

## NOTAT VEDR. ADSKILLELSE AF UNGE PAR PÅ ASYLCENTRE

22. MARTS 2016

I februar 2016 meddelte udlændinge-, integrations- og boligministeren, at asylansøgere under 18 år fremadrettet ikke må bo sammen med en ægtefælle eller samlever, og at par, som bor sammen, vil blive skilt ad.

DOK. NR. 16/00948-2

REF.

Den 15. marts 2016 blev der afholdt samråd i Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget om indkvartering af mindreårige og ægtefæller på asylcentre. Samrådet medførte ikke klarhed over menneskerettighedernes betydning for spørgsmålet om adskillelse.

Det er instituttets konklusion, at der skal foretages en konkret vurdering af, hvorvidt der foreligger et beskyttelsesværdigt familieliv, og hvorvidt der er grundlag for i medfør af EMRK artikel 8, stk. 2, at gøre indgreb i familielivet ved at adskille parrene. Det er desuden instituttets vurdering, at parterne skal partshøres forud for beslutningen om adskillelse.

Dette notat har til formål at tydeliggøre de menneskeretlige aspekter af beslutninger om adskillelsen af par ved indkvartering på asylcentre.

### 1 BAGGRUND

Udlændingestyrelsen træffer efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, bestemmelse om indkvartering af udlændinge.

Efter det for instituttet oplyste har praksis hidtil været, at mindreårige under 15 år blev adskilt fra ægtefællen/samleveren, og at det i sager med mindreårige på 15-17 år konkret blev vurderet, om den pågældende skulle indkvarteres med sin ægtefælle/samlever, og at dette skete på baggrund af faglige vurderinger og under hensyn til barnets bedste.

Røde Kors fremsendte den 4. marts 2016 to breve til henholdsvis Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet samt Udlændingestyrelsen. Af brevene fremgår Røde Kors' hidtidige erfaringer med de mindreårige, som er blevet adskilt fra deres partnere. Røde Kors har blandt andet observeret faldende trivsel, en følelse af stor utryghed, frustration samt at afgørelserne om adskillelse af parterne opleves som et voldsomt overgreb på de pågældendes personlige frihed. Der har været eksempler på 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.

Det fremgår tydeligt af Røde Kors' beskrivelser, at adskillelsen i flere tilfælde er blevet opfattet som meget indgribende, og at den har haft alvorlige følgevirkninger for de pågældende.

## **2 RETTEN TIL FAMILIELIV**

Danmark er forpligtet til at sikre menneskerettighederne, herunder retten til privatliv, for enhver person med ophold på dansk territorium.

Retten til familieliv er beskyttet i en række forpligtende internationale og regionale menneskerettighedskonventioner m.v., herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8 og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder artikel 23. Institutet vil i det følgende primært fokusere på EMRK.

Det fremgår af EMRK artikel 8, at enhver har ret til respekt for blandt andet sit familieliv. Beskyttelsen af retten til familieliv i EMRK er ikke absolut. Staten kan i medfør af artikel 8, stk. 2, under visse betingelser gøre indgreb i retten til familieliv.

### **2.1 ER DER I DEN ENKELTE SAG ET FAMILIELIV AT BESKYTTE?**

Det første menneskeretlige spørgsmål er, om der er tale om et beskyttelsesværdigt familieliv.

Myndighederne skal i de konkrete sager vurdere, hvorvidt der er et beskyttelsesværdigt familieliv. Det skyldes, at ikke alle relationer er beskyttet af familielivsbegrebet i EMRK artikel 8. Bestemmelsen beskytter som udgangspunkt den traditionelle familiestruktur, for eksempel ægtefæller, faste samlivspartnere, mindreårige fællesbørn og samlivsforhold. Et forhold, som falder uden for den traditionelle familiestruktur, kan dog efter en konkret vurdering alligevel være omfattet af familielivsbegrebet.

Hvorvidt der er tale om et familieliv omfattet af EMRK artikel 8 afhænger af den konkrete situation. Ved vurderingen skal blandt andet parternes eget syn på forholdet, eventuelle børn samt længden af forholdet, inddrages. Såfremt den ene eller begge parterne er i forholdet på baggrund af tvang eller lignende, vil der ikke være tale om beskyttelsesværdigt familieliv.

