



2017-10

Ulovlig instruks om adskilt indkvartering af alle 15-17-årige asylansøgere og deres ægtefæller eller samlever

Den 10. februar 2016 udsendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet en pressemeddelelse om, at ingen asylansøgere under 18 år fremover måtte indkvarteres i danske asylcentre sammen med en ægtefælle eller samlever. Pressemeddelelsen blev samtidig sendt som en instruks til Udlændingestyrelsen.

23. marts 2017

Forvaltningsret
12.1 – 12.2

Ombudsmanden indledte en generel sag om lovligheden af instruks. Ombudsmanden konkluderede, at det efter bl.a. almindelige forvaltningsretlige principper og internationale konventioner var et krav, at der blev foretaget en konkret vurdering af de enkelte sager om adskilt indkvartering. Selv om det måtte lægges til grund, at det ikke havde været ministeriets samlede intention at pålægge Udlændingestyrelsen en ulovlig praksis, var instruks – som var kategorisk og undtagelsesfri – derfor efter sit indhold ulovlig.

Menneskerettigheder
1.4Udlændingeret
61.5

Ombudsmanden fandt, at ministeriets fremgangsmåde i sagen var meget vanskelig at forstå og meget risikabel i forhold til ministeriets grundlæggende pligt til at sikre lovlig administration på området. Sammenfattende fandt han ministeriets fremgangsmåde særdeles kritisabel.

Det blev under ombudsmandens behandling af sagen oplyst, at der i november 2016 ikke længere var par, som mod deres vilje var indkvarteret adskilt. Endvidere udfærdigede ministeriet i december 2016 et notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlever på asylcentre. Ombudsmanden var overordnet enig i notatets beskrivelse af Danmarks internationale forpligtelser og foretog sig herefter ikke mere i sagen.

(Sag nr. 16/02113)

I det følgende gengives ombudsmandens endelige redegørelse i sagen:

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 "[e]fter 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.

OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

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 samleverer på asylcentre. 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 samleverer 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 samleverer.

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 underretningsspligt i forhold til mindreårige, som er indkvarteret på asylcen-

OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

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.

OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

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 otte 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 alders-

OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

sammensætning. 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

OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

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 asylcentre 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.”

OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

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 samlever på asylcentre. 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

OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

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 instruksens 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 et notat eller anden skriftlig dokumentation vedrørende denne forudsætning.

OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

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

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 indkvarteringsinstruksens [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

OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

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".

OMBUDSMANDENS REDEGØRELSE

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 – ud over 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.

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 Danmarks 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 afgørelser er i overensstemmelse med gældende ret, herunder Danmarks internationale forpligtelser.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Sagsfremstilling

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 samlever"

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.

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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 samlevende

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/samlevende.

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.

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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 samlevende 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 på 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.

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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 asylcentre 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.

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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.

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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 fem 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 tvivlsager 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.

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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; min anonymisering] 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; min anonymisering], 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; min anonymisering] 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-

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 samlever.

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

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

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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 parter 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 uproportionalt.

Styrelsen har i 4 konkrete sager om mindreårige ægtefæller med ægtefæller/samlevende 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/samlevende

Styrelsens beslutninger efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt., om asylansøgers 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 samlevende på forskellige asylcentre er foretaget i 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 anvisningen, 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, som kunne yde støtte til den forælder, som blev indkvarteret sammen med fællesbørnene.

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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 normale 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.

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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

Udlændinge-, integrations- og boligministeren uddybede instruksen på samråd (...) 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 samlevende på asylcentre, 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 af 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 børnene af relevante sundhedspersoner er godtgjort at være aldeles afhængig af, at forældrene begge bor sammen med børnene.

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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 indkvarterings sag på et hvilket som helst tidspunkt, og at myndighederne efter omstændighederne (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 asylansøgers indkvartering på asylcentre 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.

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.

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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.

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.

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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 'fyldstgørende 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

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

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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'.

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'.

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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 indkvarteringsager – 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 artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) om ret til familieliv mv. samt FN's 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.

Jeg henviser bl.a. til Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), kapitel 8 og 9, s. 291 ff., med yderligere henvisninger, herun-

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

der til Jens Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, nu 5. udgave (2009), s. 149 ff.

- For så vidt angår betydningen af Danmarks internationale forpligtelser – herunder EMRK artikel 8 – anfører ministeriet, at det 'klare udgangspunkt' er, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlevende på asylcentre, 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 samlevende, 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 artikel 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 artikel 8, stk. 1, antages at foreligge et beskyttet familieliv – kan begrunde et indgreb i dette, jf. artikel 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.

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

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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

...”

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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 om at få tilsendt 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.

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 fortolkning.

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

gen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevende på asylcentre.

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.

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.

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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 treugers 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 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

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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.

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.

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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.”

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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 foretog 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 samlivstvung, 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 indkvarteringsordningen, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 7. Der er således efter såvel

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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 indkvarteringsituation, herunder Udlændingestyrelsens ønske om en mere effektiv udnyttelse af centerkapaciteten. Hertil kommer, at alminde-

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

lige 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 til 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 udsendelses-samarbejdet 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.

[...]

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

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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 betænkingsperiode, 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.

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 asylcentre, ligesom der i forhold til indkvartere-

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

ring 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 instruksens af 10. februar 2016 efter ministeriets opfattelse var lovlig.

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

Ministeriet skal samtidig bemærke, at instruksens 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 asylcentre.

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 mellem 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.

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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 asylcentre 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 (...), 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 er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark. Retningslinjerne vedlægges til ombudsmandens orientering ligesom de den

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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 fem 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 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.
- 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.

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

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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.

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

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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 samlevende på asylcentre 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 samlevende.

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

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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 asylcentre (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 [medio juli], hvorefter de blev indkvarteret i Center X på separate værelser. [To dage senere] blev den mindreårige kvinde indkvarteret på Børnecenter Y, mens manden blev indkvarteret i Center Z. 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 x. august 1998, og at hun således den x. august 2016 ville fylde 18 år. Den x. august 2016 blev parret, i forlængelse af varsling af flytning [fire dage tidligere], indkvarteret sammen i Center Æ.

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

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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 hjemmelig 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 tilfælde har deltaget to medarbejdere fra Kontoret for indkvarteringsvilkår, er spørgetemaet fra partshøringen gennemgået i detaljer, således at alle aspekter af partshøringen er blevet grundigt belyst.

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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 samlevende. Jeg har endvidere modtaget 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.

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

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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.

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

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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. fra iværksættelsen af den adskilte indkvartering til afgørelsestidspunktet i genoptagelsessagen). I visse af disse sager var udfaldet af afgørelses-sagen, 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 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.

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

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 samleverer på asylcentrene.

Den 1. februar 2017 sendte jeg Udlændinge- og Integrationsministeriet et udkast til redegørelse og sagsfremstilling med bilag.

I brev af 3. februar 2017 anførte ministeriet bl.a. følgende:

”Udlændinge- og Integrationsministeriet tager ombudsmandens udkast til redegørelse til efterretning.

Ministeriet har samtidig noteret sig, at ombudsmanden lægger 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.

Endvidere har ministeriet noteret sig, at ombudsmanden er opmærksom på, at det efter ministeriets oplysninger samtidig blev antaget, at der ville

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

være tilfælde, hvor der af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser skulle gøres undtagelse fra instruksen.

Ombudsmanden henviser også til ministeriets vejledning af 12. december 2017 [rettelig 2016; min bemærkning], hvor der ligeledes peges 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. Ministeriet har noteret sig, at ombudsmanden overordnet er enig i notatets beskrivelse af Danmarks internationale forpligtelser.

