



**UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens legislation,
L 87:**

Lov om ændring af udlændingeloven

(Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.)

I. Introduction

1. The UNHCR Regional Representation for Northern Europe (hereafter "RRNE") is grateful to the Ministry of Immigration, Integration and Housing for the invitation to submit its observations on Proposal no. L 87 dated 10 December 2015, containing amendments to the Danish *Aliens Act* (hereafter "Proposal").
2. As the agency entrusted by the United Nations General Assembly with the mandate to provide international protection to refugees and, together with governments, to seek permanent solutions to the problems of refugees,¹ UNHCR has a direct interest in asylum laws. According to its Statute, UNHCR fulfils its mandate *inter alia* by "[p]romoting the conclusion and ratification of international conventions for the protection of refugees, supervising their application and proposing amendments thereto[.]"² UNHCR's supervisory responsibility is reiterated in Article 35 of the 1951 Convention and in Article II of the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (hereafter collectively referred to as the "1951 Convention").³ It has also been reflected in European Union law, including by way of a general reference to the 1951 Convention in Article 78(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (hereafter "TFEU").⁴
3. UNHCR's supervisory responsibility is exercised in part by the issuance of interpretative guidelines on the meaning of provisions and terms contained in the 1951 Convention,⁵ as well as by providing comments on legislative and policy proposals impacting on the protection and durable solutions of its persons of concern.

¹ UN General Assembly, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 14 December 1950, A/RES/428(V), available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html> ("UNHCR Statute").

² *Ibid.*, para. 8(a).

³ According to Article 35 (1) of the 1951 Convention, UNHCR has the "duty of supervising the application of the provisions of the 1951 Convention".

⁴ European Union, *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, 13 December 2007, OJ C 115/47 of 9.05.2008, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17a07e2.html>.

⁵ UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, available at: <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>.

II. General Observations

4. As one of the first parties to the 1951 Convention, Denmark has a long tradition of providing sanctuary to those in need of international protection. Denmark was also one of the first 15 members of the UNHCR Advisory Committee established in 1951, which was a predecessor to the Executive Committee of the High Commissioner's programme that Denmark currently chairs. Hence, not least given Denmark's role internationally as an active supporter of the development of a strong international protection regime, UNHCR is concerned with the pace and scope of the restrictions the Danish Government is presently introducing in the areas of asylum, integration and family reunification.
5. The proposals presented by the Government are evidently aimed at conveying a message to make it "less attractive" to seek asylum in Denmark, and is a deeply concerning response to humanitarian needs. UNHCR regrets that Denmark is restricting its asylum legislation for the sole purpose of curbing the number of asylum-seekers, instead of focusing on promoting and supporting a fair distribution of asylum-seekers within all EU Member States. In the context of the European refugee situation, UNHCR has repeatedly called on States to demonstrate the principles of international solidarity and responsibility sharing, set out in international instruments relating to refugees, including in paragraph 4 of the Preamble to the 1951 Convention, and in Conclusions on international protection adopted unanimously by UNHCR's Executive Committee⁶. UNHCR has in the same context called for the creation of legal alternatives to dangerous irregular movements, such as resettlement, facilitated access to family reunion options and other forms of legal admission to Europe.⁷
6. The signal Denmark's introduction of restrictions sends to other countries in the world, including the major refugee hosting countries and European countries that need to strengthen their asylum and integration capacity in order to receive higher numbers of refugees, is worrisome and could fuel fear, xenophobia and similar restrictions that would reduce – rather than expand - the asylum space globally and put refugees in need at life-threatening risks. In particular obstacles to family reunification, the proposal to confiscate valuables from asylum-seekers, the introduction of further restrictive criteria for permanent residency, and the reintroduction of integration criteria in Denmark's selection of refugees under its resettlement quota are disconcerting measures. UNHCR therefore appeals to the Government of Denmark to reconsider its intention to further restrict the national asylum space and urges Denmark to instead use its standing as a global advocate for human rights, democracy and solutions to focus on promoting and building a coordinated European response. This needs to be done through the implementation of fully-functional hotspots, an internal relocation scheme and the opening-up of more legal entry channels including expanded resettlement programmes, and through support to European countries in need to further develop the capacity of their asylum and integration systems. This would, in UNHCR's view, be a more effective, positive, and humanitarian way of reaching a sustainable solution to the unequal distribution of refugees in Europe, than by introducing restrictions that challenge the international protection regime that Denmark has been a strong supporter of for decades.

⁶ See for example ExCom Conclusion Nos. 52 (on International solidarity and refugee protection), 77 (general conclusion), 85 (conclusion on international protection) and 90 (general conclusion), available at: <http://www.unhcr.org/pages/49e6e6dd6.html>.

⁷ See e.g., UNHCR, *Syrian Refugees in Europe: What Europe Can Do to Ensure Protection and Solidarity*, 11 July 2014, p. 12, available at: <http://www.refworld.org/docid/53b69f574.html> and UNHCR, *International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update III*, 27 October 2014, paras. 33–36, available at: <http://www.refworld.org/docid/544e446d4.html>.

III. Specific Observations

a. Postponement of the right to family reunification for persons recognized under Article 7 (3) of the Aliens Act

7. As UNHCR understands the Proposal, the right to family reunification will further be postponed for beneficiaries of temporary subsidiary protection (i.e. individuals recognized as in need of protection under the Danish *Aliens Act*, Article 7 (3), due to a situation of indiscriminate violence in their countries of origin (*vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile*)).⁸ According to the Proposal, beneficiaries of temporary subsidiary protection would only be able to apply for reunification with their families after the holder of the status has resided in Denmark for three years (i.e. after the initial one year permit, plus two consecutive one-year extensions). Today, family reunification can be initiated after the beneficiary of temporary subsidiary protection has completed the first year of residence. Individuals would still retain the possibility of applying for family reunification before that, if the conditions set out in Article 9 c of the *Aliens Act* are met, that is, if “special circumstances” are at hand, for example, relating to the best interests of the child.
8. In the Explanatory Memorandum to the Proposal, the Government acknowledges that the three-year residence requirement for eligibility for family reunification might not be consistent with Article 8 of the European Convention of Human Rights⁹ (hereafter “ECHR”). However, it further concludes that, as the residence permit of the beneficiary of temporary subsidiary protection residing in Denmark is only valid for one year at a time, his/her links to Denmark will be limited; the Proposal therefore assesses that the proposed measures should be in compliance with the ECHR.
9. UNHCR reiterates the recommendations contained in its “Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens Act: 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 mv.)”,¹⁰ submitted to the Danish Government in November 2014. In these, UNHCR advised Denmark to refrain from denying beneficiaries of temporary subsidiary protection the right to apply for family reunification during the first year on this status. UNHCR urged Denmark to instead facilitate family reunification for all beneficiaries of international protection in a pro-active manner, including for all children within the meaning of the Convention on the Rights of the Child (hereafter “CRC”)¹¹ and for extended family members of Syrians who have been granted some form of protection, including subsidiary protection.
10. In the aforementioned Observations from November 2014, UNHCR also underlined that it characterizes the flight of civilians from Syria as a *refugee* movement, and notes that

⁸ The provision in Article 7(3) of the Aliens Act was adopted in November 2014, and entered into force in 2015.

⁹ Council of Europe, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*, 4 November 1950, ETS 5, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>.

¹⁰ UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens Act: 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 mv.), November 2014, available at: http://www.unhcr-northern europe.org/fileadmin/user_upload/Documents/PDF/Denmark/UNHCR_comments_on_proposal_to_amend_the_Danish_Aliens_Act_November_2014.pdf.

¹¹ UN General Assembly, *Convention on the Rights of the Child*, 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>

many States in the EU today, including Denmark, grant Syrian asylum-seekers Convention refugee status rather than subsidiary forms of protection.¹² As the temporary subsidiary protection status was introduced in response to the increase in the number of Syrian asylum-seekers arriving to Denmark, UNHCR continues to emphasize the importance of thoroughly assessing eligibility for Convention refugee status before resorting to the granting of subsidiary or temporary subsidiary protection status, especially when the differences in entitlements are so significant. In regard to persons who have fled Syria, UNHCR moreover recalls that it should be a priority to ensure that Syrians can join family members who are residing in European States, as a legal entry channel. This would also contribute to reducing the number of persons now having no other options for reaching safety but to embark on dangerous boat or risky overland journeys.¹³

11. While the 1951 Convention is silent on the question on family reunification and family unity, the Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons recommends that Member States "take the necessary measures for the protection of the refugee's family, especially with a view to (...) [e]nsuring that the unity of the refugee's family is maintained particularly in cases where the head of the family has fulfilled the necessary conditions for admission to a particular country."¹⁴ Furthermore, family unity is a fundamental and important human right contained in a number of international and regional instruments to which Denmark is a State party. These are the Universal Declaration of Human Rights, (Article 16(3)); the International Covenant on Civil and Political Rights, (Article 17); the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, (Article 10); the Convention on the Rights of the Child, (Article 16); as well as the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Article 8). Following separation caused by forced displacement such as from persecution and war, family reunification is often the only way to ensure respect for a refugee's right to family unity.¹⁵

Time-limits for family reunification procedures

12. In the EU context, UNHCR welcomed the adoption of more favourable rules for refugees in the Family Reunification Directive,¹⁶ including the possibility for refugees to reunite with their family as soon as they have been granted international protection status.¹⁷ The European Commission similarly "considers that the humanitarian protection needs of persons benefiting from subsidiary protection do not differ from those of refugees, and

¹² UNHCR, *International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update III*, 27 October 2014, para. 21, available at: <http://www.refworld.org/docid/544e446d4.html>.

¹³ *Ibid.*, para. 34.

¹⁴ UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, 25 July 1951, A/CONF.2/108/Rev.1, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40a8a7394.html>.

¹⁵ UNHCR, *Refugee Family Reunification. UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, February 2012, p. 3, available at: <http://www.refworld.org/docid/4f55e1cf2.html>.

¹⁶ European Union: Council of the European Union, *Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the Right to Family Reunification*, 3 October 2003, OJ L. 251/12-251/18; 3.10.2003, 2003/86/EC, available at: <http://www.refworld.org/docid/3f8bb4a10.html>.

¹⁷ UNHCR, *Refugee Family Reunification. UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, February 2012, p. 4, available at: <http://www.refworld.org/docid/4f55e1cf2.html>.

encourages Member States to adopt rules that grant similar rights to refugees and beneficiaries of temporary or subsidiary protection"¹⁸. UNHCR thus welcomes the fact that, despite the exclusion of beneficiaries of subsidiary protection from the scope of the Directive, most EU Member States do not apply time limits for the family reunification of beneficiaries of subsidiary protection. As the humanitarian needs of persons benefiting from subsidiary protection are not different from those of refugees, UNHCR believes there is no reason to distinguish between Convention refugees and beneficiaries of various forms of subsidiary protection in their entitlements to family reunification and the right to family life.

13. In this respect, UNHCR wishes to draw attention to the case law of the European Court of Human Rights (hereafter "ECtHR"). The ECtHR has held that a difference of treatment in "analogous, or relevantly similar, situations", is discriminatory if it has no objective and reasonable justification, "in other words, if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised."¹⁹ The protection conferred by Article 14 of the ECHR (the prohibition of discrimination)²⁰ is not limited to different treatment based on characteristics which are personal in the sense that they are innate or inherent, but also relate to the individual's immigration status.²¹ The Council of Europe Committee of Ministers have also adopted a Recommendation on family reunion,²² which equally applies to refugees and "other persons in need of international protection".
14. Furthermore, the Court of Justice of the European Union has held that the duration of residence in the EU Member States is only one of the factors that must be taken into account when considering an application for family reunification, and that a waiting period cannot be imposed without taking into account, in specific cases, all the relevant factors, while having due regard to the best interests of minor children.²³ The ECtHR has concluded that preventing a temporary residence permit holder of five years from family reunification was in breach of Articles 8 and 14 of the ECHR.²⁴

¹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, Brussels, 3.4.2014, COM(2014) 210 final, para. 6.2, available at: http://ec.europa.eu/dgs/homeaffairs/e-library/documents/policies/immigration/familyreunification/docs/guidance_for_application_of_directive_on_the_right_to_family_reunification_en.pdf.

¹⁹ *Hode and Abdi v. The United Kingdom*, (Application no. 22341/09), European Court of Human Rights, 6 November 2012, para. 45, available at: <http://www.refworld.org/docid/509b93792.html>.

²⁰ Article 14 states: "the enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status."

²¹ *Hode and Abdi v. The United Kingdom*, (Application no. 22341/09), European Court of Human Rights, 6 November 2012, paras. 46–47, available at: <http://www.refworld.org/docid/509b93792.html>.

²² Council of Europe: Committee of Ministers, *Recommendation N° R (99) 23 of the Committee of Ministers to Member States on Family Reunion for Refugees and Other Persons in Need of International Protection*, 15 December 1999, Rec(99)23, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39110.html>.

²³ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, Brussels, 3.4.2014, COM(2014) 210 final, p. 17.

²⁴ *Hode and Abdi v. The United Kingdom*, (Application no. 22341/09), Council of Europe: European Court of Human Rights, 6 November 2012, available at: <http://www.refworld.org/docid/509b93792.html>.

Child-specific rights in relation to family reunification

15. A child's right to family life is specifically protected under Articles 9, 10 and 16 of the Convention on the Rights of the Child. The Proposal observes that family reunification applications involving a child should be dealt with in a *positive, humane and expeditious* manner, and that the child has the right to maintain a regular and direct contact with both parents, according to Article 10 of the CRC. In the Explanatory Memorandum to the Proposal, the Government, however, concludes that children do not have an unconditional right to family reunification.
16. As highlighted by UNICEF, all judicial and administrative processes concerning children need to be pursued as quickly as possible. Delay and uncertainty can be extremely prejudicial to children's healthy development. From the child's perspective, any period of time is significantly longer in the life of a child than in that of an adult.²⁵ While UNHCR welcomes the fact that family reunification can be granted before three years of residence under certain circumstances, for example where the best interests of the child so requires, UNHCR is concerned that the prolongation of the waiting period for eligibility for family reunification will have a detrimental impact on the well-being and safety of many children.
17. UNHCR further notes that the right to family reunification for children continues to be limited to children under 15 years of age. UNHCR reiterates that children below the age of 18 are by UNHCR and in many other jurisdictions considered part of the nuclear family and eligible for family reunification.²⁶ Dependency may usually be assumed to exist when a person is under the age of 18 years, but continues if the individual (over the age of 18) in question remains within the family unit and retains economic, social and emotional bonds. An age limit of 18 years or the age of majority is also consistent with Article 1 of the Convention on the Rights of the Child. UNHCR's Executive Committee has also called for facilitated entry on the basis of liberal criteria of family members of persons recognized to be in need of international protection.²⁷ UNHCR would therefore, again, like to take this opportunity to express its concern over the current legislation and practice, which denies children above 15 years the right to reunify with parents who have been granted international protection in Denmark.

The importance of family reunification for the integration process

18. The ability to reunify with one's family also facilitates the integration process, which States are requested to facilitate as far as possible, pursuant to Article 34 in the 1951 Convention. Separation of family members during forced displacement and flight can have devastating consequences on peoples' well-being, as well as on their ability to rehabilitate from traumatic experiences of persecution and war and inhibit their ability to learn a new language, search for a job and adapt to their country of asylum.²⁸ The

²⁵ UNICEF, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child: Fully Revised Third Edition*, September 2007, available at: http://www.unicef.org/publications/index_43110.html. See also, UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29 May 2013, CRC /C/GC/14, para. 60, available at: <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>.

²⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Note on Family Reunification*, 18 July 1983, paras. 5 (b) and (c), available at: <http://www.refworld.org/docid/3bd3f0fa4.html>

²⁷ UNHCR, *Conclusion on Local Integration*, 7 October 2005, No. 104 (LVI) - 2005, available at: <http://www.refworld.org/docid/4357a91b2.html>.

²⁸ UNHCR, *A New Beginning: Refugee Integration in Sweden - It's about time!*, September 2013, available at: <http://www.refworld.org/docid/5295a60e4.html>.

UNHCR ExCom Conclusion No. 104 on local integration,²⁹ (which Denmark – as a member of the Executive Committee – has participated in drafting) notes the potential role of family members in promoting the smoother and more rapid integration of refugee families given that they can reinforce the social support system of refugees. Research consequently shows that, in most cases, family reunification is the first priority for refugees upon receiving status.³⁰

Summary of UNHCR recommendations in relation to family reunification

UNHCR recommends that the Government of Denmark

- Proactively facilitates, through law, policy and in practice, family reunification for all beneficiaries of international protection, including those covered by the new temporary subsidiary protection status in Article 7.3 of the *Aliens Act*, and all children within the meaning of the Convention on the Rights of the Child, as well as extended family members of Syrians who have been granted some form of protection in Denmark; and therefore
- Withdraws the proposal to further delay the right of beneficiaries of temporary subsidiary protection to seek reunification with their family members, until three years have lapsed on this status;
- Provides beneficiaries of subsidiary protection, including temporary subsidiary protection, access to family reunification under the same favourable rules as those applied to Convention refugees;
- Grants all children below 18 years the right to reunify with, at a minimum, their parents and minor siblings; and
- Implements family reunification mechanisms that are swift and efficient in order to bring families together as early as possible.

b. Restricted conditions for obtaining a permanent residence permit, and proposal to reduce duration of temporary residence permits

Increased eligibility requirements for permanent residence permits

19. According to the Proposal, the eligibility requirements for permanent residency will be further restricted. As UNHCR understands the Proposal, the same requirements will apply to all aliens, including refugees and beneficiaries of other forms of protection. The proposed basic requirements that applicants have to meet are the following:

- 1) **Legal residence:** Six (6) years (instead of the current five (5) years)
- 2) **Criminality:** prison sentence of one (1) year or more precludes the granting of permanent residence altogether (instead of the current 1 year and 6 months prison sentence). Individuals convicted of a less serious crime have to wait for a specified period of time to become eligible to apply after serving

²⁹ UNHCR, *Conclusion on Local Integration*, 7 October 2005, No. 104 (LVI) - 2005, available at: <http://www.refworld.org/docid/4357a91b2.html>.

³⁰ UNHCR, *A New Beginning: Refugee Integration in Europe, September 2013*, <http://www.refworld.org/docid/522980604.html>.

their sentence. These waiting periods will be prolonged by fifty (50) per cent.

- 3) **Danish skills:** passing of Danish Level 2 test (instead of the current Level 1)
- 4) **Employment:** Full-time employment during two and a half (2.5) out of the last three (3) years at the time of application (instead of the current part or full-time studies or work during three (3) of the past five (5) years). Studies and part-time work will thus no longer count.

20. In addition to the four criteria listed above, an applicant would need to fulfil two out of the four following criteria in order to be eligible for a permanent residence permit:

- i. **Citizenship test / Active citizenship:** Passing a citizenship test or "having been involved in Danish society" during one (1) year in the form of serving on a political board, being a sports team instructor or having "worked for the common good".
- ii. **Employment/Studies:** Full time employment (studies not valid) during four (4) out of the last four years and 6 months (4.5 years).
- iii. **Gross yearly income:** 275,000 Danish Crowns (approx. 40,000 USD)
- iv. **Danish skills:** Danish Level 3.

21. Aliens having reached retirement age only have to fulfil one of the four additional requirements. Applicants under the age of 18 are also not subjected to the same requirements.

22. The Proposal also foresees the abolition of the waiver in Article 11 (15) of the *Aliens Act*, whereby some of the requirements could be waived if an individual has resided legally in the country for the past 8 consecutive years. As refugees are expected to integrate into Danish society to the same extent as other aliens, waiving requirements simply due to long residence will no longer be possible. To further provide incentives for integration, the Proposal introduces a "fast track" avenue for applicants who meet both the basic four and all the additional four requirements, to be granted permanent residence permits after four years of residence.

23. The timely grant of a secure legal status and residency rights are essential factors in the integration process.³¹ UNHCR has observed that the duration of residence permits has a considerable impact on refugees' abilities to integrate, and that short-term residence permits can be detrimental to refugees' security and stability.³² In order to take into account the special position of refugees, UNHCR recommends that permanent residence should be granted, at the latest, after a three year residence period,³³ and that this time-frame should also apply to beneficiaries of subsidiary protection statuses. While acknowledging that Denmark has opted out of the EU *acquis* on asylum, UNHCR wishes to note that it has reiterated this recommendation in commentaries to the EU *acquis*, for example in relation to the three-year residence period established by the EU Qualification Directive.³⁴

³¹ UNHCR Executive Committee, *Conclusion No. 104*, para. (j), UNHCR, *Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions*, August 2009, 4th edition, available at: <http://www.refworld.org/docid/4a7c4b882.html>.

³² UNHCR, *Note on the Integration of Refugees in the European Union*, para. 18, May 2007, available at: <http://www.refworld.org/docid/463b24d52.html>.

³³ *Ibid.*, para. 20.

³⁴ UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content

24. UNHCR considers that the proposed measures – in particular the increase from five to six years of legal residence to be eligible for permanent residence - will further undermine the ability of beneficiaries of international protection to integrate in Denmark, and thus the Danish Government's expressed aim to improve the integration process. The Proposed measures are moreover contrary to the guidance provided in UNHCR's Executive Committee Conclusion No. 104 on local integration, which affirms "the particular importance of the legal dimension of integration, which entails the host State granting refugees a secure legal status and a progressively wider range of rights and entitlements that are broadly commensurate with those enjoyed by its citizens and, over time, the possibility of naturalizing".³⁵ In UNHCR's view, the combined requirements of years of residency, language skills and employment will be very difficult for many refugees and other beneficiaries of protection to meet. The temporary nature of their legal status and restrictions on the right to bring their family members also risk having a demotivating effect on integration. UNHCR considers that the proposed restrictions on residency rights contemplated by the Danish Government would lead to a "retrogression," rather than a progressive realization of rights.

Shortened duration of temporary residence permits

25. UNHCR also notes with concern that the Government intends to shorten the duration of first time and extended residence permits granted to Convention refugees and beneficiaries of subsidiary and temporary subsidiary protection. These intentions of the Government were included in the 'asylum package' announced on 13 November 2015, and are detailed as follows in the Proposal, which states that these changes will be made in subsidiary legislation:

- **Convention refugee status holders:** The first permit granted will have a duration of two (2) years, with a possibility of an extension for another two (2) years (currently, a Convention refugee is granted a residence permit for five (5) years + five (5) year extension).
- **Subsidiary protection status holders:** The first permit granted will have a duration of one (1) year, with a possible extension for another two (2) years (currently, a Subsidiary Protection beneficiary is granted a residence permit for five (5) years + five (5) year extension).
- **Temporary Subsidiary Protection holders:** The first permit granted will have a duration of one (1) year, with a possibility of an extension for another one (1) year, followed by a possibility of another one (1) year extension. Thereafter, a two (2) year residence permit can be granted. (Currently, a Temporary Subsidiary Protection beneficiary is granted a residence permit for one (1) year, with a possible extension for another two (2) years).

26. UNHCR regrets the intention of the Danish Government to shorten the duration of residence permits granted initially, and/or upon extension to beneficiaries of international protection for the reasons outlined above in paras 23 and 24. In UNHCR's "Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens Act: 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 mv.)", the Office already expressed concern that the one-year duration of the residence permit granted to beneficiaries of the temporary subsidiary protection status would hamper their possibilities to integrate, including acquiring the language, finding

of the protection granted (COM(2009)551, 21 October 2009), available at: <http://www.unhcr.org/4c5037f99.pdf>.

³⁵ UNHCR, *Conclusion on Local Integration*, 7 October 2005, No. 104 (LVI) - 2005, para (I), available at: <http://www.refworld.org/docid/4357a91b2.html>.

employment and housing.³⁶ These concerns are even more relevant now, in the context of the envisaged changes to the duration of residence permits.

Summary of UNHCR recommendations in relation to residence permits

UNHCR recommends that the Government of Denmark

- Ensures that refugees and other beneficiaries of international protection receive long-term residence rights at an early stage, either immediately or at the latest following the expiry of the initial permit, as shorter-term residency has been proven to have a negative impact on refugees' sense of belonging and motivation to integrate; and in this regard
- Reconsiders the proposal to extend the time before a beneficiary of international protection can be eligible to apply for a permanent residence permit, as well as the other requirements that need to be fulfilled, in recognition of the fact that a secure legal status facilitates the integration process;
- Reconsiders the proposal to reduce the duration of initial and/or extended residence permits granted to Convention refugees as well as to beneficiaries of the subsidiary and temporary subsidiary protection status, on the basis of UNHCR's advice that frequent periodic reviews of individuals' international protection needs often undermine the individuals' sense of security, and in recognition of the fact that a secure legal status facilitates the integration process. In this regard, UNHCR thus also recommends that the period of validity of residence permits provided to beneficiaries of subsidiary protection and temporary subsidiary protection be the same as that for 1951 Convention refugees.

c. Expanded use of the possibility to cease international protection

27. According to current Danish legislation, Convention Travel Documents ("CTDs") and Aliens passports contain a travel restriction to the country of origin of the refugee or beneficiary of subsidiary protection. The restriction is lifted when the person has resided in Denmark for a period of 10 years or more. The restriction can be temporarily lifted before the 10 year limit upon application and the applicant has to specify the purpose and dates of travel to the Danish authorities. When an individual travels on vacation or for other shorter visits to his/her country of origin, the Danish Immigration Service is obliged to make an assessment whether the individual remains in need of protection following his/her return.

28. In UNHCR's understanding, the Proposal introduces a provision stating that a refugee who has voluntarily traveled to his or her country of origin has, him/herself, created a presumption, that the reasons on the basis of which s/he was granted protection have changed to such an extent, that s/he is no longer in need of international protection. The burden placed on the beneficiary of international protection to prove that s/he is no longer in need of protection is thus increased. Though it is not explicitly stated in the Proposal, that the possibility to cease the protection status applies to Convention refugees as well

³⁶ UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens Act: 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 mv.), November 2014, available at: http://www.unhcr-northernemurope.org/fileadmin/user_upload/Documents/PDF/Denmark/UNHCR_comments_on_proposal_to_amend_the_Danish_Aliens_Act_November_2014.pdf.

as to holders of subsidiary protection and temporary subsidiary protection, UNHCR assumes this is the case as the Proposal refers to § 7 of the *Aliens Act*.

29. The 1951 Convention recognizes that refugee status ends under certain clearly defined conditions. This means that once an individual is determined to be a refugee, their status is maintained unless they fall within the terms of one of the cessation clauses contained in Article 1 C of the 1951 Convention or their status is cancelled or revoked. Refugee status may cease either through the actions of the refugee (Article 1 C (1) to (4)), such as by re-establishment in his or her country of origin, or through fundamental changes in the objective circumstances in the country of origin (Article 1 C (5) and (6)). The cessation clauses are exhaustively enumerated, that is, no additional grounds would justify a conclusion that international protection is no longer required.³⁷
30. It needs to be underlined that the cessation clauses are rarely invoked, in recognition of the need to respect a basic degree of stability for refugees and the overarching objective of international protection, namely to find durable solutions for refugees in the form of integration in the country of asylum, resettlement to a third State, or voluntary repatriation to the country of origin, when this is possible in safety and dignity.
31. The Proposal does not specify which of the cessation clauses the Government intends to apply to refugees who travel to the country where they fear(ed) persecution or a neighbouring country. With respect to refugees who return to their countries of origin, UNHCR however wishes to draw attention to what the UNHCR Handbook states in reference to Article 1C(4) of the 1951 Convention. The term “voluntary re-establishment” in the country where persecution was feared is to be understood
- “as return to the country of nationality or former habitual residence with a view to permanently residing there. A temporary visit by a refugee to his former home country, not with a national passport but, for example, with a travel document issued by his country of residence, does not constitute “re-establishment” and will not involve loss of refugee status under the present clause.”³⁸
32. While the refugee may reasonably be expected to explain his or her conduct, States initiating cessation procedures against recognized Convention refugees bear the burden of proving that the refugee is no longer in need of international protection. The benefit of the doubt must be given to the refugee, which is consistent with the restrictive interpretation appropriate to the application of the cessation clauses. Moreover, the cessation clauses “should not be transformed into a trap for the unwary or a penalty for risky or naive conduct.”³⁹
33. UNHCR’s Executive Committee Conclusion No. 103 on complementary forms of protection,⁴⁰ further recommends that “where it is appropriate to consider the ending of

³⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the “Ceased Circumstances” Clauses)*, 10 February 2003, HCR/GIP/03/03, para. 4, available at: <http://www.refworld.org/docid/3e50de6b4.html>.

³⁸ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, para. 134, available at: <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>.

³⁹ Cambridge University Press, *Cessation of Refugee Protection*, June 2003, p. 525, available at: <http://www.refworld.org/docid/470a33bc0.html>.

⁴⁰ UNHCR, *Conclusion on the Provision of International Protection Including Through Complementary Forms of Protection*, 7 October 2005, No. 103 (LVI) - 2005, available at: <http://www.refworld.org/docid/43576e292.html>.

complementary forms of protection, States adopt criteria which are objective and clearly and publicly enunciated; and notes that the doctrine and procedural standards developed in relation to the cessation clauses of Article 1C of the 1951 Convention may offer helpful guidance in this regard". In terms of procedural rights, whether international protection status has ceased should always be determined in a procedure in which the person concerned has an opportunity to bring forward any considerations and reasons to refute the applicability of the cessation clauses. The burden of proof that the criteria of the cessation provisions have been fully met lies with the country of asylum.

34. As it is not clear from the wording of the Proposal which of the cessation clauses in Article 1 C of the 1951 Convention the Danish Government is considering applicable to the situation envisaged, UNHCR would also like to note that the "ceased circumstances" cessation clauses in Article 1 C (5 and 6) are intended for situations where the country of origin has undergone such fundamental and enduring change that protection is considered restored. The burden rests on the country of asylum to demonstrate that there has been a fundamental, stable and durable change in the country of origin and that invocation of Article 1C(5) or (6) is appropriate.⁴¹ These clauses are thus not meant to cover refugees who temporarily return to the country of origin for shorter visits. It should also be noted that Article 1C(5) and (6) have rarely been invoked in individual cases. States have not generally undertaken periodic reviews of individual cases on the basis of fundamental changes in the country of origin. These practices acknowledge that a refugee's sense of stability should be preserved as much as possible. Where these cessation clauses are applied on an individual basis, it should not be done for the purposes of a re-hearing *de novo*.⁴²
35. The Proposal further states that in order to prevent an individual from circumventing the aforementioned travel restrictions in his/her travel document, and travels to the country of origin through a neighbouring country, the Ministry of Immigration, Integration and Housing wishes to make an amendment to the *udlændingebekendtgørelse* (subsidiary legislation to the *Aliens Act*). Nonetheless, UNHCR would like to take this opportunity to note that travel to a country neighbouring the one of origin is often the only way refugees can meet family members who have remained either in the country of origin, or in a neighbouring country. This is particularly relevant when the ability to reunify with family members is restricted or delayed.

⁴¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the "Ceased Circumstances" Clauses)*, 10 February 2003, HCR/GIP/03/03, para. 25 (ii), available at: <http://www.refworld.org/docid/3e50de6b4.html>.

⁴² UNHCR, *Note on the Integration of Refugees in the European Union*, para. 18.

Summary of UNHCR recommendations in relation to cessation

UNHCR recommends that the Government of Denmark

- Does not expand the grounds for cessation beyond those enumerated in the 1951 Convention, both in regard to the cessation of Convention refugee status, as well as in relation to cessation of subsidiary protection statuses;
- Does not use cessation as a tool for undertaking frequent reviews of individual cases on the basis of fundamental changes in the country of origin, in recognition of the importance to preserve the refugee's sense of stability as much as possible;
- Retains the burden of proof when assessing possible cessation of international protection;
- Recognizes the importance for refugees to be able to travel to countries neighboring the one of origin in order to meet with family members remaining in these, in particular when possibilities for family reunification are limited and delayed.

d. Introduction of fees for applications for family reunification and permanent residence permits

36. The Proposal recommends the introduction of fees for applications for family reunification and possible appeal of rejections of applications (a measure previously introduced in 2010 and abolished in 2012). The Proposal also wishes to introduce fees for re-applying for family reunification. The appeal fees will be reimbursed, should the complainant be at least partly successful with his/her claim. Applications for extensions and permanent residence permits initially based on a family reunification procedure, would also be subjected to fees. UNHCR notes however that the Proposal indicates that refugees would generally be exempted from fees for family reunification, but finds it unclear whether this would be the general rule or an exception/possibility, and whether it would apply not only to Convention refugees, but also to beneficiaries of subsidiary and temporary subsidiary protection. UNHCR thus takes this opportunity to express its views on the imposition of fees for applications for family reunification by beneficiaries of international protection.

37. UNHCR is of the view that States should consider reducing or waiving administrative and visa fees for beneficiaries of international protection where such costs may otherwise prevent family reunification. As also underlined by the European Commission, excessive fees can hamper the right to family reunification.⁴³ Beneficiaries of international protection may face particular difficulties in paying these high costs as they may not have had access to the labour market for lengthy periods while waiting for a decision on their status in the asylum procedure and often face difficulties in accessing the mainstream banking systems and private loan schemes. In addition, their family members may themselves be refugees with restrictions on their rights to work. Hence, UNHCR is concerned that high family reunification costs may put beneficiaries of international protection in a

⁴³ Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals living in the European Union (Directive 2003/86/EC), COM(2011) 735 final, para. 5.3, available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0735>.

precarious, exploitative situation, and in worst case scenarios, lead families to choose which family member to reunite first, leaving other family members behind until they can gather sufficient resources. Fees may thus significantly delay or prevent family reunification altogether. UNHCR thus recommends that States reduce or waive administrative costs, and make available financial assistance schemes, such as interest free loans, for beneficiaries of international protection to cover the costs of family reunification.⁴⁴

38. The Proposal also introduces fees for applications for permanent residence permits for beneficiaries of international protection. Should a beneficiary of international protection apply for a permanent residence permit without paying the fee, the application will automatically be processed as an application for an extension to the temporary permit. The Proposal argues that at the stage of applying for a permanent residence permit, a beneficiary of international protection should be integrated into Danish society to the extent that paying for the application is reasonable.⁴⁵ As a mitigating measure however, the Proposal suggests that if the outstanding amount for an application is 200 DKK (approx. 30 USD) or less, the application for a permanent residence permit should not be automatically rejected.
39. The Proposal also retains the wording of the *Aliens Act* Article 9 h, stating that if the introduction of fees is contrary to Denmark's international obligations in a particular case, fees will not be charged. The Proposal notes that introducing fees for applying for permanent residence permits is not contrary to the Refugee Convention, in that Article 7 of the 1951 Convention only awards refugees the same treatment as other aliens.
40. UNHCR advises against the introduction of fees in the context of applications for permanent residence permits, as it runs contrary to the recommendation in Article 34 of the 1951 Convention, which calls on States to facilitate the integration of refugees. Article 34 refers specifically to the reduction of fees for naturalization, to which an analogy can be made, as a secure legal status and residence permit supports refugees' ability to integrate as fully participating members of society.

Summary of UNHCR recommendations in relation to fees for applications for family reunification and permanent residence

UNHCR recommends that the Government of Denmark

- Refrains from introducing fees in the context of applications for family reunification, both with regards to refugees and beneficiaries of subsidiary and temporary subsidiary protection; and
- Refrains from introducing fees in the context of applications for permanent residence permits.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ According to the Proposal, fees introduced for beneficiaries of international protection would be 7000 DKK (approx. 1000 USD) for an application for family reunification and 3700 DKK (approx. 545 USD) for applications for permanent residence permits. The fees for possible appeal of such decisions are not conclusively set.

e. Seizure of assets of asylum-seekers

41. According to current Article 40 (9) of the Danish *Aliens Act*, documents and other items may be seized from an asylum-seeker, if it serves the interest of verifying the person's identity or possible connection to other countries. According to the Proposal, the Police will be able to search the clothing and luggage of asylum-seekers and seize any valuables from the asylum-seekers in order to use these assets towards paying for their subsistence.
42. As UNHCR understands, in accordance with Danish Procedural Law, seizure of valuables has to be supported by a court decision within 24 hours, unless the individual consents to the measures. The Proposal finds that in practice, as the seizure would need to be immediate in order to have any practical effect, the Police would present the case to the court whenever the asylum-seeker does not consent to the seizure of their valuables.
43. According to current Article 42a, the Danish Immigration Service can decide that an asylum-seeker will not be granted subsistence allowances or State-financed accommodation if s/he is in possession of adequate funds him/herself. According to Article 40 (4) of the same Act, an alien is to inform the Danish Immigration Service truthfully whether s/he is in the possession of such funds. The Proposal concludes that the measures currently at the government's disposal have rarely been efficient, as it remains difficult for the authorities to verify the extent of the assets a particular asylum-seeker is in possession of.
44. The introduction of these new search and seizure powers are, in essence, conveying to asylum-seekers that the Danish Immigration Service does not believe that they have been truthful about their ability to adequately support themselves. It is an affront to their dignity and an arbitrary interference with their right to privacy. Denmark is a signatory to several international instruments that protect the right to dignity and privacy; namely, the Universal Declaration of Human Rights, (Preamble, 'inherent dignity'; and Article 1, 'born equal in dignity and rights'; Article 12 'privacy, honour and reputation');⁴⁶ the International Covenant on Civil and Political Rights, (Preamble, Article 17);⁴⁷ the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, (Preamble);⁴⁸ as well as the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, (Article 8, 'respect for private life')⁴⁹.
45. Further, according to current legislation, if found to be in possession of adequate assets, asylum-seekers may only be obliged to pay for their families' subsistence during three months in total.⁵⁰ The Proposal wishes to extend this period so that the asylum-seeker

⁴⁶ UN General Assembly, *Universal Declaration of Human Rights*, 10 December 1948, 217 A (III), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>.

⁴⁷ UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>.

⁴⁸ UN General Assembly, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 993, p. 3, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36c0.html>.

⁴⁹ Council of Europe, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*, 4 November 1950, ETS 5, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>.

⁵⁰ The time-limit is based on a notion from the preparatory works of the Aliens Law, when a procedure taking longer than three months was perceived as a failure by the authorities and that the applicant should therefore not bear the burden of additional costs.

can be obliged to pay for his/her subsistence until the end of the calendar month of his/her placement into a municipality or until his/her removal from Denmark.

The Right to Property

46. With respect to the right to property, the Charter of Fundamental Rights of the European Union (hereafter "the Charter") sets out in Article 17(1) that "Everyone has the right to own, use, dispose of and bequeath his or her lawfully acquired possessions. No one may be deprived of his or her possessions, except in the public interest and in the cases and under the conditions provided for by law, subject to fair compensation being paid in good time for their loss. The use of property may be regulated by law in so far as is necessary for the general interest".⁵¹
47. According to the Explanations to the Charter,⁵² the provisions in Article 17 are based on Article 1 of the Protocol to the ECHR. Article 1 of Protocol No. 1⁵³ protects individuals or legal persons from arbitrary interference by the State with their possessions, however, the State has the right to control the use of property, or even deprive an individual or legal person of property belonging to them, under the conditions set out in the Article. Although Article 1 of Protocol No. 1 contains no explicit reference to a right to compensation for a taking of property or other interference, it is in practice implicitly required.⁵⁴
48. The European Court of Human Rights has defined Article 1 of the Protocol to encompass three rules. The rules were first put forward in the *Sporrong and Lönnroth v. Sweden* case, where the Court held that:

The first rule, which is of a general nature, enounces the principle of peaceful enjoyment of property; it is set out in the first sentence of the first paragraph. The second rule covers deprivation of possessions and subjects it to certain conditions; it appears in the second sentence of the same paragraph. The third rule recognises that the States are entitled, amongst other things, to control the use of property in accordance with the general interest, by enforcing such laws as they deem necessary for the purpose; it is contained in the second paragraph.⁵⁵

⁵¹ European Union, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 26 October 2012, 2012/C 326/02, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html>. The right to property is also enshrined in the Danish Constitution, (Section 73(1)) which states that the right to property is "inviolable", and thus, these proposals may be unconstitutional.

