



2014-42

Tilsynsbesøg i Center Sandholm – personer på tålt ophold

Ombudsmanden gennemførte i 2012 og 2014 tilsynsbesøg i Center Sandholm. Besøgene blev gennemført sammen med DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder.

Formålet med tilsynsbesøgene var at vurdere de generelle forhold for personer på tålt ophold, som bor i Center Sandholm. Tilsynsbesøget i 2014 omfattede en gruppe på 25 personer, som havde været på tålt ophold og havde haft opholdspligt i Center Sandholm siden 2012 eller tidligere.

Personer på tålt ophold i Center Sandholm er underlagt en række begrænsninger. De har f.eks. pligt til at bo i centret (ofte på 2- eller 3-mandsværelser), de har meldepligt hos politiet (typisk dagligt), de må ikke tage lønnet arbejde, og de modtager lommepenge i begrænset omfang (maksimalt godt 31 kr. om dagen). De får spisebilletter til kantinen i centret. I princippet kan de lave deres egen mad, men i realiteten er muligheden herfor meget begrænset som følge af de begrænsede økonomiske midler, de har til rådighed. Der er ikke nogen grænse for, hvor længe en person kan være på tålt ophold.

De samlede forhold for personer på tålt ophold i Center Sandholm – sammenholdt med det tidsbestemte aspekt – anså ombudsmanden for meget belastende og begrænsende for grundlæggende livsførelse. De generelle forhold var dog ikke i strid med forbuddet mod "nedværdigende behandling" i FN's Torturkonvention og i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Det var imidlertid ombudsmandens opfattelse, at der var grund til, at de ansvarlige myndigheder mere samlet gennemtænkte, i hvilket omfang det på alle punkter var nødvendigt at opretholde så samlet set belastende og begrænsende livsvilkår.

(Sag nr. 12/03895 og 14/03708)

I det følgende gengives ombudsmandens redegørelse om tilsynsbesøget.

16. december 2014

Menneskerettigheder

1.9 – 2

Udlændinge

63.9 – 6.9

Indhold

1. Besøg i Center Sandholm, personer på tålt ophold, i oktober 2012	3
2. Besøg i Center Sandholm, personer på tålt ophold, i september 2014	3
3. Det retlige grundlag for tålt ophold mv.	4
3.1 Indledning	4
3.2 Hvem er på tålt ophold?	4
3.3 Opholdspligt og meldepligt	5
3.4 Reglernes baggrund og formål	6
4. Tilgang og afgang	9
5. Restriktioner mv. for personerne i målgruppen	11
6. Bedømmelsesgrundlag	12
6.1 Ombudsmandsloven og den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (FN's Torturkonvention)	12
6.2 FN's Torturkonvention	15
6.3 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	15
6.4 Særligt om Karkavandi-dommen	16
7. Overvejelser	17
7.1 Indledning	17
7.2 Forholdene for personer på tålt ophold i Center Sandholm	17
7.2.1 De faktiske forhold	17
7.2.2 Den tidsmæssige udstrækning af tålt ophold	18
7.2.3 Sammenhængen med lovgivningen på området	19
7.3 Forholdet til FN's Torturkonvention og artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	20
7.4 Forholdet til almenmenneskelige og humanitære synspunkter mv.	21
8. Sammenfatning	22
9. Sagsfremstilling	24
9.1 Dagsorden mv. for opfølgingsbesøget	24
9.2 Udlændingestyrelsens redegørelse af 16. september 2014 om det retlige grundlag for tålt ophold	27
9.3 Rigspolitiets notat af 15. september 2014 om det retlige grundlag for meldepligten	38
9.4 Generelle forhold for personer i målgruppen	41
9.4.1 Opholdspligt	41
9.4.2 Meldepligt	41
9.4.3 Cafeteriaordning	42
9.4.4 Tøjpakker og hygiejnepakker	43
9.4.5 Lommepenge og kontrakt om aktiviteter	44
9.4.6 Indkvartering af personerne i målgruppen	45
9.4.7 Sundhedsydelse	46
9.4.8 Den tidsmæssige udstrækning af tålt ophold	46
9.5 Høring	47

1. Besøg i Center Sandholm, personer på tålt ophold, i oktober 2012

Den 1. oktober 2012 besøgte to af mine medarbejdere Center Sandholm, personer på tålt ophold. Repræsentanter fra DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder deltog også i besøget.

Ved besøget havde jeg fokus på forholdet mellem ansatte og beboere, forholdet beboerne imellem, lægefaglige forhold og magtanvendelse.

Efter nærmere overvejelser og drøftelser med DIGNITY– Dansk Institut Mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder fandt jeg, at det var nødvendigt at følge op på de oplysninger, som jeg havde modtaget under besøget. Efter min vurdering var det mest hensigtsmæssigt, at denne opfølgning skete ved et nyt tilsynsbesøg.

2. Besøg i Center Sandholm, personer på tålt ophold, i september 2014

Opfølgingsbesøget fandt sted den 30. september 2014.

I mit brev af 8. august 2014 til Dansk Røde Kors om det nye besøg orienterede jeg bl.a. om følgende:

”Målgruppen for besøget er alene personer, som er omfattet både af en afgørelse om tålt ophold og har været det siden 2012 eller tidligere og af en afgørelse om opholdspligt i Center Sandholm, og som den 30. juli 2014 var registreret med ophold i Center Sandholm.

Under opfølgingsbesøget vil jeg se på, hvordan det er for personer, der er omfattet af besøgets målgruppe, at bo i Center Sandholm, herunder hvordan deres dagligdag er.

Jeg vil under besøget navnlig have fokus på indgreb og begrænsninger i beboernes rettigheder, beskæftigelse og fritid og sundhedsmæssige forhold. Desuden vil jeg bl.a. komme ind på forholdet mellem beboerne og beboernes boligforhold.”

Målgruppen for opfølgingsbesøget omfattede 25 mænd i alderen 23-65 år. I alt er der i Danmark 67 personer på tålt ophold pr. 15. oktober 2014.

Jeg gennemførte opfølgingsbesøget sammen med fire af mine medarbejdere, direktøren og andre repræsentanter for DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur og direktøren for Institut for Menneskerettigheder.

Under besøget havde jeg drøftelser med Dansk Røde Kors og Udlændingestyrelsen. Endvidere havde jeg lejlighed til at overvære den daglige afvikling af meldepligten og drøfte forholdene med en repræsentant for Rigspolitiet.

Jeg havde også lejlighed til at tale med 16 personer i målgruppen og bese de fysiske rammer for målgruppen.

Som anført omfattede målgruppen ved mit besøg 25 af de i alt 67 personer, der for tiden er på tålt ophold i Danmark.

Mit sigte med besøget var imidlertid mere generelt at belyse forholdene for personer på tålt ophold i Center Sandholm. Målgruppen var fastsat navnlig for at få særligt indblik i forholdene for de personer, som i længere tid har været på tålt ophold i Center Sandholm. Den var herudover fastsat af praktiske grunde, herunder for at afgrænse en gruppe af personer, som jeg ville kunne nå at have samtaler med under besøget.

I redegørelsen henviser jeg på den baggrund nogle steder til målgruppen (f.eks. hvor det alene er målgruppen, jeg har oplysninger om), mens jeg andre steder refererer til den samlede gruppe af personer på tålt ophold i Center Sandholm.

Mit sigte med redegørelsen er imidlertid som anført at belyse de generelle forhold for den samlede gruppe af personer på tålt ophold i Center Sandholm (på besøgstidspunktet i efteråret 2014 i alt 37 personer).

Det tilføjes, at en del personer på tålt ophold bor andre steder end i Center Sandholm. Min redegørelse vedrører ikke disse personer.

3. Det retlige grundlag for tålt ophold mv.

3.1 Indledning

Udlændingestyrelsen har til brug for mit besøg i brev af 16. september 2014 besvaret en række spørgsmål, bl.a. om det retlige grundlag for tålt ophold og de deraf følgende restriktioner. Rigspolitiet har i et notat af 15. september 2014 redegjort for det retlige grundlag for meldepligten.

Myndighedernes redegørelser er gengivet i sagsfremstillingen under pkt. 9.

3.2 Hvem er på tålt ophold?

Personer på tålt ophold opdeles normalt i 3 grupper:

1. Udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed.
2. Udlændinge, der er udelukket fra at få asyl, idet de er udvist med indrejseforbud på grund af kriminalitet begået her i landet.
3. Udlændinge, der er udelukket fra at få asyl efter artikel 1 F i Flygtningekonventionen (f.eks. fordi der er alvorlig grund til at antage, at de uden for Danmark har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse).

Fælles for alle 3 grupper af udlændinge er, at de ikke har haft eller ikke læn- gere har opholdstilladelse og derfor ikke har ret til at opholde sig i Danmark. De kan imidlertid ikke udsendes til deres hjemland, da de dér vil risikere dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdi- gende behandling eller straf, eller ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land. Det følger af udlændingelovens § 31.

Af forarbejderne til lov nr. 365 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love fremgår det, at der pr. 1. februar 2002 var i alt 17 personer på tålt ophold, heraf 13 personer i gruppe 2 og 4 personer i gruppe 3. Jeg henviser til lovforslag nr. L 152 af 28. februar 2002, almindelige bemærkninger, pkt. 6.

Ifølge Udlændingestyrelsen var fordelingen på de 3 nævnte grupper ultimo 2013 følgende:

2 personer i gruppe 1
43 personer i gruppe 2
21 personer i gruppe 3

For de 25 personer i målgruppen var fordelingen således:

1 person i gruppe 1
18 personer i gruppe 2
6 personer i gruppe 3

3.3 Opholdspligt og meldepligt

Indtil 2002 var det ikke praksis at pålægge udlændinge på tålt ophold at tage ophold på et bestemt asylcenter, hvis de havde andre muligheder for indkvar- tering og ønskede at benytte sig af dem. En del blev imidlertid pålagt at tage ophold i Center Sandholm.

Efter de dagældende regler kunne der ikke iværksættes meldepligt over for en udlænding på tålt ophold, der var omfattet af gruppe 3 som nævnt ovenfor. Jeg henviser til lovforslag nr. L 152 af 28. februar 2002, almindelige bemærk- ninger, pkt. 6, og lovforslag nr. L 32 af 13. december 2001, almindelige be- mærkninger, pkt. 8.

Ved lov nr. 365 af 6. juni 2002 blev udlændinge på tålt ophold pålagt som ud- gangspunkt at tage ophold i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 9 (dengang § 42 a, stk. 8).

Ved lov nr. 362 af 6. juni 2002 blev der indsat en bestemmelse i udlændinge- lovens § 34, stk. 3 (nu stk. 4), hvorefter politiet kan bestemme, at en udlæn- ding på tålt ophold med opholdspligt i Center Sandholm skal give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter med henblik på løbende at sikre, at politiet har kendskab til udlændingens opholdssted. Det medførte, at de

nævnte udlændinge – med helt enkeltstående undtagelser – blev pålagt meldepligt én gang om ugen.

Lov nr. 1397 af 27. december 2008 indebar en væsentlig skærpelse af reglerne om meldepligt for udlændinge på tålt ophold. Efter loven skal politiet som udgangspunkt pålægge de udlændinge på tålt ophold, som er pålagt at tage ophold i Center Sandholm, daglig meldepligt hos politiet i centret. Udlændingen skal give personligt møde hos politiet.

Samtidig blev § 42 a, stk. 9 (nu stk. 10), indsat i loven. Det fremgår af bestemmelsen, at Udlændingestyrelsen skal sikre, at det i fornødent omfang kontrolleres, at personer på tålt ophold, som er pålagt at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, overholder det givne påbud.

Forpligtelsen til at tage ophold i Center Sandholm blev således i 2002 udvidet til at omfatte en større personkreds, og samtidig blev der indført en meldepligt, der med helt enkeltstående undtagelser gjaldt én gang om ugen. I 2008 blev kontrollen med efterlevelsen af opholdspligten intensiveret, bl.a. ved indførelse af daglig meldepligt som udgangspunkt.

I medfør af udlændingelovens § 60, stk. 1, jf. § 34, stk. 4, kan en udlænding, der ikke efterkommer et påbud om at tage ophold i Center Sandholm, straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder med fængsel i indtil 1 år. Udlændingestyrelsen anmelder ikke-overholdelse til det stedlige politi. For personer med opholdspligt i Center Sandholm vil det sige Nordsjællands Polit.

I medfør af samme bestemmelser kan en udlænding, der ikke overholder meldepligten, straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder med fængsel i indtil 1 år.

3.4 Reglernes baggrund og formål

I forarbejderne til lov nr. 365 af 6. juni 2002 er der bl.a. anført følgende om baggrunden for og formålet med bestemmelsen om opholdspligt:

”6. Indkvartering af udlændinge på såkaldt tålt ophold i asylcenter-systemet

Der befinder sig i Danmark et mindre antal udlændinge, der på den ene side opfylder de grundlæggende betingelser for at blive meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 (asyl), idet de vurderes at ville være i risiko for forfølgelse ved en tilbagevenden til hjemlandet, men som på den anden side har begået forbrydelser af en sådan grovhed, at de er udelukket fra at få opholdstilladelse. Disse udlændinge opholder sig i Danmark på såkaldt tålt ophold.

...

Der er således tale om udlændinge, som i princippet er uønskede i Danmark.

Efter udlændingelovens § 42 a, stk. 1, er udlændinge på såkaldt tålt ophold som udgangspunkt undergivet Udlændingestyrelsens underholdsforpligtelse på samme vilkår som asylansøgere. Det betyder bl.a., at de pågældende ikke modtager sædvanlige sociale ydelser, men kost- tøj- og lommepege på tilsvarende vilkår som asylansøgere.

Efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, kan Udlændingestyrelsen bestemme, at udlændinge, der er undergivet Udlændingestyrelsens underholdsforpligtelse, skal tage ophold efter Udlændingestyrelsens nærmere bestemmelse, uanset om de pågældende selv har tilstrækkelige midler til deres underhold.

Denne bestemmelse har i praksis alene fundet anvendelse over for asylansøgere. Bestemmelsen har således ikke været anvendt til at pålægge udlændinge på såkaldt tålt ophold at tage ophold på et bestemt asylcenter, hvis de pågældende har haft andre muligheder for indkvartering og selv har ønsket at benytte sig af disse muligheder.

Hvis en udlænding på såkaldt tålt ophold er gift med en herboende person, skal udlændingen endvidere som udgangspunkt fraflytte asylcenter-systemet, idet Udlændingestyrelsens underholdsforpligtelse som følge af ægtefællens forsørgelsespligt over for den pågældende i så fald normalt ikke omfatter den pågældende. Det bemærkes i den forbindelse, at de fleste af de 17 udlændinge på såkaldt tålt ophold i Danmark er indkvarteret privat ofte hos deres herboende ægtefælle.

Efter regeringens opfattelse er det i Danmarks interesse, at personer, som har begået alvorlige forbrydelser, eller som vil begå alvorlige forbrydelser her i landet, ikke søger til Danmark. Herudover bør det være muligt at kontrollere sådanne personers ophold her i landet. Dels er der tale om grove forbrydere, som myndighederne i alle tilfælde bør være opmærksomme på uanset om de pågældende har afsonet straf for den begåede forbrydelse og dels er der tale om udlændinge, som skal udsendes af landet, så snart der opstår mulighed herfor.

...

(...) Det bemærkes endvidere, at den foreslåede ordning efter regeringens opfattelse er nødvendig for at sikre, at personer, som befinder sig her på såkaldt tålt ophold, opholder sig på steder, som er myndighederne bekendt. Formålet hermed er bl.a. at sikre, at udlændinge, der har be-

gået alvorlig kriminalitet, kan udsendes af landet, så snart dette viser sig muligt. De pågældende er i princippet uønskede i Danmark, og deres ophold her i landet er alene begrundet i det forhold, at regeringen ønsker at overholde sine øvrige internationale forpligtelser efter bl.a. flygtningekonvention og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 152 af 28. februar 2002, almindelige bemærkninger, pkt. 6.

I forarbejderne til lov nr. 1397 af 27. december 2008 er der anført følgende om bl.a. baggrunden for og formålet med skærpsen af meldepligten:

”Regeringen finder, at der er behov for en markant opstramning af kontrolforanstaltningerne over for udlændinge, som er administrativt udvist, fordi de må anses for en fare for statens sikkerhed, men som uønsket opholder sig her i landet, fordi de ikke udrejser frivilligt og ikke kan udsendes tvangsmæssigt af hensyn til overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser.

Regeringen har derfor igangsat en omgående undersøgelse af mulighederne for opstramning af kontrolforanstaltningerne for udlændinge på tålt ophold, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

På baggrund af undersøgelsen har regeringen besluttet straks at fremsætte forslag til en umiddelbar ændring af udlændingeloven, som mest muligt strammer kontrolforanstaltningerne for disse udlændinge inden for det gældende kompetence- og prøvelsessystem samt forhøjer strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, hvis der foreligger skærpende omstændigheder.

Regeringen har samtidig besluttet, at stramningen af kontrolforanstaltningerne også skal omfatte de andre grupper af udlændinge, der opholder sig i Danmark på tålt ophold. Det drejer sig dels om flygtninge eller asylansøgere, der er udvist ved dom for kriminalitet begået her i landet, men som uønsket opholder sig her i landet, fordi de ikke udrejser frivilligt og ikke kan udsendes tvangsmæssigt grundet refolementsforbudet, dels om personer, der er udelukket fra at få asyl efter udelukkelsesgrundene i FN's Flygtningekonvention, men som uønsket opholder sig her i landet, fordi de ikke udrejser frivilligt og ikke kan udsendes tvangsmæssigt grundet refolementsforbudet.

Alle udlændinge på tålt ophold kan frivilligt udrejse af Danmark. Det forhold, at de pågældende udlændinge befinder sig i Danmark på tålt ophold skyldes således alene, at de pågældende nægter at udrejse frivilligt,

og at Danmark ikke kan udsende de pågældende tvangsmæssigt, da dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

...

Regeringen finder, at meldepligten skal skærpes for udlændinge på tålt ophold.

Det er efter regeringens opfattelse ikke 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 gældendes opholdssted, herunder for at kunne udsende de pågældende straks, når muligheden herfor måtte opstå. Det bemærkes i den forbindelse, at tvangsmæssig udsendelse til hjemlandet vil forudsætte en ændring af asylmyndighedernes afgørelse, hvilket vil tage noget tid.

...

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.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 69 af 13. november 2008, almindelige bemærkninger, pkt. 1, pkt. 2.2 og pkt. 4.

4. Tilgang og afgang

Udlændingestyrelsen har i brev af 23. oktober 2014 oplyst, at der først i 2010 blev etableret et entydigt registreringsgrundlag i udlændingssystemerne, der kan anvendes til brug for opgørelser over antallet af personer på tålt ophold.

Med brevet har styrelsen sendt en opgørelse for perioden fra 31. december 2011 til 15. oktober 2014 over tilgang og afgang i gruppen af personer på tålt ophold.

Justitsministeriet har i brev af 8. december 2014 bemærket, at Udlændingestyrelsen yderligere har oplyst, at opgørelsen for perioden fra den 31. december 2011 til 15. oktober 2014 (tilgang/afgang) omfatter personer, som er registreret med tålt ophold pr. 31. december 2011 med efterfølgende tilføjelser om tilgang og afgang, og at oplysningerne er endeligt opgjort pr. 15. oktober 2014.

Udlændingestyrelsen bemærker, at personer på tålt ophold i perioder kan være "faldet ud" af gruppen af personer på tålt ophold, f.eks. som følge af hjemvisning af asylsagen fra Flygtningenævnet til Udlændingestyrelsen.

Udlændingestyrelsen bemærker endvidere, at de oplyste datoer for det tålte ophold refererer til den oprindelige henvisning til det tålte ophold, som personen aktuelt er på. For de personer, der ikke længere er på tålt ophold, henvises til datoen for det seneste tålte ophold.

Opgørelsen viser på dette grundlag, at 18 personer tilgik gruppen i 2012, mens 6 personer fragik gruppen, så der i alt ultimo 2012 var 51 personer i gruppen. I 2013 kom der 17 personer til, mens 2 personer fragik gruppen, så der i alt var 66 personer i gruppen. I 2014 (indtil 15. oktober) er der tilgået 9 personer til gruppen, mens fragangen udgør 8. Det samlede tal udgør herefter 67 personer på tålt ophold i Danmark.

Opgørelsen viser, at der i alt er 16 personer, der er fragået gruppen i den angivne periode. 2 af disse er imidlertid genindgået i gruppen, så der i alt er tale om en netto-fragang på 14 personer.

Om årsagen til de 14 personers fragang viser opgørelsen, at 4 personer er rejst frivilligt, 1 person er afgået ved døden, 1 har fået opholdstilladelse i Sverige, 2 har fået ophævet udvisningen, 4 har fået revurderet muligheden for at kunne rejse til hjemlandet (Somalia) af Flygtningenævnet, 1 har fået sagen "hjemvist til behandling i Udlændingestyrelsen med opsættende virkning (ej tålt ophold p.t.)", og 1 har fået sagen genoptaget i Flygtningenævnet og er senere meddelt opholdstilladelse.

Med hensyn til de 4 personer, der har fået revurderet muligheden for at kunne rejse til hjemlandet, har Flygtningenævnet vurderet, at udlændingelovens § 31 ikke længere er til hinder for tvangsmæssig udsendelse af dem til Somalia, og at de pågældende således i forlængelse heraf ikke længere har tålt ophold.

5. Restriktioner mv. for personerne i målgruppen

Som nævnt under pkt. 2 omfattede målgruppen for mit opfølgingsbesøg i 2014 ikke alle personer på tålt ophold, men alene en nærmere afgrænset gruppe. Som også nævnt under pkt. 2 sigter min redegørelse kun på at belyse forholdene for de personer på tålt ophold, der bor i Center Sandholm, og ikke for personer, der bor andre steder.

Målgruppen omfatter 25 mænd i alderen 23-65 år. 3 personer i målgruppen har været på tålt ophold i mere end 10 år, 12 personer har været på tålt ophold i mellem 5 og 10 år, og 10 personer har været på tålt ophold i ca. 3 år eller mindre.

Som anført i pkt. 4 ovenfor har Justitsministeriet i brev af 8. december 2014 oplyst, at personer på tålt ophold inden for de nævnte opholdstider i perioder kan være "faldet ud" af gruppen, f.eks. som følge af hjemvisning af asylsagen fra Flygtningenævnet til Udlændingestyrelsen.

På baggrund af de oplysninger, som jeg har modtaget fra myndighederne og Dansk Røde Kors, og samtaler under besøget med 16 beboere i målgruppen har jeg i sagsfremstillingen i pkt. 9 nærmere beskrevet indholdet af de restriktioner, som personerne i målgruppen er undergivet i deres dagligdag.

I korthed kan forholdene beskrives således:

Personerne i målgruppen har opholds- og meldepligt i Center Sandholm.

Opholdspligten indebærer, at personen skal bo i Center Sandholm og kun må overnatte andre steder efter tilladelse fra Udlændingestyrelsen.

Meldepligten bevirker, at personen skal melde sig til politiet i Center Sandholm, normalt kl. 10 om formiddagen. Efter det oplyste har 15 personer i målgruppen daglig meldepligt, mens de øvrige 10 har meldepligt 2 eller 3 gange om ugen. Reglerne administreres sådan, at der er mulighed for f.eks. week-endophold hos eventuel familie andre steder i Danmark, idet man i disse tilfælde skal melde sig hos det lokale politi.

Personer på tålt ophold har samme adgang til sundhedsydelser som voksne asylansøgere mv. og får derfor betalt nødvendige sundhedsmæssige ydelser af Udlændingestyrelsen.

9 personer i målgruppen har efter det oplyste såkaldt omsorgsplads. Beboeren på en omsorgsplads har eneværelse i en særlig afdeling i Center Sandholm. Center Sandholm har afsat flere personaleresourcer til at tage sig af denne særlige gruppe end af de øvrige beboere.

Personer på omsorgsplads omfatter f.eks. personer med misbrugsproblemer, psykisk sygdom eller funktionsnedsættelser. Kriteriet for at få en omsorgsplads er, at den pågældende vurderes at have behov for sundhedsmæssige eller sociale ydelser, som ligger ud over, hvad der tildeles alle asylansøgere.

Personer på tålt ophold er udelukket fra at tage lønnet beskæftigelse, men har mulighed for at deltage i undervisning og ulønnet praktik.

Alle personer i målgruppen kan få 435 kr. hver 14. dag, hvis de overholder den kontrakt, som de har indgået med Dansk Røde Kors om aktivering, undervisning og arbejdsopgaver i centret. 12 personer i målgruppen har efter det oplyste indgået en sådan kontrakt med Dansk Røde Kors, mens 10 personer har en særkontrakt. En særkontrakt berettiger beboeren til at modtage ydelser, uden at beboeren er aktiveret.

Alle personer i målgruppen er omfattet af cafeteriaordningen i Center Sandholm. Cafeteriet tilbyder 3 måltider om dagen i tidsrummene kl. 07.45-09.15, kl. 12.00-13.30 og kl. 17.00-19.00 og udleverer maden ved fremvisning af spisebillet.

Dansk Røde Kors udleverer tøjpakker og pakker med hygiejneartikler. Desuden udleverer Dansk Røde Kors gratis tøj i sin genbrugsbutik i Center Sandholm.

Alle personer i målgruppen har værelser i Center Sandholm med adgang til toilet, bad og køkken. 14 personer bor i eneværelse, mens 6, 3 og 2 personer bor i henholdsvis 2-, 3- og 4-mandsværelser.

6. Bedømmelsesgrundlag

6.1 Ombudsmandsloven og den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (FN's Torturkonvention)

Besøgene i Center Sandholm, personer på tålt ophold, blev gennemført i henhold til ombudsmandsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013, og bekendtgørelsen af den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (bekendtgørelse nr. 38 af 27. oktober 2009).

Den valgfri protokol til FN-konventionen (OPCAT) opretter i artikel 2, stk. 1, en forebyggelseskomite. Efter protokollens artikel 2, stk. 2, skal forebyggelseskomiteen udføre sit arbejde inden for rammerne af FN-pagten og styres af dennes formål og principper samt af FN's regler for behandling af frihedsberøvede personer.

Protokollen pålægger i artikel 17 de tilsluttede stater at oprette, udpege eller opretholde et eller flere besøgsorganer til forebyggelse af tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (nationale forebyggende mekanismer).

Udenrigsministeriet anmeldte i oktober 2007 Folketingets Ombudsmand som national forebyggende mekanisme til FN. Ombudsmanden varetager opgaven i samarbejde med DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur og Institut for Menne-skerettigheder.

Den nationale forebyggende mekanisme skal efter artikel 19 i protokollen bl.a. have kompetence til regelmæssigt at undersøge behandlingen af frihedsberøvede personer på tilbageholdssteder med henblik på om nødvendigt at styrke deres beskyttelse mod konventionsstridig behandling og til at fremsætte anbefalinger til de relevante myndigheder med henblik på at forbedre behandlingen af og forholdene for frihedsberøvede personer og forebygge konventionsstridig behandling.