Endelig har ministeriet noteret sig, at det er indgået i ombudsmandens vurdering, at Udlændingestyrelsen i et antal sager (6) efter en konkret vurdering af den enkelte sag ikke på noget tidspunkt har adskilt parret i henhold til den generelle instruks mod parrets eget ønske.”

Den 2. februar 2017 gjorde Udlændinge- og Integrationsministeriet mig bekendt med forslag til folketingsbeslutning nr. B 38 om indkvartering af mindreårige asylansøgere, der blev fremsat den 15. december 2016.

På den baggrund skrev jeg den 6. februar 2017 bl.a. følgende til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg:

”1. Den 11. maj 2016 indledte jeg af egen drift en undersøgelse over for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (nu Udlændinge- og Integrationsministeriet) vedrørende instruks af 10. februar 2016 om adskilt indkvartering af mindreårige gifte eller samlevende asylansøgere.

Den 1. februar 2017 sendte jeg et udkast til redegørelse i sagen til ministeriet. Det skete, med henblik på at ministeriet kunne fremkomme med eventuelle bemærkninger til udkastet, inden jeg afgiver endelig redegørelse.

Det fremgår af udkastet til redegørelse, at instruksen af 10. februar 2016 efter min vurdering var ulovlig, og at ministeriets fremgangsmåde i sagen efter min opfattelse er særdeles kritisabel.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved brev af 3. februar 2017 meddelt mig, at ministeriet tager mit udkast til redegørelse til efterretning.

2. Jeg er derfor for så vidt klar til at afgive endelig redegørelse i sagen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har imidlertid den 2. februar 2017 gjort mig bekendt med forslag til folketingsbeslutning nr. B 38 om ind-

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

kvartering af mindreårige asylansøgere, der blev fremsat den 15. december 2016.

Efter beslutningsforslaget skal Folketinget pålægge regeringen hurtigst muligt at sikre, at der oprettes en retstilstand, hvorefter ingen mindreårige asylansøgere indkvarteres med en eventuel ægtefælle eller samlever. Det fremgår bl.a. af bemærkningerne til forslaget, at forslagsstillerne er uenige i, at det i visse situationer kan være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og FN's Børnekonvention at adskille barnebrude fra deres ægtefæller eller samlever.

Forslaget skal efter det oplyste førstebehandles af Folketinget den 7. februar 2017.

3. Folketinget er ikke omfattet af ombudsmandens kompetence (§ 7, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Derfor kan jeg ikke bedømme forhold, som Folketinget eller et af Folketingets udvalg har taget stilling til.

I lyset heraf finder jeg det rigtigst at lade min endelige redegørelse afvente, om Folketinget under behandlingen af det nævnte beslutningsforslag tager egentlig stilling til spørgsmål, som er omfattet af min undersøgelse.”

Jeg underrettede samtidig Folketingets Retsudvalg om min beslutning.

Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg afgav betænkning over beslutningsforslaget den 28. februar 2017. Forslaget var herefter til 2. behandling i Folketinget den 14. marts 2017, hvor forslaget blev forkastet.

Samme dag – den 14. marts 2017 – skrev jeg til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg, at jeg efter en gennemgang af Folketingets behandling af beslutningsforslaget mente at kunne konstatere, at Folketinget ikke havde taget egentlig stilling til spørgsmål, som var omfattet af min undersøgelse.

Jeg skrev også, at jeg på den baggrund forventede at genoptage min undersøgelse af sagen og afgive endelig redegørelse inden udgangen af uge 12, og at jeg naturligvis stod til rådighed, hvis dette måtte give udvalget anledning til bemærkninger.

Jeg hørte ikke nærmere fra udvalget i den anledning.

Den 23. marts 2017 afgav jeg min endelige redegørelse i sagen.

Den 2. maj 2017 skrev Udlændinge- og Integrationsministeriet til mig, at ministeriet havde noteret sig, at der ikke var foretaget ændringer i forhold til det

BILAG 1 – SAGSFREMSTILLING

udkast til redegørelse, som jeg den 1. februar 2017 havde fremsendt til ministeriet. Ministeriet kunne således henholde sig til sit svar af 3. februar 2017 i relation til den del af min henvendelse, som vedrørte fremsendelsen af den endelige redegørelse.

BILAG 2 – UDLÆNDINGE- OG INTEGRATIONSMINISTERIETS NOTAT AF 12. DECEMBER 2016

Udlændinge- og Integrationsministeriets notat af 12. december 2016 om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samleverer på asylcentre har følgende ordlyd:

”Notat om fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i sager om Udlændingestyrelsens indkvartering af mindreårige ægtefæller og samleverer på asylcentre

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Generelt om indkvarteringsordningen
 - 2.1 Tidspunktet for vurderingen i henhold til Danmarks internationale forpligtelser
 - 2.2 Indkvarteringsordningen i hovedtræk
3. Rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller og samleverer på asylcentre
 - 3.1 Retsgrundlag
 - 3.1.1 Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8
 - 3.1.1.1 Den beskyttede personkreds
 - 3.1.1.2 De beskyttede rettigheder
 - 3.1.2 FN's Konvention om barnets rettigheder
 - 3.1.3 Anden (national) regulering vedr. tvangsægteskaber mv.
 - 3.2 Indkvarteringsordningens udgangspunkt
 - 3.3 Vedrørende afvejningen i de konkrete sager – vægtningen af udvalgte momenter
 - 3.3.1 Parternes alder
 - 3.3.2 Tvangselementet
 - 3.3.3 Graviditet
 - 3.3.4 Børn
 - 3.3.5 Helbreds- og trivselsmæssige forhold
 - 3.3.6 Danske myndigheders godkendelse/anerkendelse af ægteskabet

1. Indledning

Dette notat omhandler en række generelle fortolkningsspørgsmål vedrørende rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i sager om indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark. Denne indkvartering forestås af Udlændingestyrelsen i samarbejde med indkvarteringsoperatørerne på asylcentre.

Notatet er udarbejdet i anledning af, at udlændinge- og integrationsministeren den 10. februar 2016 instruerede Udlændingestyrelsen om, at mindreårige under 18 år fremover ikke skulle indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever (herefter 'indkvarteringsinstruksen').

Notatet skal ses i sammenhæng med de retningslinjer, som Udlændingestyrelsen har udstedt til indkvarteringsoperatørerne den 1. juli 2016, for indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark. Disse retningslinjer redegør nærmere for den praktiske fremgangsmåde i forbindelse med indkvarteringen og for indkvarteringsforholdene for eventuelt adskilte ægtefæller og samlevere.

2. Generelt om indkvarteringsordningen

2.1 Tidspunktet for vurderingen i henhold til Danmarks internationale forpligtelser

Det fremgår af udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt., at Udlændingestyrelsen træffer bestemmelse om indkvarteringen af asylansøgere.

Beslutningen om asylansøgers indkvartering på asylcentre efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt., har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed. Der henvises herved til de specielle bemærkninger til § 42 a, stk. 7, i lovforslag nr. L 130 af 30. januar 2013 (bemærkningerne til § 1, nr. 15).

Hvis en asylansøger ikke efterkommer Udlændingestyrelsens anvisning af indkvarteringssted, kan Udlændingestyrelsen træffe afgørelse om påbud om flytning efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt.

Udlændingestyrelsen kan således i sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere træffe afgørelse om påbud efter 3. pkt., hvis parret ikke efterkommer Udlændingestyrelsens indkvarteringsanvisning.

BILAG 2 – UDLÆNDINGE- OG INTEGRATIONSMINISTERIETS NOTAT AF 12. DECEMBER 2016

Udlændingestyrelsen kan endvidere træffe afgørelse om påbud efter 3. pkt. i de sager, hvor parterne ved første indkvartering efterkommer anvisningen om separat indkvartering, men ikke ønsker denne separate indkvartering. Det bemærkes herved, at det forudsætter et helt utvivlsomt grundlag – vurderet under behørig hensyntagen til parternes situation – at antage, at et par selv ønsker separat indkvartering, og at parterne skal gøres bekendt med muligheden for at få truffet afgørelse om spørgsmålet, herunder med inddragelse af hensynet til Danmarks internationale forpligtelser.