⁵² European Union, *Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights*, 2007/C 303/02, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:en:PDF>.

⁵³ "Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law. The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties."

⁵⁴ See *Holy Monasteries (The) v. Greece*, European Court of Human Rights, 9 December 1994, Series A no. 301-A.

⁵⁵ *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, Application no. 7151/75; 7152/75) 23 September, 1982, para. 61, available at: http://portal.uclm.es/descargas/idp_docs/jurisprudencia/sporrong%20-%20proteccion%20de%20la%20propiedad.%20titularidad%20y%20alcance.%20privacion%20legal%20de%20la%20propiedad.%20in.pdf.

The three rules have since been repeated in many subsequent judgements.⁵⁶

49. Consequently, a lawful deprivation of an individual's property may be justified only if it pursues a legitimate aim in the general interest, and the individual is justly compensated for the taking of property.⁵⁷ While the State has a margin of appreciation to consider if a deprivation of an individual's property may be justified in the domestic context, the measure must be proportional to the general interest. Should the measure pose "an individual and excessive burden" on the property owner, the measure is not justified.

50. In the present Proposal, the Danish Government is proposing that the Government may confiscate valuables which asylum-seekers may carry at the time of arrival in Denmark, in order to compensate the Government for costs of reception of the asylum-seekers. In view of Article 1 of Protocol 1 to the ECHR and Article 17 of the Charter as explained above, UNHCR questions whether the measure of confiscating valuables of individual asylum seekers is in accordance with international and European standards.

51. The ECtHR on numerous occasions has held that that asylum-seekers are "a particularly underprivileged and vulnerable population group in need of special protection" and further that there exists "a broad consensus at the international and European level concerning this need for special protection, as evidenced by the Geneva Convention, the remit and the activities of the UNHCR and the standards set out in the European Union Reception Directive".⁵⁸ In the view of UNHCR, the measure of confiscating the valuable property of asylum-seekers would place an 'individual and excessive burden' on persons who by definition are vulnerable and entitled to the protection and assistance of the host state.

52. In addition to the legal arguments presented above, UNHCR would like to highlight that any valuables an asylum-seeker may bring with him or her into the country of asylum often represent the only assets he or she managed to save before the flight from persecution or war. Needless to say, a refugee will never be able to carry along his or her entire household, and will often be forced to leave behind both property and other assets when escaping to save his or her life. The precious belongings s/he manages to secure and bring into the country of asylum can constitute a small 'cushion' and 'seed money' which will be helpful when the refugee is about to start a new life in the country of asylum. It is to be noted that a specific provision was included in Article 30 of the 1951 Convention regarding resettled refugees' right to transfer assets to their country of resettlement. Article 30 was intended to ensure that assets that the refugee had acquired

⁵⁶ See further in Council of Europe, *The right to property under the European Convention on Human Rights: A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights and its protocols*, June 2007, Human rights handbooks, No. 10, hereafter "Human Rights Handbook no.10", <http://www.refworld.org/docid/49f186632.html>.

⁵⁷ In the Human Rights Handbook No.10, the legitimate aim requirement is explained: "A measure interfering with the peaceful enjoyment of possessions must be necessary in a democratic society directed at achieving a legitimate aim. It must strike a fair balance between the demands of the general interest of the community and the requirements of the individual's fundamental rights. Such a fair balance will not have been struck where the individual property owner is made to bear "an individual and excessive burden". However, the Court leaves the Contracting States certain discretion commonly referred to as "margin of appreciation", considering the State authorities to be better placed to assess the existence of both the need and the necessity of the restriction, given their direct contact with the social process forming their country." See, Human Rights Handbook, No. 10, p. 14.

⁵⁸ See *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Application no. 30696/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 21 January 2011, <http://www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html>, para 251, and more recently e.g. in *Tarakhel v. Switzerland*, Application no. 29217/12, Council of Europe: European Court of Human Rights, 4 November 2014, <http://www.refworld.org/docid/5458abfd4.html>, para. 97.

'pre-flight' and/or during the stay in a first country of asylum would be at his or her disposal when starting a new life in the country of resettlement.⁵⁹ This would help ensure that the durable solution would be achieved in a humane way.⁶⁰

Summary of UNHCR recommendations in relation to the seizure of asylum-seekers' assets

UNHCR recommends that the Government of Denmark

- Withdraw the proposed measures to seize valuables of asylum-seekers so as to conform with International and European human rights standards, and the spirit of the 1951 Convention.

f. Re-introduction of the 'integration potential' criteria in resettlement

53. With regard to the proposed measures concerning the selection criteria for quota refugees, UNHCR wishes to refer to its "Observations on the Danish Government's Proposal to revise the criteria for the selection of quota refugees (Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven, Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge)" of 11 November 2015,⁶¹ and recall that the selection of quota refugees should be based on the global resettlement criteria and not on a perception of individual refugees' 'integration potential'. At this point in time, when the global resettlement needs are so big compared to the number of places available, it is more important than ever that resettlement can be used as a life-saving tool and not as a migration-measure, for which States are free to establish other schemes.

Summary of UNHCR recommendations in relation to the 'integration potential' criteria in the selection of quota refugees for resettlement

UNHCR recommends that the Government of Denmark

- Refrains from introducing an 'integration potential criteria' in the selection of quota refugees that may undermine the overarching humanitarian purpose of resettlement. If the 'integration potential criterion' cannot be omitted from the law altogether, then UNHCR recommends maintaining the subsidiary criteria as introduced in 2014, as it balances the individual refugee's needs and expectations with the responsibility on receiving communities to support and facilitate the refugee's integration.

UNHCR Regional Representation for Northern Europe
Stockholm, 6 January 2016

⁵⁹ *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees – A Commentary*, edited by Andreas Zimmerman, Oxford University Press, 2011, 1229.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Observations by the UNHCR Regional Representation for Northern Europe on the Danish Government's Proposal to revise the criteria for the selection of quota refugees (Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven, Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge), 11 November 2015, available at: http://www.unhcr-northerneurope.org/fileadmin/user_upload/Documents/PDF/Denmark/UNHCR_Observations_on_the_Danish_Government_s_Proposal_to_revise_the_criteria_for_the_selection_of_quota_refugees.pdf.



SOS mod Racisme
Nørre Allé 7
2200 København N
sos@sosmodracisme.dk
www.sosmodracisme.dk

København d. 6. januar 2016

HØRINGSSVAR PÅ L 87 fra SOS mod Racisme

Til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet
uibm@uibm.dk og sbo@uibm.dk

Svar fra SOS mod Racisme på høring over lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsbegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.)

SOS mod Racisme takker for at få lovforslag L87 tilsendt i høring. Indholdet i lovforslaget er derimod ikke noget at takke for, og vi vil anbefale, at hele lovforslaget trækkes tilbage, subsidiært forkastes!

Høringssvaret indeholder kommentarer til:

1. generelt om lovpakkerne og dansk asylpolitik
2. ophævelse af ret til familiesammenføring i de første tre år for flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus
3. symbolpolitikken i form af teltlejre og visitering og beslaglæggelse af asylansøgernes værdier
4. tildeling af asyl i kortere perioder end tidligere og vanskeliggørelse af at opnå permanent ophold
5. udvælgelse af kvoteflygtninge.
6. Konklusion

1 Generelt om lovpakkerne og dansk asylpolitik

Lovforslaget er en del af en række lovpakker af stramninger på asylområdet, hvor det vigtigste formål er at holde asylansøgere og familier til flygtninge ude af Danmark og derigennem mindske indvandringen til Danmark.

Det søges opnået ved:

En skærpet kontrol ved grænser og i grænsenære områder og af transport over landegrænser, og skærpede straffe for transportører og for dem, der hjælper asylansøgere og udokumenterede migranter.

En nedværdigende, diskriminerende og uværdig behandling af asylansøgere og flygtninge i Danmark – angiveligt for at gøre det mindre attraktivt at flygte til Danmark.

Herunder:

-forsinkelse af mulighed for familiesammenføring,

- beslaglæggelse af asylansøgere værdier til brug for betaling for ophold i asyллеjre,
- brug af telte som permanente boliger for asylansøgere,
- fratagelse af muligheder for aktiviteter, der tjener et formål, for asylansøgere
- samt isolation fra det øvrige samfund.

Der ses ikke at være nogen grænse for hvilke ydmygelser, partierne bag lovforslaget vil byde asylansøgere og flygtninge i Danmark. Mange forhold i det aktuelle lovforslag skønnes kun at være indført med det formål at skræmme asylansøgere fra at komme til Danmark, og er uøkonomiske, irrelevante eller upraktiske – og strider mod gældende politik og retsprincipper!

De påfører asylansøgerne og flygtningene store menneskelige lidelser og afmagt, samtidig med, at de asylansøgere, der allerede har søgt asyl hér, reelt ikke har mulighed for at få asyl i andre Schengen-lande.

De medvirker til at nedbryde asylansøgernes og flygtningenes integritet, tillid til sig selv og til Danmark, og derigennem modvirker de enhver form for integration i Danmark og hæmmer lysten til at deltage i det danske samfund.

Også *afviste asylansøgere* påføres unødige lidelser gennem stramning af vilkårene for så vidt angår udsendelsescentre, meldepligt, og cafeteriaordning, idet de aller fleste jo ikke kan sendes tilbage til det land, de kom fra. Erfaringen med de "motivationsfremmende midler" er, at de reelt ikke fremmer motivationen hos de afviste for at rejse tilbage til deres hjemland.

Rigspolitiet har i de sidste ca. 10 år i deres årlige status om udsendelse af afviste asylansøgere skrevet: "Det er samtidig Rigspolitiets erfaring, at anvendelsen af meldepligt reelt er uden effekt i forhold til afviste asylansøgere, som ikke vil kunne udsendes tvangsmæssigt." ¹

De færreste afviste asylansøgere kan sendes tilbage til deres land, uden der er tale om refoulement, dvs. tilbagesendelse til en situation, hvor de risikerer forfølgelse, død, tortur eller umenneskelig og nedværdigende behandling, og de fleste hjemlande accepterer desuden ikke tvangstlbagesendte asylansøgere fra Danmark.

Af konsekvenser af asyl- og udlændingestramninger i 2015 og af L 87 kan nævnes:

* Afskaffelsen af ordningen med den særlige juridiske vejledning tidligt i asylprocessen svækker asylansøgernes retssikkerhed og kan medføre, at flere sager unødigt bliver afvist og appelleret til Flygtningenævnet, hvilket vil kræve ekstra statslige ressourcer og forlænget usikkerhed og ventetid i asylcentre.

* Ophævelsen af ordningen med, at børnefamilier kan få lov til at få bolig uden for centrene, vil medføre at flere børn skades psykisk af ophold i asylcentre og af hyppige flytninger. Ordningen blev oprindeligt indført af hensyn til barnets tarv, jf. Børnekonventionen, efter megen presseomtale af skadede asylbørn umiddelbart før udskrivelsen af Folketingsvalget i 2007.

* En manglende mulighed for leje af bolig hos private mod betaling, medfører større indkvarteringsudgifter til asylansøgerne i lejrene og øger asylansøgernes isolation fra det danske samfund. Det gør det endvidere vanskeligere at boligplacere asylansøgerne.

* Ophævelse af ordningen om at det er muligt for asylansøgere efter et halvt år at bo og arbejde uden for centrene under nøjere definerede betingelser er en tilbagegang. Det betyder at man klientgør asylansøgere der kun skal opholde sig i asylcentre uden mulighed for meget andet end at spise og sove – hvis de endda kan det. Indlæring af dansk sprog og forståelse af det danske samfund, danske skikke og dansk kultur og forholdemåder lykkes bedst ved omgang med danskere. Derfor er det kontraproduktivt, at lovforslaget øger asylansøgernes isolation og stavnsbinder dem til asyллеjrene. Det

er i øvrigt heller ikke i tråd med statsministerens udmelding i den sidste nytårstale² om, at man vil søge at få asylansøgerne i beskæftigelse og øge bestræbelserne for en god integration i samfundet.

* Præferencen for centre med cafeteriaordning frem for med selvhusholdning er både dyr og uværdig for asylansøgerne, som så er nødt til at opholde sig i asyллеjrene ved spisetiderne og tage til takke med den mad, de får i et cafeteria med megen støj under spisningen, fremfor selv at kunne have indflydelse på, hvad de vil spise. De kan ikke engang bruge noget af den tomme ventetid på noget formålstjenligt så som at købe og tilberede deres egen mad. Det svækker desuden børnefamiliernes samvær og forælderrollerne.

* Nedsættelsen af asylansøgers i forvejen ringe beløb til kost, hygiejne, etc., er ligeledes uværdig og hæmmer deres muligheder for kontakt med det omgivende samfund – da mange asylcentre ligger uden for byerne og de mangler penge til transport.

* Lovforslaget pålægger desuden dansk politi at visitere asylansøgerne og beslaglægge de værdier, inkl. evt. smykker, som de har medbragt, ud over 3.000 kr., til betaling for deres pålagte ophold i et asylcenter, hvilket – udover at fratage dem deres ejendom - fastholder dem i afmagt. Mange af de flygtninge, der kommer til Danmark, er muslimer. Ifølge Islam er smykker og andre værdigenstande, som kvinderne får som medgift ved indgåelse af ægteskab, deres særeje og beregnet til sikring af kvinden i tilfælde af skilsmisse eller mandens død. Det er således et alvorligt indgreb i kvindernes rettigheder at fratage dem deres særeje.³

* Opførelsen af store teltlejre, der i et klima som det danske medfører store udgifter til opvarmning og stort energiforbrug, og alligevel kan være svære at få varme nok. Samtidig er teltene ikke meget bevendt i forhold til kraftig nedbør, frostgrader, storm og truende oversvømmelser, som i denne vinter – endsige i forhold til risikoen for indbrud, hærværk eller overfald udefra. Der er igen tale om nedværdigende og uhensigtsmæssig symbolpolitik, som påfører beboerne mange lidelser og fravær af privatliv.

* L 62 resulterede bl.a. i ændringer i § 36 og 37 i Udlændingeloven, og her overtræder Danmark det mest grundlæggende princip for et land, som vil kaldes en retsstat. Der gives her mulighed for frihedsberøvelse af udlændinge på ubestemt tid – og i særlige situationer, som Udlændingeministerens bestemmelse - uden der er krav om domstolsprøvelse inden en bestemt frist. Ikke fordi udlændingene har udøvet en kriminel handling, men blot fordi de er kommet ind i Danmark og politiet skal fastlægge deres identitet og registrere dem. Danmark er her gået fra retsstat til politistat. Det er et voldsomt værdiskred, og det strider mod Den Europæiske Menneskerettighedskonvention EMRK artikel 5.

* Vedr. asylpraksis: Den voldsomme underbemanding af Udlændingestyrelsen i relation til det øgede antal asylansøgere, har medført ventetid på 9-10 måneder for 1. asylinterview. Dette er måske det stærkeste aktuelle bevis på en uøkonomisk og nedbrydende asylpraksis i en regering, som mangler overblik på asylområdet og som mangler indlevelse i asylansøgenes forhold.

2 Ophævelse af ret til familiesammenføring i de første tre år for flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus

I L 87 vil retten til at søge om familiesammenføring udsættes til efter 3 års lovligt ophold for flygtninge med tidsbegrænset beskyttelsesstatus.

I L 87 side 11 - nederste sætning i højre spalte - bruges den ene lovstramning i L 87 med kun at give midlertidigt ophold efter § 7,3 i et år ad gangen de første tre år til at godtgøre, at knægtelsen af disse §

7,3 flygtninges ret til familiesammenføring de første tre år, som udgør en anden lovstramning i L 87 (udskydelse af ret til familiesammenføring til efter 3 års lovligt ophold i Danmark), baseret på en tredje ældre dansk lovstramning fra 2002 (tilknytningskravet: parternes samlede tilknytning til Danmark) således:

"Beskyttelsesbehovets forventede midlertidige karakter sammenholdt med, at opholdstilladelsernes varighed alene er et år ad gangen, medfører imidlertid, at parternes samlede tilknytning til Danmark ikke har en sådan karakter, at der i almindelighed foreligger en pligt til at tillade familiesammenføring efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8."

Det er en meget underlødige og lidet gennemtænkt argumentation: at ældre og aktuelle danske overtrædelser af EMRK artikel 8 i 2002 og 2015-2016 skal ophæves fordi man - i stedet for at give de syriske flygtninge ophold efter § 7,1 eller § 7,2 i udlændingeloven - har indført en særlig kort opholdsperiode for andre flygtninge fra Syrien. Men man vil alligevel ikke kunne sende dem tilbage til Syrien foreløbig, og så er det urimeligt at hævde, at dette skulle kunne sætte EMRK artikel 8 ud af kraft i Danmark! Artikel 8 handler om individets ret til familieliv - ikke om "parternes samlede tilknytning til Danmark". Når familierne ikke kan leve sammen et andet sted pga. flugt fra forholdene dér, er det urimeligt at anføre det af Danmark opfundne tilknytningskrav.

Ydermere er de 3 års lovlige, midlertidige ophold forudgået af en ventetid på aktuelt ca. 10 måneder for første asylinterview. Ligeledes tager det i praksis meget lang tid for Udlændingestyrelsen at behandle sager om familiesammenføring - ofte et år -, og sagerne vil formentlig trække endnu længere ud, hvis den bebudede praksis med at fratage alle asylansøgere værdier over 3.000 kr gennemføres, idet det så vil være vanskeligere for dem og tage længere tid at skaffe fornøden dokumentation, samt at skaffe penge til ansøgningsgebyrer og familiens rejse hertil, som de også vil skulle betale for efter L 87. Så de 3 års karenstid for familiesammenføring vil nemt kunne blive til, at Danmark reelt blokerer i 5-6 år for opfyldelsen af en vigtig menneskerettighed for disse flygtninge. Forslaget om udsættelse af retten til Familiesammenføring i 3 år, overtræder Danmark flygtningenes *ret til familieliv* (EMRK artikel 8).

Enhver i Danmark vil kunne forstå, at det ikke at kunne få sin ægtefælle eller børn hertil, men blot vide at de må opholde sig nær krigszoner i Syrien eller et nærområde de næste 3 - 5 år, før de kan komme hertil, vil udgøre en enorm belastning af flygtningen i Danmark. Samtidig er risikoen for krigshandlinger og overgreb både på børn og kvinder stor i Syrien såvel som i nærområderne, når de er uden beskyttelse fra fædre/mænd. Lovforslaget er således direkte nedbrydende både for den flygtning, der har midlertidig beskyttelse i Danmark og for familien. Det voldsomme stress som loven i givet fald vil påføre flygtningene vil gøre at de ikke opfatter Danmark som et trygt land, og som et land, der er værd at integrere sig i og satse på at blive i. Bekymringen for familien vil desuden stresser dem og vanskeliggøre deres sprogindlæring og mulighed for at passe et job.

Ydermere må det fremhæves jf. Dansk Flygtningehjælps hørings svar af 22. december 2015 på L 87⁴, at det også strider mod artikel 14 (om ikke-diskrimination) i EMRK, jf. afgørelsen fra Den Europæiske Menneskerettigheds Domstol i sagen: *Hode and Abdi v. the United Kingdom* (no. 22341/09).

"Dansk Flygtningehjælp konkluderer på baggrund af ovenstående dom, at det ikke er foreneligt med konventionen at skelne mellem flygtninges juridiske status i forhold til adgangen til at søge og opnå familiesammenføring. De foreslåede ændringer er derfor efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse i strid med konventionens bestemmelser om forbud mod diskrimination sammenholdt med retten til familieliv."

Dansk Flygtningehjælp anfører samme sted, at forslaget også overtræder Børnekonventionens artikel 3:

"I alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal barnets tarv komme i første række."

Ifølge Børnekonventionens artikel 9, stk. 1 og 10, stk. 1 skal Danmark sikre, at et barn ikke adskilles fra sine forældre mod dets vilje og at ansøgninger fra et barn eller dennes forældre om indrejse i eller udrejse fra en deltagende stat med henblik på familiesammenføring behandles på en positiv, human og hurtig måde. Da herværende lovforslag lægger op til en bevidst adskillelse af mindst den ene forælder fra børn i hjemlandet, ses lovforslaget ikke at harmonere med Børnekonventionen.”

Da Folketinget for knap et år siden vedtog stramninger i Udlændingeloven som medførte en ny asylstatus med midlertidig beskyttelse (§7, 3) for et år i første omgang og et års karenstid på familiesammenføring, skrev de borgerlige partier minus Dansk Folkeparti og SF og Enhedslisten en tillægsbetænkning⁵ til lovforslaget L 72, hvori de fremhævede, at det alene var den daværende regerings ansvar, at loven overholdt EMRK artikel 8. Når de borgerlige partier allerede dengang ikke troede på, at loven med et års karenstid for familiesammenførings var i overensstemmelse med EMRK, ved de jo udmærket, at 3 års karenstid for familiesammenføring er endnu mindre i overensstemmelse med retten til familieliv.

Udlændingeministeren har da også sagt, at hun var villig til at løbe en ”proces-risiko”⁶. Formentlig i forventning om, at udskydelse af familiesammenføring i 3 år dels vil skræmme nogle fra at søge asyl i Danmark, dels vil medføre færre udgifter til ophold for familiesammenførte i det samme antal år. Desuden vil det betyde, at nogle af børnene vil være blevet voksne og ikke længere får mulighed for familiesammenføring. Og at andre vil dø på grund af krig, sygdom eller sult, inden de 3 år er gået, og således ikke kan komme til Danmark som familiesammenførte.

I tamilsagen, som førte til Schlüter-regeringens fald i 1993, havde justitsminister Erik Ninn-Hansen ulovligt stoppet behandlingen af familiesammenføringssager fra Sri Lanka med det samme formål som det aktuelle forslag: at færre flygtninge skal komme til Danmark. Journalister fra Månedstidningen Press viste den gang, at det betød at flere familiemedlemmer til tamilske flygtninge i Danmark var døde pga. krig eller sygdom, efter at der var søgt om familiesammenføring.

I det aktuelle tilfælde vil antallet af berørte familier til flygtninge formentlig være meget større end under Tamilsagen. Inger Støjberg er villig til at løbe en ”proces-risiko” og – formentlig – tabe sagen ved EMD. Men det er jo ikke hendes eget liv, men derimod flygtningefamiliernes liv, som hun reelt risikerer, ved at holde dem ude af Danmark i mindst 3 år! Og det er de herboende flygtnings liv, psykiske sundhed og mulighed for integration, som vil blive mærkbart forringet. Hun kan højst sætte sit eget politiske liv over styr og evt. blive dømt ved en kommende retssag om ministeransvar i sagen – eller måske en endnu alvorligere retssag. Danske domstole kan under påberåbelse af EMRK nå til det logiske resultat, at der ikke er proportionalitet mellem midlerne og målet, og loven må så ændres, eller Danmark kan ved EMRK blive idømt at udbetale erstatning og ændre praksis.

Men ingen beløb kan erstatte de døde familiemedlemmer i krigszonerne eller nærområderne, eller genoprette savnet hos flygtningene i Danmark. Og en evt. senere økonomisk erstatning kan heller ikke genoprette en svækket psyke hos de flygtninge, hvis integritet svækkes af bekymringerne for familien, og hvis tillid og evner til arbejde og sprogindlæring sættes på stand-by eller ødelægges.

Vi kender ikke baggrunden for at Justitsministeriet har fået sine embedsmænd til at ændre holdning fra januar 2015, hvor en udstrækning af karenstiden udover et år ifølge den daværende minister ville stride mod EMRK artikel 8; mens den i november 2015 angiveligt ikke ville stride mod den samme artikel. Efter vores og mange andres opfattelse er der i begge tilfælde tale om overtrædelse af artikel 8 i EMRK; men jo længere tid retten til familieliv, dvs. her: familiesammenføring nægtes, jo større skade tilføjes familien. Vi kan kun gisne om, at det er foregået som i lignende sager, der er beskrevet i Jesper Tynell’s bog: Mørkelygten⁷: at embedsmændene har sat lydigheden over for Justitsministeren, Udlændingeministeren eller Statsministeren over egen faglighed og etik.

3 Symbolpolitik: Teltlejre og visitation og beslaglæggelse af asylansøgere værdier

Oprettelse af teltlejre til asylansøgere, som blev muliggjort gennem L 62, der blev vedtaget over en weekend uden at have været i høring, er udtryk for en uforsvarlig og uværdig behandling af asylansøgerne. Fremfor at oprette yderligere fire teltlejre udover den i Thisted, burde teltlejren straks erstattes af boliger, som kan give en ordentlig beskyttelse mod kulde, nedbør, storm, oversvømmelse, indbrud og overfald. Teltlejren står som et udtryk for det officielle Danmarks mangel på medmenneskelighed og ligegyldighed med energi-forbrug, når blot det kan tjene til at afskrække asylansøgere fra at komme til Danmark. Teltene giver ingen mulighed for privatliv, og opvarmningen er dyr.

Danmark er aktuelt berygtet i udlandet for forslaget i L 87 om, at politiet kan visitere og fratage asylansøgere deres værdier udover de første 3.000 kr og bruge dem som betaling for asylophold i Danmark. Udlændingeministeren har udtalt at kontanthjælpsmodtagere blev behandlet på samme måde; men det er ikke sandt. I Danmark har vi heldigvis endnu ikke oplevet at politiet visiterer kontanthjælpsmodtagere for at beslaglægge deres værdier, og vi ønsker det heller ikke!

Det nævnte forslag er efter vores mening også en overtrædelse af EMRK artikel 8, og vi fraråder på det kraftigste, at det vedtages. Selv om ideen med forslaget først og fremmest er at skræmme asylansøgere fra at komme til Danmark, vil mange asylansøgere alligevel komme hertil, og røveriet fra disse udsatte mennesker er både ulovligt efter menneskerettighederne og uværdigt for Danmark som helhed. Vi ønsker ikke som nation at blive sammenlignet med nazisternes behandling af jøderne under 2. verdenskrig, eller at fortsætte røverierne af asylsøgere efter at menneskesmuglerne har sluppet. Visitationer af politiet vil give anledning til mange ubehagelige konflikter og mistillid til Danmark. Endelig vil forslaget gøre det vanskeligere for afviste asylansøgere at rejse tilbage til deres hjemland eller et andet land, ligesom det vil vanskeliggøre deres fremtid, mulighed for familiesammenføring og retsstilling i Danmark i det hele taget (gebyrer for ansøgning om familiesammenføring, billetter til familien, fremskaffelse af dokumentation vedr. asyl- og familiesammenførings sag, mulighed for at betale telefonopkald og transport ind til en by, mulighed for at spise uden for lejrens cafeteria, etc.).

4 Tildeling af asyl i kortere perioder end tidligere, og vanskeliggørelse af opnåelse af permanent ophold

Med det nye lovforslag bliver perioderne for opnåelse af asyl forkortet til 2 år med mulighed for forlængelse i 2 år for konventionsflygtninge; 1 år med mulighed for forlængelse i 2 år for flygtninge med beskyttelsesstatus; og 1 år med mulighed for forlængelse i et år ad gangen de næste to år, og derefter med 2 år ad gangen for flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus. Det betyder at flygtningene meget hyppigt skal have vurderet, om deres opholdstilladelse kan forlænges eller ej, og det vil øge deres usikkerhed om, hvor længe de kan blive i Danmark. Det betyder et ekstra psykisk pres på flygtningene - og det er ikke rimeligt begrundet i lovforslaget. De fleste konflikter i verden er langvarige og komplicerede, og ifølge UNHCR tager det i gennemsnit 17 år før en flygtning kan repatrieres i sit hjemland.

Samtidig vil forslaget øge arbejdsmængden i Udlændingestyrelsen og Udlændingeministeriet. Både Danmark og flygtningene vil tabe derved, idet det vil svække forudsigeligheden og tryghedsfølelsen for flygtningene. Det vil svække integrationen og tilliden til Danmark og mindske deres evner til arbejde, uddannelse og danskindlæring - og til at knytte kontakter til danskere.

Ligeledes er forslaget om at gøre det sværere at opnå permanent opholdstilladelse urimeligt. Mange flygtninge kan ikke bestå Danskprøve 2. Nye opgørelser foretaget af KORA for Agenda^{8,9} viser, at efter 4 år er kun ca. 13% af flygtninge, - 20% af mændene og 5 % af kvinderne - i arbejde i Danmark. Kravet

om, udlændingen har været i ordinær fuldtidsbeskæftigelse i mindst 2 år og 6 måneder inden for de sidste 3 år forud for meddelelsen af tidsubegrænset opholdstilladelse er således urimeligt. For mange, fx i familier med små børn eller syge familiemedlemmer, vil fuldtidsarbejde hverken være opnåeligt eller relevant.

5 Udvalgelse af kvoteflygtninge:

SOS mod Racisme har tidligere afgivet: Høringssvar af 15. januar 2014 til SR-regeringens lovændring¹⁰ og Høringssvar af 10. november 2015¹¹ på V-regeringens udkast til lovforslag, begge er vedhæftet i mailen.

Vi konkluderede i det seneste høringssvar:

”Danmark har med ratificeringen af Flygtningekonventionen af 1951 accepteret dennes definition af en flygtning. Vi har endvidere ved tiltrædelsen af Protokollen til Flygtningekonventionen i 1967 forpligtet os til at samarbejde med De forenede Nationers højkommisariat for flygtninge, altså med UNHCR. SOS mod Racisme finder, at Danmark bør leve op til denne forpligtelse og i stedet for at genindføre en ny diskriminerende sortering af ca. 400 kvoteflygtninge om året imod UNHCR’s anbefalinger, da at samarbejde med UNHCR ved at tage imod de flygtninge, som UNHCR mener har størst behov for genbosættelse. Flygtningene bør forinden orienteres grundigt om Danmark og selv acceptere at komme til Danmark. Vi foreslår således, at man går tilbage til den oprindelige formulering af Udlændingelovens § 8, som ikke indeholder bestemmelser om integrationspotentiale og sortering. Subsidiært foreslår vi, at man beholder den nugældende formulering, dog med udeladelse af 3. punkt i §8 stk. 4 om hensynet til folkesundheden.

Ideen med at tage kvoteflygtninge er at hjælpe de mest udsatte flygtninge; ikke at skade dem!”

Vi er i øvrigt imod regeringens nye ønsker ifølge bemærkningerne til L 87 om at modtage færre kvoteflygtninge med sygdom eller handicap og færre kvoteflygtninge, hvor genbosættelsen er hastende; det er netop disse flygtninge, der har mest brug for genbosættelse.

6 Konklusion:

I nytårstalen² sagde statsministeren: ”Jeg vil kæmpe for at lede Danmark gennem migrations- og flygtningekrisen på en måde, så vi kan kende vores land, mens krisen står på - og genkende det, når vi er igennem. Med vores økonomi, vores sammenhængskraft og vores værdier i behold.”

Vi kan hverken *kende eller genkende* vores land i de nyligt gennemførte og de nye foreslåede ændringer af udlændingelovgivningen. Og vores værdier er ikke i behold, når de ikke skal gælde for asylansøgere, flygtninge og udlændinge: menneskerettigheder, ligestilling, ligeværdighed, frihed, frisind, dialog, demokrati, retssikkerhed og en høj grad af selvbestemmelse i eget liv.

Trods statsministerens udsagn i nytårstalen, om i hvor høj grad flygtninge vil belaste Danmarks økonomi og sammenhængskraft, tænker vi i SOS mod Racisme, at indvandringen af flygtninge i Danmark vil kunne medvirke til at skabe nye fællesskaber, et større udsyn og mere tolerance. Det sker dog ikke ved at frihedsberøve asylansøgere i stort omfang og fratage dem deres muligheder, retssikkerhed, ret til familieliv og andre rettigheder, ejendom og værdighed. Men det ville kunne ske, hvis politikerne i stedet ville betragte asylansøgere og flygtninge som selvstændige medborgere, med samme værdi og værdighed som andre mennesker i Danmark.

En halvering af rationerne fra FN's fødevareprogram i nærområderne til Syrien, var en vigtig forudsætning for udløsning af flygtningestrømmen til Europa i eftersommeren¹². Det ville være mere hensigtsmæssigt at politikerne øgede støtten til nærområderne fremfor at gøre tilværelsen så vanskelig som muligt for de flygtninge, der kommer til Danmark. Under alle omstændigheder vil der blive ved med at komme flygtninge til Danmark, og på sigt vil antallet af flygtninge formentlig øges, - det vil ske på trods af de nye asyllove og på trods af en evt. vedtagelse af L 87.

Vedtagelse af L 87 vil sammen med den øvrige danske asyllovgivning og asylpolitik medføre fattigdom og marginalisering og nedbryde flygtningene fysisk og psykisk. Mange flygtninge og asylansøgere vil blive psykisk syge af at leve adskilt fra familien.

Lovpakken vil desuden skabe større modsætninger i befolkningen og øge mistilliden til politikerne, især blandt flygtninge og de frivillige, der hjælper dem. Og samfundet vil udvikle sig til et mere råt samfund, når menneskerettighederne ikke mere gælder for alle.

De nye asyllove og lovforslagene i L 87 er uværdige for Danmark. Begge dele overtræder en lang række af FN's menneskerettighedskonventioner, inkl. Flygtningekonventionen, samt EMRK. L 87 bør trækkes tilbage eller forkastes.

For SOS mod Racisme

Anne Nielsen,
Næstformand

Links og noter:

¹ Rigspolitiet: Status på arbejdet med udsendelse af afviste asylansøgere i 2014 (og tidligere statusopgørelser): <https://www.politi.dk/NR/rdonlyres/FD4D7293-13F9-40BD-BA90-E27DCC03641/0/Statusredegørelsefor2014.pdf>

² http://www.stm.dk/_p_14279.html

³ http://danskmuslim.dk/index.php?option=com_content&view=article&id=256%3Amedgift-mahr&catid=63%3AAegteskab&Itemid=50

⁴ Dansk Flygtningehjælp: Høringssvar vedrørende lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven, 22. december 2015.

⁵ Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik 2014-15 L 72 Bilag 27. Offentligt. Tillægsbetænkning afgivet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik den 27. januar 2015

⁶ Venstres, Enhedslistens, Socialistisk Folkepartis, Liberal Alliances og Det Konservative Folkepartis medlemmer af udvalget har noteret sig, at en række høringssvar rejser alvorlig tvivl om, hvorvidt lovforslaget vedrørende udskydelsen af familiesammenføring for flygtninge i den nye kategori er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Det bemærkes i den forbindelse, at regeringen alene bærer ansvaret for vurderingen af, at lovforslaget ikke er i modstrid med bl.a. den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til familieliv. Selv om partierne er uenige om konventionernes fremtidige status og Danmarks flygtningepolitik, er de enige om, at Danmark skal overholde de internationale aftaler, som Danmark er en del af. Og for at sikre, at fortolkningen af lovforslaget ikke kommer til at ske i strid med Danmarks internationale forpligtelser, er det partiernes ønske, at der i vurderingen af, om der i en konkret sag er krav på familiesammenføring allerede inden for det første år, skal lægges afgørende vægt på hensynet til familiens enhed og hensynet til personer, som har et ganske særligt behov for beskyttelse i form af en hurtig familiesammenføring. Der skal således gives familiesammenføring allerede inden for det første år, hvis et afslag herpå vil være særligt indgribende. Der skal i den forbindelse lægges afgørende vægt på, om der er risiko for overgreb på ansøgeren uden for et konfliktområde eller i et konfliktområde, om ansøgeren lider af alvorlig sygdom eller har nedsat funktionsevne, om ansøgeren er et uledsaget mindreårigt barn, eller om andre særlige grunde taler afgørende for hurtigt at give familiesammenføring. Der er ikke tale om en udtømmende opremsning af de situationer, hvor familiesammenføring skal meddeles inden for det første år, idet der skal foretages en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Partierne oplyser, at følgende medlemmer af Folketinget, som ikke er medlem af udvalget, Uffe Elbæk (UFG) og Edmund Joensen (SP), ligeledes har tilkendegivet at støtte denne henstilling.

⁷ <http://www.dr.dk/nyheder/politik/stoejberg-om-muligt-konventionsbrud-der-er-en-proces-risiko-det-her>

⁸ Jesper Tynell: Mørkelygten - embedsmænd fortæller om politisk tilskæring af tal, jura og fakta. Samfundslitteratur, 2014.

⁹ Bent Toft Fihl. Agenda, 15. november 2015. Kun 17 pct. af de syriske flygtninge er i job efter fire år i Danmark <http://www.agenda.dk/2015/11/beskaeft-flygtninge-4-aar-efter/>

¹⁰ Inge-Lene Sundtoft Poulsen Agenda, 2. december 2015. 5 pct. af flygtninge-kvinderne er i job efter fire år i Danmark <http://www.agenda.dk/2015/11/flygtningekvindens-beskaeftigtelse/>

¹⁰

http://www.sosmodracisme.dk/userfiles/downloads/Pressemeddelelser_hoeringssvar/Bilag_1_Hoeringssvar_om_kvoteflygtninge_SOSmodracisme2014.pdf

¹¹ http://www.sosmodracisme.dk/userfiles/downloads/Pressemeddelelser_hoeringssvar/Hoeringssvar_kvoteflygtninge_SOSmodRacisme.pdf

¹² Martin Buchardt, Halvering af FN's rationer udløste flygtningestrømmen. I: Information, 31.12.2015

http://www.information.dk/556766?utm_medium=social&utm_campaign=btn&utm_source=facebook.com&utm_content=tp



SOS mod Racisme
Nørre Allé 7
2200 København N
sos@sosmodracisme.dk
www.sosmodracisme.dk

10. november 2015

Til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet!

Høringssvar fra SOS mod Racisme på
Udkast til lovforslag om ændring af udlændingeloven (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge) Ref.-nr. 2015-941-0079

SOS mod Racisme takker for at have fået lovudkastet til høring.

Vi er grundlæggende uenige i udkastet, idet den nugældende lov er en forbedring i forhold til VK(O)-regeringens lovregler fra 2005, som netop indeholdt en udvælgelse beroende på "integrationspotentiale" for ca. 400 ud af de 500 årlige kvoteflygtninge, hvor de sidste ca. 35 bliver udvalgt fordi de er syge, og ca. 70 er personer med behov for meget hurtig genbosættelse, fx fordi flygtningelejren er truet udefra eller ved at bryde sammen. Vi er dog af den holdning, at flygtningene skal orienteres om Danmark og om forholdene her, og skal acceptere Danmark som genbosætningsland.