I protokollens artikel 4, stk. 2, er det fastsat, at frihedsberøvelse i protokollen betyder enhver form for tilbageholdelse, fængsling eller anbringelse af en person i et offentligt eller privat forvaringssted, som den pågældende ikke har tilladelse til frit at forlade, ved en retskendelse eller afgørelse fra en administrativ eller anden myndighed. Bestemmelsen omfatter bl.a. bosteder, sygehuse og asylcentre, jf. nærmere Kaj Larsen mfl., Ombudsmandsloven med kommentarer, 2. udgave (2013), s. 70 f.

Den nationale mekanismes virksomhed efter protokollen forudsættes at have et særligt forebyggende sigte. Heri ligger en særlig pligt til at være opmærksom på generelle forhold, som har betydning for, om der på sigt er risiko for f.eks. nedværdigende behandling.

Ved lov nr. 502 af 12. juni 2009 om ændring af lov om Folketingets Ombudsmand blev der indsat bestemmelser i ombudsmandsloven, som skulle sikre ombudsmandens adgang til at udføre opgaver efter den nævnte protokol. I forarbejderne til loven er der bl.a. anført følgende om formålet med ombudsmandens tilsynsbesøg (inspektioner):

”Formålet med inspektionerne er at forebygge tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling. Ved inspektionerne vil en række fysiske/faktiske – herunder lægefaglige – forhold, som de frihedsberøvede er underlagt, blive vurderet i lyset af dette formål. Som eksempel på forhold, der vil blive vurderet, kan nævnes de frihedsberøvedes adgang til læge, medicin og hospitalsbehandling, anvendelse af tvang (form, hyppighed og årsag), adgang til information og besøg udefra, adgang til sund og tilstrækkelig mad og drikke, cellers/værelses/opholdsarealers beskaffen-

hed samt sanitære forhold. Ved inspektionerne vil der blive afholdt samtaler med såvel ansatte som frihedsberøvede om forholdene.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 213 af 7. maj 2009 om ændring af lov om Folketingets Ombudsmand, almindelige bemærkninger, pkt. 3.2.

Det anførte skal bl.a. ses i sammenhæng med ombudsmandslovens § 18, der mere generelt vedrører bedømmelsesgrundlaget for ombudsmandens tilsynsvirksomhed. Det fremgår af denne bestemmelses 2. pkt., at ombudsmanden – ud over at påse overholdelsen af gældende ret mv. – også kan bedømme de pågældende forhold ud fra ”almenmenneskelige og humanitære synspunkter”. I lovens § 21 om ombudsmandens generelle bedømmelsesgrundlag er der i 2. pkt. henvist til § 18, 2. pkt.

Bestemmelserne i § 18, 2. pkt., og § 21, 2. pkt., blev indsat i ombudsmandsloven ved den nævnte lov fra 2009. I lovforslagets almindelige bemærkninger er der i pkt. 6.2 anført bl.a. følgende:

”Bedømmelsesgrundlaget i forbindelse med inspektionsvirksomheden er bredere end det traditionelle bedømmelsesgrundlag, som er beskrevet i ombudsmandslovens § 21. I takt med at inspektionsvirksomheden udvides med nye opgaver, som bl.a. beskrevet ovenfor, bliver dette mere udtalt. Udpegningen af Ombudsmanden som national forebyggende mekanisme efter den valgfri protokol til FN’s konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf indebærer således, at denne konvention, den internationale praksis, der er knyttet til den, og andre ratificerede konventioner om beskyttelse mod tortur, umenneskelig, grusom og nedværdigende behandling indgår i Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag. Hertil kommer, at inspektioner med henblik på opfyldelse af tillægsprotokollen til torturkonventionen skal involvere lægelig sagkundskab.

Ombudsmandens bedømmelse af sager skal ifølge ombudsmandslovens § 21 ske med henblik på en vurdering af, om myndigheder eller personer, der er omfattet af Ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret, eller om de på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver. ’Gældende ret’, dvs. lovgivning, ulovbestemte grundsætninger, internationale konventioner m.v., udgør det samme grundlag, som domstolene bygger på i prøvelsessager i henhold til grundlovens § 63, stk. 1. Ombudsmanden er herudover forpligtet til at påse, om forvaltningen har handlet i overensstemmelse med god forvaltningsskik. Endelig kan ombudsmanden i forbindelse med sin inspektionsvirksomhed bygge sine udtalelser på grundlag af almindelige, humanitære synspunkter, jf. Folketingstidende 1995-96, tillæg A, side 1720.

Hensigten med forslaget om at ændre § 21 er at præcisere, at Ombudsmanden under inspektioner af institutioner m.v. – ud over spørgsmål af mere traditionel retlig karakter – også bedømmer de almindelige, humane fysiske og psykiske forhold for institutionens klienter. Ombudsmandens vurdering er i den forbindelse præget af et krav om retssikkerhed, hensynsfuldhed og menneskeværdig behandling af borgerne. Ombudsmandens bedømmelse kan f.eks. give sig udtryk i forslag og henstillinger om bygningsændringer, bedre vedligeholdelse eller bedre fritids- og beskæftigelsesforanstaltninger.”

Jeg har ved mine tilsynsbesøg som nævnt fokus på at forebygge, at personer, der er eller kan blive frihedsberøvet, udsættes for f.eks. nedværdigende behandling. Mit tilsyn angår i første række de generelle forhold, som personerne på den pågældende institution er undergivet, og ikke den enkelte persons konkrete forhold. Jeg kan dog også tage enkeltpersoners konkrete forhold op.

6.2 FN's Torturkonvention

FN's Torturkonvention indeholder en række bestemmelser, hvorved de tilsluttede stater bl.a. forpligter sig til ikke at udøve eller acceptere tortur og til at retsforfølge personer, som bryder forbuddet mod tortur.

I konventionens artikel 16, stk. 1, er det bestemt, at de tilsluttede stater skal påtage sig at forhindre andre handlinger, som indebærer grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, der ikke udgør tortur som defineret i konventionens artikel 1. Det gælder, når sådanne handlinger er foretaget af eller på opfordring af en offentligt ansat eller en anden person, der virker i embeds medfør, eller med en sådan persons samtykke eller indvilligelse.

Bestemmelsen skal bl.a. ses i sammenhæng med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3, som også indeholder et forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Denne bestemmelse spiller i dansk praksis en større rolle. Det skyldes, at der til Menneskerettighedskonventionen – som er inkorporeret i dansk ret – er knyttet en domstol (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol), som i sin praksis har bidraget til den nærmere fastlæggelse af bl.a. udtrykket ”nedværdigende behandling”. Jeg henviser til pkt. 6.3 nedenfor.

6.3 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Efter artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention må ingen underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Forbuddet er undtagelsesfrit.

Behandlingen eller straffen skal overstige et vist minimum af intensitet, før den kan være omfattet af artikel 3. Det kan således forekomme, at en person behandles på en ubehagelig, unødigt krænkende eller – efter national ret – ulovlig måde, uden at dette er tilstrækkelig alvorligt til at være omfattet af bestemmelsen.

Der foreligger en betydelig praksis fra bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om anvendelsen af artikel 3, men der kan ikke af denne praksis udledes et entydigt kriterium for, hvornår det omtalte minimum af intensitet må anses for overskredet. Svaret beror på en bedømmelse af de samlede virkninger af de omstændigheder, hvorunder behandlingen eller straffen har fundet sted, herunder dens tidsmæssige udstrækning og konsekvenser, og på den person, som udsættes for behandlingen eller straffen.

Hertil kommer, at behandlingen eller straffen kun anses for omfattet af artikel 3, hvis den rummer mere end det element af smerte, lidelse og ydmygelse, som er en uundgåelig følge af lovlig behandling eller straf, f.eks. i forbindelse med anholdelse, fængsling eller afsoning af frihedsstraf.

Jeg henviser bl.a. til Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 3. udgave (2010), s. 201 ff., Peter Vedel Kessing mfl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (artikel 1-9), 3. udgave (2011), s. 180 ff., og Jens Elo Rytter, Individets Grundlæggende Rettigheder, s. 153 ff. Jeg henviser desuden bl.a. til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme i Gäfgen v. Tyskland (2010), van der Ven v. Nederlandene (2003), Kudna v. Polen (2000) og Irland v. Storbritannien (1978).

6.4 Særligt om Karkavandi-dommen

Højesteret har ved dom af 1. juni 2012 (U 2012.2874 H) efter en samlet vurdering fundet, at Udlændingesservices afgørelse om, at Elias Karkavandi – der var på tålt ophold – skulle bo og overnatte i Center Sandholm, udgjorde et uproportionalt indgreb i hans bevægelsesfrihed i strid med artikel 2 i tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Højesteret lagde bl.a. vægt på, at Karkavandis opholds- og meldepligt samlet set måtte anses for at udgøre et væsentligt indgreb i hans bevægelsesfrihed.

Det fremgår af dommen, at afgørelsen om opholdspligt derfor måtte ophæves som ugyldig, og at også en afgørelse om meldepligt i Center Sandholm måtte ophæves som ugyldig.

På baggrund af dommen vurderer Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet hver 6. måned – medmindre forholdene tilsiger andet – om det fortsat er proportionalt at opretholde afgørelser om opholdspligt i Center Sandholm og afgørelser om meldepligt, jf. Justitsministeriets pressemeddelelse af 7. september 2012. Jeg følger løbende dette spørgsmål.

Artikel 2 i tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indgår ikke i øvrigt i mit bedømmelsesgrundlag i den foreliggende sag. Jeg nævner alene problemstillingen som led i fremstillingen af det samlede sagskompleks.

7. Overvejelser

7.1 Indledning

I det følgende vurderer jeg – ud fra det bedømmelsesgrundlag, der er beskrevet i pkt. 6 – forholdene for personer på tålt ophold i Center Sandholm, herunder for målgruppen for mit besøg.

I pkt. 7.2 sammenfatter jeg de faktiske forhold, som de pågældende personer lever under (pkt. 7.2.1), og jeg omtaler sammenhængen med den tidsmæssige udstrækning af tålt ophold (pkt. 7.2.2) og lovgivningen på området (pkt. 7.2.3).

I pkt. 7.3 vurderer jeg forholdet til FN's Torturkonvention og artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

I pkt. 7.4 vurderer jeg forholdet til almenmenneskelige og humanitære synspunkter mv., jf. ombudsmandslovens § 18, 2. pkt.

7.2 Forholdene for personer på tålt ophold i Center Sandholm

7.2.1 De faktiske forhold

De faktiske forhold for personer på tålt ophold i Center Sandholm er i detaljer beskrevet i pkt. 3 og 5 ovenfor og i sagsfremstillingen i pkt. 9.

Idet jeg i øvrigt henviser til disse beskrivelser, skal jeg om de pågældende personer bl.a. fremhæve følgende:

- De har pligt til at bo i Center Sandholm og har således ikke mulighed for frit at vælge deres varige opholdssted. De må ikke uden tilladelse fra Udlændingestyrelsen overnatte uden for Center Sandholm. Sammenholdt med de øvrige restriktioner, som de er underlagt, betyder dette bl.a., at deres mulighed for at indgå i almindelige menneskelige relationer – herunder at etablere f.eks. kæresteforhold mv. uden for Center Sandholm – må anses for meget begrænsede. Det betyder også, at de er henvist til at bo under forhold, der er stærkt institutionsprægede, ligesom centrets funktion som asylcenter indebærer ustabile og urolige forhold i dagligdagen.
- De bor kun for en dels vedkommende på enkeltværelse i Center Sandholm. En del bor således f.eks. på 2- eller 3-mandsværelser. Dette inde-

bærer væsentlige begrænsninger i muligheden for et almindeligt privatliv i dagligdagen.

- De har meldepligt i Center Sandholm – som hovedregel dagligt, og ellers et antal gange om ugen. Meldepligten er kl. 10. Det indebærer væsentlige begrænsninger i deres praktiske bevægelsesfrihed, herunder i mulighederne for at indgå i aktiviteter uden for Center Sandholms nærområde.
- De er afskåret fra at tage lønnet arbejde (men kan i et vist omfang deltage i undervisning eller ulønnet praktik). Det betyder, at de ikke har mulighed for at tage del i et almindeligt arbejdsliv, herunder at tilvejebringe personlig indkomst.
- De får stillet et meget begrænset beløb til personlig rådighed (i gennemsnit ca. 31 kr. om dagen ved overholdelse af kontrakten med Dansk Røde Kors). Det indebærer bl.a., at de – inden for de rammer, som opholds- og meldepligten i øvrigt sætter – har meget begrænsede muligheder for at komme uden for Center Sandholms nærområde. Det indebærer også, at de kun i meget begrænset omfang kan have almindelige fritidsaktiviteter, der koster penge.
- De er omfattet af cafeteriaordningen i Center Sandholm og kan ikke fravælge den. De kan i princippet lave deres egen mad, men i realiteten synes mulighederne for dette at være meget begrænsede, navnlig som følge af de økonomiske midler de har til rådighed. De er således i vidt omfang reelt afskåret fra selv at bestemme, hvornår og hvad de vil spise, og herunder fra at lave deres egen mad.

Særligt med hensyn til de begrænsninger, der følger af opholds- og meldepligten, er jeg – bl.a. fra omtale i medierne – opmærksom på, at det fra tid til anden synes at ske, at personer på tålt ophold i kortere eller længere tid forsvinder fra Center Sandholm. Jeg har ikke nærmere oplysninger om dette, og det er ikke afgørende for min vurdering. Jeg henviser til, at personer, der overtræder opholds- og meldepligten, straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder med fængsel i indtil 1 år, jf. pkt. 3.3 ovenfor.