Et påbud efter 3. pkt. udgør en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvilket indebærer, at forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring skal iagttages, jf. herom ligeledes de specielle bemærkninger til bestemmelsen (§ 1, nr. 15) i lovforslag nr. L 130 af 30. januar 2013.

Udlændingestyrelsen skal i alle sager, hvor der træffes afgørelse om et sådant påbud efter 3. pkt., vurdere, om Danmarks internationale forpligtelser er til hinder for, at der meddeles påbud om separat indkvartering. Det er denne vurdering efter 3. pkt. af, hvornår Udlændingestyrelsen kan træffe afgørelse om adskilt indkvartering af et par mod parternes ønske, som notatet omhandler.

Som udgangspunkt vil par, hvor den ene er mindreårig, blive indkvarteret separat, i perioden indtil denne afgørelse efter 3. pkt. træffes. Det beror på hensynet til at sikre, at den mindreårige ikke udsættes for tvang under den indledningsvise indkvartering i asylsystemet, hvor Udlændingestyrelsen endnu ikke har haft mulighed for at vurdere, om samlivet er frivilligt.

Udlændingestyrelsen skal dog allerede ved den første indkvartering vurdere, om der foreligger helt særlige omstændigheder, der tilsiger, at parret allerede ved ankomsten skal indkvarteres sammen. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis parret har børn og den mindreårige på grund af f.eks. et handicap er klart afhængig af den myndige partners pasning og pleje og bistand til at drage omsorg for parrets børn. Et andet eksempel kan være tilfælde, hvor parret har børn, forældrene er traumatiserede, og relevante fagpersoner vurderer, at den fortsatte forældreevne og omsorg over for børnene er aldeles afhængig af, at begge forældre bor sammen med børnene, også under den indledningsvise indkvartering.

Endvidere skal Udlændingestyrelsen træffe en afgørelse efter 3. pkt. hurtigst muligt under hensyntagen til intensiteten af indgrebet og til, at asylansøgere udgør en særligt sårbar gruppe.

BILAG 2 – UDLÆNDINGE- OG INTEGRATIONSMINISTERIETS NOTAT AF 12. DECEMBER 2016

2.2 Indkvarteringsordningen i hovedtræk

Efter indkvarteringsinstruksen kan der ikke ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlevere på asylcentre, hvis den ene eller begge parter er under 15 år. Det bemærkes herved, at den seksuelle lavalder i Danmark er 15 år.

Indkvarteringsinstruksen indebærer endvidere, at udgangspunktet for indkvarteringsordningen er, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlevere på asylcentre, hvis den ene eller begge parter er under 18 år (jf. dog pkt. 2.2 i Udlændingestyrelsens retningslinjer vedrørende indkvartering på samme modtagecenter for uledsagede mindreårige i tilfælde, hvor begge ægtefæller/samlevere er mindreårige).

Udlændingestyrelsen skal dog i hver enkelt sag om indkvartering af mindreårige ægtefæller eller samlevere, hvor ingen af parterne er under 15 år, foretage en konkret vurdering af, hvorvidt det på baggrund af sagens samlede omstændigheder er sagligt og proportionalt – bl.a. ud fra hensynet til den mindreårige ægtefælle/samlever og eventuelle børn, jf. pkt. 3.3.4 – at meddele påbud om separat indkvartering. Endvidere må et sådant påbud alene opretholdes, så længe det er foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser.

Finder Udlændingestyrelsen efter en konkret og individuel vurdering, at det vil være i strid med FN's konvention om barnets rettigheder eller Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 at indkvartere parterne hver for sig – eller at opretholde en sådan indkvartering – skal myndighederne således indkvartere parret sammen.

Under pkt. 3 redegøres generelt for fortolkningen af rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i relation til sager om indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark. Under pkt. 3.1 redegøres generelt for det relevante retsgrundlag, og under pkt. 3.2-3.3 redegøres for fortolkningen af Danmarks internationale forpligtelser i den nævnte sagstype.

3. Rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i sager om indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlevere på asylcentre

3.1 Retsgrundlag

Det er navnlig FN's konvention om barnets rettigheder (FN's børnekonvention) og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8, som er relevante for vurderingen af, om Danmarks internationale forpligtelser er til hinder for i en konkret sag at indkvartere en mindre-

BILAG 2 – UDLÆNDINGE- OG INTEGRATIONSMINISTERIETS NOTAT AF 12. DECEMBER 2016

årig ægtefælle eller samlever adskilt fra sin ægtefælle eller samlever på et asylcenter. I pkt. 3.1.1 og 3.1.2 er redegjort overordnet for udvalgte retlige spørgsmål forbundet hermed.

Der er en række yderligere internationale instrumenter, der også er relevante for de spørgsmål, som indkvarteringsordningen rejser. Bl.a. kan det nævnes, at princippet om, at ægteskaber skal indgås frivilligt, er anerkendt i en række internationale konventioner, jf. f.eks. artikel 1 i FN's konvention om samtykke til ægteskab, mindstealder for ægteskab og registrering af ægteskaber, artikel 16 i verdenserklæringen om menneskerettigheder, artikel 23, stk. 3, i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, artikel 10, stk. 1, i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og artikel 16, stk. 1, i FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder. Endvidere kan det nævnes, at en række internationale retsakter anbefaler, at ægteskabsalderen fastsættes til 18 år, jf. f.eks. Europarådets resolution 1468 (2005).

Disse øvrige retsakter vurderes ikke at give en bredere beskyttelse af barnets tarv og af familielivet end den, som følger af FN's børnekonvention og af EMRK artikel 8 som fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og behandles ikke nærmere i dette notat.

3.1.1 Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8

Efter EMRK artikel 8, stk. 1, har enhver ret til respekt for bl.a. sit privatliv og familieliv. Det følger endvidere af artikel 8, stk. 2, at ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre 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 rettigheder eller friheder.

Kravet om, at et indgreb skal være nødvendigt i et demokratisk samfund indebærer, at indgrebet skal modsvare et presserende socialt behov, og at indgrebet er proportionalt – dvs. rimeligt og egnet – i forhold til det forfulgte anerkendelsesværdige formål.

Det betyder bl.a., 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.

Medlemsstaterne har efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis en vis skønsmargin i relation til EMRK artikel 8, når de skal foretage en afvejning af modstående hensyn. Skønsmarginen fastlægges

konkret fra sag til sag og beror bl.a. på indgrebets baggrund, karakter og intensitet. Der henvises herom til Kjølbro, Jon Fridrik, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere*, 3. udgave, s. 600.

3.1.1.1 Den beskyttede personkreds

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende familiebegrebet i artikel 8's forstand er omfangsrig og domstolens fortolkning af familiebegrebet dynamisk.

Udgangspunktet for afgrænsningen af familiebegrebet i artikel 8 er den i den europæiske tradition almindelige kernefamilie (som defineret i moderne familiepraksis), dvs. bl.a. ægtefæller og faste samlevende og deres mindreårige fællesbørn, børn af tidligere eller senere ægteskaber/samlivsforhold, børn født uden for ægteskab og adoptivbørn, jf. herom også *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer*, 3. udgave, s. 706.