Den oprindelige formulering af § 8 i Udlændingeloven indeholdt ikke udvælgelseskriterier:
"§ 8. Efter ansøgning gives der opholdstilladelse til udlændinge, der kommer hertil som led i en aftale med De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge eller lignende international aftale."
Denne formulering blev ændret med henblik på udvælgelse af flygtninge efter bestemte kriterier i *lov nr. 403 af 01.06.2005* fra d. 01.07.2005 under VK(O)-regeringen i 2005 til:
§ 8, stk. 4: "Ved udvælgelsen af udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter stk. 1-3, skal der, medmindre særlige grunde taler derimod, lægges vægt på udlændingenes mulighed for at slå rod i Danmark og få glæde af opholdstilladelsen, herunder deres sproglige forudsætninger, uddannelsesforhold, arbejds erfaring, familieforhold, netværk, alder og motivation".
Under SR-regeringen blev loven ændret med *lov nr. 515 af 26.05.2014* fra d. 01.06.2014 med en meget vagere formulering af udvælgelsen.

§ 8, stk. 4: "Ved udvælgelsen af udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter stk. 1-3, skal der lægges vægt på, i hvilket omfang genbosætning her i landet må forventes at indebære en varig forbedring af den pågældendes livssituation. Vurderingen skal foretages på baggrund af udlændingens behov og forventninger sammenholdt med de vilkår, som det danske samfund kan tilbyde. Der skal endvidere lægges vægt på hensynet til folkesundheden, medmindre helt særlige grunde taler derimod".

Den vagere formulering accepterer det faktum, at en vellykket integration i Danmark afhænger både af flygtningenes motivation og adfærd, og af det danske samfunds lovgivning, administration, og samfundets og befolkningens holdninger og handlinger over for flygtningene. At integration både beror på individ og samfund og er et gensidigt projekt, har man for længst indset i Danmark på andre områder end udlændingeområdet, fx på handicapområdet.

I forbindelse med SR-regeringens lovændring kritiserede SOS mod Racisme, at der fortsat fandt en udvælgelse sted, og vi kritiserede især det sidste punktum om hensynet til folkesundheden, da vi anså begge formuleringer som gummiparagraffer, der kunne anvendes til at sortere nogle af de flygtninge fra, som havde størst behov for genbosættelse, høringsvaret er vedlagt som Bilag 1.

UNHCR kritiserede ved begge lovændringer, at kvoteflygtningene i det hele taget blev udvalgt og sorteret, idet de bedst uddannede, raske kvoteflygtninge i forvejen havde de bedste chancer for at klare sig selv, mens dem med de største behov måtte blive og lide i flygtningelejrene. UNHCR kritiserede berettiget Danmark for at ville bruge loven – både den nuværende og den tidligere lov - til at diskriminere flygtninge, og fandt at Danmark først og fremmest burde tage imod de anerkendte flygtninge, som UNHCR bad Danmark om.

Kritik af udvælgelsen under VK(O)-regeringen:

Enkelte danske journalister har talt med kvoteflygtninge, der var blevet interviewet for de danske myndigheder og vraget efter VK(O)s udvælgelseskriterier, som er identiske med de foreslåede kriterier for "integrationspotentialer". De følte sig kasseret som mennesker og yderligere stigmatiseret af udvælgelsesmetoden, og havde færre chancer for at blive genbosat i andre lande, efter de var blevet kasseret af Danmark.

Den overordnede tankegang med genbosætning af flygtninge er jo netop at give dem mulighed for et nyt liv i et land uden forfølgelse. Men Danmarks udvælgelse skadede reelt flere familier, og dette strider jo imod grundprincippet i humanitær hjælp. Familierne kunne blive vraget fx pga. et traumatiseret barn, et barn med sygdom, en voksen med sygdom, eller voksne med ringe skoleuddannelse etc.

Danmark valgte den gang med få undtagelser at foretage udvælgelsesrejser til lande med flygtninge, der fortrinsvis ikke var muslimer. En folketingsafgørelse i 2009 om – efter anmodning fra FN – at tage imod kvoteflygtninge fra Irak, blev tilsidesat af den daværende Integrationsminister, officielt begrundet med at ikke alle EU-lande havde accepteret dette. Integrationsministeriet havde i sidste øjeblik fået indarbejdet en betingelse i forslaget, der gik ud på, at Danmark ville tage imod flygtninge fra Irak, hvis de øvrige EU-lande gjorde det samme; og det var der nogle af de øvrige EU-lande, der ikke havde gjort. At man den gang kringledede sig uden om Irak, skyldtes, at man samtidig ville tvangstilbagesende afviste irakiske asylsøgere til Irak imod FNs advarsel og anbefaling af at give dem flygtningestatus pga. de farlige forhold i Irak. En tvangstilbagesendelse ville jo være absurd, når man samtidig genbosatte andre irakiske FN-flygtninge i Danmark som kvoteflygtninge.

Det er yderligere uforståeligt at de borgerlige partier igen fremsætter deres gamle lovforslag, samtidig med at de forsøger at afskrække spontane, ofte veluddannede asylsøgere fra at komme til Danmark, og som begrundelse herfor henviser til at det er de "rigtige flygtninge", som er dårligt stillede, og som har levet i FNs flygtningelejre i mange år, man skal hjælpe i stedet for. Samtidig har man ikke ønsket at gøre kvoten af disse flygtninge større end de 500 flygtninge om året, trods det at behovet gennem årene er vokset voldsomt. Og samtidig har de borgerlige partier med vedtagelsen af L2, L3 og L7 d. 26. august 2015 gjort det så svært som muligt for *alle* nye flygtninge at leve i Danmark.

De raske og veluddannede flygtninge i FNs lejre, som man ønsker med det aktuelle lovforslag vil - med mindre, de har familie i Danmark, - sandsynligvis foretrække genbosættelse i et andet land pga.:

- de indførte optjeningsprincipper for folkepension og børnefamilieydelse
- de nye "halverede" overførselsindkomster til flygtninge og migranter og danskere, der har været bosat i mindst et ud af de sidste 8 år i udlandet,
- de beskedne chancer for veluddannede udlændinge for at få et lønnet arbejde i deres fag i Danmark,
- Integrationsministerens afskrækkelseskampagner,

- samt Danmarks rygte som anti-muslimsk efter karrikaturkrisen.

Danmark har med ratificeringen af Flygtningekonventionen af 1951 accepteret dennes definition af en flygtning. Vi har endvidere ved tiltrædelsen af Protokollen til Flygtningekonventionen i 1967 forpligtet os til at samarbejde med De forenede Nationers højkommisariat for flygtninge, altså med UNHCR.

SOS mod Racisme finder, at Danmark bør leve op til denne forpligtelse og i stedet for at genindføre en ny diskriminerende sortering af ca. 400 kvoteflygtninge om året imod UNHCR's anbefalinger, da at samarbejde med UNHCR ved at tage imod de flygtninge, som UNHCR mener har størst behov for genbosættelse. Flygtningene bør forinden orienteres grundigt om Danmark og selv acceptere at komme til Danmark. Vi foreslår således, at man går tilbage til den oprindelige formulering af Udlændingelovens § 8, som ikke indeholder bestemmelser om integrationspotentiale og sortering.

Subsidiært foreslår vi, at man beholder den nugældende formulering, dog med udeladelse af 3. punkt i §8 stk. 4 om hensynet til folkesundheden.

Ideen med at tage kvoteflygtninge er at hjælpe de mest udsatte flygtninge; ikke at skade dem!

For SOS mod Racisme

Anne Nielsen,
Næstformand



SOS mod Racisme
Nørre Allé 7
2200 København N
sos@sosmodracisme.dk
www.sosmodracisme.dk
tlf: 42331968: John Upko
tlf: 42331969: Jette Møller

Til Justitsministeriet,
Asyl.visumkontoret@jm.dk

15. januar 2014

Høringssvar på - j.nr.: 2013-960-0020 fra SOS mod Racisme

SOS mod Racisme takker for tilsendelsen af "Udkast til lovforslag om ændring af udlændingeloven (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge) - j.nr.: 2013-960-0020" til høring.

Vi er grundlæggende enige i udkastet til lovforslaget, og synes først og fremmest, at det er meget positivt, at man vil ophæve betingelserne om flygtningenes "integrationspotentiale".

I princippet lyder det fornuftigt, at *"der skal lægges vægt på, at genbosætningen må forventes at indebære en varig forbedring af den pågældendes livssituation, og at vurderingen skal foretages på baggrund af udlændingens behov og forventninger sammenholdt med de vilkår, som Danmark kan tilbyde."*

Men - belært af Danmarks udlændingepolitik de sidste mange år, er vi dog skeptiske over for, om denne paragraf vil blive misbrugt – fx til at en kommune fravælger store familier, hvis der ikke er store lejligheder ledige i den kommune, der skal deltage i en udvælgelsesrejse.

Vi forstår i øvrigt ikke meningen med, at de pågældende kommuner skal rejse ud og udvælge de flygtninge, de ønsker – og fravælge resten – fx ud fra kommunens egne økonomiske betragtninger!

Det er yderst relevant, at flygtningene får mest muligt at vide om, hvad de kan forvente sig i Danmark, - måske også at det trods en høj uddannelse er svært at få job i Danmark, hvis man er udlænding. Hvis de ikke selv ønsker at komme til Danmark, skal de selvfølgelig heller ikke hertil.

Vi kan ikke se, at der reelt er nogen begrundelse for det 3. punktum i stk. 4

"Stk. 4..... Der skal endvidere lægges vægt på hensynet til folkesundheden, medmindre helt særlige grunde taler derimod." I bemærkningerne til lovudkastet konkretiseres det især at omfatte: *"personer med særligt smitsomme sygdomme"*.

"Det fremgår endelig af forarbejderne til lov nr. 403 af 1. juni 2005, at hensynet til folkesundheden taler for, at der ikke tilbydes genbosætning til personer, der lider af særligt smitsomme sygdomme, medmindre der foreligger ganske særlige grunde, f.eks. tungtvejende beskyttelseshensyn eller nære familierelationer til herboende personer. Personer med særligt smitsomme sygdomme vil i givet fald blive genbosat under "Twenty or More"- ordningen."

og senere:

"Det foreslås endelig, at der fortsat skal være mulighed for at afslå genbosætning af hensyn til folkesundheden, medmindre helt særlige grunde taler derimod. Det kan f.eks. være personer med særligt smitsomme sygdomme. Af lovtekniske grunde foreslås det, at denne adgang fremover fremgår direkte af lovteksten. De helt særlige grunde, der kan tale for, at en person alligevel skal tilbydes genbosætning i Danmark trods det, at hensynet til folkesundheden taler derimod, kan f.eks. være særligt tungtvejende beskyttelsehensyn eller nære familierelationer til herboende personer. Personer med særligt smitsomme sygdomme vil fortsat kunne genbosættes under "Twenty or More"-ordningen. Forslaget indebærer således ingen indholdsmæssige ændringer på dette punkt."

Går man tilbage til *de bemærkninger, der blev fremsat ved lovændringen i 2005*, som betød at en lang række flygtninge blev fravalgt som kvoteflygtninge, er der ikke fremsat nogen reel begrundelse for at afslå genbosætning af hensyn til folkesundheden. Et sted står der noget om særligt smitsomme sygdomme, som dog ikke er nøjere udforsket:

"Arbejdsgruppen har endvidere anført, at det bør overvejes ikke at tilbyde genbosætning til personer med særligt smitsomme sygdomme.

Med hensyn til personer, der lider af særligt smitsomme sygdomme, er Integrationsministeriet af den opfattelse, at hensynet til folkesundheden taler for, at der ikke tilbydes genbosætning til denne persongruppe, medmindre der foreligger ganske særlige grunde, f.eks. tungtvejende beskyttelsehensyn eller nære familierelationer til herboende personer. Personer med særligt smitsomme sygdomme vil i givet fald blive genbosat under »Twenty or More« -ordningen. "

"Særligt smitsomme sygdomme" bruges i sundhedsvæsenet normalt om sygdomme, der smitter særlig let, fx influenza, skoldkopper o. lign., hvor smitten ofte er luftbåren. Omkring 2003 omfattede udlændingebatten i Danmark beskyldninger om, at indvandrere og flygtninge smittede danskerne med sygdomme. Det var imidlertid ikke skoldkopper og influenza, man tænkte på, men snarere infektionssygdomme, der kan smitte i længere tid, såsom tuberkulose, hepatitis og HIV/AIDS, samt visse mave-tarmsygdomme, fx visse salmonellainfektioner som tyfus.

Foranlediget af debatten afholdt Forebyggelsesudvalget i Lægeforeningen en konference i 2003 med den lidet flatterende titel: *Spredter indvandrerne smitsomme sygdomme til danskerne?* Konferencen gennemgik, hvorvidt der var evidens for at indvandrere og flygtninge i Danmark videreførte smitte med følgende sygdomme: tuberkulose, hepatitis B, HIV/AIDS og smitsomme mave-tarmsygdomme. Hovedkonklusionen fra konferencen var, at der generelt ikke var et større problem i forhold til smittespredning fra indvandrere til danskere, selv om der var en overrepræsentation af de nævnte infektioner hos indvandrere, dels fordi grupperne som hovedregel ikke levede særlig tæt sammen, dels fordi sygdommene – fraset hepatitis A og mave-tarmsygdomme og åben ubehandlet lungetuberkulose – ikke smitter ved almindelig social omgang. Hepatitis B og HIV/AIDS smitter oftest ved seksuel omgang. Derimod forekom smitte blandt indvandrere i Danmark; og ved mange sygdomstilfælde både hos danskere og indvandrere – havde smitten fundet sted i udlandet.

Smittespredning kan nedsættes, hvis infektionen påvises og den syge kommer i behandling og instrueres om forebyggelse af smitte, og dette anbefaler Sundhedsstyrelsen i dag for indvandrere fra områder med en høj forekomst af disse sygdomme i sin vejledning om HIV og hepatitis B og C (2013). *"Det anbefales, at indvandrere eller flygtninge (såvel voksne som børn), samt adoptivbørn*

fra områder med endemisk forekomst af HIV, HBV og HCV testes for dette ved deres ankomst/første kontakt med sundhedsvæsenet; dels af hensyn til den smittede, som skal tilbydes udredning og behandling, dels af hensyn til eventuelle seksualpartnere og/eller børn, der udsættes for smitte. Udenlandske adoptivbørn og flygtninge- og indvandrerbørn, der kommer fra områder med endemisk forekomst af HIV, HBV og HCV skal ligeledes undersøges for dette ved deres ankomst."

Da der altså ikke er tale om nogen reel fare for folkesundheden, bør man udelade sætningen: "Der skal endvidere lægges vægt på hensynet til folkesundheden, medmindre helt særlige grunde taler derimod."

Når SOS mod Racisme ønsker sætningen udeladt, er det for, at denne betragtning ikke skal bruges som gummiparagraf for at udelukke flygtninge, som lider af bestemte infektioner. Tværtimod har vi i Danmark netop gode muligheder for at behandle de fleste af disse infektionssygdomme, samt undervise vedkommende i, hvordan man undgår at smitte andre, - og dermed vil en genbosættelse i Danmark netop kunne bidrage til "*en varig forbedring af den pågældendes livssituation*". Vi kan desuden frygte, at man kunne finde på at udvide begrebet til også at gælde andre typer af sygdomme, og således lade de syge i stikken i FN's flygtningelejre – som det skete efter stramningen af lovgivning og praksis under VK(O)-regeringen.

Venlig hilsen

Jette Møller
formand

Anne Nielsen
næstformand



København, den 6. januar 2016

Høringssvar over L87 om forslag til lov om ændring af udlændingeloven. (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.)

Ved brev af 10. december 2015 har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet fremsendt L87 og anmodet om Amnesty Internationals eventuelle bemærkninger til forslaget.

Generelle bemærkninger

I bemærkningerne, side 8, pkt. 1.2, lovforslagets baggrund og formål, indledes, som følger:

"Regeringen har længe ment, at vilkårene på asylområdet betyder noget for, hvor attraktivt det er at søge til Danmark. Derfor indførte regeringen - som noget af det allerførste - med virkning fra 1. september 2015 en ny og lavere integrationsydelse, som med aftale om finanslov for 2016 bliver udbredt til en større målgruppe."

Og der fortsættes om formålet:

"Regeringen vil med nærværende lovforslag stramme yderligere for asylvilkårene og adgangen til Danmark, så det bliver markant mindre attraktivt at søge til Danmark."

Dette overordnede formål gentages i bemærkningerne, side 35, pkt. 7.2. om nedsættelse af de kontante ydelser, som asylansøgere, der ikke bor på centre med centralt køkken, får til køb af mad og andre fornødenheder.

F.eks. nedsættes grundydelsen for enlige flygtninge fra 54,80 kr. til 49,52 kr.

Nedsættelsen af madpengene begrundes med, at *"En reduktion af de kontante ydelser vil gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark og kan således være medvirkende til, at færre udlændinge søger mod Danmark."*

Regeringen slår hermed endegyldigt fast, at integrationsydelsen ikke er indført som incitament, der skal få flygtninge til at lære sprog hurtigere for at komme på arbejdsmarkedet hurtigere – og blive integreret hurtigere. Det understreges her, at formålet med genindførelsen af integrationsydelsen først og sidst var at forringe vilkårene for flygtninge for at gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark.

I tråd hermed – fremgår det - skal forslagene i L87 først og fremmest fremstå som forringelser eller stramninger, der kan medvirke til, at det opfattes mindre attraktivt at søge om asyl i Danmark.

(Det er antageligvis et problem for den enkelte asylansøger at få sine penge til mad og daglige fornødenheder reduceret fra 54 kr. til 49 kr. Men det er uvist, hvad der derudover søges opnået ved at tage de 5 kr. om dagen.)

En del af de foreslåede stramninger eller forringelser er af en sådan relativt teknisk karakter eller detaljegrad, at det er usandsynligt, at syriske krigsflygtninge eller andre på flugt nogensinde skulle få kendskab til dem – eller at de nogensinde skulle få betydning for, om asylansøgere kommer til Danmark eller til et andet land i Europa.

Dette gælder i særlig grad forslagene til skærpede betingelser for tidsubegrænset opholdstilladelse, herunder

- Krav til opholdstid
- Skærpede sprogkrav
- Skærpede beskæftigelseskrav
- Skærpede vandelskrav, herunder
- Forlængede karensperioder som følge af kriminalitet
- Udelukkelse fra tidsubegrænset opholdstilladelse ved 60-dages



fængsel for en række konkrete straffelovsovertrædelser

Videre gælder det

- Indførelse af gebyrer for ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse
- Skærpede regler om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse ved ferierejser o.l. til det land, de oprindeligt flygtede fra.

Uanset, hvad man i øvrigt måtte mene om disse strømninger, er det usandsynligt, at de vil få den ønskede effekt: At de syriske krigsflygtninge på flugt fra vilkårlige drab og tortur fremover vil søge uden om Danmark til andre lande. Mennesker, som sætter livet på spil i ramponerede, overfyldte både over Middelhavet, har næppe tid til – eller mulighed for – at overveje de nærmere detaljer i den danske udlændingelovs regler om varig opholdstilladelse.

Til gengæld kan det ikke afvises, at forslaget om at udskyde krigsflygtninges ret til familiesammenføring i tre år, vil have en sådan ødelæggende virkning på den enkelte flygtninges dagligdag – bevidstheden om, at ens ægtefælle og børn hutler sig igennem i udkanten af en borgerkrig og den daglige frygt for, at de skal blive slået ihjel eller mishandlet, mens man venter på, at de tre år skal gå – at denne forringelse vil blive kendt uden for landets grænser og reelt kommer til at påvirke opfattelsen af Danmark som et mindre attraktivt land at få beskyttelse i.

Men selv om denne stadige, daglige frygt for ens nærmeste vil gøre det vanskeligt at gennemføre en meningsfuld hverdag med danskundervisning og jobtræning, overser forslaget, at mange krigsflygtninge har ringe eller ingen indflydelse på, hvilket land deres flugt fører dem til. Selv om det er en voldsom forringelse, er det derfor langt fra sikkert, at forringelsen også vil slå igennem som et fald i antallet af asylansøgere fra borgerkrigen i Syrien.

Til gengæld vil denne treårige udskydelse af retten til familiesammenføring efter Amnesty Internationals opfattelse utvivlsomt være en krænkelse af retten til familieliv efter Den Europæiske

Menneskerettighedskonvention og FN's Børnekonvention.

I bemærkningerne til forslaget fremføres en række argumenter for en proportionalitetsafvejning mellem statens interesser og den enkeltes ønske om at få sin familie hos sig – som fører til den konklusion, at krigsflygtninge skal afskæres fra familiesammenføring i de første 3 år af deres ophold i Danmark.

De opstillede kriterier har imidlertid det til fælles, at de alle vedrører spørgsmålet om familiesammenføring af udlændinge, som er *indvandret* – f.eks. arbejdstagere – og hvor der ikke er et spørgsmål om, at den herboende udlænding er i Danmark, fordi han eller hun har fået beskyttelse mod forfølgelse i oprindelseslandet.

De opstillede kriterier vedrører alle den situation, hvor det skal afgøres, om Danmark eller et andet land *er nærmest* til at give ophold til familien, hvor familien samlet set har den største tilknytning – og hvor familien principielt kunne etablere sig i begge lande.

Kriterier som "tilknytning", længden af opholdet, opholdstilladelsens varighed m.v. er ikke relevante og finder ikke anvendelse, når der er tale om flygtninge, som *ikke vil kunne vælge at genoptage* deres familieliv i hjemlandet, fordi de risikerer at blive slået ihjel dér. Flygtninge er ikke immigranter. Flygtninge er mennesker på flugt fra forfølgelse og overgreb. En nyankommet flygtning har i sagens natur ikke nogen "tilknytning" til Danmark, men er her for ikke at blive udsat for drab, tortur eller anden grusom og nedværdigende behandling.

Amnesty bemærker da også, at det anføres i bemærkningerne, side 10, at "*Udlændinge, som meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, vil som oftest have krav på familiesammenføring med ægtefælle og børn i Danmark på baggrund af Danmarks internationale forpligtelser, idet familielivet altovervejende ikke vil kunne udøves i et fælles hjemland på grund af asyrelevant forfølgelse, jf. dog nedenfor under pkt. 2.1.22 vedrørende udlændinge, der har*



opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3.

Regeringen er således enig i udgangspunktet om, at der som hovedregel er ret til familiesammenføring, når familielivet ikke vil kunne udøves i et fælles hjemland på grund af asylrelevant forfølgelse.

Efter Amnestys opfattelse fremstår de anførte argumenter om "tilknytning" m.v. dermed som irrelevante for spørgsmålet om retten til familieliv for personer, som har midlertidig beskyttelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, på grund af omfattende krigshandlinger og overgreb.

Endelig anføres det side 13 i bemærkningerne:

"Der er som anført ikke ministeriet bekendt praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende spørgsmålet om udskydelse af adgangen til familiesammenføring i denne situation. Henset hertil og da EMRK artikel 8 i alle tilfælde indebærer en afvejning, er der en vis risiko for, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i forbindelse med prøvelse af en konkret sag vil kunne nå frem til, at det ikke efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 er muligt generelt at stille krav om 3 års ophold som betingelse for familiesammenføring for udlændinge, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3. "

Der er Amnesty bekendt ikke tidligere taget så betydelige forbehold for et lovforslags eventuelle overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som det ses her. Man efterlades med en fornemmelse af, at ministeriets jurister ikke selv tror på den juridiske argumentation i bemærkningerne.

Videre bemærkes, at der ved stort set samtlige forslag – tages et generelt forbehold – hvor man beskriver den påtænkte praksisændring "...med mindre et afslag på sammenføring/et gebyr/inddragelse/ etc. vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser". Dette er forbehold er selvsagt relevant, men

man savner en konkretisering af, hvilke begrænsninger forbeholdet kan indebære, eller hvor grænserne for en given praksis går. Særligt i forhold til de bestemmelser, som angår retten til familieliv, efterlader dette faste forbehold en del tvivl om, hvad der i givet fald bliver tilbage, når lovændringerne skal omsættes i praksis. Det eneste konkrete eksempel, der nævnes, er familier, hvor den herboende har haft ansvaret for en person med handicap eller syge børn.

Konkrete bemærkninger.

Ad § 1, nr. 4: Om forslag til ny § 8, stk. 4, genindførelse af integrationspotentiale som kriterium for udvælgelse af kvote-flygtninge.

Amnesty International finder principielt, at de ca. 500 kvote-flygtninge, som de danske udlændingemyndigheder efter indstilling fra UNHCR udvælger i flygtningelejre rundt om i verden, først og sidst bør udvælges ud fra, hvem der har størst behov for beskyttelse og for at blive genbosat. Det er problematisk, når det fremgår, at analfabeter som udgangspunkt ikke skal tilbydes genbosætning.

Konkret er det formentlig tvivlsomt, om der vil være en meget betydelig forskel på praksis efter den foreslåede bestemmelse og det nuværende kriterium, som sprogligt placerer "egnethedskravet" hos Danmark og hos kommunerne – forstået som evnen til at give flygtingen de muligheder, som han/hun efterspørger i bestræbelserne på at få et godt, velfungerende liv – men som formentlig i praksis betyder det samme som det foreslåede kriterium: Flygtingen skal have en række forudsætninger for at kunne integrere sig.

Ad lovforslagets § 1, pkt. 6, 7 og 8 – om 3 års udskydelse af retten til familieliv.

Det fremgår af bemærkningerne, side 10, at udlændinge, som meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, oftest vil have krav på familiesammenføring med ægtefælle og børn på baggrund af Danmarks internationale forpligtelser, idet familielivet som altovervejende hovedregel ikke vil kunne udøves i et fælles hjemland på grund af asylrelevant forfølgelse.



Samtidig undtager man personer med opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, (herefter benævnt krigsflygtningestatus og krigsflygtninge), idet der argumenteres med, at disse mennesker ikke deler vilkår med flygtninge, der er meddelt beskyttelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 (konventionsflygtninge) eller § 7, stk. 2, (beskyttelsesstatus).

Det anføres således side 11, 3. afsnit, at karakteren og omfanget af tilknytningen til Danmark almindeligvis vil være meget begrænset, hvis den herboende udlænding har krigsflygtningestatus (§ 7, stk. 3).

Det forhold, at krigsflygtningen alene har et kort ophold i Danmark bag sig, og at opholdstilladelsen kun er givet for et år, må efter bemærkningerne, side 11, 4. afsnit antages at indgå med betydelig vægt ved vurderingen af forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til familieliv.

Efter Amnesty's opfattelse holder dette ræsonnement ikke. Flygtninge, som meddeles beskyttelse i Danmark, har alle sammen kun et kort ophold i Danmark bag sig. De er her ikke som resultat af en langvarig tilknytning, men for at undgå overgreb og forfølgelse. En nyligt ankommen (og anerkendt) flygtning er en nyligt ankommen flygtning, uanset om han eller hun har fået beskyttelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1, § 7, stk. 2 eller § 7, stk. 3.

(Det kunne eventuelt overvejes at søge afklaret, på hvilken måde en nyligt anerkendt flygtning med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 eller 2, konkret kan siges at have en anden og stærkere tilknytning til Danmark end en nyligt anerkendt krigsflygtning efter udlændingelovens § 7, stk. 3.)

At hævde, at det skal have betydning for retten til familieliv, at man som krigsflygtning (§ 7, stk. 3) alene har fået beskyttelse for et år ad gangen, fordi situationen hurtigt kan ændre sig, så der ikke længere er nogen fare, er et tomt argument.

Den korte opholdstilladelse på et år er en rent formel regel, som skal sende et signal om midlertidighed. Der er ikke tale om, at varigheden afspejler nogen reel prognose for, hvor længe krigsflygtningen må antages at have behov for beskyttelse ud fra en vurdering af den konflikt/borgerkrig, der har givet anledning til flugten. (Borgerkrigen i Syrien har foreløbig varet i 4 år, og der er ingen, der forudsiger, at der vil blive fred i Syrien i nogen nær fremtid.)

Amnesty finder videre, at argumentet om, at det forhold, at opholdstilladelsen efter udlændingelovens § 7, stk. 3, alene er meddelt for 1 år i første omgang, skal have den konsekvens, at krigsflygtningen først skal ret til familiesammenføring efter 3 år, modsiges af oplysningen i bemærkningerne side 8-9 om, at reglerne i udlændingebekendtgørelsen om varigheden af opholdstilladelser vil blive ændret, således, at konventionsstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 1, vil blive meddelt for 2 år (med mulighed for forlængelse i 2 år), og beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 2, vil fremover ligeledes blive meddelt for 1 år (med mulighed for forlængelse i 2 år).

Det er på den baggrund svært at se, hvilken selvstændig betydning opholdstilladelsens længde skal tillægges for § 7, stk. 3-tilladelserne vedkommende.

Ad bemærkningernes overvejelser om forholdet til retten til familieliv, jf. EMRK artikel 8, sammenholdt med forholdet mellem udlændingelovens § 7, stk. 2, og § 7, stk. 3 og EMRK artikel 3.

Det anføres gentagne gange – som nævnt ovenfor – at der ikke ses at være nogen praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om "udskydelse" af retten til familieliv i den situation, som lovforslaget beskriver.

Efter Amnesty Internationals opfattelse er dette udsagn kun korrekt, fordi man benytter udtrykket "udskydelse" af retten til familieliv. Hvis man holder sig til den faktiske realitet, så er der tale om, at krigsflygtninge *nægtes* retten til familieliv i en periode på 3 år.



I modsætning til konventionsflygtninge (§ 7, stk.1) og flygtninge med beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 2) kan krigsflygtninge (§ 7, stk.3) (som altovervejende hovedregel) først indgive ansøgning om

familiesammenføring, få måneder inden de har haft opholdstilladelse i 3 år. Det kan altså ikke på nogen måde sammenlignes med "langvarig sagsbehandlingstid", som ellers har været inddraget i debatten.

For den ægtefælle og de børn, for hvem hver dag er en kamp at komme helskindet igennem, er 3 år ikke noget, man med rimelighed kan beskrive med den bagatelliserende vending – en udskyldelse. For børn er 3 år en evighed. Jo hårdere og farligere vilkårene er, jo mere presserende er behovet for familiesammenføring, og jo mere uoverkommeligt er et tidsrum på 3 år, hvis man nægtes familiesammenføring.

L87 nedtoner i øvrigt det forhold, at der er ét punkt, hvor krigsflygtninge (§ 7, stk. 3) deler forhold med konventionsflygtninge (§ 7, stk. 1) og flygtninge med beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 2):

For alle 3 kategorier af flygtninge vil det være i strid det såkaldte refoulementsforbud (efter hhv. Flygtningekonventionens artikel 33 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3) at sende dem tilbage til den forfølgelse eller de krigshandlinger og overgreb, som de er flygtet fra. (Medmindre der er indtrådt ændrede forhold i hjemlandet).

Midlertidig beskyttelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, er ikke en subsidær beskyttelse, som meddeles "per kulance" eller som indebærer et beskyttelsesniveau, der går videre, end hvad der følger af Danmarks internationale forpligtelser.

I bemærkningerne til L 72 fra 2014 om midlertidig beskyttelse for visse udlændinge m.v. (der blev til lov nr. 153 af 18. februar 2014) redegjorde Justitsministeriet udførligt i bemærkningerne under afsnit 2.1.2 "Justitsministeriets overvejelser" for, at "Justitsministeriet foreslår, at der indføres en midlertidig beskyttelsesstatus, som meddeles i de tilfælde, hvor forpligtelsen til at beskyttelse i henhold til internationale

konventioner, jf. § 7, stk. 2, (vores understregning) har baggrund i en særlig alvorlig situation i hjemlandet præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile.

Og videre:

"Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, udvider ikke adgangen til at opnå beskyttelse i Danmark. Det vil også fremover være en forudsætning for at opnå opholdstilladelse, at udlændingen enten er omfattet af Flygtningekonventionen eller har krav på beskyttelse efter de internationale konventioner, som Danmark har tiltrådt, herunder som følge af en reel risiko for overgreb i henhold til EMRK's artikel 3.

Bemærkningerne til L72 gennemgår udførligt den danske udlændingelovs § 7, stk. 2, i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis i forhold til artikel 3, som forbyder (udsendelse til) tortur og umenneskelig og nedværdigende behandling eller straf.

Det fremgår utvetydigt, at den nye § 7, stk. 3, reelt omfatter en del-mængde af beskyttelsesområdet efter § 7, stk. 2, og at ordningen primært indføres for at lette sagsbehandlingen – og samtidig begrunde, at "krigsflygtninge" skal nægtes familiesammenføring det første år.

Konsekvensen af *ikke* at indføre § 7, stk. 3, ville således ikke have været, at de pågældende personer havde kunnet udsendes til deres hjemland, men at de i stedet ville have fået opholdstilladelse i henhold til § 7, stk. 2, om beskyttelsesstatus.

Der er med andre ord tale om mennesker, som *ikke* kan udsendes til deres hjemland, og som dermed *ikke* kan henvises til at etablere familieliv et andet sted (end Danmark). Dermed er det efter Amnestys opfattelse i strid med retten til familieliv at nægte krigsflygtninge familiesammenføring i tre år.

Ad § 1, nr. 15, om indførelse af en række omkostningsbestemte gebyrer m.v.



Der foreslås indført eller genindført en række gebyrer på en lang række ansøgninger – herunder om familiesammenføring, om forlængelse af opholdstilladelser for flygtninge og familiesammenførte og for ansøgninger om tidsubegrænset opholdstilladelse efter § 7, 8 og 9.

Efter Amnesty's opfattelse bør der skelnes mellem gebyrer, som vedrører studie- og arbejdsrelaterede opholdstilladelser og gebyrer, som vedrører asyl-relaterede opholdstilladelser.

Det fremgår, at der er tale om ganske betydelige beløb – f.eks. 7.000 kr. for en ansøgning om familiesammenføring, 3.700 kr. for ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse (efter familiesammenføring) og 3.700 kr. for ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl (udlændingelovens § 7, 8 og 9c). Det fremgår videre, at der skal betales gebyr for hver enkelt person, der er omfattet af ansøgningen.

Efter Amnesty's opfattelse bør personer, som har fået beskyttelse her i landet, ikke pålægges så betydelige gebyrer. De vil ofte være i en situation, hvor gebyrer i denne størrelse vil udgøre en betydelig byrde.

Endelig synes sådanne gebyrer at komme betænkeligt tæt på at være udtryk for forskelsbehandling, når man ser på brugen af gebyrer generelt i den offentlige forvaltning.

Ad afskaffelse af statens betaling for transport til familiesammenførte til herboende flygtninge, bemærkningerne side 8 og 41.

Det fremgår af bemærkningerne, at regeringen vil fjerne statens betaling for transport af familiesammenførte til herboende flygtninge. Fulgt konsekvent vil afskaffelse af statens betaling efter omstændighederne betyde, at flygtninge – herunder syriske krigsflygtninge – vil være afskåret fra at få deres familie til hertil, selv om de i øvrigt måtte være berettiget til familiesammenføring.

Amnesty antager, at også denne ordning skal administreres med respekt af Danmarks internationale forpligtelser – og at det vil betyde, at personer, som har opnået beskyttelse i Danmark efter udlændingelovens § 7, stk. 1-3, har ret til hjælp til transporten, hvis de ellers ville blive afskåret fra at reetablere deres familieliv i Danmark.

Ad forlængelse af den periode, hvor en asylansøger kan pålægges at betale for sit eget og sin families underhold, ændring af udlændingelovens § 42 a, stk. 4, og § 40, stk. 9, 1. pkt.

Det fremgår, at den nuværende ordning, hvor en asylansøger kan pålægges at betale for sit og sin families underhold i op til 3 måneder, skal forlænges, således at ansøgeren kan pålægges betale helt frem til udgangen af den måned, hvor Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om, hvilken kommune han eller hun og familien skal boligplaceres i.

Efter Amnesty's opfattelse er det klart, at asylansøgere, som råder over tilstrækkelige midler, som udgangspunkt skal betale for sig selv og familien i lighed med andre borgere her i landet.

Men hvis man kobler en øget egenbetaling – og herunder beføjelser til at beslaglægge asylansøgernes eventuelle værdigenstande, med henblik på realisering ved bortsalg - med afskaffelse af statens betaling for transport af familiesammenførte til flygtninge/krigsflygtninge her i landet, tegner der sig et billede, hvor man gør det mere end svært for flygtningen/krigsflygtningen at få sit familieliv reetableret.

Også her rejser det spørgsmålet, om der kan peges på andre reelle formål end det generelt formulerede mål at fremstille et billede af Danmark som et mindre attraktivt land at søge asyl i.

Amnesty International, den 6. januar 2016

KL's bemærkninger til lovforslag om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring mv.)

KL har modtaget lovforslag (L 87 af 10. december 2015) i høring med frist for bemærkninger senest onsdag den 6. januar.

Lovforslaget bygger på regeringens asylpakke fra den 13. november 2015 og har til formål at stramme yderligere for asylvilkårene og adgangen til Danmark, så det bliver markant mindre attraktivt at søge til Danmark.

Hovedelementerne i lovforslaget er bl.a.:

- Adgangen til familiesammenføring til flygtninge med midlertidig beskyttelse udskydes til 3 år (mod 1 år i dag).
- Krav til at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse skærpes bl.a. i forhold til sprog, beskæftigelse og dokumentation for aktivt medborgerskab
- Regler om inddragelse af allerede opnået opholdstilladelse strammes
- Vilkårene i asylfasen strammes bl.a. ved nedsættelse af ydelser, øget egenbetaling og afskaffelse af muligheden for at bo uden for asylcentret.

Regeringen vil desuden ved ændring af udlændingebekendtgørelsen begrænse varigheden af opholdstilladelser, så fx flygtninge med konventionsstatus fremover kun får meddelt opholdstilladelse i 2 år med mulighed for forlængelse. I dag meddeles der opholdstilladelse i 5 år.

KL har ikke nogen bemærkninger til lovforslagets konkrete ændringer i udlændingeloven, men har følgende bemærkninger til lovforslagets betydning for integrationsindsatsen:

Hvis de foreslåede stramninger får den effekt, at antallet af flygtninge og familiesammenførte bliver noget mindre, vil det betyde, at presset på kommunerne i forhold til at skaffe boliger og tilbyde en integrationsindsats også mindskes. Til gengæld kan integrationsopgaven blive vanskeligere for de, der får ophold som følge af udskydelsen af retten til familiesammenføring. Erfaringerne fra integrationsarbejdet viser, at savn og bekymring for familien fylder så meget for den enkelte flygtning, at det har indvirkning på indsatsen. Først når ægtefælle og børn er i sikkerhed finder den herboende flygtning ro, og der kommer fart over integrationsprocessen.

Dato: 6. januar 2016

Sags ID: SAG-2015-06481
Dok. ID: 2136208

E-mail: BIR@kl.dk
Direkte: 3370 3800

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 1 af 2



Kommunerne respekterer fuldt ud de rammer og vilkår, der fastsættes af Folketinget, men det er nødvendigt med realistiske forventninger til den indsats, som kommunerne skal yde. Det er endvidere afgørende, at de økonomiske rammer og finansieringsmodellerne for den enkelte kommune afspejler disse forventninger.

Der tages forbehold for efterfølgende politisk behandling.

