Adskilt indkvartering af mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere

Dok.nr. 16/02113-36/SH

Jeg har nu gennemgået den sag, som jeg har rejst over for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (nu Udlændinge- og Integrationsministeriet) vedrørende ministerens instruks af 10. februar 2016 til Udlændingestyrelsen om ændring af praksis for indkvartering af mindreårige asylansøgere med ægtefæller eller samlevende, der ligeledes befinder sig her i landet.

Min endelige gennemgang af sagen har afventet ministeriets udarbejdelse af et notat, som forelå den 12. december 2016.

Det er min vurdering, at instruksen af 10. februar 2016 efter sit indhold var ulovlig, og at den samtidig medførte en betydelig risiko for, at der blev truffet forkerte afgørelser i konkrete sager om adskilt indkvartering.

Sammenfattende finder jeg Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets fremgangsmåde i sagen særdeles kritisabel.

Såfremt ombudsmandens undersøgelse af en sag viser, at der i den offentlige forvaltning må antages at være begået fejl eller forsømmelser af større betydning, skal ombudsmanden give meddelelse til Folketingets Retsudvalg og vedkommende minister, jf. § 24 i ombudsmandsloven (bekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013 af lov om Folketingets Ombudsmand).

Jeg har derfor sendt en kopi af min redegørelse til Folketingets Retsudvalg samt udlændinge- og integrationsministeren.

Jeg har endvidere sendt kopi af min redegørelse til Udlændingestyrelsen og Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg til orientering.

Sagen vil blive offentliggjort på min hjemmeside. Jeg vil desuden udsende en nyhed om sagen.

I det følgende har jeg redegjort nærmere for resultatet af min undersøgelse. Efter redegørelsen findes en fremstilling af sagens forløb.

UDKAST

Ombudsmandens redegørelse

1. Baggrund og sagsforløb

Berlingske beskrev i en artikel den 25. januar 2016, at der i danske asylcentre var indkvarteret såkaldte "barnebrude" sammen med deres ægtefæller. På den baggrund iværksatte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet en undersøgelse af problemstillingens omfang.

Den 10. februar 2016 udsendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet en pressemeddelelse om, at ingen mindreårig asylansøger fremover ville blive indkvarteret sammen med sin ægtefælle eller samlever. Af pressemeddelelsen fremgik det således bl.a., at "Efter de nye retningslinjer må ingen mindreårige under 18 år indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Det gælder også, hvis parret har et eller flere fælles børn".

Udlændingestyrelsen traf fra februar til april 2016 beslutning om adskilt indkvartering for langt de fleste af de 28 par, der på det tidspunkt var indkvarteret som asylansøgere, og hvor den ene part var mindreårig. Beslutningerne blev effektueret i umiddelbar forlængelse heraf.

I forbindelse med min behandling af en konkret klage fra et af de adskilte par redegjorde Udlændingestyrelsen i en udtalelse af 28. april 2016 for den praksis for indkvartering af mindreårige med ægtefælle eller samlever, som havde været gældende inden instruksen af 10. februar 2016. Jeg henviser til pkt. 2 nedenfor.

Udlændingestyrelsen oplyste endvidere, at styrelsen havde besluttet at genoptage behandlingen af samtlige konkrete sager om adskillelse i henhold til instruksen af 10. februar 2016 med henblik på at foretage fyldestgørende partshøring. På den baggrund afsluttede jeg den 11. maj 2016 min behandling af den konkrete sag.

Jeg besluttede samtidig af egen drift at indlede en generel undersøgelse vedrørende instruksen af 10. februar 2016. Jeg indhentede i den forbindelse sagens akter fra ministeriet, ligesom jeg bl.a. indhentede en udtalelse af 14. juli 2016 fra ministeriet. Jeg henviser nærmere til den vedlagte sagsfremstilling.

I juni og juli 2016 afsluttede Udlændingestyrelsen sin behandling af de genoptagne konkrete sager.

UDKAST

For at sikre, at jeg havde tilstrækkeligt overblik over sagerne, bad jeg den 18. oktober 2016 styrelsen om gennem ministeriet at sende mig supplerende oplysninger vedrørende samtlige par, som var eller havde været omfattet af ministerens instruks af 10. februar 2016.

Med brev af 16. november 2016 fra ministeriet modtog jeg en række oplysninger om sagernes forløb og status pr. 3. november 2016. Se nærmere pkt. 4 nedenfor.

Jeg har endvidere den 12. december 2016 modtaget Udlændinge- og Integrationsministeriets notat af samme dato om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentrene. Jeg henviser til pkt. 8 nedenfor.

2. Praksis for indkvartering forud for den 10. februar 2016

Om praksis for indkvartering af mindreårige asylansøgere med ægtefæller eller samlevere forud for instruksen af 10. februar 2016 har Udlændingestyrelsen i sin udtalelse af 28. april 2016 oplyst følgende:

> ”Forud for 10. februar 2016 … har styrelsen fulgt en praksis for indkvartering af mindreårige med en ægtefælle eller samlever, hvor styrelsen – bl.a. henset til straffelovens § 222 – ikke indkvarterede mindreårige under 15 år sammen med myndige eller ikke myndige ægtefæller eller samlevere.
>
> I sager, hvor den mindreårige var over 15 år, blev der foretaget en konkret vurdering af sagens omstændigheder. Omdrejningspunktet for denne vurdering var indkvarteringsoperatørens børnefaglige personales vurderinger samt værtskommunens evt. faglige vurderinger af, hvilke indkvarteringsforhold der var til den mindreåriges bedste med udgangspunkt i hensynet til barnets tarv.
>
> Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af kontrakterne mellem Udlændingestyrelsen og indkvarteringsoperatørerne, at operatøren skal identificere beboere med særlige behov, og at der skal sikres en helhedsorienteret og koordineret indsats. Operatøren skal således sikre, at der i overensstemmelse med §§ 153 og 154 i lov om social service sker identifikation af særligt omsorgstruede børn med henblik på iværksættelse af nødvendige foranstaltninger i samarbejde med den lokale kommune og Udlændingestyrelsen. Operatørerne har således en skærpet underretningspligt i forhold til mindreårige, som er indkvarteret på asylcen-

UDKAST

trene, ligesom kommunerne i øvrigt har en tilsynspligt med børn, der opholder sig i asylcentersystemet."

3. Afgrænsning af min undersøgelse

Min undersøgelse har navnlig omfattet spørgsmålet om lovligheden af ministerens instruks af 10. februar 2016.

Endvidere har jeg foretaget en overordnet gennemgang af Udlændinge- og Integrationsministeriets notat af 12. december 2016, jf. pkt. 8 nedenfor.

Både før og efter instruksen af 10. februar 2016 har myndighederne i alle sager indkvarteret asylansøgere under den seksuelle lavalder (15 år) adskilt fra en eventuel ægtefælle eller samlever. Dette giver mig ikke grundlag for bemærkninger, og min undersøgelse har derfor ikke omfattet spørgsmålet om adskilt indkvartering af sådanne asylansøgere.

Ligeledes har min undersøgelse ikke omfattet spørgsmål om adskilt indkvartering på grund af konkret formodning om, at der foreligger tvang i forbindelse med den mindreåriges ægteskab eller samliv.

Min undersøgelse har endvidere ikke omfattet spørgsmål om udstrækningen af myndighedernes notatpligt i forbindelse med behandlingen af sagen. Det skyldes, at hovedtemaet for min undersøgelse som nævnt har været lovligheden af instruksen af 10. februar 2016. Der er således ikke tale om en fuldstændig undersøgelse af myndighedernes sagsbehandling i forbindelse med instruksen.

Jeg har noteret mig, at ministeriet gentagne gange har omtalt instruksen af 10. februar 2016 som "ministerens instruks". På den baggrund har jeg de relevante steder benævnt instruksen på samme måde.

Jeg bemærker samtidig, at ombudsmandens undersøgelser efter fast praksis retter sig mod myndigheder og ikke bestemte personer, jf. Jon Andersen m.fl., Ombudsmandsloven med kommentarer, 2. udgave (2013), s. 298. Min redegørelse er derfor rettet til Udlændinge- og Integrationsministeriet.

4. Oplysninger om de berørte par

Som nævnt i pkt. 1 ovenfor modtog jeg med brev af 16. november 2016 en række oplysninger om forløbet af sagerne om adskillelse af de enkelte par samt disse pars status pr. 3. november samme år.

UDKAST

Nedenfor er sammenstillet en række oplysninger om de berørte par, som jeg har ment at kunne udlede heraf.

Tabel I. Par omfattet af instruksen

Par omfattet i perioden fra den 10. februar til den 3. november 2016	
Par, der aldrig blev adskilt i henhold til instruksen	6
Par, der blev adskilt i henhold til instruksen	23
– *heraf par, der senere blev indkvarteret sammen på grund af genoptagelse eller revurdering af sagen*	*8*
– *heraf par, hvor adskillelsen fortsatte efter ønske fra den mindreårige*	*2*
– *heraf par, der ophørte med at være omfattet af instruksen*	*13*
Par, der blev adskilt efter ønske fra den mindreårige	2
Par, der allerede var adskilt på andet grundlag end instruksen	3
Par omfattet af instruksen i alt	**34**

Som det fremgår, var ingen par pr. 3. november 2016 adskilt mod den mindreåriges ønske.

I brevet af 16. november 2016 har ministeriet oplyst, at Udlændingestyrelsen pr. 3. november 2016 ikke havde verserende sager om adskilt indkvartering

Det fremgår endvidere af ministeriets brev af 16. november 2016, at udfaldet af visse af de sager, som Udlændingestyrelsen genoptog, var, at parterne blev indkvarteret sammen, fordi det ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at opretholde den separate indkvartering.

Jeg har ikke kendskab til de nærmere forhold i de enkelte sager, men jeg går ud fra, at der herved sigtes til de 8 tilfælde, hvor parret efter det oplyste blev genforenet efter Udlændingestyrelsens genoptagelse eller revurdering af sagen.

Den adskilte indkvartering af de par, som efter Udlændingestyrelsens genoptagelse eller revurdering af sagen blev indkvarteret sammen, varede mellem 10 dage og ca. 7½ måneder.

I 13 tilfælde ophørte adskillelsesbeslutningen, fordi parret ikke længere var omfattet af instruksen. Det drejer sig om sager, hvor den mindreårige fyldte 18 år eller fik ændret aldersvurderingen, eller hvor parret overgik til integration eller udrejste af Danmark.

For at give et overblik over de berørte par har jeg nedenfor i tabel II gengivet de oplysninger, som jeg har modtaget fra myndighederne om parrenes al-

UDKAST

derssammensætning. Parrene er opstillet i rækkefølge efter kvindens alder og dernæst efter aldersforskellen mellem parterne i det enkelte par.

Tabel II. Aldersfordeling pr. 10. februar 2016

Par nr.	Kvinde	Mand	Alders-forskel		Par nr.	Kvinde	Mand	Alders-forskel
1	14	24	10		*18*	16	32	16
2	14	28	14		*19*	17	18	1
3	15	17	2		*20*	17	20	3
4	15	20	5		*21*	17	20	3
5	15	20	5		*22*	17	21	4
6	15	25	10		*23*	17	23	6
7	15	26	11		*24*	17	23	6
8	15	27	12		*25*	17	23	6
9	16	17	1		*26*	17	23	6
10	16	17	1		*27*	17	24	7
11	16	17	1		*28*	17	24	7
12	16	20	4		*29*	17	26	9
13	16	20	4		*30*	17	27	10
14	16	21	5		*31*	17	27	10
15	16	24	8		*32*	17	29	12
16	16	26	10		*33*	17	29	12
17	16	28	12		*34*	17	30	13

Som det fremgår, er det i alle tilfælde den mandlige asylansøger, der er ældst.

32 af de 34 mandlige asylansøgere var pr. 10. februar 2016 under 30 år. Fire af disse var 17 år. De to resterende mandlige asylansøgere var 30 og 32 år.

To tilfælde vedrørte 14-årige piger. Om disse par er det oplyst, at det ene aldrig har været indkvarteret sammen, mens det andet par blev besluttet adskilt den 31. januar 2016. Som det fremgår under pkt. 2 ovenfor, har separat indkvartering også forud for den 10. februar 2016 været fast praksis i sager vedrørende asylansøgere under 15 år, der har en ægtefælle eller samlever.

5. Den retlige ramme for indkvarteringsordningen

5.1. Når en asylansøger ankommer til Danmark, bliver den pågældende typisk indkvarteret på et asylcenter, mens myndighederne tager stilling til ansøgningen.

Det fremgår af udlændingelovens § 42 a, stk. 7, at Udlændingestyrelsen træffer bestemmelse om indkvartering af bl.a. asylansøgere. Hvis en udlænding

UDKAST

ikke efterkommer Udlændingestyrelsens anvisning om indkvartering, kan styrelsen pålægge udlændingen at tage ophold på et indkvarteringssted efter dens nærmere bestemmelse.

Det er således Udlændingestyrelsen, der er ansvarlig for fordelingen af asylansøgere på de enkelte indkvarteringssteder, mens den praktiske drift af asylcentrene varetages af en række indkvarteringsoperatører.

5.2. Ved administrationen af udlændingeområdet er Udlændingestyrelsen omfattet af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om bl.a. saglighed og proportionalitet. Beslutningen om, hvor en asylansøger skal indkvarteres under asylsagens behandling, skal således bygge på saglige hensyn, og en eventuel adskillelse (og efterfølgende opretholdelse heraf) skal i det konkrete tilfælde være nødvendig og rimelig i forhold til opnåelse af formålet.

Det vil derfor efter udlændingeloven og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger kræve en vurdering af den enkelte sags omstændigheder, før der kan træffes beslutning om, at en mindreårig asylansøger skal indkvarteres adskilt fra sin ægtefælle eller samlever.

Jeg henviser nærmere til Jens Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 6. udgave (2016), s. 216 ff. (det administrative skøn) og s. 267 (proportionalitetsprincippet mv.), samt Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 321 ff. (skønudøvelse) og s. 372 ff. (proportionalitetsprincippet).

5.3. Ud over udlændingeloven og forvaltningsrettens almindelige grundsætninger og principper skal myndighederne ved behandlingen af sager om indkvartering af asylansøgere overholde Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen).

Artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har følgende ordlyd:

> "1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.
>
> 2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed."

UDKAST

Hvis en myndighed overvejer at foretage indgreb i en persons ret til respekt for privatliv eller familieliv, er myndigheden forpligtet til at foretage en vurdering af, om indgrebet kan retfærdiggøres efter artikel 8, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Det vil derfor også efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention kræve en vurdering af den enkelte sags konkrete omstændigheder, før der kan træffes beslutning om, at et par, der har etableret et beskyttelsesværdigt familieliv, ikke må bo sammen. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention gælder som lov, jf. § 1 i lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998).

Jeg henviser i øvrigt til Udlændinge- og Integrationsministeriets notat af 12. december 2016 om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentrene. Også her peges der på, at der i hver enkelt sag, hvor der gøres indgreb i retten til respekt for familielivet (eller privatlivet), skal foretages en konkret vurdering af, om det på baggrund af sagens samlede omstændigheder er proportionalt at foretage dette indgreb.

Notatet er nærmere omtalt nedenfor under pkt. 8 og er vedlagt som bilag til denne redegørelse.

6. Instruksen om adskillelse af asylpar

6.1. Den 10. februar 2016 udsendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet en pressemeddelelse under overskriften ”Inger Støjberg stopper indkvartering af barnebrude på asylcentre”.

