

Justitsministeriet
Asyl- og Visumkontoret
Asyl.visumkontoret@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE 32698979
MOBIL 32698979
EMKI@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

J. NR.
540.10/31282/PVK/TGH/EMKI

HØRING OVER UDKAST TIL LOVFORSLAG OM ÆNDRING AF UDLÆNDINGELOVEN (MIDLERTIDIG BESKYTTelsesSTATUS FOR VISSE UDLÆNDINGE MV.)

7. NOVEMBER 2014

Justitsministeriet har ved e-mail af 24. oktober 2014 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til lovforslag 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 mv.).

Med lovforslaget foreslås indført en midlertidig beskyttelsesstatus for udlændinge, der har behov for beskyttelse på baggrund af generelle og alvorlige forhold i hjemlandet. Med lovforslaget indføres en sondring mellem udlændinge, hvor særlige individuelle forhold giver behov for beskyttelse, og udlændinge, hvis behov for beskyttelse hidrører fra de generelle forhold i hjemlandet. Førstnævnte gruppe vil fortsat opnå beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 2, mens sidstnævnte vil opnå midlertidig beskyttelsesstatus efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3.

Udlændinge, der omfattes af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus, vil efter lovforslaget blive meddelt opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold, som kan forlænges efter 1 år og herefter 2 år fra tidspunktet for en eventuel forlængelse.

For udlændinge, der opnår midlertidig beskyttelsesstatus efter den foreslåede § 7, stk. 3, vil muligheden for familiesammenføring, medmindre særlige grunde gør sig gældende, forudsætte, at opholdstilladelsen efter 1 år er blevet forlænget.

Endelig medfører lovforslaget ændringer af reglerne om behandling af asylansøgninger, hvor udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et andet land.

Institut for Menneskerettigheder har følgende bemærkninger:

1. SAMMENFATNING

Institut for Menneskerettigheder har fundet anledning til at fremkomme med bemærkninger til flere dele af lovforslaget. Centralt står spørgsmålet om kriterierne for at give afslag på forlængelse eller at inddrage den midlertidige opholdstilladelse på baggrund af forbedrede forhold i udlændingens hjemland. Der består en række uklarheder om, hvorvidt selv kortvarige forbedringer vil kunne medføre afslag på forlængelse eller inddragelse af opholdstilladelsen, ligesom der rejses tvivl om, hvorvidt der i sådanne tilfælde vil være mulighed for udsendelse af de pågældende udlændinge.

Institut for Menneskerettigheder rejser i den forbindelse bekymring for, at en større gruppe personer vil befinde sig i en udsendelsesposition, uden det er muligt at gennemføre en tvangsmæssig udsendelse. Udlændinge i udsendelsesposition er omfattet af en række begrænsninger og krav i forhold til indkvartering, uddannelse, beskæftigelse mv., der har stor betydning for deres grundlæggende levevilkår. Såfremt situationen igen forværres i hjemlandet, vil denne gruppe igen kunne tildeles midlertidig beskyttelsesstatus og ikke længere være omfattet af begrænsningerne i forhold til udlændinge i udsendelsesposition. Denne usikkerhed og mulige ændring inden for en meget kort tidsperiode, finder Institut for Menneskerettigheder uhensigtsmæssig.

Institut for Menneskerettigheder noterer sig i relation til lovforslagets begrænsning af familiesammenføring inden for det første år, at der består en undtagelse hertil, når afvisning af familiesammenføring i det konkrete tilfælde ville begrunde en krænkelse af den pågældende udlændings ret til familieliv. Institut for Menneskerettigheder er bekymret for, om lovforslagets beskrivelse er tilstrækkeligt rummelig til at kunne omfatte de situationer, der i praksis vil kunne opstå, navnlig i tilfælde af opsplittede familier med yngre børn.

Institut for Menneskerettigheders anbefalinger til lovforslaget kan sammenfattes således:

Vedrørende statusvalg og klageadgang anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at

- Regeringen er særligt opmærksom på at sikre tilstrækkelig klagevejledning til asylansøgere, der får

opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, på et sprog den enkelte ansøger forstår.