7.2.2 Den tidsmæssige udstrækning af tålt ophold

De anførte forhold skal ses i sammenhæng med, at personer på tålt ophold efter omstændighederne kan være henvist til denne livssituation i meget lang tid.

Som anført bl.a. i pkt. 4 ovenfor vil tålt ophold ganske vist (ud over ved død og frivillig udrejse til hjemlandet) under visse omstændigheder kunne ophøre, f.eks. i forbindelse med at selve udsendeshindringen ophører, eller ved at der efterfølgende meddeles den pågældende opholdstilladelse.

Der er imidlertid ingen tidsmæssig "bagkant" på tålt ophold, da hindringen for, at de pågældende kan udsendes, i princippet kan bestå i ubegrænset tid. De har således ikke – i modsætning til f.eks. langt de fleste indsatte i fængsler – mulighed for at indrette sig på, at de aktuelle forhold kun skal bestå i en vis periode af deres liv, og på denne måde se frem imod en grundlæggende normalisering af deres tilværelse.

Udviklingen over tid synes i den forbindelse (jf. pkt. 4 ovenfor) at være, at der er væsentlig større tilgang end afgang i den samlede gruppe af personer på tålt ophold. I målgruppen for mit tilsynsbesøg i 2014 havde 3 personer f.eks. været på tålt ophold i mere end 10 år, og 12 personer i 5-10 år.

Dansk Røde Kors oplyste under mit seneste besøg bl.a., at målgruppen giver udtryk for, at det er det tidsubegrænsede, der er mest belastende. Dansk Røde Kors oplyste også, at gruppen har fællestræk i form af ændret livssituation, aftagende ressourcer, forhutlethed, misbrug, en udvikling, der går i stå, og isolation (idet det dog blev fremhævet, at der er væsentlige individuelle forskelle og i nogle tilfælde også udsving for de enkelte personer).

På den anførte baggrund tegner der sig efter min opfattelse et samlet indtryk af forhold, der er meget belastende og begrænsende for grundlæggende livsførelse.

Jeg tilføjer, at jeg fra DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur har modtaget følgende vurdering af de helbredsmæssige forhold:

"Der er klare tegn på svær psykisk belastning af visse personer blandt målgruppen i forhold til øvrige personer på tålt ophold. På individuelt niveau udviser nogle af beboerne alvorlige tegn på at have opgivet deres liv, med misbrug, manglende lyst til kontakt med deres nærmeste, uden motivation for basale aktiviteter, og ind i mellem med selvmordstanker.

Ikke alle personer på tålt ophold reagerer på denne måde. Nogle formår at finde motivation til at leve deres liv i de meningsfulde små-aktiviteter, de tilbydes, fx som tolk eller vejleder for nye beboere. Der er dog tegn på at de, der frembyder en tidligere psykisk belastning, fx udsættelse for tortur, i særlig grad er ude af stand til at leve deres liv under de restriktive vilkår, der bydes personer på tålt ophold."

7.2.3 Sammenhængen med lovgivningen på området

Det fremgår af forarbejderne til de relevante ændringer af udlændingeloven, at der ligger væsentlige hensyn bag den samlede ordning for personer på tålt ophold.

Der er bl.a. peget på hensyn til, at de pågældende hurtigt kan findes, hvis der måtte vise sig grundlag for at udsende dem, ligesom der er peget på hensyn

til "den nationale sikkerhed og den offentlige orden". Der må også antages at ligge et vist motivationsfremmende formål til grund for ordningen. Jeg henviser nærmere til pkt. 3.4 ovenfor.

Det er ikke min opgave som ombudsmand – heller ikke som national forebyggende mekanisme – at forholde mig nærmere til de hensyn, som Folketinget har lagt til grund ved sin lovgivning, eller til Folketingets vurdering af, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at varetage disse hensyn. Det følger bl.a. af, at ombudsmandens kompetence ikke omfatter Folketinget, jf. nærmere Kaj Larsen mfl., Ombudsmandsloven med kommentarer, 2. udgave (2013), s. 67 f.

Det er imidlertid efter mit bedømmelsesgrundlag relevant at pege på, at de hensyn, som ligger til grund for lovgivningen, kan gøre sig gældende med forskellig styrke afhængigt af de enkelte personers nærmere forhold.

F.eks. vil hensynet til, at de pågældende hurtigt kan findes, næppe veje tungt i tilfælde, hvor der ikke er nogen form for aktuel udsigt til, at de kan udsendes, jf. herved også Højesterets dom i Karkavandi-sagen (pkt. 6.4 ovenfor). Tilsvarende synes bl.a. hensynet til national sikkerhed og offentlig orden at gøre sig gældende med forskellig styrke, afhængigt af om den pågældende f.eks. anses for en fare for statens sikkerhed eller er udvist som følge af almindelig kriminalitet.

Det er også relevant at pege på, at forholdene for personer på tålt ophold kun til dels beror på lovgivningen. De beror således i betydeligt omfang på den praktiske forvaltning hos de ansvarlige myndigheder (f.eks. Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet) og hos Dansk Røde Kors.

Min opgave efter det bedømmelsesgrundlag, der gælder for mig, er at foretage en samlet vurdering af de pågældende personers forhold.

7.3 Forholdet til FN's Torturkonvention og artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Som anført i pkt. 7.2.2 tegner der sig efter min opfattelse et samlet indtryk af forhold, der er meget belastende og begrænsende for grundlæggende livsførelse.

Der er imidlertid efter min opfattelse ikke grundlag for at anse de generelle forhold for personer på tålt ophold i Center Sandholm for at være i strid med forbuddet mod f.eks. "nedværdigende behandling" i FN's Torturkonvention og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3.

Jeg har bl.a. lagt vægt på, at der i nødvendigt omfang er adgang til f.eks. indkvartering, beklædning, bispisning og grundlæggende sundhedsydelse. Der er også visse muligheder for aktivering og for at bevæge sig ud af Center

Sandholm, herunder for at besøge familie mv. Der stilles endvidere – omend meget begrænsede – økonomiske midler til rådighed.

Jeg har desuden bl.a. lagt vægt på, at der tildeles såkaldt omsorgsplads til personer i målgruppen, som har behov for sundhedsmæssige eller sociale ydelser, der ligger ud over, hvad der tildeles alle asylansøgere.

I overensstemmelse med det, der er anført i pkt. 6.1 ovenfor, har jeg ikke under mine tilsynsbesøg i Center Sandholm haft fokus på at vurdere, om der kan være enkeltpersoner i målgruppen, hvis samlede forhold – herunder i lyset af varigheden af deres ophold – kan antages at indebære en krænkelse af konventionerne.

Jeg har imidlertid ikke umiddelbart grundlag for at antage, at dette er tilfældet.

Tilsvarende kan jeg ikke på det foreliggende grundlag tage stilling til, om den samlede virkning af de begrænsninger, som personer på tålt ophold i Center Sandholm er underlagt, med tiden i konkrete tilfælde kan føre til, at forholdene må anses for en krænkelse af konventionerne. Dette kan jeg således ikke afvise.

7.4 Forholdet til almenmenneskelige og humanitære synspunkter mv.

Det er en del af ombudsmandens tilsynsvirksomhed ikke kun at vurdere forholdene for personer som de omhandlede på grundlag af gældende ret – herunder f.eks. FN's Torturkonvention og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – men også ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter.

Der er her tale om et bedømmelsesgrundlag, der rækker ud over det traditionelt retlige, og som bl.a. er præget af bredere hensyn til menneskeværdig behandling af borgerne, jf. pkt. 6.1 ovenfor med gengivelse af forarbejderne til de relevante ændringer af ombudsmandsloven.

Som anført er det min opfattelse, at de faktiske livsvilkår for de pågældende personer – sammenholdt med det tidsbestemte aspekt – tegner et samlet indtryk af en persongruppe, som lever under forhold, der er meget belastende og begrænsende for grundlæggende livsførelse. Dette understøttes bl.a. af Dansk Røde Kors' vurdering af de pågældende.

Det er som anført også min opfattelse, at de hensyn, som ligger til grund for lovgivningen om tålt ophold, synes at gøre sig gældende med forskellig styrke afhængig af de pågældendes nærmere situation og baggrund.

Jeg er fuldt opmærksom på, at der er tale om personer, der ikke har ret til at opholde sig i Danmark, og som derfor er uønskede her i landet. Jeg er også opmærksom på, at der er tale om en meget kompleks problemstilling.

Et grundlæggende udgangspunkt må imidlertid efter min opfattelse være, at der er tale om mennesker, som rent faktisk – på ubestemt tid – ikke kan udsendes af Danmark, og hvis samlede livsvilkår danske myndigheder derfor har ansvaret for i en efter omstændighederne væsentlig del af deres liv. Det må efter min opfattelse også være et grundlæggende udgangspunkt, at de pågældendes livsvilkår ikke bør være mere belastende og begrænsende, end de relevante hensyn på området faktisk nødvendiggør.

Justitsministeriet har oplyst, at de ansvarlige myndigheder for tiden overvejer forholdene for personer på tålt ophold, og at dette bl.a. sker med sigte på yderligere skærpselser af disse forhold. Jeg kan selvsagt ikke afvise, at der kan være behov for sådanne skærpselser.

I lyset af det anførte er det imidlertid min opfattelse, at der også er grund til mere samlet at gennemtænke, i hvilket omfang det – bl.a. ud fra de hensyn, som den relevante lovgivning bygger på – på alle punkter er nødvendigt at opretholde så samlet set belastende og begrænsende livsvilkår, som der på nuværende tidspunkt er tale om.

Dette bygger jeg som nævnt på de almenmenneskelige og humanitære synspunkter, som det efter ombudsmandsloven påhviler mig at inddrage og gøre opmærksom på. Jeg bygger det desuden på hensynet til at forebygge krænkelse af forbuddet mod bl.a. nedværdigende behandling.

8. Sammenfatning

Jeg har ikke grundlag for at antage, at de generelle forhold for personer på tålt ophold i Center Sandholm på nuværende tidspunkt er i strid med gældende ret, herunder FN's Torturkonvention og artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Jeg har heller ikke umiddelbart grundlag for at antage, at dette er tilfældet for så vidt angår enkeltpersoner.

Jeg kan omvendt ikke afvise, at den samlede virkning af de begrænsninger, som personer på tålt ophold i Center Sandholm er underlagt, med tiden i konkrete tilfælde kan føre til, at forholdene må anses for en krænkelse af konventionerne.

Det er herudover min opfattelse, at der er grund til mere samlet at gennemtænke, i hvilket omfang det – bl.a. ud fra de hensyn, som den relevante lovgivning bygger på – på alle punkter er nødvendigt at opretholde så samlet set belastende og begrænsende livsvilkår, som der på nuværende tidspunkt er tale om.

Jeg har sendt redegørelsen til Justitsministeriet, Udlændingestyrelsen, Rigspolitiet og Dansk Røde Kors. Jeg har samtidig orienteret Folketingets Retsudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

9. Sagsfremstilling

9.1 Dagsorden mv. for opfølgingsbesøget

Mit opfølgingsbesøg havde følgende dagsorden:

1. Indledende drøftelse med repræsentanter fra Dansk Røde Kors' asylafdeling, ledelsen af Center Sandholm, ansatte i Center Sandholm og Udlændingestyrelsen
2. Drøftelse med Rigspolitiet om meldepligt
3. Rundgang på centret
4. Samtaler med en række personer på tålt ophold
5. Samtale med ansatte i Omsorgsteamet på Center Sandholm
6. Samtale med sundhedsfagligt ansvarlige personer på Center Sandholm
7. Fortsatte samtaler med personer på tålt ophold i målgruppen
8. Afsluttende møde med repræsentanter fra Dansk Røde Kors' asylafdeling, ledelsen af Center Sandholm, ansatte i Center Sandholm og Udlændingestyrelsen

Forholdene blev desuden søgt belyst ved bl.a. følgende materiale, som Dansk Røde Kors på forhånd havde oplyst om:

- Den seneste kontrakt mellem Udlændingestyrelsen og Dansk Røde Kors
- Den seneste tilsynsrapport fra Udlændingestyrelsen
- Eventuelle retningslinjer for magtanvendelse, indgreb og begrænsninger, som Dansk Røde Kors anvender over for besøgets målgruppe
- Antal gange i de sidste 3 år, hvor der har været anvendt magt over for beboere omfattet af besøgets målgruppe
- Husregler for besøgets målgruppe
- Centrets instruks for håndtering af medicin for besøgets målgruppe
- Oplysning om antal tilfælde af vold og trusler om vold de sidste 3 år mellem beboere omfattet af besøgets målgruppe
- Oplysning om antal selvmord og selvmordsforsøg de sidste 3 år for beboere omfattet af besøgets målgruppe

Desuden havde Dansk Røde Kors på forhånd redegjort for:

- Hvordan centret forebygger, at målgruppen for besøget kommer i umenneskelige eller nedværdigende situationer
- Hvordan centret forebygger vold og trusler mellem beboere omfattet af besøgets målgruppe

- Hvilke væsentlige problematiske hændelser centret har oplevet inden for det seneste år for så vidt angår målgruppen for besøget
- Hvilke faglige (ikke-økonomiske) hovedudfordringer centret har haft i det seneste år for så vidt angår målgruppen for besøget
- Hvordan adgangen til lægebetjening for besøgets målgruppe er tilrettelagt
- Hvordan centret forebygger selvmord og selvmordsforsøg i besøgets målgruppe

Fra Udlændingestyrelsen modtog jeg forud for tilsynsbesøget den 30. september 2014 følgende (hvoraf en del oplysninger var indhentet af styrelsen fra Dansk Røde Kors):

En oversigt over besøgets målgruppe (efter indhentede oplysninger fra Rigspolitiet) med oplysning om:

- Navn, køn, etnisk oprindelse, statsborgerskab, fødselsdato, udlændingenummer og PersonID
- Dato for oprindelig afgørelse om tålt ophold til og med den 1. september 2014
- Dato for første afgørelse om opholdspligt
- Dato for oprindelig afgørelse om meldepligt
- Omfang af meldepligt
- Om personerne er omfattet af cafeteriaordning
- Dato for indflytning på cafeteriaordning
- Om personerne har modtaget tøjpakker
- Startdato for modtagelse af tøjpakker
- Om personerne har modtaget hygiejnepakker
- Startdato for modtagelse af hygiejnepakker

En oversigt over alle personer på tålt ophold (efter indhentede oplysninger fra Rigspolitiet) med oplysning om:

- Navn, køn, fødselsdato, udlændingenummer og PersonID
- Dato for oprindelig afgørelse om tålt ophold til og med den 1. september 2014
- Dato for første afgørelse om opholdspligt
- Dato for oprindelig afgørelse om meldepligt
- Omfang af meldepligt
- Opholdssted den 30. juli 2014
- Angivelse af, hvilke personer der er omfattet af besøgets målgruppe

En redegørelse for retsgrundlag for:

- Tålt ophold og muligheden for at få ændret status til ikke at være på tålt ophold

- Opholdspligt og muligheden for fritagelse for dette, både permanent og midlertidigt
- Cafeteriaordning/vederlagsfri bispisningsordning
- Naturalieydelse, herunder tøj- og hygiejnepakker
- Lommepenge mv.
- Boligtype
- Beskæftigelse og andre aktiviteter, f.eks. undervisning, praktik og aktive-
ring.