Med venlig hilsen

Niels Arendt Nielsen

/ Birger Mortensen

Dato: 6. januar 2016

Sags ID: SAG-2015-06481
Dok. ID: 2136208

E-mail: BIR@kl.dk
Direkte: 3370 3800

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 2 af 2



Hørings svar til lovforslag L 87 om ændring af udlændingeloven (familiesammenføring mv.)

Dansk Socialrådgiverforening (DS) takker for muligheden for at afgive hørings svar til lovforslag om ændring af udlændingeloven vedr. udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse mv.

Generelle bemærkninger:

Indledningsvis vil vi bemærke, at lovforslaget burde have været i høring, inden det blev fremsat i Folketinget. Det er en kritisabel hørings praksis at fremsætte det inden høringen, så Folketinget må gå i gang med behandlingen, inden der foreligger hørings svar. DS ser det som endnu et tilfælde af en alt for forceret behandling af lovforslag vedr. flygtninge og integration. Forcingen skaber risiko for forhastet eller utilstrækkelig behandling af lovforslaget.

Lovforslagets formål er ifølge bemærkningerne, at sikre integrationen og modvirke trusler mod sammenhængskraften i Danmark. Det er målsætninger, som DS støtter. Men mange af de konkrete forslag vil klart modvirke en god integration, og de kan føre til, at der skabes spændinger i samfundet og øgede problemer med udelukkelse og marginalisering. Det sker fx ved at forhindre, at familier samles, selvom det er rimeligt og en forudsætning for, at flygtningene kan gå aktivt ind i integrationen. De nye regler om at udskyde familiesammenføring vil også udsætte børn for en meget alvorlig adskillelse og usikkerhed i deres liv, der er direkte skadelig for dem. Det bliver også sværere for flygtninge og indvandrere at opnå tidsubegrænset ophold, og det vil endda ske med tilbagevirkende kraft. Alt i alt vil lovforslaget medføre, at mange flygtninge (herunder børn) vil blive fastholdt i en uafklaret og marginaliseret situation, hvor de kan bo i landet i mange år uden at kunne blive lukket ind i samfundet på normale vilkår og få fulde demokratiske rettigheder. Det kan medføre, at vi får store grupper med uafklarede forhold og uden normale borgerrettigheder. Når man dertil lægger, at mange vil havne i fattigdom på grund af integrationsydelsen, så er det åbenbart, at det er en dårlig og risikabel cocktail.

Lovforslagets forhold til internationale konventioner giver DS anledning til alvorlig kritik. DS mener, at lovforslaget strider mod paragraffer i både Den Europæiske Menneskeretskonvention (EMRK) og FNs Børnekonvention.



Artikel 8, stk. 1 i EMRK sikrer retten til at opretholde et eksisterende familieliv, og den omfatter også flygtninge. Det vil i praksis blive umuligt for flygtninge med midlertidig beskyttelse efter lovens § 7, stk. 3 at opretholde et familieliv, når de først kan søge om familiesammenføring efter 3 år. Det vil være en meget stor belastning for de pågældende, og DS mener, at det er i strid med artikel 8, stk. 1 i EMRK.

Lovforslaget giver også alvorlige problemer ift. Børnekonventionen. Den slår i artikel 3 fast, at barnets tarv i alle forhold skal komme i første række, og af præamblen fremgår det, at barnet bør vokse op i et familiemiljø. Ifølge artikel 9, stk. 1 skal det sikres, at barnet ikke adskilles fra sine forældre, og endelig fastlægger artikel 10, stk. 1, at ansøgninger om familiesammenføring skal behandles positivt, humant og hurtigt. DS mener, at lovforslaget kolliderer med alle disse punkter, idet det netop vil afskære børn fra at få familiesammenføring i de første tre år, efter at de har fået opholdstilladelse efter § 7, stk. 3.

Regeringen erkender, at lovforslaget giver "en vis risiko" for, at Menneskerettighedsdomstolen i konkrete sager når frem til, at "det ikke er muligt at stille krav om 3 års ophold som betingelse for familiesammenføring", som det nævnes i de generelle bemærkninger. DS finder det urimeligt, at man dermed flytter ansvaret for at få konventionerne overholdt over på nogle flygtninge, der har meget få ressourcer til at sikre, at det sker. Lovforslaget åbner bevidst for en 'procesrisiko', som alene belaster flygtningene.

Bemærkninger til enkelte punkter:

Lovforslagets konsekvenser for børn og unge:

Foringelsen af muligheden for familiesammenføring for flygtninge, der har opholdstilladelse efter § 7, stk. 3 kan betyde en meget lang adskillelse mellem forældre og børn, hvad enten forældrene er i Danmark og børnene i udlandet eller omvendt. Det vil medføre stor usikkerhed og utryghed for både børn og forældre og være en meget alvorlig belastning for alle. Samtidig kan det forringe børnenes mulighed for at gennemføre en skoleuddannelse, fordi de kan være afskåret fra relevant skolegang og vil skulle slås med de psykiske belastninger, som adskillelsen skaber.

Forslaget om, at også uledsagede børn skal betale for ansøgning om familiesammenføring vil yderligere gøre det vanskeligt for dem at gennemføre en familiesammenføring, selvom de efter reglerne vil kunne få tilladelse til den. Der er slet ikke i lovforslaget taget stilling til, hvordan børnene skal kunne betale de betydelige gebyrer, de vil blive pålagt, og det vil i praksis kunne blokere for deres mulighed for at få familiesammenføring. Det samme kan reglen om, at den, der søger familiesammenføring, selv skal betale for transporten i den forbindelse. Det vil være helt umuligt for mange af de børn, der kommer til Danmark som uledsagede flygtninge, hvor skulle de få pengene fra? Det er en urimelig situation, især fordi Danmark aktuelt modtager en del uledsagede børn herunder meget små børn, som så vil være afskåret fra at blive sammenført med deres familie. Reglerne bør derfor ændres, så børnene får mulighed for at få rejseudgifter dækket til forældre og søskende, der skal familiesammenføres.



Lovforslaget kolliderer således på flere punkter med et ansvarligt hensyn til børnenes tarv og må som nævnt være i modstrid med Børnekonventionen, der netop har barnets tarv som udgangspunkt. DS finder det yderst kritisabelt, at lovforslaget medfører ændringer, der kan være direkte skadelige for de berørte børn og unge.

Foringelse af muligheden for familiesammenføring:

Lovforslaget indebærer en udvidelse fra et til tre år af den tid, der skal gå, inden flygtninge, der har midlertidig opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, kan søge om familiesammenføring. DS har svært ved at se den saglige begrundelse for denne ændring. Hvorfor skal det, at de får midlertidig opholdstilladelse indebære, at de afskæres fra at få et familieliv i flere år? Ud fra en grundlæggende humanitær betragtning bør man hjælpe dem til et rimeligt liv, også selvom de antageligt skal tilbage til deres hjemland efter det midlertidige ophold, og det indebærer også et samlet familieliv. I så fald vil de og deres familie blive mindre belastede af deres tid som flygtninge, og de vil kunne vende tilbage med færre skader og belastninger.

Der er en dispensationsmulighed efter § 9 c, stk. 1, men det nævnes flere gange i bemærkningerne til lovforslaget, at den er rettet mod en meget smal målgruppe, som enten har alvorlig sygdom eller et større handicap. DS mener, at dispensationsmuligheden bør gøres væsentligt bredere, så den fx kan anvendes, så forældre kan blive sammenført med mindre børn.

Generelt vil udvidelsen af perioden fra et til tre år belaste flygtningene, fordi de vil være afskåret fra at leve med deres ægtefæller og børn, og belastningen bliver endnu mere alvorlig, fordi familiemedlemmerne kan være i direkte fare og i situationer, der er meget usikre og uholdbare. Alt i alt vil ændringerne lægge flygtningene under et stort pres, hvilket afgjort er skadeligt for integrationsprocessen. Det vil også gøre det meget sværere for disse meget mennesker at komme sig efter flugten og det, de har været udsat for forinden.

Indførelsen af gebyrer for en lang række ansøgninger vil ydermere stille fattige ansøgere meget dårligt. I værste fald kan det blokere for deres mulighed for at realisere de rettigheder, de faktisk har efter loven. Hvis loven vedtages med de foreslåede gebyrer, så må man efter DS' mening absolut også indføre en trangsvurdering, så personer, der er uden midler, får mulighed for at ansøge uden gebyr.

Foringelse af muligheden for at få tidsubestemt ophold:

Også denne ændring er det svært at se en saglig begrundelse for. Er der nogen velbegrundet årsag til det, eller er det for at sende signal om, at vi ikke ønsker flygtningene i Danmark?

Den samlede effekt af ændringerne i reglerne om tidsubestemt ophold vil være, at mange ikke vil kunne klare kravene, så de kan ende med at leve i Danmark, men uden at kunne få deres legale status afklaret og uden demokratiske rettigheder. Det er absolut skadeligt for flygtningenes mulighed for at falde til i Danmark, og det kan blive et stort problem – socialt, demokratisk og integrationsmæssigt for samfundet.



Det er et særskilt problem, at de nye regler også skal gælde for flygtninge, der har været i landet i lang tid, og som derfor har arbejdet med det gældende integrationsprogram. Dem, det rammer, kan kun opleve det som en uret. Det er både skadeligt for integrationen og for retsfølelsen.

Generelt fokuserer de nye krav på de resultater, den enkelte flygtning opnår, ikke på vedkommendes vilje og indsats for at arbejde med det. Den enkeltes forudsætninger for at leve op til kravene tillægges heller ingen vægt, selvom nogle flygtninge har svage forudsætninger på grund af sygdom, manglende intellektuelle evner, traumer osv., der kan gøre det svært eller reelt umuligt at leve op til kravene.

Stramningen af beskæftigelseskravet er meget hård, og mange vil helt være afskåret fra at kunne leve op til det. Når man skal have 2½ års fuldtidsarbejde på 3 år, så ekskluderes deltidsarbejde, og det samme gør et længere forløb med en stabil indsats for at komme fuldt ind på arbejdsmarkedet. Ydermere medfører den nye regel om, at uddannelse ikke tæller med, at man ikke blot nedprioriterer uddannelse, men reelt straffer unge, som har været i gang med det, fx efter et uddannelsespålæg efter kontanthjælpsreformens regler. De vil ikke kunne opfylde beskæftigelseskravet. Uddannelse har været et vigtigt mål i de senere års reformer på beskæftigelsesområdet, og det er centralt i kontanthjælpsreformen. Lovforslaget begrundes mærkeligt nok ikke dette markante skift, men eksklusionen af uddannelse ved tildeling af tidsbestemt opholdstilladelse vil klart kollidere med målet om uddannelse til mennesker, der mangler det. DS mener, at det er en helt urimelig konsekvens af lovforslaget.

Visitation og ransagning af flygtninge og beslaglæggelse af værdigenstande og penge

Lovforslaget åbner for, at politiet kan visitere flygtninge og ransage deres bagage, og at de kan tilbageholde penge og værdigenstande med henblik på at tvangsrealisere dem, så pengene kan anvendes til at dække udgifter til underhold mv. DS finder denne del af lovforslaget yderst kritisabel.

Det vil skabe overordentligt ydmygende situationer, hvor politi og myndigheder ransager bagage og visiterer personer, der i forvejen er i en ekstremt udsat position efter flugt fra krig og undertrykkelse. Flygtningene er i sagens natur uden indbo eller andre større genstande af værdi, de har kun de ejendele, de kan føre med sig eller bære på kroppen. Dermed kan man ikke undgå, at det bliver meget grænseoverskridende at eftersøge værdier ved ransagning af bagage og kropsvisitation. Ydermere vil de i de allerfleste tilfælde være uden midler, så tiltaget vil være helt meningsløst.

En sådan ydmygelse er i sig selv urimelig, men den vil samtidig være en utrolig dårlig indgang til det forløb, der starter, når en flygtning kommer til Danmark. Det vil også stille danske myndighedspersoner i nogle meget ubehagelige situationer, hvor de skal beslutte og foretage vanskelige handlinger på et særdeles usikkert grundlag. Fx vurdere, hvornår et smykke har affektionsværdi og dermed ikke kan beslaglægges. Det kan lede til vilkårlighed og dårlige situationer for både flygtninge og myndighedspersoner.



Forslaget går langt længere end det, man har lov til overfor kontanthjælpsmodtagere. Der konfiskerer man ikke administrativt personlige ejendele, og der er ikke hjemmel til hverken at kropsvisitere eller at beslaglægge værdigenstande, når en person søger kontanthjælp. I så fald skal spørgsmålet først afgøres i fogedretten, fordi beslaglæggelse er et så vidtgående indgreb ift. den grundlovssikrede ejendomsret, at det ikke overlades til enkelte myndighedspersoner. Det er meget velbegrundet både for borgeren og myndighedspersonen, at der er en processuel beskyttelse i forhold til kropsvisitation og beslaglæggelse, og det bør der også være ift. flygtningene. For netop sådanne indgreb fra en myndighedsperson må opleves som meget grænseoverskridende for begge parter. DS kritiserer kraftigt, at lovforslaget sætter sig ud over denne beskyttelse.

Inddragelse af opholdstilladelse

Lovforslaget gør det lettere at inddrage opholdstilladelse, hvis en flygtning rejser til nabolande til sit oprindelige hjemland eller besøger landet selv. DS finder disse ændringer kritisable, fordi de kan cementere den adskillelse af familier, som skærpelsen af familiesammenføringsreglerne vil føre til. Med de nye regler om inddragelse af opholdstilladelse, så vil en flygtning også være afskåret fra at besøge sin familie i fx en flygtningelejr i et naboland. DS anser især blokeringen af besøg i nabolande for urimelig, og vi har meget svært ved at se den saglige begrundelse for denne ændring, der gør begrænsningen af familiesammenføringen endnu mere alvorlig.

Boliger uden for asylcentrene

Adgangen til, at asylansøgere kan bo uden for asylcentrene afskaffes fremadrettet. Det er kritisabelt, fordi asylperioden kan være meget lang, og især fordi ansøgere, der får afslag på opholdstilladelse, men som ikke kan hjemsendes, risikerer at skulle bo i centrene i meget lang tid, nøjagtig som vi så det op til 2011. Man skal i den forbindelse især huske børnene, som måske skal leve store dele af deres barndom i et asylcenter! Den reelle integration begynder også først, når flygtningene forlader asylcentret. Derfor vil afskaffelsen af muligheden for at bo uden for centrene i bedste fald forsinke, i værste fald forhindre integrationen.

Nedsættelse af ydelser til flygtninge

De kontante ydelser til asylansøgerne er i forvejen meget lave, så en nedsættelse med 10 % vil gøre det svært for flygtningene at leve i asylcentrene. Det kan reelt betyde, at opholdet i asylperioden vil blive en selvstændig belastning for dem, og problemet vokser, fordi asylperioden er øget og i dag kan være på mere end et år.

Gentagne ændringer og bureaukrati og uoverskuelighed

Med lovforslaget ændres lovgivningen vedr. integration og flygtninge endnu en gang - og meget omfattende. Det øger de problemer, der i forvejen er med uoverskuelighed og bureaukrati. Ydermere bekræfter det, at denne lovgivning konstant ændres.



Denne udvikling er et problem både for de socialrådgivere, der arbejder med systemet, og for flygtningene, som rammes af et bureaukratisk og tungt system og af konstante ændringer. Det gør det svært at orientere sig og at leve op til de ting, der kræves i integrationsforløbet. Det er indlysende, at det vanskeliggør en god integration, og at det er en belastning for socialrådgiverne, der arbejder med flygtningene.

Samtidig understreger det bureaukratiske system og de konstante ændringer, at der er et stærkt behov for rådgivning til flygtningene. Det gør det endnu mere kritisk, at den ekstraordinære asylrådgivning afskaffes, samtidig med lovforslaget.

Forslagets økonomiske konsekvenser

DS vurderer, at lovforslaget samlet vil medføre udgifter for samfundet, fordi en dårligere og langsommere integration er dyrt på længere sigt. Det samme kan man forvente efter de skadevirkninger, der vil komme af at holde børn og forældre adskilt i længere tid. En adskillelse, der både menneskeligt og økonomisk vil trække lange spor i form af traumer, psykiske belastninger, forsinkelse af de berørte flygtnings integration og i værste fald alvorlige sociale problemer.

Med venlig hilsen

Majbrit Berlau
Formand Dansk Socialrådgiverforening

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet
uibm@uibm.dk, sbo@uibm.dk

Dato: 6. januar 2016

POLITIOMRÅDET

Polititorvet 14
1780 København V

Besøgsadresse:
Ejby Industrivej 125-135
2600 Glostrup

TF.: 33 14 88 88
E-mail: pol@politi.dk
Web: www.politi.dk

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har ved brev af 10. december 2015 anmodet om Rigspolitiets eventuelle bemærkninger til lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.).

Rigspolitiet har noteret sig, at politiet med lovforslaget får til opgave dels at visitere asylansøgere og udlændinge med ulovligt ophold, dels at ransage deres eventuelle bagage med henblik på at sikre pengebeløb og andre værdigenstande til dækning af Udlændingestyrelsens mulige senere udgifter til ophold mv.

En sådan opgave falder uden for politiets sædvanlige opgaveportefølje, og Rigspolitiet skal derfor anbefale, at der inden lovens ikrafttræden i et samarbejde mellem de involverede myndigheder udarbejdes en kortfattet, praktisk anvendelig vejledning, som det politipersonale, der antræffer de pågældende udlændinge, kan anvende, således at der sikres en hensigtsmæssig og retssikkerhedsmæssig forsvarelig behandling af sagerne.



Rigspolitiet har ikke i øvrigt bemærkninger til lovforslaget.

Med venlig hilsen

Troels Jensen
afdelingschef



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



uibm@uibm.dk; sbo@uibm.dk

16.01.06

**RED BARNETS HØRINGSSVAR TIL LOVFORSLAG OM UDSKYDELSE AF RETTEN
TIL FAMILIESAMMENFØRING FOR PERSONER MED MIDLERTIDIG
BEKSYTTelsesSTATUS, SKÆRPELSE AF REGLERNE OM TIDSUBEGRÆNSET
OPHOLDSTILLADELSE MV.**

Red Barnet takker for muligheden for at udtale os om lovforslaget. Vores bemærkninger er fokuseret på tre dele af lovforslaget:

1. Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, der betyder, at udlændinge med midlertidigt beskyttelsesstatus ikke har ret til familiesammenføring inden for de første tre år, medmindre særlige grunde taler herfor.
2. Afskaffelse af asylansøgeres adgang til at blive indkvarteret i selvstændige og særlige boliger uden for asylcentre.
3. Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge. Her henviser Red Barnet til vores høringssvar afsendt 11/11 2015.

Ad 1: Red Barnets bemærkninger til forslaget om udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus til tre år

I flg. FN's Børnekonvention skal Danmark sikre, at et barn ikke adskilles fra sine forældre mod dets vilje og at ansøgninger fra et barn eller dennes forældre om indrejse i eller udrejse fra en deltagende stat med henblik på familiesammenføring behandles på en *positiv, human og hurtig måde* (Børnekonventionen art. 9,1 og 10,1). Da familiesammenføring ikke kan ske i hjemlandet i disse tilfælde, vil den skulle ske til Danmark.

Red Barnet var allerede dybt kritisk, da den forrige regering indførte en udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidigt opholdstilladelse i et år.

I sin iver efter at gøre Danmark mindre attraktivt for asylansøgere og begrænse tilstrømningen af flygtninge til Danmark, vil regeringen (og aftaleparterne) nu udskyde muligheden for familiesammenføring yderligere fra ét til tre år.

Red Barnet mener, at forslaget krænker børns rettighed til familieliv (Børnekonventionen art. 9,1 og 10,1; Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8), og at Danmark er forpligtet til at vægte hensynet til børns rettigheder og barnets tarv langt højere (Børnekonventionen art. 3, stk. 1 samt CRC/C/GC/14 (pkt. 36-40; 58-70)). Med forslaget lever regeringen hverken op til sin forpligtelse til at lade familiesammenføring ske på en hurtig eller på en human måde.

Tværtimod lader regeringen helt bevidst familiesammenføringen trække ud og udfordrer dermed med åbne øjne Danmarks forpligtelse over for konventionerne. Tre års adskillelse fra en forælder er i sig selv helt umenneskeligt lang tid for et barn, der jo er under udvikling og afhængig af sine forældre. For disse børn, der kommer fra konfliktområder med ekstreme tilfælde af voldsudøvelser og måske fortsat opholder sig dér eller i flygtningelejre, kan konsekvenserne være helt uoverskuelige. Red Barnet mener ikke, at det er humant at lade den resterende sårbare familie tilbage i tre år, og at forslaget potentielt og helt bogstaveligt kan bidrage til, at børns liv og overlevelse sættes på spil (Børnekonventionen art. 6. stk. 2).

Vi mener endvidere, at loven vil sætte familier i et voldsomt dilemma. Den kan presse dem til at vælge den sidste udvej og tage deres små børn med på den farlige flugt til Europa i håbet om et liv i fred beskyttet af menneskerettighederne.

En yderligere negativ konsekvens af loven er, at ventetiden for de personer, der venter på at få deres familie sikkert til Danmark, samtidig vil kunne spænde ben for integrationen. Så konsekvensen kan blive, at de herboende ikke har overskud til at skabe sig en ny hverdag med uddannelse eller job, når de lever et liv, der er præget af uvished og angst for sin families velbefindende og for fremtiden. Faren er, at de i stedet vil udvikle psykiske lidelser og foretage desperate handlinger.

Det fremgår af lovforslaget, at familiesammenføring efter Udlændingeloven § 9c, stk. 1 kan finde anvendelse inden for de første tre år, 'hvis Danmarks internationale forpligtelser konkret tilsiger det' – som for eksempel hvis den herboende har passet en handicappet ægtefælle i hjemlandet, har alvorligt syge børn i hjemlandet eller hvis forældre til et herboende uledsaget barn søger om familiesammenføring. Red Barnet mener, at der er lagt op til en alt for snæver anvendelse af §9c stk.1, da retten til familie gælder alle børn, og fordi familien sandsynligvis ikke vil kunne tage ophold andre steder. Når det drejer sig om uledsagede børn og sårbare børnefamilier, mener Red Barnet, at regeringen tværtimod bør indføre en hasteprocedure, så familierne bliver sammenført hurtigst muligt inden for det første år.

Ad 2: Red Barnets bemærkninger til forslaget om at afskaffe asylansøgeres adgang til at blive indkvarteret i selvstændige og særlige boliger uden for asylcentre

Forslaget indebærer, at børnefamilier i udsendelsesposition ikke kan indkvarteres i særlige boliger i tilknytning til eller uden for et asylcenter (efter 12 mdr. efter endeligt afslag), og at asylansøgere ikke længere (efter 6 mdr.) kan flytte i selvstændige boliger i tilknytning til et asylcenter.

Red Barnet mener, at forslaget stiller børn i asylsøgende familier og i familier i udsendelsesposition langt ringere, end de er stillet efter den nuværende lovgivning.

Vi ved, at børn mistrives i asylcentre, når de opholder sig dér med deres familie i en længere periode, og at denne mistrivsel kan få fatale konsekvenser for deres udvikling¹. Det har tidligere tiders praksis med al tydelighed vist. En del af denne mistrivsel var decideret centerrelateret og kunne afhjælpes af udflytning. Vi ved, at udflytning for mange af disse børn bidrager markant positivt til at styrke deres trivsel².

Red Barnet minder regeringen om, at muligheden for at børnefamilier kunne udflytte fra asylcentre, oprindeligt blev besluttet for nogle familier i 2007 – netop på grund af den enorme mistrivsel hos børn, der havde opholdt sig i lang tid i asylcentre, og at den daværende regering i maj 2011 af samme årsager indgik en aftale med Dansk Folkeparti og Liberal Alliance om at udvide den eksisterende ordning, således at alle børnefamilier uanset nationalitet kunne tilbydes særlige boliger uden for asylcentre, hvis de har opholdt sig i asylsystemet i mere end 18 måneder efter endeligt afslag. Muligheden for udflytning som konsekvens af Asylaftalen fra 2012 var en udbygning af disse muligheder for børnefamilier.

Vi henleder regeringens opmærksomhed på FN's Børnekomité's anbefaling til Danmark fra 2011, hvor komiteen konstaterer, at 'many children of asylum-seeking families have been diagnosed with psychological or psychiatric problems as a result of having experienced the trauma' og derfor kraftigt opfordrer regeringen til at 'apply the Danish Aliens' Act in a manner that will ensure a legal status and a durable solution for children suffering from trauma and diagnosed with psychological or psychiatric problems, providing the social and health measures required for their mental rehabilitation' (CRC/C/DNK/CO/457 b og 58d).

Red Barnet henviser endvidere til Europarådets Menneskerettighedskommissærs rapport om danske forhold fra 2013, hvori det fremgår, at "The Commissioner is alarmed at the impact that life in asylum centres for indefinite periods of time has on children belonging to families of rejected asylum seekers whose deportation order cannot be implemented. He therefore notes with interest the possibility, introduced in 2013, for families with children to live outside asylum centres... Even though the material living conditions are adequate, he is informed that many of these children suffer from psycho-

¹ Se bl.a. Amnesty International: "Asylansøgere i Danmark – En undersøgelse af nyankomne asylansøgere's helbredstilstand og traumatiseringsgrad", 2008; Montgomery E. Traumatiserede flygtningefamilier. Månedsskrift for Praktisk Lægegering, 2005;83 (1) 71-82; Eva Christiansen m.fl.: "En børnepsykiatrisk børnepsykologisk undersøgelse af 6 asylbørn – en humanitær indsats for asylbørn ved gruppen af speciallæger og psykologer", oktober 2007; Socialforskningsinstituttet: "Livsvilkår for børn med familie på danske asylcentre", 2006; Signe Smith Nielsen m.fl.: "Psyisk helbred blandt asylbørn i Danmark", Ugeskrift for læger 169/43, 22. okt. 2007; samt S.S. Nielsen m.fl.: "Mental health among children seeking asylum in Denmark – the effect of length of stay and number of relocations: a cross-sectional study", BMC Public Health, 8:293, 2008.

²Dea Seidenfaden: "Herre i eget hus", Dansk Røde Kors' Asylafdeling, 2009.


social disorders and other developmental problems due to long-term uncertainty, in some cases moving from one centre to another and lacking exposure to the outside world. . . In the Commissioner's view this situation can hardly be reconciled with the requirements of Article 27 of the UN CRC, which protects the right to a standard of living adequate for the child's physical, mental, spiritual, moral and social development"³.

Red Barnet mener, at regeringen med det herværende forslag mod bedrevidende vælger at se bort fra en dyrekøbt erfaring her i landet. En erfaring der har vist, at den manglende mulighed for udflytning fra centrene vil komme til at få negativ betydning for asylbørn og afviste asylbørns tarv og trivsel. Det er uhyre beklageligt.

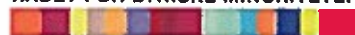
Af ovenstående grunde er Red Barnet dybt kritisk over for lovforslaget, og vi mener ikke, at lovforslaget bør gennemføres.

Spørgsmål til høringssvaret kan rettes til børnepolitisk seniorrådgiver Inger Neufeld på tlf. 3524 8539 / in@redbarnet.dk

Med venlig hilsen



Jonas Keiding Lindholm
Generalsekretær



Til Udlændinge-, Integrations- og
Boligministeriet

HØRINGSSVAR

Dato: 6. jan. 2016

Kontor: Sekretariatet

Sagsbeh.: AKHJ

**Høringssvar vedrørende udkast til lovforslag nr. L87 om ændring af udlændingeloven
(udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig
beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse,
skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.)**

Hermed fremsender Rådet for Etniske Minoriteter svar på ovenstående høring og takker for muligheden for at komme med bemærkninger til lovforslaget.

Rådet for Etniske Minoriteter har behandlet lovforslaget og har en række bemærkninger og anbefalinger som fremstilles nedenfor.

Generelle betragtninger

Med lovforslaget foreslås 10 ændringer af udlændingeloven, som helt overordnet skal gøre det *"markant mindre attraktivt, at søge asyl i Danmark"* og bygger på regeringens asytpakke af 13. november 2015, hvor regeringen foreslog 15 ændringer af vilkårene på asylområdet. Rådet for Etniske Minoriteter finder lovforslaget og de ændringer af udlændingeloven som det omfatter, dybt problematiske. Rækken af skærper har ingen andre formål end at skræmme asylansøgere fra at søge asyl i Danmark og fremstår umenneskelige.

Rådet for Etniske Minoriteter er helt overordnet bekymret for, at lovforslaget og ændringerne af udlændingeloven ikke alene forringer vilkårene for de mennesker, der i fremtiden vil søge asyl i Danmark, men ligeledes forringer vilkårene for de der allerede har søgt asyl og befinder sig i landet. Regeringens ønske om at gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark får med lovforslaget en række alvorlige konsekvenser for de nytilkomne flygtninge, og ikke mindst for deres muligheder for at blive velintegreret i det danske samfund.

Rådet for Etniske Minoriteter anbefaler regeringen, at tage ansvar for de mange flygtninge, der allerede er kommet til Europa og som således også er Danmarks ansvar, frem for at nægte at indgå i en fællesløsning og deltage i en fordelingsaftale. Regeringen må erkende, at de fleste flygtninge kommer til at blive i landet i mange år. Det betyder, at der er behov for at foregribe en



langsigtet integration og positiv udnyttelse af de mange ressourcer og kompetencer, flygtningene kommer til landet med.

Udskydelsen af adgangen til familiesammenføring, skærpelse af adgangen til at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse samt stramning af regler om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse

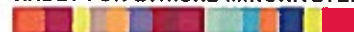
Forslaget om at udskyde adgangen til familiesammenføring fra 1 til 3 år vil betyde at familier - hovedsagligt kvinder og børn - vil efterlades alene i årevis i krigsområder eller flygtningelejre og at de herboende familiemedlemmer skal leve i uvished og afsavn lige så længe. Det samme gælder skærpelsen af adgangen til at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, idet det først og fremmest er den sikkerhed og ro, der ligger i en tidsubegrænset opholdstilladelse, der skaber fundamentet for en god integration i Danmark.

De foreslåede 3 års ventetid på familiesammenføring vurderes af Institut for Menneskerettigheder og andre eksperter til at være direkte i strid med retten til familieliv. Regeringen er klar over dette, men skriver i lovforslaget, at man er parat til at løbe risikoen for at blive underkendt ved Den Europæiske Menneskeretsdomstol. Dette mener Rådet for Etniske Minoriteter er udtryk for en mangel på respekt for menneskerettighederne og således en svækkelse af retssikkerheden for en gruppe mennesker, der i forvejen er i en udsat position og andre basale retsprincipper.

Derudover er Rådet meget uforstående overfor regeringens ønske om at skærpe reglerne for inddragelse af opholdstilladelse. Dette skyldes, at det allerede i dag, er forholdsvist nemt at miste sin opholdstilladelse, hvis man overtræder forbuddet om indrejse i hjemlandet, derfor er det svært for Rådet at se, hvorfor regeringen ønsker en yderligere stramning. Derudover er det meget uforståeligt hvorfor flygtninge fremover ikke må rejse til nabolandet til deres hjemland. Ofte vil nabolandet være det eneste sted, en flygtning vil kunne rejse til for at se sin familie og derfor virker forslaget snarere som en unødigt kriminalisering af et ellers ikke kriminelt forhold.

Vedrørende de økonomiske pressionsmidler

Ændringerne som vedrører økonomiske pressionsmidler og herunder inddragelsen af asylansøgers penge og værdigenstande, er ligesom afskaffelsen af muligheden for at blive indkvarteret i selvstændige boliger udenfor centrene, både dybt usympatiske og uhensigtsmæssige. Rådet for Etniske Minoriteter frygter at disse ændringer vil hindre asylansøgernes mulighed for at etablere sig og bidrage til det danske samfund, samt risikerer på den ene side at øge deres marginalisering og på den anden side svække deres tilknytnings- og loyalitetsfølelse overfor det danske samfund.



Som det fremgik af Rådets høringssvar vedr. L2 frygter Rådet, at særligt børnefamilier og udsatte flygtninge med eksempelvis psykiske traumer risikerer at bliver hårdt ramt. Fattigdom og eksklusion fra lokalsamfundet vil udelukke flygtningene fra at kunne deltage i sociale aktiviteter, hvilket vil være hæmmende for deres introduktion til og kontakt med det danske samfund, sprog og kultur.

Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge

Kriteriet for udvælgelsen af kvoteflygtninge er, at man er særligt udsat for forfølgelse eller har særligt dårlige udsigter til at kunne vende hjem. Det har således været et bærende princip, at man via denne ordning *kun* giver et antal blandt de mest sårbare flygtninge (som ikke selv har mulighed for at flygte), mulighed for at komme i sikkerhed i et andet land. Rådet for Etniske Minoriteter står uforstående overfor regeringens ønske om at ændre kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge, og genindføre et kriterium om integrationspotentiale, svarende til det VK-regeringen indførte i 2005. Med forslaget ændres det subsidiaire kriterium for udvælgelse, således at der fremover vil blive lagt vægt på den pågældende flygtnings vilje og evne til at blive selvforsørgende. Rådet finder det urimeligt og problematisk, at man således vil kunne udvælge de stærkeste flygtninge og herved lader de ressourcessvage i stikken.

Afsluttende vil Rådet for Etniske Minoriteter påpege, at lovforslaget ikke kun har konsekvenser for asylansøgere og flygtninge, men også for danskernes selvforståelse. I Danmark har vi i generationer brystet os af at være et human og civiliseret samfund, der behandler svage og udsatte med omsorg og som ligeværdige mennesker. Lærere og forældre har kunnet overbringe deres elever og børn en national selvforståelse, som har skabt stolthed og har formet deres karakter og værdier. Lovforslaget udfordrer en sådan national selvforståelse og er med til at skabe et meget usikkert fundament for integrationen af de flygtninge der kommer til landet.

Rådet for Etniske Minoriteter vil derfor gentage sit budskab fra tidligere høringer og opfordre til, at lovforslaget genovervejes i forhold til de negative økonomiske og sociale konsekvenser ændringen risikerer at have for en i forvejen udsat gruppe voksne og børn, og særligt for den langsigtede integration af flygtninge i Danmark.

Med venlig hilsen

Yasar Cakmak

Formand for Rådet for Etniske Minoriteter

Udlændinge-, integrations- og
Boligministeriet
Slotholmsgade 10
1216 København K

København, den 6. januar 2016

Høring over lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsbegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.)

Dansk Psykolog Forening takker for det tilsendte materiale samt muligheden for at afgive høringssvar.

Nærværende høringssvar forholder sig i nævnte rækkefølge til generelle bemærkninger til lovforslaget, adgang til familiesammenføring, samt afskaffelse af asylansøgere adgang til indkvartering i egen bolig uden for asylcentre.

Generelle bemærkninger til lovforslaget

Lovforlaget L87 og tidligere vedtagne stramninger på flygtningeområdet tydeliggør regeringens ønske om at begrænse tilstrømningen af flygtninge generelt. De skærpede krav til opnåelse af tidsbestemt ophold – heriblandt sprogkunderskaber og beskæftigelse – vil være vanskelige for mange at honorere, hvorfor det virker sandsynligt, at kun de bedst uddannede og mindst traumatiserede flygtninge vil kunne indfri dem. Desuden opstilles integrationskrav til selv kvoteflygtninge, der traditionelt har været de mest traumatiserede flygtninge. Ses disse to forhold sammen, er der en sandsynlighed for, at L87 vil medføre, at Danmark ikke hjælper de flygtninge, som har været hårdest ramt af tortur og forfølgelse. Dette skyldes, at nævnte flygtningegruppe vil være mest traumatiseret og dermed mindst integrationsparat, men ikke desto mindre i stort behov for tryghed og asyl.

Desuden vil Dansk Psykolog Forening påpege, at modtagelse af asylansøgere med kropsvisitering og ransagning af personlige ejendele medfører stor risiko for krænkelse af personlig integritet og værdighed. Menneskers identitet udgøres bl.a. af deres påklædning, smykker og personlige effekter. Asylansøgere har med andre ord behov for retten til at eje andet end deres krop og det tøj, de står i. De personlige effekter repræsenterer ydermere minder fra fortidens liv og forladte familiemedlemmer, hvormed de udgør en vigtig del af flygtningenes identitet.

Det er Dansk Psykolog Forenings overordnede vurdering, at de foreslåede stramninger vil øge risikoen for, at asylansøgere lider varig skade på psykisk velbefindende, psykologisk udvikling og kognitive funktioner.



Derudover vurderes stramningerne at reducere chancerne for et konfliktfrit og velintegreret ophold i Danmark, uanset varigheden af dette. For de asylansøgere, som vil få et længere/permanent ophold i Danmark, må man forvente at tilpasningshastighed og integration til de danske forhold vil reduceres som konsekvens af stramningerne, og at dette indebærer øget grad af kriminalitet, øget forekomst af psykiske lidelser og lavere beskæftigelsesgrad. Baggrunden for vurderingen vil blive uddybet nedenfor.

Adgang til familiesammenføring

Af lovforslaget L87 fremgår det, at adgangen til familiesammenføring til udlændinge med midlertidig beskyttelse udskydes, således at den gældende periode på et år forlænges til tre år. Dansk Psykolog Forening forventer, at dette både vil have store menneskelige og samfundsmæssige konsekvenser.

Lovforslaget vil sætte flygtningebørnenes udvikling og evne til at fungere i Danmark langt tilbage. For de pågældende børn og unge vil konsekvenserne af længere tids adskillelse fra den nærmeste familie være betydelige og vil kunne præge dem resten af livet i form af psykiske vanskeligheder og kognitive dysfunktioner. Dette er konsekvenser, der rækker langt ud over de tre års ventetid, som lovforslaget vil medføre.

Både flygtningebørnene og deres forældre vil være traumatiserede. Først på grund af flugten til Danmark, dernæst på grund af tre års adskillelse. Og endelig fordi de børn, som venter i hjemlandet i flygtningelejre, har været udsat for en langvarig og ekstrem grad af utryghed og mangel på stimulation, før de kommer til Danmark. Dette problem forsvinder ikke, såfremt et barn eller ungt menneske ankommer uledsaget til Danmark, da den lange adskillelse fra den nærmeste familie også i dette tilfælde vil gøre sig gældende.

Helt konkret vil børnene blive påvirket, da menneskers evne til at danne relationer til andre mennesker udvikles i den tidlige barndom i samspillet i nære relationer - typisk via forældrene. Hvis et menneske ikke opnår disse kompetencer, vil det svække personen for livet og medføre øget tilbøjelighed til at udvikle psykiske lidelser samt gøre det sværere at skabe bæredygtige relationer til andre mennesker.

Også børnenes muligheder for at klare sig i skolen forringes af en årelang adskillelse fra f.eks. far eller mor. Familieadskillelsen har således en negativ effekt på børnenes uddannelsesmæssige formåen i skolen. Desuden vil mange have et behandlingsbehov ved ankomsten til DK og flere år frem. Endvidere får børnene behov for ekstra sociale- og skolemæssige ydelser, som koster kommunerne dyrt.

Samlet set fraråder Dansk Psykolog Forening en forringelse af adgangen til familiesammenføring. Den primære årsag er, at der er en betragtelig risiko for, at stramningerne vil medføre livslange skader på børnenes udvikling - herunder både psykiske tilstand og kognitive formåen.

