

Udlændinge- og Integrationsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
E-mail: [uim@uim.dk](mailto:uim@uim.dk) og [mth@uim.dk](mailto:mth@uim.dk)

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
PKOC@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 21/00475-2

10. MARTS 2021

## **HØRING OVER UDKAST TIL LOVFORSLAG OM ÆNDRING AF UDLÆNDINGELOVEN**

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 10. februar 2021 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til lovforslag om ændring af udlændingeloven (Tydeliggørelse af hjemlen for iværksættelse af separat indkvartering af gifte og samlevende mindreårige udlændinge).

Instituttet har en række bemærkninger til lovudkastet.

### **SAMMENFATNING**

Udlændinge- og Integrationsministeriet foreslår i lovudkastet at præcisere det juridiske grundlag for, at asylpar, hvor den ene er mindreårig, som udgangspunkt adskilles ved ankomst til Danmark af hensyn til barnets tarv. Forslaget er en præcisering af hjemmelsgrundlaget og kodificerer ifølge Udlændinge- og Integrationsministeriet gældende praksis.

Med lovudkast foreslås det således at videreføre den nuværende praksis, hvor partsrettighederne alene træder i kraft efter Udlændingestyrelsens indledningsvise beslutning om separat indkvartering, og kun hvis parret ikke efterkommer den umiddelbare anvisning om indkvartering.

Der er efter instituttets vurdering sikkert grundlag for at fastslå, at Udlændingestyrelsens adskillelse af asylpar vil være en afgørelse i forvaltningslovens forstand uanset, hvornår adskillelsen foretages.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet foretager de nødvendige ændringer af lovudkastet for at afspejle, at Udlændingestyrelsens adskillelse af asylpar kræver retssikkerhedsgarantier, der svarer til forvaltningslovens partsrettigheder, allerede ved den indledningsvise indkvartering.

## **LOVUDKASTETS INDHOLD**

Med lovudkastet foreslås det at præcisere den gældende hjemmel i udlændingeloven (§ 42 a, stk. 7), således at den udtrykkeligt giver Udlændingestyrelsen mulighed for at iværksætte separat indkvartering af f.eks. asylpar, hvoraf den ene af parterne er mindreårig. Ændringen er foreslået som en konsekvens af Instrukskommissionens undersøgelse af instruksagen, hvor kommissionen har vurderet, at der ikke er den fornødne hjemmel i udlændingeloven til at iværksætte separat indkvartering. En vurdering som ministeriet ikke er enig i, men hvor ministeriet alligevel vurderer, at det er hensigtsmæssigt at tydeliggøre hjemmelsgrundlaget for separat indkvartering (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.2).

Konkret foreslås det at tydeliggøre hjemmelsgrundlaget til separat indkvartering af asylpar, hvorefter det fremover eksplicit skal fremgå af udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt., at indkvartering af en mindreårig udlænding, som er enten gift eller samlevende, sker af hensyn til barnets tarv, som indebærer en betænkningstid til den mindreårige, medmindre familiens enhed tilsiger separat indkvartering.

Det forudsættes med lovudkastet, at Udlændingestyrelsens gældende praksis videreføres (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.3 og 3.3).

## **INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER**

### **INDLEDENDE BEMÆRKNINGER**

Instituttet bemærker indledningsvist, at den foreslåede ændring, som også Udlændinge- og Integrationsministeriet beskriver, er en tydeliggørelse af gældende praksis, men ikke en ændring. Instituttet vil derfor i det følgende tage stilling til den foreslåede ændring ved blandt andet at forholde sig til den gældende praksis på området, som den er beskrevet i lovens bemærkninger.

### **FAKTISK FORVALTNINGSVIRKSOMHED OG PARTSRETTIGHEDER**

Den nugældende ordning, som skitseres i og kodificeres med lovudkastet, er, at der træffes en helt indledende beslutning om separat indkvartering, som ifølge lovudkastet er en beslutning, der opfattes som faktisk forvaltningsvirksomhed. Hvis en udlænding ikke efterkommer Udlændingestyrelsens anvisning om indkvartering, kan Udlændingestyrelsen pålægge udlændingen at tage ophold på et indkvarteringssted. Det er først i denne situation, hvor Udlændingestyrelsen udsteder et pålæg, at der efter gældende praksis er tale om en afgørelse efter forvaltningslovens forstand, som udløser sædvanlige partsrettigheder dvs. sagsoplysning, partshøring, begrundelsespligt mv.

Instituttet bemærker, at det ikke underbygges i lovudkastet, hvorfor Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderer, at Udlændingestyrelsens indledningsvise anvisning om separat indkvartering har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed.