For *ugifte samlevende* skal der efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis foretages en konkret vurdering af, om parrets forhold udgør et familieliv i EMRK artikel 8's forstand. Ved denne vurdering skal der blandt andet lægges vægt på, om parret er samlevende, varigheden af forholdet, og om parret har fået børn eller på anden måde udtrykt en forpligtelse over for hinanden, jf. f.eks. *Van der Heijden mod Nederlandene*, dom af 3. april 2012. Det er som udgangspunkt en betingelse, at parret er samlevende, men der er eksempler på, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fraveget denne betingelse i sager, hvor et par gennem en længere årrække har haft et fast forhold uden at være samlevende og i denne periode fået børn sammen.

I forhold til ægteskaber indgået af mindreårige bemærkes, at det ikke efter ordlyden af EMRK artikel 8 er en betingelse for anerkendelse af parternes familieliv, at parterne var myndige ved ægteskabets indgåelse¹. På den anden side fremgår det af præmis 44 i *Z. H. og R. H. mod Schweiz* (appl. No. 60119/12), dom af 8. december 2015, at EMRK artikel 8 ikke kan fortolkes således, at medlemsstaterne er forpligtede til at anerkende ægteskaber, der er indgået af en 14-årig.

¹ Sml. EMRK artikel 12 om retten til bl.a. at indgå ægteskab. Artikel 12 overlader det til medlemsstaterne at fastsætte aldersgrænser for at blive gift, idet artikel 12 dog samtidig henviser til "giftefærdige mænd og kvinder". Artikel 12 antages at kræve, at der er en naturlig sammenhæng mellem aldersgrænsen og den "giftefærdige alder", jf. *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer*, 3. udgave, s. 926. Bestemmelsen skal muligt fortolkes i lyset af FN's Menneskerettighedserklærings artikel 16, der henviser til myndighedsalderen, *ibid.*

Endvidere bemærkes, at der ikke foreligger et beskyttelsesværdigt familieliv, hvis der er tale om et tvangsægteskab eller tvangssamliv.

3.1.1.2 De beskyttede rettigheder

Ifølge praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol omfatter retten til et familieliv retten til at opretholde et eksisterende familieliv, f.eks. ved at staten undlader at udvise et familiemedlem, samt i visse situationer statens positive forpligtelse til at tilvejebringe de nødvendige forudsætninger for at udøve et familieliv, f.eks. ved at staten giver et familiemedlem opholdstilladelse. Medlemsstaterne har dog en relativt bred skønsmargin i denne henseende.

Statens forpligtelser i relation til familieliv er primært negative. Konventionsbeskyttelsen beskytter således først og fremmest mod adskillelse af familier, der allerede eksisterer som enhed og faktisk udøver familieliv, jf. herom *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer*, 3. udgave, s. 740. Grænsen mellem statens positive og negative forpligtelser er dog ikke skarp, og klassificeringen er ikke nødvendigvis afgørende, jf. s. 741.

Retten til respekt for familielivet forbyder som udgangspunkt fysisk adskillelse af familiemedlemmer imod deres vilje. Dette gælder også under indkvarteringen i asylsystemet.

3.1.2 FN's Konvention om barnets rettigheder

I præambelen til FN's konvention om barnets rettigheder (FN's børnekonvention) anføres det, at familien – som den grundlæggende enhed i samfundet og naturlige ramme for alle sine medlemmers og særligt børns vækst og trivsel – bør gives den nødvendige beskyttelse og hjælp, og at barnet med henblik på fuld og harmonisk udvikling af sin personlighed bør vokse op i et familiemiljø.

Efter artikel 1 i FN's børnekonvention forstås ved et barn ethvert menneske under 18 år, medmindre barnet bliver myndigt tidligere efter den lov, der gælder for barnet.

Det grundlæggende hensyn til barnets tarv fastslås i artikel 3, stk. 1, i FN's børnekonvention, hvorefter barnets tarv i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for social velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal komme i første række.

Efter artikel 9, stk. 1, i FN's børnekonvention, skal deltagerstaterne sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre mod deres vilje, undtagen når kompetente myndigheder, hvis afgørelser er undergivet retlig prøvelse, i

BILAG 2 – UDLÆNDINGE- OG INTEGRATIONSMINISTERIETS NOTAT AF 12. DECEMBER 2016

overensstemmelse med gældende lov og praksis bestemmer, at en sådan adskillelse er nødvendig af hensyn til barnets tarv.

Efter artikel 9, stk. 3, i FN's børnekonvention, skal deltagerstaterne respektere retten for et barn, der er adskilt fra den ene eller begge forældre, til at opretholde regelmæssig personlig forbindelse og direkte kontakt med begge forældre, undtagen hvis dette strider mod barnets tarv.

Efter artikel 12, stk. 1, i FN's børnekonvention har et barn, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, retten til frit at udtrykke disse synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet. Barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed.

Efter artikel 18, stk. 1, i FN's børnekonvention, skal deltagerstaterne bestræbe sig på at sikre anerkendelse af princippet om, at begge forældre har fælles ansvar for barnets opdragelse og udvikling.

Efter artikel 19 i FN's børnekonvention skal deltagerstaterne træffe alle passende lovgivningsmæssige, administrative, sociale og uddannelsesmæssige forholdsregler til beskyttelse af barnet mod alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbrug, vanrøgt eller forsømmelig behandling, mishandling eller udnyttelse, herunder seksuel misbrug, medens barnet er i forældrenes, værgens eller andre personers varetægt.

Der er i tilknytning til FN's børnekonvention etableret en Børnekomité, som bl.a. har udarbejdet flere såkaldte generelle bemærkninger ('general comments') vedrørende fortolkningen og anvendelsen af konventionens artikler.

Der er således udarbejdet bl.a. generelle bemærkninger nr. 14 af 29. maj 2013 om hensynet til barnets tarv efter FN's børnekonventions artikel 3, stk. 1.

Det fremgår af de generelle bemærkninger nr. 6 af 1. september 2005 (behandlingen af uledsagede mindreårige og adskilte børn uden for deres oprindelsesland), at der ved 'et barn som beskrevet i artikel 1 i konventionen' skal forstås 'ethvert menneske under 18 år, medmindre barnet bliver myndigt tidligere efter den lov, der gælder for barnet'. Endvidere fremgår det, at dette betyder, at regulering vedrørende børn inden for statens territorium ikke kan definere et barn på en måde, som afviger fra de normer, der afgør myndighedsalderen i det pågældende land, jf. bemærkningernes pkt. 9.

BILAG 2 – UDLÆNDINGE- OG INTEGRATIONSMINISTERIETS NOTAT AF 12. DECEMBER 2016

Det fremgår af de generelle bemærkninger nr. 14 af 29. maj 2013 (barnets tarv), at bestemmelsen i FN's børnekonventions artikel 3, stk. 1, om, at der i alle spørgsmål vedrørende børn først og fremmest skal tages hensyn til barnets tarv, betyder bl.a., at barnets tarv skal indgå med særlig prioriteret vægt og ikke blot være ét blandt mange hensyn, der indgår i myndighedernes overvejelser. Herudover anføres det, at bestemmelsen efter komitéens opfattelse indebærer, at det af en afgørelse udtrykkeligt skal fremgå, hvorledes hensynet til barnets tarv er blevet vægtet over for modsatrettede hensyn, jf. nærmere herom bemærkningernes punkt 6 og 97. Endvidere fremgår det, at staterne i sager om adskillelse af børn fra deres forældre – hvis det er muligt – skal sikre, at barnets og familiens situation har været vurderet af fagpersoner, og at barnets tarv ikke kan varretages ved andre løsninger. Det fremgår også, at staterne i de sager, hvor der sker adskillelse af forældre og børn, skal sikre, at barnet bevarer forholdet til sine forældre og familie.