Afskaffelse af asylansøgere adgang til indkvartering i egen bolig uden for asylcentre.

Lovforslaget indebærer desuden, at asylansøgeres muligheder for indkvartering uden for asylcentre afskaffes. Gældende lov fastslår, at børnefamilier har gavn af ophold i egen bolig eller som gæst i private hjem, hvilket Foreningen tilslutter sig.

Livet i et asylcenter er præget af mange mennesker, uro, skiftende kontakter og indimellem af konflikter og voldelige sammenstød. Disse forhold egner sig ikke som rammer for børns udvikling. Denne vurdering skærpes yderligere af, at der er tale om børn, som er særligt sårbare med svære oplevelser i bagagen, og som derfor har et skærpet behov for rolige rammer præget af forudsigelighed og kontinuitet. Børn, som



opholder sig længere tid i centrene, vil derfor være i betragtelig risiko for, at deres psykiske og kognitive udvikling påvirkes i negativ retning ligesom risikoen for resistente og permanente skader er betydelig.

Voksne, der søger asyl og bor på et dansk asylcenter i længere tid, og som forhindres i at tage initiativ til at få fodfæste og etablere et selvforsørgende liv for sig selv og sin familie, må forventes at opleve stor frustration over det vakuum, som deres liv er i under den til tider lange ventetid. Det betyder selvsagt, at mulighederne for integration i det danske samfund er fraværende, da lovgivningen blokerer herfor. Derudover betyder det, at der vil være en øget grad af konflikt på centrene, at flere vil udvikle psykiske lidelser og at modtageligheden for danske normer og værdier vil være aftagende, idet asylansøgerne vil opleve sig marginaliserede og stigmatiserede af det samfund, som de opholder sig i. Denne stigmatisering og marginalisering må desuden forventes at øge graden af kriminalitet i gruppen.

Mange asylansøgere kommer fra lande, hvor det er usandsynligt, at de kan vende tilbage inden for en kortere årrække, hvorfor man må forvente, at stramningerne forlænger deres ophold i lejrene og dermed forlænger og øger den belastning, som opholdet er for både børn og voksne jf. ovenstående.

Af hensyn til børnenes udvikling, såvel som forældrenes evne til at dække børnenes behov, anbefaler Dansk Psykolog Forening således, at man fastholder muligheden for, at familier kan etablere et familieliv under rolige forhold uden for asylcentre. Derudover bør lovgivningen sikre, at uledsagede børn får de bedste rammer for en sund udvikling, der reducerer risikoen for resistente og permanente skader.

Med venlig hilsen

Eva Secher Mathiasen
Formand, Dansk Psykolog Forening



Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet
Slotsholmsgade 10

1216 København K

uibm@uibm.dk + sbo@uibm.dk

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF.: 33 96 97 98

DATO: 6. januar 2016
SAGSNR.: 2015 - 4607
ID NR.: 382228

Høring - over lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven

Ved e-mail af 10. december 2015 har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte forslag.

Advokatrådet har noteret sig, at det er regeringens ønske med lovforslaget at stramme yderligere for asylvilkårene og adgangen til Danmark, så det bliver markant mindre attraktivt at søge til Danmark.

Advokatrådet har følgende bemærkninger:

Ad forslag til ny formulering af udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, litra d.

Advokatrådet kan ikke anbefale forslaget om udskydelse af adgangen til familiesammenføring til udlændinge med midlertidig beskyttelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3 fra et år til tre år.


Uanset, at der Advokatrådet bekendt ikke foreligger direkte sammenlignelig praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, er det dog Advokatrådets vurdering, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vil kunne nå frem til, at et generelt krav om tre års ophold som betingelse for familiesammenføring for denne kategori af udlændinge vil rumme en konventionskrænkelse. Der må i forvejen forventes ganske lang sagsbehandlingstid i Danmark, før en asylansøger får meddelt opholdstilladelse med midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3, og lægges hertil yderligere tre år, lever den generelle regel ikke op til det krav om hurtig og omhyggelig sagsbehandling, der kan stilles. I bemærkningerne til lovforslaget er det da også anført, at der er "en vis risiko" for, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vil kunne nå frem til, at den nye regel rummer en konventionskrænkelse.

Advokatrådet finder, at den danske lovgivning bør indrettes således, at der er størst mulig sikkerhed for, at der ikke sker krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og muligheden for inden for de første tre år at få familiesammenføring i medfør af udlændingelovens § 9 c, stk. 1, er efter den i forarbejderne beskrevne eksemplifikation ikke tilstrækkelig. Også FN's børnekonvention forudsætter en hurtig behandling af familiesammenføringsansøgninger.

Ad forslag til ny udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 4.

Forslaget om indførelse af en særlig formodningsregel rummer også en risiko for, at inddragelsesafgørelser vil komme i strid med ophørsbestemmelserne i Flygtningekonventionens art. 1 C. Advokatrådet finder derfor anledning til at understrege vigtigheden af, at inddragelsesreglerne i udlændingelovens § 19 skal administreres i overensstemmelse med Flygtningekonventionens regler om ophør af flygtningestatus og i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser i øvrigt, herunder EMRK art. 8. Sidstnævnte bestemmelse må også ofte efter et kortere åremåls ophold i Danmark stille sig hindrende for en inddragelse af en opholdstilladelse.

Med venlig hilsen


Torben Jensen

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Familiesammenføring
Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Høringssvaret er sendt pr. mail til:
uibm@uibm.dk og sbo@uibm.dk



6. januar 2016

Høringssvar vedrørende lovforslag L87 om ændring af udlændingeloven

Røde Kors takker for invitationen til at afgive høringssvar vedrørende lovforslag L87 om ændring af udlændingeloven. Vores svar tager udgangspunkt i lovforslagets opbygning med en kort generel kommentar til forslaget og en konkret vurdering af de enkelte afsnit i lovforslaget.

1. Generel kommentar

Røde Kors konstaterer, at formålet med lovforslaget er at regulere antallet af flygtninge, der kommer til Danmark, så sammenhængskraften i det danske samfund kan opretholdes og integrationen kan lykkes. Med 60 millioner flygtninge i verden vil der fortsat komme mange asylansøgere til Danmark. Frem for isolerede danske forsøg på at begrænse antallet af flygtninge, der kommer her til landet, så Røde Kors gerne, at Danmark engagerede sig aktivt i globale og fælles europæiske løsninger.

Vi ønsker, at de flygtninge, der kommer hertil, bliver mødt med værdighed, medmenneskelighed og ordentlighed i tale og handling. Med lovforslagets generelle tone og skærpelse af regler vil det efter Røde Kors' opfattelse og mangeårige erfaringer på asyl- og integrationsområdet i stedet medvirke til, at nyttilkomne flygtninge får en betydelig vanskeligere start i det danske samfund. Dette er til skade for den gode integration og dermed samfundets sammenhængskraft.

2. Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus

Røde Kors er bekymret over forslaget om at udskyde retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus. Uanset hvor stort flygtningepresset måtte opleves, så er adskillelse af familier i 3 år urimeligt og ødelæggende.

Alle adskilte familier har brug for at blive genforenet i sikkerhed. At undvære sin familie og ikke vide, hvornår man kan blive genforenet, er en tilstand, som kan udløse traumer og psykiske problemer til skade for den enkelte og vedkommendes familie.

De menneskelige konsekvenser af flugt kombineret med langvarig adskillelse fra den nærmeste familie modvirker uden tvivl god og ordentlig integration – stik imod en af intentionerne i lovforslaget. I Røde Kors oplever vi, hvordan en tryk hverdag – herunder ordnede familieforhold – har betydning for overskuddet til reel integration. Derfor er vi alvorligt bekymrede for, at forslaget om at udskyde familiesammenføring vil føre til en vanskeligere integration.

Røde Kors anerkender, at lovforslaget, når særlige grunde jf. særligt artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention taler derfor, indeholder muligheden for, at udlændinge med midlertidigt ophold kan få familiesammenføring tidligere. Røde Kors appellerer til, at denne mulighed udnyttes i udstrakt grad, særligt når der er tale om børn (også under hensyn til FN's børnekonventions artikel 9 og 10). Muligheden bør også være til stede ift. særligt sårbare familiemedlemmer og familiemedlemmer, som befinder sig i dokumenterbar livsfare, og ikke som anført i forslaget blot hvor der er alvorligt syge børn eller en handicappet ægtefælle, som man har passet inden flugten.

Grundlæggende ser Røde Kors ud fra et humanitært synspunkt gerne, at udlændingelovens § 7, stk. 3 udgår, idet midlertidigt ophold medfører en særlig usikker og sårbar position for flygtninge. Den øvrige lovgivning kan sagtens rumme at give opholdstilladelse for kortere tid og inddrage opholdstilladelser, hvis forholdene i hjemlandet ændrer sig tilstrækkeligt. Mennesker er i dag længere tid på flugt end tidligere, fordi konflikter udvides i tid og kompleksitet. Vi kan derfor forudse, at midlertidigt ophold i større udstrækning bliver til en langvarig position i usikkerhed for mennesker, der har behov for tryghed og beskyttelse.

3. Ændring af reglerne om meddelelse af tidsbegrænset opholdstilladelse

Røde Kors noterer sig, at kravet for at opnå tidsbegrænset ophold udvides fra 5 år til 6 år, men at der kan meddeles tidsbegrænset ophold efter 4 år, såfremt en række betingelser er opfyldt. Derudover ændres nogle af betingelserne for at få tidsbegrænset ophold, og der indføres yderligere krav.

Ift. forslaget om at forlænge karenstiderne ved *kriminalitet* med 50 %, så der går længere fra løsladelse til mulighed for tidsbegrænset opholdstilladelse, skal Røde Kors gøre opmærksom på, at integrationsincitamentet for nogle kan svækkes ved karenstider, der ikke står mål med forbrydelsens karakter. Røde Kors skal derfor opfordre til at overveje, om en 50 % forlængelse er lige hensigtsmæssig ved alle kriminalitetstyper.

Forslagets nye krav til *danskkundskaber* indebærer, at udlændinge fremover skal bestå Prøve i Dansk 2 og som hidtil Prøve i Dansk 1. Røde Kors skal gøre opmærksom på, at vores erfaringer fra det lokale integrationsarbejde viser, at det i dag er uhensigtsmæssigt vanskeligt at avancere eller blive omplaceret på danskuddannelsen. Derfor vil vi foreslå, at det skal være lettere at blive flyttet fra DU1 til DU 2, hvis man har evnerne til det.

Røde Kors er enige i, at uddannelse og beskæftigelse er vigtige forudsætninger at være en integreret del af det danske samfund. Lovforslaget indeholder et *beskæftigelseskrav* på ordinær fuldtidsbeskæftigelse i 2 år og 6 måneder inden for 3 år forud for meddelelse om tidsbegrænset ophold. Det betyder, at det ikke længere bliver muligt for flygtninge at medregne deltidsbeskæftigelse og – uddannelse.

Beskæftigelse eller uddannelse på mindre end fuld tid kan efter Røde Kors' opfattelse være en god, nødvendig og tilstrækkelig vej på det danske arbejdsmarked og i det danske samfund, ligesom det er for andre. Derfor bør beskæftigelse og uddannelse på deltid indgå i en konkret vurdering i ansøgning om tidsbegrænset ophold frem for definitivt ikke at tælle med.

Med lovforslaget indføres betingelsen om at opfylde to af fire supplerende betingelser for at kunne opnå tidsbegrænset opholdstilladelse. For Røde Kors gælder de samme synspunkter om kravet om *danskkundskaber* og *beskæftigelseskravet* som under de grundlæggende kriterier. Med hensyn til *indkomstkra*vet på 270.000 kr., er det uklart for Røde Kors, hvorfor netop dette beløb er valgt.

Røde Kors oplever en anerkendelse af de frivillige organisationers og civilsamfundets betydning for integrationen i kravet om *aktivt medborgerskab*, hvor udlændingen skal dokumentere mindst 1 års deltagelse i bestyrelse, organisationer mv. Vi skal dog påpege, at det ikke må gøres til en administrativ meropgave for de frivillige ledere at skaffe og attestere dokumentation for de frivilliges indsats, for at det kan føre til en opfyldelse af kriteriet. Det må være en sag mellem ansøger og myndighed.

Med lovforslaget ophæves endvidere muligheden for *lempeligere adgang* til permanent ophold for andre end personer, som Danmarks Internationale forpligtelser (fx FN's Handicapkonvention) tilsiger. Røde Kors støtter betydningen af at overholde FN's Handicapkonvention. Men vi skal samtidig gøre opmærksom på, at særligt udsatte og sårbare flygtninge fx traumatiserede med PTSD ikke nødvendigvis er omfattet af handicapkonventionen. Vi oplever, at de pga. deres traumer mv. ikke formår at opnå tilknytning til det danske arbejdsmarked eller erhverve sig de fornødne danskundskaber og dermed ikke kan opnå en tidubegrænset opholdstilladelse.

4. Skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtnings opholdstilladelse

Røde Kors noterer sig, at flygtninge ifølge lovforslaget ved begrundet ansøgning eller efterfølgende dokumentation, fortsat kan rejse til hjemlandet uden inddragelse af deres opholdstilladelse. For Røde Kors er det vigtigt, at muligheden fortsat består i forbindelse med dødsfald eller alvorlig sygdom i familien. I forhold til ferie, forretningsrejser og lignende kortvarige ophold finder Røde Kors det beklageligt, at der indføres en generel bevisbyrde, og vi skal gøre opmærksom på, at der formodentlig fortsat vil være flygtninge, der godt kan indrejse og opholde sig i det land, de er flygtet fra, i en kortere periode uden at det betyder, at de ikke fortsat har behov for beskyttelse fra forfølgelse.

5. Indførelse af gebyrer på familiesammenføringsområdet og for tidsubegrænset opholdstilladelse til flygtninge m.fl.

Med lovforslaget genindføres gebyrer på familiesammenføringsområdet medmindre Danmarks Internationale forpligtelse eller EU-reglerne tilsiger andet. Røde Kors er ikke tilhænger af de nævnte gebyrer på indgivelse af ansøgninger om opholdstilladelser på familiesammenføringsområdet – ikke mindst set i lyset af at flere nytillkomne flygtninge kan se frem til et spinkelt indtægtsgrundlag på integrationsydelse.

Samvær og tryk i familien er væsentlige elementer for integration, og økonomiske barrierer for at blive genforenet med sin familie må ikke blive en hindring for en vellykket integration. Derudover ville det være hensigtsmæssigt, om forholdene til Danmarks internationale forpligtelser og EU-reglerne var afklaret før fremsættelsen af lovforslaget.

Når der indføres gebyrer, er det rimeligt, at ansøgninger normalt afvises, hvis gebyret ikke er betalt. Røde Kors vil derfor opfordre til, at Udlændingestyrelsen i modsætning til den tidligere praksis får pligt til rettidigt og skriftligt at oplyse flygtninge om betalingsbetingelser og – muligheder og for at rette eventuelle fejl i betalinger, så en ansøgning kan genoptages. Røde Kors skal endvidere henlede opmærksomheden på en særlig opgave i forhold til unge, uledsagede mindreårige, som kan have særlig vanskeligt ved at skaffe den tilstrækkelige økonomi og håndtere betaling af de nævnte gebyrer.

6. Inddragelse af asylansøgers midler og øget egenbetaling

Røde Kors' opfattelse er, at det er et rimeligt, at udlændinge omfattet af udlændingelovens § 42 a, der selv har tilstrækkelige midler, ikke skal have dækket deres eller deres families udgifter til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser. Som hidtil vil det i praksis formentlig fortsat være vanskeligt at administrere en betaling eller tilbagebetaling.

Røde Kors vurderer, at forslaget om at give politiet mulighed for tvangsindgreb, herunder visitation og ransagning, bør følges af klare retningslinjer for, hvordan dette kommer til at foregå værdigt, ordentligt og sikkert. Derudover må det efter Røde Kors' opfattelse være indiskutabelt, at almindelige brugsgenstande som ure og mobiltelefoner mv. og værdigenstande, som har en særlig personlig betydning, ikke beslaglægges med henblik på betaling for underhold, ophold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser mv. I forvejen er udlændinge omfattet af pligt til at oplyse om deres økonomiske forhold, og denne oplysningspligt er efter vores opfattelse tilstrækkelig til at vurdere en eventuel egenbetaling.

7. Nedsættelse af ydelser på asylområdet

Røde Kors kan ikke tilslutte sig den foreslåede reduktion af ydelserne på 10 % på asylområdet. En værdig tilværelse i asylfasen, og en hverdag, der bedst mulig ligner normal levevis, giver de bedste forudsætninger for en vellykket integration. Derfor anbefaler Røde Kors så vidt muligt selvhushold på asylcentre. Dette bliver endnu vigtigere, når vi forventeligt kan se frem til en periode, hvor opholdet på asylcentre bliver længere. Når vi gerne vil sikre, at de mennesker, der kommer ud i kommunerne, er selvhjulpne og integrationsparate, skal asylfasen ikke hensætte asylansøgere i en inaktiv hverdag, som en sænkelse af ydelserne vil bidrage til.

8. Afskaffelse af asylansøgers adgang til at blive indkvarteret i selvstændige og særlige boliger uden for asylcentre

Røde Kors har dokumenteret, at egen bolig eller privat indkvartering udenfor asylcentre kan have en udstrakt positiv betydning. Det gælder eksempelvis børnefamilier og uledsagede mindreårige, der kan finde en tryk og sikker indkvartering og reetablere nære relationer. Derfor er det glædeligt at konstatere, at reglerne om indkvartering i egenfinansieret bolig jf. udlændingelovens § 42 k og privat indkvartering jf. udlændingelovens § 42 l ikke ændres.

Vi vil i særlig grad opfordre til, at uledsagede mindreårige kan privat indkvarteres hos herboende familiemedlemmer så kort tid som muligt efter ankomst til Danmark fremfor nu, hvor der skal gå minimum seks måneder. Med presset på indkvarteringsmulighederne og de positive effekter af privat indkvartering er det oplagt at genindføre muligheden inden de seks måneder. Det skal understreges, at privat indkvartering naturligvis skal foregå professionelt og sikkert.

9. Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge

Røde Kors' erfaringer på asyl- og integrationsområdet bekræfter, at aktiv samfundsdeltagelse er vigtige forudsætninger for en vellykket genbosætning. Derfor kan hensynet til den enkelte kvoteflygtning, vedkommendes families fremtidsmuligheder og generelle samfundshensyn tale for, at der ved udvælgelse af kvoteflygtninge blandt andet kan lægges vægt på udlændingens mulighed for at blive integreret i det danske samfund.

Røde Kors mener, at det primære kriterium for udvælgelse af kvoteflygtninge fortsat er og bør være, om vedkommende er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951, og dermed at beskyttelselementet og genbosætning med mulighed for at holde familier samlet har højeste prioritet. Derfor bifalder Røde Kors, at lovforslaget præciserer dette forhold.

Tilsvarende ser vi med tilfredshed, at den nuværende anvendelse af hasteplasser og pladserne under den såkaldte "Twenty or More"-ordning ikke mindskes, og at det foreslåede integrationspotentialekriterium ikke vil skulle anvendes ved behandlingen af disse sager. Udlændingestyrelsen skal som hidtil sikre, at der, i det omfang UNHCR anmoder om det, udvælges det nævnte antal flygtninge under de pågældende kategorier.

10. Økonomiske og administrative konsekvenser

Røde Kors er bekymret for forslaget om at afskaffe statens betaling for transport til familiesammenførte til herboende flygtninge. For mange vil der være tale om så store udgifter, at økonomien i sig selv kan være en hindring for familiesammenføring, selvom den formelt er imødekommet. Dette gælder ikke mindst uledsagede børn og unge under 18 år.

Venlig hilsen



Anders Ladekarl
Generalsekretær

Udlændinge-, Integration – og
Boligministeriet
Att.: Jesper Gori
Høringssvaret er fremsendt pr.
e-mail til: uibm@uibm.dk og
sbo@uibm.dk

København, den 6. januar 2016

Vedr.: Høringssvar vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, Lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.)

Vi ønsker hermed at takke Udlændinge-, Integration – og Boligministeriet for anmodningen af 10. december 2015 om en udtalelse om ovennævnte udkast til lovforslag. DIGNITY - Dansk Institut mod Tortur, vil i det følgende høringssvar alene fremsætte vores bemærkninger til udskydelsen af adgangen til familiesammenføring til udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus og dens forenelighed med Danmarks internationale forpligtelser og forslagetes konsekvenser for den berørte personkreds' integration og rehabilitering. Vi har desværre ikke haft mulighed for at forholde os til lovforslagets øvrige dele.

DIGNITY mener, at de foreslåede bestemmelser i udlændingelovens § 9 stk. 1 nr. 1, litra d, § 9 stk. 1 nr. 2 litra d og § 9 stk. 1 nr. 3 litra d, vedrørende udskydelsen af retten til familiesammenføring, er vanskeligt forenelige med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8 (retten til privat- og familieliv).

Ad. Inddragelse af forholdet "tilknytning til opholdslandet" ved familiesammenføring til personer med midlertidig beskyttelsesstatus

Denne lovregulering vedrører primært statens positive forpligtelser til at yde bistand til den enkelte persons realisering af de rettigheder, der omfattes af EMRK artikel 8, herunder særligt retten til familieliv.

Der er ikke tvivl om statens positive forpligtelse til at give familiesammenføring og dermed opholdstilladelse til opsplittede ægtefæller, samlevere og disses børn, i situationer hvor familien ikke kan forventes at udøve deres familieliv i hjemlandet. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis vedrørende familiesammenføring, jfr. EMRK artikel 8, afspejler at staten har en forpligtelse til at give relativt lempelig adgang til familiesammenføring for flygtning og andre udlændinge, hvis beskyttelsesbehov er anerkendt i form af tildeling af asyl og de dermed ikke uden risiko for overgreb kan vende tilbage til oprindelseslandet, for at udøve deres familieliv der, jfr. EMRK-Kommentar.¹

I forhold til dette grundlæggende princip er det afgørende, at personen er tildelt asyl – og ikke på hvilket grundlag asyl er givet. At EMD skulle vurdere en sag om familiesammenføring fra en person der får tildelt asyl jfr. udlændingeloven § 7 stk. 1 eller § 7 stk. 2 anderledes end en person der tildeles asyl i form af midlertidig opholdstilladelse, jfr. Udlændingeloven § 7. Stk. 3 (dvs. med henvisning til EMRK artikel 3), synes der således ikke at være noget belæg for. Endvidere vil en sådan forskelsbehandling i sig selv være i strid med diskriminationsforbuddet i EMRK art. 14.

Konklusionen er således, at personer med midlertidig beskyttelsesstatus, jfr. udlændingeloven § 7 stk. 3, har ret til en relativ lempelig adgang til familiesammenføring på line med personer, som tildeles asyl efter udlændingeloven §7, stik. 1 eller stk. 2.

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget² afspejler EMD praksis, at der kan stilles krav til ansøgeren om at udnytte alternative muligheder for udøvelse af familieliv, hvilket ligeledes knytter sig til spørgsmålet om tilknytning til henholdsvis oprindelsesland og opholdsland. Dette er dog ikke relevant, når vi har at gøre med udlændinge, der er tildelt asyl og dermed ikke har mulighed for at bosætte sig i oprindelseslandet (eller tredjeland) jfr. EMRK-Kommentar³ og der må være en stærk formodning for at personer, der får midlertidig beskyttelsesstatus, vil blive sidestillet hermed.

Den grundlæggende argumentation for foreneligheden med EMRK. Artikel 8 i bemærkningerne til lovforslaget, som bl.a. fremgår via nedenstående citat fra bemærkningerne,⁴ inddrager forholdet "tilknytning" i vurderingen af forenelighed, hvilket er et irrelevant forhold, når vi taler om mennesker, der ikke har mulighed for at udøve deres ret til familieliv i hjemlandet.

"Det midlertidige ophold må inden for de første tre år i almindelighed føre til, at karakteren og omfanget af partnernes tilknytning til Danmark vil være begrænset. Det må antages at den begrænsede varighed af opholdet her i landet, beskyttelsesbehovets forventelige midlertidige karakter og det forhold, at opholdstilladelsen kun er meddelt for et år ad gangen vil indgå med betydelig vægt i vurderingen af om den pågældende efter Menneskerettighedskonventionen artikel 8 vil have krav på familiesammenføring."

¹ Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 1-9, kommenteret af Peer Lorenzen m.fl. 3. Udgave, s. 748

² Bemærkningerne til lovforslaget, afsnit 2.1.22, 2.2.1, og 2.2.2.1

³ Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 1-9, kommenteret af Peer Lorenzen m.fl. 3. Udgave, s. 748

⁴ Bemærkningerne til lovforslaget, afsnit 2.2.2, s. 13

Ad. Systematisk udskydelse af familiesammenføring i tre år

Selvom EMD ikke direkte har forholdt sig til tilfælde, hvor medlemsstater generelt udskyder retten til familiesammenføring for en gruppe af asylansøgere, så er der en række sager hvor EMD forholder sig til om sagsbehandlingstiden medfører en krænkelse af EMRK art. 8. EMD har blandt andet forholdt sig til dette i afgørelserne *Mugenzi v. France* (application no. 52701/09), *Tanda-Muzinga v. France* (no. 2260/10) og *Senigo Longue and Others v. France* (no. 19113/09).

Følgende fremgår af domstolens pressemeddelelse vedrørende afgørelserne⁵:

“Lastly, it had taken almost three and a half years and five years respectively for Mr Tanda-Muzinga and Mr Mugenzi to obtain a final decision on their applications; in the Court’s opinion, these time periods were excessive, given the applicants’ specific situations and what was at stake for them in the verification procedure.”

“In those three cases, since the national authorities had not given due consideration to the applicants’ specific circumstances, the Court concluded that the family reunification procedure had not offered the requisite guarantees of flexibility, promptness and effectiveness to ensure compliance with their right to respect for their family life. For that reason, the State had not struck a fair balance between the applicants’ interests on the one hand, and its own interest in controlling immigration on the other, in violation of Article 8.”

DIGNITY er således at den opfattelse, at en automatisk udskydelse af familiesammenføring i 3 år, er at sidestille med overstående praksis fra EMD, hvor domstolen har statueret krænkelse.

Særligt vedrørende børns rettigheder til at blive genforenet med deres forældre, synes kravet om hurtig og effektiv behandling af sagen at være tungvejende elementer i EMDs vurdering, jfr. bl.a. dommen *POPOV v. FRANCE*⁶

“The Court has also observed that the Convention on the Rights of the Child encourages States to take the appropriate measures to ensure that a child who is seeking to obtain refugee status enjoys protection and humanitarian assistance, whether the child is alone or accompanied by his or her parents. ”

Ad. sundhedsmæssige bemærkninger om udskydelsen af retten til familiesammenførings konsekvenser for mulighederne for integration og rehabilitering.

Der er ingen nøjagtige tal på, hvor mange flygtninge der lever med traumer i Danmark, men det skønnes at ca. 30 % af herboende flygtninge er traumatiserede og har behov for rehabilitering.

⁵ Press release, by the ECHR, “Family reunification procedure: need for flexibility, promptness and effectiveness” 10.07.2011

⁶ *POPOV v. FRANCE* (Applications nos. [39472/07](#) and [39474/07](#)), pr. 91

Nyere forskning viser, at torturoverlevende har en højere grad af sygdomssymptomer end svært psykotiske patienter, og at de funktionsmæssigt er på niveau med demensramte patienter. Samme forskning viser, at torturoverlevende har brug for længerevarende rehabilitering før de bliver arbejdsdygtige.

Traumatiseringen og dens konsekvenser er en højst kompleks størrelse og individuelt betinget. Individer reagerer forskelligt på belastninger som fx krigsoplevelser, herunder også tortur, flugt og tilpasning i eksillandet. Alle flygtninge - uanset deres opholdsgrundlag - har oplevet krig, flugt og eksilproblematikker, og behovet for rehabilitering kan derfor ikke knyttes entydigt sammen med den pågældende flygtnings opholdsgrundlag.

Mange års erfaring med rehabilitering af stærkt traumatiserede flygtninge og deres familier i DIGNITY viser, at behovet for familie og netværk er helt afgørende i et rehabiliterende perspektiv. Derfor mener vi, at alle flygtninge har et essentielt behov for samvær med den nære familie, såfremt de skal gøre sig forhåbninger om at genvinde deres mentale og fysiske helbred, og på sigt kunne blive aktive medborgere i det danske samfund. Vi mener, at adskillelsen fra den nære familie i op til 3 år, vil modvirke mulighederne for at kunne indgå i et meningsfuldt rehabiliteringsforløb. Erfaring fra DIGNITY viser, at ressourcerne til rehabilitering ved adskillelse ofte bindes i savn, bekymring og velbegrunder frygt for familiens sikkerhed.

DIGNITYs erfaringer med rehabilitering af traumatiserede flygtninge viser ligeledes, at jo længere tid, den enkelte er underlagt belastninger, jo større skade tager psyken, og desto sværere bliver det at opnå bedring og dermed mulighed for at kunne opnå et rimeligt funktionsniveau. Når man som samfund aktivt medvirker til at adskille nære familiemedlemmer, vedligeholdes og forværres belastningerne, og jo større skade påføres flygtningene og deres nærmeste. Dermed forstærkes eventuelle symptomer for de traumatiserede, og der er stor risiko for, at disse udvikler sig til kroniske og stationære tilstande. DIGNITY mener derfor, at adskillelsen af familier potentielt kan medvirke til at fastholde en gruppe af mennesker i kronisk sygdom. Denne gruppe vil på sigt have en høj risiko for ikke at kunne forsørge sig selv, og vil udgøre en forsørgelsesbyrde for det danske samfund, fremfor at blive aktive og velfungerende medborgere.

Når man henser til, at vi som samfund antager, at integration primært foregår via deltagelse på det danske arbejdsmarked, forekommer det, efter vores opfattelse, kontraproduktivt, at opretholde adskillelsen af flygtninge og deres nære familiemedlemmer og dermed besværliggøre mulighederne for bedring af sundhedstilstanden hos denne gruppe.

Såfremt situationen i et krigshærgat land som Syrien ikke stabiliseres indenfor en nær fremtid, vil disse børn og familier uvægerligt blive en del af det danske samfund på et senere tidspunkt. Vi vil som samfund da (før eller siden) blive konfronteret med familier, der lever i dysfunktion pga. både børn og forældres symptomer.

DIGNITY mener, at såvel det danske samfund som det enkelte individ mister nogle helt afgørende muligheder, når vi fratager mennesker denne basale og helt essentielle ressource ved at begrænse retten til familiesammenføring. At leve i fortsat usikkerhed om ens nærmestes skæbne er ikke – og har aldrig været helbredsmæssigt befordrende.

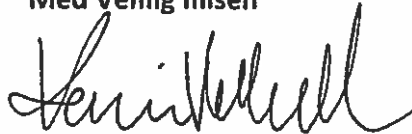
Afsluttende bemærkninger

DIGNITY har noteret, at ministeriet gør opmærksom på, at der er en vis risiko for at EMD i forbindelse med prøvelse af en konkret sag vil kunne nå frem til, at det ikke efter EMRK artikel 8 er muligt generelt at stille krav om 3 års ophold som betingelse for familiesammenføring for udlændinge med opholdstilladelse, jfr. udl. § 7 stk. 3.⁷ DIGNITY mener dog, at dette er en meget forsigtig vurdering og er af den klare overbevisning at EMD i en sådan sag vil finde krænkelse af rettigheden, hvorfor denne del af lovforslaget bør bortfalde.

DIGNITY mener endvidere ikke, at det værn som udlændingelovens § 9 c repræsenterer, hvor personer med midlertidig beskyttelsesstatus undtagelsesvis kan få familiesammenføring i de første tre år, f.eks. hvis de i hjemlandet har passet en handicappet ægtefælle eller har alvorligt syge mindreårige børn, bringer denne ellers systematiske adskillelse af den nære familie i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Afslutningsvis opfordrer vi ministeriet til at redegøre for, hvorledes de foreslåede ændringer i udlændingeloven opfylder det grundlæggende forbud mod umenneskelig og nedværdigende behandling i EMRK artikel 3.

Med Venlig hilsen



Karin Verland
Direktør

⁷ Lovforslaget, afsnit 2.2.2.1 Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, s. 13



Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Att.: Jesper Gori

København 5. januar 2016

Svar til Justitsministeriet vedrørende høring over forslag til lov om ændring af udlændingeloven – L87

Danes Worldwide siger indledningsvis tak for invitationen til at afgive udtalelse om udkast til ændring af udlændingeloven. Vi er glade for denne mulighed og ser frem til at kommentere fremtidige høringer på dette område. Det har stor betydning for Danes Worldwides medlemmer, at vi bliver hørt.

Vi vil i øvrigt gerne understrege, at vores organisation udelukkende forholder sig til lovforslaget i det omfang, det vedrører vores medlemmer. Det vil sige danskere bosiddende i udlandet, deres eventuelt ikke-danske ægtefæller, børn med eventuelt dobbelt statsborgerskab og især danskere, der er vendt tilbage til Danmark efter arbejds-, studie- og/eller andre ophold i udlandet med udenlandsk ægtefælle, og som evt. har børn.

Vores organisation når ud til ca. 20.000 mennesker i over 100 lande. En medlemsundersøgelse har vist, at halvdelen af vores medlemmer har en udenlandsk ægtefælle, hvorfor vi er glade for at få lov til at komme med vores høringssvar på områder, der kan påvirke vores medlemsgruppes rettigheder.

Vi er opmærksomme på, at det er en politisk beslutning, at man ønsker at begrænse antallet af flygtninge til Danmark. Der er bedt om høringssvar fra mange gode organisationer, som varetager flygtninge og asylansøgere rettigheder. Vi vil af den grund kun forholde os til lovforslaget, hvor det har en indflydelse på vores medlemsgruppe, og lade de andre organisationer give svar på de forhold, der ligger indenfor deres fokusområder.

Vores medlemmer oplever dog, at også andre udlændinge, der ikke er EU-statsborgere, bliver behandlet efter en restriktiv fortolkning af udlændingeloven. Vi advarer mod, at vores medlemmer samt deres ægtefæller og børn berøres af lovforslag, der overordnet set gør det sværere at få familiesammenføring og blive integreret i det danske samfund.

Vi understreger, at vores medlemmer med deres ægtefæller og evt. børn ofte dels tilhører en ressourcestærk gruppe, dels har boet i eller kommer fra samfund, hvor man er vant til mindre privilegeret offentlig støtte.

Det er derfor vores overbevisning, at udlændingelovgivningen skal formuleres således, at den giver god mulighed for at få integreret udenlandske ægtefæller og evt. børn på det danske arbejdsmarked og i samfundet.

Vi har følgende kommentarer til lovforslaget om ændring af udlændingeloven:

Ad 3.2) Danes Worldwide mener ikke, at der er grund til at hæve opholdsperioden fra fem års lovligt ophold i Danmark til seks år. EU-reglerne på dette punkt bliver ikke ændret og har derfor stadig en opholdsperiode på fem år. Danes Worldwide mener ikke, at et ekstra års lovligt ophold i Danmark viser en forskel i ønsket eller forbedrer muligheden for at nå at integrere sig i en så stor grad, at den skal ændres.

Vi ser positivt på, at lovforslaget indeholder bestemmelse om, at udlændinge kan få mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse allerede efter fire år.

Ad 3.5) Vi mener, at det er fint, at reglerne om beskæftigelse for pensionister og unge under 19 år forbliver som de er nu.

Danmark er en del af den globaliserede verden, og det har været skiftende regeringers politik at opfordre unge til at tage på studieophold i udlandet. Det bakker Danes Worldwide stærkt op om. Vi er derfor forbløffede over, at lovforslaget indeholder en bestemmelse om, at uddannelse i udlandet ikke tæller med i opholdsperioden. Uddannelse i udlandet bør tælle med som i dag, da erfaring og skoleforløb i udlandet kan gavne udlændingen og styrke, hvad denne senere kan bidrage med i det danske samfund.

Yderligere mener Danes Worldwide, at både deltidsbeskæftigelse og uddannelse stadig skal indgå i beregningen af beskæftigelse. Er en udlænding under uddannelse i Danmark, kan dette tage over fem år. Danmark bør give disse udlændinge mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse, så vi på den måde sikrer, at de bliver i landet og kan gavne samfundet. Regeringen har yderligere været med til at skærpe kravene for uddannelse, hvorfor en uddannelse må sammenlignes med et fuldtidsjob.

Ad 3.6) Danes Worldwide mener ikke, at der skal være yderligere kriterier end dem, der allerede foreligger for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse.

Danes Worldwide er ikke tilhænger af en medborgerskabsprøve, da der i forvejen er stillet store krav, hvis man på et senere tidspunkt ønsker at søge om statsborgerskab.

For dog at forholde os konstruktivt til lovforslaget, foreslår vi, at spørgsmålene i medborgerskabsprøven udelukkende fokuserer på det danske demokrati, grundlæggende danske værdier, samt Danmarks geografi og historie. Desuden mener vi, at svarprocenten skal ned, og at der kun bør skulle svares korrekt på 17 ud af 25.

Vi mener ikke, at det er en nødvendighed med fuldtidsbeskæftigelse i fire år, inden der kan meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse, jf. pkt. 3.5 om deltidsarbejde og uddannelse. Vi gør i øvrigt opmærksom på, at en årlig indkomst på 270.000 kr. langt overstiger en studerendes indkomst og vil ofte være højere, end hvad de fleste deltidsansatte tjener.

Danes Worldwide er enig i, at danskundskaber hjælper til en bedre integration. Dog bør danskundskabskravet ikke være det samme, som man stiller til dem, der ønsker at blive danske statsborgere. Niveaueet, der sættes, er for højt, da sprogprøven tilrettelægges for udlændinge, der normalt har en mellemlang eller lang skole- og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet. Dansk erhvervsliv har stadig brug for ufaglært arbejdskraft; vi er enige i, at disse udlændinge skal integreres godt i samfundet og lære sproget.



Danes Worldwide

Det er fint, at pensionister ikke behøver at være i beskæftigelse i fire år inden meddelelsen. Ligesom de yngre, finder Danes Worldwide det ikke rimeligt, at de ældre skal opfylde kravet om medborgerskab eller danskundskaber efter Dansk 3.

Ad 5) Danes Worldwide mener, at hvis der skal indføres gebyr på behandling af familiesammenføringsager, skal det maks. være på 1.000 kr. Der skal ikke betales flere gange: Ved førstegangsansøgning, ansøgning om forlængelse og ved ansøgning om familiesammenføring. Ét gebyr må være tilstrækkeligt.

Danes Worldwide står til rådighed, såfremt Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har nogle spørgsmål eller ønsker flere informationer eller data om forhold for danskere i udlandet samt deres familier.

De bedste hilsner

Anne Marie Dalgaard
Generalsekretær

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

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

DOK. NR. 15/00408-2

**HØRING OVER LOVFORSLAG NR. L 87 AF 10.
DECEMBER 2015 OM ÆNDRING AF
UDLÆNDINGELOVEN (UDSKYDELSE AF RETTEN TIL
FAMILIESAMMENFØRING FOR PERSONER MED
MIDLERTIDIG BESKYTTELSSESSTATUS, SKÆRPELSE AF
REGLERNE OM TIDSUBEGRÆNSET
OPHOLDSTILLADELSE, SKÆRPELSE AF REGLERNE OM
INDDRAGELSE AF FLYGTNINGES
OPHOLDSTILLADELSE M.V.)**

6. JANUAR 2016

Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriet har ved e-mail af 10. december 2015 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til høring over lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpeelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpeelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.).

