



Børne- og Socialministeriet  
Holmens Kanal 22  
1060 København K

## **Hjemmelsgrundlaget for anbringelse uden samtykke af børn og unge af forældre uden lovligt ophold eller med processuelt ophold**

Jeg beklager, at jeg først vender tilbage til sagen nu.

### **1. Sagens baggrund**

Jeg modtog den 1. juli 2016 en kopi af Social- og Indenrigsministeriets (nu Børne- og Socialministeriets) analyse af 29. juni 2016 af servicelovens anvendelsesområde i forhold til udlændinge med processuelt eller ikke lovligt opholdsgrundlag (herefter "analysen"). Jeg modtog også en kopi af ministeriets brev af 1. juli 2016 til samtlige kommuner og KL (herefter "hyrdebrevet").

På baggrund af min gennemgang af analysen, hyrdebrevet og relevant praksis (byretsdomme og principafgørelser fra Ankestyrelsen) rejste jeg ved brev af 1. november 2017 en egen drift-sag over for Børne- og Socialministeriet vedrørende hjemmelsgrundlaget for anbringelse uden samtykke af børn og unge af forældre uden lovligt ophold eller med processuelt ophold, jf. § 17 i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013).

Ved brev af 20. februar 2018 modtog jeg Børne- og Socialministeriets udtalelse om sagen, som var tiltrådt af Udlændinge- og Integrationsministeriet.

### **2. Børn og unge af forældre uden lovligt ophold**

**2.1.** I analysen (side 103 f.) konkluderede ministeriet bl.a., at der kan iværksættes foranstaltninger – herunder anbringelse uden samtykke – over for børn og unge af forældre uden lovligt ophold efter principperne i serviceloven, Danmarks folkeretlige principper (herunder FN's konvention om barnets rettigheder) og nødretsgrundsætningen.

08-01-2019

Dok.nr. 17/02364-35/SV  
Bedes oplyst ved  
henvendelse

**Folketingets  
Ombudsmand**  
Gammeltorv 22  
1457 København K  
33 13 25 12  
[www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk)  
[post@ombudsmanden.dk](mailto:post@ombudsmanden.dk)

Personlig henvendelse:  
Man.-fre. 10-14  
Telefontid:  
Man.-tors. 9-16  
Fre. 9-15

I mit brev af 1. november 2017 bad jeg – bl.a. under henvisning til grundlovens § 71, stk. 2, og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5 – ministeriet om at redegøre for sine overvejelser om, hvorvidt principperne i serviceloven, nødret og FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen) er et tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag for tvangsanbringelse af børn og unge af forældre uden lovligt ophold.

**2.2.** Ministeriet har i sin udtalelse af 20. februar 2018 bl.a. anført, at ministeriet er enig i, at anbringelse af børn og unge uden samtykke må betragtes som frihedsberøvelse.

Ministeriet er også enig i, at der gælder et skærpet krav til hjemmelsgrundlag ved en sådan anbringelse uden forældremyndighedsindehaverens samtykke, og at vurderingen af, om kravet er opfyldt, skal foretages i lyset af grundlovens § 71, stk. 2, om, at frihedsberøvelse kun kan finde sted med hjemmel i lov, samt artikel 5 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i forhold til legalitet, sagligt formål og proportionalitet.

Ministeriet har endvidere anført, at der i dag – når det drejer sig om børn og unge uden lovligt ophold – i praksis træffes afgørelse efter principperne i serviceloven, og at der dermed er tale om et ulovhjemlet retsgrundlag.

Ministeriet har yderligere oplyst, at det i forbindelse med udarbejdelse af analysen blev overvejet, om grundlovens krav om, at frihedsberøvelse kun kan finde sted med hjemmel i loven, er opfyldt, når afgørelser om tvangsanbringelse af børn og unge uden lovligt ophold træffes i medfør af principperne i serviceloven, nødretsgrundsætninger og internationale forpligtelser.

Ministeriet har i forlængelse heraf anført, at serviceloven ikke indeholder en generel lovhjemmel til, at kommunerne kan iværksætte sociale foranstaltninger mv. efter serviceloven over for udlændinge uden lovligt ophold, når dette følger af internationale forpligtelser. Børne- og Socialministeriet har dog i tilknytning hertil bemærket, at der ikke er grundlag for at antage, at det med dansk lovgivning på området har været tilsigtet at fravige de forpligtelser, der følger af Børnekonventionen, Handicapkonventionen og andre relevante folkeretlige forpligtelser på området.