Det fremgår endvidere af de generelle bemærkninger nr. 4 fra 1. juli 2003 (Børn og unges sundhed og udvikling i relation til FN's børnekonvention), at det anbefales, at ægteskabsalderen generelt er 18 år². Det bemærkes herved også, at FN har opstillet et udviklingsmål, hvorefter tvangs- og børneægteskaber skal være afskaffet i 2030³.

² Der henvises til afsnit 20 i de generelle bemærkninger, der har følgende ordlyd: *“The Committee is concerned that early marriage and pregnancy are a significant factor for health problems related to sexual and reproductive health, including HIV/AIDS. Both the legal minimum age and actual age of marriage, particularly for girls, is still very low in several States parties. This entails also non-health related concerns; married children, especially girls, are often obliged to leave the education system and marginalized from social activities. Further, in some States parties married children, are legally considered as adults, even when marriage takes place before 18 years old, depriving them from all special protection measures they are entitled under the Convention. The Committee strongly recommends States Parties to review and, where necessary, reform legislation and practice to increase the minimum age for marriage with and without parental consent to 18 years, for both girls and boys. (see for a similar recommendation General Comment 21 (1994) of the Committee for the Elimination of Discrimination against Women)”*.

³ Endvidere fremgår følgende af en fælles generel anbefaling (nr. 31) fra Komitéen til afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder (CEDAW)/ generel bemærkning (nr. 18) fra Børnekomitéen vedrørende skadelige normer (“harmful practices”) af 14. november 2014: *“20. Child marriage, also referred to as early marriage, is any marriage where at least one of the parties is under 18 years of age. The overwhelming majority of child marriages, both formal and informal, involve girls, although at times their spouses are also under 18 years of age. A child marriage is considered to be a form of forced marriage, given that one and/or both parties have not expressed full, free and informed consent. As a matter of respecting the child's evolving capacities and autonomy in making decisions that affect her or his life, a marriage of a mature, capable child below 18 years of age may be allowed in exceptional circumstances,*

De generelle bemærkninger fra Børnekomitéen afspejler komitéens opfattelse af retstilstanden på området og er ikke retligt bindende for delta-gerstaterne.

3.1.3 Anden (national) regulering vedr. tvangsægteskaber mv.

Rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser skal, inden for den skønsmargin, som er overladt medlemsstaterne, fastlægges ved inddragelse af såvel nationale som internationale retskilder.

Dansk ret indeholder regler vedrørende bl.a. seksuel lavalder, alderskrav ved indgåelse af ægteskab mv. De standarder og vurderingstemaer, som fremgår af disse regler, er relevante ved vurderingen af, om der inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser kan ske separat indkvartering af et par, hvor den ene eller begge parter er mindreårig.

Af relevante regler kan bl.a. nævnes straffelovens § 222 (den seksuelle lavalder) og straffelovens § 260 (ulovlig tvang, herunder tvangsægteskaber). Der kan endvidere nævnes praksis om indgåelse af ægteskab, herunder om dispensation fra alderskravet, og praksis om anerkendelse af ægteskab, jf. herom bl.a. ægteskabslovens § 1 a og § 11 a og vejledning nr. 9246 af 18. marts 2016 om behandling af ægteskabssager. Endvidere kan det nævnes, at det fremgår af udlændingelovens § 9, stk. 8, 1. pkt., at der ikke, medmindre ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, afgørende taler derfor, kan meddeles ægtefællesammenføring efter § 9, såfremt det må anses for tvivlsomt, om ægteskabet er indgået eller samlivsforholdet er etableret efter begge parters eget ønske. Af § 9, stk. 8, 2. pkt. fremgår endvidere en formodningsregel vedrørende ægteskaber indgået af nært beslægtede.

Reglernes betydning for fastlæggelsen af indkvarteringsinstruksens rækkevidde omtales under pkt. 3.3, som vedrører de generelle rammer for indkvarteringsordningen.

3.2 Indkvarteringsordningens udgangspunkt

1. Udgangspunktet efter EMRK artikel 8 er, at der ikke må gøres indgreb i udøvelsen af familielivet. Der kan dog gøres indgreb i familielivet, såfremt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund bl.a. for at forebygge forbrydelse, for at beskytte sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder eller friheder.

provided that the child is at least 16 years of age and that such decisions are made by a judge based on legitimate exceptional grounds defined by law and on the evidence of maturity, without deference to culture and tradition.”

BILAG 2 – UDLÆNDINGE- OG INTEGRATIONSMINISTERIETS NOTAT AF 12. DECEMBER 2016

EMRK artikel 8 finder som nævnt alene anvendelse, hvis der foreligger et beskyttelsesværdigt familieliv i artikel 8's forstand (mens FN's børnekonvention kan være relevant også uden for disse tilfælde, jf. f.eks. pkt. 3.3.4).

Der skal således i alle tilfælde foretages en vurdering af, om et sådant beskyttelsesværdigt familieliv foreligger, jf. herom pkt. 3.1.1.1 ovenfor. Som eksempel på tilfælde, hvor der ikke nødvendigvis foreligger et sådant beskyttelsesværdigt familieliv, kan nævnes den situation, at et par alene har kendt hinanden kort tid forud for ankomsten til Danmark. Endvidere anses et ægteskab som nævnt normalt ikke for omfattet af retten til respekt for familielivet, hvis ægteskabet er indgået under tvang.

I de tilfælde, hvor parternes forhold udgør et familieliv i EMRK artikel 8's forstand, vil et pålæg om separat indkvartering i asylsystemet have en sådan intensitet, at det udgør et indgreb i familielivet. Det er denne situation, som det følgende omhandler. Der skal i disse tilfælde foretages en konkret vurdering af, om det på baggrund af sagens samlede omstændigheder er sagligt og proportionalt at meddele pålæg om separat indkvartering, eller om parterne skal indkvarteres sammen.

Som nævnt under pkt. 3.1.1 har medlemsstaterne efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis en vis skønsmargin i relation til EMRK artikel 8, når de skal foretage en afvejning af modstående hensyn.

Det er ministeriets vurdering, at der ved fastlæggelsen af medlemsstaternes skønsmargin i den situation, som notatet omhandler, *på den ene side* skal lægges vægt på, at adskillelse af en familie er et alvorligt indgreb, men *på den anden side* skal lægges vægt på, at den separate indkvarteringsordning varetager navnlig hensynet til barnets tarv (beskyttelsen af den mindreårige), samt at den separate indkvartering er af mere begrænset varighed og ledsaget af bl.a. adgang til regelmæssigt besøg mv.

Det forudsættes, *at* der i hver enkelt sag træffes afgørelse på baggrund af en konkret vurdering, som er foretaget på et tilstrækkeligt oplyst grundlag og under afvejning af de relevante hensyn, *at* adskillelsen er af begrænset varighed, *at* myndighederne gennemfører indkvarteringsafgørelsen under behørig hensyntagen til familielivets fortsatte eksistens, herunder ved myndighedernes understøttelse af regelmæssige besøg og efter omstændighederne regelmæssige revurderinger af indkvarteringsafgørelsen mv., samt *at* myndighederne understøtter hensynene bag adskillelsen ved relevante tiltag rettet mod de mindreårige.

BILAG 2 – UDLÆNDINGE- OG INTEGRATIONSMINISTERIETS NOTAT AF 12. DECEMBER 2016

2. Det er relevant og sagligt at varetage hensynet til barnets tarv mv. ved separat indkvartering af mindreårige ægtefæller og samlever, og det indgreb i familielivet, som en separat indkvartering medfører, må i almindelighed anses for at være proportionalt til varetagelsen heraf.