Vedrørende forlængelse og inddragelse af midlertidig opholdstilladelse anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at

- Der ved behandling af sager om forlængelse af midlertidig opholdstilladelse tillige tages stilling til, om ændrede forhold kan begrunde opholdstilladelse efter § 7, stk. 1, eller § 7, stk. 2.
- Regeringen er særligt opmærksom på, at Danmarks menneskeretlige forpligtelser inddrages i afgørelsesgrundlaget, uanset om afgørelsen vedrører forlængelse eller inddragelse af opholdstilladelse.
- Lovforslaget præciseres, således at inddragelsen af hensynet til børns rettigheder tydeliggøres ved behandlingen af sager om forlængelse og inddragelse af midlertidig opholdstilladelse.
- Det afklares, om der i tilfælde, hvor mindreårige gives afslag på forlængelse eller får inddraget midlertidig opholdstilladelse, skal ske automatisk oversendelse til Udlændingestyrelsen med henblik på, at sagen behandles efter § 9 c, stk. 1.

Vedrørende vurderingen af ændrede forhold i hjemlandet anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at

- Kriterierne, for hvornår forholdene i hjemlandet må anses for tilstrækkeligt forbedret, tydeliggøres.

Vedrørende ændrede forhold i hjemlandet uden mulighed for udsendelse anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at

- Der alene gives afslag på forlængelse af midlertidig beskyttelsesstatus eller sker inddragelse af opholdstilladelse i tilfælde, hvor det må anses for muligt, at der rent faktisk kan ske udsendelse af de pågældende inden for en rimelig tidsfrist.

Vedrørende generhvervelse af midlertidig beskyttelsesstatus anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at

- Det i lovforslaget præciseres, hvorledes sager om fornyet beskyttelsesbehov ved efterfølgende forværring af situationen i hjemlandet skal behandles.

Vedrørende familiesammenføring anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at

- Det uddybes og tydeliggøres, i hvilke situationer der vil kunne ske familiesammenføring inden for det første år på baggrund af § 9 c, stk. 1.
- Ansøgerne vejledes om adgangen til at søge familiesammenføring efter § 9 c, stk. 1.

Vedrørende revision af loven anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at

- Der forud for lovrevisionen i Folketingssamlingen 2017-18 foretages en vurdering af forudsætningen om, at personer, der tildeles midlertidig beskyttelsesstatus, reelt har et mere midlertidigt beskyttelsesbehov, herunder hvor stor en andel der har fået forlænget den midlertidige opholdstilladelse af én eller flere omgange.

2. GENERELLE BEMÆRKNINGER

Lovforslaget er begrundet i en væsentlig stigning i antallet af asylansøgere i 2014. Lovforslaget har som nævnt til formål at give en gruppe asylansøgere et mere midlertidigt opholdsgrundlag samt at begrænse adgangen til familiesammenføring for denne gruppe.

Lovforslaget må forventes at lægge et forøget pres på sagsbehandlingen, idet opholdstilladelser skal vurderes oftere, ligesom der kan forventes et øget antal klagesager til Flygtningenævnet vedrørende, hvilken beskyttelsesstatus den pågældende asylansøger tildeles. Dette skyldes den væsentlige betydning de forskellige former for beskyttelsesstatus med lovforslaget får for asylansøgerens samlede situation.

Det kan frygtes, at det øgede sagsbehandlingspres vil påvirke hele asylsystemet med forlænget sagsbehandlingstid mv. til følge for alle grupper af asylansøgere.

Lovforslaget medfører, at en gruppe udlændinge, der er flygtet fra ekstreme tilfælde af voldsudøvelse, vil få tildelt et mere midlertidigt opholdsgrundlag, end det er tilfældet i dag. Det lægges i lovforslagets bemærkninger til grund, at personer, der er på flugt fra generelle forhold i hjemlandet, generelt må antages at have et mere midlertidigt beskyttelsesbehov end personer, hvor der foreligger særlige individuelle forhold. I lyset af de nuværende og historiske erfaringer med konflikter, der giver anledning til international beskyttelse på grund af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile, kan man stille spørgsmålstegn ved denne formodning. Det må antages, at der i mange tilfælde ikke vil kunne konstateres tilstrækkeligt forbedrede forhold indenfor en 1-årig eller 2-årig periode, men dette må belyses nærmere i forbindelse med den fastsatte revision af loven i 2017-18.