Det fremgår af udtalelsen, at ministeriet imidlertid anerkender, at der på baggrund af det skærpede hjemmelskrav er et behov for en tydeligere regulering af anbringelse af børn og unge, som ikke har lovligt ophold i Danmark, og som dermed heller ikke er direkte omfattet af servicelovens regler. Ministeriet anerkender også, at det vil være mest hensigtsmæssigt, at dette sker ved lov, idet der er tale om en indgribende foranstaltning.

Endelig fremgår det af udtalelsen, at ministeriet har drøftet behovet for tydeligere regulering med Udlændinge- og Integrationsministeriet, og at ministerierne på den baggrund i samarbejde vil overveje, hvordan området kan reguleres på den mest hensigtsmæssige måde. Det var forventningen, at resultatet af disse drøftelser ville foreligge i løbet af andet halvår af 2018 med henblik på en efterfølgende politisk stillingtagen.

Den 11. december 2018 har en af mine medarbejdere telefonisk fået oplyst af ministeriet, at der har været nedsat en arbejdsgruppe, der har behandlet spørgsmålet om regulering, at sagen nu behandles på politisk niveau, og at det er forventningen, at der efter en formel regeringsbeslutning skal fremsættes et lovforslag.

**2.3.** Jeg har noteret mig den aktuelle status i sagen, hvorefter det er forventningen, at der vil blive fremsat et lovforslag om hjemmelsspørgsmålet vedrørende anbringelse uden samtykke af børn og unge af forældre uden lovligt ophold.

Jeg beder om at modtage oplysninger om den videre udvikling i sagen på dette punkt.

### **3. Børn og unge af forældre med processuelt ophold**

**3.1.** I analysen (side 116) blev det konkluderet, at begrebet "lovligt ophold" i servicelovens § 2 (om lovens anvendelsesområde) skal fortolkes således, at loven udstrækkes til også at gælde udlændinge med processuelt ophold, herunder asylansøgere. Det fremgår endvidere, at de sociale foranstaltninger, som ikke gives i regi af asylcentre, således ydes med hjemmel i serviceloven, og at det i grundloven fastsatte kvalificerede hjemmelskrav for frihedsberøvelse derved anses for opfyldt.

I min høring af 1. november 2017 bad jeg bl.a. ministeriet om at oplyse, om ministeriet mente, at der var tilvejebragt en tilstrækkelig klar fortolkning af begrebet "lovligt ophold", som levede op til det skærpede krav til hjemmelgrundlaget ved indgribende foranstaltninger.

Jeg henviste bl.a. til Ankestyrelsens principafgørelse 54-17 vedrørende EU-borgere med processuelt ophold, der blev anset for at have lovligt ophold i servicelovens forstand, og en byretsdom af 14. september 2016 (BS 11-707/2016), der stadfæstede den afgørelse, der lå bag principafgørelsen. Baggrunden for min henvisning var, at Ankestyrelsen i en tidligere afgørelse havde anset de pågældende EU-borgeres processuelle ophold for ikke lovligt ophold.

**3.2.** Børne- og Socialministeriet har i sit svar af 20. februar 2018 oplyst, at det er ministeriets opfattelse, at det med analysen og hyrdebrevet er klarlagt, hvad der ligger i kravet om lovligt ophold i servicelovens § 2, herunder hvilke grupper af udlændinge der kan anses for at have lovligt ophold i servicelovens forstand.

Ifølge udtalelsen er det endvidere ministeriets opfattelse, at Ankestyrelsens principafgørelse 54-17 og byretsdommen af 14. september 2016 understøtter ministeriets fortolkning af begrebet lovligt ophold i servicelovens forstand.

Det fremgår også, at ministeriet herefter finder, at der er en tilstrækkeligt klar fortolkning af begrebet lovligt ophold i servicelovens § 2.

Ministeriet har yderligere anført, at dette indebærer, at servicelovens regler – herunder reglerne om anbringelse uden for hjemmet uden samtykke – finder direkte anvendelse på børn og unge af forældre med processuelt ophold.

**3.3.** Som det fremgår af pkt. 2.2 ovenfor, har ministeriet den 11. december 2018 telefonisk oplyst til en af mine medarbejdere, at der har været nedsat en arbejdsgruppe, der har behandlet hjemmelsspørgsmålet vedrørende anbringelse uden samtykke af børn og unge af forældre uden lovligt ophold, at sagen nu behandles på politisk niveau, og at det er forventningen, at der efter en formel regeringsbeslutning skal fremsættes et lovforslag herom.

Jeg går ud fra, at ministeriet i forbindelse med det forventede lovforslag vil overveje at tydeliggøre, at børn og unge af forældre med processuelt ophold anses for at have lovligt ophold i servicelovens forstand, og at det dermed er servicelovens regler, der finder direkte anvendelse i forbindelse med anbringelse uden samtykke af disse børn og unge.