I relation til *saglighedsaspektet* bemærkes, at det primære formål med en separat indkvartering af mindreårige ægtefæller eller samlever er at sikre, at indkvarteringen i asylsystemet ikke bidrager til at fastholde en mindreårig i et tvangsægteskab eller tvangssamliv, samt – ud fra hensynet til, at samtykke til ægteskab o.lign. meddeles af personer, som er tilstrækkeligt modne og forstår betydningen af dispositionen – at give den mindreårige en betænkingsperiode, hvor den mindreårige har rammerne for at overveje, om ægteskabet eller samlivet er frivilligt og udtryk for den mindreåriges egne ønsker. Det bagvedliggende hensyn er hensynet til *barnets tarv*.

Herved bemærkes, 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, og for myndighedsalderen i Danmark.

Den separate indkvartering varetager endvidere 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 samlivstvang. Dette hensyn er overlappende med hensynet til barnets tarv.

Hensynene til at beskytte den mindreåriges rettigheder og til at forebygge forbrydelser er saglige hensyn i henhold til artikel 8, stk. 2, i EMRK, jf. pkt. 3.1.1 ovenfor.

I relation til *proportionalitetsaspektet* bemærkes indledningsvist, at indkvarteringsordningen er ledsaget af tiltag, som er med til at understøtte formålet med adskillelsen og dermed at sikre, at indgrebet er egnet til at opnå det tilsigtede formål.

Efter den nuværende ordning skal nyankomne asylansøgere over 18 år således bl.a. deltage i et asylansøgerkursus på modtagecentret, som skal give et helt indledende kendskab til bl.a. danske kultur- og samfundsforhold. Der gives herunder særskilt undervisning i seksualmoral, ligestilling og kvinders og minoriteters rettigheder. Nyankomne asylansøgere på 17 år får endvidere tilbud herom.

Endvidere vejleder Udlændingestyrelsen i forbindelse med partshøring i konkrete sager om indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har

BILAG 2 – UDLÆNDINGE- OG INTEGRATIONSMINISTERIETS NOTAT AF 12. DECEMBER 2016

indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark, om, hvad et tvangsægteskab er, og om at tvangsægteskaber er ulovlige i Danmark. Udlændingestyrelsen vejleder endvidere om, at der findes tilbud om rådgivning, konfliktmægling, psykologhjælp, mulighed for at ringe til en hotline mv. for unge mænd og kvinder, der oplever at blive udsat for tvangsægteskab, social kontrol, trusler, vold mv., hvis de sætter sig imod familiens ønsker om, hvordan de skal leve deres liv. Udlændingestyrelsen opfordrer desuden parterne til at kontakte styrelsen eller personalet på indkvarteringsstedet, hvis der er tale om tilbud, som de ønsker at gøre brug af.

Udlændingestyrelsen vil endvidere i sager om indkvartering af mindreårige asylansøgere, som har indgået ægteskab eller er samlevende med en person, som opholder sig i Danmark, gøre operatørerne særskilt opmærksomme på sagerne og bede operatørerne om at tage stilling til, om der er grundlag for at give de pågældende ekstra tilbud i form af f.eks. psykologsamtaler og samtaler med en socialrådgiver med henblik på at styrke den mindreåriges forståelse af sin situation.

I relation til proportionalitetsaspektet bemærkes det endvidere, at parterne – i de tilfælde, hvor de meddeles påbud om separat indkvartering – som udgangspunkt skal indkvarteres på asylcentre relativt tæt på hinanden og have adgang til regelmæssige besøg (med myndighedernes økonomiske bistand) og anden kontakt. Der henvises herved til Udlændingestyrelsens retningslinjer pkt. 2.1.1-2.1.2.

Yderligere bemærkes det, at en separat indkvartering alene må opretholdes, så længe den er forenelig med Danmarks internationale forpligtelser.

Det bemærkes i den forbindelse også, at varigheden af adskillelsen indgår som et selvstændigt moment i vurderingen af, om en separat indkvartering (fortsat) er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, idet intensiteten af indgrebet forøges, og vægten af hensynet til at give den mindreårige en betænkingsperiode alt andet lige formindskes, når varigheden af adskillelsen bliver længere. Afhængigt af en sags konkrete omstændigheder – herunder varigheden af adskillelsen – kan hensynet til at give den mindreårige en betænkingsperiode således opføre sig som et særligt hensyn (eller indgrebet kan blive uproportionalt til varetagelsen af hensynet).

Hvis den separate indkvartering konkret måtte være af længere varighed, vil Udlændingestyrelsen derfor også have pligt til løbende at revurdere afgørelsen om den separate indkvartering. Det samme gælder, hvis kon-

BILAG 2 – UDLÆNDINGE- OG INTEGRATIONSMINISTERIETS NOTAT AF 12. DECEMBER 2016

krete grunde i øvrigt tilsiger, at afgørelsen revurderes løbende (se f.eks. pkt. 3.3.3).

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

Det er på den baggrund *udgangspunktet* for indkvarteringsordningen, at der ikke kan ske fælles indkvartering af ægtefæller og samlever på asylcentre, hvis den ene eller begge parter er under 18 år.

3. Uanset det generelle udgangspunkt for indkvarteringsordningen er vurderingen af, om der i de enkelte sager kan ske separat indkvartering, som anført altid en konkret og individuel vurdering.

Der skal således i hver enkelt sag om indkvartering af mindreårige ægtefæller eller samlever foretages en konkret vurdering af, om det på baggrund af sagens samlede omstændigheder er sagligt og proportionalt – bl.a. ud fra hensynet til barnets tarv – at meddele påbud om separat indkvartering. Den konkrete vurdering skal foretages på et tilstrækkeligt oplyst grundlag, hvor bl.a. kan indgå, 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, jf. nærmere herom pkt. 3.3.

Finder Udlændingestyrelsen efter en konkret og individuel vurdering, at det vil være i strid med EMRK artikel 8 eller FN's børnekonvention at indkvartere parterne hver for sig, skal myndighederne således indkvartere parret sammen.

Under pkt. 3.3 er redegjort nærmere for de retlige rammer for denne vurdering.

3.3 Vedrørende afvejningen i de konkrete sager – vægtningen af udvalgte momenter

Når Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om, hvorvidt en mindreårig asylansøger efter Danmarks internationale forpligtelser skal indkvarteres sammen med sin ægtefælle eller samlever, skal Udlændingestyrelsen som nævnt foretage en konkret vurdering af sagen, herunder med inddragelse af bl.a. FN's børnekonvention og EMRK artikel 8.

Danmarks internationale forpligtelser er til hinder for separat indkvartering af et par, hvis separat indkvartering i det konkrete tilfælde ikke er

BILAG 2 – UDLÆNDINGE- OG INTEGRATIONSMINISTERIETS NOTAT AF 12. DECEMBER 2016

saglig eller ikke er proportional med formålet med adskillelsen, herunder navnlig hensynet til at beskytte den mindreårige mod tvang.

Der skal således i alle tilfælde foretages en vurdering af, om adskillelsen af parterne konkret er saglig og står i rimeligt forhold til formålet med adskillelsen.

Det skal 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.

Nedenfor redegøres nærmere for betydningen af udvalgte momenter i vurderingen. Opregningen af momenter er ikke udtømmende.

Det bemærkes, at der en række steder er henvist til, at udtalelser fra relevante fagpersoner kan indgå ved vurderingen af de nævnte momenter i konkrete sager. Sådanne udtalelsers juridiske relevans må naturligvis – som i andre sagstyper – fastlægges konkret af Udlændingestyrelsen. Ved vurderingen af en udtalelses relevans og vægt kan bl.a. indgå, hvilket tema udtalelsen vedrører, og hvilken karakter oplysningerne i udtalelsen har. Endvidere må udtalelsen naturligvis vurderes i lyset af sagens øvrige oplysninger. Når der i de følgende afsnit henvises til betydningen af fagpersoners udtalelser, skal dette altså forstås i lyset heraf.

