



KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

Forslag til lov om ændring af lov om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land m.v.) (Ophævelse af revisionsbestemmelse)

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslaget har i perioden fra den 19. januar til den 16. februar 2018 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatsamfundet, Amnesty Nu, Amnesty International, Bedsteforældre for Asyl, Børnerådet, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danes Worldwide, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den katolske Kirke i Danmark, DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Finans Danmark, Flygtningenævnet, Flygtninge Under Jordan, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Foreningen af offentlige anklagere, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, HK/Danmark, Indvandrermedicinsk Klinik, Indvandrerrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Kirkernes Integrationstjeneste, KL, Knud Vilby (på vegne af Fredsfonden), Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Mellempfolkeligt Samvirke, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Plums Fond for fred, økologi og bæredygtighed (Tidl. Fredsfonden), PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, samtlige byretter, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, SOS Racisme, Sø- og Handelsretten, Udlændingenævnet, Udlændingestyrelsen, UNHCR, UNICEF Danmark, Work-live-stay Southern Denmark, Ældre Sagen, Ægteskab Uden Grænser, Aarhus Erhverv / International Community og 3 F.

16. marts 2018

Asyl og Visum
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2017 - 5995
Akt-id 383209

Udlændinge- og Integrationsministeriet har modtaget høringsvar fra:

Advokatsamfundet, Danes Worldwide, Dansk Flygtningehjælp, Datatilsynet, DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Flygtningenævnet, Færøernes Landsstyre, Institut for Menneskerettigheder, KL, Kvindernes Internationale Liga For Fred og Frihed, samtlige byretter, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, SOS Racisme, Sø- og Handelsretten, Udlændingenævnet, UNHCR, Ældre Sagen og 3F.

Præsidenten for Vestre Landsret og Præsidenten for Østre Landsret har oplyst, at de ikke ønsker at udtale sig om lovforslaget.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringsvar.

Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til høringsvarene er anført i kursiv.

Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i høringsoversigten. Udlændinge- og Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige synspunkter henvise til høringsvarene, som er sendt til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg.

2. Høringsvarene

2.1 Generelle bemærkninger

Dansk Flygtningehjælp henviser til organisationens tidligere høringsvar af 7. november 2014, 22. december 2015 og 8. august 2017 og udtrykker ønske om, at de ændringer i udlændingeloven, som blev indført med lov nr. 153 af 18. februar 2015 og lov nr. 102 af 3. februar 2016, nu justeres. Dansk Flygtningehjælp finder navnlig, at udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, bør have samme ret til familiesammenføring som andre flygtninge, og at reglerne om inddragelse/nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2 og 3, bør justeres, så der ikke kan ske inddragelse, hvis situationen i hjemlandet fortsat er alvorlig og kan betegnes som skrøbelig og uforudsigelig.

DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur henviser til instituttets tidligere kritik vedrørende reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus og udsættelse af retten til familiesammenføring for denne persongruppe som anført i høringsbreve af 6. november 2014 og 6. januar 2016. DIGNITY henviser endvidere til Dansk Flygtningehjælps og Røde Kors tidligere høringsvar med hensyn til det forhold, at reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus har medført en række negative konsekvenser for de berørte udlændinge, herunder at reglerne har en negativ effekt på evnen til at integrere sig i det danske samfund, opnå tilknytning til arbejdsmarkedet, indgå i

sociale relationer, og at reglerne skaber utryghed for fremtiden samt mindsker motivationen til at lære dansk og deltage i praktik.

Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed finder, at lovforslaget strider mod de konkrete mål, som Danmark har fremlagt for det internationale samfund med sin seneste handlingsplan for opfyldelse af FN's Sikkerhedsråds resolution 1325 om Kvinder, Fred og Sikkerhed.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal indledningsvis oplyse, at bemærkninger til høringssvarene afgivet i forbindelse med lov nr. 153 af 18. februar 2015 og nr. 102 af 3. februar 2016 fremgår af henholdsvis Justitsministeriets kommenterede høringsoversigt af 13. november 2014 og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets kommenterede høringsoversigt 12. januar 2016, som begge er tilgængelige på Folketingets hjemmeside.

Nærværende lovforslag ses ikke at være til hinder for opfyldelsen af initiativerne i Danmarks handlingsplan som opfølgning på FN Sikkerhedsråds resolution 1325 om Kvinder, Fred og Sikkerhed.

2.2 Reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus generelt

DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur påpeger, at en flygtnings psyke lider større skade, jo længere tid der går, inden den pågældende når i sikkerhed, og at en fortsat usikker fremtid bevirker, at posttraumatiske belastningsreaktioner vedligeholdes og forstærkes med risiko for kroniske og stationære tilstande, hvilket i værste fald kan hindre en meningsfuld rehabilitering.

Refugees Welcome ser på baggrund af det faldende antal asylansøgere i Europa og i Danmark samt den langvarige udsigt til fortsat krig i Syrien ingen grund til fortsat at meddele midlertidig beskyttelsesstatus til syriske flygtninge, idet de tre års ventetid på familiesammenføring er tragisk og umenneskelig. Det påpeges, at udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus har haft svært ved at integrere sig i samfundet på grund af dels usikkerheden om fremtiden som følge af den kortvarige status, dels den angst og frustration, som adskillelsen af familiemedlemmer skaber.