3. ASYL

3.1 STATUSVALG OG KLAGEADGANG

Ved indsættelsen af den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, skelnes mellem ansøgere, hvis individuelle forhold giver beskyttelsesstatus efter § 7, stk. 2, og ansøgere, hvor alene den generelle situation i hjemlandet giver midlertidigt beskyttelsesstatus efter § 7, stk. 3.

Afgørelsen af, hvilken beskyttelsesstatus den enkelte ansøger tildeles, får stor betydning for ansøgerens situation, både hvad angår længden af opholdstilladelse, betingelserne for forlængelse og inddragelse af opholdstilladelse samt adgangen til familiesammenføring.

Lovforslaget indeholder derfor tillige adgang til at påklage afgørelsen af, hvilken beskyttelsesstatus ansøgeren tildeles. Selv om en ansøgning om opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, ifølge lovforslagets bemærkninger tillige skal anses som en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 og 2, betragtes en afgørelse om opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, ikke som et afslag på opholdstilladelse efter § 7, stk. 1, med den konsekvens, at afgørelsen medfører automatisk påklage til Flygtningenævnet.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at

- Regeringen er særligt opmærksom på at sikre tilstrækkelig klagevejledning til asylansøgere, der får

opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, på et sprog den enkelte ansøger forstår.

3.2 FORLÆNGELSE OG INDDRAGELSE AF OPHOLDSTILLADELSE

Lovforslaget medfører, at ansøgere med midlertidig opholdstilladelse efter den foreslåede § 7, stk. 3, skal have behandlet spørgsmålet om forlængelse af opholdsgrundlaget efter 1 år og herefter 2 år efter tidspunktet for forlængelsen.

Det fremgår ikke af bemærkningerne til lovforslaget, om der i forbindelse med behandlingen af ansøgning om forlængelse af midlertidig beskyttelsesstatus tages stilling til, hvorvidt der i den mellemliggende periode er sket ændringer, der kan begrunde et ændret statusvalg. Dette vil kunne være tilfældet både for så vidt angår ændringer i forholdene i hjemlandet og for så vidt angår ændringer i ansøgerens personlige forhold.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at

- Der ved behandling af sager om forlængelse af midlertidig opholdstilladelse tillige tages stilling til, om ændrede forhold kan begrunde opholdstilladelse efter § 7, stk. 1, eller § 7, stk. 2.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, gives med henblik på midlertidigt ophold i henhold til udlændingelovens § 11, stk. 1. Det betyder, at forlængelse af midlertidig beskyttelsesstatus ikke omfattes af § 11, stk. 2, hvorefter opholdstilladelse skal forlænges, medmindre der efter udlændingelovens § 19 er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen. Det betyder endvidere, at beskyttelsen mod inddragelse af opholdstilladelse i § 26, stk. 1, jf. § 19, stk. 6, ikke finder anvendelse ved afslag på forlængelse.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at personer med midlertidig beskyttelsesstatus som følge heraf skal "starte forfra i forbindelse med hver enkelt ansøgning om forlængelse", jf. bemærkninger til lovforslaget, pkt. 2.3.1.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslaget, at en ansøger med midlertidig beskyttelsesstatus ikke vil skulle have forlænget sin opholdstilladelse, såfremt de generelle forhold i hjemlandet, der førte til opholdstilladelsen, ikke længere kan begrunde beskyttelse, jf. nedenfor pkt. 3.4 om ændrede forhold i hjemlandet.

Udlændingelovens § 26, stk. 1, opregner en række forhold, der skal tages hensyn til ved vurderingen af, om udvisning eller inddragelse af opholdstilladelse må antages at være særligt belastende for udlændingen, herunder blandt andet personens tilknytning til Danmark og hjemlandet, alder, helbredsforhold og nære familierelationer. Som det fremgår af § 26, stk. 2, refererer disse hensyn til Danmarks menneskeretlige forpligtelser, dog således at § 26, stk. 1, yder en bredere beskyttelse end den almindelige menneskeret.