Der henvises til sagsnr. 2015 – 1767.

1. INDLEDNING

Institut for Menneskerettigheder har i sine høringssvar primært fokus på en juridisk vurdering af forholdet til Danmarks internationale forpligtelser. Instituttet udviser i den forbindelse tilbageholdenhed ved fortolkningen af de internationale menneskerettigheder i lyset af det demokratiske mandat, som lovgivningsmagten har til at udfylde og udfordre menneskerettighederne, jf. nærmere nedenfor afsnit 4.5.

Vi vurderer imidlertid, at der er meget sikkert grundlag i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols nuværende praksis for at komme frem til, at det er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention at udelukke personer med international beskyttelse fra familiesammenføring i tre år.

Lovforslagets øvrige elementer giver tillige anledning til en række væsentlige praktiske og principielle overvejelser, men der er ikke det fornødne sikre grundlag for at fastslå, at ændringerne vil føre til klare krænkelser af menneskerettighederne.

Instituttets opgave er imidlertid ikke begrænset til at foretage tilbageholdende juridiske vurderinger af lovforslag, idet instituttet efter lov nr. 553 af 18. juni 2012 skal beskytte og fremme menneskerettighederne nationalt og internationalt.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at lovforslaget skal ses i sammenhæng med de øvrige stramninger, der er foretaget i løbet af efteråret 2015. Instituttet anerkender naturligvis, at lovgivningsmagten har demokratisk mandat til at begrænse og ændre udlændinges rettigheder, men det giver anledning til principielle overvejelser, når regeringen – navnlig med det nuværende forslag om at begrænse adgangen til familiesammenføring i tre år – går langt i retning af at erkende risikoen for krænkelse af borgernes rettigheder, og når regeringen signalerer villighed til at ændre 'spillereglerne' og dermed menneskerettighederne.

Danmark har siden anden verdenskrig været kendt som en førende nation i arbejdet for menneskerettigheder. Også i dag lægger regeringen vægt på, at Danmark skal kæmpe for menneskerettigheder for borgere i hele verden. Det tiltrækker sig derfor opmærksomhed både nationalt og internationalt, ikke kun når der foretages markante begrænsninger i flygtninges rettigheder, men også når Danmark går så langt som at varsle villighed til et opgør med konventionerne.

2. SAMMENFATNING

Institut for Menneskerettigheder vurderer, at der er meget sikkert grundlag i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols nuværende praksis for at komme frem til, at det er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention at udelukke personer med international beskyttelse fra familiesammenføring i tre år.

Derfor anbefaler Institut for Menneskerettigheder,

- at lovforslagets § 1, nr. 6, 7 og 8, ikke vedtages af Folketinget, eller
- at bestemmelsen ikke anvendes af myndighederne og domstolene, idet der i meget betydeligt omfang må gøres undtagelse i medfør af udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Lovforslagets øvrige elementer giver som nævnt anledning til en række væsentlige praktiske og principielle overvejelser. Anbefalingerne sammenfattes i det følgende og fremgår også under høringssvarets enkelte afsnit.

Vedrørende tidsubegrænset opholdstilladelse

Institut for Menneskerettigheder anbefaler,

- at der efter en konkret vurdering kan gøres undtagelse fra beskæftigelses- og selvforsørgelseskravene, således at uheldige eksempler på overdreven formalisme imødegås.
- at der kan gøres undtagelse for særligt sårbare grupper som på grund af ringe uddannelsesbaggrund, særlige sociale eller psykiske problemer mv. ikke er i stand til at opfylde alle betingelser, så de ikke fuldstændig afskæres muligheden for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, og at der sikres reel adgang til danskundervisning med henblik på beståelse af Dansk Prøve 2.

Vedrørende gebyrer for familiesammenføring og tidsubegrænset opholdstilladelse

Institut for Menneskerettigheder anbefaler,

- at det tydeliggøres, at undtagelsen fra krav om gebyr ved ansøgning om familiesammenføring omfatter alle personer med ophold efter udlændingelovens §§ 7 og 8.

Vedrørende inddragelse af asylansøgers midler

Institut for Menneskerettigheder anbefaler,

- at der under Folketingets behandling af lovforslaget, sikres en meget klar beskrivelse af omfanget af oplysningspligten.
- at det præciseres, hvilke aktiver – herunder i ud- eller hjemlandet – der vil skulle oplyses om ved underskrivelse af tro og loveerklæring.

Vedrørende nedsættelse af ydelser

Institut for Menneskerettigheder anbefaler,

- at regeringen over for Folketinget redegør nærmere for, hvordan udlændinge omfattet af de nye regler kan leve over et eksistensminimum.

Vedrørende kvoteflygtninge

Institut for Menneskerettigheder anbefaler:

- at det under udvalgsbehandlingen afklares, at der kan ses bort fra visse kriterier, når hensynet til Danmarks internationale forpligtelser taler herfor.

3. FORMÅLET MED STRAMNINGER PÅ UDLÆNDINGEOMRÅDET

Den internationale menneskeret lægger i en række forskellige sammenhænge vægt på formålet med staternes regulering af menneskeretlige forhold. Det er derfor nødvendigt for instituttet at foretage en vurdering af stramningernes formål og forventede virkning. Da formålet går på tværs af de foreslåede stramninger, vil denne vurdering blive foretaget indledningsvis.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at lovforslaget skal ses i sammenhæng med de øvrige stramninger, der er foretaget i løbet af efteråret. Lovforslagets stramninger af asylvilkårene og adgangen til Danmark skal gøre det markant mindre attraktivt at søge til Danmark.

4. UDSKYDELSE AF RETTEN TIL FAMILIESAMMENFØRING

Efter lovforslaget skal retten til familiesammenføring for udlændinge, der har opnået midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3, som udgangspunkt udskydes med 3 år fra tidspunktet for meddelelsen af den midlertidige beskyttelsesstatus. Efter de nugældende regler er adgangen til familiesammenføring for denne gruppe som udgangspunkt udsendt med 1 år fra opnåelsen af midlertidig beskyttelsesstatus.

Det bemærkes indledningsvist, at det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at den revisionsklausul, der blev indsat med lov nr. 153 af 18. februar 2015, hvorefter udlændinge-, integrations- og boligministeren skal fremsætte forslag om revision af loven i folketingsåret 2017-18, ikke foreslås ændret.

Formålet med ændringen er efter lovforslagets bemærkninger, at regeringen overordnet ønsker at begrænse tilstrømningen af flygtninge og migranter til Danmark.

4.1 FLYGTNINGES RET TIL FAMILIESAMMENFØRING

Flygtninges ret til familiesammenføring fremgår ikke af FN's flygtningekonvention, men derimod af flere internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig, ligesom den er beskyttet af diverse konventioner, som Danmark ikke har tilsluttet sig.

FN's Flygtningehøjkommissariat (UNHCR) udgav i 1983 en Guideline om spørgsmålet,¹ og der er i dag ingen tvivl om, at flygtninges ret til

¹ UNHCR, *Guidelines on reunification of refugee families*, juli 1983, tilgængelig på: <http://www.unhcr.org/3bd0378f4.pdf>.

familiesammenføring er en integreret del af den internationale flygtninge- og menneskeret.

Retten til familiesammenføring følger således af en række globale og regionale menneskerettighedsinstrumenter blandt andet:

- FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder fra 1948 (artikel 16)
- FN's Konvention om Civile og Politiske Rettigheder fra 1966 (artikel 23)
- FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder fra 1966 (artikel 10)
- FN's Børnekonvention fra 1989 (præambelen og artikel 9)
- Den Europæiske Socialpagt fra 1961 (artikel 16)
- Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (artikel 8)
- EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder (artikel 7 og 33)

Instituttet vil i det følgende koncentrere sig om de mest centrale konventioner af betydning for lovforslagets forslag om udskydelse af adgangen til familiesammenføring.

4.1.1 FN's konventioner

Af FN's Konvention om Civile og Politiske Rettigheder (ICCPR) artikel 23 fremgår, at familien er samfundets naturlige og grundlæggende gruppeenhed og har ret til samfundets og statens beskyttelse.

FN's Menneskerettighedskomité, som overvåger staternes implementering af ICCPR, har i en generel kommentar om artikel 23 fremhævet, at dette omfatter retten til at stifte familie og til at leve sammen med sin familie.² Det indebærer, at staten er forpligtet til at vedtage passende tiltag med henblik på at sikre familiens enhed eller sammenføring, når familiemedlemmerne er adskilt som følge af politiske, økonomiske eller lignende årsager.³

Børns ret til familieliv er en central del af børns menneskerettigheder. Af FN's Børnekonventions (Børnekonventionen) præambel fremgår blandt andet, at staterne "er overbeviste om, at familien som den grundlæggende enhed i samfundet og naturlige ramme for alle sine medlemmers og særligt børns vækst og trivsel bør gives den

² FN's Menneskerettighedskomité, General Comment no. 19 (1990), pkt. 5.

³ FN's Menneskerettighedskomité, General Comment no. 19 (1990), pkt. 5. Se også FN's Menneskerettighedskomités admissibilitets afgørelse af 16. juli 2004, Communication no. 1179/2003, pkt. 6.4.

nødvendige beskyttelse og hjælp”, samt at staterne ”anerkender, at barnet med henblik på fuld og harmonisk udvikling af sin personlighed bør vokse op i et familiemiljø, i en atmosfære af glæde, kærlighed og forståelse.”

Af Børnekonventionens artikel 9, stk. 1, fremgår, at staterne skal sikre, at ”et barn ikke adskilles fra sine forældre mod deres vilje”. Af artikel 10, stk. 1, fremgår, at deltagerstaterne i overensstemmelse med forpligtelsen i artikel 9, stk. 1, skal behandle ansøgninger fra et barn eller dets forældre om indrejse i landet med henblik på familiesammenføring på en ”positiv, human og hurtig måde”.

UNHCR udarbejdede i 2001 en baggrundsnote om flygtnings ret til familiesammenføring⁴, hvori behovet for fleksible og hurtige procedurer for gennemførelse af familiesammenføring blev fremhævet. Baggrundsnotens grundsynspunkt om hurtig og fleksibel familiesammenføring er reflekteret i Menneskerettighedsdomstolens praksis, jf. nærmere nedenfor.

UNHCR anbefaler således en fleksibel tilgang (”a flexible approach”) til familiesammenføringsprocedurer (pkt. 29), uanset hvem i familien der søger om asyl henholdsvis familiesammenføring (pkt. 44). Familiesammenføringsprocedurerne bør være hurtige (”expeditious”) og tage særligt hensyn til familiemedlemmer med særlige behov og herunder kvinder, børn, unge, ældre og personer med funktionsnedsættelse eller medicinske behov (pkt. 45). Indsatser for at bevare familiens enhed og sikre familiesammenføring skal prioriteres på et tidligt stadie af alle asylprocedurer, og uanset om genbosættelse overvejes (”need to be prioritised at an early stage of all refugee operations, whether resettlement is being considered at that time or not”, pkt. 48).

4.1.2 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Retten til familieliv følger af forskellige konventioner, men på grund af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) fremtrædende rolle fokuseres i det følgende på Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens (EMRK) artikel 8.

Af EMRK artikel 8, stk. 1, fremgår blandt andet, at enhver har ret til respekt for sit familieliv.

⁴ UNHCR, *Background Note for the Agenda Item: Family Reunification in the Context of Resettlement and Integration*, Annual Tripartite Consultations on Resettlement, Genève 20. – 21. juni 2001.

EMRK giver ikke familier ret til frit at vælge, i hvilket land de vil udøve deres familieliv,⁵ men såfremt der er uoverstigelige objektive forhindringer ("insurmountable objective obstacles") for at nyde familielivet i et andet land, skal staterne sikre familiesammenføring af nærtstående familiemedlemmer.⁶ Menneskerettighedsdomstolen foretager en vurdering af, om staten har foretaget en rimelig afvejning af de modstående hensyn, og staterne overlades en vis skønsmargin ved deres vurdering af, hvordan grænserne skal trækkes.⁷

Når en flygtning ikke kan genetablere familielivet i oprindelseslandet og har opnået beskyttelse i opholdslandet, er det almindelig antaget, at udlændingen ikke anses for frivilligt at have forladt familien, hvorfor der ikke kan stilles strenge betingelser for, at udlænding i en sådan situation har ret til familiesammenføring.⁸ Det centrale spørgsmål af betydning for lovforslaget om at udsætte behandlingen af ansøgninger om familiesammenføring i tre år fra tidspunktet for meddelelse af opholdstilladelse er derfor, hvor hurtigt staterne skal gennemføre familiesammenføring.

Af lovforslagets bemærkninger pkt. 2.2.2.1, fremgår, at ministeriet ikke er bekendt med "nogen praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende familiesammenføring i en sådan situation", hvor en udlænding "som udgangspunkt ikke vil kunne få familiesammenføring i de første 3 år her i landet".

Institut for Menneskerettigheder må imidlertid fremhæve, at Menneskerettighedsdomstolen har behandlet flere sager, hvor borgerne har klaget over, at staterne var for lang tid om at gennemføre deres ret til familieliv.

I *Mehemi mod Frankrig* (nr. 2) havde en borger klaget til Domstolen, fordi Frankrig efter hans opfattelse havde været for længe om at give ham ophold i Frankrig, efter at Menneskerettighedsdomstolen havde

⁵ EMD, *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritannien*, dom af 28. maj 1985, appl.no.: 9214/80, 9473/81 og 9474/81.

⁶ EMD, *Benemar mod Holland*, afgørelse af 5. april 2005, appl.no.: 43786/04.

⁷ EMD, *Tuquabo-Tekle mod Holland*, dom af 1. december 2005, appl.no.: 60665/00.

⁸ Se Per Lorenzen m.fl., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*, bn. 1, 3. udgave, 2011, s. 748.

fastslået, at han var udvist i strid med EMRK.⁹ Sagen handlede med andre ord om, hvor hurtigt Frankrig skulle sikre ham ophold i Frankrig for at retablere familielivet.

Frankrig anførte, at udskydelsen skyldtes overbebyrdelse af de administrative myndigheder, og at den klagende havde været udsat for samme sagsbehandling som andre Algierske statsborgere, der søgte om permanent opholdstilladelse.

Domstolen anførte, at statens henvisning til overbebyrdelse af de administrative myndigheder kun kan tillægges sekundær betydning for vurderingen af, om staten har opfyldt sine forpligtelser, jf. præmis 49. Domstolen anførte endvidere, at den klagedes situation ikke kunne sammenlignes med andre Algierske statsborgere, der søgte om permanent opholdstilladelse, og at Frankrig var forpligtet til hurtigt at tage alle rimelige og nødvendige skridt med henblik på at retablere familielivet ("quickly took all the necessary steps which ought reasonably to have taken in the circumstances"), jf. præmis 47.

Der var i den konkrete sag gået 5 måneder fra dommens afsigelse til Mehemi fik adgang til igen at udøve sit familieliv i Frankrig. Domstolen fandt, at det ikke var i strid med EMRK. Domstolen lagde blandt andet vægt på, at selv om klageren som følge af udvisningen havde levet næsten 3 år i Algeriet, som han ikke havde nogen tilknytning til, jf. præmis 49, var det kun 3½ måned af de 5 måneder, det tog at genetablere familielivet, der skyldtes myndighedernes forhold. De franske myndigheder havde derfor udfoldet rimelige bestræbelser på at sikre klagerens hurtige tilbagevenden til Frankrig, hvorfor Frankrig ikke havde krænket hans ret til familieliv, jf. præmis 50.

Instituttet konkluderer allerede på denne baggrund, at det følger af relevant praksis, at administrative forhold har sekundær betydning ved vurderingen af staters pligt til at gennemføre retten til ophold med henblik på udøvelse af familieliv, at der skal foretages konkrete vurderinger af de enkelte sager, og at der hurtigt skal tages rimelige skridt for at sikre ophold i en bestemt stat, når det er påkrævet.

Menneskerettighedsdomstolen har – ud over denne lidt specielle sag – taget direkte stilling til hastigheden af behandlingen af flygtninges ret til familiesammenføring i to domme afsagt i sommeren 2014.

⁹ EMD, Mehemi mod Frankrig, dom af 26. september 1997, appl.no.: 25017/94, og EMD, Mehemi mod Frankrig nr. 2, dom af 10. april 2003, appl.no.: 53470/99.

Domstolen afsagde i 2014 dom i tre sager mod Frankrig om familiesammenføringsproceduren. To af sagerne vedrørte flygtninges ret til familiesammenføring¹⁰, mens den tredje vedrørte en kvindes der havde ophold på baggrund af ægteskab med en franskmand, der søgte familiesammenføring med sine børn.¹¹

I de tre sager har Domstolen dels fastslået nogle generelle principper af betydning for vurdering af sådanne sager, dels foretaget konkrete vurderinger, hvorefter familiesammenføringsprocessen på 5 år henholdsvis 3 ½ år var i strid med EMRK artikel 8.

Sagerne Tanda-Muzinga mod Frankrig¹² og Mugenzi med Frankrig¹³ vedrørte flygtninges ret til familiesammenføring. I Frankrig har personer med flygtningestatus ret til familiesammenføring, men efter det franske system skal familiemedlemmerne – i oprindelseslandet eller i et tredjeland – ansøge om at få tildelt indrejsevisa. Dette er ikke en automatiseret proces, da de pågældende skal opfylde visse kriterier.¹⁴ I de konkrete sager var der blandt andet tvivl om faderskabet og om børnenes alder, herunder fordi det var vanskeligt at tilvejebringe dokumentation i form af fødselsattester. Det franske system svarer til det almindelige danske system, hvor der umiddelbart efter meddelelse af opholdstilladelse (asyl), kan ansøges om familiesammenføring, og hvor usikkerhed om den familiemæssige tilknytning afklares i den forbindelse.

Domstolen udtalte generelt, at familiens sammenhold ("family unity") er en essentiel ret for flygtninge, og at familiesammenføring er fundamental for, at personer, der er flygtet fra forfølgelse, kan genoptage et normalt liv.¹⁵ De pågældende havde fået tildelt flygtningestatus samt principielt fået anerkendt retten til familiesammenføring, og det derfor var af altoverskyggende vigtighed

¹⁰ EMD, Tanda-Muzinga mod Frankrig, dom af 10. juli 2014, no.: 2260/10 og EMD, Mugenzi med Frankrig, dom af 10. juli 2014, app.no.: 51701/09.

¹¹ EMD, Senigo Longue m.fl. mod Frankrig, dom af 10. juli 2014, appl.no.: 19113/09.

¹² EMD, Tanda-Muzinga mod Frankrig, dom af 10. juli 2014, appl. no.: 2260/10.

¹³ EMD, Mugenzi med Frankrig, dom af 10. juli 2014, appl.no.: 51701/09.

¹⁴ EMD, Tanda-Muzinga mod Frankrig, præmis 70, og EMD, Mugenzi med Frankrig, præmis 49.

¹⁵ EMD, Tanda-Muzinga mod Frankrig, præmis 75, og EMD, Mugenzi med Frankrig, præmis 54.

("overriding importance"), at ansøgningerne blev behandlet hurtigt ("rapidly"), opmærksomt ("attentively") og med særlig omhu ("particular diligence").¹⁶ Frankrig var forpligtet til at iværksætte en procedure, der tog højde for de begivenheder, der havde afbrudt ansøgerenes familieliv, og som havde ført til tildelingen af flygtningestatus.¹⁷

Domstolen lagde desuden til grund, at der er bred international og europæisk konsensus om behovet for, at flygtninge har adgang til en mere favorabel procedure for familiesammenføring end andre udlændinge. Domstolen lagde herved vægt på de standarder, der kan udledes af anden international regulering på området.¹⁸ Domstolen gennemgik blandt andet Flygtningekonventionen, præamblen til EU's familiesammenføringsdirektiv,¹⁹ Europa-Kommissionens Green Paper om implementeringen af familiesammenføringsdirektivet²⁰ samt UNHCR's respons til Kommissionens Green Paper,²¹ Europarådets Ministerkomité's Anbefaling nr. R (99) 23²² og Europarådets Menneskerettighedskommissærs Memorandum på baggrund af et landebesøg i Frankrig.²³

Menneskerettighedsdomstolen skelner ikke i de to ovennævnte domme fra 2014 mellem konventionsflygtninge og personer med

¹⁶ De engelske oversættelser i det følgende er taget fra EMD's Pressemeddelelse af 10. juli 2014, *Family reunification procedure: need for flexibility, promptness and effectiveness*, ECHR 211 (2014).

¹⁷ EMD, Tanda-Muzinga mod Frankrig, præmis 73, og EMD, Mugenzi med Frankrig, præmis 52.

¹⁸ EMD, Tanda-Muzinga mod Frankrig, præmis 43-49, og EMD, Mugenzi med Frankrig, præmis 32.

¹⁹ Direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring.

²⁰ Europa-Kommissionen, *Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, 11. november 2011, COM(2011) 735.

²¹ UNHCR, *Refugee Family Reunification – UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*.

²² Europarådets Ministerkomité, *Recommendation No R (99) 23 of the Committee of Ministers to member states on the family reunion for refugees and other persons in need of international protection*, vedtaget 15. december 1999.

²³ Europarådets Menneskerettighedskommissær, Thomas Hammarberg, *Memorandum following his visit to France from 21 to 23 May 2008*, commDH(2008)34, 20. november 2008.

subsidiær beskyttelsesstatus.²⁴ Den internationale regulering, som Domstolen fremhæver til støtte for konklusionen om, at der er bred international og europæisk konsensus om, at flygtninge har krav på en mere favorabel familiesammenføringsprocedure end andre udlændinge, støtter heller ikke den retsopfattelse. EU's familiesammenføringsdirektiv og Europa-Kommissionens Green Paper om implementeringen af familiesammenføringsdirektivet skelner mellem konventionsstatus og subsidiær beskyttelsesstatus, idet personer med subsidiær beskyttelsesstatus ikke er omfattet af direktivet, jf. nedenfor, men UNHCR kritiserede dette forhold i svaret på Europa-Kommissionens Green Paper. Europarådets Ministerkomité's Anbefaling nr. R (99) 23 omtaler konsekvent gruppen som konventionsflygtninge og andre med et internationalt beskyttelsesbehov ("refugees and other persons in need of international protection") og skelner dermed ikke mellem konventionsflygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus i relation til familiesammenføring.

Domstolen foretog derefter en konkret vurdering af kvaliteten af familiesammenføringsprocessen og fandt på baggrund af de konkrete omstændigheder i sagerne, at den lange tidsmæssige periode var urimelig ("time period were excessive").²⁵ Domstolen anførte, at behandlingen af ansøgningerne om familiesammenføring manglede fleksibilitet ("flexibility"), hurtighed ("promptness") og effektivitet ("effectiveness").²⁶ Frankrig havde dermed ikke fundet en fair balance mellem ansøgerens ret til familieliv og statens interesse i immigrationskontrol.²⁷

I en tredje sag mod Frankrig, afsagt samtidig med de to ovennævnte domme, fandt Domstolen ligeledes krænkelse på baggrund af en vurdering af, at familiesammenføringsproceduren ikke havde sikret fleksibilitet, hurtighed og effektivitet, jf. Senigo Longue m.fl. mod Frankrig.²⁸ Klageren var ikke flygtning, men havde haft lovligt ophold i

²⁴ EMD, Tanda-Muzinga mod Frankrig, dom af 10. juli 2014, no.: 2260/10 og EMD, Mugenzi med Frankrig, dom af 10. juli 2014, app.no.: 51701/09.

²⁵ EMD, Tanda-Muzinga mod Frankrig, præmis 80, og EMD, Mugenzi med Frankrig, præmis 61.

²⁶ EMD, Tanda-Muzinga mod Frankrig, præmis 82, og EMD, Mugenzi med Frankrig, præmis 62.

²⁷ EMD, Tanda-Muzinga mod Frankrig, præmis 82, og EMD, Mugenzi med Frankrig, præmis 62.

²⁸ EMD, Senigo Longue m.fl. mod Frankrig, dom af 10. juli 2014, appl.no.: 19113/09.

Frankrig på baggrund af ægteskab med en fransk statsborger siden 2005. Hun søgte familiesammenføring med sine to børn i Cameron i 2007 og fik accepteret sin ansøgning. Imidlertid fik hun efterfølgende afslag på indrejse visa til børnene som følge af, at de franske myndigheder vurderede, at børnenes fødselsattester var falske, og at hendes forældreskab over børnene dermed ikke var konstateret. Klageren fik herefter udført en DNA-test i Cameron, der med 99.99 pct. sikkerhed fastslog forældreskabet. Der gik i alt fire år før de franske myndigheder anerkendte forældreskabet og børnene fik tildelt indrejse visa. I løbet af denne periode klagede hun flere gange til forskellige myndigheder blandt andet uden at modtage svar, inden hun igen fik afslag med henvisning til, at forældreskabet ikke var konstateret. Børnene fik tildelt indrejse visa, da Domstolen optog sagen til behandling.

Domstolen udtalte, at det var af altoverskyggende vigtighed ("overriding importance"), at visumansøgningerne blev behandlet hurtigt ("rapidly"), opmærksomt ("attentively") og med særlig omhu ("particular diligence"). Frankrig var forpligtet til at iværksætte en procedure, der tog højde for barnets bedste. Den langsommelige sagsbehandling havde forhindret hende i at udøve retten til at leve sammen med sine børn, hvis situation skulle have været viet større opmærksomhed.

Instituttet konkluderer på denne baggrund, at den tidligere fastslåede pligt til hurtigt at tage rimelige skridt for at sikre ophold i en bestemt stat er yderligere skærpet, idet Domstolen har konkretiseret, at hurtig gennemførelse af retten til familiesammenføring er af altoverskyggende vigtighed, hvorfor retten skal gennemføres hurtigt, fleksibelt, effektivt, med særlig opmærksomhed og omhu.

4.1.3 EU's Charter og familiesammenføringsdirektiv

Af EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder (Chartret) artikel 7, fremgår blandt andet, at enhver har ret til respekt for sit familieliv. Af artikel 33, fremgår, at der drages omsorg for juridisk, økonomisk og social beskyttelse af familien.

Chartrets artikel 7, svarer til EMRK artikel 8, og skal i henhold til Chartrets artikel 52, stk. 3, have samme betydning og omfang som EMRK, uden at det dog forhindrer, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse end EMRK.

Charteret er blandt andet implementeret ved EU's familiesammenføringsdirektiv,²⁹ der på grund af retsforbeholdet ikke er gældende for Danmark. Familiesammenføringsdirektivet må imidlertid tages i betragtning, fordi EMRK fortolkes i lyset af EU-retten, der fungerer som en slags pejlemærke for en europæisk retsopfattelse.

EU's familiesammenføringsdirektiv indeholder regler for, hvilke krav der kan stilles for familiesammenføring for tredjelands statsborgere, ligesom der gælder en række undtagelser for konventionsflygtninge. Direktivet indeholder således regler om den tidsmæssige udstrækning af behandlingen af sager om familiesammenføring.

Det fremgår at direktivets artikel 5, stk. 4, at der skal træffes afgørelse hurtigst muligt og senest 9 måneder efter ansøgningsdatoen. Denne frist kan dog i særlige tilfælde forlænges, hvis behandlingen af en ansøgning er særligt kompliceret.

Direktivets artikel 8 giver imidlertid medlemsstaterne mulighed for at stille krav om, at udlændingen skal have opholdt sig en vis periode i landet, inden familiesammenføring finder sted, men denne periode må ikke overstige 2 år. Det gælder dog ikke, hvis den nationale lovgivning på tidspunktet for direktivets vedtagelse tager hensyn til statens modtagelseskapacitet. I så fald kan medlemsstaten indføre en karensperiode på 3 år.

Det følger imidlertid af direktivets artikel 12, stk. 2, at staterne – uanset artikel 8 – ikke må kræve, at en flygtning har opholdt sig i landet i en bestemt periode, inden familiesammenføring kan finde sted. Bestemmelsen omfatter kun flygtninge med ophold efter FN's flygtningekonvention, hvilket i en dansk sammenhæng vil sige ophold efter udlændingelovens § 7, stk. 1.

Direktivet er efter artikel 3, stk. 2, litra b, slet ikke gældende for personer med subsidiær beskyttelsesstatus eller for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, hvilket i en dansk sammenhæng vil sige personer med ophold efter udlændingelovens § 7, stk. 2 og 3.

Spørgsmålet er derfor, hvilke rettigheder personer med subsidiær eller midlertidig beskyttelse har.

Europa Parlamentet anlagde sag mod Rådet for Den Europæiske Union med påstand om, at en række af direktivets bestemmelser, herunder

²⁹ EU Direktiv 2003/86/EF af 23. september 2003 om ret til familiesammenføring.

direktivets artikel 8, var i strid med grundlæggende rettigheder, herunder EMRK artikel 8.³⁰

EU-Domstolen fastslog, at direktivets artikel 8, ikke forhindrer medlemsstaterne i at give adgang til familiesammenføring, men alene indebærer, at medlemsstaterne bevarer en begrænset skønsmargin i reguleringen af adgangen til familiesammenføring, jf. betragtning 98. At der stilles krav om ophold i en vis periode, og dermed en vis integration forud for, at der gives adgang til familiesammenføring, er ifølge EUD, i overensstemmelse med EMRK artikel 8, som fortolket af EMD, jf. betragtning 98.

EU-Domstolen bemærkede yderligere, at varigheden af opholdet i medlemsstaten efter direktivets artikel 17, kun er et af flere momenter, der skal tages i betragtning. Efter artikel 17 tager medlemsstaterne behørigt hensyn til arten og holdbarheden af vedkommendes familiemæssige tilknytning og til, hvor længe vedkommende har opholdt sig i medlemsstaten, samt til, om der er familiemæssig, kulturel eller social tilknytning til hjemlandet. En karensordning kan derfor ikke administreres, uden at der tages hensyn til alle de konkrete omstændigheder i hver enkelt sag, jf. betragtning 99 og 100. Ved denne vurdering er staterne forpligtet til at tage behørigt hensyn til barnets tarv, jf. betragtning 101. Endelig bemærker EUD, at den skønsmargin, som direktivet overlader medlemsstaterne, skal anvendes på en måde, der er i overensstemmelse med grundlæggende rettigheder, jf. betragtning 104.

Europa-Kommission har i 2014 udgivet retningslinjer for anvendelsen af EU's familiesammenføringsdirektiv³¹ og beskriver i retningslinjernes pkt. 6.2, betydningen af, at direktivet ikke gælder for personer med subsidiær eller midlertidig beskyttelsesstatus.

Kommissionen anfører, at beskyttelsesbehovet for disse grupper ikke adskiller sig fra flygtninges, ligesom Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at vedtage regler, der giver lignende rettigheder til disse personer. Kommissionen henviser blandt andet til, at personer med midlertidig beskyttelsesstatus i EU-retlig forstand i EU's direktiv

³⁰ EU-Domstolen, Parlamentet mod Rådet, dom af 27. juni 2006, C-540/03.

³¹ Europa-Kommissionen, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification*, 3. april 2014, COM(2014) 210 final.

om midlertidig beskyttelse³² netop efter direktivets artikel 15 skal sikres familiesammenføring. Endelig understreger Kommissionen, at i tilfælde, hvor disse gruppers forhold ikke er omfattet af EU-retten, er medlemsstaterne fortsat forpligtet til at respektere EMRK artikel 8 og 14. Direktivet om midlertidig beskyttelse er som følge af det danske retsforbehold heller ikke gældende for Danmark.

Instituttet konkluderer på den baggrund, at EU's familiesammenføringsdirektiv tillader udskydelse af familiesammenføring for migranter på to eller højst tre år, men at denne udskydelse ikke gælder over for konventionsflygtninge, og at der ikke er støtte for at behandle personer med beskyttelsesbehov som migranter. Det har i lyset af EU-retten formodningen imod sig, at Danmarks skulle kunne udskyde retten til familiesammenføring i tre år.

4.2 INSTITUTTETS ARGUMENTATION

Flygtninges ret til familiesammenføring fremgår ikke af FN's flygtningekonvention, men derimod af flere internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig. Der lægges ved fortolkningen af retten til familieliv vægt på, hvorfor en families enhed er afbrudt, og hvorfor familien har behov for sammenføring.

Udgangspunktet i Danmark er fortsat, at alle flygtninge kan ansøge om familiesammenføring, straks efter meddelelse af asyl. Sagsbehandlingstiden i såvel asylproceduren som familiesammenførings sagen varierer, og servicemålene opnås ikke altid i praksis.

Da udlændingelovens § 7, stk. 3, blev indført med lov nr. 153 af 18. februar 2015, blev personer med ret til asyl uden for anvendelsesområdet for FN's Flygtningekonvention opdelt i to grupper. Udlændingelovens § 7, stk. 2, omfatter personer, der på baggrund af individuelle forhold, risikerer dødsstraf, tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf ved tilbagevenden til sit hjemland, mens § 7, stk. 3, omfatter personer, der på baggrund af en særlig situation i hjemlandet præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile risikerer tilsvarende behandling.

³² Direktiv 2001/55/EF af 21. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf.

Familiesammenføringen blev samtidig udskudt for den sidstnævnte gruppe, der meddeles midlertidig beskyttelsesstatus efter § 7, stk. 3. Instituttet fandt ikke tilstrækkelig klart grundlag for at konkludere, at denne udskydelse af adgangen til familiesammenføring på 1 år i alle tilfælde ville medføre en krænkelse af retten til familieliv i EMRK artikel 8.

Instituttet lagde vægt på, at det er uden betydning, om sagsbehandlingstiden skyldes lovgivningsmæssige eller administrative forhold. Der kan ansøges om familiesammenføring efter 9 måneder, idet der er taget højde for en sagsbehandlingstid på tre måneder, således at tilladelse meddeles efter 12 måneder. Det ville – efter det for instituttet oplyste – ikke medføre en væsentligt længere ventetid end i andre europæiske lande, hvorfor der ikke var tilstrækkelig sikkert grundlag for at konkludere, at en ”død” sagsbehandlingsperiode på 9 måneder i alle tilfælde i sig selv ville krænke den internationale menneskerets krav om hurtig gennemførelse af familiesammenføringen, jf. nærmere afsnit 4.5 nedenfor om sikkerhed ved fortolkning af konventioner.

Instituttet finder derimod, at det med betydelig sikkerhed kan fastslås, at en død periode på 33 måneder – uanset om den er fastsat ved lov eller er en konsekvens af administrative forhold – i sig selv vil krænke retten til familieliv, da en død periode på 33 måneder ikke på nogen meningsfuld måde kan siges at være udtryk for hurtig, fleksibel og effektiv gennemførelse med særlig opmærksomhed og omhu af den ret til familiesammenføring, som er af altoverskyggende vigtighed – navnlig for personer med internationalt beskyttelsesbehov.

Instituttet fremhæver, at der vil være tale om særligt grove krænkelse i sager om familiesammenføring mellem børn og forældre og henviser i den forbindelse til, at der udtrykkeligt fremgår af Børnekonventionens artikel 10, stk. 1, at ansøgninger fra et barn eller dets forældre om indrejse med henblik på familiesammenføring skal behandles på ”en positiv, human og hurtig måde af deltagerstaterne”.

4.3 REGERINGENS ARGUMENTATION

Lovforslaget er baseret på forskellige argumenter, der i det følgende behandles hver for sig.

4.3.1 Menneskerettighedsdomstolen praksis er irrelevant

Ministeriet har anført i lovforslagets bemærkninger, at der ikke er relevant retspraksis fra Menneskerettighedsdomstolen. Det fremgår ikke af lovforslaget, hvorfor Domstolens nye og centrale retspraksis ikke anses for relevant, men det kan overvejes, om regeringen underkender

betydningen af Domstolens retspraksis, fordi den handler om sagsbehandlingstider, og fordi der i Danmark slet ikke iværksættes nogen sagsbehandling, da den er udskudt ved lov.

Retten til familieliv opstår imidlertid ikke ved dansk lov, men følger af den internationale menneskeret. Alle stater har en frihed til at bestemme, hvordan de vil gennemføre deres menneskeretlige forpligtelser, men det ville gøre alle rettigheder teoretiske og illusoriske, hvis staterne ensidigt kunne fastslå, hvornår rettighederne opstår. Hvis lovgivningen var afgørende, ville Danmark frit kunne udsætte tidspunktet for Menneskerettighedsdomstolens vurdering af hastigheden af familiesammenføringen, men det savner mening, da Domstolen tværtimod har fastslået, at det er af afgørende vigtighed, at familiens enhed sikres gennemført hurtigt.

4.3.2 Opholdets midlertidige karakter

Lovforslaget er baseret på den forudsætning, at adgangen til familiesammenføring ikke kan udskydes i 3 år for personer med flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1 og stk. 2.

Regeringen mener derimod, at personer, som er meddelt midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3, først bør have adgang til familiesammenføring efter tre års ophold, fordi beskyttelsesbehovets midlertidige karakter og opholdstilladelsen begrænsede varighed til et år ad gangen medfører, at parternes samlede tilknytning til Danmark ikke har en sådan karakter, at der i almindelighed foreligger en pligt til at tillade familiesammenføring efter EMRK artikel 8.

Instituttet finder imidlertid, at den midlertidige karakter af den meddelte opholdstilladelse ikke er afgørende, fordi alle flygtninge – uanset om opholdsgrundlaget findes i udlændingelovens § 7, stk. 1, 2 eller 3 – får meddelt en midlertidig opholdstilladelse. I dag meddeles ophold fem år ad gangen efter § 7, stk. 1 og stk. 2, men det ændres med lovforslaget til to år ad gangen. Såfremt den meddelte tilladelses midlertidige karakter var afgørende, ville lovgivningsmagten frit kunne udskyde adgangen til familiesammenføring for alle flygtninge.

Den midlertidige varighed af det forventede ophold er heller ikke afgørende, fordi det gælder for alle flygtninge, at forholdene i hjemlandet vil kunne ændre sig. Det kan heller ikke antages, at opholdet for personer omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 3, normalt vil være af kortere varighed end andre flygtninge. Det kommer fuldstændig an på forholdene i hjemlandet, om ændringer vil gøre det

sikkert for de pågældende at udrejse. For eksempel meddeles syriske mænd i den værnepligtige alder mellem 18-42 år asyl efter § 7, stk. 2, da de anses for individuelt forfulgte, mens syriske mænd over 42 og samt syriske kvinder og børn som udgangspunkt meddeles ophold efter § 7, stk. 3.

Ministeriet foretager på den baggrund det juridiske greb, at personer omfattet af § 7, stk. 3, ikke behandles som flygtninge med ret til hurtig familiesammenføring, da de sidestilles med alle mulige andre immigranter. I lovforslagets bemærkninger fremhæves således ti kriterier, hvoraf størstedelen er kriterier, som EMD normalt lægger vægt på i almindelige migrationssager, hvor familielivet er afbrudt af den immigrerende udlænding, der har forladt familien ved at migrere til opholdsstaten.³³

I almindelige sager kræves uoverstigelige objektive forhindringer ("insurmountable objective obstacles") for at kunne nyde familielivet i oprindelseslandet eller et andet land, og vurderingen inddrager en række momenter så som årsagen til adskillelsen, karakteren og omfanget af parternes tilknytning til den stat, der ønskes familiesammenføring i, og tilknytningen til oprindelseslandet.