Retspolitisk Forening tager til efterretning, at udlændingelovens § 7, stk. 3, gøres permanent, men tager kraftigt afstand fra, at reglerne i udlændingelovens § 9, stk. 1, ikke samtidig lempes og som minimum føres tilbage til situationen forud for lov nr. 102 af 3. februar 2016.

Rådet for Etniske Minoriteter anfører, at det fortsat er Rådets holdning, at reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus er en klar forringelse af flygtninges vilkår og rettigheder og må anses som endnu et skridt mod en mindre human flygtningepolitik. Det bemærkes, at den ekstraordinære situation, der dannede baggrund for indførelsen af den midlertidige ordning, ikke længere er til stede, og at Ud-

lændinge- og Integrationsministeriet i december 2017 meddelte, at antallet af indrejste asylansøgere er det laveste i ni år.

SOS Racisme anbefaler folketingsmedlemmerne at stemme imod det aktuelle lovforslag og opfordrer samtidig til, at udlændingeloven revideres, således at forholdene for udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus bringes i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

SOS Racisme konstaterer desuden, at de fleste af de bekymringer, som SOS Racisme gav udtryk for forud for vedtagelsen af lovforslag L 72 om midlertidig beskyttelsesstatus, desværre har vist sig at være korrekte.

UNHCR finder det beklageligt, at reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus gøres permanente, og at der siden vedtagelsen af det oprindelige forslag er taget yderligere skridt til at udhule beskyttelsesniveauet i Danmark. UNHCR henviser i den forbindelse særligt til reglerne om udskydelse af retten til familiesammenføring, den forkortede varighed af opholdstilladelser og initiativet om at inddrage opholdstilladelser til udlændinge fra Somalia.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker indledningsvis, at formålet med reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus er at sikre, at de udlændinge, hvis beskyttelsesbehov er af midlertidig karakter, kan sendes tilbage, så snart forholdene i hjemlandet muliggør dette. Det er et grundlæggende princip for flygtninge- og beskyttelsesstatus, at beskyttelsen ophører, når der ikke længere er behov herfor.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig synspunktet om, at reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus kan have negative konsekvenser for udlændinges muligheder for at integrere sig i Danmark. Ministeriet skal i den forbindelse bemærke, at regeringens ønske om overordnet set at begrænse tilstrømningen af flygtninge og migranter til Danmark bl.a. skal ses på baggrund af, at kommunerne, som har ansvaret for integrationen af nyankomne udlændinge, i stigende grad har oplevet vanskeligheder med at løfte integrationsopgaverne grundet et stort antal nye flygtninge og familiesammenførte. Antallet af nyttilkomne flygtninge har betydning for, om integrationen efterfølgende kan lykkes. Det er således regeringens mål at lette presset på Danmark, bl.a. så kommunerne kan følge med i forhold til integrationsopgaverne.

For så vidt angår spørgsmålet om opholdstilladelsers varighed skal Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærke, at justeringen af længden af opholdstilladelser meddelt efter udlændingelovens § 7 blev foretaget på baggrund af et ønske om, at det regelmæssigt konstateres, om betingelserne for opholdstilladelsen fortsat er til stede. Dette gælder, selv om baggrunden for beskyttelsesbehovet for udlændinge omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, sædvanligvis er en mere konkret konflikt i hjemlandet, som medfører, at beskyttelsesbehovet må anses for mere varigt, end det er for udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3, hvor situationen i hjemlandet hurtigt kan ændre karakter i retning af mere fredelige forhold.

2.3 Klage over statusvalg

Institut for Menneskerettigheder finder, at det bør overvejes at indføre en automatisk klageadgang over statusvalg med henblik på at sikre, at udlændinge meddeles den korrekte status. I den forbindelse henviser Institut for Menneskerettigheder til andelen af omgjorte sager om statusvalg og de afledte konsekvenser for muligheden for familiesammenføring. Der henvises i den forbindelse til evalueringens tabel 1 og 5, hvoraf det fremgår, at ca. 5 pct. af personer med midlertidig beskyttelsesstatus i perioden 2015-2017 har klaget over statusvalget, og at ca. 21 pct. af klagesagerne er blevet omgjort i Flygtningenævnet, mens yderligere ca. 2 pct. af klagesagerne er blevet hjemvist til fornyet behandling i Udlændingestyrelsen. Instituttet anbefaler desuden, at der vejledes om muligheden for at søge statusændring, hvis det er tydeligt, at udlændingen inden for en kortere periode umiddelbart vil være berettiget til opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 eller 2, f.eks. fordi vedkommende som mandlig syrisk asylansøger inden for et par måneder vil være i den militærpligtige alder. Instituttet udtrykker endvidere bekymring over, om udlændingene gives tilstrækkelig klagevejledning om ændring af status.

SOS Racisme beklager, at der ikke er nogen myndighed, der har ansvaret for at vejlede og rådgive uledsagede asylbørn, at de mindreåriges repræsentanter ikke nødvendigvis har en juridisk uddannelse, og at repræsentanterne ikke nødvendigvis bliver underrettet om ændringer af udlændingeloven og praksis fra Flygtningenævnet og Udlændingenævnet.