## **4. Procedureregler**

**4.1.** I min høring af 1. november 2017 bad jeg også Børne- og Socialministeriet om at redegøre for sine overvejelser om, hvorvidt der er et tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag for den særlige procedure forud for tvangsanbringelse af børn og unge uden lovligt ophold eller med processuelt ophold.

Jeg henviste bl.a. til, at det fremgår af analysen (s. 125 f), at kommunen i første række har pligt til at kontakte udlændingemyndighederne, hvis kommunen som led i sin generelle tilsynsforpligtelse bliver opmærksom på børn, som mistrives eller på anden måde er i en uheldig udvikling, og at udlændingemyndighederne kan kontakte kommunen, hvis problemerne er af en sådan karakter, at de ikke kan håndteres i regi af asylcentre.

Jeg henviste også til, at det af analysen fremgår, at Udlændingestyrelsen skal godkende den sociale foranstaltning, og at styrelsen i praksis aldrig tilsidesætter kommunens faglige vurdering af behovet for iværksættelse af sociale foranstaltninger.

Endelig bemærkede jeg, at proceduren adskiller sig fra den procedure, der er beskrevet i serviceloven.

**4.2.** Det fremgår af Børne- og Socialministeriets udtalelse, at ministeriet er af den opfattelse, at der med analysen og hørdebrevet foreligger en klar beskrivelse af samarbejdet mellem kommunen, indkvarteringsstederne og Udlændingestyrelsen.

Ministeriet har i den forbindelse anført, at kommunens generelle tilsynsforpligtelse indebærer, at kommunen – hvis den bliver opmærksom på børn, som mistrives eller på anden måde er i en uheldig udvikling – i første række har pligt til at kontakte udlændingemyndighederne, så der kan blive taget hånd om disse problemer i regi af udlændingestyret. Efter omstændighederne kan kommunen – uden at udlændingemyndighederne har anmodet herom – tage initiativ til at foretage en faglig vurdering af asylansøgere og udlændinge uden lovligt ophold.

Ministeriet har endvidere anført, at serviceloven må betragtes som en generel lov, der kan fraviges i anden lovgivning, som indeholder bestemmelser om foranstaltninger, hjælp eller støtte af tilsvarende art til bestemte grupper af borgere, og at udlændingeloven i den sammenhæng betragtes som en særlov. Serviceloven finder således ikke anvendelse, i det omfang udlændingemyndighederne inden for asylsystemet kan imødekomme eventuelle behov. Hvis der er behov for yderligere foranstaltninger, hjælp eller støtte efter serviceloven, er det Udlændingestyrelsen, der godkender betalingen.

Børne- og Socialministeriet har også anført, at iværksættelse af sociale foranstaltninger således sker i samarbejde mellem kommunen og udlændingemyndighederne.

**4.3.** Jeg forstår, at det er ministeriets opfattelse, at der med analysen og hørdebrevet foreligger en klar beskrivelse af samarbejdet mellem kommunen, indkvarteringsstederne og Udlændingestyrelsen, og dermed – som jeg forstår det – en tilstrækkelig beskrivelse af proceduren i forbindelse med anbringelse uden samtykke af børn og unge af forældre med processuelt ophold eller uden lovligt ophold.

Ministeriet har dog også anført, at det er af den opfattelse, at beskrivelsen af kommunens pligter i Ankestyrelsens principafgørelse 53-17 ikke kan stå alene, men bør suppleres med oplysning om, at kommunen, når det drejer

sig om udlændinge uden lovligt ophold, i første omgang bør tage kontakt til udlændingemyndighederne.

Jeg bemærker hertil, at jeg på baggrund af analysen s. 125 f har forstået, at kommunen – uanset om der er tale om udlændinge uden lovligt ophold eller udlændinge med processuelt ophold – i første omgang bør tage kontakt til udlændingemyndighederne.

Jeg går ud fra, at ministeriet i forbindelse med det forventede lovforslag også vil overveje at tydeliggøre proceduren forud for tvangsanbringelse – både i forhold til børn og unge af forældre med processuelt ophold og i forhold til børn og unge af forældre uden lovligt ophold.

\*\*\*

Jeg beder venligst om at modtage oplysning om status i sagen **inden 6 uger** fra modtagelsen af dette brev.

Jeg har til orientering sendt en kopi af dette brev til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg, Folketingets Retsudvalg, Folketingets Social-, Indenrigs- og Børneudvalg og Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

**Kopi til:**

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Folketingets Retsudvalg

Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg

Folketingets Social-, Indenrigs- og Børneudvalg