3.3.1 Parternes alder

Det primære formål med indkvarteringsinstruksen er varetagelsen af hensynet til den mindreåriges tarv, herunder navnlig at undgå fastholdelse af en mindreårig i et tvangsægteskab eller tvangssamliv.

Parternes alder – og aldersforskellen imellem parterne – kan være et væsentligt moment i vurderingen af, om der foreligger et tvangselement, jf. også nedenfor.

Disse faktorer er også relevante i forhold til hensynet til opretholdelsen af de retlige normer for samlivsforhold, som gælder i Danmark, og for hensynet til, at ægteskab mv. indgås af personer, som er tilstrækkeligt modne til at forstå betydningen af dispositionen, og som også ligger til grund for ordningen.

Parternes alder og indbyrdes aldersforskel skal derfor tillægges væsentlig betydning ved afgørelsen om indkvartering.

Der kan ikke gøres undtagelse fra udgangspunktet om separat indkvartering i tilfælde, hvor den ene ægtefælle/samlever er under 15 år og altså

BILAG 2 – UDLÆNDINGE- OG INTEGRATIONSMINISTERIETS NOTAT AF 12. DECEMBER 2016

under den seksuelle lavalder. Der henvises herved til straffelovens § 222 om den seksuelle lavalder og til pkt. 2.2 ovenfor.

Hvis den yngste af parterne er over 15 år, skal der i visse tilfælde gøres undtagelse. Det har i den forbindelse betydning, hvor tæt på myndighedsalderen den yngste part er, og hvor stor aldersforskellen på parterne er.

Der er tale om en samlet vurdering, hvor indgår bl.a. relevant fagpersonales observationer vedrørende den mindreåriges individuelle modenhed og udvikling.

Som eksempel på et tilfælde, hvor der normalt skal gøres undtagelse til hovedreglen om separat indkvartering, kan nævnes den situation, hvor der ikke er tungtvejende hensyn til den mindreåriges alder, der taler imod fælles indkvartering, parterne har børn sammen, og det må antages, at samlivet er frivilligt, jf. pkt. 3.3.2.

Som et andet eksempel på et tilfælde, hvor alderen og aldersforskellen mellem parterne har væsentlig betydning, og hvor der derfor normalt skal gøres undtagelse til hovedreglen om separat indkvartering, kan nævnes den situation, hvor den ene af parterne er 17 år og dermed tæt på myndighedsalderen, og den anden er under 20 år. Derimod vil en situation, hvor den ene part er 16 år og den anden part er over 30 år i almindelighed medføre, at der på grund af aldersforskellen mellem parterne skal ske en adskillelse.

Som et tredje eksempel på et tilfælde, hvor der normalt skal gøres undtagelse til hovedreglen om separat indkvartering, kan nævnes den situation, hvor der ikke er tungtvejende hensyn til den mindreåriges alder, der taler imod fælles indkvartering, det må antages, at samlivet er frivilligt, og hvor der er væsentlige helbreds- eller trivselsmæssige hensyn, der taler for fælles indkvartering, jf. pkt. 3.3.5.

3.3.2 *Tvangselementet*

1. Det indgår i vurderingen af, om et par skal indkvarteres sammen, om sagens oplysninger indikerer, at samlivet er etableret, henholdsvis ægteskabet indgået, under tvang eller utilbørligt pres.

Tvang og pres kan forekomme i forskellige grader og former, og dette notat tilsigter ikke udtømmende at beskrive alle relevante tilfælde.

Udgangspunktet for vurderingen af, om der foreligger et tvangselement, er i relation til indkvarteringsafgørelsen, om ægteskabet er indgået *efter*

BILAG 2 – UDLÆNDINGE- OG INTEGRATIONSMINISTERIETS NOTAT AF 12. DECEMBER 2016

begge parter ønske. I dette notat betegnes synonymt hermed, om ægteskabet er indgået *frivilligt*.

Denne definition tager udgangspunkt i det tidspunkt, hvor ægteskabet blev indgået eller samlivet etableret. Det bemærkes herved, at der kan være særlige grunde, der fører til, at det ikke er afgørende, at et ægteskab ikke er indgået (eller et samliv etableret) efter begge parter ønske. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der er forløbet flere år siden indgåelsen af ægteskabet, de pågældende har levet sammen i den mellemliggende periode, og det findes ubetænkeligt at lægge til grund, at begge parter ønsker at fortsætte samlivet. Et forhold, der oprindeligt blev indgået under tvang, kan således godt have udviklet sig til et frivilligt forhold (ligesom det modsatte naturligvis kan være tilfældet).

Det bemærkes endvidere, at arrangerede ægteskaber godt kan være indgået uden tvang, og at alene ægteskaber, der indgås og består mod eget ønske, eller i øvrigt består mod eget ønske, skal anses for tvangsægteskaber.

2. Vurderingen af, om ægteskabet/samlivet er frivilligt, kan ikke alene støttes på parternes egne forklaringer, og der skal derfor foretages en samlet vurdering på baggrund af alle de relevante oplysninger i sagen.

Det vil bl.a. indgå i denne vurdering, hvilken alder parterne har, hvor længe parret har kendt hinanden, og hvor længe parret har levet sammen (herunder inden indgåelse af et eventuelt ægteskab), samt, i relation til ægteskaber, hvor længe ægteskabet har været planlagt, hvilken alder parterne havde ved ægteskabets indgåelse, parternes slægtskab, og om ægteskabet er indgået med parternes familiers medvirken. Det vil ligeledes indgå i vurderingen, hvad parterne selv har oplyst om ægteskabet, og hvad relevante fagpersoner observerer og oplyser herom. Endvidere kan myndighedernes kendskab til de generelle kulturelle normer og normer for ægteskab i parternes hjemlande indgå som et blandt flere momenter i vurderingen, ligesom parternes personlige forhold, herunder arbejds- og uddannelsesmæssige forhold, kan indgå.

Hvis det på baggrund af de foreliggende oplysninger må antages, at ægteskabet/samlivet er frivilligt, skal dette indgå med betydelig vægt i den samlede afvejning. Det er dog ikke i sig selv afgørende for afgørelsen om indkvartering, at der ikke umiddelbart kan konstateres et element af tvang eller utilbørligt pres. Det skyldes, at indkvarteringsordningen også varetager hensynet til at give den mindreårige en betænkingsperiode samt til beskyttelsen af de retlige normer for samlivsforhold, som gælder i Danmark. Antagelsen om, at samlivet er frivilligt, vil derfor alene sammenholdt med andre momenter, der taler for fælles indkvartering – f.eks.

BILAG 2 – UDLÆNDINGE- OG INTEGRATIONSMINISTERIETS NOTAT AF 12. DECEMBER 2016

vedr. alder og børn, jf. nedenfor – kunne betyde, at et par skal indkvarteres sammen.

Hvis det må lægges til grund, at ægteskabet eller samlivet ikke er frivilligt, foreligger der ikke et beskyttelsesværdigt familieliv. Parret vil derfor ikke være omfattet af beskyttelsen af retten til respekt for familielivet, og det vil ikke være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parret adskilt.

Ligeledes vil det ikke være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere et par adskilt (i hvert fald i en periode), hvis der er begrundet tvivl om, hvorvidt samlivet er frivilligt.

Ved en senere vurdering af, om en iværksat adskillelse kan opretholdes, skal varigheden af adskillelsen som nævnt i pkt. 3.2 indgå som et selvstændigt moment. Det skyldes bl.a., at hensynet til at give den mindreårige en betækningsperiode aftager over tid. Varigheden af adskillelsen kan således i visse tilfælde føre til, at hensynet til at give den mindreårige en betækningsperiode ophører med at være et sagligt hensyn, eller at indgrebet ikke længere er proportionalt til varetagelsen af hensynet. Bl.a. den mindreåriges alder og modenhed kan indgå ved vurderingen af, hvornår dette måtte være tilfældet.