UNHCR er kritisk over for, at størstedelen af opholdstilladelse på baggrund af midlertidig beskyttelsesstatus meddeles til syriske statsborgere. UNHCR henviser til, at UNHCR karakteriserer civiles flugt fra Syrien som en flygtningestrøm, og at størstedelen af de syriske asylansøgere fortsat vurderes at opfylde kriterierne i FN's flygtningekonvention artikel 1, litra A, nr. 2, og dermed også betingelserne i udlændingelovens § 7, stk. 1.

UNHCR henviser i den forbindelse til dets Guidelines on International Protection No. 12: "Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol to the Status of Refugees and the regional refugee definitions", udgivet den 2. december 2016, som giver vejledning om, hvornår en person, der flygter fra en væbnet konflikt eller voldsudøvelse, kan være omfattet af FN's flygtningekonvention artikel 1, litra A, nr. 2, og dermed være berettiget til opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1. I denne henseende understreger UNHCR's guidelines, at en person, der flygter fra væbnet konflikt eller voldsudøvelse, ikke er forpligtet til at sandsynliggøre, at vedkommende er i en større risiko for at blive udsat for overgreb i forhold til andre, som er i en sammenlignelig situation, og at der ikke i situationer med væbnet konflikt og voldsudøvelse skal foreligge en højere grad af sandsynlighed for, at der er etableret en velbegrundet frygt for forfølgelse, i forhold til andre situationer. UNHCR's guidelines foreskriver desuden, at en situation

med væbnet konflikt og voldsudøvelse omfattende et helt samfund, eller civile generelt, styrker – og ikke svækker – den velbegrundede karakter af frygten for at blive forfulgt hos den enkelte person.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal bemærke, at udlændinge alene meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1, såfremt vedkommende er omfattet af FN's flygtningekonvention af 28. juli 1951, det vil sige, hvis den pågældende har en velbegrundet frygt for at blive udsat for forfølgelse ved en tilbagevenden til sit hjemland som følge af en af de fem grunde, der er nævnt i flygtningekonventionens artikel 1, litra A, nr. 2.

Afgrænsningen af, om en person med beskyttelsesbehov, der ikke er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, skal meddeles opholdstilladelse efter § 7, stk. 2 (beskyttelsesstatus), eller § 7, stk. 3 (midlertidig beskyttelsesstatus), beror på en vurdering af, om den pågældendes individuelle forhold giver grundlag for beskyttelse efter stk. 2, eller om der i hjemlandet foreligger en situation, som beskrevet i bestemmelsen i § 7, stk. 3, og den pågældende udlænding kan anses for omfattet af denne situation. Udgangspunktet er således, at en generel voldstilstand og den blotte mulighed for overgreb som følge af en ustabil situation eller en generel voldstilstand i ansøgerens hjemland ikke i sig selv vil kunne begrunde beskyttelse. Kun i de mest ekstreme tilfælde af generel voldsudøvelse, hvor der består en reel risiko for overgreb alene i kraft af en tilstedeværelse i området, vil udgangspunktet kunne fraviges. Ved vurderingen heraf vil der bl.a. kunne lægges vægt på, om parterne i konflikten anvender metoder eller taktikker for krigsførelse, som øger risikoen for civile tab eller er direkte rettet mod civile, om anvendelsen af sådanne metoder eller taktikker er udbredt blandt parterne i konflikten, om kampene er geografisk afgrænset eller udbredte, og antallet af dræbte civile, sårede og fordrevne som følge af kampene.

Der henvises i øvrigt til Flygtningenævnets beretning for 2016, side 60ff, for så vidt angår den nærmere vurdering af statusvalget.

Hvis Udlændingestyrelsen har meddelt opholdstilladelse efter § 7, stk. 2, men udlændingen påberåber sig at være omfattet af § 7, stk. 1, eller Udlændingestyrelsen har meddelt opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, men udlændingen påberåber sig at være omfattet af § 7, stk. 1 eller 2, kan styrelsens afgørelse påklages til Flygtningenævnet (statusændringssag). Som det fremgår af evalueringen, var det på tidspunktet for indførelsen af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3, forventet, at Flygtningenævnet som en afledt konsekvens ville modtage et større antal klager over statusvalg end tidligere.

Som det tillige fremgår af Udlændinge- og Integrationsministeriets bemærkninger til evalueringen, har Udlændingestyrelsen oplyst, at når styrelsen meddeler en udlænding opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, fremgår følgende klagevejledning af afgørelsen om opholdstilladelse:

”Du kan klage til Flygtningenævnet, Adelgade 11-13, 1304 København K, over, at vi ikke har givet dig opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 eller stk. 2.”

For så vidt angår udfaldet af klagesager over statusvalg fremgår det af evalueringens side 8, tabel 5, at Flygtningenævnet i 21 pct. af klagesagerne har omgjort Udlændingestyrelsens afgørelse. Andelen af omgjorte klagesager over statusvalg ligger således på niveau med Flygtningenævnets statistik på asylsager generelt, hvor 20 pct. af sagerne blev omgjort i 2016 mod 21 pct. i 2015, jf. Tal og Fakta på Udlændingområdet 2016, side 15.

Det bemærkes, at UNHCR’s Guidelines on International Protection No. 12: ”Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol to the Status of Refugees and the regional refugee definitions” er indeholdt i Flygtningenævnets baggrundsmateriale (bilag 174) og således indgår i både Udlændingestyrelsens og Flygtningenævnets vurderinger.