Regeringen lukker dermed øjnene for, at personer med international beskyttelse – efter flygtningekonventionen eller menneskeretten i øvrigt – normalt står over for uoverstigelige forhindringer for at kunne nyde familielivet i et andet land og derfor har ret til hurtig familiesammenføring. Det er således almindelig antaget, at en flygtning ikke kan genetablere familielivet i oprindelseslandet, hvorfor der kan ikke stilles strenge betingelser for adgangen til familiesammenføring.³⁴

4.4 UNDTAGELSE EFTER § 9C, STK. 1.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at en udlænding med midlertidig beskyttelsesstatus, der har krav på familiesammenføring efter Danmarks internationale forpligtelser inden for de første 3 år, vil skulle meddeles familiesammenføring efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Det vil ifølge lovforslagets bemærkninger for eksempel gælde, hvis den herboende før afrejsen fra hjemlandet har passet en handicappet ægtefælle, eller har alvorligt syge mindreårige børn i hjemlandet.

³³ Se Louise Halleskov Storgaard, *Artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og familiesammenføring med børn*, EU- og menneskeret, 2006, nr. 5, s. 264 ff.

³⁴ Se note 8 ovenfor.

Ligeledes kan der ifølge lovforslagets bemærkninger være situationer, hvor FN's Børnekonvention kan have betydning for, om der skal give tilladelse til familiesammenføring på et tidligere tidspunkt.

Dette vil ifølge lovforslagets bemærkninger også kunne være tilfældet, hvis den herboende udlænding er et uledsaget mindreårigt barn, hvis forældre søger om familiesammenføring. Dette sidstnævnte eksempel fremgår ikke af forarbejderne til de nugældende regler indført ved lov nr. 153 af 18. februar 2015, men der redegøres ikke nærmere for, hvorfor ministeriet har ændret sin beskrivelse af adgangen til at gøre undtagelse.

Instituttet er – ganske som ved Folketingets behandling af de nuværende regler indført ved lov nr. 153 af 18. februar 2015 – af den opfattelse, at lovforslagets beskrivelse af undtagelsesadgangen er for snæver, da der ikke i tilstrækkelig grad er taget højde for, at der ville kunne opstå situationer, hvor udsatte udlændinge, herunder særligt børn, ville få krænket deres ret til familieliv, hvis den ikke gennemføres inden 1 år. Instituttet foreslog derfor sidste år en mere udførlig beskrivelse, der åbnede for en bredere anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i de særlige situationer, hvor hensynet til familiens enhed eller den herboendes familiemedlem i udlandet vejer tungere for eksempel som følge af alvorlig sygdom, handicap og uledsagede mindreårige eller hvor der er konkret risiko for overgreb på opholdsstedet.³⁵

Såfremt Folketinget vedtager den foreslåede treårsregel, vil det være op til de administrative myndigheder, og herunder ikke mindst udlændingenævnet, samt domstolene at gøre undtagelse i betydeligt omfang fra treårsregelen i medfør af udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

4.5 SIKKERHED VED FORTOLKNING AF MENNESKERETTIGHEDER

Ministeriet har i lovforslaget anført, at der – henset til manglende praksis fra EMD, og da EMRK artikel 8 i alle tilfælde indebærer en afvejning – ”er en vis risiko for, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i forbindelse med prøvelse af en konkret sag vil kunne nå frem til, at det ikke efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 er muligt generelt at stille krav om 3 års ophold som betingelse for familiesammenføring for udlændinge, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3.”

³⁵ Der henvises til talepapir fra Institut for Menneskerettigheders foretræde for Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik, UUI 2014-15, L 72, bilag 10.

Instituttet finder derfor anledning til at uddybe, hvilken betydning usikkerheden om fortolkningen af internationale konventioner kan få.

Udgangspunktet i den internationale menneskeret er, at de enkelte stater har en frihed til at bestemme, hvordan de vil sikre gennemførelse af deres internationale forpligtelser. De enkelte stater kan derfor vælge at gå længere i gennemførelsen end strengt nødvendigt, ligesom de kan gå til grænsen og endda forsøge at flytte grænsen.

Det er imidlertid mere kompliceret, når blikket rettes mod de forskellige statsorganers mulighed for at vælge, hvordan de internationale forpligtelser skal gennemføres. Menneskeretten er demokratisk forankret, og det er derfor først og fremmest de folkevalgte i de forskellige stater, der har kompetencen til at træffe beslutning om, hvordan menneskeretten skal gennemføres i de enkelte stater. I instituttets årlige Statusrapport er nærmere anført følgende om dette spørgsmål (Statusrapport 2014-2015, delrapporten *Introduktion til Menneskeretten*, side 9-10):

”Den internationale menneskeret er derfor baseret på det grundprincip, at folkevalgte har en særlig demokratisk legitimitet, hvorfor ikke-folkevalgte organer – såsom domstole, ombudsmænd og menneskerettighedsinstitutioner – udviser tilbageholdenhed med at anse politiske, lovgivningsmæssige og administrative initiativer for stridende med menneskeretten. Institutioner med et særligt demokratisk mandat har et vist spillerum til at foretage politiske vurderinger og beslutninger inden for menneskerettens grænseflader.

Institut for Menneskerettigheder udviser af respekt for andre statsorganers legitimitet samme tilbageholdenhed. Instituttet vil alene anse politiske, lovgivningsmæssige og/eller administrative initiativer for direkte stridende mod den internationale menneskeret, hvis der er den fornødne sikkerhed derfor.

Der tales i juridiske fagkredse om et klarhedskrav, men det er ikke muligt at beskrive præcist, hvornår der er den fornødne sikkerhed eller klarhed for en juridisk fortolkning. Højesteret fastslog i 1995 i en sag om inhabilitet ved varetægtsfængsling under domsforhandling, at forudsætningen for retsplejelovens § 60, stk. 2, ikke kan være bindende, såfremt den må anses for uforenelig med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 6, stk. 1, således som konventionsorganerne fortolker denne bestemmelse.³⁶ Højesteret slog

³⁶ U 1996.234/2H.

derved fast, at danske myndigheder skal følge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) fortolkning af EMRK.

Det antages almindeligvis, at dansk lovgivning bør vige for den internationale menneskeret, både hvor internationale organer i praksis har taget direkte stilling til fortolkningsspørgsmålet, og hvor fortolkningen med betydelig grad af klarhed er fastlagt.”

Det er sædvanligt forekommende, at fortolkningen af den internationale menneskeret giver anledning til tvivl, men det er yderst sjældent forekommende, at regeringen – på foranledning af Justitsministeriet – lægger det åbent frem, at regeringens fortolkning af den internationale menneskeret hviler på et så usikkert grundlag, at regeringen må henvise til risikoen for, at domstolene ikke vil acceptere fortolkningen.

Det er som anført instituttets konklusion, at der ikke blot er en procesrisiko forbundet med fortolkningen. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har taget direkte stilling til, at flygtningsret til familiesammenføring skal gennemføres hurtigt, og det kan med en betydelig grad af klarhed fastslås, at udsættelse af familiesammenføring i 3 år ikke kan anses for at være hurtigt. Det er derfor instituttet bedste overbevisning, at de danske domstole har et meget sikkert grundlag i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols nuværende praksis for at komme frem til, at det er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvis der ikke gøres undtagelse fra treårsregelen i meget betydeligt omfang.

4.6 ANBEFALINGER

Instituttet for Menneskerettigheder anbefaler derfor,

- at lovforslagets § 1, nr. 6, 7 og 8, ikke vedtages af Folketinget, eller
- at bestemmelsen ikke anvendes af myndighederne og domstolene, idet der i meget betydeligt omfang må gøres undtagelse i medfør af udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

5. TIDSUBEGRÆNSET OPHOLDSTILLADELSE

5.1 LOVFORSLAGET

Lovforslaget indeholder en skærpelse af betingelserne for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at muligheden for at få meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark er et privilegium, og at der derfor skal stilles høje krav til udlændinges evne og vilje til at integrere sig i det danske samfund.

Der er både tale om en skærpelse af de nugældende betingelser om den tidsmæssige udstrækning af det forudgående ophold, et skærpet vandelskrav og forlængelse af karenstiderne ved dom for kriminalitet, skærpede krav til dansk kundskaber og beskæftigelse, samt nye "integrationsrelevante" supplerende betingelser.

De fire grundlæggende betingelser skal som udgangspunkt alle opfyldes, mens yderligere to af de fire supplerende betingelser som udgangspunkt skal være opfyldt for, at der kan meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse.

Lovforslaget skærper opholdskravet fra 5 år til 6 år, dog således, at der kan meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse efter 4 år, såfremt ansøgeren opfylder de øvrige grundlæggende betingelser samt alle 4 supplerende betingelser.

Lovforslaget skærper vandelskravet, således at en udlænding vil være udelukket fra at få tidsubegrænset opholdstilladelse, hvis denne idømmes ubetinget straf på mindst 1 års fængsel (modsat de nuværende 1 år og 6 måneder) eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed.

Endvidere indeholder lovforslaget forslag om, at en udlænding udelukkes fra at få tidsubegrænset opholdstilladelse, såfremt denne er idømt en ubetinget fængselsstraf af mindst 60 dages varighed for overtrædelse af straffelovens kapitel 12 (Landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) eller 13 (Forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v.), eller bestemmelserne i straffelovens §§ 210, 216, 222, 234, 224, § 225, jf. § 216, eller §§ 244-246. Dette omfatter visse forbrydelser i familieforhold, seksualforbrydelser og voldsforbrydelser. De nugældende regler omfatter alene forbrydelser efter straffelovens kapitel 12 og 13.

Lovforslaget indeholder endvidere en forlængelse af karenstiderne med 50 pct., så udlændinge, der er idømt betinget eller ubetinget frihedsstraf fremover skal vente længere, før de kan opnå tidsubegrænset opholdstilladelse. Det betyder, at de korteste karenstider hæves fra 3 år til 4 år og 6 måneder (betinget frihedsstraf), mens de længste karenstider hæves fra 20 år til 30 år (dom til forvaring), fra 15 år til 22 år og 6 måneder (arbejde uden fornøden tilladelse i gentagelsestilfælde) og fra 12 år til 18 år (idømt ubetinget frihedsstraf i 6 måneder eller mere, men under 1 år).

Lovforslaget skærper kravet til danskundskaber, således at en udlænding skal have bestået Prøve i Dansk 2, mod Prøve i Dansk 1, som er gældende i dag. Også beskæftigelseskravet skærpes, således at en udlænding skal have haft ordinær fuldtidsbeskæftigelse i mindst 2 år og 6 måneder inden for de sidste 3 år, mod 3 år inden for de seneste 5 år som er gældende i dag. Beskæftigelseskravet kan efter de nugældende regler opfyldes både med fuldtids- og deltidsbeskæftigelse, ligesom uddannelse sidestilles med beskæftigelse. Med lovændringen vil beskæftigelseskravet kun kunne opfyldes ved ordinær fuldtidsbeskæftigelse på mindst 30 timer ugentligt og vil ikke omfatte løntilskud, praktik eller lignende.

Der ses både efter de nuværende og de foreslåede regler bort fra krav til danskundskaber og beskæftigelseskravet såfremt dette følger af Danmarks internationale forpligtelser, herunder FN's Handicapkonvention.

Ud over de ovennævnte grundlæggende betingelser indføres med lovforslaget yderligere 4 supplerende betingelser som en udlænding som udgangspunkt vil skulle opfylde mindst 2 af, for at være berettiget til tidsbegrænset opholdstilladelse.

De supplerende betingelser omfatter:

- Krav om "medborgerskab", der kan opfyldes ved beståelse af medborgerskabsprøve eller ved mindst 1 års aktiv deltagelse i bestyrelser, organisationer mv.
- Ordinær fuldtidsbeskæftigelse i 4 år inden for de sidste 4 år og 6 måneder.
- Skattepligtig indkomst på gennemsnitlig 270.000 kr. de sidste 2 år.
- Bestået Prøve i Dansk 3 eller højere niveau.

Lovforslaget indeholder en særregel for personer på førtidspension og personer som har nået folkepensionsalderen, således at disse er undtaget beskæftigelseskravet, både det grundlæggende og det supplerende krav, samt det supplerende krav til gennemsnitlig skattepligtig indkomst på 270.000 kr. Disse udlændinge skal i stedet opfylde ét af de supplerende krav om medborgerskab eller danskprøvekravet. Såfremt begge opfyldes kan der meddeles opholdstilladelse efter 4 år.

Endelig indeholder lovforslaget en ophævelse af den lempeligere adgang til tidsbegrænset opholdstilladelse for udlændinge, der har haft ophold i landet i mere end de sidste 8 år og i denne periode har haft opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7 eller 8

(konventionsflygtninge og udlændinge med beskyttelsesstatus, midlertidig beskyttelsesstatus eller kvoteflygtninge). Lovforslaget medfører, at disse grupper vil skulle opfylde samme betingelser som andre udlændinge.

5.2 REGLERNES FORMÅL OG FLEKSIBILITET

Institut for Menneskerettigheder har ved høringssvar af 12. maj 2010 (vedr. indførelsen af "point-systemet") og høringssvar af 23. april 2012 (vedr. revision af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse m.v.) udtryk bekymring for, om betingelserne om selvforsørgelse samt beskæftigelse kan være uforholdsmæssigt rigide.

Instituttet har således fremhævet, at der kan være situationer, hvor integrationshensynet ikke synes at kunne begrunde sådanne strenge krav om selvforsørgelse og længerevarende beskæftigelse. Ved lovforslagets skærpelse af beskæftigelseskravet, således at det alene vil være ordinær fuldtidsbeskæftigelse på mindst 30 timer ugentlig, samt at uddannelse ikke længere vil kunne indgå i beregningen af beskæftigelseskravet, må der formodes at der vil være mange tilfælde, hvor forhold, som den enkelte udlænding ikke har indflydelse på, vil blive udslagsgivende for, at den pågældende i en længerevarende periode er afskåret fra at få tidsubestemt opholdstilladelse.

Der kan tænkes mange eksempler, hvor mindre undtagelser burde kunne gøres – f.eks. hvis en udlænding modtager et mindre beløb i offentlig forsørgelse for en kort periode efter lang tids selvforsørgelse.

Hvis modtagelsen af offentlig forsørgelse i alle sådanne tilfælde udelukker en ansøger fra at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse for en lang periode, kan vedkommende stå over for et valg mellem opgivelse (i hvert fald indtil videre) af tidsubegrænset opholdstilladelse eller undladelse af at modtage offentlig hjælp. Det kan være til skade for den pågældende og dennes familie samt eventuelt integrationen. At uddannelse ikke længere kan indgå i beregningen af beskæftigelseskravet vil kunne have betydning for udlændinges mulighed for efter- og videreuddannelse, med henblik på større jobsikkerhed og øgede kvalifikationer.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der efter en konkret vurdering kan gøres undtagelse fra beskæftigelses- og selvforsørgelseskravene, således at uheldige eksempler på overdreven formalisme imødegås.

5.3 UNDTAGELSER I HENHOLD TIL DANMARKS INTERNATIONALE FORPLIGTELSE

5.3.1 Handicapkonventionen

Det fremgår af lovforslaget, at der vil blive gjort undtagelse både fra de grundlæggende og de supplerende betingelser, i det omfang Danmarks internationale forpligtelser, herunder FN's Handicapkonvention, tilsiger det.

I forhold til kravet om opfyldelse af 2 ud af 4 af de supplerende betingelser vil en udlænding, der ikke kan opfylde en eller flere af disse betingelser på baggrund af forhold omfattet af FN's Handicapkonvention, blive anset for at opfylde den eller de betingelser. Såfremt kun én betingelse ikke kan opfyldes på baggrund af sådanne forhold, vil udlændingen fortsat skulle opfylde ét af de 3 andre supplerende kriterier.

Lovforslagets bemærkninger indeholder for hver enkelt af de grundlæggende betingelser (dog ikke vandelskrav og opholdskrav), samt de 4 supplerende kriterier, bemærkninger om FN's Handicapkonvention. Lovbemærkningerne indeholder endvidere i pkt. 3.8 en uddybelse heraf i beskrivelsen af lovforslagets forhold til Danmarks internationale forpligtelser.

5.3.2 Risiko for diskrimination af andre grupper

Lovforslaget fokuserer i sin gennemgang af Danmark internationale forpligtelser alene på FN's Handicapkonvention, men lovforslaget indeholder også risiko for uforholdsmæssig forskelsbehandling af andre grupper af ressourcetsvage udlændinge. Det gælder f.eks. udlændinge, som er kommet her til landet uden eller med en kort skolegang, og udlændinge, som i øvrigt er uden uddannelse, eller som er særligt udsatte på grund af dårlig økonomi, dårligt helbred eller lignende. I tilfælde, hvor nogle grupper af udlændinge ikke kan opnå de samme rettigheder som andre grupper, opstår spørgsmålet, om der foreligger en sagligt begrundet og proportional forskelsbehandling.

Afslag på tidsubegrænset ophold i en udlændings bopæls- eller opholdsland vil efter omstændighederne kunne rejse spørgsmål efter EMRK artikel 8 om retten til et privat- og familieliv, på samme måde som det gælder for afslag på statsborgerskab, jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis herom, bl.a. Karassev mod Finland.³⁷ Domstolen udtalte, at selv om retten til statsborgerskab ikke

³⁷ EMD, Karassev mod Finland, dom af 12. januar 1999, appl.no.: 31414/96.

som sådan er omfattet af EMRK, kan det ikke udelukkes, at vilkårlig nægtelse af statsborgerskab under visse omstændigheder kan rejse spørgsmål efter konventionen på grund af den indflydelse, det vil kunne få på den pågældendes privatliv.

Såfremt sårbare befolkningsgrupper – såsom personer uden uddannelse, torturofre, syge og traumatiserede m.v. – afskæres fra tidsubegrænset opholdstilladelse og dermed også statsborgerskab, vil der desuden kunne opstå spørgsmål efter EMRK's artikel 14 om forbud mod diskrimination i sammenhæng med artikel 8. Af EMRK artikel 14 fremgår, at konventionens rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold. Også FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR), artikel 26, indeholder et forbud mod diskrimination og omfatter – modsat EMRK artikel 14 – også rettigheder, som ikke er indeholdt i konventionen. Af ICCPR artikel 26 fremgår, at alle mennesker er lige for loven og er berettigede til lovens ligelige beskyttelse uden nogen forskelsbehandling. Det fremgår videre af bestemmelsen, at enhver forskelsbehandling skal forbydes, og at staten skal sikre alle ligelig og effektiv beskyttelse imod forskelsbehandling af nogen grund, herunder race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling.

Til eksempel kan nævnes lovforslagets skærpelse af kravet til danskuddskaber, således at en udlænding fremover skal have bestået Prøve i Dansk 2, mod Prøve i Dansk 1, som er gældende i dag. Ved lov nr. 1000 af 30. august 2015, indførtes mulighed for tillæg til integrationsydelse ved beståelse af Dansk Prøve 2. De Danske Sprogcentre afgav i den forbindelse høringssvar af 4. august 2015, og påpegede, at ca. 15 % af kursisterne ved de ordinære danskuddannelser er indplaceret på Danskuddannelse 1. De Danske Sprogcentre påpegede, at disse kursister er kendetegnet ved at have en ringe skolebaggrund og ofte ikke har lært at læse og skrive på deres modersmål, og at de derfor har en meget ringe mulighed for at bestå Dansk Prøve 2. De Danske Sprogcentre påpegede endvidere, at de kursister der er indplaceret på Danskuddannelse 1 og som afslutter med Prøve i Dansk 1, ikke herefter har ret til at modtage undervisning på Danskuddannelsen 2, og dermed er afskåret fra at følge undervisning på Danskuddannelse 2. De vil derfor skulle gennemføre Prøve i Dansk 2 som selvstuderende, hvilket De Danske Sprogcentre anser som værende helt urealistisk. Kommunernes Landsforening giver i deres høringssvar af 5. august 2015 udtryk for en tilsvarende opfattelse.

Skærpeisen af kravet til dansk kundskaber vil således betyde et denne gruppe vil blive afskåret fra at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse.

Det må endvidere tages i betragtning, at tidsubegrænset opholdstilladelse er en forudsætning for at opnå dansk indfødsret. Når betingelserne for tidsubestemt ophold på visse områder bliver vanskeligere at opfylde end betingelserne for at blive statsborger (naturalisationsbetingelserne), vil kravene til permanent ophold få direkte betydning for udlændinges adgang til at blive danske statsborgere.

De foreslåede regler må derfor også bedømmes på baggrund af Danmarks internationale forpligtelser i henhold til blandt andet FN's Flygtningekonvention og FN's Konvention om Statsløse Personers Retsstilling og Den Europæiske Konvention om Statsborgerret.

Det fremgår af FN's Flygtningekonventions artikel 34, og FN's Konvention om Statsløse Personers Retsstilling, at staterne så vidt muligt skal lette flygtninges og statsløse personers optagelse i samfundet og naturalisation. Af Den Europæiske Konvention om Statsborgerret artikel 6, stk. 3, fremgår, at personer med lovligt og fast ophold i en stat skal have mulighed for at blive naturaliseret, og at der højst kan kræves fast ophold i en 10-års periode før indgivelse af ansøgning om naturalisation. Det forudsættes, at staterne kan fastsætte andre rimeligt begrundede betingelser, navnlig med hensyn til integration.

En ekspertgruppe nedsat af Europarådet, har i sin rapport om erhvervelse og tab af statsborgerskab anført, at når betingelser om f.eks. sprogkrav fastsættes, må der tages hensyn til, at en persons indlæringssevne kan bero på forhold som alder, handicap og andre livsomstændigheder, og at sprogkrav udelukkende bør tilgodeses integrationsformål og ikke bør anvendes som en selektionsmekanisme.³⁸

Der henvises til Institut for Menneskerettigheders Notat om Udlændingepakke fra maj 2010 som høringsvar til lovforslag L 187, L 188 og L 189 (FT 2009-10) for en uddybning af denne problemstilling.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der kan gøres undtagelse for særligt sårbare grupper som på grund af ringe

³⁸ Europarådet, Committee of Experts on Nationality, *Conditions for the Acquisition and Loss of Nationality*, 2002 (CJ-NA(2002) 1).

uddannelsesbaggrund, særlige sociale eller psykiske problemer mv. ikke er i stand til at opfylde alle betingelser, så de ikke fuldstændig afskæres muligheden for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, og at der sikres reel adgang til danskundervisning med henblik på beståelse af Dansk Prøve 2.

6. INDDRAGELSE AF OPHOLDSTILLADELSE

Det følger af lovforslagets bemærkninger, at det efter regeringens opfattelse er uacceptabelt, når en udlænding, der har asyl i Danmark, rejser på ferie eller andet korterevarende ophold i hjemlandet, når de over for de danske myndigheder har oplyst, at de risikerer forfølgelse i hjemlandet.

Lovforslaget indfører derfor en bevisbyrde-regel i udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 4, 3. pkt., om inddragelse af opholdstilladelse, når en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, rejser på ferie eller andet korterevarende ophold til det land, hvor udlændingen er flygtet fra, og forholdene i øvrigt har ændret sig, så udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse i hjemlandet.

Det betyder, at udlændingemyndighederne kan tillægge det betydelig vægt, at udlændingen frivilligt er rejst til hjemlandet, og dermed har skabt en formodning for, at forholdene er ændret på en måde, så udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse. Bevisbyrde-reglen betyder, at det herefter vil være op til udlændingen at afkræfte denne formodning, og at det vil kunne tillægges processuel skadevirkning, hvis udlændingen ikke kan godtgøre, at have søgt om tilladelse hertil eller på overbevisende måde kan redegøre for, hvorfor vedkommende er rejst uden tilladelse.

Endelig fremgår det, at en formodning for, at der skal ske inddragelse af opholdstilladelsen, tillige vil kunne afkræftes, hvis udlændingen kan dokumentere, at der lå ganske særlige omstændigheder til grund for rejsen, eksempelvis at besøg var påkrævet på grund af dødsfald eller alvorlig sygdom hos et nærtstående familiemedlem.

Det fremgår endvidere af lovforslagets bemærkninger, at regeringen vil ændre udlændingebekendtgørelsen for at imødegå risikoen for, at flygtninge omgår en rejsebegrænsning i konventions- eller fremmedpas vedrørende hjem- eller opholdslandet ved at indrejse i dette via nabolandene. Ændringen af bekendtgørelsen vil betyde, at man vil kunne forsyne konventions- eller fremmedpas med rejsebegrænsninger vedrørende andre lande end udlændingens hjemland.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 4, fortsat vil blive administreret i overensstemmelse med FN's Flygtningekonventions regler om ophør af flygtningestatus og Danmarks internationale forpligtelser i øvrigt, herunder EMRK artikel 8 om retten til privatliv og familieliv.

Herudover fremgår det, at der ved afgørelse om eventuel inddragelse af opholdstilladelse for flygtninge og andre udlændinge med beskyttelsesstatus, fortsat skal tages stilling til, om udlændingen ved tilbagevenden til sit hjemland vil risikere dødsstraf eller tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Det fremgår videre, at udlændingemyndighederne fortsat skal vurdere, om inddragelse af opholdstilladelse må antages at virke særligt belastende af de i udlændingelovens § 26, stk. 1, nævnte grunde.

Lovforslagets bemærkninger indeholder endvidere en gennemgang af Danmarks internationale forpligtelser i forhold til Flygtningekonventionen, ligesom der henvises til UNHCR's Håndbog om procedure og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus for behandlingen af sådanne sager.

Henset til bemærkningernes gennemgang af menneske- og flygtningeretten, herunder at der fortsat skal foretages en individuel bedømmelse af den enkeltes beskyttelsesbehov samt om forhold efter udlændingelovens § 26, kan begrunde at inddragelse af opholdstilladelse ikke bør ske, har instituttet ikke principielle indvendinger mod lovforslaget.

7. GEBYRER FOR FAMILIESAMMENFØRING OG TIDSUBEGRÆNSET OPHOLDSTILLADELSE

Med lovforslaget forslås indført gebyr for at indgive ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse samt ansøgning om familiesammenføring. Gebyrerne vil blive fastsat omkostningsbestemt.

Der foreslås endvidere indført gebyr for indgivelse af klage over afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse og familiesammenføring samt ved anmodning om genoptagelse. Gebyrerne for klage og genoptagelse vil være ikke-omkostningsbestemte.

Gebyrernes størrelse foreslås fastsat administrativt, men det fremgår af lovforslaget, at de omkostningsbestemte gebyrer skønsmæssig vil være mellem 1.800 kr. og 7.000 kr. afhængig af sagstypen, mens de ikke omkostningsbestemte klage- og genoptagelsesgebyrer udgør 805 kr. (2015-niveau).

Med lovforslaget foreslås indført regler der i store træk svarer til reglerne indført ved lov nr. 1604 af 22. oktober 2010. Gebyrerne på familiesammenføringsområdet blev afskaffet ved lov nr. 418 af 12. maj 2012. Institut for Menneskerettigheder henviser til instituttets høringssvar af 25. november 2010 til lov nr. 1604 af 22. oktober 2010.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at udlændingelovens § 9 h om fravigelse af gebyrkravet, hvis Danmarks internationale forpligtelser tilsiger, det fortsat vil være gældende og omfatter alle de foreslåede gebyrer.

I lovforslagets bemærkninger redegøres for Flygtningekonventionens artikel 7, stk. 1, om at staten skal indrømme flygtninge samme behandling som den, der indrømmes udlændinge i almindelighed, samt Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv i relation til familiesammenføring.

Det fremgår af lovforslaget, at Flygtningekonventionen ikke forhindrer, at flygtninge afkræves gebyr ved ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, idet samme krav stilles til andre udlændinge.

Det fremgår endvidere, at EMRK artikel 8 forhindrer, at der kan opkræves gebyr for ansøgning om familiesammenføring, hvis gebyret er af en størrelse, så det reelt afskærer personer fra at kunne udøve familie- og privatliv som beskyttet af EMRK artikel 8. Det fremgår videre af lovforslagets bemærkninger, at EMRK artikel 8, sammenholdt med hensynet til administrationen af gebyrordningen indebærer, en ansøgning efter lovforslaget skal tillades indgivet uden betaling, hvis EMRK artikel 8 kan tilsige dette.

Efter lovforslaget vil Udlændingestyrelsen ikke skulle foretage en egentlig vurdering af den enkelte ansøgers indkomst- og formueforhold set i forhold til gebyret. I stedet vil styrelsen foretage en screening af sagen med henblik på en vurdering af, om sagens oplysninger tyder på, at hensynet til families enhed skal føre til, at der ikke stilles krav om betaling af gebyr.

I lovforslagets bemærkninger anføres det nærmere, at der vil skulle gøres undtagelse, når den herboende ansøger om familiesammenføring er flygtning. Det fremgår dog ikke klart af bemærkningerne, hvorvidt der hermed alene henses til udlændinge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1, eller om der hermed henvises til alle udlændinge med et internationalt anerkendt beskyttelsesbehov. Institutet antager, at der henvises til udlændinge med

opholdstilladelse i henhold til udlændingelovens §§ 7 og 8, idet tilsvarende hensyn gør sig gældende for denne gruppe i relation til retten til familiesammenføring.

I lovforslagets bemærkninger fremhæves flere eksempler på situationer, hvor gebyr kravet fraviges af disse hensyn, blandt andet når den herboende ægtefælle har et særbarn i Danmark, som vedkommende har forældremyndighed eller samværsret med. Endvidere vil dette være tilfældet i situationer, hvor den herboende ægtefælle lider af alvorlig sygdom eller har et alvorligt handicap, eller når den herboende ægtefælle og den ansøgende ægtefælle har et fællesbarn i Danmark, og barnet har opnået selvstændig tilknytning til Danmark.

Har ansøgeren betalt gebyr i sådanne, tilfælde tilbagebetales gebyret og dette gælder også i tilfælde, hvor det først ved sagens realitetsbehandling viser sig, at der ikke skulle have været stillet krav om gebyr ved ansøgning, eller i tilfælde hvor Udlændingenævnet med henvisning til familiens enhed omgør et afslag på familiesammenføring truffet af Udlændingestyrelsen. Instituttet antager, at det samme vil være tilfældet, hvis domstolene tilsidesætter en afgørelse.

Endvidere vil der ikke skulle betales gebyr, når dette ville være i strid med EU-retten, ligesom særlige forhold gør sig gældende for tyrkiske statsborgere.

Det er Institut for Menneskerettigheders vurdering, at lovbemærkningernes grundige gennemgang af Danmarks internationale forpligtelser i relation til familiesammenføringsansøgninger samt gebyr- og screeningsordningens indretning sikrer, at der ikke vil opstå menneskeretlige problemstillinger i relation til indførelsen af gebyr i denne type sager.

Med henvisning til instituttets hørings svar af 25. november 2010 til lov nr. 1604 af 22. oktober 2010, bemærkes, at gebyr ved ægtefællesammenføring efter § 9, stk. 1, på omkring 7.000 kr. vil ramme mindre bemidlede særligt hårdt. Det bemærkes i den forbindelse, at de samlede omkostninger ved ansøgning om ægtefællesammenføring i forvejen er ganske store med krav om sikkerhedsstillelse mv.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det tydeliggøres, at undtagelsen fra krav om gebyr ved ansøgning om familiesammenføring omfatter alle personer med ophold efter udlændingelovens §§ 7 og 8.

8. INDDRAGELSE AF ASYLANSØGERES MIDLER

8.1 LOVFORSLAGET

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at det er regeringens opfattelse, at udlændinge, der har midler til det, selv skal betale for deres ophold i asylcentret og for nødvendige sundhedsydelser, og at myndighederne bør have bedre mulighed for at kontrollere, om udlændinge er i besiddelse af midler, der kan dække omkostningerne til dette.

Med lovforslaget indføres der derfor hjemmel til, at politiet kan foretage visitation og ransagning med henblik på at afdække, om den pågældende udlænding er i besiddelse af penge eller værdigenstande, der efter retsplejelovens regler om udlæg ville kunne gøres til genstand for udlæg, og som vil kunne dække omkostningerne til udlændingens underhold mv.

8.1.1 Betalingspligt og udgifter

Såfremt den pågældende findes i besiddelse af penge eller værdigenstande, der efter retsplejelovens regler ville kunne gøres til genstand for udlæg, kan der foretages beslaglæggelse af disse værdier med henblik på efterfølgende dækning af Udlændingestyrelsens udgifter til udlændingens og dennes families underhold mv. En udlænding kan kun pålægges at afholde Udlændingestyrelsens udgifter til underhold mv., hvis den pågældende er i besiddelse af midler hertil.

Lovforslaget ophæver samtidig Udlændingestyrelsens hjemmel til at træffe afgørelse om, at en udlænding, der har tilstrækkelige midler hertil, ikke skal have dækket sine eller sin families udgifter til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser, idet udgiften i stedet vil blive forsøgt afholdt med udlændingens beslaglagte midler.

De udgifter, der kan modregnes i de beslaglagte aktiver, er udgifter til indkvartering, bospising i cafeteria på centre med vederlagsfri bospisningsordning, nødvendige sundhedsydelser samt kontante ydelser (grundydelse, forsørgertillæg og tillægsydelse). I dag er udgifterne fastsat ved bekendtgørelse med en dagspris pr. person, med varierende pris alt efter om vedkommende opholder sig i et almindeligt asylcenter, børnecenter eller omsorgscenter, jf. bekendtgørelse nr. nr. 831 af 2. september 2009 om betaling af udgifter til underhold af asylansøgere m.fl.

Lovforslaget udvider perioden, hvori udlændingen kan pålægges at afholde udgifter til underhold mv., fra de nugældende 3 måneder til perioden indtil udlændingen visiteres til en kommune eller i tilfælde af afslag på asyl, frem til udrejse eller udsendelse. Det er ifølge lovforslagets bemærkninger som udgangspunkt uden betydning, om denne periode trækker ud, for eksempel ved af lang sagsbehandlingstid som følge af myndighedernes behandling af et stort antal asylsager, medmindre der er tale om en åbenbar fejl, der har ført til at asylansøgningen ikke er blevet behandlet inden for en rimelig tid.

Alle asylansøgere vil endvidere – under strafansvar – skulle underskrive en tro og loveerklæring om ikke at eje aktiver, som vil kunne anvendes til dækning af disse udgifter. Erklæringen skal alene omfatte de aktiver, som efter retsplejelovens almindelige regler kan gøres til genstand for udlæg. Spørgsmålet om, hvilke genstande der kan beslaglægges, kan i sig selv være et vanskeligt spørgsmål.

Det er efter instituttets opfattelse uklart, både hvorvidt udlændingen vil skulle oplyse om aktiver i udlandet, og hvilken betydning eventuelle aktiver i udlandet vil kunne have for betalingsforpligtelsen. En asylansøger kan eksempelvis tænkes at have fast ejendom i hjemlandet, uden dog at kunne råde over denne som følge af de forhold, der har ført til flugten fra hjemlandet. Det har meget væsentlig betydning, at det klart fremgår, hvilket aktiver der er omfattet af bestemmelsen, da underskrivelsen af tro og loveerklæringen sker under strafansvar. Det betyder, at underskrivelse af en urigtig erklæring kan påføre udlændingen strafansvar med den konsekvens, at vedkommende mister adgangen til ophold i Danmark.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der under Folketingets behandling af lovforslaget, sikres en meget klar beskrivelse af omfanget af oplysningspligten.

8.1.2 Værdier der kan beslaglægges

Af bemærkningerne fremgår, at der ved aktiver, der kan gøres til genstand for beslaglæggelse, forstås rede penge og genstande af større økonomisk værdi, og at det i vidt omfang vil være retspraksis efter retsplejelovens §§ 509-516, der vil være retningsgivende for, om der kan ske beslaglæggelse. Det betyder, at det ved vurderingen af, om aktiverne kan beslaglægges, skal afgøres, om aktiverne ville være undtaget muligheden for udlæg som følge af det almindelige "trangsbeneficium", hvorefter skyldneren sikres det nødvendige til opretholdelse af et beskedent hjem og en beskeden levelfod, jf. retsplejelovens § 509 og de specielle beskyttelsesregler i retsplejelovens §§ 510-516.

Af bemærkningerne fremgår med henvisning til retsplejelovens § 509, stk. 1, at almindelige brugsgenstande som eksempelvis ure og mobiltelefoner som udgangspunkt er undtaget fra beslaglæggelse. Det følger endvidere af lovbemærkningerne, at der for så vidt angår rede penge ikke bør foretages beslaglæggelse af beløb af indtil ca. 3.000 kr.

Det fremgår videre, at genstande, som har en særlig personlig betydning, alene kan beslaglægges, hvis de har en betydelig værdi. Der henvises i den forbindelse til, at retspraksis vedrørende retsplejelovens § 915, stk. 1, vil være retningsgivende for, om en genstand skal beslaglægges.

Endelig fremgår det af bemærkningerne, at en udlænding, der umiddelbart efter indrejsen vælger at opgive sin asylansøgning, eller en udlænding, der indgår aftale om afdragsordning for tilbagebetaling af afholdte udgifter til underhold, vil få mulighed for tilbagelevering af genstande med særlig personlig betydning.

Af lovforslagets bemærkninger til § 1, nr. 72, fremgår dog tillige, at det forudsættes, at genstande, som falder uden for trangsbeneficiet, men hvor provenuet, der kan indvindes ved tvangsrealisation af effekterne, må anses for beskedent, ikke beslaglægges efter den foreslåede bestemmelse. Selv om det således fremgår, at det ved vurderingen af, om aktiverne kan beslaglægges, er reglerne i retsplejelovens §§ 509-516, der finder anvendelse, fremgår det, at der til trods herfor, ikke skal ske beslaglæggelse, såfremt provenuet der vil kunne opnås ved tvangsrealisation, må anses for beskedent. Der synes således forudsat en mere tilbageholdende tilgang til beslaglæggelse af asylansøgers værdigenstande end bestemmelserne i retsplejelovens §§ 509-516 åbner mulighed for over for skyldnere.

Det har i den offentlige og politiske debat været en vis uklarhed om, hvilke genstande af personlig betydning der vil kunne beslaglægges.

Det fremgår af forarbejderne til retsplejelovens § 515,³⁹ at for eksempel familieportrætter, forlovelsesringe, vielsesringe og hæderstegn vil være omfattet af bestemmelsen i retsplejelovens § 515, stk. 1. Det fremgår dog videre, at ting af betydelig værdi i almindelighed ikke undtages. Der opstilles dog ikke nogen fast værdigrænse i forarbejderne. Det fremgår, at det også i nogen grad må bero på affektionsinteressens styrke, hvor grænsen skal sættes. Endelig fremgår det, at en vielse i almindelighed ikke vil kunne fratages skyldneren.

³⁹ Betænkning nr. 634/1971 om udlæg og udpantning, s. 89.

Fra praksis kan nævnes tre domme optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen.