Selv om § 26, stk. 1, ikke finder anvendelse ved afgørelse om forlængelse, vil de relevante menneskeretlige forpligtelser dog fortsat skulle inddrages i afgørelsesgrundlaget i fornødent omfang. Det angives som nævnt i bemærkningerne til lovforslaget, at udlændingen skal "starte forfra i forbindelse med hver enkelt ansøgning om forlængelse", jf. bemærkninger til lovforslaget pkt. 2.3.1, men opholdets varighed vil kunne have betydning, når menneskeretten inddrages i afgørelsesgrundlaget.

Det er muligt, at betydningen af det hidtidige, midlertidige ophold kan begrænses i forbindelse med afgørelse efter § 11, men det må i hvert fald inddrages i afgørelsen om opholdstilladelse på baggrund af udlændingelovens § 9 c, stk. 1. Såfremt der gives afslag på forlængelse, bør der sikres fornøden vejledning om muligheden for at søge opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1.

Særlig opmærksomhed bør rettes mod børns selvstændige beskyttelsesstatus i relation til FN's Børnekonvention og udlændingelovens § 9 c, stk. 1, i tilfælde, hvor en ansøger med børn gives afslag på forlængelse af midlertidig beskyttelsesstatus, eller hvor der er tale om en uledsaget mindreårig asylansøger. Det bør i den forbindelse afklares, om der i relevante tilfælde skal ske automatisk oversendelse af sagen til Udlændingestyrelsen med henblik på afgørelse efter § 9 c, stk. 1, jf. praksis ved afslag på humanitær opholdstilladelse.

Med lovforslaget foretages tillige ændring af udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, samt indsættelse af ny § 19, stk. 1, nr. 2, med den betydning, at det tydeliggøres, at der er en væsentlig forskel på inddragelse af opholdstilladelse, når denne er givet på baggrund af § 7, stk. 1, eller på baggrund af § 7, stk. 2 og 3. Herved forudsættes, at inddragelse kan ske i tilfælde, hvor der er sket visse forbedringer i hjemlandet, men hvor situationen fortsat er alvorlig, skrøbelig og uforudsigelig, altså samme situation som kan begrunde afslag på forlængelse af beskyttelsesstatus.

Imidlertid finder udlændingelovens § 26, stk. 1, anvendelse i sager om inddragelse af opholdstilladelse modsat ved afslag på forlængelse. Beskyttelsen i § 26, stk. 1, kan dog blive illusorisk, såfremt en vurdering efter § 26, stk. 1, fører til, at opholdstilladelsen ikke inddrages, men der efterfølgende træffes afgørelse om afslag på forlængelse af den midlertidige beskyttelse, da § 26, stk. 1, efter lovforslaget ikke vil finde anvendelse i forlængelsessager.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at

- Regeringen er særligt opmærksom på, at Danmarks menneskeretlige forpligtelser inddrages i afgørelsesgrundlaget, uanset om afgørelsen vedrører forlængelse eller inddragelse af opholdstilladelse.
- Lovforslaget præciseres, således at inddragelsen af hensynet til børns rettigheder tydeliggøres ved behandlingen af sager om forlængelse og inddragelse af midlertidig opholdstilladelse.
- Det afklares, om der i tilfælde, hvor mindreårige gives afslag på forlængelse eller får inddraget midlertidig opholdstilladelse, skal ske automatisk oversendelse til Udlændingestyrelsen med henblik på, at sagen behandles efter § 9 c, stk. 1.

3.3 ÆNDRERE FORHOLD I HJEMLANDET

Opholdstilladelse på baggrund af de generelle forhold i hjemlandet kan alene gives efter § 7, stk. 3, i "ekstreme tilfælde", hvor selve tilstedeværelsen i landet eller området medfører, at enhver vil være i reel risiko for overgreb i strid med blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 3 (forbuddet mod tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf).

Det forudsættes, at der efter lovforslaget skal gives afslag på forlængelse, og at der vil kunne ske inddragelse af midlertidig opholdstilladelse, såfremt sådanne forhold ikke længere er til stede.