Efter besøget har jeg modtaget følgende oplysninger fra Udlændingestyrelsen:

En oversigt over alle personer på tålt ophold pr. 31. december 2011 med efterfølgende tilføjelser opgjort pr. 15. oktober 2014 (efter indhentede oplysninger fra Rigspolitiet) med oplysning om:

- Navn, nationalitet, PersonID og udlændingenummer
- Dato for oprindelig henvisning til tålt ophold
- Dato for ej henvisning til tålt ophold
- Begrundelse for ej henvisning til tålt ophold

Svar på UUI spørgsmål 169 (Alm. del).

Udlændingestyrelsen har desuden oplyst, at styrelsens hidtidige gennemgange af opholdspligt for personer på tålt ophold har ført til, at styrelsen i én sag har truffet afgørelse om, at den pågældende ikke længere skulle have opholdspligt i Center Sandholm.

Styrelsen har ligeledes bidraget med oplysninger om baggrunden for tildeling af omsorgspladser i relation til 7 personer på tålt ophold.

Fra Dansk Røde Kors har jeg efter besøget modtaget oplysninger om følgende forhold:

- Oplysninger om det faktiske forbrug af lægetimer pr. uge, f.eks. opgjort som et gennemsnit over de seneste 3 måneder for hele Center Sandholm
- Kopi af patientjournaler for 6 personer i målgruppen (nr. 6, nr. 8, nr. 14, nr. 33, nr. 39 og nr. 43)
- Statistiske oplysninger om forekomsten af
 - Selvmord, selvmordsforsøg og selvskadende adfærd
 - Psykisk lidelse (f.eks. defineret som psykisk diagnose eller medicinret med psykofarmaka)
 - Registreret misbrug (f.eks. opdelt på opioider, hash, psykostimulantia (amfetamin, kokain, ecstasy) og alkohol)
- Oplysninger om årsagen til, at 9 personer i målgruppen er tildelt en omsorgsplads i Center Sandholm
- Oplysning om misbrugskonsulenters uddannelse og rolle
- Yderligere oplysninger om beboerkontrakter

9.2 Udlændingestyrelsens redegørelse af 16. september 2014 om det retlige grundlag for tålt ophold

Redegørelsen fra Udlændingestyrelsen om det retlige grundlag for tålt ophold har følgende ordlyd:

”Baggrundsoplysninger til Folketingets Ombudsmand forud for tilsynsbesøg i Center Sandholm den 30. september 2014

1. Indledning

Ved brev af 12. august 2014 har Folketingets Ombudsmand – forud for ombudsmandens opfølgingsbesøg i Center Sandholm den 30. september 2014 – stillet en række spørgsmål bl.a. i relation til retsgrundlaget for personer på såkaldt tålt ophold.

De oversigter, Folketingets Ombudsmand har anmodet om, vedlægges som bilag A (konkrete oplysninger vedrørende målgruppen for opfølgingsbesøget) og B (konkrete oplysninger vedrørende gruppen af personer på tålt ophold). Udlændingestyrelsen har til brug for oversigtsskemaerne indhentet bidrag fra Rigspolitiet.

Udlændingestyrelsen har til brug for besvarelsen indhentet bidrag fra Rigspolitiet og Dansk Røde Kors. De indhentede bidrag vedlægges som henholdsvis bilag C og D.

Nedenfor i hovedafsnit 2 gennemgås, hvilke grupper af personer der er på tålt ophold (2a) samt de pågældende personers mulighed for at ændre status til ikke længere at være på tålt ophold (2b).

Herefter følger i hovedafsnit 3 en gennemgang af vilkårene for indkvartering af personer på tålt ophold. I afsnittet beskrives de pågældende personers opholdspligt (3a) samt mulige dispensationer fra denne opholdspligt (3b). Desuden beskrives de pågældende personers vilkår i forhold til bospisning (3c), naturalieydelse (3d), lommepenge (3e), boligtype (3f) samt mulighed for beskæftigelse mv. (3g).

Det skal understreges, at notatets beskrivelse er ganske kortfattet.

2. Persongrupper

2a. Hvilke persongrupper er på tålt ophold?

En udlænding må ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land, jf. udlændingelovens § 31, stk. 1.

Beskyttelsen efter udlændingelovens § 31, stk. 1, svarer til beskyttelsen efter artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Som efter Menneskerettighedskonventionen er forbuddet mod udsendelse absolut og gælder for alle udlændinge. Det betyder, at forbuddet også gælder i tilfælde, hvor en udlænding er omfattet af udelukkelsesgrundene i flygtningekonventionens artikel 1 F, og hvor flygtningekonventionen dermed ikke finder anvendelse på den pågældende udlænding, selvom den pågældende isoleret set opfylder betingelserne i flygtningekonventionens artikel 1 A.

Endvidere må en udlænding, der er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1 (konventionsflygtninge), ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionens artikel 1 A nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land, jf. udlændingelovens § 31, stk. 2, 1. pkt. Dette gælder ikke, hvis udlændingen med rimelig grund må anses for en fare for statens sikkerhed, eller hvis udlændingen efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet, jf. dog § 31, stk. 1, jf. stk. 2, 2. pkt.

Beskyttelsen efter udlændingelovens § 31, stk. 2, svarer til det såkaldte non-refoulementprincip i flygtningekonventionens artikel 33, der kan siges at udgøre kernen i flygtningekonventionen. Som efter flygtningekonventionens artikel 33 (2) er forbuddet mod udsendelse efter udlændingelovens § 31, stk. 2, ikke absolut. En konventionsflygtning kan således fx udsendes, hvis den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed, jf. § 25, nr. 1, medmindre den pågældende dermed risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. § 31, stk. 1.

At en udlænding er på såkaldt tålt ophold omfatter herefter tilfælde, hvor

- 1) udlændingen ikke opfylder betingelserne i flygtningekonventionens artikel 1 A eller er omfattet af udelukkelsesgrundene i flygtningekonventionens artikel 1 F og dermed ikke er konventionsflygtning og følgelig ikke nyder beskyttelse efter flygtningekonventionens non-refoulementprincip og ej heller er omfattet af udlændingelovens § 31, stk. 2, men hvor udlændingen er omfattet af det absolutte forbud mod udsendelse i § 31, stk. 1, og
- 2) udlændingen, uanset at den pågældende er konventionsflygtning, ikke nyder beskyttelse efter flygtningekonventionens non-refoulementprincip, fordi udlændingen enten med rimelig grund må anses for en fare for statens sikkerhed eller efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet, jf. også udlæn-

dingelovens § 31, stk. 2, 2. pkt., men hvor udlændingen er omfattet af det absolutte forbud mod udsendelse i § 31, stk. 1.

Udelukkelsesgrundene i flygtningekonventionens artikel 1 F og undtagelserne fra forbuddet mod refoulement i flygtningekonventionens artikel 33 (2) er blandt en række nærmere opregnede grunde i udlændingelovens § 10, hvorefter en udlænding enten ikke, jf. stk. 1, eller kun hvis særlige grunde enten foreligger eller er fraværende, jf. stk. 2 og 3, kan gives opholdstilladelse efter § 7.

Tålt ophold foreligger dermed i tilfælde, hvor udlændingen ikke kan gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, fordi den pågældende er omfattet af udelukkelsesgrundene i § 10, stk. 1-3, men hvor en udsendelse vil være i strid med det absolutte forbud mod udsendelse i § 31, stk. 1. Særligt for så vidt angår udlændinge omfattet af udlændingelovens § 10, stk. 3, afhænger spørgsmålet om udelukkelse af udvisningens karakter, idet der ved afgørelser om udelukkelse skal foretages en afvejning af de konkrete omstændigheder.

Udlændinge på tålt ophold er pålagt at udrejse af Danmark inden for en fastsat frist og har derfor i princippet pligt til at udrejse, men beslutningen i medfør af udlændingelovens § 31 indebærer, at den pågældende udlænding ikke må udsendes.

2b. Mulighed for at ændre status

Har Flygtningenævnet truffet afgørelse om, at en udlænding isoleret set er omfattet af udlændingelovens § 7, men at den pågældende er udelukket fra at opnå asyl, jf. § 10, kan nævnet efter anmodning eller af egen drift og i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige principper genoptage sagen.

Efter udlændingelovens § 32 b skal en afgørelse om, at en udlænding, der er meddelt afslag på asyl, ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, ændres, hvis det grundlag, som er angivet i afgørelsen, ikke længere er til stede.

Efter udlændingelovens § 49 b skal Udlændingestyrelsen hvert halve år, eller når der i øvrigt er konkret anledning hertil, undersøge, om der er grundlag for at træffe afgørelse efter bestemmelsen i § 32 b, medmindre der er tale om en udlænding, der er udvist i medfør af § 25, nr. 1, fordi den pågældende anses for at være til fare for statens sikkerhed, jf. § 49 b, stk. 2. I disse sager undersøger justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, hvert halve år, eller når der i øvrigt er anledning dertil, om der er grundlag for at indbringe sagen for retten med henblik på en afgørelse efter § 32 b.

Træffer styrelsen afgørelse om fornyet afslag på asyl og afgørelse om, at en udsendelse ikke længere vil være i strid med udlændingelovens § 31, anses afgørelsen for påklaget til Flygtningenævnet, jf. § 53 a, stk. 2, 1. pkt. Flygtningenævnet tager under klagesagen stilling til, om den pågældende fortsat kan anses for omfattet af § 7, og om udlændingen nu kan udsendes, jf. § 31, eller om udlændingen skal være henvist til såkaldt tålt ophold, fordi den pågældende fortsat ikke kan udsendes på grund af det absolutte refoulementsforbud i § 31. Der findes eksempler på sidstnævnte, hvilket indebærer, at udlændingen omfattes af de vilkår, der gælder for personer på tålt ophold.

For en gennemgang af Flygtningenævnets praksis henvises til Flygtningenævnets formandskabs 22. beretning 2013, kapitel 6.2.

3. Vilkår for indkvartering af personer på tålt ophold

3a. Pligt til at tage ophold i Center Sandholm

I medfør af udlændingelovens § 42 a, stk. 9, træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om indkvartering af udlændinge, der opholder sig i Danmark på tålt ophold.

Efter bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 9, skal Udlændingestyrelsen således, medmindre særlige grunde taler derimod, bestemme, at udlændinge på tålt ophold skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted. Med bestemt indkvarteringssted menes ifølge forarbejderne til bestemmelsen, jf. nedenfor, Center Sandholm.

Afgørelsen træffes efter indstilling fra Rigspolitiet.

Udlændingelovens § 42 a, stk. 9 (tidligere § 42 a, stk. 8), blev indført ved lov nr. 365 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love, der trådte i kraft den 1. juli 2002.

Ved lov nr. 291 af 30. april 2003 blev udlændingelovens § 42 a, stk. 9 (tidligere stk. 8), udvidet til også at omfatte udlændinge, der er udvist ved endelig dom, og som ikke er varetægtsfængslet efter § 35.

Det fremgår af bemærkningerne til lov nr. 365 af 6. juni 2002 (lovforslag nr. L 152 af 28. februar 2002), at den pågældende udlænding som udgangspunkt pålægges at tage ophold i Center Sandholm, hvor der er adgangskontrol og polititilstedeværelse. Det fremgår i forlængelse heraf, at det herved sikres, at myndighederne er bekendt med de pågældendes opholdssted.

Ved lov nr. 1397 af 27. december 2008 (lovforslag nr. L 69 af 13. november 2008) blev udlændingelovens § 42 a, stk. 9 (tidligere stk. 8), ændret, ligesom § 42 a, stk. 9 (nu stk. 10), blev indsat. Formålet med lovændringen var at styrke kontrollen med overholdelsen af påbuddet om at tage ophold i Center Sandholm ved bl.a. at skærpe de pågældende udlændinges meldepligt. Det fremgår af § 42 a, stk. 10, at Udlændingestyrelsen skal sikre, at det i fornødent omfang kontrolleres, at en udlænding, som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, og som er pålagt at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, jf. stk. 9, overholder det givne påbud.