En uledsaget mindreårig, som meddeles opholdstilladelse, får udpeget en midlertidig forældremyndighedsindehaver efter forældreansvarslovens § 28. Indtil en midlertidig forældremyndighedsindehaver er udpeget, har den mindreårige en personlig repræsentant, som skal varetage barnets interesser.

En uledsaget mindreårig har således tilknyttet en voksen person, som skal vejlede og støtte den pågældende, indtil det fyldte 18. år.

2.4 Forlængelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at udlændingemyndighederne ved behandling af sager om forlængelse af midlertidig opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, også tager stilling til, om ændrede personlige forhold eller forholdene i hjemlandet kan begrunde en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 eller 2.

Refugees Welcome anfører, at der anvendes unødige ressourcer på at forlænge opholdstilladelser og vurdere snævre dispensationsmuligheder samt klager over statusvalg, og at disse ressourcer i stedet burde anvendes på at nedbringe sagsbehandlingstiden i Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet noterer sig synspunktet om, at statusvalget bør revurderes i forbindelse med en forlængelse. Ministeriet kan supplerende oplyse, at Udlændingestyrelsen allerede har en procedure, hvorefter styrelsen af egen drift meddeler forlængelse af en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, hvis grundlaget fortsat er til stede, og udlændingen ikke selv har søgt om forlængelse i tide. Udlændingestyrelsen har siden oktober 2017 vejledt herom i teksten i afgørelser om opholdstilladelse, som meddeles i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 3.

For så vidt angår det anførte om, at udlændingemyndighedernes ressourcer burde anvendes på en mere fordelagtig måde, skal det bemærkes, at der i forbindelse med indførelsen af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus blev taget højde for de økonomiske konsekvenser som følge af lovforslaget, herunder udgifter i forbindelse med behandling af ansøgninger om midlertidig beskyttelsesstatus bl.a. på baggrund af den realiserede udvikling i antallet af asylansøgere og antallet af asylansøgere, der omfattes af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus. Der henvises til pkt. 7 i den kommenterede høringsoversigt til forslag til lov om ændring af udlændingeloven af 18. februar 2015 (L 153) (lovforslag nr. L 72 af 14. november 2014).

2.5 Inddragelse og afslag på forlængelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3

Refugees Welcome anfører, at andelen af udlændinge som tildeles midlertidig beskyttelsesstatus er steget fra ca. 30 pct. det første år til 70 pct. i 2017, og at midlertidig beskyttelsesstatus oftest meddeles til kvinder og børn, som må forventes at være de mest sårbare, hvis opholdstilladelsen inddrages, og hjemsendelse skal iværksættes.

UNHCR fremhæver i forhold til en opholdstilladelses ophør, at principperne om ligebehandling og forbud mod forskelsbehandling kun tillader uens behandling på baggrund af opholdsgrundlag, når begrundelsen herfor er objektiv og rimeligt begrundet i et legitimt formål.

UNHCR henviser i den forbindelse til, at retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol tydeligt viser, at uens behandling af personer i samme situation – f.eks. flygtninge og modtagere af subsidær beskyttelse – kun tillades, hvis forskelsbehandlingen forfølger et legitimt formål, og der er et proportionalt forhold mellem formålet og midlerne til at opfylde det pågældende formål. I en række sager har Domstolen fundet, at forskelsbehandling på baggrund af forskellige kategorier af opholdstilladelse udgjorde en krænkelse af forbuddet mod forskelsbehandling i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14.

Opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, meddeles tidsbegrænset og med henblik på midlertidigt ophold. Opholdstilladelsen kan inddrages, hvis de forhold, der har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse efter udlændingelovens § 7. En opholdstilladelse kan ikke forlænges, hvis der er grundlag for at inddrage den.

Der henvises til pkt. 2.4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at det er regeringens klare opfattelse, at udlændinge, som ikke længere har behov for beskyttelse, ikke fortsat skal have beskyttelse i Danmark, men i stedet rejse hjem igen og hjælpe med at genopbygge deres hjemlande.

Med finanslovsaftalen for 2018 blev regeringen og Dansk Folkeparti enige om at skærpe indsatsen for at inddrage tidsbegrænsede opholdstilladelser meddelt til udlændinge, der i en periode har haft behov for beskyttelse f.eks. på grund af krig i hjemlandet. Der er bl.a. afsat yderligere ressourcer i perioden 2018-2021 til indsatsen med at indhente baggrundsoplysninger om udlændinges hjemlande. Det skal bidrage til at sikre, at udlændingemyndighederne har de fornødne oplysninger i sager om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af tidsbegrænsede opholdstilladelser. Det er ambitionen, at Danmark til stadighed skal være blandt de lande, der er bedst muligt rustede til at reagere, når der – som eksempelvis tilfældet har været i Somalia – sker ændringer i et asylproducerende land, der kan begrunde, at færre har brug for beskyttelse.

I forbindelse med en afgørelse om inddragelse eller forlængelse af en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, skal der foretages en vurdering af, om der på baggrund af de aktuelle oplysninger om de generelle forhold i hjemlandet fortsat er grundlag for at yde beskyttelse i henhold til Danmarks internationale forpligtelser, herunder om en tilbagevenden til hjemlandet vil indebære overgreb i strid med artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Hvis der således er sket en forbedring af de generelle forhold i hjemlandet, kan der efter omstændighederne træffes afgørelse om inddragelse, uanset at forholdene – trods forbedringer – fortsat er alvorlige og må betegnes som skrøbelige og uforudsigelige. Dette ses at være i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis.