Af pressemeddelelsen fremgik bl.a. følgende:

> ”**Fremadrettet må asylansøgere under 18 år ikke bo sammen med en ægtefælle eller samlever. I aktuelle sager om barnebrude bliver parrene nu skilt ad.**
>
> Udlændinge-, integrations- og boligminister Inger Støjberg skrider nu ind over for barnebrude på danske asylcentre og beder Udlændingestyrelsen om at ændre praksis. Fremadrettet kan ingen mindreårige asylansøgere bo sammen med en ægtefælle eller samlever.
>
> …
>
> Efter den nuværende praksis skal mindreårige asylansøgere under 15 år altid indkvarteres adskilt fra deres ægtefælle eller samlever. Det kan dog

UDKAST

> ikke udelukkes, at enkelte par indledningsvist alligevel er blevet indkvarteret sammen, f.eks. fordi det ikke umiddelbart efter deres ankomst til asylcentret har været klart, at der er tale om en mindreårig under 15 år.
>
> I sager om mindreårige på 15 år eller derover har Udlændingestyrelsen vurderet i hver enkelt sag, om den pågældende skulle indkvarteres sammen med en ægtefælle eller samlever. Det er sket på baggrund af faglige vurderinger og hensynet til barnets tarv.
>
> Efter de nye retningslinjer må ingen mindreårige under 18 år indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Det gælder også, hvis parret har et eller flere fælles børn.
>
> Inger Støjberg har også bedt Udlændingestyrelsen om at skille parrene ad i aktuelle sager om mindreårige, der bor sammen med en ældre ægtefælle eller samlever."

Det fremgår af sagen, at ministeriet samme dag sendte pressemeddelelsen til Udlændingestyrelsen i to e-mails. Den ene angav at være til styrelsens orientering og indeholdt en bemærkning om, at "vedhæftede pressemeddelelse om barnebrude [bliver] sendt ud nu her inkl. det bilag I leverede om de konkrete tilfælde af barnebrude i indkvarteringssystemet". Den anden indeholdt ingen tekst ud over pressemeddelelsen.

Som sagen er oplyst, må jeg forstå, at pressemeddelelsen og de to e-mails tilsammen udgjorde ministerens instruks til Udlændingestyrelsen om praksisændringen.

Som det fremgår, fremstod instruksen efter sin ordlyd kategorisk og undtagelsesfri og pålagde Udlændingestyrelsen – uden nogen form for individuel vurdering af hver enkelt sag – at træffe beslutning om adskilt indkvartering af par, hvor den ene eller begge parter var mindreårig.

Instruksen gav således efter sit indhold ikke mulighed for en vurdering af, om forvaltningsretlige principper eller Danmarks internationale forpligtelser i den enkelte sag var til hinder for adskilt indkvartering, jf. pkt. 5.2 og 5.3 ovenfor.

6.2. Ministeriet har over for mig gjort gældende, at det – uanset pressemeddelelsens kategoriske udsagn om det modsatte – allerede den 10. februar 2016 blev "lagt til grund som en klar forudsætning", at det i visse tilfælde ville være i strid med gældende ret (herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8) at adskille parrene.

Ministeriet ses ikke på daværende tidspunkt at have udarbejdet notat eller anden skriftlig dokumentation vedrørende denne forudsætning.

UDKAST

Efter det oplyste udarbejdede heller ikke Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 et notat om en sådan forudsætning for instruksen.

Derimod udarbejdede styrelsen den 31. marts 2016 en notits om en telefonisk samtale den 10. februar 2016, hvoraf det fremgår, at ministeriet anmodede styrelsen om "straks at foranstalte, at indkvarteringsoperatørerne blev orienteret om de nye retningslinjer og varslet om, at Udlændingestyrelsen ville igangsætte en adskillelse af parrene". Der fremgår ikke af notatet yderligere oplysninger om, hvorledes retningslinjerne skulle forstås.

Ifølge Udlændingestyrelsens udtalelse af 28. april 2016 til mig modtog styrelsen samtidig med udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 "en mundtlig instruks fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om administrativt at effektuere i overensstemmelse med indholdet af pressemeddelelsen".

Der findes således ikke i det sagsmateriale, som jeg har modtaget, nogenlunde samtidig dokumentation for, at det allerede den 10. februar 2016 blev "lagt til grund som en klar forudsætning", at det i visse tilfælde ville være i strid med gældende ret at adskille parrene.

6.3. Fra den efterfølgende periode fremgår bl.a. følgende af en e-mail af 18. marts 2016 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet til Udlændingestyrelsen:

> "I forhold til håndteringen af de konkrete sager gælder herefter, at Udlændingestyrelsen træffer bestemmelse om indkvarteringen af mindreårige asylansøgere med en voksen ægtefælle eller samlever i overensstemmelse med ministerens generelle instruktion. Rejser behandlingen af konkrete sager spørgsmål om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, skal disse spørgsmål afklares, og indkvarteringen ske på en sådan måde, at dette ikke er i strid med disse forpligtelser eller dansk ret i øvrigt."

Desuden har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i pkt. 2.3 i sin udtalelse af 14. juli 2016 til mig anført, at det "ved udstedelsen af indkvarteringsinstruksen [blev] lagt til grund som en klar forudsætning for indkvarteringsordningens lovlighed – og udtrykkeligt anført over for Udlændingestyrelsen, jf. pkt. 2.4 – at der ville være tilfælde, hvor der af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser skulle gøres undtagelse til indkvarteringsinstruksens udgangspunkt" om adskilt indkvartering.

I udtalelsens pkt. 2.4 har ministeriet bl.a. anført, at "det mundtligt har været tilkendegivet over for Udlændingestyrelsen ved flere lejligheder, at der ville

UDKAST

være tilfælde, hvor der af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser skulle gøres undtagelse fra udgangspunktet om separat indkvartering, og at Udlændingestyrelsen i disse tilfælde naturligvis skulle administrere i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, dvs. indkvartere parrene sammen."

I forlængelse heraf har ministeriet anført, at "[d]ette blev således bl.a. drøftet på et koncerndirektionsmøde den 10. februar 2016 … hvor bl.a. Udlændingestyrelsens direktør deltog".

Ministeriet har oplyst, at der ikke udarbejdes referater af drøftelser på koncerndirektionsmøder. Jeg må således forstå, at der ikke foreligger notater om indholdet af den nævnte drøftelse.

6.4. Efter min gennemgang af sagens akter og myndighedernes udtalelser er det ikke muligt for mig nærmere at fastlægge indholdet af de mundtlige tilkendegivelser og drøftelser, som ifølge ministeriets oplysninger fandt sted mellem myndighederne.

Jeg må basere min bedømmelse af sagen på de oplysninger, som fremgår af sagens dokumenter, eller som ministeriet er fremkommet med i udtalelserne til mig. Jeg henviser til ombudsmandslovens § 19, stk. 1, hvorefter myndigheder mv., der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, er forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter mv., som forlanges af ombudsmanden.

Jeg må herefter lægge til grund, *at* det ikke var ministeriets hensigt at pålægge Udlændingestyrelsen en praksis, hvorefter mindreårige asylansøgere uden undtagelse – og dermed uden konkret vurdering af omstændighederne i de enkelte tilfælde – skulle indkvarteres adskilt fra ægtefællen eller samleveren, og *at* det således ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis.

7. Sammenfattende vurdering

Som anført i pkt. 6.1 ovenfor var ministerens instruks af 10. februar 2016 efter sit indhold kategorisk og undtagelsesfri.

Den foreskrev således bl.a., *at* ingen mindreårige asylansøgere "[f]remadrettet … kan bo sammen med en ægtefælle eller samlever", *at* "ingen mindreårige under 18 år [må] indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever", *at* dette også gjaldt, "hvis parret har et eller flere fælles børn", og *at* Udlændingestyrelsen skulle "skille parrene ad i aktuelle sager om mindreårige, der bor sammen med en ældre ægtefælle eller samlever."

UDKAST

Instruksen var derfor efter sit indhold i strid med den pligt til at foretage en konkret vurdering af de enkelte sager, som følger af bl.a. internationale konventioner og almindelige forvaltningsretlige principper – og som nu også er fastslået i ministeriets egen vejledning af 12. december 2016. Jeg henviser til pkt. 5.2 og 5.3 ovenfor og til pkt. 8 nedenfor.

Jeg er opmærksom på, at det efter ministeriets oplysninger samtidig blev antaget, at der ville være tilfælde, hvor der af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser skulle gøres undtagelse til instruksen. Og som anført i pkt. 6.4 ovenfor lægger jeg til grund, at det ikke var ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen at iværksætte en ulovlig praksis.

Det anførte ændrer imidlertid ikke ved, at instruksen – i konsekvens af den nævnte kategoriske og undtagelsesfrie affatning – rent faktisk foreskrev en ulovlig praksis.

I den forbindelse bemærker jeg også, at Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 – samme dag som ministerens instruks – netop skrev til operatørerne, at instruksen indebar, at "ingen mindreårige fremover må indkvarteres sammen med en ældre ægtefælle eller samlever, dette uanset om der er fællesbørn". Styrelsen skrev samtidig, at der skulle ske adskillelse i aktuelle sager, hvor en mindreårig boede sammen med en ældre ægtefælle eller samlever, og at styrelsen snarest muligt ville "varsle flytning i samtlige disse sager".

Jeg bemærker endvidere, at Udlændingestyrelsen efterfølgende – i forbindelse med genoptagelsen af de omhandlede sager – i en række tilfælde traf afgørelse om, at de pågældende par alligevel ikke skulle adskilles.

Jeg finder herefter, at instruksen af 10. februar 2016 efter sit indhold var ulovlig, og at den samtidig medførte en betydelig risiko for, at der blev truffet forkerte afgørelser i de konkrete sager om adskilt indkvartering.

Jeg tilføjer, at instruksen yderligere har været egnet til at give både asylansøgere og offentligheden et fejlagtigt indtryk af den fremtidige håndtering af problemstillingen – herunder et indtryk, der ikke stemte med ministeriets egne intentioner.

Ministeriets fremgangsmåde i sagen forekommer mig samlet set meget vanskelig at forstå. Og den har efter min opfattelse – udover at indebære udstedelse af en instruks med ulovligt indhold – været meget risikabel i forhold til ministeriets grundlæggende pligt til sikring af lovlig administration på området.

Sammenfattende finder jeg ministeriets fremgangsmåde særdeles kritisabel.

UDKAST

8. Særligt om ministeriets generelle vejledning til Udlændingestyrelsen

Den 12. december 2016 sendte Udlændinge- og Integrationsministeriet mig et notat af samme dag om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentrene.

I notatet har ministeriet bl.a. redegjort for det retsgrundlag, der efter ministeriets opfattelse skal indgå ved bedømmelsen af Danmarks internationale forpligtelser i sagerne, herunder særligt artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen).

Det fremgår af notatet, at det er et generelt udgangspunkt for indkvarteringsordningen, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlevere på asylcentrene, hvis den ene eller begge parter er under 18 år.

Samtidig fremgår det imidlertid, at uanset det generelle udgangspunkt er vurderingen af, om der i de enkelte sager kan ske separat indkvartering, altid konkret og individuel. Hvis Udlændingestyrelsen efter en konkret og individuel vurdering finder, at det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 eller FN's børnekonvention at indkvartere et par hver for sig, skal myndighederne derfor indkvartere parret sammen.

Det fremgår yderligere, at separat indkvartering alene må opretholdes, så længe det er foreneligt med Danmark internationale forpligtelser.

Ministeriet har desuden nærmere vejledt om vurderingen i de konkrete tilfælde af, om adskillelse af parterne er saglig og står i rimeligt forhold til formålet med adskillelsen. Ministeriet har i den forbindelse også redegjort for betydningen af en række udvalgte momenter.

Jeg er overordnet enig i notatets beskrivelse af Danmarks internationale forpligtelser. Jeg er herunder enig i, at der skal foretages en konkret vurdering i de enkelte sager om adskilt indkvartering, bl.a. af om det er i strid med de nævnte forpligtelser at adskille det pågældende par.

Jeg vil i forbindelse med min behandling af eventuelle konkrete klagesager om adskilt indkvartering kunne tage stilling til, om myndighedernes afgørelse er i overensstemmelse med gældende ret, herunder Danmarks internationale forpligtelser.

UDKAST

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

UDKAST

Kopi sendes til:

Folketingets Retsudvalg
Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg
Udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg
Udlændingestyrelsen

Sagsfremstilling (j.nr. 16/02113)

På baggrund af en artikel i Berlingske den 25. januar 2016 om, at der i danske asylcentre var indkvarteret såkaldte "barnebrude" sammen med deres ægtefæller, iværksatte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet en undersøgelse.

I den anledning sendte Udlændingestyrelsen med en e-mail af 28. januar 2016 to notater om høring af indkvarteringsoperatørerne til ministeriet. Af det ene notat fremgik følgende:

> **"Høring af indkvarteringsoperatører om indkvartering af mindreårige udlændinge med ægtefæller eller samlevere**
>
> **Høringen**
>
> Udlændingestyrelsen har den 26. januar 2016 – i forlængelse af debatten om indkvarteringsforhold for børn – sendt en høring til samtlige indkvarteringsoperatører. Indkvarteringsoperatørerne blev i den forbindelse bedt om at angive antallet af mindreårige asylansøgere, som er indkvarteret på eller i tilknytning til et asylcenter, og hvor indkvarteringsoperatøren har kendskab til, at den pågældende har en ægtefælle/samlever. Høringen er vedlagt som bilag 1.
>
> **Hovedkonklusioner**
>
> Efter gennemgangen af indkvarteringsoperatørernes besvarelser af høringen af 26. januar 2016 kan Udlændingestyrelsen oplyse, at det fremgår, at i alt 25 mindreårige i alderen 15 til 17 år har en ægtefælle eller samlever. Af disse er 20 mindreårige samlevende med deres partner på asylcenter, 1 har en ægtefælle på et andet asylcenter, mens 4 har en herboende ægtefælle. Operatørerne har oplyst, at 2 af de mindreårige med herboende ægtefæller tager på besøg hos den herboende ægtefælle.
>
> To sager vedrører børn under 15 år. I den ene af disse sager har Udlændingestyrelsen besluttet, at den mindreårige skal bo på et børnecenter, mens den voksne ægtefælle er indkvarteret på et voksencenter. I den anden sag opholder den mindreårige på 14 år sig for tiden sammen med sin voksne ægtefælle på et asylcenter. I sagen er der truffet beslutning om at de to skal adskilles på henholdsvis børne- og voksencenter. I forbindelse med asylsagen er der samtidig taget skridt til, at der skal laves aldersundersøgelse af den 14-årige, bl.a. fordi der har været tvivl om den pågældendes alder.

UDKAST

For hovedparten af de mindreårige, som efter det oplyste har en ægtefælle eller samlever over 18 år, gælder, at der er tale om piger i alderen 16-17 år, som har en ægtefælle eller samlever, og hvor de pågældende er indkvarteret sammen på asylcenter. Det er endvidere styrelsens indtryk, at der ikke er tale om store aldersforskelle mellem de mindreårige og deres myndige partner.

Operatørerne blev bedt om at angive, såfremt der var indikatorer på tvang eller lignende. Ingen operatører har oplyst om indikationer på tvang eller lignende i de konkrete sager.

