



Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Gammeltonv 22
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

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

11-05-2016

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.

Dok.nr. 16/02113-1
Bedes oplyst ved henvendelse

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.

+ bilag

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

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

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

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

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

Det fremgår af Udlændingestyrelsens udtalelse, at styrelsen i forhold til de sager, som allerede er afgjort – herunder sagen vedrørende *A* og *B* – vil genoptage sagerne med henblik på "fyldestgø-

rende 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** og **B** 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 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.:

"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.

...

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."

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 samlever 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 instruksens "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,"

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 indkvarterings-sager – 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.:

"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 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.

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

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

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

Udlændingestyrelsen have pligt til løbende at revurdere afgørelsen om den separate indkvartering.

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

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

3. Ombudsmandens spørgsmål mv.

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

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

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

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

I den forbindelse bemærker jeg mere generelt følgende:

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

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

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

- For så vidt angår betydningen af Danmarks internationale forpligtelser – herunder EMRK art. 8 – anfører ministeriet, at det "klare ud-

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

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

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

3.3. Ministeriet har 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.

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

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

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

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

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

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

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

Hvis myndighederne allerede på nuværende tidspunkt ønsker at knytte bemærkninger til problemstillingen, er de naturligvis velkomne til dette. Men jeg anmoder venligst ministeriet om under alle omstændigheder at sende mig styrelsens og ministeriets sagsakter vedrørende dette punkt **senest den 27. maj 2016**.

Jeg lægger den 12. maj 2016 en nyhed om sagen på min hjemmeside.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Udlændingestyrelsen

Advokat C