Endvidere skal der ved afgørelse om inddragelse tages hensyn til grundlaget for opholdstilladelsen, herunder om opholdstilladelsen er meddelt efter udlændingelovens § 7, stk. 1, 2 eller 3. Sigtet hermed er at tydeliggøre, at der er væsentlig forskel på, hvilke betingelser der skal stilles for inddragelse alt afhængigt af, om der er tale om konventionsflygtninge, udlændinge med beskyttelsesstatus eller udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus. Dette betyder, at der ved afgørelse om eventuel inddragelse af en opholdstilladelse meddelt efter udlændingelovens § 7, stk. 3, hvor inddragelse overvejes som følge af forbedringer af de generelle forhold i hjemlandet, ikke som betingelse for inddragelsen kan stilles krav om, at der er sket fundamentale, stabile og varige ændringer i hjemlandet, idet dette alene er en betingelse for inddragelse af en opholdstilladelse meddelt efter § 7, stk. 1. Inddragelse af en opholdstilladelse meddelt efter § 7, stk. 3, vil dog kræve, at ændringerne i hjemlandet ikke må antages af være af helt midlertidig karakter.

Beskyttelsen mod inddragelse i udlændingelovens § 26, stk. 1, hvorefter der ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse f.eks. skal foretages en vurdering af, om inddragelsen må anses for at virke særligt belastende, eksempelvis på grund af udlændingens tilknytning til det danske samfund og herboende personer, finder anvendelse uanset, om udlændingen er meddelt opholdstilladelse efter § 7, stk. 1, 2 eller 3.

2.5.1 Reel mulighed for udsendelse

Institut for Menneskerettigheder finder, at kriterierne for inddragelse og afslag på forlængelse bør administreres på en måde, så det undgås, at disse udlændinge kommer i udsendelsesposition uden reel udsigt til at blive udsendt. Instituttet anbefaler i den forbindelse, at udlændingemyndighederne alene meddeler afslag på forlængelse eller inddrager en midlertidig opholdstilladelse, hvis det må anses for muligt, at der rent faktisk kan ske udsendelse af de pågældende udlændinge inden for en rimelig tidsfrist. **Dansk Flygtningehjælp** tilslutter sig instituttets synspunkt om, at inddragelse/nægtelse af forlængelse kun bør ske, når praktisk udsendelse er mulig.

Red Barnet mener, at inddragelse af en opholdstilladelse ikke bør ske, hvis situationen i hjemlandet fortsat er alvorlig, skrøbelig og uforudsigelig, og at børn ikke skal kunne tilbagesendes med tvang, før de kan være sikre på fred og sikkerhed, samt før deres hjem og skoler er blevet genopbygget, og basale fornødenheder er garanteret. Red Barnet mener endvidere, at familiers opholdstilladelser ikke bør inddrages, før det er muligt, at udsendelse kan ske inden for en rimelig frist, idet der ellers er risiko for, at børn nedbrydes i udsendelsescentre.

SOS Racisme tager kraftigt afstand fra, at der kan ske udsendelse til Somalia, idet der ikke er sket en forbedring af forholdene i Somalia. Der henvises i den forbindelse til, at Somalia er præget af fortsatte kamphandlinger flere steder i landet, at der forekommer eskalerende vold mod civile, og at hovedstaden Mogadishu ikke kan antages at være et specielt sikkert område at tilbagesende flygtninge til. SOS Racisme finder det på denne baggrund uforståeligt og hverken etisk eller menneskeligt forsvarligt at hjemsende udlændinge til Somalia.

Vedrørende vurderingen af, hvornår en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, kan inddrages, henvises der til Udlændinge- og Integrationsministeriets bemærkninger til pkt. 2.5 ovenfor.

I forhold til anbefalingen om, at kriterierne for inddragelse og afslag på forlængelse bør administreres på en måde, så det undgås, at udlændinge, som tidligere har haft opholdstilladelse, kommer i udsendelsesposition uden reel adgang til at blive udsendt, bemærkes det, at det påhviler enhver udlænding, som meddeles afslag på en ansøgning om forlængelse af en opholdstilladelse eller får inddraget sin opholdstilladelse her i landet, selv at udrejse i overensstemmelse med den fastsatte udrejsefrist. Det er kun, hvis udlændingen ikke selv udrejser frivilligt, at politiet gennemfører en tvangsmæssig udsendelse. De begrænsninger og krav, som pålægges udlændinge i udrejseposition, er indført med det formål, at personerne selv udrejser i overensstemmelse med myndighedernes afgørelser.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker endvidere, at det efter almindelige forvaltningsretlige principper påhviler udlændingemyndighederne af egen drift at genoptage behandlingen af sager, hvor afviste asylansøgere er i udsendelsesposition, og hvor der fremkommer nye væsentlige oplysninger, der forrykker myn-

dighedens beslutning. Udlændingemyndighederne vil i en sag, hvor der fremkommer oplysninger om en forværret situation i hjemlandet, kunne træffe beslutning om, at tvangsmæssige udsendelser skal sættes i bero, indtil de nødvendige yderligere oplysninger foreligger, jf. herved princippet i udlændingelovens § 31, som indeholder et forbud mod udsendelse til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse, eller hvor den pågældende ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.