Instituttet skal bemærke, at såfremt der er tale om et ægteskab indgået i udlandet, som efter dansk praksis normalvis ville blive anerkendt, et længerevarende samlivsforhold og/eller et par med børn, vil relationen allerede derfor være omfattet af familielivsbegrebet, medmindre der er tale om tvang eller lignende. Et familieliv kan således eksistere, uanset at parterne ikke har indgået ægteskab.

Det er sammenfattende instituttets opfattelse, at der i den enkelte sag skal foretages en konkret vurdering af, om der foreligger et beskyttelsesværdigt familieliv.

## **2.2 ER ADSKILLELSEN ET PROPORTIONALT INDGREB I RETTEN TIL FAMILIELIV?**

Hvis der er etableret et familieliv, som er beskyttet af EMRK artikel 8, stk. 1, vil en adskillelse af parterne rejse spørgsmål efter EMRK artikel 8, stk. 2, om indgreb i familielivet.

Et indgreb i retten til familieliv i form af en adskillelse af ægtepar/samlevere kan retfærdiggøres efter artikel 8, stk. 2, hvis der er hjemmel i lovgivningen, samt hvis indgrebet har et lovligt formål og er nødvendigt. Kravet om nødvendighed medfører også, at indgrebet skal være proportionalt og dermed stå i rimeligt forhold til formålet.

Myndighederne skal således i den konkrete sag foretage en proportionalitetsvurdering af det efterstræbte formål over for ansøgerens interesser, og staten har i den forbindelse en vis skønsmargin. En del af denne vurdering kan være indgrebets intensitet over for formålet med adskillelsen. Vurderingen skal ligeledes inddrage sagens konkrete omstændigheder, herunder parternes eget syn på forholdet, eventuelle børn, længden af forholdet, intensiteten af adskillelsen, herunder adskillelsens varighed, og øvrige omstændigheder.

Instituttet har på baggrund af ministerens udtalelser i det nyligt afholdte samråd forstået, at adskillelsen af parrene skyldes et generelt ønske om at bekæmpe tvangsægteskaber og dermed varetage hensynet til ligestilling og kvinders rettigheder, herunder ved at sikre kvinders ret til selvbestemmelse. Videre ønsker man at 'sende et signal' og give kvinden 'et pusterum'. Som instituttet forstår det, begrundes disse hensyn en adskillelse af alle par, hvor den ene par eller begge er under 18 år.

Instituttet er naturligvis enig med ministeren i, at tvangsægteskaber og tvang skal bekæmpes, og at kvinders rettigheder skal beskyttes og fremmes. Det må derfor fortsat understreges, at såfremt der er tale om et ægteskab eller samliv, som består ved tvang, er der ikke tale om et beskyttelsesværdigt familieliv, og sagen falder i så fald helt uden for beskyttelsen i EMRK artikel 8.

Efter instituttets opfattelse er det imidlertid ikke foreneligt med asylansøgernes ret til familieliv, hvis parrene adskilles, uden at der er foretaget en konkret proportionalitetsvurdering. Det bemærkes i den forbindelse, at Røde Kors' beskrivelse af fem konkrete sager illustrerer, at det i praksis er muligt at foretage konkrete vurderinger, fordi personalet på asylcentre har en betydelig viden om de enkelte pars forhold.

Det er derfor efter instituttets opfattelse også væsentligt, at der gennemføres partshøring, inden der træffes beslutning om at adskille et par, ligesom beslutningen om adskillelse bør begrundes og ledsages af klagevejledning.

### **3 YDERLIGERE BEMÆRKNINGER**

Instituttet skal afslutningsvis bemærke, at det oven for anførte ikke er udtømmende, og at yderligere konkrete forhold kan få betydning ved vurderingen af de enkelte sager. Det gælder ikke mindst spørgsmålet om hensynet til eventuelle børn af disse par, hvor de danske myndigheder også er forpligtet til at tage højde for FN's Børnekonvention. Derudover kan der i øvrigt gøre sig særlige omstændigheder gældende, som giver behov for konkret behandling – det gælder ikke mindst i forhold til personer, der har været udsat for særligt traumatiske oplevelser.