Formålet med lovændringen var som nævnt at skærpe kontrolforanstaltningerne for udlændinge på tålt ophold inden for det gældende kompetence- og prøvelsessystem. Det fremgår af forarbejderne, at regeringen har fundet, at kontrollen med, at udlændinge på tålt ophold, som er pålagt at tage ophold i Center Sandholm, overholder påbuddet, skal styrkes. Det fremgår videre, at et påbud om at tage ophold i Center Sandholm indebærer, at udlændingen skal bo på centeret og som udgangspunkt skal overnatte i centeret. En udlænding, som er pålagt at tage ophold i Center Sandholm, må således alene overnatte udenfor centeret, hvis der er særlig begrundelse herfor, fx at udlændingen er indlagt på hospital eller grundet alvorlig sygdom i udlændingens nærmeste familie. Det bemærkes i den forbindelse, at der altid skal foretages en konkret vurdering af, om indgrebet er proportionalt, ligesom indgreb altid skal leve op til Danmarks internationale forpligtigelser.

Med lov nr. 1397 af 27. december 2008 blev strafferammen forhøjet i tilfælde, hvor en udlænding ikke efterkommer et påbud om at tage ophold i Center Sandholm, og hvor der foreligger skærpende omstændigheder, fra 4 måneders fængsel til indtil 1 års fængsel, jf. udlændingelovens § 60, stk. 1. Udlændingestyrelsen anmelder ikke-overholdelse til Nordsjællands Politi.

Udlændingestyrelsens afgørelser om at tage ophold i Center Sandholm kan ikke påklages til Justitsministeriet, jf. udlændingelovens § 46 a, stk. 1. Der er almindelig adgang til at indbringe afgørelsen for domstolene, jf. grundlovens § 63.

Den 1. juni 2012 afsagde Højesteret dom i sagen Karkavandi mod Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet. Dommen omhandlede den opholdspligt, som Udlændingestyrelsen havde truffet afgørelse om i forhold til den pågældende i medfør af udlændingelovens § 42 a, stk. 9.

Højesteret fandt efter en samlet vurdering, at pågældendes pligt til at bo og opholde sig i Center Sandholm, i hvert fald på tidspunktet for Højesterets afgørelse, udgjorde et uproportionalt indgreb i pågældendes bevæ-

gelsesfrihed, hvilket var i strid med artikel 2 i Tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Afgørelsen om opholdspligt blev som følge heraf ophævet som ugyldig. Den ledsagende afgørelse om meldepligt blev ligeledes ophævet som ugyldig med bemærkning om, at en ny afgørelse om meldepligt kunne træffes.

Det fremgår af instruks af 6. september 2012 fra Justitsministeriet til Udlændingestyrelsen i forlængelse af dommen, 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'. Det fremgår endvidere af instruksen, at vurderingen af, om påbud om opholdspligt fortsat kan opretholdes, som udgangspunkt bør foretages hver 6. måned, medmindre forholdene tilsiger noget andet.

Udlændingestyrelsen foretager herefter som udgangspunkt en halvårlig vurdering af, om det fortsat skønnes proportionalt, at pågældende udlænding er pålagt opholdspligt i Center Sandholm.

3b. Dispensation fra opholdspligt – mulighed for weekendfri/fravær

Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 1397 af 27. december 2008 (L 69), at påbud om at tage ophold i Center Sandholm udgør et indgreb, der er omfattet af artikel 2 (om frihed til valg af opholdssted) i Tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det følger af den nævnte artikel, 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 offentlige orden. Det indebærer bl.a., at indgrebet skal være proportionalt i hvert enkelt tilfælde

Proportionalitetsprincippet indebærer, at de pågældende personer på tålt ophold – uanset påbud om opholds- og meldepligt – i det daglige vil skulle have en bevægelsesfrihed i et sådant omfang, at der ikke pålægges uproportionale restriktioner med hensyn til de pågældendes ret til at færdes uden for Center Sandholm.

Det fremgår af integrationsministerens besvarelse den 5. december 2008 af spørgsmål nr. 31 til L 69 fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik, at Justitsministeriet har oplyst, at proportionalitetsbetragtninger indebærer, at de pågældende – uanset påbud om opholds- og meldepligt – i det daglige vil skulle have en bevægelsesfrihed i et så-

dant omfang, at der ikke pålægges uproportionale restriktioner med hensyn til de pågældendes ret til at færdes uden for Center Sandholm.

Det fremgår endvidere af integrationsministerens besvarelse af 5. december 2008, at de nævnte proportionalitetsbetragtninger og artikel 8 om retten til respekt for familielivet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indebærer, at der skal være mulighed for jævnlig kontakt til en eventuel herværende familie. I den forbindelse skal de foreslåede regler administreres således, at hvis fx familien bor i Jylland, skal der være mulighed for i rimeligt omfang at tage på weekendophold hos familien. Derudover skal de foreslåede regler administreres således, at der – hvis der herudover er rimelig anledning til yderligere besøg hos familien, fx i forbindelse med vigtige familiebegivenheder – gives tilladelse hertil. I den forbindelse pålægges der meldepligt hos det lokale politi.

Det fremgår af Integrationsministeriets instruks af 22. december 2008, at pligten til at tage ophold på Center Sandholm betyder, at udlændingen får sit opholds- og overnatningssted på centret, hvorfor udlændingen ikke uden tilladelse må overnatte andre steder. Udlændingen vil ikke være forpligtet til at være på sit værelse eller på centret om aftenen eller om natten. Den pågældende vil også i aften- eller nattetimerne uden tilladelse kunne færdes uden for centret, for eksempel ved at besøge venner, bekendte eller lignende uden at skulle være hjemme på et bestemt tidspunkt. Afgørende er, at udlændingen vender tilbage til centret og har centret som det sted, hvor vedkommende overnatter.

Det fremgår endvidere af instruksens, at proportionalitetsprincippet og artikel 8 om retten til respekt for familielivet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indebærer, at opholdspligten ikke vil være til hinder for, at den pågældende udlænding vil kunne besøge sin familie.

I instruksens har Integrationsministeriet beskrevet eksempler på tilfælde, hvor udlændinge på tålt ophold kan få tilladelse til at overnatte uden for Center Sandholm.

Bor familien fx i Jylland, vil der være mulighed for i rimeligt omfang at tage på weekendophold hos familien. I den forbindelse pålægges der pligt til at melde sig hos det lokale politi.

Er der herudover rimelig anledning til yderligere besøg hos en familie, der bor langt fra Center Sandholm, fx i forbindelse med vigtige familiebegivenheder, vil der også være mulighed for det. Også i den forbindelse pålægges der pligt til at melde sig hos det lokale politi.

I den forbindelse bemærkes, at der for udlændinge, hvis familie bor nær ved Center Sandholm, skal være den samme mulighed for at besøge familie og overnatte hos denne.

Som eksempler på, hvad der skal gives dispensation til, kan nævnes:

- Jævnlig weekendbesøg hos familie
- Andre besøg med overnatning hos familie, så længe det kan lægges til grund, at den pågældende bevarer sit opholds- og overnatningssted på Center Sandholm
- Overnatning ude som følge af sygdom eller andre uopsættelige forhold

Også for udlændinge på tålt ophold, som ikke har familie i Danmark, skal der som følge af retten til respekt for privatlivet efter artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention være mulighed for at få dispensation til at overnatte hos venner i forbindelse med højtider, fødselsdage mv.

Det fremgår desuden af instruksen, at en eventuel dispensation skal gives straks med henblik på at sikre, at formålet med dispensation ikke forspildes.

Endelig fremgår det, at eftersom proportionalitetsbetingelsen løbende skal være opfyldt, kan det med tiden blive vanskeligere at begrunde sådanne indgreb, fx 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.

Udlændingestyrelsen har udarbejdet et ansøgningskema til brug for ansøgning om overnatning uden for Center Sandholm.

3c. Cafeteriaordning/vederlagsfri bospisningsordning

Personer på tålt ophold skal ifølge udlændingelovens § 42 a, stk. 9, indkvarteres på et bestemt indkvarteringssted.

Det er ikke i udlændingeloven reguleret, hvilke asylansøgere der skal indkvarteres på centre med henholdsvis uden vederlagsfri bospisningsordning. Det fremgår dog af udlændingelovens § 42 a, stk. 7, at Udlændingestyrelsen ved indkvarteringen så vidt muligt skal tage hensyn til, om der er tale om nyankomne asylansøgere eller asylansøgere, der har fået afslag på deres asylansøgning.

Det fremgår videre af udlændingelovens § 42 a, stk. 7, at Udlændingestyrelsen kan pålægge en asylansøger at tage ophold på et indkvarteringssted efter styrelsens nærmere bestemmelse, og det er forudsat i forarbejderne til bestemmelsen, at Udlændingestyrelsen som led i de motivationsfremmende foranstaltninger anvender denne hjemmel til at pålægge afviste asylansøgere, der ikke medvirker til deres udsendelse, at tage ophold på et såkaldt udrejsecenter. Center Sandholm er kategoriseret som et såkaldt udrejsecenter.

I Center Sandholm anvendes pladserne med vederlagsfri bospisningsordning bl.a. til udlændinge med tålt ophold.

Når man opholder sig på et center med vederlagsfri bospisningsordning, eksempelvis Center Sandholm, får man ikke udbetalt den grundydelse, der ellers skal dække udgifter til kost. Der henvises i øvrigt til afsnittet om lommepenge, jf. nedenfor.

3d. Naturalieydelse (tøj- og hygiejnepakker)

Det følger af udlændingelovens § 42 b, stk. 13, at en udlænding, som er under Udlændingestyrelsens forsørgelse, kan få udleveret naturalieydelser, såfremt udlændingen har et særligt behov herfor. Justitsministeren fastsætter efter bestemmelsen nærmere regler om adgangen til samt indholdet og omfanget af naturalieydelser.

To typer af naturalieydelser – hygiejne- og voksentøjpakker – er relevante for personer på tålt ophold.

Det følger af § 3 i bekendtgørelse nr. 1358 af 15. december 2005 om udlevering af naturalieydelser til asylansøgere m.fl., at en udlænding, som er under Udlændingestyrelsens forsørgelse, og som er indkvarteret på et center med vederlagsfri bospisningsordning, får udleveret en hygiejnepakke hver 14. dag.

Hygiejnepakker udleveres hver 14. dag i forbindelse med udbetaling af ydelser og udlevering af spisebilletter til cafeteriet.

Hygiejnepakker udleveres (alene) til beboere, som er indkvarterede på et center med bospisningsordning, hvilket omfatter alle personer på tålt ophold, som på nuværende tidspunkt bor på Center Sandholm. I praksis foregår udleveringen via 'hygiejneshoppen', hvor hver beboer ved ydelsesudbetalingen får et antal point at vælge hygiejneartikler for. Der kan blandt andet vælges shampoo, sæbe, deodorant, vaskepulver, toiletpapir, opvaskemiddel, bodylotion og håndkøbsmedicin.

Voksentøjpakker udleveres hver 6. måned til beboere i målgruppen, hvis Røde Kors vurderer, at de ikke selv har mulighed for at indkøbe fornødent tøj, og hvis beboeren i en sammenhængende periode på 6 måneder har været indkvarteret på et indkvarteringssted med vederlagsfri bespisningsordning og samtidigt har været i udsendelsesfasen.

3e. Lommepenge mv.

Asylansøgere, herunder afviste asylansøgere, der er omfattet af Udlændingestyrelsens underholdsforpligtigelse, får som udgangspunkt udbetalt kontante ydelser til dækning af deres udgifter til mad og andre fornødenheder. Retten til at modtage kontante ydelser og ydelsens størrelse afhænger af en række forhold, herunder hvilken fase asylsagen er i (modtagefasen, asylsagsbehandlingsfasen eller udsendelsesfasen), om en afvist asylansøger i givet fald medvirker til udsendelsen, hvilken procedure asylsagen behandles i (normalproceduren eller åbenbart grundløs/åbenbart grundløs haste-proceduren), om asylansøgeren har børn, om asylansøgeren er gift/samlevende, om den pågældende opfylder sin kontrakt, og om asylansøgeren er indkvarteret på center med vederlagsfri bespisningsordning.

De kontante ydelser er fordelt på tre forskellige typer af ydelser: en *grundydelse*, som dækker udgifter til mad, hygiejneartikler mv., et *forsørgertillæg* til asylansøgere med mindreårige børn og en *tillægssydelse* til asylansøgere, som overholder deres kontrakt med asylcenteret. Ydelsernes størrelse og præcise beregning fremgår af udlændingelovens § 42 b. De beløb, der er angivet i bestemmelsen, er fastsat i 2003-niveau og reguleres én gang årligt den 1. januar, jf. § 42 b, stk. 17.

Som tidligere nævnt indkvarteres personer på tålt ophold som udgangspunkt på Center Sandholm, hvor der som udgangspunkt er vederlagsfri bespisningsordning.