I forhold til situationen i Somalia har Udlændingestyrelsen til brug for udlændinge- og integrationsministerens besvarelse den 2. februar 2018 af spørgsmål nr. 278 (Alm. del) fra Udlændinge- og Integrationsudvalget oplyst bl.a., at styrelsen anvender alle aktuelle baggrundsoplysninger og relevant praksis i den samlede, konkrete vurdering af hver enkelt sag, hvori styrelsen overvejer inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en asyltilladelse på grund af ændrede forhold i hjemlandet.

Udlændingestyrelsen har på baggrund af nyere rapporter fra 2016 og 2017 vurderet, at der i en række byer i det sydlige og centrale Somalia er indtrådt en forbedring, som er sammenlignelig med forbedringerne i Mogadishu. Flygtningenævnet har i to sager fra december 2017 konkret tiltrådt denne vurdering.

2.5.2 Ændring af praksis vedrørende inddragelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3

Dansk Flygtningehjælp finder, at flygtninge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2 eller 3, har samme behov for stabilitet og en varig løsning på deres situation – og samme behov for ikke at blive sendt tilbage til deres hjemland, hvis det indebærer, at de hurtigt kan blive nødt til at flygte på ny – som flygtninge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1.

Dansk Flygtningehjælp opfordrer til, at der foretages en mere grundig undersøgelse af, hvorvidt reglerne om inddragelse allerede var ændret i 2010 – eller om ændringen reelt først fandt sted i 2015 og således alene burde finde anvendelse i forhold til opholdstilladelser meddelt efter den 14. november 2014.

Dansk Flygtningehjælp har til støtte herfor henvist til forarbejderne til lov nr. 572 af 31. maj 2010 (lovforslag nr. L 188 af 26. marts 2010) og anført, at det er vanskeligt at se, at der med denne lov blev indført ændringer i kriterierne for at inddrage en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2, hvorfor det på daværende tidspunkt var helt fast praktisk og en generel opfattelse, at inddragelse af en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2, såvel som efter § 7, stk. 1, forudsatte fundamentale, stabile og varige ændringer af forholdene i hjemlandet.

Dansk Flygtningehjælp har yderligere anført, at der ikke ses at være foretaget nogen skelnen mellem opholdstilladelser efter udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, da reglerne om inddragelse blev skærpet ved lov nr. 365 af 6. juni 2002 (lovforslag nr. L 152 af 28. februar 2002).

Dansk Flygtningehjælp har endelig henvist til passager i Flygtningenævnets beretninger for 2013 og 2014 samt oplysninger fra Flygtningenævnet gengivet i udlændinge-, integrations- og boligministerens besvarelse af 13. oktober 2016 af spørgsmål nr. 960 (Alm. del) fra Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget.

Udlændinge- Integrationsministeriet skal hertil samlet bemærke, at en tidsbegrænset opholdstilladelse efter § 7 kan bl.a. inddrages, når forholdene, der har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse. Det følger af udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1.

I forbindelse med lovforslag nr. L 152 af 28. februar 2002 blev det anført i lovbetænkningerne, at i forhold til udlændinge med konventionsstatus (§ 7, stk. 1) kan inddragelse med henvisning til ændrede forhold i hjemlandet kun ske, hvis der er sket fundamentale, stabile og varige ændringer i hjemlandet. Det skyldes, at disse personer er omfattet af FN's flygtningekonvention. Dette blev også forudsat i betænkningerne til det senere lovforslag nr. L 188 af 26. marts 2010. Det betyder samtidig, at i forhold til udlændinge med beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 2) kunne inddragelse også ske, selv om der ikke var tale om fundamentale, stabile og varige ændringer i hjemlandet.

Det fremgik imidlertid af Flygtningenævnets praksis, at nævnet – også efter L 152 og L 188 – havde undladt at inddrage opholdstilladelser meddelt efter § 7, stk. 2, med henvisning til ændrede forhold i hjemlandet, idet nævnet fandt, at der ikke var sket fundamentale, stabile og varige ændringer sted i hjemlandet. Flygtningenævnet havde således ved afgørelser om inddragelse ikke sondret mellem, om udlændingen havde opholdstilladelse på grundlag af § 7, stk. 1, eller § 7, stk. 2, men i stedet forudsat, at det var de samme betingelser, der var gældende for inddragelse.

Det blev bl.a. på den baggrund præciseret ved lov nr. 153 af 18. februar 2015 (lovforslag nr. L 72 af 14. november 2014), at der ved en afgørelse om inddragelse af opholdstilladelse skal tages hensyn til grundlaget for opholdstilladelsen, herunder om opholdstilladelsen er meddelt efter udlændingelovens § 7, stk. 1, 2 eller 3 (§ 7, stk. 3, blev indført med L 72). Det blev altså tydeliggjort, at der er væsentlig forskel på, hvilke betingelser der skal stilles for inddragelse alt afhængigt af, om der er tale om konventionsflygtninge, udlændinge med beskyttelsesstatus eller udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus. Det bemærkes, at der i forbindelse med L 72 ikke blev foretaget en gennemgang af alle sager om inddragelse, herunder om Flygtningenævnet i alle sager – eller kun i nogle sager – havde opretholdt en praksis, der ikke svarede til dét, som var forudsat i L 152 og L 188.