Instituttet er ikke enig i, at den indledningsvise adskillelse af unge par kan betragtes som faktisk forvaltningsvirksomhed og finder det problematisk, at solide retsgarantier ikke automatisk finder anvendelse, når Udlændingestyrelsen ikke på dette tidspunkt har vished for, at de ikke afbryder et beskyttelsesværdigt familieliv for mennesker i en sårbar situation. Som Udlændinge- og Integrationsministeriet beskriver i lovudkastet, har Udlændingestyrelsen netop ikke haft mulighed for at vurdere, om samlivet er frivilligt ved den indledningsvise indkvartering, hvilket efter instituttets opfattelse taler for at undersøge forholdet grundigt og inddrage parternes perspektiver (lovudkastets bemærkninger til nr. 1).

Instituttet bemærker hertil, at en afgørelse efter forvaltningslovens § 2, stk. 1, er en udtalelse, der går ud på ensidigt at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Det kan samtidig indgå i vurderingen, om det pågældende skridt afslutter sagen eller er et skridt henimod sagens afslutning. Samtidig skal det indgå i vurderingen, hvor indgribende beslutningen er for de implicerede parter.<sup>1</sup>

Det fremgår videre af en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand i 1987:

”Bestemmende for vurderingen af, om en beslutning falder ind under forvaltningslovens afgørelsesbegreb, må navnlig være, hvor væsentlig betydning beslutningen har for den endelige fastlæggelse af en parts retsposition - og dermed hvor stort behov en part i almindelighed måtte have for at kunne udøve de i forvaltningsloven fastsatte partsbeføjelser.”<sup>2</sup>

Det er efter instituttets opfattelse afgørende for vurderingen af, om en beslutning har karakter af en afgørelse efter forvaltningsloven, at der er tale om en beslutning, der træffes på et offentligt grundlag, som

---

<sup>1</sup> Folketingets Ombudsmand, afgørelsesbegrebet, [https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel\\_forvaltning/afgoerelsesbegrebet/](https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel_forvaltning/afgoerelsesbegrebet/).

<sup>2</sup> Folketingets Ombudsmand, FOB nr. 87.36., begrundelse af forligsmandens sammenkædningsbeslutning, s. 5, [https://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle\\_sager/fob\\_nr\\_87.36/pdf](https://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle_sager/fob_nr_87.36/pdf).

ensidigt fastlægger retsstillingen for de berørte par på en måde, der for det enkelte par må anses for både væsentlig og indgribende.<sup>3</sup>

Adskillelse må, efter instituttets vurdering, anses for et intensivt indgreb, uanset om parret har børn, eller om kvinden er gravid. Det har ikke betydning for spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en afgørelse, om Udlændingestyrelsen har en formodning for, at parret vil efterkomme Udlændingestyrelsens anvisning om separat indkvartering.

Derudover må parret anses for at have et væsentligt behov for at udøve de i forvaltningsloven fastsatte partsbeføjelser, herunder adgangen til at klage over den separate indkvartering allerede på det tidspunkt, hvor den iværksættes. Endelig taler de berørte personers sårbarhed også for at tillægge dem partsbeføjelser.<sup>4</sup>

Desuden må et krav om høring af parterne allerede på tidspunktet for den indledningsvise adskillelse af parret anses for at være i bedst overensstemmelse med kravene til et oplyst beslutningsgrundlag, der følger af officialprincippet og de processuelle garantier, der følger af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.<sup>5</sup>

Der følger således efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis en række processuelle retsgarantier, som er sikret i konventionens artikel 8. Domstolen har fastslået, at en beslutning, der resulterer i et indgreb i en ret beskyttet af artikel 8, skal være både rimelig og yde respekt for de interesser, der er beskyttet.<sup>6</sup> Samtidig indebærer de processuelle garantier, at myndighedens begrundelse skal være tilstrækkeligt underbygget, og at de implicerede parter som udgangspunkt skal have mulighed for at komme med deres bemærkninger, inden der træffes afgørelse. Alt sammen for at sikre,

---

<sup>3</sup> Se Instrukskommissionens beretning, bind I, side 690, tilgængelig her, <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2020/12/Instrukskommissionen-Bind-1-kapitel-1-7.pdf>.

<sup>4</sup> Se Instrukskommissionens beretning, bind I, side 690, tilgængelig her, <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2020/12/Instrukskommissionen-Bind-1-kapitel-1-7.pdf>.

<sup>5</sup> Se Instrukskommissionens beretning, bind I, side 735, tilgængelig her, <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2020/12/Instrukskommissionen-Bind-1-kapitel-1-7.pdf>.