Personerne i målgruppen for ombudsmandens tilsyn er alle indkvarteret i Center Sandholm og knyttet til den vederlagsfrie bespisningsordning i centeret. De pågældende vil derfor ikke være berettiget til grundydelse, jf. § 42 b, stk. 1. De pågældende vil derimod have mulighed for at modtage både forsørgertillæg og tillægssydelse, såfremt betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt. Imidlertid har ingen af personerne fra målgruppen forsørgelsen over mindreårige børn, der opholder sig på Center Sandholm, hvorfor muligheden for forsørgertillæg herefter ikke beskrives yderligere. Efter udlændingelovens § 42 b, stk. 8, får asylansøgere over 18 år, der er omfattet af Udlændingestyrelsens underholdsforpligtigelse, udbetalt en tillægssydelse, hvis de overholder den kontrakt, der er indgået med indkvarteringsoperatøren, jf. § 42 c. Af kontrakten fremgår, hvilken aktivering og undervisning ansøgeren skal deltage i, og hvilke arbejdsopgaver

den pågældende skal udføre på centeret. Har den pågældende overholdt sin kontrakt delvist, reduceres tillægsydelsen tilsvarende, jf. § 42 b, stk. 11.

I aktuelt niveau udgør tillægsydelsen pr. dag, jf. udlændingelovens § 42 b, stk. 10, 8,72 kr. for asylansøgere i fase 1 (indledende asylbehandling), der overholder deres kontrakt, og 30,52 kr. for asylansøgere, der befinder sig i fase 2 (realitetsbehandling af asylsagen) eller 3 (asylansøgere med afsluttet sagsbehandling i udsendelsesposition) og overholder deres kontrakt.

Det bemærkes, at Udlændingestyrelsen – med mindre særlige grunde taler derimod – skal bestemme, at en udlænding, som ikke medvirker sin udrejse, skal have frataget sin tillægsydelse, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 12. Målgruppens personer får ikke frataget tillægsydelser på baggrund af manglende medvirken til udsendelse, da der fra myndighedernes side er taget stilling til, at de pågældende ikke kan udsendes tvangsmæssigt, jf. § 31.

3f. Boligtype

Efter udlændingelovens § 42 a, stk. 9, bestemmer Udlændingestyrelsen, med mindre særlige grunde taler derimod, at personer på tålt ophold skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted. Med bestemt indkvarteringssted forstås efter forarbejderne til bestemmelsen Center Sandholm.

Udgangspunktet er således, at alle personer på tålt ophold er bosat i Center Sandholm. I sager, hvor der foreligger særlige grunde, er dette udgangspunkt dog fraveget, ligesom udtrykket 'bestemt sted' i enkelte tilfælde er anset for opfyldt ved placering på et andet center end Center Sandholm.

Som eksempel på fravigelser fra udgangspunktet om indkvartering på Center Sandholm kan nævnes situationen, hvor en persons tidligere kriminalitet, fx pædofili, gør det mere hensigtsmæssigt at vælge indkvartering på et center for enlige mænd.

Personer på tålt ophold har i øvrigt i lighed med øvrige personer, der opholder sig som asylansøgere her i landet, mulighed for – efter indstilling fra centeret – at blive visiteret til en såkaldt omsorgsplads. En omsorgsplads kan fx være relevant i tilfælde af behandlings- og/eller plejekrævende psykisk eller fysisk sygdom. Det er Visitationsudvalget (med Udlændingestyrelsen som formand), der efter ansøgning visiterer til en omsorgsplads. I relation til gruppen af personer på tålt ophold tages der ved visitering højde for opholdspligten, således at der i tilfælde af bevilling alene visiteres til en omsorgsplads på Center Sandholm.

3g. Beskæftigelse og andre aktiviteter, fx undervisning, praktik og aktivering

Efter udlændingelovens § 14 a, stk. 1, træffer Udlændingestyrelsen – hvis en række betingelser er opfyldt – efter ansøgning afgørelse om, at en asylansøger kan tage beskæftigelse i Danmark på sædvanlige løn- og ansættelsesvilkår, indtil udlændingen meddeles opholdstilladelse, udrejser eller udsendes.

Efter udlændingelovens § 14 a, stk. 2, gælder adgangen til at tage beskæftigelse imidlertid ikke for bl.a.:

- udlændinge, der er administrativt udvist i medfør af udlændingelovens § 25,
- udlændinge, der er udvist ved dom, og
- udlændinge, der er omfattet af udelukkelsesgrundene i flygtningekonventionen.

Udlændinge på tålt ophold er således udelukket fra at benytte sig af denne mulighed for beskæftigelse.

Udlændinge på tålt ophold har mulighed for at deltage i undervisning og ulønnet praktik efter bestemmelserne i bekendtgørelse nr. 497 af 3. maj 2010 om undervisning og aktivering m.v. af asylansøgere m.fl., der er udstedt med hjemmel i udlændingelovens § 42 e, stk. 5, og § 42 f, stk. 8 og 9.”

Justitsministeriet og Udlændingestyrelsen har supplerende oplyst, at hvis en udlændings opholdstilladelse er bortfaldet, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1 – idet den pågældende ved dom er udvist af Danmark med indrejseforbud – kan udlændingen efter udlændingelovens § 50 begære spørgsmålet om udvisningens ophævelse indbragt for retten. Hvis udvisningen ophæves af retten, gen erhverver udlændingen sit oprindelige opholdsgrundlag.

9.3 Rigspolitiets notat af 15. september 2014 om det retlige grundlag for meldepligten

Rigspolitiet har i et notat af 15. september 2014 oplyst følgende:

”Det retlige grundlag for Rigspolitiets fastsættelse af meldepligt for udlændinge med en afgørelse om tålt ophold findes i udlændingelovens § 34, stk. 4, som har følgende ordlyd:

’Politiet bestemmer, medmindre særlige grunde taler derimod, at en udlænding, hvis opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, er bortfal-

det, jf. § 32, stk. 1, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, og 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, skal give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter med henblik på løbende at sikre, at politiet har kendskab til udlændingens opholdssted'.

Bestemmelsen fik sin nuværende ordlyd ved lov nr. 1397 af 27. december 2008 (ændret affattelse af den tidligere gældende § 34, stk. 3), der trådte i kraft den 31. december 2008.

Forarbejderne til loven findes i Lovforslag nr. L 69 (Folketinget 2008-09), der blev fremsat den 13. november 2008.

Af lovforslaget, side 7, 1. spalte, fremgår:

'Det forudsættes, at politiet som udgangspunkt pålægger de udlændinge på tålt ophold, som er pålagt at tage ophold i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 8 [nu udlændingelovens § 42 a, stk. 9], daglig meldepligt hos politiet i centret. Udlændingen skal give personligt møde hos politiet.

Politiet vil således kun kunne undlade at pålægge meldepligt dagligt, hvis det vil være uproportionalt i forhold til Danmarks internationale forpligtelser (...), eller hvis der foreligger andre særlige grunde, f.eks. sygdom. I sådanne tilfælde kan meldepligt pålægges efter politiets nærmere bestemmelse, herunder med længere mellemrum.'

Lovændringen indebar en væsentlig skærpelse af reglerne om meldepligt for udlændinge med en afgørelse om tålt ophold. Forud for lovændringen blev udlændinge på tålt ophold med opholdspligt i Center Sandholm – med helt enkeltstående undtagelser – pålagt meldepligt én gang om ugen efter den dagældende bestemmelse i udlændingelovens § 34, stk. 3, som blev indsat i loven ved lov nr. 362 af 6. juni 2002 (Lovforslag nr. L 32 af 13. december 2001 (Folketinget 2001-02 (2. samling))). Der henvises herved tillige til forarbejderne til lov nr. 365 af 6. juni 2002 – lovforslag nr. L 152 af 28. februar 2002 (Folketinget 2001-02 2. samling) side 87, 1. spalte.

På baggrund af lovændringen ved lov nr. 1397 af 27. december 2008 og med henvisning til forarbejderne til loven fastsatte Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet) en instruks af 22. december 2008 til politiet vedrørende skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold. Instruksen, der blev sendt til Folketingets Udvalg for

Udlændinge- og Integrationspolitik den 15. januar 2009 (UUI, Alm. del – bilag 67), vedlægges.

På baggrund af lovændringen og under anvendelse af den nævnte instruks traf Rigspolitiet i februar 2009 nye afgørelser om meldepligtens omfang i forhold til de udlændinge, som havde en (aktuel) afgørelse om tålt ophold, og som af Udlændingestyrelsen var pålagt opholdspligt i Center Sandholm.

Den 29. september 2009 afgjorde Integrationsministeriet 17 sager, hvor udlændinge på tålt ophold havde klaget over Rigspolitiets afgørelser om meldepligt, og hvor Rigspolitiet i flere tilfælde havde fraveget udgangspunktet om daglig meldepligt og – efter en konkret vurdering af forholdene i den enkelte sag – fastsat meldepligten til 2 eller 3 gange om ugen. I de sager, hvor Rigspolitiet havde fraveget udgangspunktet om daglig meldepligt, stadfæstede ministeriet ud fra retssikkerhedsmæssige betragtninger Rigspolitiets afgørelser, men tilkendegav samtidig, at der efter ministeriets opfattelse burde være pålagt de pågældende udlændinge daglig meldepligt.

Integrationsministeriet sendte samtidig Rigspolitiet et notat af 29. september 2009 om praksis for Rigspolitiets pålæggelse af meldepligt efter udlændingelovens § 34, stk. 3 (nu stk. 4), til udlændinge, der opholder sig i Danmark på tålt ophold. Kopi af notatet vedlægges.

Rigspolitiet har herefter administreret ordningen med meldepligt i overensstemmelse med det således af Integrationsministeriet præciserede retsgrundlag, hvorefter udlændinge på tålt ophold som altovervejende udgangspunktet skal pålægges daglig meldepligt. Det har resulteret i, at Rigspolitiet i nye sager med tålt ophold og i sager om revurdering, hvor udlændinge oprindeligt var pålagt daglig meldepligt, indtil nu har fastsat og fastholdt en daglig meldepligt. Integrationsministeriet og senere Justitsministeriet har indtil nu i tilfælde af klage over Rigspolitiets afgørelser ikke ændret meldepligtens omfang.

Som opfølgning på Højesterets dom af 1. juni 2012 i sagen Elias Karkavandi mod Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet sendte Justitsministeriet den 6. september 2012 en instruks til Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet. Det følger af instruksen, at Rigspolitiet som udgangspunkt, medmindre forholdene tilsiger noget andet, hver 6. måned skal vurdere, om afgørelsen om meldepligt fortsat kan opretholdes. Ministeriet henviste i den forbindelse til, at det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i § 34, stk. 4, at proportionalitetsbetingelserne løbende skal være opfyldt, og det med tiden kan blive vanskeligere at begrunde indgreb som opholdspligt og meldepligt, for eksempel hvis det viser sig fortsat at være

umuligt at udsende udlændingen. Justitsministeriet sendte instruksen til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik den 7. september 2012 (UUI Alm. del, bilag 159). Instruksen vedlægges.

Rigspolitiet gennemførte den første gennemgang med revurdering af meldepligtens omgang i første halvdel af 2013. Der henvises til Justitsministeriets orientering af Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik herom den 21. marts 2013 (UUI Alm. del, bilag 94) og den 25. juni 2013 (UUI Alm. del, bilag 123). Ministeriets orienteringsskrivelser vedlægges. Rigspolitiets næste gennemgang af sager har afventet Justitsministeriets behandling af et stort antal klagesager.

Ved lov nr. 1397 af 27. december 2008 blev strafferammen i udlændingelovens § 60, stk. 1, for overtrædelse af meldepligt pålagt efter § 34, stk. 3 (nu stk. 4) forhøjet fra 4 måneder til 1 år. Rigspolitiet anmelder løbende udlændinge, der uden lovligt forfald undlader at møde til den pålagte meldepligt, til Nordsjællands Politi.”

9.4 Generelle forhold for personer i målgruppen

På baggrund af de oplysninger, som jeg har modtaget skriftligt, mine drøftelser med Dansk Røde Kors og samtaler med 16 beboere i målgruppen kan følgende anføres om de vilkår, som personer i målgruppen lever under:

9.4.1 Opholdspligt

Alle 25 personer i målgruppen havde opholdspligt i Center Sandholm.

En række af beboerne oplyste, at manglen på økonomiske midler (der er en konsekvens af pålægget om opholdspligt, jf. pkt. 3c i den ovenfor citerede redegørelse fra Udlændingestyrelsen) sætter grænser for mulighederne for at besøge familien i ønsket omfang. Den betyder også indskrænkninger i mulighederne generelt for at komme til aktiviteter uden for Center Sandholm, jf. nedenfor om ”lommepenge og kontrakt”.

9.4.2 Meldepligt

Alle 25 personer i målgruppen var pålagt meldepligt. 15 personer havde daglig meldepligt.

Meldepligten administreres i Center Sandholm ved, at udlændingen på de dage, der er omfattet af meldepligten, skal møde op kl. 10.00 på politiets kontor ved hovedindgangen til Center Sandholm.

Nogle af udlændingene oplyste ved samtalerne, at meldepligten var hindrende i forhold til at gennemføre praktik, undervisning eller andre tidsfastlagte aktiviteter uden for Center Sandholm.

Andre oplyste, at meldepligten var meget belastende, fordi de på grund af psykiske lidelser tog medicin, der gjorde det vanskeligt for dem at møde til tiden.

Langt de fleste af de udlændinge, som besøgsholdet talte med, opfattede meldepligten som en foranstaltning, der brød dagen op på uhensigtsmæssig måde. Nogle mente, at der var tale om chikane.

Flere oplyste dog også, at politiet administrerede meldepligten fleksibelt, således at hvis man f.eks. kom 15-20 minutter for sent – eller hvis politiet senere på dagen havde kontakt til udlændingen – blev der ikke foretaget anmeldelse.

9.4.3 Cafeteriaordning

Alle udlændinge i målgruppen var underlagt den vederlagsfri bispisningsordning, den såkaldte cafeteriaordning.