Konkrete svar

Nedenfor fremgår operatørernes tilbagemeldinger i oversigtsform:

…"

Af det andet notat fremgik følgende:

"**Opfølgende høring af indkvarteringsoperatører om indkvartering af mindreårige udlændinge med ægtefæller eller samlevere**

Høringen

(…) I forlængelse af førnævnte høring har Udlændingestyrelsen på ny hørt indkvarteringsoperatørerne den 28. januar 2016. Høringen vedrørte aldersforskellen på de mindreårige og deres ægtefæller/samlevere.

Sammenfatning af de iværksatte høringer
Nedenfor fremgår operatørernes opdaterede tilbagemeldinger i oversigtsform:

Røde Kors har oplyst, at der pr. d.d. er indkvarteret

- en mindreårig på 14 år, som er samlevende på centeret med en person på 28 år. Der er taget initiativ til at indkvartere parret hver for sig på henholdsvis børne- og voksencenter. Flytningen vil blive effektueret snarest.
- tre mindreårige på 15 år, som er samlevende på centeret med personer på henholdsvis 20, 25 og 28 år.
- to mindreårige på 16 år, som er samlevende på centeret med personer på 20 år.
- to mindreårige på 17 år, som er samlevende på centeret med personer på henholdsvis 18 og 20 år.
- Ingen af parrene har børn.

UDKAST

Tønder Kommune har oplyst, at der pr. d.d. er indkvarteret

- en mindreårig på 17 år, som er samlevende på centeret med en person over 18 år. Aldersforskellen er angivet til 6 år. Parret har ingen børn.
- en mindreårig på 17 år, som har herboende ægtefælle, som den mindreårige besøger på ægtefællens bopæl. Ægtefællen er efter det oplyste 24 år. Parret har ingen børn.

Thisted Kommune har oplyst, at der pr. d.d. er indkvarteret

- en mindreårig på 16 år, som er samlevende på centeret med en person på 22 år. Den mindreårige er gravid.
- en mindreårig på 16 år, som har herboende ægtefælle på 33 år. Den mindreårige besøger efter det oplyste ikke ægtefællen på dennes bopæl.
- en mindreårig på 17 år med herboende kæreste på 24 år. Den mindreårige besøger efter det oplyste ikke ægtefællen på dennes bopæl.
- en mindreårig på 16 år, som har herboende ægtefælle på 27 år. Den mindreårige besøger ægtefællen på dennes bopæl.

Jammerbugt Kommune har oplyst, at der pr. d.d. er indkvarteret

- en mindreårig under 15 år, som har ægtefælle på andet asylcenter. Ægtefællen er 24 år. Den mindreårige er gravid.
- to mindreårige på henholdsvis 15 og 16 år er kærester med to personer på 17 år. Den 16-årige er gravid. For begge par gælder, at de er indkvarteret på samme center, men ikke på samme værelse.
- to mindreårige på henholdsvis 16 og 17 år er samlevende på asylcenter med personer på henholdsvis 24 og 26 år. Det ene par har et nyfødt barn, mens det andet par har et barn på 1,5 år.
- en mindreårig på 15 år, som har ægtefælle på andet asylcenter. Ægtefællen er 20 år. Den mindreårige er gravid.

Langeland Kommune har oplyst, at der pr. d.d. er indkvarteret

- fire mindreårige kvindelige asylansøgere på 17 år med samlevere på henholdsvis 26, 27, 29 og 30 år. Et par har barn, mens to af parrene venter barn.
- en kvindelig asylansøger på 16 år samlevende med en person 27 år. Parret har et barn på 2 år, og den kvindelige part er gravid.

Vesthimmerlands Kommune har oplyst, at der pr. d.d. er indkvarteret

- To mindreårige på 17 år, som er samlevende på centeret med personer på henholdsvis 20 og 29 år. Begge par har børn. Det ene par har et barn under 1 år, mens det andet par har 2 børn på henholdsvis 3 og 4 år.

UDKAST

Det bemærkes, at ovenstående udgør et øjebliksbillede af de aktuelt indkvarterede og er baseret på en manuel gennemgang af indkvarteringsoperatørernes besvarelse af høringen."

Den 10. februar 2016 udsendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet en pressemeddelelse med følgende ordlyd:

"**Inger Støjberg stopper indkvartering af barnebrude på asylcentre**

Fremadrettet må asylansøgere under 18 år ikke bo sammen med en ægtefælle eller samlever. I aktuelle sager om barnebrude bliver parrene nu skilt ad.

Udlændinge-, integrations- og boligminister Inger Støjberg skrider nu ind over for barnebrude på danske asylcentre og beder Udlændingestyrelsen om at ændre praksis. Fremadrettet kan ingen mindreårige asylansøgere bo sammen med en ægtefælle eller samlever.

Udlændinge-, integrations- og boligminister Inger Støjberg udtaler:

"Det er fuldstændig uacceptabelt, at der i øjeblikket bor mindreårige i det danske asylsystem med en ægtefælle eller samlever, og jeg har bedt Udlændingestyrelsen om straks at sætte en stopper for det. Vi skal selvfølgelig sikre, at unge piger ikke bliver tvunget til at leve i et forhold med en voksen på asylcentrene."

I januar iværksatte Inger Støjberg en hastehøring for at få overblik over omfanget af barnebrude på danske asylcentre. Hastehøringen viser, at der i øjeblikket er indkvarteret 27 mindreårige, hvor operatørerne på asylcentrene har kendskab til, at mindreårige har en ægtefælle eller samlever på samme eller et andet asylcenter eller en herboende ægtefælle eller samlever.

Efter den nuværende praksis skal mindreårige asylansøgere under 15 år altid indkvarteres adskilt fra deres ægtefælle eller samlever. Det kan dog ikke udelukkes, at enkelte par indledningsvist alligevel er blevet indkvarteret sammen, f.eks. fordi det ikke umiddelbart efter deres ankomst til asylcentret har været klart, at der er tale om en mindreårig under 15 år.

I sager om mindreårige på 15 år eller derover har Udlændingestyrelsen vurderet i hver enkelt sag, om den pågældende skulle indkvarteres sammen med en ægtefælle eller samlever. Det er sket på baggrund af faglige vurderinger og hensynet til barnets tarv.

UDKAST

> Efter de nye retningslinjer må ingen mindreårige under 18 år indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Det gælder også, hvis parret har et eller flere fælles børn.
>
> Inger Støjberg har også bedt Udlændingestyrelsen om at skille parrene ad i aktuelle sager om mindreårige, der bor sammen med en ældre ægtefælle eller samlever."

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet sendte samme dag pressemeddelelsen til to medarbejdere i Udlændingestyrelsen i en e-mail med følgende tekst:

> "T.o. bliver vedhæftede pressemeddelelse om barnebrude sendt ud nu her inkl. det bilag I leverede om de konkrete tilfælde af barnebrude i indkvarteringssystemet."

Kort efter – stadig den 10. februar 2016 – sendte ministeriet igen pressemeddelelsen i en e-mail til en medarbejder i Udlændingestyrelsen. Som bilag var vedhæftet styrelsens opfølgende høring af indkvarteringsoperatører om indkvartering, som Udlændingestyrelsen den 28. januar 2016 havde sendt til ministeriet.

E-mailen indeholdt ikke nogen tekst ud over pressemeddelelsen.

Senere den 10. februar 2016 informerede Udlændingestyrelsen indkvarteringsoperatørerne om den ændrede praksis i en e-mail med følgende ordlyd:

> "Kære Operatører
>
> Til jeres orientering fremsendes hermed pressemeddelelse fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, hvoraf det bl.a. fremgår, at 'ingen mindreårige under 18 år indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Det gælder også, hvis parret har et eller flere børn. Inger Støjberg har også bedt Udlændingestyrelsen om at adskille parrene i de aktuelle sager om mindreårige, der bor sammen med en ældre ægtefælle eller samlever'.
>
> Beslutningen fra ministeren betyder, at ingen mindreårige fremover må indkvarteres sammen med en ældre ægtefælle eller samlever, dette uanset om der er fællesbørn. Det betyder også, at der skal ske adskillelse i de aktuelle sager, hvor en mindreårig bor sammen med en ældre ægtefælle eller samlever. Vi vil derfor snarest muligt varsle flytning i samtlige disse sager.

UDKAST

> Vi vil også gerne bede om, at i fortsat holder os orienteret, hvis der opleves eksempler på sager med mindreårige, der ønsker indkvartering sammen med ældre ægtefælle, som vi ikke allerede er orienteret om.
>
> Mange tak."

Udlændingestyrelsen besluttede i forlængelse heraf at skille 23 par ad, og adskillelsen af parrene blev gennemført i løbet af februar og marts 2016.

I 5 yderligere sager blev spørgsmålet om eventuel adskillelse den 3. marts 2016 forelagt for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

I en e-mail af 18. marts 2016 skrev Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bl.a. således til Udlændingestyrelsen:

> "I forhold til håndteringen af de konkrete sager gælder herefter, at Udlændingestyrelsen træffer bestemmelse om indkvarteringen af mindreårige asylansøgere med en voksen ægtefælle eller samlever i overensstemmelse med ministerens generelle instruktion. Rejser behandlingen af konkrete sager spørgsmål om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, skal disse spørgsmål afklares, og indkvarteringen ske på en sådan måde, at dette ikke er i strid med disse forpligtelser eller dansk ret i øvrigt.
>
> I konkrete sager, hvor rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser giver anledning til tvivl, kan sagen forelægges departementet med henblik på departementets tilkendegivelse af forståelsen af de retlige rammer. Departementet vil i den forbindelse involvere Justitsministeriet efter behov til brug for en generel afdækning heraf.
>
> I disse tvivlssager træffer Udlændingestyrelsen herefter – som i alle andre sager – bestemmelse om indkvarteringen. Efterkommer udlændingen ikke Udlændingestyrelsens anvisning af indkvartering, træffer Udlændingestyrelsen efter omstændighederne afgørelse om flyttepåbud. Det følger af udlændingeloven, at denne afgørelse ikke kan påklages til ministeren.
>
> Finder Udlændingestyrelsen i en konkret sag, og efter afsøgning af alternative indkvarteringsmæssige løsninger, ikke at kunne adskille et par under henvisning til Danmarks internationale forpligtelser, skal Udlændingestyrelsen orientere departementet herom. Dette gælder også, hvis Udlændingestyrelsen finder at kunne indkvartere parterne i adskilte værelser m.v., men dog på samme asylcenter. Orienteringen stiles til departementschefen.

UDKAST

Er der spørgsmål hertil, er du naturligvis meget velkommen til at ringe.

I øvrigt vil jeg gentage og bekræfte, at et udkast til generelle retningslinjer forelægges departementet. Det bør i den forbindelse indgå, at adskilt indkvartering på forskellige centre så vidt muligt bør tilrettelægges således, at parterne også reelt har mulighed for at besøge hinanden som udgangspunkt i dagtimerne. Det gælder dog ikke, hvis særlige forhold taler herimod, herunder hvis den mindreårige er under 15 år, eller hvis der er mistanke om tvang eller anden form for utilbørlig pres. Indkvarteringsoperatørerne bør tilsvarende administrere adgangen til besøg mv. på en sådan måde, at parternes adgang til at opretholde kontakt efter omstændighederne understøttes, medmindre særlige forhold taler herimod. Også dette bør fremgå af retningslinjerne."

I en notits af 31. marts 2016 skrev Udlændingestyrelsen følgende:

"**Notits om UIBM's orientering af styrelsen om ministerens pressemeddelelse af 10. februar 2016 samt mundtlige instruks om adskillelse af asylansøgerpar omfattet af personkredsen nævnt i pressemeddelelsen.**

I forbindelse med modtagelsen af mail fra [ministeriets medarbejder] den 10. februar 2016 (vedlagt) omkring adskillelse af mindreårige asylansøgere, der er indkvarteret sammen med en myndig ægtefælle eller samlever på et dansk asylcenter, blev undertegnede ringet op af [ministeriets medarbejder], der på vegne af UIBM anmodede Udlændingestyrelsen om straks at foranstalte, at indkvarteringsoperatørerne blev orienteret om de nye retningslinjer og varslet om, at Udlændingestyrelsen ville igangsætte en adskillelse af parrene.

Denne instruks blev senere samme dag fulgt op af en mail (vedlagt) fra undertegnede til [ministeriets medarbejder] om, at operatørerne var orienteret, og at styrelsen havde påbegyndt arbejdet i forhold til at danne sig et overblik over sagerne."

På baggrund af en klage fra et af de berørte par bad jeg den 21. marts 2016 Udlændingestyrelsen om en udtalelse. Jeg bad styrelsen om at sende mig sin udtalelse gennem ministeriet, som jeg ligeledes bad om at udtale sig.

I sin udtalelse af 28. april 2016 skrev Udlændingestyrelsen bl.a. følgende:

"**Indledning**
Ved brev af 21. marts 2016 har Folketingets Ombudsmand i anledning af en klage af 14. marts 2016 fra advokat C til ombudsmanden – anmodet Udlændingestyrelsen om en udtalelse om det forhold, at Udlændingesty-

UDKAST

relsen den 25. februar 2016 besluttede, at A og B skulle indkvarteres på hvert sit asylcenter, og at styrelsen efterfølgende den 3. marts 2016 traf afgørelse om flyttepåbud, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt.

Ombudsmanden har anmodet Udlændingestyrelsen om at forholde sig til det, advokat C har anført i sin klage til ombudsmanden. Advokaten anfægter i sin klageskrivelse grundlaget for styrelsens beslutning om, at parret skulle indkvarteres på hvert sit asylcenter, herunder i hvilket omfang styrelsen ved beslutningen dels har foretaget et konkret skøn, dels har vurderet foreneligheden med EMRK art. 8.

Ombudsmanden har desuden anmodet om, at styrelsen fremsender sagens akter, herunder udlændinge-, integrations- og boligministerens meddelelse af 10. februar 2016.

I den anledning skal Udlændingestyrelsen udtale følgende:

Udlændingestyrelsens praksis forud for instruks af 10. februar 2016 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Forud for 10. februar 2016, hvor styrelsen modtog instruks på at ændre praksis for indkvartering af mindreårige med en ægtefælle eller samlever, har styrelsen fulgt en praksis for indkvartering af mindreårige med en ægtefælle eller samlever, hvor styrelsen – bl.a. henset til straffelovens § 222 – ikke indkvarterede mindreårige under 15 år sammen med myndige eller ikke myndige ægtefæller eller samlevere.

I sager, hvor den mindreårige var over 15 år, blev der foretaget en konkret vurdering af sagens omstændigheder. Omdrejningspunktet for denne vurdering var indkvarteringsoperatørens børnefaglige personales vurderinger samt værtskommunens evt. faglige vurderinger af, hvilke indkvarteringsforhold der var til den mindreåriges bedste med udgangspunkt i hensynet til barnets tarv.

Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af kontrakterne mellem Udlændingestyrelsen og indkvarteringsoperatørerne, at operatøren skal identificere beboere med særlige behov, og at der skal sikres en helhedsorienteret og koordineret indsats. Operatøren skal således sikre, at der i overensstemmelse med §§ 153 og 154 i lov om social service sker identifikation af særligt omsorgstruede børn med henblik på iværksættelse af nødvendige foranstaltninger i samarbejde med den lokale kommune og Udlændingestyrelsen. Operatørerne har således en skærpet underretningspligt i forhold til mindreårige, som er indkvarteret på asylcentrene, ligesom kommunerne i øvrigt har en tilsynspligt med børn, der opholder sig i asylcentersystemet.

