til revurderingsrunderne

2.4.1. Med henblik på at give et samlet overblik over politiets revurderinger af meldepligten har Rigspolitiet som bilag til sine udtalelser vedlagt bl.a. en oversigt over sager, hvor meldepligten er blevet revurderet uafhængigt af eller som supplement til revurderingsrunderne (bilag 4 til Rigspolitiets udtalelse af 19. juni 2020).

Der er tale om sager, der (i et vist omfang) tillige er indgået i 9., 10. og/eller 11. revurderingsrunde, men hvor politiet derudover har foretaget revurderinger uafhængigt af revurderingsrunderne, når udlændingen er kommet til rådighed herfor, f.eks. ved genopdukken efter en periode som efterlyst eller i forbindelse med løsladelse efter frihedsberøvelse. Se nærmere herom pkt. 3.6.2 i redegørelsen.

1 af sagerne i bilag 4 er dog ikke indgået i nogle af de faste revurderingsrunder. Der er tale om en sag vedrørende en særlig telefonisk meldepligt, hvor meldepligten blev revurderet 7-8 måneder efter den seneste afgørelse om meldepligt.

Bilaget beskriver 25 sager om revurdering af 21 personers meldepligt. Ved alle revurderingerne har politiet fastholdt meldepligten.

I 17 af sagerne traf politiet afgørelse mellem 3 og 10 måneder efter seneste afgørelse om meldepligt.

I 3 af sagerne forelå der en revurdering 1 år og 2 måneder efter den seneste afgørelse om meldepligt, og i 1 af sagerne gik der 1 år og 7 måneder fra den forudgående afgørelse om meldepligt til revurderingen heraf. I forhold til disse 4 sager forstår jeg det således, at revurderingskadencen navnlig vedrører 2017 og første halvdel af 2018, som ombudsmanden tog stilling til i redegørelsen af 26. september 2019 (min sag nr. 18/02555). Jeg har i det lys ikke forholdt mig til revurderingskadencen i disse sager.

I 1 sag gik der 2 år og 5 måneder fra den seneste afgørelse om meldepligt til revurderingen heraf. Det fremgår af bilaget, at vedkommende havde været efterlyst.

I 2 sager gik der 2 år og 9 måneder fra den seneste afgørelse om meldepligt til revurderingen heraf. I begge sager havde vedkommende udlænding været efterlyst.

I 1 sag gik der 9 år og 8 måneder fra den seneste afgørelse om meldepligt, til revurdering fandt sted. Det fremgår af bilaget, at vedkommende udlænding blev pålagt meldepligt i 2009 og blev efterlyst i 2014. I 2017 udgik udlændingen af oversigten over udlændinge på tålt ophold efter at have været efterlyst i 3 år. Vedkommende udlænding dukkede op igen i 2018 og fik revurderet meldepligten 2 måneder herefter.

2.4.2. Derudover har Rigspolitiet som bilag 6 til Rigspolitiets udtalelse af 19. februar 2020 vedlagt en oversigt over de sager, hvor en udlændings opholdspligt er blevet ophævet, og hvor vedkommende derfor ikke længere indgår i de faste revurderingsrunder. Meldepligten revurderes således uafhængigt af de faste revurderingsrunder. Endelig har Rigspolitiet som bilag 7 til Rigspolitiets udtalelse af 19. februar 2020 vedlagt en oversigt over samtlige udlændinge, som den 31. december 2019 var omfattet af en aktuel afgørelse om tålt ophold samt oplysninger om bl.a., hvorvidt de pågældende var pålagt meldepligt.

Bilag 6 (og til dels bilag 7) indeholder således nogle sager, som ikke er indgået i 9., 10. og 11. revurderingsrunde. Jeg har ikke taget nærmere stilling til indholdet af de 2 bilag.

3. Revurderingskadencen i sager om underretningspligt

Jeg bemærker – som nævnt ovenfor – at myndighederne har opgjort revurderingskadencerne i antal hele måneder. Der er derfor også tale om cirka-angivelser af revurderingskadencerne i det følgende.

3.1. Revurderingskadencen i 1. revurderingsrunde

3.1.1. Udlændingestyrelsen har oplyst, at 1. revurderingsrunde blev indledt i marts 2019 sammen med 10. revurderingsrunde af opholdspligten, og at runden blev afsluttet i oktober/november 2019.

Det fremgår af Udlændingestyrelsens udtalelse med bilag, at 1. revurderingsrunde omfattede 18 personer. Derudover nævnes 1 person, som endnu ikke havde fået forkyndt sin afgørelse om underretningspligt.

3.1.2. I 10 sager traf Udlændingestyrelsen afgørelse om fastholdelse af underretningspligten.

I 4 af sagerne gik der mellem 1 år og 3 måneder og 1 år og 5 måneder fra afgørelsen om underretningspligt til revurderingen heraf.

I de resterende 6 sager gik der mellem 1 år og 6 måneder og 2 år og 5 måneder fra afgørelsen om underretningspligt til revurderingen heraf.