<sup>6</sup> Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 5. udgave, 2020, s. 928.

individets beskyttelse mod vilkårlige indgreb fra myndighedernes udøvelse af deres skønsmæssige beføjelser.<sup>7</sup>

Med det foreliggende lovudkast foreslås det at videreføre den nuværende praksis, hvor partsrettighederne alene træder i kraft efter Udlændingestyrelsens indledningsvise beslutning om separat indkvartering, og kun hvis parret ikke efterkommer den umiddelbare anvisning om indkvartering.

Instituttet har i den forbindelse også lagt vægt på, at separat indkvartering kan have – og i praksis har haft – alvorlige konsekvenser for de par, der adskilles. Det fremgår således af et brev, som Røde Kors sendte til daværende udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg i marts 2016, at adskillelse af par har ført til gråd, besvimelser, selvmordstrusler, selvskadende adfærd, selvmordsforsøg, ligesom tre ud af otte af de unge kvinder har været med ambulance til nærliggende hospital af psykosociale grunde.<sup>8</sup>

Der er efter instituttets vurdering sikkert grundlag for at fastslå, at Udlændingestyrelsens adskillelse af asylpar vil være en afgørelse i forvaltningslovens forstand uanset, hvornår adskillelsen foretages set i lyset af ovenstående betragtninger og indgrebets intensitet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet foretager de nødvendige ændringer af lovudkastet for at afspejle, at Udlændingestyrelsens adskillelse af asylpar kræver retssikkerhedsgarantier, der svarer til forvaltningslovens partsrettigheder, allerede ved den indledningsvise indkvartering.

#### **OPLYSNING AF SAGEN PÅ ET TILSTRÆKKELIGT GRUNDLAG**

Som beskrevet ovenfor, er det instituttets klare vurdering, at adskillelse af asylpar, hvoraf den ene er mindreårig, i alle tilfælde er en afgørelse efter forvaltningsloven, hvorfor nedenstående bemærkninger forholder sig til, hvilke kriterier, der skal tillægges vægt, når Udlændingestyrelsen skal træffe afgørelse om separat indkvartering.

Idet der er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand følger en række partsrettigheder, som f.eks. partshøring, ligesom der stilles krav til afgørelsens begrundelse og klagevejledning, som også er beskrevet i

---

<sup>7</sup> Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 5. udgave, 2020, s. 842.

<sup>8</sup> Udlændinge- Integrations- og Boligministeriet, 2. juni 2016, aktoversigt: Dispensationsadgang for mindreårige i ægteskab med børn, tilgængelig her, <https://www.ft.dk/samling/20151/almdel/uui/spm/694/svar/1333857/1648844/index.htm>.

lovudkastet, der forholder sig til afgørelsen efter den indledningsvise anvisning om separat indkvartering.

I lovudkastet er det beskrevet på hvilket grundlag, der træffes afgørelse om separat indkvartering, og hvilke kriterier, der tillægges vægt. Det beskrives således, at Udlændingestyrelsen vil træffe konkret og individuel afgørelse på baggrund af sagens omstændigheder, og at alle relevante oplysninger i sagen skal inddrages. Herefter anføres en lang række omstændigheder, der skal tillægges betydning i den skønmæssige afvejning af, om og på hvilket grundlag det kan antages, at forholdet er baseret på tvang, om det er sagligt og proportionalt at opretholde den separate indkvartering i den konkrete sag, hvilken betydning aldersforskel mellem parterne, graviditet og fælles børn, helbreds- og trivselsmæssige forhold osv. (lovudkastets bemærkninger til nr. 1).

Instituttet er enig i, at Udlændingestyrelsen ved afgørelsen om separat indkvartering, skal oplyse sagen på et tilstrækkeligt grundlag, som blandt andet indebærer en vurdering og en afvejning af alle de oplyste kriterier.

Instituttet er imidlertid betænkelig ved, at det efter lovudkastet beskrives, at Udlændingestyrelsen kan træffe afgørelse på et relativt begrænset grundlag, hvis der er behov for hurtigt at effektuere den separate indkvartering (lovudkastets bemærkninger til nr. 1).

Hertil bemærker Instituttet, at det er helt centralt, at indgrebet er nødvendigt og proportionalt, som forudsætter, at hver enkelt sag er grundigt oplyst, hvilket Udlændinge- og Integrationsministeriet i øvrigt selv henviser til i lovudkastet under beskrivelsen af Danmarks internationale forpligtelser (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.1).