UDKAST

Instruks af 10. februar 2016 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Den 10. februar 2016 udsendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet en pressemeddelelse om, at ingen mindreårige fremover må indkvarteres sammen med en ældre ægtefælle eller samlever. Det fremgik bl.a. af pressemeddelelsen, at 'Efter de nye retningslinjer må ingen mindreårige under 18 år indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Det gælder også, hvis parret har et eller flere fælles børn. Inger Støjberg har også bedt Udlændingestyrelsen om at skille parrene ad i aktuelle sager om mindreårige, der bor sammen med en ældre ægtefælle eller samlever'.

Udlændingestyrelsen modtog samtidig med udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 en mundtlig instruks fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om administrativt at effektuere i overensstemmelse med indholdet af pressemeddelelsen. Instruksen betød således, at ingen mindreårige fremover måtte indkvarteres sammen med en ældre ægtefælle eller samlever, og at dette skulle gælde uanset om parret måtte have fællesbørn. Instruksen betød også, at der straks skulle ske adskillelse i de aktuelle sager, hvor en mindreårig allerede var indkvarteret sammen med en ældre ægtefælle eller samlever.

Det var ligeledes en del af instruksen, at styrelsen skulle påbegynde arbejdet med at udarbejde retningslinjer for indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er i samlivsforhold med en person, der opholder sig i Danmark.

I forlængelse heraf orienterede styrelsen med udgangspunkt i pressemeddelelse af 10. februar 2016 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet samme dag samtlige indkvarteringsoperatører om de nye retningslinjer, og at styrelsen i forlængelse heraf snarest muligt ville påbegynde varsling af flytninger i de sager, hvor mindreårige var indkvarteret sammen med myndige ægtefæller eller samlevere.

Rækkevidden af instruksen i forhold til hvilke parter, der skulle adskilles, bl.a. under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtigelser, blev herefter løbende drøftet mellem styrelsen og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

Departementet tilkendegav overfor styrelsen i relation til betydningen af Danmarks Internationale forpligtigelser, at det helt overordnede udgangspunkt for behandling af de konkrete sager måtte være, at en adskillelse af parrene – herunder par med fællesbørn – som udgangspunkt måtte anses for at være i overensstemmelse med Danmarks internatio-

UDKAST

nale forpligtigelser, herunder i henhold til EMRK art. 8 og Børnekonventionen.

Departementet tilkendegav herudover, at styrelsen kunne forelægge konkrete problemstillinger for departementet, hvis styrelsen ønskede departementets vurdering af foreneligheden med Danmarks internationale forpligtigelser.

Udlændingestyrelsen har i perioden fra den 10. februar til dags dato med udgangspunkt i en konkret vurdering adskilt i alt 23 par, herunder A og B.

I sagen vedrørende A og B har styrelsen – med udgangspunkt i instruksen af 10. februar 2016 – konkret vurderet, at der burde ske adskillelse. Styrelsen har i den forbindelse vurderet, at en adskillelse er indenfor rammerne af Danmarks internationale forpligtigelser.

Styrelsen har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at indgrebet må anses for proportionalt, fordi indgrebets intensitet er proportionalt med de interesser, som staten varetager ved adskillelsen. Styrelsen har desuden vurderet, at adskillelsen af parterne alene vedrører det tidsrum, hvor de pågældende er indkvarterede på et dansk asylcenter, og at adskillelsen i øvrigt ikke umuliggør besøg mellem parterne eller begge parters mulighed for at besøge og have besøg af parrets fællesbørn. Styrelsen har således ikke vurderet, at der i denne sag forelå sådanne helt særlige omstændigheder, der ville gøre indgrebet uproportionelt.

Styrelsen har i 4 konkrete sager om mindreårige ægtefæller med ægtefæller/samlevere endnu ikke truffet beslutning om adskillelse af parrene på hvert sit asylcenter. En række problemstillinger i disse sager er i den forbindelse forelagt for departementet, fordi styrelsen ønsker en vurdering i relation til foreneligheden med Danmarks internationale forpligtigelser. Styrelsen afventer således aktuelt departementets generelle vurderinger af problemstillingerne til brug for styrelsens afgørelse af disse konkrete sager.

Det retlige grundlag for styrelsens behandling af sagerne om indkvartering af mindreårige med ægtefæller/samlevere

Styrelsens beslutninger efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt., om asylansøgeres indkvartering på asylcentre har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, jf. bemærkningerne side 33 i lovforslag nr. L 130 af 30. januar 2013 (vedtaget som lov nr. 430 af 1. maj 2013).

De hidtidige beslutninger om indkvartering af mindreårige ægtefæller og deres ægtefæller og samlevere på forskellige asylcentre er foretaget i

UDKAST

overensstemmelse med almindelig praksis for indkvartering og er således foretaget i henhold til § 42 a, stk. 7, 1. pkt.

Styrelsen kan i henhold til udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt. træffe afgørelse om flyttepåbud i den situation, hvor styrelsens beslutning efter § 42 a, stk. 7, 1. pkt. ikke efterleves. Dette betyder i relation til de konkrete sager om mindreårige med myndige ægtefæller eller samlevere, at styrelsen i de tilfælde, hvor en beslutning efter § 42 a, stk. 7, 1. pkt., ikke er blevet efterlevet, har truffet afgørelse om flyttepåbud i henhold til § 42 a, stk. 7, 3. pkt.

Indkvarteringsoperatørerne vil fremadrettet indkvartere parterne på hver sit asylcenter ved første indkvartering. Dette sker ved faktisk forvaltningsvirksomhed, jf. § 42 a, stk. 7, 1. pkt. Der sker ikke partshøring forinden, men operatøren indgår i dialog med parret om indkvarteringen. Hvis parterne i forbindelse med indkvarteringen giver udtryk for, at de ikke er tilfredse med den anviste indkvartering eller vælger parret ikke at følge anvisning, vil Udlændingestyrelsen træffe en afgørelse om indkvarteringen hver for sig efter § 42 a, stk. 7, 3. pkt. Styrelsen foretager partshøring, forinden afgørelsen træffes. Denne partshøring vil i relevant omfang omfatte de faktiske oplysninger i sagen.

Styrelsens praktiske behandling af sager om indkvartering af mindreårige med ægtefæller/samlevere

I forlængelse af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets instruks af 10. februar 2016 var styrelsen i dialog med operatørerne om den praktiske adskillelse af parrene. Til brug for styrelsens stillingtagen til indkvarteringen i de konkrete sager, sendte styrelsen medio februar et skema til de relevante operatører med anmodning om, at skemaet blev udfyldt sammen med de berørte par. Skemaet indeholdt bl.a. oplysninger om evt. fællesbørn, graviditet, familiemedlemmer, som også opholdt sig i Danmark, operatørens vurdering af evt. behov for foranstaltninger m.v. Par med fællesbørn blev endvidere bedt om at tage stilling til hvem af forældrene, der skulle indkvarteres sammen med fællesbørnene.

På baggrund af operatørernes tilbagemeldinger gennemgik styrelsen de konkrete sager i forhold til relevante indkvarteringsløsninger i de sager, hvor det på baggrund af drøftelserne med departementet var styrelsens vurdering, at der umiddelbart kunne ske adskillelse. Det altovervejende udgangspunkt for styrelsens beslutning om indkvartering var, at parrene skulle have mulighed for at opretholde regelmæssig kontakt, og at par med fællesbørn fik mulighed for selv at beslutte børnenes indkvartering.

Det indgik endvidere i styrelsens beslutning om indkvartering, om parrene havde voksne familiemedlemmer på eller i nærheden af asylcenteret,

UDKAST

som kunne yde støtte til den forælder, som blev indkvarteret sammen med fællesbørnene.

Styrelsen orienterede de relevante operatører om de par, som skulle adskilles, hvortil de pågældende skulle flytte og datoen for den planlagte flytning. Operatørerne blev bedt om at orientere parrene. Der blev ikke truffet en egentlig afgørelse om flytningen, idet styrelsen vurderede, at beslutningen om indkvartering havde karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt. I de tilfælde, hvor de pågældende efter samtaler med operatøren nægtede at efterleve styrelsens anvisning om indkvartering, traf styrelsen efterfølgende afgørelse om flyttepåbud i medfør af udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt.

Udlændingestyrelsen er i færd med at udarbejde retningslinjer til operatørerne om indkvartering af mindreårige, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som også opholder sig i Danmark. Retningslinjerne vil beskrive reglerne for indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som også opholder sig i Danmark. Retningslinjerne vil desuden beskrive procedurerne for modtagelse og indkvartering samt underretning af relevante myndigheder i de tilfælde, hvor operatøren bliver opmærksom på en mindreårig, som har indgået ægteskab eller er samlevende.

Det vil fremgå af retningslinjerne, at mindreårige asylansøgere, som indrejser sammen med en ægtefælle eller samlever, skal indkvarteres adskilt fra denne allerede ved den første indkvartering på modtagecenteret. Operatøren skal i den forbindelse straks underrette udlændingestyrelsen om parret. Udlændingestyrelsen vil herefter tage stilling til den videre indkvartering af parterne. Er den ene part under 15 år, skal operatøren tillige underrette de sociale myndigheder om parret. Hvis ingen af parterne er under 15 år, skal operatøren i nødvendigt omfang underrette de sociale myndigheder i overensstemmelse med den skærpede underretningspligt, jf. servicelovens §§ 153 og 154.

Par, som er adskilt, vil som altovervejende udgangspunkt blive indkvarteret på forskellige asylcentre. Udlændingestyrelsen tager ved beslutningen om, hvor parterne skal indkvarteres, hensyn til, at parterne skal have mulighed for at besøge hinanden regelmæssigt, ligesom der skal være mulighed for regelmæssig og hyppig kontakt mellem evt. fællesbørn og den forælder, som ikke er indkvarteret sammen med børnene. Det vil i praksis sige, at parterne som udgangspunkt indkvarteres på asylcentre, som ligger i relativ nærhed af hinanden.

Par, som er adskilt, har mulighed for at besøge hinanden på deres respektive indkvarteringssteder. Besøgene skal foregå inden for de norma-

UDKAST

le rammer for besøg på indkvarteringsstedet. Besøgene skal gennemføres på en måde, som er foreneligt med formålet med adskillelsen af parret. Det vil i praksis normalt sige, at besøgene skal foregå i dagtimerne.

Det er tanken, at der ydes økonomisk støtte til transport i forbindelse med besøg mellem fællesbørn og den forælder, som ikke er indkvarteret sammen med børnene, op til tre gange ugentligt. Der ydes ligeledes støtte til transport i forbindelse med besøg mellem par, som ikke har fællesbørn, medmindre den ene part er under 15 år.

Afsluttende bemærkninger

Udlændingestyrelsen vil fremadrettet træffe afgørelse efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt., også i den situation, hvor parterne i forbindelse med indkvarteringen giver udtryk for, at de ikke er tilfredse med den anviste indkvartering, men efterkommer anvisningen. Styrelsen vil i den forbindelse foretage en partshøring efter forvaltningslovens § 19, der vil omfatte alle relevante faktiske oplysninger af væsentlig betydning, forinden afgørelsen træffes.

I forhold til de sager, som allerede er afgjort, herunder sagen vedrørende A og B, vil styrelsen genoptage sagerne og foretage en fyldestgørende partshøring. Under sagsbehandlingen, i forbindelse med genoptagelsen af sagerne, vil parterne forblive adskilt. Udlændingestyrelsen vil tilstræbe en hurtig afgørelse af sagerne.

Udlændingestyrelsen vedlægger kopi af akterne i sagen vedrørende A og B.

Styrelsen vedlægger desuden telefonnotat af 10. februar 2016 om den mundtlige instruks i sagen, og mail af 10. februar 2016 fra styrelsen til samtlige indkvarteringsoperatører, hvor operatørerne orienteres om ny praksis på området."

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet anførte bl.a. følgende i en udtalelse af 4. maj 2016:

"**2.** Ministeriet kan i forlængelse af Udlændingestyrelsens udtalelse mere generelt oplyse følgende om baggrunden for indkvarteringsordningen:

Udlændinge-, integrations- og boligministeren instruerede den 10. februar 2016 Udlændingestyrelsen om, at mindreårige under 18 år fremover ikke skulle indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever. Ministeren oplyste, at dette også gjaldt, hvis parret havde et eller flere fælles børn. Samtidig instruerede ministeren Udlændingestyrelsen om at skille parrene ad i aktuelle sager om mindreårige, der boede

UDKAST

sammen med en ældre ægtefælle eller samlever og om at udarbejde retningslinjer, der udmøntede den generelle instruks om indkvarteringen, til operatørerne.

Samme dag offentliggjorde ministeriet en pressemeddelelse om instruksen, som vedlægges.

Udlændinge-, integrations- og boligministeren uddybede instruksen på samråd Z i Folketinget den 15. marts 2016, hvor ministeren bemærkede, at der i helt særlige tilfælde kan være omstændigheder, som betyder, at der skal gøres undtagelse. Ministeren nævnte som eksempel det tilfælde, at et par er blevet gift i Danmark med kongebrev.

Ministeriet uddybede endvidere sagsgangen i de konkrete sager i en e-mail af 18. marts 2016 til Udlændingestyrelsen. I e-mailen fremgår det bl.a., at indkvarteringen skal ske på en sådan måde, at dette ikke er i strid med Danmarks internationale forpligtelser eller dansk ret i øvrigt, og at konkrete sager, hvor rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser giver anledning til tvivl, kan forelægges departementet med henblik på departementets tilkendegivelse af forståelsen af de retlige rammer. Det bemærkes herved, at klageadgangen er afskåret ved lov i disse sager.

3. Om den vurdering, som efter ordningen skal foretages i forbindelse med afgørelsen om indkvartering, samt ministeriets vurdering af ordningens forenelighed med Danmarks internationale forpligtelser, skal ministeriet endvidere fremkomme med følgende generelle bemærkninger:

Det klare udgangspunkt er, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlevere på asylcentrene, hvis den ene eller begge parter er under 18 år.

Det kan dog i helt særlige tilfælde være nødvendigt at gøre undtagelse til ovennævnte udgangspunkt. Finder udlændingemyndighederne efter en konkret og individuel vurdering, at det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 eller FN's Konvention om Barnets Rettigheder at indkvartere parterne hver for sig, skal myndighederne således indkvartere parret sammen.

Det vil bl.a. indgå i vurderingen, hvilken alder parterne har, herunder hvor stor aldersforskellen er, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde sygdom. Sager, hvor der vil skulle gøres undtagelse, kan f.eks. være sager, hvor parret har børn, forældrene er traumatiserede, og hvor den fortsatte forældreevne og omsorg over for bør-

UDKAST

nene af relevante sundhedspersoner er godtgjort at være aldeles afhængig af, at forældrene begge bor sammen med børnene.

Der vil ikke blive gjort undtagelse, hvor den ene ægtefælle er under 15 år og altså under den seksuelle lavalder.

I de tilfælde, hvor udlændingemyndighederne vurderer, at parrene skal indkvarteres separat, vil parterne have mulighed for regelmæssige besøg eller anden form for kontakt. De nærmere vilkår herfor vil blive fastlagt i retningslinjer, som er under udarbejdelse i Udlændingestyrelsen.

Det bemærkes, at varigheden af en eventuel adskillelse af et par på udlændingemyndighedernes foranledning må forventes at være relativt begrænset, idet denne alene angår indkvarteringen i asylsystemet. Hvis den separate indkvartering konkret måtte være af længere varighed, vil Udlændingestyrelsen have pligt til løbende at revurdere afgørelsen om den separate indkvartering.