3.1.3. 7 sager blev lukket uden afgørelse, fordi de pågældende udlændinge var forsvundet eller frihedsberøvet.

I 3 af sagerne gik der 10-11 måneder fra afgørelsen om underretningspligt, til sagen blev afsluttet.

I de resterende 4 sager gik der mellem 1 år og 1 år og 6 måneder fra afgørelsen om underretningspligt til afslutning af sagen uden afgørelse.

3.1.4. 1 sag blev lukket uden afgørelse, fordi vedkommende udlænding ikke længere var på tålt ophold. Dette skete 9 måneder efter seneste afgørelse om underretningspligt.

3.1.5. I forhold til, at 1. revurderingsrunde blev indledt 2 år efter, at reglen om underretningspligt i udlændingeloven trådte i kraft, har Udlændingestyrelsen oplyst, at styrelsen i perioden har etableret en proces for revurdering af underretningspligten, herunder afklaret det juridiske grundlag for at foretage revurderinger heraf.

Udlændingestyrelsen har beklaget, at etableringen af denne proces har betydet, at der ikke er foretaget revurdering af underretningspligten i overensstemmelse med Justitsministeriets instruks, samt at den 1. revurderingsrunde varede i alt 8 måneder.

3.2. *Revurderingskadcenen i 2. revurderingsrunde*

3.2.1. Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen indledte 2. revurderingsrunde i oktober 2019 samtidig med 11. revurderingsrunde vedrørende opholdspligt, og at 2. revurderingsrunde blev afsluttet i februar 2020.

2. revurderingsrunde omfattede 51 sager. Derudover nævnes 7 sager, hvor der endnu ikke var truffet afgørelse om underretningspligt, eller hvor afgørelsen om underretningspligt endnu ikke var forkyndt.

3.2.2. I 2 sager traf Udlændingestyrelsen afgørelse om ophævelse af underretningspligten. Det skete 1 år og 5 måneder efter den seneste afgørelse om

underretningspligt. Udlændingestyrelsen har oplyst, at de pågældende udlændinge tidligere var udeblevet eller frihedsberøvet og derfor ikke var blevet revurderet i mere end 1 år.

3.2.3. I 22 sager fastholdt Udlændingestyrelsen de pågældendes underretningspligt.

I 12 af sagerne traf styrelsen afgørelse 2-6 måneder efter den seneste afgørelse om underretningspligt.

7 sager blev afgjort mellem 7 og 9 måneder efter den seneste afgørelse om underretningspligt.

I 2 sager gik der 11 måneder fra den seneste afgørelse om underretningspligt til revurderingen heraf.

I 1 sag (sag nr. 19) traf Udlændingestyrelsen en ny afgørelse om underretningspligt i forbindelse med løsladelse. Dette skete 2 år og 6 måneder efter den seneste afgørelse om underretningspligt. Det fremgår af myndighedernes bilag, at vedkommende desuden havde været efterlyst i en periode. Udlændingestyrelsen har anført, at sagen blev afsluttet uden afgørelse. Da det fremgår af bilagene, at vedkommende imidlertid samtidig med afslutningen af sagen uden afgørelse fik en ny afgørelse om underretningspligt, har jeg valgt at betragte sagen som en sag om ny afgørelse om underretningspligt.

3.2.4. 26 sager blev afsluttet uden afgørelse, fordi de pågældende udlændinge var forsvundet eller frihedsberøvet.

I 5 af sagerne skete det mellem 2 og 11 måneder efter den seneste afgørelse om underretningspligt.

I 11 af sagerne gik der mellem 1 år og 2 måneder og 1 år og 9 måneder fra den seneste afgørelse om underretningspligt, til sagen blev lukket uden afgørelse. I de resterende 10 sager gik der mellem 2 år og 2 år og 8 måneder fra den seneste afgørelse om underretningspligt, til sagen blev lukket uden afgørelse. I forhold til disse 21 sager har Udlændingestyrelsen anført, at vedkommende udlænding tidligere var udeblevet eller frihedsberøvet og derfor ikke var blevet revurderet i en længere periode.

3.2.5. 1 sag blev afsluttet uden afgørelse, fordi vedkommende udrejste frivilligt af Danmark. Dette skete 1 år og 5 måneder efter den seneste afgørelse om underretningspligt. Udlændingestyrelsen har oplyst, at vedkommende tidligere var udeblevet eller frihedsberøvet og derfor ikke var blevet revurderet i mere end 1 år.

3.2.6. Udlændingestyrelsen har henvist til, at 2. runde blev indledt efter september 2019 og altså efter, at styrelsen havde ændret praksis, således at styrelsen ved hver runde revurderer underretningspligten for samtlige udlændinge på tålt ophold, der er pålagt forpligtelser, jf. pkt. 3.4 i redegørelsen.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at alle udlændinge på tålt ophold, der var pålagt en underretningspligt, og som var tilgængelige for en revurdering, dermed fik revurderet deres afgørelse om underretningspligt inden for 6 måneder i overensstemmelse med Justitsministeriets instruks.