2.6 Familiesammenføring

Dansk Flygtningehjælp anfører, at retten til familieliv er en grundlæggende menneskerettighed beskyttet efter bl.a. EMRK artikel 8. Det anføres i den forbindelse,

at flugt ofte fører til adskillelse af familien, og at retten til familieliv for flygtninge derfor er illusorisk uden retten til familiesammenføring.

Dansk Flygtningehjælp anfører endvidere, at Dansk Flygtningehjælp – ligesom Røde Kors – har kendskab til historier, hvor udsigten til ikke at kunne opnå familiesammenføring før tre års ophold medfører, at nogle asylansøgere frafalder deres asylansøgning og vender tilbage til hjemlandet trods den dermed forbundne fare.

Videre anfører Dansk Flygtningehjælp, at genforeningen med den nærmeste familie er helt afgørende for en vellykket integration af flygtninge i Danmark.

Dansk Flygtningehjælp finder herefter, at flygtninge med beskyttelse efter § 7, stk. 3, burde have adgang til familiesammenføring umiddelbart efter at være blevet meddelt opholdstilladelse.

DIGNITY finder, at udlændingeloven bør ændres, således at flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus får ret til familiesammenføring på linje med andre flygtninge, og at en løbende evaluering af reglerne bør fastholdes.

Der henvises til, at flygtninge, som endnu ikke har fået familien samlet, har umådeligt svært ved at indgå i en integrations- og behandlingsproces, ligesom behovet for familie og netværk er helt afgørende i et rehabiliterende perspektiv.

Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed anfører, at der på grund af sagsbehandlingstiden kan gå op til 4-5 år, før en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, får behandling sin ansøgning om familiesammenføring. Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed har endvidere anført, at ordningen om udskydelse af adgangen til familiesammenføring medfører tre år med uvished og stor risiko for den tilbageblevne familie, herunder i forhold til kvinder og børn.

Red Barnet kritiserer ordningen om udskydelse af adgangen til familiesammenføring. I den forbindelse henvises bl.a. til, at loven ikke opfylder kravene i FN's Børnekonvention om at lade familiesammenføring ske på en hurtig og human måde, og at bemærkningerne til lovforslaget ikke reflekterer de nye anbefalinger fra FN's Børnekomité.

Der henvises desuden til rapporten "The War on Children: Time to End Violations Against Children in Armed Conflict", som bl.a. Red Barnet står bag, og hvoraf det fremgår, at der er sket en dramatisk forværring af situationen for børn i krige og konflikter siden 2010.

Red Barnet finder, at børn bør sikres en generel ret til at blive familiesammenført med deres forældre i Danmark på en human og hurtig måde.

Refugee Welcome anfører, at de tre års ventetid på familiesammenføring bliver endnu mere tragisk og umenneskelig af den fortsatte krig i Syrien.

Retspolitisk Forening anfører, at ordningen om udskydelse af adgangen til familiesammenføring medfører en urimelig situation for de omfattede personer og er problematisk i forhold til bl.a. EMRK artikel 8. Der henvises bl.a. til, at en faktisk familiesammenføring i praksis først vil ske 4 år efter den oprindelige opholdstilladelse.

Retspolitisk Forening henviser til, at Højesteret med sin dom af 6. november 2017 om 3-årsreglen bl.a. lægger vægt på dels 2015-lovens forarbejders henvisning til den faktiske flygtningesituation i 2014-15, dels den kommende revision af loven i folketingsåret 2017-18. I den forbindelse henvises til, at situationen primo 2018 er anderledes, og at det er tvivlsomt, om de danske domstole i en evt. ny sag vil kunne opretholde en myndighedsafgørelse om afslag på familiesammenføring.

På den baggrund anmodes regering om at genoverveje lovforslaget og som minimum føre reglerne i udlændingelovens § 9, stk. 1, om familiesammenføring tilbage til situationen før 2016-ændringerne heri.

Røde Kors finder, at det er grundlæggende forkert at opretholde en regel, som kan være på kant med menneskerettighederne, og at det er voldsomt belastende for flygtningefamilier at være adskilt. Røde Kors anbefaler, at en familiesammenføring – uanset flygtningens beskyttelsesstatus – sker så hurtigt som muligt.

Rådet for Etniske Minoriteter finder begrænsningen i adgangen til familiesammenføring for u hensigtsmæssig og direkte demotiverende for integrationsprocessen. Der henvises bl.a. til, at der siden ordningens indførelse er vedtaget adskillige love, der er tilstrækkelige til at håndtere en evt. stigning i antallet af indrejste asylansøgere.

SOS Racisme kritiserer ordningen om udskydelse af adgangen til familiesammenføring og anfører bl.a., at den danske lovgivning på verdensplan har svækket flygtninges retsstilling, idet andre lande er begyndt at konkurrere med Danmark i relation til udskydelse af familiesammenføring for visse flygtninge.

SOS Racisme har endvidere anført, at de tre års ventetid på familiesammenføring kan resultere i afmagtsfølelse, resignation, depression og psykisk sygdom, og at følgerne på sigt bl.a. vil være manglende danskindlæring og tilpasning hos flygtninge.