Det bemærkes desuden, at parrene naturligvis vil have mulighed for at søge om genoptagelse af deres indkvarteringssag på et hvilket som helst tidspunkt, og at myndigheder efter omstændigheder (såfremt betingelserne for genoptagelse er opfyldt) skal foretage en fornyet vurdering under inddragelse af Danmarks internationale forpligtelser.

Det er på den baggrund ministeriets vurdering, at indkvarteringsordningen er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Det kan endvidere oplyses, at ministeriet er ved at udarbejde en generel vejledning vedrørende rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller til brug for Udlændingestyrelsens fremtidige vurderinger i konkrete indkvarteringssager. Vejledningen forventes at foreligge senest sommeren 2016.

4. Afslutningsvist skal ministeriet – i forlængelse af Udlændingestyrelsens udtalelse – generelt bemærke følgende vedrørende sagsbehandlingen i indkvarteringssagerne:

Det fremgår af lovbemærkningerne til udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt., at beslutningen om asylansøgeres indkvartering på asylcentrene har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed. Der henvises herved til de specielle bemærkninger til bestemmelsen (nr. 15) i lovforslag nr. L 130 af 30. januar 2013.

UDKAST

Det fremgår endvidere af disse lovbemærkninger, at et pålæg derimod vil udgøre en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvilket indebærer, at forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring skal iagttages.

Der vil således i de sager, hvor der træffes afgørelse om et påbud om flytning fra et asylcenter til et andet asylcenter efter § 42 a, stk. 7, 3. pkt., bl.a. skulle partshøres, idet det må lægges til grund, at parret – selv om de har oplyst styrelsen om deres alder og ægteskab/samlivsforhold mv. – ikke kan antages at være bekendt med, at disse oplysninger indgår i en sag om indkvartering. Partshøringen skal i relevant omfang omfatte de faktiske oplysninger, der er indgået i sagen om anvisning af separat indkvartering, jf. forvaltningslovens § 19.

Der vil ligeledes skulle træffes afgørelse om påbud efter 3. pkt. – og partshøres – i de sager, hvor parterne ved første indkvartering efterkommer anvisningen om separat indkvartering, men ikke ønsker denne separate indkvartering.

Ministeriet bemærker i forlængelse heraf, at det fremgår af Udlændingestyrelsens udtalelse, at styrelsen – i de sager, hvor der indtil nu er truffet afgørelse efter § 42 a, stk. 7, 3. pkt. – har indhentet oplysninger hos operatørerne vedrørende de faktiske forhold i sagerne. Udlændingestyrelsen har endvidere partshørt, men alene over den manglende efterkommelse af anvisningen om indkvartering.

Ministeriet henholder sig i den forbindelse til, at Udlændingestyrelsen i udtalelsen til ombudsmanden oplyser, at styrelsen vil genoptage sagerne og foretage en fyldestgørende partshøring. Dette vil sikre, at der foreligger et fuldt oplyst grundlag til brug for vurderingen af indkvarteringen, herunder i forhold til Danmarks internationale forpligtelser."

I brev af 11. maj 2016 skrev jeg således til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet:

"**Adskillelse af 15-17-årige ægtefæller og samlevende i danske asylcentre**

Som svar på mit brev af 21. marts 2016 har jeg modtaget Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets brev af 4. maj 2016 og Udlændingestyrelsens brev af 28. april 2016.

I brevet af 21. marts 2016 anmodede jeg om en udtalelse om den konkrete sag vedrørende A og B, som advokat C den 14. marts 2016 indbragte for mig.

UDKAST

Myndighederne har oplyst, at Udlændingestyrelsen vil genoptage sagen, og som det fremgår nedenfor i pkt. 1, foretager jeg mig derfor ikke mere i sagen på det foreliggende grundlag.

Udlændingemyndighederne er i deres udtalelser også fremkommet med mere generelle bemærkninger mv. i spørgsmålet om adskillelse af gifte eller samlevende asylansøgere på danske asylcentre.

På den baggrund beder jeg i pkt. 3 nedenfor udlændingemyndighederne om supplerende udtalelser om den nye praksis for indkvartering af 15-17-årige asylansøgere, der lever i ægteskab eller samlivsforhold. Jeg henviser til § 17, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand. Efter denne bestemmelse kan ombudsmanden af egen drift optage en sag til undersøgelse.

Det forhold, at myndighederne (fortsat) i alle situationer indkvarterer asylansøgere under den seksuelle lavalder (15 år) adskilt fra en eventuel ægtefælle eller samlever, giver mig ikke grundlag for at foretage noget.

1. Genoptagelse af konkrete sager vedrørende A og B m.fl.

Det fremgår af Udlændingestyrelsens udtalelse, at styrelsen i forhold til de sager, som allerede er afgjort – herunder sagen vedrørende A og B – vil genoptage sagerne med henblik på 'fyldestgørende partshøring'. Styrelsen vil efter det oplyste tilstræbe en hurtig afgørelse af sagerne.

Det fremgår af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udtalelse, at dette 'vil sikre, at der foreligger et fuldt oplyst grundlag til brug for vurderingen af indkvarteringen, herunder i forhold til Danmarks internationale forpligtelser.'

På baggrund af Udlændingestyrelsens genoptagelse af sagen har jeg i dag – i overensstemmelse med normal praksis – meddelt advokat C, at jeg ikke på det foreliggende grundlag foretager mig mere i A's og B's sag, men at advokaten kan rette henvendelse til mig igen, såfremt der efter Udlændingestyrelsens nye afgørelse er behov for det.

Jeg har samtidig anmodet Udlændingestyrelsen om underretning om styrelsens nye afgørelse i den konkrete sag.

Jeg vedlægger kopi af de breve, som jeg i dag har sendt til advokat C og Udlændingestyrelsen.

2. Generelle forhold og baggrund

UDKAST

2.1. Det fremgår af Udlændingestyrelsens udtalelse, at der forud for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets instruks af 10. februar 2016 blev fulgt en praksis for indkvartering af mindreårige med ægtefælle eller samlever, hvor styrelsen ikke indkvarterede mindreårige under 15 år sammen med myndige eller ikke myndige ægtefæller eller samlevere.

Styrelsen har i den forbindelse henvist til straffelovens § 222, hvorefter det er strafbart at have samleje med et barn under 15 år.

Det fremgår også, at der – i sager, hvor den mindreårige var over 15 år – blev foretaget en konkret vurdering af sagens omstændigheder. Omdrejningspunktet for denne vurdering var 'indkvarteringsoperatørens børnefaglige personales vurderinger samt værtskommunens evt. faglige vurderinger af, hvilke indkvarteringsforhold der var til den mindreåriges bedste med udgangspunkt i hensyn til barnets tarv.'

2.2. Denne praksis blev – som jeg forstår det – ændret i begyndelsen af februar 2016.

Af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets pressemeddelelse af 10. februar 2016 fremgår således bl.a.:

'…'

Som bilag til pressemeddelelsen blev der offentliggjort en oversigt over kendte tilfælde på danske asylcentre, hvor mindreårige asylansøgere har en ægtefælle eller samlever. Der er her opregnet ca. 25 par. Som jeg forstår det, var der på tidspunktet for pressemeddelelsen ikke i noget tilfælde tale om mindreårige under 15 år, men om mindreårige i aldersgruppen 15-17 år.

Det fremgår af oversigten, at 20 mindreårige mellem 15 og 17 år på daværende tidspunkt var indkvarteret på samme asylcenter som deres samlever eller ægtefælle. De mindreåriges ægtefæller eller samlevere var efter det oplyste mellem 17 og ca. 30 år. I visse tilfælde havde parret børn, og i visse tilfælde var den mindreårige gravid.

Det fremgår af Udlændingestyrelsens udtalelse, at styrelsen samtidig med udsendelsen af ministeriets pressemeddelelse modtog en mundtlig instruks fra ministeriet om 'administrativt at effektuere i overensstemmelse med indholdet af pressemeddelelsen', og at instruksen 'betød …, at ingen mindreårige fremover måtte indkvarteres sammen med en ældre ægtefælle eller samlever, og at dette skulle gælde uanset om parret måtte have fællesbørn'.

UDKAST

Den betød efter det oplyste også, at der 'straks skulle ske adskillelse i de aktuelle sager, hvor en mindreårig allerede var indkvarteret sammen med en ældre ægtefælle eller samlever.'

Det anføres samtidig i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udtalelse, at det af en e-mail af 18. marts 2016 fra ministeriet til Udlændingestyrelsen – som jeg ikke har modtaget – bl.a. fremgår, at indkvarteringen skal 'ske på en sådan måde, at dette ikke er i strid med Danmarks internationale forpligtelser eller dansk ret i øvrigt.'

2.3. Det fremgår af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udtalelse, at ministeriet – til brug for Udlændingestyrelsens fremtidige vurderinger i konkrete indkvarteringssager – er ved at udarbejde en generel vejledning vedrørende rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller.

I den forbindelse anfører ministeret bl.a.:

'…'

3. Ombudsmandens spørgsmål mv.

3.1. Som anført i pkt. 2 foretager jeg ikke på det foreliggende grundlag videre i den konkrete sag vedrørende A og B.

Jeg har imidlertid som nævnt anmodet om underretning om Udlændingestyrelsens nye afgørelse i denne sag.

3.2. Jeg anmoder om at få tilsendt Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets vejledning som omtalt i pkt. 2.3, når den foreligger (efter det oplyste senest sommeren 2016).

Jeg anmoder også om samtidig at modtage de sagsakter, der knytter sig til udarbejdelsen af denne vejledning.

I den forbindelse bemærker jeg mere generelt følgende:

- I ministeriets udtalelse omtales som relevant retsgrundlag art. 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) om ret til familieliv mv. samt FNs Børnekonvention og dansk ret i øvrigt.

  For så vidt angår dansk ret i øvrigt går jeg ud fra, at ministeriet i forbindelse med udformningen af vejledningen er opmærksom på almindelige forvaltningsretlige principper om saglige hensyn og proportionalitet mv.

UDKAST

Jeg henviser bl.a. til Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret (2. udg., 2002), kapitel 8 og 9, s. 291 ff. med yderligere henvisninger, herunder til Jens Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner (nu 5. udg., 2009), s. 149 ff.

- For så vidt angår betydningen af Danmarks internationale forpligtelser – herunder EMRK art. 8 – anfører ministeriet, at det "klare udgangspunkt" er, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlevere på asylcentrene, hvis den ene eller begge parter er under 18 år.

  Det fremgår også, at det i "helt særlige" tilfælde kan være nødvendigt at gøre undtagelse. Som eksempel nævnes sager, "hvor parret har børn, forældrene er traumatiserede, og hvor den fortsatte forældreevne og omsorg over for børnene af relevante sundhedspersoner er godtgjort at være aldeles afhængig af, at forældrene begge bor sammen med børnene."

  Som anført i pkt. 2.1 lå det allerede i Udlændingestyrelsens tidligere praksis, at styrelsen ikke indkvarterede mindreårige under 15 år sammen med ægtefæller eller samlevere, og at der i øvrigt blev foretaget en konkret vurdering af sagens omstændigheder i lyset af fagligt funderede hensyn til den mindreåriges tarv.

  Det fremgår ikke af ministeriets udtalelse, hvad der nærmere ligger til grund for vurderingen af, at bl.a. EMRK art. 8 som det klare udgangspunkt vil tillade adskillelse af ægtepar eller samlevende også i tilfælde, hvor den mindreårige er over den seksuelle lavalder (15-17 år), og hvor der ikke i øvrigt foreligger konkrete hensyn til den mindreåriges tarv. Det fremgår i den forbindelse ikke mere præcist, hvad det er for hensyn, den nye praksis bygger på, og hvorfor disse hensyn – i det omfang, der efter art. 8, stk. 1, antages at foreligge et beskyttet familieliv – kan begrunde et indgreb i dette, jf. art. 8, stk. 2.

Jeg går ud fra, at vejledningen og/eller de tilknyttede sagsakter mv. vil indeholde en nærmere beskrivelse af ministeriets overvejelser.

Når jeg har modtaget og gennemgået vejledningen mv., vil jeg vurdere, om materialet giver mig grundlag for at bede ministeriet om yderligere oplysninger.

3.3. Ministeriet har i udtalelsen af 4. maj 2016 oplyst, at Udlændingestyrelsen er ved at udarbejde retningslinjer om de nærmere vilkår for separat indkvartering, jf. ovenfor pkt. 2.3.

UDKAST

Jeg har bedt Udlændingestyrelsen om at sende mig retningslinjerne, når de foreligger.

3.4. Med hensyn til instruksen af 10. februar 2016 bemærker jeg, at den – at dømme efter pressemeddelelsen af samme dato og Udlændingestyrelsens oplysninger, jf. pkt. 2.2 ovenfor – fremstår undtagelsesfri. Den synes således at udelukke en konkret og individuel vurdering i den enkelte sag.

Bl.a. fremgår det af pressemeddelelsen, at 'ingen mindreårige under 18 år [må] indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever', og at dette også gælder, 'hvis parret har et eller flere fælles børn.' Det fremgår endvidere, at udlændinge-, integrations- og boligministeren har 'bedt Udlændingestyrelsen om at skille parrene ad i aktuelle sager om mindreårige, der bor sammen med en ældre ægtefælle eller samlever.'

Det fremgår ikke af ministeriets udtalelse, hvilke retlige overvejelser der lå til grund for dette, hverken i forhold til dansk lovgivning mv. eller internationale forpligtelser.

Jeg må imidlertid gå ud fra, at sådanne overvejelser har været foretaget, inden instruksen blev givet. Jeg bemærker i den forbindelse, at ændringer af en myndigheds praksis – også selv om der er tale om faktisk forvaltningsvirksomhed – skal være sagligt begrundet og i overensstemmelse med det relevante retsgrundlag, jf. bl.a. Jens Garde og Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner (5. udg., 2009), s. 143.

Jeg bemærker også, at det er myndighedens ansvar at sikre sig, at de nødvendige retlige overvejelser er foretaget, inden en disposition som den foreliggende iværksættes, jf. bl.a. Kaj Larsen m.fl., Forvaltningsret (2. udg., 2002), s. 448 ff.

Jeg anmoder om at modtage de sagsakter i ministeriet og Udlændingestyrelsen, der – uanset om de ligger før eller efter 10. februar 2016 – belyser myndighedernes retlige overvejelser i tilknytning til den omhandlede instruks.

Når jeg har modtaget og gennemgået sagsakterne, vil jeg vurdere om de giver mig grundlag for at bede styrelsen og ministeriet om yderligere oplysninger.

Hvis myndighederne allerede på nuværende tidspunkt ønsker at knytte bemærkninger til problemstillingen, er de naturligvis velkomne til dette.