Dette vil også være tilfældet, selv om situationen i hjemlandet fortsat er alvorlig, skrøbelig og uforudsigelig. Det fremgår dog vedrørende inddragelse af opholdstilladelsen, at det kræves, at forbedringerne i hjemlandet må antages ikke at være af "helt midlertidig karakter", jf. bemærkninger til lovforslaget pkt. 2.5.2.

Det er på denne baggrund uklart, hvor markant en forbedring der skal til, samt hvornår en forbedring kan siges ikke at være "helt midlertidig", når situationen dog stadig er "uforudsigelig".

Det bemærkes i den forbindelse, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i *NA mod Storbritannien*, som også omtalt i lovforslagets bemærkninger, fastslog, at en vurdering i henhold til EMRK's artikel 3 skal ske i lyset af de forudsigelige konsekvenser ved udvisning af asylansøgeren, jf. præmis 113.

EU's Kvalifikationsdirektiv, der på baggrund af retsforbeholdet dog ikke finder anvendelse for Danmark, kræver, at medlemsstaterne ved inddragelse af subsidiær beskyttelsesstatus på baggrund af forbedrede forhold i hjemlandet skal sikre sig, at ændringerne er af en så væsentlig og ikke-midlertidig karakter, at personen ikke længere "faces a real risk of serious harm".¹

UNHCR har om ophør af midlertidig beskyttelsesstatus uden for Flygtningekonventionens område anbefalet, at dette bør ske på baggrund af offentligt tilgængelige, klare og objektive kriterier.² Det bemærkes endvidere, at selv om betingelserne i Flygtningekonventionens artikel 1, litra C, ikke finder direkte anvendelse for sådanne beskyttelsesordninger, vil de procedurestandarder, der er udviklet vedrørende Flygtningekonventionens artikel 1, litra C, kunne tjene som retningslinjer for sådanne kriterier.³ Heraf følger tilsvarende, at en positiv udvikling må kunne observeres over en vis periode.

UNHCR's udtalelser og EU's Kvalifikationsdirektiv er ikke juridisk bindende for Danmark, men det giver anledning til væsentlig bekymring, såfremt lovforslaget tilsigter at indføre en væsentlig lavere beskyttelse ved ophør af midlertidig beskyttelsesstatus, end hvad der følger af UNHCR's anbefalinger og de EU-retlige forpligtelser for de øvrige EU-medlemslande.

Det kan tillige på baggrund af retssikkerhedsmæssige betragtninger anføres, at afgørelser om forhold af så afgørende betydning for den enkelte udlænding bør ske ud fra klare kriterier.

¹ Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse, artikel 16.

² UNHCR Executive Committee, 'Conclusions on International Protection', No. 103 (LVI) – 2005 med reference til den i lovforslagets bemærkninger omtalte UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, afsnit 135-36.

³ Ibid.

Det fremgår som nævnt af lovforslagets bemærkninger, at inddragelse af opholdstilladelsen vil kræve, at forbedringerne i hjemlandet må antages ikke at være af "helt midlertidig karakter", jf. bemærkninger til lovforslaget pkt. 2.5.2.

Det må i den forbindelse bemærkes, at man i tilfælde af for smidige kriterier for inddragelse og ikke-forlængelse risikerer, at udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus hurtigt vil kunne miste deres opholdsgrundlag, såfremt selv kortvarige forbedringer anses for at opfylde kriterierne, ligesom en efterfølgende forværring igen vil kunne begrunde midlertidig beskyttelsesstatus. Man risikerer således at have en gruppe udlændinge, hvis opholdsgrundlag hurtigt kan skifte, såfremt der ikke opretholdes internationale standarder ved ophør af beskyttelsesstatus efter § 7, stk. 3.

Det er i den forbindelse værd at notere sig, at der, formentlig i sådanne situationer med skiftende forbedringer og forværringer af ikke helt midlertidig karakter, ofte vil være praktiske udsendelsesforhindringer, der forhindrer en tvangsmæssig udsendelse.

Institut for Menneskerettigheder antager, at det hverken er tilsigtet eller hensigtsmæssigt at indføre en sådan retstilstand, hvorfor det bør overvejes at udelade ordet "helt" og tydeliggøre, at forbedringerne skal have en vis stabilitet eller lignende for at kunne begrunde ophør af beskyttelsesstatus.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at

- Kriterierne, for hvornår forholdene i hjemlandet må anses for tilstrækkeligt forbedret, tydeliggøres.