3.3.3 *Graviditet*

Det skal indgå i vurderingen af, om en mindreårig kan pålægges indkvartering adskilt fra sin ægtefælle eller samlever, om parret venter barn sammen; i visse tilfælde også selv om kvinden er gravid med et barn, som har et andet biologisk ophav end ægtefællen eller samleveren. Det skal i den forbindelse tillægges betydning, hvor langt henne i graviditeten kvinden er, og om der foreligger oplysninger om særlige behov for støtte fra ægtefællen eller samleveren, f.eks. som følge af traumer eller helbredsmaessige forhold.

Det er vurderingen, at det som udgangspunkt ikke vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere et par adskilt, uanset at den mindreårige er gravid, og at samlivet må antages at være frivilligt, hvis der er tungtvejende hensyn til den mindreåriges alder, der taler imod fælles indkvartering. Der skal dog gøres undtagelse, hvis der foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. at parterne er traumatiserede, og hvor den fortsatte omsorg for det (endnu ufødte) barn er afhængig af, at forældrene bor sammen. Endvidere kan varigheden af den separate indkvartering – som i andre tilfælde – blive så lang, at påbuddet om separat indkvartering ikke kan opretholdes.

Omvendt er det vurderingen – forudsat at samlivet/ægteskabet må antages at være frivilligt, og at der ikke er tungtvejende hensyn til den mindreåriges alder, der taler imod fælles indkvartering – at det som udgangspunkt er i strid med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere et par adskilt mod parrets ønske, hvis et par venter barn sammen.

I tilfælde af separat indkvartering af et par, hvor kvinden er gravid, har myndighederne pligt til af egen drift med korte intervaller at revurdere indkvarteringsafgørelsen, herunder proportionaliteten af adskillelsen.

3.3.4 Børn

Det skal indgå i vurderingen af, om en mindreårig kan indkvarteres adskilt fra sin ægtefælle eller samlever, om parterne har fælles børn. Det skal ligeledes indgå i vurderingen, om en af parterne har et biologisk barn, og dette barn har en væsentlig tilknytning til sin forælders ægtefælle eller samlever, eller om forælderen har et væsentligt behov for sin ægtefælles eller samlevers støtte til at drage omsorg for barnet.

Det skal på samme måde indgå i vurderingen, om en eller begge forældre aktuelt er faktiske omsorgspersoner for et barn.

I disse tilfælde er der et væsentligt hensyn at tage til de pågældende børn, foruden hensynet til den mindreårige ægtefælle. Det gælder i særlig grad, hvis der er tale om mindre børn – hvilket må antages at være tilfældet – eller hvis der er oplyst om særlige omsorgsbehov, traumer mv. hos børnene. Sådanne oplysninger kan f.eks. foreligge i form af observationer/udtalelser fra relevant social- eller sundhedspersonale. Det bemærkes herved, at asylansøgende børn må anses for særligt sårbare, også selv om de er ledsaget af deres forældre.

I nogle tilfælde vil hensynet til børnene henholdsvis den mindreårige ægtefælle/samlever samstemmende tale for, at parret indkvarteres sammen med børnene, mens hensynet til den mindreårige ægtefælle/samlever i andre tilfælde isoleret set kan tale for en adskilt indkvartering af parret.

I de tilfælde, hvor hensynet til den mindreårige partner isoleret set – dvs. uafhængigt af hensynet til barnet eller børnene i forholdet – klart taler for separat indkvartering, vil parterne skulle indkvarteres separat. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis det foreligger oplyst, at der er tale om et tvangsægteskab. I sådanne tilfælde betyder hensynet til parrets børns eventuelle interesse i fælles indkvartering af forældrene således ikke, at der skal ske fælles indkvartering.

BILAG 2 – UDLÆNDINGE- OG INTEGRATIONSMINISTERIETS NOTAT AF 12. DECEMBER 2016

I sådanne tilfælde skal der være adgang til regelmæssig kontakt mellem den forælder, som indkvarteres adskilt fra familien, og familien efter de retningslinjer, som Udlændingestyrelsen har fastsat.

I de tilfælde, hvor hensynet til såvel børnene som den mindreårige partner taler for en fælles indkvartering, vil det som det helt klare udgangspunkt være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parret adskilt.

Det bemærkes, at det er en forudsætning for at anse hensynet til den mindreårige for at tale for fælles indkvartering, at samlivet/ægteskabet må antages at være frivilligt. Ligeledes vil det normalt være en forudsætning for at anse hensynet til den mindreårige for at tale for fælles indkvartering, at der ikke er tungtvejende hensyn til den mindreåriges alder, der isoleret set taler imod fælles indkvartering. Der skal dog efter omstændighederne gøres undtagelse til sidstnævnte, hvis der foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. at forældrene er traumatiserede, og hvor den fortsatte forældreevne og omsorg for børnene er afhængig af, at forældrene bor sammen med barnet.

3.3.5 Helbreds- og trivselsmæssige forhold

Det skal indgå i vurderingen af, om en mindreårig skal indkvarteres adskilt fra sin ægtefælle eller samlever, om der er oplyst om væsentlige helbreds- eller trivselsmæssige forhold vedrørende en af parterne, der taler for en fælles indkvartering.

Sådanne oplysninger kan f.eks. foreligge i form af udtalelser fra parterne selv og udtalelser fra relevant social- eller sundhedspersonale med kendskab til parrets forhold.

Det skal tillægges væsentlig betydning i Udlændingestyrelsens vurdering, hvis det på baggrund af f.eks. udtalelser fra relevant social- og sundhedsfagligt personale må antages, at en separat indkvartering i det konkrete tilfælde kan have alvorlige konsekvenser for den mindreåriges trivsel eller helbred. Sådanne konsekvenser kan f.eks. være betinget af en parts traumer, alvorlige sygdom/handicap mv.

I sådanne særlige tilfælde kan parterne – såfremt det må antages, at der er tale om et frivilligt samliv – efter en konkret vurdering, hvor også indgår parternes alder, indkvarteres sammen.

Det er således vurderingen, at Danmarks internationale forpligtelser normalt tilsiger, at et par skal indkvarteres sammen, hvis det må antages, at samlivet er frivilligt, der ikke er tungtvejende hensyn til den mindreåriges alder, der taler imod fælles indkvartering, og en separat indkvartering

**BILAG 2 – UDLÆNDINGE- OG INTEGRATIONSMINISTERIETS
NOTAT AF 12. DECEMBER 2016**

i det konkrete tilfælde kan have alvorlige konsekvenser for den mindreåriges trivsel eller helbred.

Omvendt er det vurderingen, at parret kun i særlige tilfælde skal indkvarteres sammen, hvis der er tungtvejende hensyn til den mindreåriges alder, der taler imod fælles indkvartering. Sådanne særlige tilfælde kan f.eks. foreligge, hvis et par med børn er traumatiseret, og den fortsatte forældreevne og omsorg for børnene er afhængig af, at parret bor sammen med børnene. Endvidere må det antages, at trivselsmæssige hensyn til den mindreårige i helt særlige tilfælde kan være så tungtvejende, at et par skal indkvarteres sammen, selv om der er tungtvejende hensyn til den mindreåriges alder, der isoleret set taler imod fælles indkvartering, og parret ikke har børn (eller venter barn, jf. pkt. 3.3.4). Sådanne tilfælde vil dog forudsætte et meget sikkert grundlag i sagens konkrete omstændigheder for fravigelse af udgangspunktet.

Der henvises til pkt. 3.3.4 i relation til helbreds- og trivselsmæssige forhold vedrørende parternes børn.”