UDKAST

> Men jeg anmoder venligst ministeriet om under alle omstændigheder at sende mig styrelsens og ministeriets sagsakter vedrørende dette punkt **senest den 27. maj 2016**.
>
> …"

Samme dag – den 11. maj 2016 – skrev jeg bl.a. således til A og B's advokat:

> "Jeg har modtaget vedlagte udtalelser af 28. april og 4. maj 2016 fra henholdsvis Udlændingestyrelsen og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Som det fremgår, har Udlændingestyrelsen besluttet at genoptage bl.a. A's og B's indkvarteringssager med henblik på at gennemføre en 'fyldestgørende partshøring.'
>
> Udlændingestyrelsen vil således træffe nye afgørelser i forhold til A og B. Jeg går ud fra, at Udlændingestyrelsen – hvis styrelsen fastholder afgørelserne – vil forholde sig til de relevante indsigelser, som A og B måtte fremkomme med som led i partshøringen, således at afgørelserne ledsages af konkrete begrundelser.
>
> Jeg mener herefter, at det er mest korrekt, at jeg ikke undersøger sagerne yderligere på nuværende tidspunkt. Det skyldes, at det ikke er hensigtsmæssigt, at jeg tager stilling til sagerne samtidig med, at Udlændingestyrelsen på ny vurderer A's og B's indkvartering.
>
> Jeg henviser til princippet i ombudsmandslovens § 14, hvorefter ombudsmanden ikke kan behandle klager over forhold, der kan indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, før denne myndighed har truffet afgørelse. Det fremgår i den forbindelse af ombudsmandslovens § 16, stk. 1, at ombudsmanden selv afgør, i hvilket omfang en klage giver anledning til undersøgelse.
>
> Jeg har bedt Udlændingestyrelsen om at underrette mig om de nye afgørelser om indkvartering af A og B, men jeg foretager mig som udgangspunkt ikke mere i sagerne. Hvis A og B er utilfredse med styrelsens fornyede afgørelser, kan de klage til mig igen."

Samtidig bad jeg i et brev til Udlændingestyrelsen styrelsen om at sende mig styrelsens retningslinjer til operatørerne, når de forelå, og de kommende afgørelser i A's og B's indkvarteringssager.

Med et brev af 30. maj 2016 sendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet mig Udlændingestyrelsens og ministeriets sagsakter med bemærkning om, at myndighederne havde valgt at foretage en bred afgrænsning af de relevante akter.

UDKAST

Ministeriet oplyste, at ministeriet ville vende tilbage med en uddybende redegørelse for de retlige overvejelser og hensyn, der lå til grund for ordningen. Det ville ske i forbindelse med oversendelsen af en vejledning om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentrene.

Efter en gennemgang af de fremsendte akter bad jeg i brev af 13. juni 2016 ministeriet om at udtale sig om følgende:

> "**1.** Jeg forstår, at ministeriet har sendt mig samtlige akter, der er journaliseret på Udlændingestyrelsens eller ministeriets sager.
>
> Jeg beder ministeriet om at oplyse, hvorvidt der foreligger yderligere (eventuelt ujournaliseret) skriftligt materiale, der kan belyse de retlige overvejelser, som ministeriet foretog forud for udstedelsen af ministerens instruks af 10. februar 2016.
>
> Jeg beder i givet fald om at modtage materialet, uanset i hvilken form det måtte foreligge, herunder f.eks. e-mails, 'mavebælter', sms'er, håndskrevne notater, forelæggelser for ministeren eller andre og resolutioner i den forbindelse, eventuelt i digital form.
>
> Jeg beder ministeriet om at sende mig både Udlændingestyrelsens og ministeriets eget materiale af denne karakter.
>
> Jeg har orienteret styrelsen om min anmodning.
>
> **2.** Jeg har noteret mig, at det fremgår af de akter, som jeg har modtaget, at der i hver enkelt sag skal foretages en konkret vurdering og afvejning af en række hensyn og omstændigheder, bl.a. vedrørende artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).
>
> Uanset dette indeholder hverken pressemeddelelsen eller den instruks, som Udlændingestyrelsen sendte til indkvarteringsoperatørerne den 10. februar 2016, nærmere retningslinjer om, at myndighederne i hver enkelt sag skal overveje, om adskillelse af ægtefæller eller samlevende vil være i strid med gældende ret.
>
> Af det materiale, som jeg allerede har modtaget, kan jeg ikke vurdere, i hvilket omfang ministeriet har inddraget hensyn til menneskerettighederne og forvaltningsretlige regler og grundsætninger i forbindelse med udstedelsen af instruksen den 10. februar 2016.

UDKAST

Jeg beder derfor ministeriet om – i det omfang, disse overvejelser ikke fremgår af det yderligere materiale, som ministeriet måtte sende mig – at redegøre for de overvejelser, som ministeriet forudgående gjorde sig med hensyn til instruksens overensstemmelse med menneskerettighederne og forvaltningsretlige regler og grundsætninger.

3. I forlængelse heraf beder jeg ministeriet om at redegøre for, om den instruks, der blev meddelt Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016, efter ministeriets opfattelse må anses for lovlig.

Jeg beder ministeriet om nærmere at begrunde sin opfattelse.

Jeg beder om at modtage styrelsens og ministeriets eventuelle akter og ministeriets udtalelse **senest den 28. juni 2016.**"

På baggrund af en henvendelse fra advokat C bad jeg i et andet brev af 13. juni 2016 Udlændingestyrelsen om oplysninger om behandlingen af de konkrete genoptagne sager vedrørende indkvartering. Af brevet fremgår bl.a. følgende:

"Jeg har fra advokat C modtaget orientering om styrelsens e-mail af 1. juni 2016 til hende i sagen vedrørende genoptagelse af A's og B's sager om indkvartering.

Det fremgår af e-mailen, at styrelsen i uge 22 eller 23 ville påbegynde udsendelsen af partshøringer af alle de par, som styrelsen har adskilt, og at der ville blive givet en tre ugers svarfrist. Det fremgår endvidere, at det herudover er 'svært at sige noget om en tidshorisont, da det afhænger af hvornår vi får svar og hvilke svar vi får ind, hvornår der kan blive truffet en afgørelse'.

I sin udtalelse af 28. april 2016 til mig oplyste styrelsen, at styrelsen ville tilstræbe en hurtig afgørelse af genoptagelsessagerne.

På den baggrund beder jeg styrelsen om **senest den 28. juni 2016** at oplyse, hvordan styrelsen har fremmet genoptagelsessagerne, herunder hvilke ekspeditioner der er foretaget i perioden efter den 28. april 2016.

Styrelsen bedes samtidig redegøre for, hvordan styrelsen har tænkt sig at sikre, at afgørelserne i genoptagelsessagerne kan blive truffet inden for kort tid, uanset om ministeriets og styrelsens kommende generelle retningslinjer på området er udstedt.

Jeg henviser i den forbindelse til de bekymringer, som adskillelsen af parrene kan give anledning til, jf. f.eks. Røde Kors´ brev af 3. marts 2016

UDKAST

og notat af 4. marts 2016 til henholdsvis ministeriet og styrelsen (kopi vedlagt).

Jeg beder desuden styrelsen om at oplyse, om der efter den 10. februar 2016 er indrejst asylansøgere under 18 år, der er samlevende eller gift med en asylansøger. I bekræftende fald beder jeg styrelsen om at oplyse, om de pågældende er blevet adskilt allerede ved ankomsten, mens styrelsen vurderer, om de kan indkvarteres sammen.

Endelig beder jeg styrelsen om at oplyse, hvilken rolle styrelsen henholdsvis indkvarteringsoperatørerne spiller i forbindelse med beslutninger om indkvartering, og hvilken information operatørerne har modtaget til brug for varetagelsen af deres rolle.

Jeg henviser til § 17, stk. 1, i ombudsmandsloven."

I brev af 29. juni 2016 svarede Udlændingestyrelsen på min supplerende høring vedrørende behandlingen af de konkrete sager. Af brevet fremgår følgende:

"Ved brev af 13. juni 2016 til Udlændingestyrelsen har Folketingets Ombudsmand anmodet Udlændingestyrelsen om at oplyse om status i de 23 sager, som er omtalt i styrelsens brev af 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand (1).

Ombudsmanden har endvidere anmodet om oplysninger om, hvorvidt der efter den 10. februar 2016 er indrejst asylansøgere under 18 år, der er samlevende eller gift med en asylansøger, og i bekræftende fald, om de pågældende er blevet adskilt allerede ved ankomsten, mens styrelsen vurderer, om de kan indkvarteres sammen (2).

Ombudsmanden har endelig anmodet om oplysninger om, hvilken rolle styrelsen henholdsvis indkvarteringsoperatørerne spiller i forbindelse med en beslutning om indkvartering, og hvilken information operatørerne har modtaget til brug for varetagelsen af deres rolle (3).

Ad. 1

Udlændingestyrelsen kan oplyse, at Udlændingestyrelsen ved brev af 16. juni 2016 har partshørt B og A. De pågældende er blevet anmodet om senest den 23. juni 2016 at meddele Udlændingestyrelsen, om de ønsker, at partshøringen gennemføres mundtligt ved videokonference, eller i benægtende fald, om Udlændingestyrelsen modtager deres eventuelle bemærkninger til sagen skriftligt senest den 30. juni 2016.

UDKAST

Partshøringer i de øvrige verserende sager, hvor det fortsat er relevant at tage stilling til, om de pågældende skal være indkvarteret særskilt fra en ægtefælle/samlever, er afsendt i perioden fra 2. juni 2016 til 27. juni 2016.

Udlændingestyrelsen vurderer, at det ikke længere er relevant at tage stilling til, om et par skal være indkvarteret særskilt fra en ægtefælle/samlever, fx hvis den mindreårige ægtefælle er fyldt 18 år, de pågældende er forsvundet eller de pågældende har fået opholdstilladelse og derfor er overgået til integration i kommunerne. I perioden 28. april 2016 til 2. juni 2016 har sagerne beroet på principielle overvejelser om, hvilket tema og hvilke oplysninger, de pågældende skulle partshøres over.

Som det fremgår af Udlændingestyrelsens udtalelse af 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand, tilstræber styrelsen at træffe hurtige afgørelser i sagerne. Det indebærer bl.a., at styrelsen prioriterer sagernes behandling højt, og at der i Forsørgelseskontoret er etableret en særlig projektgruppe på 3 medarbejdere, der med reference til kontorets ledelse gennemfører mundtlige partshøringer og udarbejder afgørelser i sagerne.

Ad. 2

Udlændingestyrelsen kan oplyse, at der efter de foreliggende oplysninger ikke efter den 10. februar 2016 er indrejst par, hvor mindst en af parterne har oplyst at være under 18 år. Styrelsen bemærker dog, at der er to tilfælde, hvor styrelsen først efter 10. februar 2016 er blevet opmærksomme på, at der var tale om en mindreårig, som er indrejst sammen med en ægtefælle/samlever.

Ad. 3

Som det fremgår af Udlændingestyrelsens brev af 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand, er Udlændingestyrelsen i færd med at udarbejde retningslinjer til operatørerne om indkvartering af mindreårige, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som også opholder sig i Danmark.

Retningslinjerne vil bl.a. indeholde oplysninger om, hvilken rolle styrelsen henholdsvis indkvarteringsoperatørerne spiller i forbindelse med en beslutning om indkvartering.

Udlændingestyrelsen forventer, at retningslinjerne vil blive udsendt til indkvarteringsoperatørerne inden udgangen af uge 26. Udlændingestyrelsen vil samtidig sende en kopi af retningslinjerne til Folketingets Ombudsmand."

UDKAST

I brev af 14. juli 2016 anførte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bl.a. følgende som svar på min supplerende høring af 13. juni 2016:

> ”I relation til ombudsmandens anmodning af 13. juni skal ministeriet bemærke, at der ikke i Udlændingestyrelsen foreligger yderligere akter mv., der kan belyse de retlige overvejelser, som ministeriet foretog forud for udstedelsen af udlændinge-, integrations- og boligministerens instruks af 10. februar 2016. I ministeriet foreligger alene en ikke-journaliseret intern e-mail af 9. februar 2016, som ved en fejl ikke blev medsendt ministeriets brev af 30. maj 2016. Denne vedlægges.
>
> **2.** Folketingets Ombudsmand har ved brev af 13. juni 2016 endvidere anmodet ministeriet om – i det omfang disse overvejelser ikke fremgår af det yderligere materiale – at redegøre for de overvejelser, som ministeriet forud for indkvarteringsinstruksen gjorde sig med hensyn til instruksens overensstemmelse med menneskerettighederne og forvaltningsretlige regler og grundsætninger.
>
> Ministeriet kan i den anledning oplyse, at ministeriet forud for udlændinge-, integrations- og boligministerens udsendelse af instruksen den 10. februar 2016 foretog en række undersøgelser og havde en række drøftelser vedrørende rammerne for den fremtidige indkvarteringsordning, herunder i forhold til Danmarks internationale forpligtelser og dansk ret i øvrigt. Disse undersøgelser og drøftelser har hovedsageligt fundet udtryk mundtligt og er derfor i begrænset omfang afspejlet i de fremsendte akter.
>
> Undersøgelserne vedrørte bl.a. visse forvaltningsretlige spørgsmål, herunder betingelserne om hjemmel og saglighed i forbindelse med en generel praksisændring. Undersøgelserne vedrørte endvidere de rammer for indkvarteringsordningen, som følger af Danmarks internationale forpligtelser. Der henvises herom til pkt. 2.1-2.3.
>
> **2.1.** Ministeriets overvejelser tog bl.a. afsæt i, at indkvarteringsordningen *på den ene side* skulle varetage hensynet til barnets tarv (i denne sammenhæng hensynet til den mindreårige ægtefælle eller samlever) og til beskyttelsen af de retlige normer for samlivsforhold, som gælder i Danmark, herunder reglerne om den seksuelle lavalder og om ulovlig samlivstvang, og *på den anden side* ikke gøre usaglige eller uforholdsmæssige indgreb i familielivet (ligesom ordningen også skulle varetage hensynet til barnets tarv i forhold til parrets eventuelle børn).
>
> Overvejelserne tog endvidere afsæt i, at der er overladt udlændingemyndighederne relativt vide rammer ved administrationen af indkvarterings-

UDKAST

ordningen, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 7. Der er således efter såvel bestemmelsens ordlyd som forarbejder overladt Udlændingestyrelsen et væsentligt skøn ved administrationen af indkvarteringsordningen, herunder i forhold til de hensyn, der kan indgå ved udstedelsen af et flyttepåbud. Herved henvises navnlig til de specielle bemærkninger til bestemmelsen i lovforslag nr. 130 af 30. januar 2013, hvor der fremgår følgende:

'*Til nr. 15 (§ 42 a, stk. 7 og 8)*

Med det foreslåede *stk. 7*, som bliver den almindelige indkvarteringsregel, fremhæves det, at Udlændingestyrelsen ved indkvarteringen så vidt muligt skal tage hensyn til, om der er tale om nyankomne asylansøgere eller afviste asylansøgere. Indkvarteringen er allerede i dag i et vist omfang målrettet, men med ændringen tydeliggøres dette.

Bestemmelsens formål er således at sikre en mere målrettet indkvartering, således at asylansøgere placeres der, hvor det efter en konkret vurdering er mest hensigtsmæssigt i forhold til den fase, den enkelte ansøger befinder sig i.

Den mere målrettede indkvartering indebærer bl.a., at nyankomne asylansøgere i videst muligt omfang skal indkvarteres i modtagecentre, mens afviste asylansøgere og administrativt udviste udlændinge i videst muligt omfang indkvarteres i andre centre. Ved beslutning om indkvartering i udrejsecenter som en motivationsfremmende foranstaltning for en afvist asylansøgerfamilie, der ikke medvirker til udrejsen, vil der skulle tages hensyn til børns skolegang og trivsel i øvrigt, herunder i forhold til at en børnefamilie kan blive boende længst muligt i en særlig bolig, jf. § 42 a, stk. 8, inden udrejsen. Herudover indebærer bestemmelsen, at der ved indkvarteringen også vil skulle tages hensyn til sårbare personer, herunder uledsagede mindreårige, seksuelle minoriteter og transkønnede.