Cafeteriaordningen indeholder 3 måltider om dagen, serveret i beboerkantinen. Cafeteriet tilbyder en salatbuffet og en kaffe-, te- og vandpost, begge med selvbetjening. Desuden er der en personalebetjent disk med portionsafmålt udlevering af hovedretter, frugt, slik og drikkevarer. Udleveringen foregår ved fremvisning af gyldig spisebillet.

Cafeteriet har ca. 200 siddepladser og har følgende åbningstider: 07.45-09.15, 12.00-13.30 og 17.00-19.00.

Det er muligt at tage sin mad med ud af cafeteriet, og ifølge Dansk Røde Kors bliver dette i vidt omfang benyttet af de beboere i Center Sandholm, der har lang opholdstid, herunder beboere på tålt ophold. De spiser deres mad i roligere omgivelser på fællesarealer eller på deres værelser.

Besøgsholdet beså under rundgangen cafeteriet, som fremstod spartansk og til en vis grad uryddeligt med æsker fra den udleverede mad og madrester flydende rundt omkring.

Besøgsholdets samtaler med udlændingene viste, at flere af dem anså det for generende at skulle være bundet af tidspunkterne for bispisningen, at maden blev betragtet som kedelig, og at det ville være motiverende og give indhold i dagligdagen, hvis man selv kunne lave mad.

Nogle af udlændingene følte sig udstillet og nedværdiget ved at skulle bruge spisebilletter, mens de fleste andre på centret havde penge at betale med.

Justitsministeriet har i brev af 8. december 2014 oplyst, at Udlændingestyrelsen hertil har bemærket, at det ikke er særligt for gruppen af personer på tålt ophold, at de skal benytte spisebilletter i Center Sandholms cafeteria. Alle beboere, som er indkvarteret på cafeteriaordningen på centret, benytter således spisebilletter.

9.4.4 Tøjpakker og hygiejnepakker

Halvdelen af målgruppen modtog tøjpakker, mens alle i målgruppen modtog hygiejnepakker.

Dansk Røde Kors oplyste, at der er to former for tøjpakker:

- Stor tøjpakke, der omfatter et fuldt beklædningssortiment fra undertøj og sokker til overtøj, sko og støvler, som også er egnet til vinterbrug, og som alle modtager ved opholdets begyndelse.
- Lille tøjpakke, som beboeren får udleveret første gang efter 18 måneder, og herefter hver 6. måned, forudsat at beboeren ikke er udeblevet fra ophold. Udebliver beboeren fra Center Sandholm, begynder der en ny 6-måneders periode ved beboerens tilbagevenden til centret.

Den store tøjpakke repræsenterer en indkøbsværdi på ca. 1.200 kr., mens den lille tøjpakke repræsenterer 500-600 kr.

Man kan efter Dansk Røde Kors' opfattelse opretholde en rimelig garderobe, men principielt kan der være personer, der ikke har adgang til tøj på grund af reglerne. Dansk Røde Kors sørger dog for, at der altid er tøj til alle, bl.a. gennem genbrugsbutikken, der gratis udleverer brugt tøj, som er indsamlet.

Besøgsholdet konstaterede, at tøjpakkerne indeholder tøj i ordinær kvalitet med variation i udbuddet af de enkelte beklædningsgenstande (farver og faconer), så der ikke bliver tale om uniformering.

Ved samtalerne med målgruppen konstaterede besøgsholdet, at målgruppens beklædning varierede fra lidt slidt og billig til ganske pæn.

Hygiejnepakker udleveres hver 14. dag i forbindelse med udbetaling af ydelser og udlevering af spisebilletter til cafeteriet.

Dansk Røde Kors oplyste, at udleveringen normalt foregår via "hygiejneshoppen", hvor hver beboer ved ydelsesudbetalingen får et antal point at vælge hygiejneartikler for. Der kan bl.a. vælges shampoo, sæbe, deodorant, vaskepulver, toiletpapir, opvaskemiddel, bodylotion og håndkøbsmedicin.

Dansk Røde Kors oplyste videre, at man for 2 måneder siden, på grund af det store indtag af asylansøgere, havde været nødt til at overgå til en ordning med færdigpakkede hygiejnepakker. Beboerne kunne derfor ikke altid få det foretrukne varemærke. Dansk Røde Kors havde modtaget klager fra beboere, der havde været længe i centret.

Efter Dansk Røde Kors' opfattelse dækkede hygiejnepakkerne det behov, som beboerne havde.

Ingen af beboerne omtalte hygiejnepakkerne under samtalerne.

9.4.5 Lommepenge og kontrakt om aktiviteter

Personer i målgruppen får tildelt 435 kr. hver 14. dag, på betingelse af at de opfylder den kontrakt, som de er forpligtet til at indgå med Dansk Røde Kors om gennemførelse af aktiviteter og uddannelse.

Det fremgik af de oplysninger, som jeg forud for besøget havde modtaget om målgruppen, at 13 af de 25 personer ikke havde aktiviteter for tiden, mens 12 personer var aktiveret.

Efter besøget har Dansk Røde Kors oplyst, at ud af de 13 personer, som for tiden ikke er aktiveret, har de 10 en særkontrakt.

En særkontrakt indebærer, at beboeren modtager lommepenge uden at være aktiveret, hvis:

- det i samråd med sundhedsfagligt personale vurderes, at beboeren har medicinsk grundlag for at være fritaget, f.eks. psykisk sygdom
- beboeren har afsluttet et aktiveringsforløb og venter på, at et nyt starter
- der arbejdes på en afklaring af beboerens kompetencer og/eller funktionsniveau

De sidste 3 beboere ud af de 13, der ikke er aktiveret, har frasagt sig at indgå i et samarbejde om aktivering.

Dansk Røde Kors oplyste under mit besøg, at en fuld kontrakt indebærer 10 timers praktik/internt arbejde/undervisning. Dansk Røde Kors oplyste i den forbindelse, at for sårbare personer – herunder personer, der er tildelt omsorgsplads – er der i udarbejdelsen af kontrakterne mulighed for, at kravene tilpasses den enkelte beboers ressourcer og de handleplaner, der er udarbejdet og løbende revideres.

Dansk Røde Kors oplyste endvidere, at hvis udlændingen opfylder mindre end halvdelen af kontrakten, medfører det bortfald af hele ydelsen, mens delvis opfyldelse over halvdelen medfører delvis reduktion i ydelsen.

Justitsministeriet og Udlændingestyrelsen har vedrørende bortfald af ydelsen anført, at efter udlændingelovens § 42 b, stk. 11, sidste pkt., udbetales tillægsydelsen ikke, hvis en udlænding har overholdt sin kontrakt i mindre end halvdelen af den periode, der ligger til grund for beregningen af tillægsydelsen. Dette gælder dog ikke, hvis særlige grunde taler imod.

Dansk Røde Kors oplyste tillige, at det er svært at skaffe praktikpladser til beboerne. Der er to forhold, som er begrænsende: meldepligten kl. 10.00 om

formiddagen og manglende midler til transport. Buskort ville efter Dansk Røde Kors' opfattelse repræsentere en væsentlig frihedsforøgelse for målgruppen. For flere personer i målgruppen er det højeste ønske et egentligt fast arbejde. Dansk Røde Kors giver efter behov 3-zoners klippekort til personer i målgruppen (og andre). Dette rækker dog ikke til at komme fra Center Sandholm til København.

Til det, som Dansk Røde Kors har anført om manglende midler til transport, har Justitsministeriet i sit brev af 8. december 2014 oplyst, at Udlændingestyrelsen har anført følgende:

” (...) det fremgår af bilag 2.8. (om transport) til den ordinære operatørkontrakt, at ’operatøren skal tilvejebringe mulighed for transport i forbindelse med beboernes deltagelse i de aktiviteter og tilbud, der stilles til rådighed i forbindelse med leveringen af de forskellige ydelser i medfør af denne kontrakt, social- og sundhedskontrakten samt tillægskontrakten vedrørende asyltaftalen ...’. Det fremgår videre, at ’aktiviteter omfatter transport til undervisning, aktivering ...’. Vi bemærker på den baggrund, at vi er uforstående overfor, at transportudgifter nævnes som særskilt hindring for etablering af egentlige praktikforløb for beboere på tålt ophold. (...)”

Ved besøgsholdets samtaler angav 5 personer, at de havde opgivet at deltage i aktivering, fordi det forekom udsigtsløst at forsøge at lære nyt, når der ingen fremtidsmuligheder var. Flere tog medicin og havde derfor svært ved at komme op om morgenen. Flere oplyste endvidere, at de holdt sig for sig selv og mest på værelset. Meget af dagen gik med at se TV.

Halvdelen af de beboere, som besøgsholdet talte med, angav at have aktiviteter, som de i varierende grad fandt var meningsfulde. Én var således ved at tage (...) -eksamen, mens en anden var i daglig praktik som (...) på (...) (et misbrugsbehandlingscenter).

9.4.6 Indkvartering af personerne i målgruppen

Af de oplysninger, som jeg modtog forud for besøget, fremgik det, at af målgruppens 25 personer bor 2 personer på 4-mandsværelser, 3 på 3-mandsværelser, 6 på 2-mandsværelser og 14 på enkeltværelser (heraf 9 personer på de særlige omsorgspladser). Alle har adgang til køkken, bad og toilet.

Dansk Røde Kors oplyste under besøget, at de 2 personer, der bor på 4-mandsværelser, ikke var belastet heraf. Den ene bor i meget vidt omfang alene, da de øvrige beboere ikke er til stede, mens den anden selv opholder sig meget uden for Center Sandholm.

Dansk Røde Kors oplyste endvidere, at værelsestildeling som udgangspunkt sker ved, at de pågældende selv vælger, hvem de vil bo sammen med, men

at man på tålt ophold kan få skiftende medbeboere. Mange ville profitere af at få enkeltværelse.

Hvis udlændingen kommer direkte fra fængsel, tilstræber Dansk Røde Kors at kunne tilbyde vedkommende eneværelse. Men det er ikke en rettighed, og det må aftales ud fra, hvad der er muligt kapacitetsmæssigt. Dansk Røde Kors tilføjede, at kapacitetsproblemer som følge af massiv tilstrømning for tiden kan føre til, at udgangspunktet om, at der maksimalt er 2 personer pr. værelse, ikke kan opretholdes.

De værelser, besøgholdet besøgte, var alle lettere nedslidte, og møblelementet var spartansk. Størrelsesmæssigt lå et 4-mandsværelse på ca. 16 m² samt køkken og bad og et 2-mandsværelse på ca. 16 m².

Besøgholdets samtaler med beboerne i målgruppen viste, at selve indkvarteringen generelt set ikke blev opfattet som et problem af beboerne.

9.4.7 Sundhedsydelse

Dansk Røde Kors oplyste, at nogle beboere på dette punkt anser forholdene for at være bedre i fængslerne. Her har man f.eks. mulighed for gennem arbejde at spare op til ønsket tandbehandling. Besøgholdet forstod, at Dansk Røde Kors nogle gange bruger frie donormidler på tandbehandling, ligesom nogle beboere kommer på en tandlægeklinik, som giver gratis behandling til særligt udsatte personer.

Besøgholdets samtaler med beboerne i målgruppen viste, at flere beboere er i behandling for både somatiske og psykiske lidelser. 7 beboere udtrykte utilfredshed med den sundhedsbehandling, der blev givet, og andre 7 udtrykte utilfredshed med tandbehandlingen. En af beboerne oplyste, at hans tandbehandling havde bestået i tandudtrækning, og at han derfor nu manglede 10 tænder. Besøgholdet noterede sig under samtalerne, at flere beboere manglede tænder.

9.4.8 Den tidsmæssige udstrækning af tålt ophold

Det fremgik af det materiale, som jeg havde modtaget forud for besøget, at 3 personer i målgruppen havde været på tålt ophold i mere end 10 år med de deraf følgende restriktioner. 12 personer i målgruppen havde været på tålt ophold i 5-10 år, og 10 personer i ca. 3 år eller mindre.

Dansk Røde Kors oplyste under besøget, at målgruppen gav udtryk for, at det var det tidsubegrænsede, der var mest belastende. Personer på tålt ophold havde over for Dansk Røde Kors gentagne gange bedt om, at tålt ophold fik en stopdato.

Dansk Røde Kors oplyste, at gruppen havde fællestræk i form af ændret livssituation, aftagende ressourcer, forhutlethed, misbrug, en udvikling, der går i

stå, og isolation. Der var dog ikke tale om en lineær negativ udvikling. Der var store individuelle forskelle, og mange udviste svingninger, hvor der indimellem også var en positiv udvikling. Dog mente Dansk Røde Kors, at der var en klar sammenhæng mellem den tidsmæssige udstrækning og den psykiske habitus hos målgruppen.

Ved besøgsholdets samtaler med beboerne gav langt hovedparten af beboerne udtryk for, at tidsubestemtheden gav en følelse af håbløshed, og at dette forhold måtte ses i lyset af manglen på økonomiske midler, aktivitets- og udviklingsmulighederne, cafeteriaordning og meldepligt, som virkede forstærkende. Alle fandt tidsubestemtheden belastende, og flere så det som en (ekstra) straf.

9.5 Høring

Et udkast til redegørelsens pkt. 1-5 og 9 blev den 1. december 2014 sendt i høring hos Justitsministeriet, Udlændingestyrelsen, Rigspolitiet og Dansk Røde Kors.

Med brev af 8. december 2014 fra Justitsministeriet modtog jeg svar på min høring. Justitsministeriets svar dækkede også Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet.

Med breve af 8. december 2014 modtog jeg svar på min høring fra Dansk Røde Kors.

Svarene fra myndighederne og Dansk Røde Kors er indarbejdet i min redegørelse.