3.4 ÆNDRERE FORHOLD I HJEMLANDET UDEN MULIGHED FOR UDSENDELSE

Det følger af lovforslaget, at der sker inddragelse af eller meddeles afslag på forlængelse af opholdstilladelse i tilfælde af forbedringer af ikke (helt) midlertidig karakter, selv om situationen i hjemlandet fortsat er alvorlig, skrøbelig og uforudsigelig. I sådanne situationer kan det imidlertid være praktisk umuligt at udsende de pågældende.

Det vil kunne medføre, at en større gruppe personer befinder sig i udsendelsesposition, uden at det er muligt at udsende de pågældende, hvilket rejser en række spørgsmål om disse personers forhold, mens de

befinder sig i udsendelsesposition efter at have haft lovligt, midlertidigt ophold i Danmark.

Udlændinge i udsendelsesposition befinder sig i en særlig sårbar position på baggrund af usikkerheden omkring det fortsatte ophold.⁴ Hertil kommer en række begrænsninger i deres rettigheder i Danmark, f.eks. i forhold til uddannelse og beskæftigelse, ligesom der stilles krav til indkvartering på asylcentre.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at

- Der alene gives afslag på forlængelse af midlertidig beskyttelsesstatus eller sker inddragelse af opholdstilladelse i tilfælde, hvor det må anses for muligt, at der rent faktisk kan ske udsendelse af de pågældende inden for en rimelig tidsfrist.

3.5 GENERHVERVELSE AF MIDLERTIDIG BESKYTTELSSTATUS

Det fremgår ikke klart af lovforslaget, om efterfølgende forværrede forhold i hjemlandet kan føre til en genoptagelse af inddragelsessagen, eller om man vil behandle en ny ansøgning om midlertidig beskyttelsesstatus efter § 7, stk. 3.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at man ikke ønsker en situation, hvor en udlænding skal leve i permanent uvished om sin status, og at udlændingen derfor vil kunne meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse efter 5 eller 8 år, såfremt beskyttelsesbehovet viser sig at blive langvarigt, og udlændingen i øvrigt opfylder betingelserne for tidsubegrænset opholdstilladelse.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at

- Det i lovforslaget præciseres, hvorledes sager om fornyet beskyttelsesbehov ved efterfølgende forværringer af situationen i hjemlandet skal behandles.

4. FAMILIESAMMENFØRING

Lovforslaget medfører ændringer i adgangen til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus efter § 7, stk. 3, idet

⁴ Se blandt andet Institut for Menneskerettigheder, Afviste asylansøgere og andre udlændinge i udsendelsesposition i Danmark, Udredning nr. 6, 2009, tilgængelig på: <http://menneskeret.dk/udgivelser/afviste-asylansoegere-andre-udlaendinge-udsendelsesposition-danmark>

familiesammenføring som udgangspunkt alene er muligt, når en sådan opholdstilladelse er blevet forlænget.

Personer med midlertidig beskyttelsesstatus kan som udgangspunkt alene søge familiesammenføring efter de almindelige regler i § 9, når opholdstilladelsen er blevet forlænget.

I løbet af det første års ophold kan personer med midlertidig opholdsstatus derfor alene få familiesammenføring efter reglerne i § 9 c, stk. 1, hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed eller barnets tarv, taler derfor. Det bemærkes dog, at der 2 måneder før forlængelse af opholdstilladelsen kan ansøges om familiesammenføring efter § 9 med henblik på hurtigere realitetsbehandling efter en forlængelse.

Som det fremgår af lovforslagets bemærkninger, kan det af EMD's praksis udledes, at artikel 8 ikke indebærer en generel eller ubetinget ret til familiesammenføring. En klar vurdering af, om den med lovforslaget forbundne udskydelse af adgangen til familiesammenføring er i overensstemmelse med artikel 8, forudsætter en konkret vurdering af omstændighederne i det enkelte tilfælde.