For så vidt angår udlændinge på tålt ophold og udlændinge, der er udvist ved dom og ikke er varetægtsfængslede efter udlændingelovens § 35, vil det fortsat følge af udlændingelovens § 42 a, stk. 8, som bliver til stk. 9, at Udlændingestyrelsen, medmindre særlige grunde taler derimod, skal træffe bestemmelse om, at de skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted. Det forudsættes i den forbindelse, at Udlændingestyrelsen henviser disse udlændinge til at tage ophold på et udrejsecenter.

Efter bestemmelsen vil Udlændingestyrelsen også kunne bestemme, at der vil skulle ske flytning af en udlænding fra et center til et andet. Det er ikke muligt udtømmende at angive de hensyn, som kan begrunde en flytning. En flytning vil således bl.a. kunne være begrundet i den almindelige indkvarteringssituation, herunder Udlændingestyrelsens ønske om en

UDKAST

mere effektiv udnyttelse af centerkapaciteten. Hertil kommer, at almindelige ordenshensyn også vil kunne begrunde en flytning. Der kan være opståede modsætningsforhold mellem udlændinge på et center, som nødvendiggør en flytning, ligesom en flytning kan være nødvendig, hvis en udlænding f.eks. har udvist voldelig og truende adfærd over for personalet.

Herudover skal Udlændingestyrelsen også kunne pålægge en udlænding at tage ophold på et indkvarteringssted efter Udlændingestyrelsens nærmere bestemmelse, hvis det skønnes hensigtsmæssigt for at sikre en udlændings tilstedeværelse eller medvirken sagens behandling eller udrejsen. Bestemmelsen kan således også anvendes som en motivationsfremmende foranstaltning. Det forudsættes således, at bestemmelse om indkvartering i udsendelsesfasen sker i samarbejde med Rigspolitiet med henblik på at sikre en så effektiv tilrettelæggelse af udsendelsessamarbejdet som mulig.

Vurderingen af, om det er hensigtsmæssigt at pålægge en afvist asylansøger at tage ophold på et bestemt center, beror på en konkret vurdering af, bl.a. hvor længe den afviste asylansøger har været i udsendelsesposition samt udsigterne til at kunne gennemføre en tvangsmæssig udsendelse. Det vil også kunne indgå i vurderingen, om det fornødne grundlag for en tvangsmæssig udsendelse er til stede eller ej. Hvis det ikke er til stede, vil udlændingens samarbejde med Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter (NUC) typisk være påkrævet, hvilket vil kunne begrunde en overflytning til et center tæt på NUC's afdeling i Center Sandholm.

Efter det foreslåede 3. pkt. kan Udlændingestyrelsen, hvis en udlænding ikke efterkommer Udlændingestyrelsens anvisning om indkvartering, pålægge udlændingen at tage ophold på det pågældende indkvarteringssted. I praksis er der ikke problemer med at få udlændingene til at efterkomme Udlændingestyrelsens anvisninger om indkvartering, og indkvarteringen sker i disse situationer som led i Udlændingestyrelsens almindelige virksomhed og har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed. Et pålæg vil derimod udgøre en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvilket indebærer, at forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring skal iagttages.

Udlændingestyrelsens afgørelser kan ikke påklages til Justitsministeriet. Dette svarer til den gældende ordning.

[…] '

UDKAST

2.2. Resultatet af undersøgelserne blev som bekendt, at det blev fastlagt som *udgangspunkt* for indkvarteringsordningen, at mindreårige ægtefæller og samlevere skal indkvarteres separat på asylcentrene.

Som nævnt i ministeriets brev af 30. maj 2016 vil ministeriet redegøre uddybende for de retlige hensyn, der ligger til grund for indkvarteringsordningen, i den vejledning om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser, som vil være klar i løbet af sommeren 2016, og som ministeriet vil oversende til ombudsmanden.

Om hensynene bag indkvarteringsordningens udgangspunkt – og dermed sagligheden af indkvarteringsinstruksen – kan dog foreløbigt supplerende oplyses følgende:

Det primære hensyn bag indkvarteringsinstruksens udgangspunkt om separat indkvartering er hensynet til *barnets tarv* (i denne sammenhæng hensynet til den mindreårige ægtefælle eller samlever). Instruksen tilsigter således navnlig at sikre, at indkvarteringen i asylsystemet ikke bidrager til at fastholde en mindreårig i et tvangsægteskab eller tvangssamliv, samt – ud fra hensynet til, at ægteskab o. lign. indgås af personer, som er tilstrækkeligt modne og forstår betydningen af dispositionen – at give den mindreårige en mulighed for en betænkningsperiode, hvor vedkommende kan overveje, om ægteskabet eller samlivet er frivilligt. Det bemærkes herved, at lignende betragtninger om 'modenhed' ligger til grund for de danske regler om, at der som udgangspunkt gælder et alderskrav på 18 år for at indgå ægteskab i Danmark.

Instruksen tilsigter endvidere at varetage hensynet til at forhindre overtrædelser af de retlige normer for samlivsforhold, som gælder i Danmark, herunder navnlig reglerne om den seksuelle lavalder og om ulovlig tvang. Dette hensyn er overlappende med hensynet til barnets tarv.

2.3. Det blev ved udstedelsen af indkvarteringsinstruksen lagt til grund som en klar forudsætning for indkvarteringsordningens lovlighed – og udtrykkeligt anført over for Udlændingestyrelsen, jf. pkt. 2.4 – at der ville være tilfælde, hvor der af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser skulle gøres undtagelse til indkvarteringsinstruksens udgangspunkt.

Det blev således forud for indkvarteringsinstruksens udstedelse drøftet og lagt til grund, at udlændingemyndighederne skal indkvartere parterne sammen i alle tilfælde, hvor det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 eller FN's Konvention om Barnets Rettigheder at indkvartere parterne hver for sig.

UDKAST

Det bemærkes i forlængelse heraf, at Udlændingestyrelsen også forud for udstedelsen af instruksen indkvarterede par, hvor den ene person er under 15 år, separat på asylcentrene, ligesom der i forhold til indkvartering af personer mellem 15 og 18 år blev foretaget en individuel vurdering. Der henvises til Udlændingestyrelsens udtalelse af 28. april 2016.

2.4. Ombudsmanden henviser i sit brev til, at hverken pressemeddelelsen eller den instruks, som Udlændingestyrelsen sendte til indkvarteringsoperatørerne den 10. februar 2016, indeholdt nærmere retningslinjer om, at myndighederne i hver enkelt sag skal overveje, om adskillelse af ægtefæller eller samlevende vil være i strid med gældende ret. På den baggrund anmoder ombudsmanden ministeriet om at oplyse, om instruksen af 10. februar 2016 efter ministeriets opfattelse var lovlig.

Ministeriet skal i den anledning bemærke, at det er korrekt, at pressemeddelelsen og instruksen af 10. februar 2016 umiddelbart fremstod undtagelsesfri.

Ministeriet skal samtidig bemærke, at instruksen af 10. februar 2016 vedrørte den *generelle* indkvarteringsordning, og at det i alle tilfælde – uanset om dette udtrykkeligt fremgår af en ministers instruks – gælder, at danske myndigheder skal administrere i overensstemmelse med gældende ret, herunder Danmarks internationale forpligtelser. Det gælder naturligvis også for Udlændingestyrelsens administration af indkvarteringsordningen på asylcentrene.

Videre skal ministeriet bemærke, at det mundtligt har været tilkendegivet over for Udlændingestyrelsen ved flere lejligheder, at der ville være tilfælde, hvor der af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser skulle gøres undtagelse til udgangspunktet om separat indkvartering, og at Udlændingestyrelsen i disse tilfælde naturligvis skulle administrere ordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, dvs. indkvartere parrene sammen.

Dette blev således bl.a. drøftet på et koncerndirektionsmøde afholdt den 10. februar 2016 – samme dag som indkvarteringsinstruksens udstedelse – hvor bl.a. Udlændingestyrelsens direktør deltog. Der udarbejdes ikke referater af drøftelser på koncerndirektionsmøder.

Endvidere har der efter instruksens udstedelse løbende været en dialog mellem departementet og Udlændingestyrelsen om forståelsen af de generelle retlige rammer for indkvarteringsordningen. Bl.a. har Udlændingestyrelsen som tidligere anført forelagt departementet en række generelle spørgsmål om forståelsen af Danmarks internationale forpligtelser, og visse af disse spørgsmål har været foreløbigt drøftet på møder mel-

UDKAST

lem departementet og styrelsen. Ministeriet er som bekendt ved at udfærdige en vejledning om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser, som forventes at foreligge senest sommeren 2016.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at det er ministeriets klare opfattelse, at Udlændingestyrelsen ved administrationen af indkvarteringsordningen – lige fra instruksens udstedelse den 10. februar 2016 – har lagt til grund, at denne skulle administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Herved bemærkes, at Udlændingestyrelsen i umiddelbar forlængelse af ministerens instruks af 10. februar 2016 om straks at skille de mindreårige samboende par på asylcentrene ad besluttede at skille 23 par ad, men foreløbigt lod 5 par forblive indkvarteret sammen. I relation til de sidstnævnte 5 par fandt Udlændingestyrelsen således, at disse sager rejste væsentlige retlige spørgsmål, herunder om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, som krævede nærmere overvejelser. Det bemærkes, at Udlændingestyrelsen fortsat ikke har skilt 4 af disse par ad. Kun 1 af de par, der ikke blev adskilt i umiddelbar forlængelse af ministerens instruks, er herefter blevet adskilt, og dette er sket i overensstemmelse med den ene parts eget ønske. 1 par er udeblevet, og 1 par er overgået til integration i en kommune. For så vidt angår de resterende 2 par, der ikke blev adskilt i umiddelbar forlængelse af ministerens instruks, pågår der fortsat nærmere overvejelser om afvejningen af forskellige hensyn, herunder i forhold til Danmarks internationale forpligtelser.

Ministeriet skal endvidere bemærke, at det forhold, at der i visse tilfælde skal gøres undtagelse til indkvarteringsordningens udgangspunkt om separat indkvartering, ikke alene har været tilkendegivet internt. Udlændinge-, integrations- og boligministeren har således i en række tilfælde orienteret herom offentligt.

Udlændinge-, integrations- og boligministeren har bl.a. oplyst under samråd Z, der blev afholdt den 15. marts 2016, at ministerens instruks om den separate indkvartering omhandlede en generel praksisændring, og at der i helt særlige tilfælde skulle gøres undtagelse fra udgangspunktet om den separate indkvartering. Ministeren oplyste endvidere om undtagelsesmuligheden i sin besvarelse af 25. april 2016 af Institut for Menneskerettigheders henvendelse vedrørende indkvarteringsordningen og efterfølgende i besvarelsen af 9. maj 2016 af spørgsmål nr. 513 fra Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg.

3. Ministeriet skal afslutningsvist oplyse, at Udlændingestyrelsen den 1. juli 2016 har udstedt retningslinjer til indkvarteringsoperatørerne om indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller

UDKAST

er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark. Retningslinjerne vedlægges til ombudsmandens orientering ligesom de den 7. juli 2016 er sendt til orientering til Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg."

I brev af 1. august 2016 sendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet mig "korrigerede og helt opdaterede oplysninger vedrørende status i de 5 sager", som var omtalt i ministeriets brev af 14. juli 2016.

Af e-mailen fremgik følgende:

"Hermed opdaterede tal, som både afspejler situationen i dag og den 14. juli 2016:

- Der var 5 sager, hvor Udlændingestyrelsen ikke adskilte parret.
- Styrelsen har fortsat ikke adskilt 4 af disse par ad.
- Kun 1 af de par, der ikke blev adskilt i umiddelbar forlængelse af ministerens instruks, er herefter blevet adskilt, og dette er sket i overensstemmelse med den ene parts eget ønske.
- 1 par er udeblevet.
- 1 par er overgået til integration i en kommune.
- I 1 sag er begge parter nu fyldt 18 år.
- For så vidt angår det resterende par, der ikke blev adskilt i umiddelbar forlængelse af ministerens instruks, traf Udlændingestyrelsen den 6.juli 2016 afgørelse om, at parret fortsat måtte være indkvarteret sammen."

I brev af 15. august 2016 skrev jeg følgende til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet:

"**1.** Jeg har modtaget ministeriets udtalelse af 14. juli 2016 om ministeriets instruks af 10. februar 2016 om at adskille 15-17-årige ægtefæller og samlevende.

Jeg har herefter ikke grundlag for at bede ministeriet om yderligere oplysninger vedrørende ministeriets instruks af 10. februar 2016, men jeg afventer fortsat at modtage ministeriets generelle vejledning vedrørende rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller.

Ministeriet har tidligere oplyst, at vejledningen forventes at foreligge i løbet af sommeren 2016.

UDKAST

Jeg beder ministeriet om **senest den 22. august 2016** at oplyse, hvornår ministeriet nærmere forventer at kunne sende mig vejledningen i endelig form.

Når jeg har modtaget vejledningen i endelig form, vil jeg foretage min vurdering af ministeriets instruks af 10. februar 2016 og af ministeriets generelle vejledning.

2. Udlændingestyrelsen og ministeriet har senest henholdsvis den 29. juni og 1. august 2016 meddelt mig oplysninger om status for konkrete sager om adskillelse af mindreårige ægtefæller og samlevende.

Til ministeriets orientering vedlægger jeg en kopi af styrelsens brev af 29. juni 2016 til mig og af mit brev af dags dato til Udlændingestyrelsen, hvori jeg beder styrelsen om at oplyse mig om status i de sager, som styrelsen genoptog den 28. april 2016.

Jeg beder ministeriet om – efter at have indhentet oplysninger fra Udlændingestyrelsen – **senest den 29. august 2016** at meddele mig følgende:

a. Er der efter Udlændingestyrelsens oplysninger herom i brev af 29. juni 2016 indrejst ægtepar eller samlevende, hvoraf den ene eller begge parter er 15-17-årig? I givet fald beder jeg om at få oplyst, om de pågældende par er blevet adskilt i forbindelse med indkvarteringen eller senere.

b. Udlændingestyrelsen oplyste i brevet af 29. juni 2016, at styrelsen efter den 10. februar 2016 i to tilfælde er blevet opmærksom på, at der var tale om samlevende mindreårige.

Jeg beder om at modtage oplysninger om, hvad der er sket i disse to tilfælde.

c. Det fremgår af Udlændingestyrelsens e-mail af 1. august 2016 – som ministeriet samme dag videresendte til mig – at et af de fem par, som styrelsen ikke havde adskilt, den 6. juli 2016 blev meddelt tilladelse til fortsat fælles indkvartering. Det fremgår ikke, hvorfor styrelsen i dette tilfælde har meddelt tilladelse.

Jeg beder om oplysninger om begrundelsen for tilladelsen. I det omfang begrundelsen fremgår af sagens akter, kan oplysningerne gives ved at sende mig kopi af akterne i sagen.

UDKAST

> Jeg beder endvidere om at få oplyst, om Udlændingestyrelsen har udstedt andre tilladelser til fortsat fælles indkvartering af 15-17-årige ægtefæller eller samlevende."