UNHRC kritiserer bl.a., at ordningen om udskydelse af adgangen til familiesammenføring nu bliver gjort permanent.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at udlændingelovens § 7, stk. 3, om opholdstilladelse med midlertidig beskyttelsesstatus har til formål at tage

højde for det aktuelle beskyttelsesbehov, som asylansøgere, der er omfattet af bestemmelsen, har, og afspejler dermed beskyttelsens midlertidige karakter.

Udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 eller 2, er individuelt forfulgte, typisk på grund af en konkret konflikt med myndighederne eller andre i deres hjemland. Udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, er i modsætning hertil på flugt fra generelle forhold – f.eks. krig – i deres hjemland. De pågældende har således ikke en mere konkret konflikt med nogen i hjemlandet. Derfor har denne gruppe – generelt set – et mere midlertidigt behov for beskyttelse end individuelt forfulgte, idet situationen i hjemlandet hurtigt kan ændre karakter i retning af mere fredelige forhold i hjemlandet.

Regeringen ønsker overordnet set at begrænse tilstrømningen af flygtninge og migranter til Danmark. Karakteren af opholdet her i landet for en udlænding, som er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, må normalt betragtes som så usikker og varigheden af opholdet så begrænset, at den pågældendes familie bl.a. under hensyn til opretholdelsen af en effektiv immigrationspolitik ikke bør meddeles opholdstilladelse her i landet, før udlændingen har opholdt sig tre år her i landet.

Uanset at tilstrømningen af udlændinge til Danmark er faldet siden introduktionen af den midlertidige beskyttelsesstatus og udskydelsen af retten til familiesammenføring for denne gruppe af personer, er det fortsat regeringens holdning, at der, bl.a. under hensyn til opretholdelsen af en effektiv immigrationspolitik, ikke bør meddeles familiesammenføring til en udlænding med midlertidig beskyttelsesstatus, før den pågældende udlænding har opholdt sig mere end de sidste 3 år her i landet.

Det skal ses på baggrund af, at der til stadighed befinder sig et betydeligt antal registrerede asylansøgere i såvel Danmark som Europa, herunder i Tyskland og Sverige. Ministeriet er ikke bekendt med det nærmere antal af illegale udlændinge, der måtte befinde sig i Europa.

Den generelle flygtninge- og migrantsituation i og uden for EU er kompleks. Den er præget af en høj grad af usikkerhed og omskiftelighed, bl.a. som følge af presset på EU's ydre grænse, ophobning af flygtninge og migranter i nærområder samt risikoen for sekundære bevægelser internt i EU. Trods nedgangen i ankomster på den centrale Middelhavsrute vurderes situationen fortsat at være flygtig og uforudsigelig med meget store udsving i antallet af ankomster. Det fortsatte pres på EU's ydre grænse indebærer således en risiko for, at situationen hurtigt kan ændre sig.

Danmark modtog i 2014 og 2015 et historisk højt antal ansøgninger om asyl, særligt fra Syrien. Den internationale militære og humanitære indsats, samarbejdet i EU og den stramme og konsekvente udlændingepolitik har imidlertid virket, så antallet af asylansøgere er faldet markant. Regeringen ønsker overordnet at fast-

holde denne indsats, hvorfor ordningen om udskydelse af retten til familiesammenføring for udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus også af denne grund bør fastholdes.

Det er også efter Højesterets dom af 6. november 2017 vurderingen, at der er en vis risiko for, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i forbindelse med prøvelsen af en konkret sag vil kunne nå frem til, at det ikke efter artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er muligt generelt at stille et sådant krav om tre års ophold.

Samtidig er det efter Højesterets dom af 6. november 2017 vurderingen, at det er overvejende sandsynligt, at en eventuel forlængelse af perioden i 3-årsreglen i den nuværende situation, herunder henset til det aktuelle antal indrejste asylansøgere i Danmark, vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har desuden noteret sig synspunktet om, at ordningen om udskydelse af adgangen til familiesammenføring medfører negative konsekvenser for de udlændinge, som er omfattet af reglerne, herunder i forhold til integrationen. Udlændinge- og Integrationsministeriet finder, at det er vigtigt at ramme den rigtige balance mellem at yde beskyttelse til de mennesker, som har behov herfor, samt at begrænse tilstrømningen af flygtninge og migranter til Danmark. I den forbindelse bemærkes det, at antallet af flygtninge og familiesammenførte har betydning for, om kommunerne kan følge med i forhold til integrationsopgaverne, således at integrationen kan lykkes her i landet.

For så vidt angår sagsbehandlingstiden bemærker Udlændinge- og Integrationsministeriet, at udlændingemyndighedernes sagsbehandling fortsat vil blive tilrettelagt således, at en ansøgning om familiesammenføring efter udlændingelovens § 9, som indgives mindre end 2 måneder før det tidspunkt, hvor udlændingen opfylder kravet om tre års ophold i Danmark, ikke skal afslås under henvisning til, at kravet til længden af opholdet i Danmark endnu ikke er opfyldt. I sådanne tilfælde skal ansøgningen derimod behandles med henblik på, at sagen kan afgøres hurtigst muligt efter, at den pågældende har opholdt sig 3 år i landet, og der er truffet afgørelse i sagen om forlængelse af den midlertidige opholdstilladelse efter § 7, stk. 3.

3. Lovforslaget

Der er i forhold til det udkast til lovforslag, som blev sendt i offentlig høring, foretaget sproglige rettelser af redaktionel karakter.