Instituttet vurderer således, at det fremstår modsætningsfyldt, at der i lovudkastet henvises til, at Udlændingestyrelsen på den ene side skal træffe afgørelse på et grundlag, hvor alle sagens omstændigheder er taget i betragtning og på den anden side skal træffe afgørelse på et relativt begrænset grundlag. Det fremstår således uklart, hvori de ekstra retsgarantier og partsrettigheder består, hvis sagen ikke behøver at blive grundigt oplyst, og afgørelsen kan træffes meget kort tid efter den indledningsvise indkvartering.

Henset til, at der er tale om indgribende afgørelser over for det par, der adskilles, er det instituttets vurdering, at alle relevante forhold skal undersøges tilstrækkeligt og inddrages, herunder ved at partshøre, inden der træffes en afgørelse. Instituttet har vanskeligt ved at se, hvordan afgørelser af så indgribende karakter kan træffes hurtigt og på baggrund af et begrænset oplysningsgrundlag.

Ved at undlade at foretage en grundig vurdering og oplyse sagen på et tilstrækkeligt grundlag som ved gældende praksis er der risiko for, at et indgreb i retten til familieliv konkret ikke kan retfærdiggøres under hensyn til barnets tarv og derfor vil udgøre en krænkelse af retten til respekt for familielivet. En grundig vurdering af sagens omstændigheder som beskrevet i lovudkastets sidste del er afgørende for, at myndighederne sikrer sig, at separat indkvartering udgør et proportionalt indgreb.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet sikrer, at Udlændingestyrelsen træffer afgørelse på et oplyst grundlag i alle sager, hvor der træffes afgørelse om separat indkvartering for familier, der har et beskyttelsesværdigt familieliv, som indebærer at kriterierne som oplyst i lovudkastets side 18-20 inddrages.

Instituttet bemærker videre – ligesom det også fremgår af Instrukskommissionens betænkning – at, hvor der foreligger konkrete indikationer på eller mistanke om tvang, vil der i overensstemmelse med forvaltningsretten kunne træffes en foreløbig afgørelse om separat indkvartering uden partshøring eller anden sagsoplysning, der snarest muligt efterfølgende følges op af en endelig afgørelse på baggrund af en fuldstændig oplysning af sagen.<sup>9</sup>

Det vil således alene være i sager, hvor der er konkrete indicier på, at den unge har brug for en tænkepause eller af andre grunde har brug for at blive adskilt fra partneren, at det vil være sagligt at adskille parrene foreløbigt og uden først at træffe en endelig afgørelse.

#### **KRITERIER OG PROCEDURER FOR MANGLENDE EFTERKOMMELSE**

Hvis Udlændinge- og Integrationsministeriet på trods af instituttets bemærkninger vælger at fastholde, at partsrettighederne først indtræder, hvis der vedtages et pålæg efter § 42 a, stk. 7, 3. pkt. (som med lovudkastet bliver til 4. pkt.), er det helt afgørende, at det i lovudkastet tydeliggøres, hvornår og under hvilke betingelser, en udlænding ”ikke efterkommer Udlændingestyrelsens anvisning af indkvarteringssted”.

Instituttet bemærker således, at det i lovudkastet fremstår uklart, om de pågældende parter fysisk skal modsætte sig en adskillelse, eller om det er tilstrækkeligt, at de mundtligt protesterer mod den indledningsvise indkvartering.

---

<sup>9</sup> Se Instrukskommissionens beretning, bind I, side 735, tilgængelig her, <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2020/12/Instrukskommissionen-Bind-1-kapitel-1-7.pdf>.

Instituttet bemærker videre, at det også fremstår uklart, om der i øvrigt er formkrav til den manglende efterlevelse, om der fx skal foreligge en protest i skriftlig form, om en sådan protesterende erklæring skal foreligge fra begge de involverede parter i parret, og om der er en tidsfrist for, hvornår protesten skal indgives.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet præciserer i lovudkastet, hvordan de omfattede udlændinge skal protestere, for at det kategoriseres som en manglende efterkommelse, der udløser pålæg og partsrettigheder og uddyber, hvilke formkrav der i øvrigt gælder.

Endelig opfordrer instituttet til, at Udlændinge- og Integrationsministeriet fastslår i lovudkastet, at der gælder en vejledningspligt over for de berørte par, således at Udlændingestyrelsen er forpligtet til at vejlede asyldarrene om deres rettigheder i forbindelse med indkvarteringsspørgsmålet, herunder at der er mulighed for at protestere mod den indledningsvise separate indkvartering og dermed udløse en afgørelse med tilhørende grundigere sagsoplysning og partsrettigheder.

Der henvises til ministeriets sagsnummer: 2020-23758.

Med venlig hilsen

Louise Holck  
DIREKTØR

Pernille Boye Koch  
FORSKNINGSCHEF