I brev af samme dag (den 15. august 2016) til Udlændingestyrelsen skrev jeg bl.a. følgende:

> "**1.** Jeg har modtaget Udlændingestyrelsens udtalelse af 29. juni 2016 om styrelsens sagsbehandlingstid i de sager om flyttepåbud, som styrelsen genoptog den 28. april 2016.
>
> Jeg har endvidere modtaget styrelsens retningslinjer af 1. juli 2016 for indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark.
>
> Det fremgår af styrelsens e-mail af 1. juli 2016 til mig, at styrelsen samme dag har sendt retningslinjerne til indkvarteringsoperatørerne.
>
> I fortsættelse heraf beder jeg styrelsen om **senest den 22. august 2016** at oplyse mig om den aktuelle status i de genoptagne sager. I det omfang der er genoptagne sager, som der endnu ikke er truffet afgørelse i, beder jeg styrelsen om samtidig at oplyse, hvornår styrelsen forventer at træffe afgørelse i de resterende sager."

I brev af 22. august 2016 til mig oplyste Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, at ministeriets vejledning om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentrene nu forventedes færdiggjort i september 2016, og at vejledningen herefter ville blive oversendt til såvel mig som Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg.

I et brev af samme dag (den 22. august 2016) til mig skrev Udlændingestyrelsen følgende om status på de genoptagne sager:

> "Ved brev af 15. august 2016 til Udlændingestyrelsen har Folketingets Ombudsmand bedt Udlændingestyrelsen om at oplyse den aktuelle status i de genoptagne sager om indkvartering af mindreårige udlændinge med ægtefæller eller samlevere.
>
> Udlændingestyrelsen skal hermed oplyse, at vi fra og med den 10. februar 2016 og til dags dato har registreret i alt 36 gifte eller samlevende par, hvoraf den ene eller begge parter er mindreårige.
>
> Udlændingestyrelsen har pr. 29. juni 2016 afsluttet 19 af disse sager som følge af, at den mindreårige ægtefælle er fyldt 18 år, eller de pågældende

UDKAST

er forsvundet eller har fået opholdstilladelse og derfor er overgået til integration i en kommune.

Siden den 29. juni 2016 er der indrejst ét par, hvoraf den ene af parterne er registreret som mindreårig.

Af de i alt 17 sager, som er blevet behandlet, siden Udlændingestyrelsen genoptog sagerne, har i alt seks par fået tilladelse til at være indkvarteret sammen. Et par har fået opholdstilladelse og overgik til integration den 7. juli 2016. Fire par er fortsat adskilt som følge af, at kvinden har bedt om adskillelse fra manden, mens seks par har fået afslag på fælles indkvartering.

Af de seks par, som har fået afslag på fælles indkvartering, er et par efterfølgende indkvarteret sammen igen, eftersom den mindreårige ægtefælle nu er fyldt 18 år.

I de fem sager, hvor parterne fortsat er adskilt, vil vi – af egen drift – løbende foretage en revurdering af sagerne."

I brev af 1. september 2016 besvarede ministeriet mit brev af 15. august 2016 således:

"Folketingets Ombudsmand har ved brev af 15. august 2016 anmodet om, at ministeriet – efter at have indhentet oplysningerne fra Udlændingestyrelsen – meddeler ombudsmanden en række oplysninger vedrørende konkrete sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende på asylcentrene (jf. pkt. 2, litra a-c, i ombudsmandens henvendelse).

Ministeriet har til brug for besvarelsen af henvendelsen indhentet et bidrag fra Udlændingestyrelsen, der har oplyst følgende:

'Styrelsen kan i relation til spørgsmål nr. a) oplyse, at der siden den 29. juni 2016 er indrejst ét par, hvor kvinden var under 18 år. Parret indrejste den 18. juli, hvorefter de blev indkvarteret i Center Sandholm på separate værelser. Den 20. juli blev den mindreårige kvinde indkvarteret på Børnecenter Annebergparken, mens manden blev indkvarteret i Center Avnstrup. Den 4. august 2016 traf vi – efter forudgående partshøring – afgørelse om, at de pågældende fortsat ikke kunne indkvarteres sammen. I forbindelse med indledende asylsamtale den 10. august 2016 kom det frem, at den kvindelige parts fødselsdato retteligt er den 16. august 1998, og at hun således den 16. august 2016 ville fylde 18 år. Den 16. august 2016 blev parret, i forlængelse af varsling af flytning den 12. august 2016, indkvarteret sammen i Center Faaborg.

UDKAST

Styrelsen kan i relation til spørgsmål nr. b) oplyse, at der er i alt to tilfælde, hvor styrelsen efter den 10. februar 2016 er blevet opmærksom på mindreårige, der var indkvarteret sammen med en ægtefælle eller samlever.

I det første tilfælde er der tale om en mindreårig, der oprindeligt var registreret som barn i en familie med bl.a. et forældrepar og en bror. Kvinden har efter den 10. februar 2016 oplyst, at hun reelt ikke er familiens biologiske barn, men derimod niece til forældrene i familien, og at hun i øvrigt er blevet tvangsgift med familiens søn, der i forhold til den oprindelige registrering figurerede som hendes bror. Den 3. juni 2016 oplyste kvinden desuden, at hun ønskede at blive indkvarteret adskilt fra den øvrige familie, og den 4. juni 2016 blev kvinden herefter indkvarteret på en hemmelig adresse på Sjælland.

I det andet tilfælde blev styrelsen i juni 2016 opmærksom på et mindreårigt ægtepar, der var indkvarteret som en del af en større familie sammen siden november 2015. De pågældende blev i juni adskilt, idet den kvindelige part blev indkvarteret på et børnecenter, mens den mandlige part blev hos sin familie på voksencenteret. Styrelsen traf den 22. juli 2016 – efter forudgående partshøring – afgørelse om, at de pågældende fortsat ikke kunne indkvarteres sammen.

Styrelsen kan i relation til spørgsmål nr. c) oplyse, at styrelsen i fem sager har truffet afgørelse om, at parrene indkvarteres sammen. I disse sager har styrelsen konkret og individuelt vurderet, at det ville være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konvention om Barnets Rettigheder, hvis man ikke tillader fælles indkvartering af parret.

Styrelsen har i forbindelse med den konkrete og individuelle vurdering, som styrelsen har foretaget i sagerne lagt vægt på parternes alder, herunder hvor stor aldersforskellen er, den mindreåriges modenhed, om parret har børn sammen, om der foreligger et element af tvang, og om der i øvrigt foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. i visse tilfælde af sygdom.

Udlændingestyrelsen har ved vurderingen af den mindreåriges modenhed taget udgangspunkt i det samlede indtryk af pågældendes modenhed i forlængelse af bl.a. den foretagne partshøring i sagen. I alle de afgjorte sager er parterne blevet tilbudt at afgive bemærkninger til den af styrelsen fremsendte partshøring ved en mundtlig samtale. I forbindelse med de mundtlige samtaler, hvor der i hvert har deltaget to medarbejdere fra Kontoret for indkvarteringsvilkår, er spørgetemaet fra partshøringen

UDKAST

gennemgået i detaljer, således at alle aspekter af partshøringen er blevet grundigt belyst.

Styrelsens grundlag for vurdering af sagerne i relation til rækkevidden af Danmarks internationale forpligtigelser er forlods sagernes afgørelse drøftet med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement.

Det er korrekt forstået, at der er ét par ud af de i alt fem par, som styrelsen oprindelig ikke adskilte i forlængelse af instruksen af 10. februar, hvor styrelsen har truffet afgørelse om fortsat indkvartering sammen. I den konkrete sag, som ombudsmanden henviser til, har det særligt været afgørende, at parret har børn og at forældrene er traumatiserede. Relevante sundhedspersoner har i sagen bl.a. vurderet, at den fortsatte forældreevne og omsorg over for børnene er aldeles afhængig af, at begge forældrene bor sammen med børnene.

Akterne i denne sag vedlægges.'

Vedlagt fremsendes akterne som nævnt ovenfor."

I brev af 18. oktober 2016 skrev jeg følgende til Udlændingestyrelsen:

"Jeg har modtaget Udlændingestyrelsens brev af 22. august 2016 med oplysninger om status i de genoptagne sager om indkvartering af mindreårige udlændinge med ægtefæller eller samlevere. Jeg har endvidere med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets brev af 1. september 2016 modtaget Udlændingestyrelsens oplysninger vedrørende en række konkrete sager om indkvartering.

Det er oplyst i Udlændingestyrelsens brev af 22. august 2016, at styrelsen i perioden fra den 10. februar 2016 til den 22. august 2016 har registreret i alt 36 gifte eller samlevende par, hvoraf den ene eller begge parter er mindreårige.

I fortsættelse af de oplysninger, som jeg har modtaget fra Udlændingestyrelsen og ministeriet, beder jeg – for at sikre, at jeg har et tilstrækkeligt sikkert overblik over sagerne – styrelsen om at sende mig supplerende, faktuelle oplysninger vedrørende samtlige par, som er eller har været omfattet af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets instruks af 10. februar 2016 om adskilt indkvartering af visse asylansøgerpar.

Jeg henviser til det vedlagte skema, som jeg beder om, at styrelsen anvender som grundlag for sin besvarelse. Af skemaet fremgår de nærmere kategorier af oplysninger om hvert par, som jeg beder om.

UDKAST

Jeg beder i den forbindelse om, at Udlændingestyrelsen giver oplysninger også om par, som er omfattet af instruksen af 10. februar 2016, men som ikke har været indkvarteret adskilt. Jeg beder også om, at styrelsen giver oplysninger om par omfattet af instruksen, som er registreret efter den 22. august 2016.

Særligt vedrørende yderste højre spalte i skemaet (Udgået – ikke længere omfattet af instruksen) bemærker jeg, at der sigtes til de sager, hvori jeg på baggrund af styrelsens brev af 22. august 2016 har forstået, at det pågældende par ikke længere er omfattet af instruksen, fordi den mindreårige er fyldt 18 år, eller parret er overgået til integration eller forsvundet.

Jeg beder styrelsen om at sende mig oplysningerne via Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, som jeg har bedt om at sende mig oplysningerne om senest 4 uger."

Den 16. november 2016 modtog jeg følgende svar fra ministeriet sammen med et udfyldt skema og kopi af ministerens svar af 26. september og 8. november 2016 på spørgsmål nr. 771 og 1008 fra Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg:

"1. Folketingets Ombudsmand har ved brev af 18. oktober 2016 anmodet om – via Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet – at modtage supplerende, faktuelle oplysninger fra Udlændingestyrelsen om de par, som er eller har været omfattet af ministeriets instruks af 10. februar 2016 om adskilt indkvartering af visse asylansøgerpar. Ombudsmanden har anmodet om at modtage oplysningerne i et fremsendt skema.

Udlændingestyrelsen har i den forbindelse udarbejdet det vedlagte skema, som er opdateret pr. 3. november 2016. Styrelsen har oplyst, at det af ombudsmanden fremsendte skema er tilrettet på enkelte punkter med henblik på at sikre ombudsmanden et så fyldestgørende billede som muligt, jf. nedenfor.

Udlændingestyrelsen har endvidere oplyst følgende:

'Udlændingestyrelsen besluttede den 28. april 2016, at styrelsen i forhold til alle de sager, som allerede var afgjort på dette tidspunkt, ville genoptage sagerne og foretage en fyldestgørende partshøring. Som det fremgår af Udlændingestyrelsens brev af 29. juni 2016 til Folketingets Ombudsmand, har sagerne i perioden 28. april 2016 til 2. juni 2016 beroet på principielle overvejelser om, hvilket tema og hvilke oplysninger de pågældende skulle partshøres over.

UDKAST

Med henblik på at sikre Folketingets Ombudsmand et så fyldestgørende billede af sagernes behandling som muligt, har styrelsen medtaget datoen for det første sagsskridt i disse genoptagelsessager i vedlagte skema. Udlændingestyrelsen har desuden medtaget oplysninger om styrelsens løbende revurdering af de sager, hvori der er truffet afgørelse om separat indkvartering.'

2. Om sagsforløbet i genoptagelsessagerne skal ministeriet bemærke følgende:

Det fremgår bl.a. af Udlændingestyrelsens skema, at der er eksempler på, at par omfattet af indkvarteringsinstruksen af 10. februar 2016 har været indkvarteret adskilt i samlet op til ca. 4½ måned, før Udlændingestyrelsen har truffet en afgørelse i deres genoptagelsessag (dvs. for iværksættelsen af den adskilte indkvartering til afgørelsestidspunktet i genoptagelsessagen). I visse af disse sager var udfaldet af afgørelsessagen, at parterne blev indkvarteret sammen, fordi det ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at opretholde den separate indkvartering, mens udfaldet i andre sager var, at den adskilte indkvartering kunne opretholdes. Der henvises herved også til udlændinge-, integrations- og boligministerens besvarelse af 26. september 2016 af Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalgets spørgsmål nr. 771 og til udlændinge-, integrations- og boligministerens besvarelse af 8. november 2016 af Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalgets spørgsmål nr. 1008 (vedlagt).

Udlændingestyrelsen har som nævnt oplyst, at sagerne i perioden fra den 28. april 2016 til den 2. juni 2016 beroede på principielle overvejelser om, hvilket tema og hvilke oplysninger de pågældende skulle partshøres over. Endvidere fremgår det af skemaet, at der i alle sager er truffet afgørelse i genoptagelsessagen inden for ca. 2½ måned fra det tidspunkt, hvor Udlændingestyrelsen besluttede at foretage en egentlig partshøring i sagerne, dvs. fra beslutningen om at genoptage sagerne den 28. april 2016.

Hertil kommer, at det fremgår af skemaet, at der i 'nye' sager – dvs. sager, hvor parterne er ankommet til Danmark, efter de nye partshøringsprocedurer blev fastlagt den 2. juni 2016 – er truffet afgørelse i sagerne inden for ca. 1 måned. Dette skal også ses i lyset af, at par skal indkvarteres sammen, mens deres sag bliver vurderet af Udlændingestyrelsen, hvis der foreligger helt særlige omstændigheder, jf. pkt. 2.1.1 i Udlændingestyrelsens retningslinjer af 1. juli 2016.

Det fremgår desuden af Udlændingestyrelsens besvarelse til ombudsmanden af 29. juni 2016, at Udlændingestyrelsen tilstræber at

UDKAST

træffe afgørelser hurtigt i sagerne, og at dette bl.a. indebærer, at styrelsen prioriterer sagernes behandling højt, og at der i Kontoret for Indkvarteringsvilkår (tidligere Forsørgelseskontoret) i styrelsen er etableret et særligt team på 3 medarbejdere til behandlingen af sagerne.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen pr. 3. november 2016 ikke har nogen verserende sager om adskilt indkvartering af visse asylansøgerpar.

3. Ministeriet har ikke bemærkninger til skemaets oplysninger om Udlændingestyrelsens revurderinger af sager omfattet af indkvarteringsinstruksen af 10. februar 2016.

Ministeriet skal generelt bemærke, at Udlændingestyrelsen i tilfælde, hvor den separate indkvartering konkret måtte være af længere varighed, vil have pligt til løbende at revurdere afgørelsen om den separate indkvartering. Det samme gælder, hvis konkrete grunde i øvrigt tilsiger, at afgørelsen revurderes løbende.

Ministeriet skal desuden bemærke, at parrene vil have mulighed for at søge om genoptagelse af deres indkvarteringssag på et hvilket som helst tidspunkt, og at myndighederne, såfremt betingelserne for genoptagelse er opfyldt, også i disse tilfælde således vil skulle foretage en fornyet vurdering under inddragelse af Danmarks internationale forpligtelser."

Den 12. december 2016 sendte ministeriet mig ministeriets notat af samme dato om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentrene.

UDKAST