Vurderingen forudsætter en afvejning af hensynet til den enkelte ansøger over for hensynet som angivet i artikel 8, stk. 2. Justitsministeriet fremhæver i den forbindelse Danmarks interesse i bl.a. "at kontrollere indvandringen", jf. bemærkninger til lovforslaget pkt. 5.1, og hensynet til "landets økonomiske velfærd", jf. bemærkninger til lovforslaget pkt. 5.1.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at § 9 c, stk. 1, skal fortolkes i overensstemmelse med EMD's praksis, således at ansøgere med midlertidig beskyttelsesstatus alene vil kunne opnå familiesammenføring, såfremt det følger af EMRK's artikel 8 eller FN's Børnekonvention, at ansøgeren har krav på familiesammenføring.

Det fremgår dog ligeledes af bemærkningerne, at det er Justitsministeriets opfattelse, at de forhold, at ansøgeren alene har opnået midlertidig beskyttelse af 1 års varighed og har været kort tid i Danmark, vil indgå med betydelig vægt i vurderingen af, om den pågældende efter EMRK's artikel 8 vil have krav på familiesammenføring.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at karakteren og omfanget af tilknytningen til Danmark vil indgå i en sådan vurdering, men som et ud af flere hensyn. Der skal også tages hensyn til de særlige forhold, der

gælder for personer med behov for international beskyttelse, herunder at sådanne ikke har mulighed for at udøve familielivet i oprindelseslandet.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at det fremgår af lovforslaget, at udgangspunktet om, at begrænsningen i adgangen til at søge familiesammenføring for ansøgere med midlertidig beskyttelse efter udlændingelovens § 9, ikke er absolut, idet der fortsat kan søges familiesammenføring på et tidligere tidspunkt efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Ansøgerne bør efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse tydeligt vejledes om denne mulighed.

Institut for Menneskerettigheder er enig med Justitsministeriet i, at der på baggrund af EMD's nuværende praksis ikke er grundlag for at hævde, at det vil være uproportionalt, at personer med midlertidig beskyttelsesstatus som udgangspunkt afskæres adgang til familiesammenføring efter de almindelige regler i § 9, idet der henses til det forhold, at der fortsat er mulighed for familiesammenføring efter § 9 c, stk. 1, når hensynet til familien vejer tungere.

Instituttet finder det imidlertid helt afgørende, at Justitsministeriet i lovforslaget redegør nærmere for, hvornår Justitsministeriet forestiller sig, at det inden for det første år vil kunne komme på tale at meddele opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring.

Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af lovforslaget, at det vil kunne komme på tale, såfremt en person i Danmark før afrejsen fra hjemlandet har passet en handicappet ægtefælle, eller hvis den herboende har alvorligt syge mindreårige børn i hjemlandet.

Institut for Menneskerettigheder er bekymret for, om denne beskrivelse er tilstrækkelig rummelig til at kunne omfatte de situationer, der i praksis vil kunne opstå, navnlig i tilfælde af opsplittede familier med yngre børn.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at

- Det uddybes og tydeliggøres, i hvilke situationer der vil kunne ske familiesammenføring inden for det første år på baggrund af § 9 c, stk. 1.

- Ansøgerne vejledes om adgangen til at søge familiesammenføring efter § 9 c, stk. 1.

5. REVISION

Det lægges som nævnt i lovforslagets bemærkninger til grund, at personer, der er på flugt fra generelle forhold i hjemlandet, generelt må antages at have et mere midlertidigt beskyttelsesbehov end personer, hvor der foreligger særlige individuelle forhold.

Der kan rejses tvivl om, hvorvidt så ekstreme situationer, der giver anledning til international beskyttelse på grund af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile, i praksis vil have en sådan midlertidig karakter.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at

- Der forud for lovrevisionen i Folketingssamlingen 2017-18 foretages en vurdering af forudsætningen om, at personer, der tildeles midlertidig beskyttelsesstatus, reelt har et mere midlertidigt beskyttelsesbehov, herunder hvor stor en andel der har fået forlænget den midlertidige opholdstilladelse af én eller flere omgange.

Der henvises til sagsnr.: 2014-941-0040.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen

DIREKTØR

Korrekturrettet den 10. november 2014.