I Østre Landsrets dom, optrykt som U.1989.182Ø, deponerede et ægtepar smykker til en værdi af ca. 20.000 kr. i forbindelse med deres og deres børns ophold i et asylcenter under behandlingen af deres asylsag. Mandens far havde givet smykkerne til hustruen ved ægteskabets indgåelse for at sikre hende f.eks. ved skilsmisse eller mandens død. Udlændingemyndighederne ønskede udlæg i smykkerne til dækning af udgifterne til ægteparrets opholdsudgifter. Østre Landsret antog, at smykkerne ikke havde nogen affektionsværdi, og at de havde en sådan værdi, at de ikke var unddraget fra udlæg efter det almindelige transgbeneficium i retsplejelovens § 509. Der kunne derfor gøres udlæg i smykkerne for opholdsudgifterne.

I Vestre Landsrets dom, optrykt som U.2012.2169V, ønskede en bank at gøre udlæg i en ring, som skyldneren havde fået af sin tidligere ægtefælle. Ringen var en guldring med 5 brillanter, som var vurderet til at have en materialeværdi på 2.090 kr. og en genanskaffelsesværdi på 13.795 kr. Skyldneren gjorde gældende, at ringen havde stor personlig betydning for hende, idet hun havde fået den af sin daværende ægtefælle, ligesom den første sten i ringen var en gave fra den daværende ægtefælle, mens de næste to sten blev sat i ringen, da de fik børn, og den sidste var en gave fra den daværende ægtefælle efter en hård periode i deres liv. Fogedretten fandt, at ringen måtte anses for at have særlig personlig betydning for hende, uanset at hun nu ikke længere var gift med den daværende ægtefælle, ligesom det af forarbejderne til bestemmelsen fremgik, at en vielsesring som udgangspunkt ikke kan fratages skyldneren. Fogedretten fandt imidlertid, at ringen efter sin udformning og karakter, sammenholdt med en aftagende personlig betydning efter samlivets ophør, efter vurderingen anses at have en sådan værdi, at det ikke var rimeligt at holde den uden for fuldbyrdelsen af fordringshaverens krav.

Landsretten stadfæstede fogedrettens kendelse.

Tilsvarende gjorde sig gældende ved Østre Landsrets dom, optrykt som U.2014.3293Ø, hvor SKAT havde foretaget udlæg i en vielsesring tilhørende skyldneren. Ringen var vurderet til 8.000 kr. og hidrørte fra et ægteskab, som var blevet opløst ved skilsmisse to år tidligere.

Landsretten fandt, at affektionsværdien af ringen efter skilsmissen måtte anses for svækket i en sådan grad, at den ikke længere kunne undtages fra udlæg i medfør af retsplejelovens § 515, stk. 1.

Af ovennævnte praksis kan udledes, at medgiftsgaver i form af smykker ikke anses for at have en særlig personlig betydning, samt at der vil kunne ske beslaglæggelse af vielsesringe fra et tidligere ægteskab. Der

ses ikke at være praksis, hvor der foretages udlæg i en vielsesring fra et bestående ægteskab.

8.1.3 Visitation, ransagning og beslaglæggelse

Det følger af lovforslagets bemærkninger, at der allerede i dag foretages visitation og ransagning over for alle asylansøgere med henblik på at finde dokumenter eller genstande, der må antages at være af betydning for at fastslå den pågældende udlændings identitet eller tilknytning til andre lande. Det følger videre, at det er under denne visitation og ransagning, at politiet fremover tillige skal afdække, om den pågældende udlænding er i besiddelse af penge eller værdigenstande.

Af lovbemærkningerne fremgår videre, at Udlændingestyrelsen ved modtagelse af sagen fra politiet skal foretage en forhåndsberegning af, i hvilket omfang udlændingens midler vil kunne dække udgifterne til underhold mv.

Udlændingestyrelsen træffer endelig afgørelse om egenbetaling, når værdien af udlændingens beslaglagte genstande og/eller rede penge ikke længere overstiger udgiften, eller når betalingsforpligtelsen ophører.

Det fremgår af bemærkningerne, at reglerne retsplejelovens kapitel 72 og 73, finder anvendelse ved politiets visitation og ransagning af udlændingen, samt at retsplejelovens kapitel 74, finder anvendelse ved beslaglæggelse af aktiver. Det følger af bemærkningerne, at ransagning og beslaglæggelse som udgangspunkt forudsætter retskendelse, medmindre den pågældende giver samtykke til indgrebet.

Det fremgår dog videre af lovbemærkningerne, at der i praksis ofte vil være behov for, at indgrebet foretages uden indhentelse af forudgående retskendelse, idet indgrebets øjemed ville forspildes, hvis man skal afvente en retskendelse. Såfremt indgrebet foretages uden forudgående retskendelse, skal politiet vejlede udlændingen om adgangen til efterfølgende domstolsprøvelse samt forelægge afgørelsen for retten inden for 24 timer, såfremt udlændingen anmoder om det.

8.2 RETTEN TIL RESPEKT FOR PRIVATLIVET

Visitation og ransagning udgør et indgreb i retten til respekt for privatlivet. Beslaglæggelse af personlige ejendele med en særlig affektionsværdi må tillige anses for at kunne udgøre et indgreb i privatlivet. Genstande med en særlig religiøs betydning vil endvidere skulle vurderes både i lyset af retten til privatliv og religionsfriheden i EMRK artikel 9.

Retten til respekt for privatlivet følger af flere internationale menneskerettighedsinstrumenter, blandt andet FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder fra 1948 (artikel 12), FN's Konvention om Civile og Politiske Rettigheder fra 1966 (artikel 17) og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (artikel 8).

Af EMRK artikel 8 fremgår, at enhver har ret til respekt for privat og familielivet, sit hjem og sin korrespondance. Herefter må ingen blive udsat for vilkårlig eller ulovlig indblanding i sit privatliv. Retten til privatliv omfatter både en persons fysiske og psykiske integritet. Retten til privatliv er dog ikke en absolut rettighed og der kan gøres indgreb i denne rettighed, når det sker i henhold til lov og indgrebet forfølger et anerkendelsesværdigt formål samt er proportionalt, jf. EMRK artikel 8, stk. 2.

Ved kravet om, at indgrebet skal ske i henhold til lov, følger efter EMD's faste praksis, at indgrebet skal opfylde et kvalificeret legalitetskrav, der blandt andet skal sikre, at sådanne indgreb ikke foretages vilkårligt, jf. Gillan og Quinton mod Storbritannien, præmis 76-77.⁴⁰ Udover at opfylde det kvalificerede hjemmelskrav må indgreb som nævnt tillige forfølge et anerkendelsesværdigt formål samt opfylde kravet til proportionalitet. Det fremgår ikke af lovforslaget, hvilket anerkendelsesværdigt formål i EMRK artikel 8's forstand, lovforslaget forfølger, men det må antages at kunne begrundes i hensynet til Danmarks økonomiske velfærd.

I lovbemærkningerne er det som nævnt forudsat, at alle udlændinge, der søger asyl, vil blive udsat for visitation og ransagning med henblik på at kontrollere, om udlændingen er i besiddelse af midler, der kan anvendes til dækning af de i lovforslaget nævnte udgifter. Der foretages allerede i dag visitation og ransagning over for alle asylansøgere med henblik på at finde dokumenter eller genstande, der må antages at være af betydning for at fastslå den pågældende udlændings identitet eller tilknytning til andre lande. Der er således ikke tale om et yderligere indgreb, men om at det tillige afdækkes, om den pågældende er i besiddelse af penge eller genstande af økonomisk værdi.

Det følger af lovbemærkningerne, at retsplejelovens kapitel 72-74 vil finde anvendelse ved visitation, ransagning og eventuel beslaglæggelse. Retsplejelovens regler forudsætter ikke forudgående retskendelse ved legemsbesigtigelse (visitation), jf. retsplejeloven § 792 c, stk. 1, eller ved ransagning uden for hjemmet, når dette ikke sker i dokumenter mv., se

⁴⁰ EMD, Gillan og Quinton mod Storbritannien, dom af 12. januar 2010, appl.no: 4158/05.

retsplejeloven § 796, stk. 1. Imidlertid kræves som udgangspunkt forudgående retskendelse ved ransagning af dokumenter mv., se retsplejeloven § 796, stk. 2, jf. § 793, stk. 1, nr. 1, og ved beslaglæggelse, jf. retsplejeloven § 806, stk. 2. Såfremt øjemedet ville forspildes ved indhentelse af retskendelse, kan indgrebet foretages efter politiets afgørelse herom. I sådanne skal politiet vejlede udlændingen om muligheden for efterfølgende domstolsprøvelse og indbringe sagen for retten inden for 24 timer, hvis den pågældende anmoder herom.

Der vil således være let adgang til domstolsprøvelse af ransagning af dokumenter mv. og beslaglæggelse, mens visitationens lovlighed samt ransagning af bagage mv. vil kunne indbringes for retten i medfør af den almindelige grundlovssikrede domstolsadgang, jf. grundlovens § 63.

Det må endvidere antages, at der vil ske en intensiv prøvelse af, om beslaglæggelse kan foretages i lyset af beskyttelsesbestemmelserne i retsplejelovens §§ 509-516. Beskyttelsesbestemmelserne indeholder en afvejning af, om der kan ske beslaglæggelse ud fra blandt andet hensynet til genstandenes personlige affektionsværdi over for genstandenes økonomiske værdi. Det vil således blive foretaget en vis afvejning af beslaglæggelsens proportionalitet ved domstolsprøvelsen.

Henset til muligheden for domstolsprøvelse, særlig ved beslaglæggelse, synes lovforslaget ikke i sig selv at give anledning til vilkårlige eller uproportionale indgreb i retten til privatliv.

8.3 INDGREB I EJENDOMSRETTE

Ejendomsretten er beskyttet i både grundlovens § 73 og i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, tillægsprotokol 1, artikel 1. Ejendomsretten er endvidere omfattet af FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder (artikel 17).

Om retten til ejendom fremgår endvidere af Flygtningekonventionens artikel 13, at staterne med hensyn til erhvervelse af rørlig eller fast ejendom og andre rettigheder vedrørende sådan ejendom skal tilstå en flygtning den gunstigst mulige behandling og i alle tilfælde en behandling, der ikke er mindre gunstig end den, der under samme forhold indrømmes udlændinge i almindelighed. Efter sin ordlyd sikrer Flygtningekonventionens artikel 13 alene en formel ligestilling af flygtninge i sammenlignelige situationer.

I forhold til ejendomsrettens beskyttelse i grundlovens § 73, sondres mellem ekspropriation og erstatningsfri regulering af ejendomsrettens grænser. Grundloven beskytter alene mod ulovlig ekspropriation og stiller krav om erstatning i tilfælde af lovlig ekspropriation. Der er ikke

tale om ekspropriation ved beslaglæggelse af genstande med henblik på sikring af det offentliges krav på dækning af udgifter. Grundlovens § 73 finder derfor ikke anvendelse.

Af EMRK, tillægsprotokol 1, artikel 1, fremgår, at enhver er berettiget til uforstyrret nydelse af sin ejendom, jf. EMRK, tillægsprotokol 1, artikel 1, stk. 1, 1. led., og at ingen må berøves sin ejendom undtagen i samfundets interesse og i overensstemmelse med de ved lov og folkerettens almindelige principper fastsatte betingelser, jf. EMRK, tillægsprotokol 1, artikel 1, stk. 1, 2. led.

Det fremgår endvidere, at dette imidlertid ikke på nogen måde skal forhindre "statens ret til at håndhæve sådanne love, som den anser for nødvendige for at overvåge, at ejendomsretten udøves i overensstemmelse med almenhedens interesse, eller for at sikre betaling af skatter, andre afgifter og bøder", jf. EMRK, tillægsprotokol 1, artikel 1, stk. 2.

Det kan af EMD's praksis udledes, at ejendomsretten indeholder flere forskellige former for beskyttelse af ejendomsretten. Sondringen mellem "berøvelse af ejendom" og "kontrol med udøvelse af ejendom", er ikke skarp, men det følger af EMD's praksis, at beslaglæggelse almindeligvis anses som statens "udøvelse af kontrol med ejendom", jf. EMRK, tillægsprotokol 1, artikel 1, stk. 2. Dette må også antages at være tilfældet, selv om en senere tvangsrealisering af de beslaglagte genstande varigt "berøver" den pågældende ejerskabet over genstandene, jf. *Handyside mod Storbritannien*, præmis 63.⁴¹ Dog ses konfiskation af udbytte ved ulovligt fiskeri at have været behandlet som "berøvelse af ejendom" i EMRK, tillægsprotokol 1, artikel 1, 2. pkt., jf. *Lauridsen mod Danmark*.⁴²

Som det fremgår af EMRK, tillægsprotokol 1, artikel 1, stk. 2, kan staten "udøve kontrol med ejendom", når det sker ved lov, af hensyn til almenhedens interesse og er nødvendigt (proportionalt). Statens adgang til at kontrollere udøvelse af ejendomsretten er således ikke ubegrænset, og EMD påser i de konkrete sager, om staten har fundet en passende balance mellem hensynet til den enkeltes ejendomsret og statens interesse i at kontrollere privates udøvelse af denne. Der skal ifølge EMD være en passende proportional balance mellem de midler der tages i anvendelse og det forfulgte formål (There must be a

⁴¹ EMD, *Handyside mod Storbritannien*, dom af 7. december 1976, appl.no.: 5493/72.

⁴² EMD, *Lauridsen mod Danmark*, admissibilitets afgørelse af 29. juni 2000, appl.no.: 30486/96.

reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim pursued”), jf. *Immobiliare Saffi mod Italien*⁴³, præmis 49.

Staten overlades en bred skønsmargin både ved vurderingen af, hvilke lovgivningsmæssige midler der findes passende, og ved vurderingen af, om begrænsningerne i adgangen til at udøve kontrol over ejendom er i almenhedens interesse, jf. *Immobiliare Saffi mod Italien*, præmis 49. I velfærdspolitiske spørgsmål respekterer EMD lovgivningsmagtens afgørelse af, hvad der er i samfundets interesse, medmindre denne afgørelse er åbenlyst urimelig (manifestly without reasonable foundation), jf. *Immobiliare Saffi mod Italien*, præmis 49. Se også afsnit 4.5 om folkevalgtes særlige demokratiske legitimitet. Dog er der formentlig ikke helt samme vide skønsmargin ved vurderingen af nødvendighed og proportionalitet i forhold til myndighedernes konkrete indgreb (beslaglæggelse og tvangsrealisering).⁴⁴

Beslaglæggelse af asylansøgers aktiver med henblik på efterfølgende dækning af Udlændingestyrelsens udgifter til udlændingens og dennes families underhold mv. udgør et indgreb i ejendomsretten, og skal formentlig vurderes i forhold til statens adgang til at kontrollere udøvelse af ejendom, jf. EMRK, tillægsprotokol 1, artikel 1, stk. 2.

Der synes ikke at være praksis fra EMD, der vedrører lignende situationer. Størstedelen af sagerne, der har været forelagt Domstolen vedrørende beslaglæggelse og konfiskation, omhandler indgreb i relation til strafferetlig forfølgelse. I en sag vedrørende myndighedernes anvendelse af beslaglagte aktiver til dækning af udgifter på ejerens vegne, afviste Domstolen, at klageren havde været udsat for en urimelig stor byrde (individual and excessive burden), jf. *Thomas Charles Andrew mod Storbritannien*.⁴⁵ Sagen vedrørte beslaglagte penge i forbindelse med en skattestraffesag, hvor klagerens virksomhed blev sat under administration under sagens behandling. Klageren blev senere frifundet og kunne ikke kræve den del af det beslaglagte beløb tilbage, som var blevet anvendt til dækning af udgifterne til at holde virksomheden under ekstern administration. Afholdelsen af disse udgifter blev anset for en legitim kontrol med klagerens ejendom, og sagen blev afvist som ugrundet.

⁴³ EMD, *Immobilisare Saffi mod Italien*, dom af 28. juli 1999, appl.no.: 22774/93.

⁴⁴ Se Peer Lorenzen, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*, 2. bn., 3. udgave, 2011, s. 1275.

⁴⁵ EMD, *Thomas Charles Andrew mod Storbritannien*, admissibilitetsafgørelse af 26. september 2002, appl.no.: 49584/99.

Som anført ovenfor må det antages, at der vil ske en intensiv prøvelse af, om beslaglæggelse kan foretages i lyset af beskyttelsesbestemmelserne i retsplejelovens §§ 509-516. Beskyttelsesbestemmelserne indeholder en afvejning af, om der kan ske beslaglæggelse ud fra hensynet til udlændingens mulighed for at opretholde en beskeden levefod og genstandenes økonomiske værdi over for statens interesse i at få dækket udgifterne til udlændingens underhold m.v. Selv om der kan være tvivl om, hvorvidt politiet vil være i stand til at vurdere genstandes økonomiske værdi på stedet, er der en udvidet adgang til domstolsprøvelse i tilfælde, hvor politiet træffer afgørelse om beslaglæggelse uden forudgående retskendelse. Det vil således som nævnt blive foretaget en vis afvejning af beslaglæggelsens proportionalitet ved domstolsprøvelsen.

Endelig kan der opstå spørgsmål om et eventuelt tab i forbindelse med tvangsrealisering af asylansøgers aktiver, se eksempelvis om tvangsauktion med tab, Kanala mod Slovakiet.⁴⁶ Sælges aktivet ved politiets tvangsrealisation til en pris væsentligt under vurderingsprisen kan der opstå spørgsmål om, hvorvidt asylansøgeren har haft mulighed for at opnå den bedst mulige pris for sine genstande. Har asylansøgeren lidt et tab vil dette indgå i vurderingen af om indgrebet (tvangsrealisering) er proportionalt. Det må imidlertid antages, at de beslaglagte genstand kun i en begrænset periode vil kunne dække opholdsudgifter m.v., og at en højere indtægt ved realisering af aktivet derfor i mangt tilfælde ville være blevet afløst af en længere periode med egenbetaling.

Henset hertil og til statens vide skønsmargin i sager om kontrol med udøvelse af ejendomsretten synes lovforslaget ikke i sig selv at give anledning til uproportionale indgreb i ejendomsretten.

8.4 ANBEFALINGER

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det præciseres, hvilke aktiver – herunder i ud- eller hjemlandet – der vil skulle oplyses om ved underskrivelse af tro og loveerklæring.

9. NEDSÆTTELSE AF YDELSER

Lovforslaget indebærer, at størrelsen af grundydelsen, tillægsydelsen og forsørgertillægget, der udbetales til asylansøgere, nedsættes med 10 pct. i forhold til de takster, der ellers ville gælde for 2016.

⁴⁶ EMD, Kanala mod Slovakiet, dom af 10. juli 2007, appl.no.: 57239/00.

Det fremgår af bemærkningerne, at formålet med lovforslaget er at gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark, og at reduktionen i de kontante ydelser til asylansøgere dermed kan være medvirkende til, at færre udlændinge søger mod Danmark.

Efter Grundlovens § 75, stk. 2, er den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, berettiget til hjælp af det offentlige.

Retten til en passende levestandard og sociale ydelser er omfattet af forskellige menneskerettighedskonventioner, som Danmark har tilsluttet sig, herunder blandt andet FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder artikel 9 og 11, FN's Racediskriminationskonvention artikel 5(e)(IV) og FN's Børnekonvention artikel 26 og 27. Konventionerne indeholder endvidere forbud mod usaglig og uforholdsmæssig forskelsbehandling.

Højesteret har i to domme fastslået, at Grundlovens § 75, stk. 2, forpligter det offentlige til at sikre et eksistensminimum for personer omfattet af bestemmelsen, samt at de ved domstolene kan få efterprøvet, om kravet er opfyldt. Dommene er refererede i Ugeskrift for Retsvæsen 2006.770H og U2012.1761H.

Højesteret slog med dommen fra 2012 fast, at der findes en nedre grænse for offentlige ydelser, således at et "eksistensminimum" sikres, men at dette eksistensminimum lå under niveauet i den konkrete sag. Det er dog fortsat uvist, hvor Højesteret vil sætte grænsen for et eksistensminimum.

Højesteret slog tillige i 2012-dommen fast, at grundlovens krav på sikring af et eksistensminimum også gælder for udlændinge. Domstolene ses ikke at have taget stilling til, om sikringen af et eksistensminimum både kan opfyldes med pengeydelser og naturalieydelser, men dette anses i den forfatningsretlige litteratur for at være tilfældet.

Lovforslagets bemærkninger indeholder ikke en vurdering af betydningen af nedsættelsen af ydelserne i forhold til grundlovens krav på sikring af et eksistensminimum. Selv om Højesteret har fastslået, at grundlovens § 75, stk. 2, indeholder en individuel ret, der kan påberåbes af den enkelte udlænding, samt at domstolene foretager en prøvelse af, om ydelsesniveauet sikrer den enkelte et eksistensminimum, forventes domstolene, at være tilbageholdende med at anse en generel nedsættelse af ydelserne for at stride mod grundlovens krav på offentlig forsørgelse.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen over for Folketinget redegør nærmere for, hvordan udlændinge omfattet af de nye regler kan leve over et eksistensminimum.

10. ADGANG TIL INDKVARTERING UDEN FOR ASYLCENTRE

Med lovforslaget ophæves ordningen, hvorefter børnefamilier i udsendelsesposition under nærmere betingelser har mulighed for at flytte i særlig bolig i tilknytning til eller uden for asylcentrene.

Ordningen er efter regeringens opfattelse med til at gøre Danmark til et mere attraktivt land at søge asyl i. Regeringen finder det endvidere ikke rimeligt, at børnefamilier i udsendelsesposition, som ikke medvirker til udrejsen, kan flytte i særlige boliger, ligesom det efter regeringens opfattelse kan give falsk håb om en fremtid i Danmark.

Med lovforslaget foreslås udlændingelovens § 42 I derfor ændret, så det ikke længere vil være muligt for asylansøgere at flytte i selvstændig bolig i tilknytning til et asylcenter.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at der for børnefamilier, der i dag bor i tilknytning til eller uden for et asylcenter, indføres en overgangsordning, så de kan blive boende, så længe betingelserne opfyldes.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at der fortsat vil være mulighed for, at asylansøgere, som kan forsørge sig selv og sin familie, eller har mulighed for at indkvartere sig hos familie eller bekendte, fortsat skal have denne mulighed. Det skyldes ifølge lovforslagets bemærkninger det nuværende pres på den eksisterende kapacitet til indkvartering af asylansøgere.

Institut for Menneskerettigheder har tidligere anbefalet øget adgang for udlændinge i udsendelsesposition til at bo uden for asylcentrene, jf. Institut for Menneskerettigheders Udredning nr. 6 (2009) om afviste asylansøgere og andre udlændinge i udsendelsesposition.

Baggrunden for disse anbefalinger var, at udredningen viste, at opholdet i centrene samt opholdstidsbelastningen havde negative sundhedsmæssige konsekvenser for mange af de afviste asylansøgere, da asylcentrene er indrettet til midlertidig indkvartering og udgør særdeles beskedne rammer at leve under.

Instituttets fandt derfor, at en adgangen til bopæl, der nu foreslås ophævet, ville fremme disse personers rettigheder, jf. høringsvar af 11. januar 2013 til lov nr. 430 af 1. maj 2014.

Det er fortsat instituttets opfattelse, at lovforslaget vil føre til, at visse udviste børnefamilier og asylansøgere vil skulle leve under de mere beskedne rammer i centrene i en længere periode, hvilket vil kunne have negative sundhedsmæssige konsekvenser for disse. I relation til børnefamilierne bør det tages i betragtning, at børnene er særligt sårbare og er uden indflydelse på, hvorvidt forældrene samarbejder om udrejse.

10. KVOTEFLYGTNINGE

Lovforslaget indeholder forslag til ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har 14. oktober 2015 sendt et tidligere udkast til tilsvarende lovforslag i høring.

Instituttet for Menneskerettigheder henviser til instituttets høringsvar af 11. november 2015 for en nærmere gennemgang af det tidligere udkast.

Instituttet skal indledningsvist kvittere for, at regeringen på flere områder har ændret lovforslagets bemærkninger i lyset af instituttets høringsvar. Således indeholder lovforslagets bemærkninger en gennemgang af Danmarks internationale forpligtelser i henhold til Handicapkonventionen, ligesom lovforslagets bemærkninger også indeholder en gennemgang af de forhold, der med betydelig vægt vil indgå i vurderingen af den enkeltes integrationspotentiale, således at disse forhold ikke alene findes ved henvisning til lovbemærkningerne til en tidligere gældende lov. Endelig er der ved den nuværende udformning af lovforslagets bemærkninger ikke længere risiko for direkte diskrimination på baggrund af handicap.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at det er Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets vurdering, at de foreslåede ændringer i kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Der henvises i den forbindelse til det forhold, at Handicapkonventionen ikke anerkender en generel og ubetinget ret til genbosætning, ligesom det bemærkes, at Danmark med den såkaldte "Twenty or More"-ordning har reserveret ca. 30 pladser til personer med særlige behandlingskrævende sygdomme.

Instituttet skal hertil bemærke, at Handicapkonventionen rigtig nok ikke forpligter Danmark til at genbosætte flygtninge med handicap, men når Danmark rent faktisk vælger at genbosætte et vist antal flygtninge, så skal Danmarks internationale forpligtelser iagttages i forbindelse med fastlæggelsen af kriterierne og den efterfølgende administration af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtningene. Det betyder blandt andet, at kriterierne skal vurderes i forhold til Handicapkonventionens forbud mod diskrimination.

Som fremhævet i instituttets høringsvar af 11. november 2015 indeholder udkastet til ny § 8, stk. 4, 1. pkt., ikke i sig selv en ulovlig forskelsbehandling, idet bestemmelsen indeholder en undtagelse, "medmindre særlige grunde taler derimod", ligesom kriterierne efter bestemmelsens ordlyd ikke er udtømmende og relaterer sig til vurderingen af, om en udlænding har "mulighed for at slå rod i Danmark og få glæde af opholdstilladelsen".

Lovforslagets bemærkninger i forhold til kriterierne om sproglige forudsætninger, uddannelse og arbejdserfaring risikerer fortsat konkret at virke indirekte diskriminerende over for personer med handicap, som alt efter handicappet vil have svært ved eller slet ikke kunne opfylde kriterierne.

Ligeledes synes lovforslagets bemærkninger om, at det er nødvendigt at se bort fra årsagerne til, at et integrationspotentiale er fraværende hos nogle, at kunne udelukke, at der kan foretages rimelig tilpasning i forhold til personer med handicap, f.eks. i form af, at man i visse situationer kan se bort fra et eller flere af kriterierne.

Det er fortsat instituttets opfattelse, at lovforslagets bemærkninger herom bør blødes op, således at der gives mulighed for at kunne se bort fra visse kriterier, når hensynet til Danmarks internationale forpligtelser taler herfor.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det under udvalgsbehandlingen afklares, at der kan ses bort fra visse kriterier, når hensynet til Danmarks internationale forpligtelser taler herfor.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen

DIREKTØR

Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed



Vesterbrogade 10, 2.
1620 KV
wilpfdk@gmail.com
www.kvindefredsliga.dk

Uopfordret hørings svar

til lovforslag L 87 af 10.12.2015 om ændring af Udlændingeloven

(Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelse, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtningenes opholdstilladelse m.v.)

fra Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed

I forbindelse med høring af lovforslag L 87 vil Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed, Dansk Sektion af Women's International League for Peace and Freedom, gøre opmærksom på, at forslaget punkt 2 om udskydelse af retten til familiesammenføring for flygtninge med beskyttelsesstatus vil krænke FN's Sikkerhedsråds Resolution 1325 om Kvinder, Fred og Sikkerhed, som Danmark i øvrigt som første land i verden udarbejdede en handlingsplan for efter vedtagelsen i FN i år 2000.

I følge det fremsatte forslag vil de flygtninge, som får ophold efter Udlændingelovens nye § 7. 3 først få mulighed for at søge om familiesammenføring efter 3 års ophold i Danmark. Dette vil – hvilket praksis viser - hurtigt kunne komme til at betyde op til 4 - 5 års ophold, inden denne mulighed er en realitet, når sagsbehandlingstiden medregnes (i flg. Udlændingestyrelsen udmeldes pt. tid til første interview til nyankomne asylansøgere i november 2016, dvs. der er op til 11 måneders ventetid på første interview). Dette har bl.a. Institut for Menneskerettigheder allerede vurderet som værende i strid med retten til et familieliv.

Fra Kvindefredsligaens side ønsker vi yderligere at gøre opmærksom på Danmarks ansvar ifølge FN's Sikkerhedsråds Resolution 1325 om Kvinder, Fred og Sikkerhed.

Ifølge den officielle målsætning i den danske handlingsplan for resolution 1325 (Denmark's National Action Plan for Implementation of UN Security Resolution 1325 on Women, Peace and Security 2014 – 2019) har den danske indsats fokus på resultater, og Danmarks væsentligste tiltag i 2014 – 19 skal blandt andet være

- at sørge for, at kvinders og pigers specielle behov før, under og efter væbnede konflikter i højere grad anerkendes, og at alle internationale operationer og humanitære indsatser skal omfatte et klart kønsperspektiv. *Vi må gå ud fra, at dette – ud over at omfatte syriske kvinder i nærområderne - også gælder for enlige kvinder og børn, som søger asyl i Danmark?*

- at beskytte piger og kvinder mod vold, herunder kønsrelateret vold som voldtægt, tvangsægteskab og andre seksuelle overgreb.

Hvad angår ensomkommende kvindelige asylansøgere, herunder kvinder med børn samt uledsagede mindreårige, er det et faktum – ifølge statistik fra Udlændingestyrelsen – at den *midlertidige beskyttelsesstatus* i § 7. 3, især tildeles denne gruppe: I efteråret 2015 var 40 % af modtagerne af midlertidig beskyttelsesstatus ensomkommende kvinder og børn, uanset de kun udgør 18 % af den samlede ansøgergruppe, som fik asyl i samme periode (Kilde: Asyltilladelser, Udlændingestyrelsen).

Kvindens mulighed for at søge familiesammenføring med tilbageblevne mænd/børn er dermed endnu ringere/længere, da de med den midlertidige beskyttelsesstatus yderligere år for år skal igennem lange sagsbehandlingsforløb i håb om at få fornyet ophold for endnu ét år.

For de kvinder og børn, som i krigs- og konfliktzonerne (nærområderne) afventer deres mænds skæbne på flugt mod sikkerhed, har lovforslaget også frygtelige konsekvenser: Der er fra såvel humanitære hjælpeorganisationer som i medierne igen og igen fremlagt dokumentation for overgreb på både enlige kvinder og børn, her ikke mindst seksuelle overgreb og tvangsægteskaber.

Den fremsatte lovændring om de (min.) 3 års ventetid på at kunne søge familiesammenføring får som konsekvens, at såfremt det lykkes en mand, hvis familie endnu er i overhængende fare i nærområderne, at nå frem til at søge asyl i Danmark, vil der endnu være *mindst* 3 års ventetid for den sårbare tilbageblevne familie - 3 år med uvished og stor risiko for overgreb på såvel kvinderne som børnene.

Dette kan vi i Kvindefredsligaen kun læse som helt og aldeles i modstrid med de konkrete mål, som Danmark har fremlagt for det internationale samfund med sin seneste handlingsplan for Resolution 1325 om Kvinder, Fred og Sikkerhed.

København den 5. januar 2016

Med venlig hilsen
for Kvindernes Internationale Liga for Fred og Sikkerhed
Aase Albæk, Gerd Gottlieb, Ida Harsløf og Tove Krag
www.kvindefredsliga.dk

| UDLÆNDINGENÆVNET |

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet
Kontoret for familiesammenføring mv.
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Dato: 5. januar 2016
Sagsnr.: 15-850-00026
Sagsbeh.: Jasmina Jankovic

Den 11. december 2015 anmodede Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om at modtage Udlændingenævnets eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til Lov om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.).

I den anledning skal Udlændingenævnet bemærke følgende:

1. Side 2, nr. 26 og nr. 32

Det foreslås, at hjemmel for EU-borgere til at kunne søge om tidsubegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens almindelige regler indskrives i § 11, stk. 3, nr. 1, og i det kommende udlændingelovens § 11, stk. 5. Se nærmere herom under pkt. 7 nedenfor.

2. Side 8, første spalte, sidste linje

Der mangler en dato for indgåelse af den i sætningen nævnte aftale mellem ordene "den" og "mellem".

3. Side 10

Det foreslås, at der i første spalte, afsnit 2.1.2.1., første afsnit, første linje, tilføjes ", stk. 1, nr. 1," efter "§ 9".

Det foreslås, at der i første spalte, afsnit 2.1.2.1., andet afsnit, første linje, tilføjes ", stk. 1, nr. 2," efter "§ 9", og ordet "endvidere" bør udgå.

Det foreslås, at der i anden spalte efter nr. 4) og nr. 5) indskrives henvisning til udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 3, og sætningen "Udlændingelovens § 9 regulerer ikke spørgsmålet om familiesammenføring i andre situationer end de nævnte." på den baggrund bør slettes.

Det foreslås, at der i anden spalte, andet afsnit, tilføjes ordet ”supplerende” mellem ordene ”række” og ”betingelser”.

Det foreslås, at det i anden spalte, næstsidste afsnit, uddybes, hvilke ”dispensationsmuligheder” der kan være tale om.

4. Side 10, anden spalte, hele sidste afsnit

Udlændingenævnet foreslår, at afsnittet formuleres på følgende måde:

”Ansøgninger om familiesammenføring til familiemedlemmer, der ikke opfylder betingelserne i udlændingelovens § 9, vil således som udgangspunkt skulle behandles efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.”

Ved den ændrede formulering markeres det, at manglende opfyldelse af kravene i udlændingelovens § 9 vil føre til behandling af sagen efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, idet begrebet ”familiemedlemmer” er et vidt begreb, der omhandler ikke alene personer som vil kunne meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, men også personer som ikke er omfattet heraf.

5. Side 12

I første spalte, tredje hele afsnit, vil det efter Udlændingenævnets opfattelse være hensigtsmæssigt at præcisere, hvilken bestemmelse der i stedet skal anvendes, ”hvis udlændingen ikke ønsker, at ansøgningen behandles efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1”.

6. Side 15, anden spalte, andet hele afsnit,

Det fremgår heraf, at ”Opholdskravet skal være opfyldt på tidspunktet for indgivelse af ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse”. Dette ses ikke anført andre steder i lovforslaget. Det fremstår på den baggrund uklart, hvorvidt en klagemyndighed på den baggrund er afskåret fra at anvende nova under en klagesags behandling, dvs. hvordan klageinstansen bør forholde sig til de tilfælde, hvor klageren under klagesagen opfylder opholdskravet. Se derudover pkt. 18 nedenfor.

7. Side 16, første spalte, andet hele afsnit, sidste punktum

Efter Udlændingenævnets opfattelse kan EU-borgere efter de gældende regler ikke søge om tidsubegrænset opholdstilladelse efter de almindelige regler i udlændingeloven, da det alene er udlændinge, der har haft opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p, der kan søge om tidsubegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens almindelige regler. Derfor bør adgangen for EU-borgere skrives ind i selve bestemmelsen i

udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 1, således at EU-borgere har udtrykkelig lovhjemmel hertil, jf. pkt. 1 ovenfor.

Udlændingenævnet skal endvidere gøre opmærksom på, at det bør overvejes, hvorvidt en ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse fra en EU-borger bør være gebyrpålagt, da vedkommende i så fald vil søge om tidsubegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens almindelige regler og ikke efter EU-reglerne.

8. Side 19, anden spalte, sidste hele afsnit, cfr. side 22, første spalte, tredje hele afsnit

Det fremgår bl.a. af bemærkningerne til pkt. 3.6, side 19, at hvis en udlænding som følge af FN's Handicapkonvention ikke kan opfylde to ud af fire af de supplerende integrationsrelevante betingelser for at få tidsubegrænset opholdstilladelse, anses begge betingelser for opfyldt, og udlændingen skal således ikke opfylde de øvrige supplerende betingelser for at få tidsubegrænset opholdstilladelse.

Det fremgår samtidig af pkt. 3.6.5, side 21 f, at der foreslås indført en særregel for udlændinge, der har nået folkepensionsalderen eller har fået tildelt førtidspension i forhold til de supplerende betingelser for at få tidsubegrænset opholdstilladelse. Det foreslås således, at det supplerende krav om beskæftigelse, jf. § 11, stk. 4, nr. 2, og det supplerende krav om en årlig skattepligtig indkomst på gennemsnitligt 270.000 kr., jf. § 11, stk. 4, nr. 3, ikke skal stilles over for udlændinge, som har nået folkepensionsalderen eller har fået tildelt førtidspension. f.eks. førtidspensionister, men at disse i stedet skal opfylde en af de øvrige to betingelser i udlændingelovens § 11, stk. 4, nr. 1 eller 4 (medborgerskabsprøve eller danskprøvekraft).

Udlændingenævnet skal i den forbindelse bemærke, at det må antages, at hovedparten af de udlændinge, der tildeles førtidspension af kommunerne, også vil kunne anses for omfattet af FN's Handicapkonvention, idet konventionen omfatter personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse.

Efter Udlændingenævnets umiddelbare vurdering vil de foreslåede ændringer, jf. bemærkningerne på side 19 sammenholdt med den foreslåede særregel, således reelt indebærer, at udlændinge, der har fået tildelt førtidspension grundet et handicap, vil skulle anses for at opfylde de supplerende betingelser for at få tidsubegrænset opholdstilladelse, uden også at skulle opfylde en af betingelserne i enten udlændingelovens § 11, stk. 4, nr. 1 eller nr. 4, jf. udlændingelovens § 11, stk. 6, som affattet i lovforslaget.

Udlændingenævnet henviser herved til, at en udlænding, der grundet sit handicap må anses for ikke at kunne opfylde f.eks. § 11, stk. 4, nr. 2 og 3, men som ikke er tildelt førtidspension, vil grundet sit handicap skulle anses for at opfylde de supplerende betingelser for at få tidsubegrænset opholdstilladelse og vil derfor ikke skulle opfylde nogen af de øvrige supplerende betingelser.

Hvis udlændingen derimod er tildelt førtidspension grundet sit handicap, vil udlændingen umiddelbart efter ordlyden af udlændingelovens § 11, stk. 4, som affattet i lovforslaget, også skulle opfylde en af de øvrige supplerende betingelser i udlændingelovens § 11, stk. 4, nr. 1 eller 4, for at få tidsubegrænset opholdstilladelse – uanset at førtidspensionister generelt fritages for at skulle opfylde de supplerende betingelser i udlændingelovens § 11, stk. 4, nr. 2 og 3, hvilket må antages at udgøre forskelsbehandling.

9. Side 28, anden spalte nederst

Det fremgår af punkt 5.4 om forslag til ensartet administration ved forkert eller manglende indbetaling af gebyr, at en udlænding, der har indbetalt op til 200 kr. (2015-niveau) for lidt i gebyr, ikke på dette grundlag vil få afvist sin ansøgning *eller sin klage*. Endvidere fremgår det (lovforslagets side 29. 1. spalte øverst), at en udlænding, der har betalt over 200 kr. (2015-niveau) for lidt i gebyr, vil få afvist sin ansøgning *eller klage* (Udlændingenævnets fremhævelser). Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 19.

Udlændingenævnet henleder opmærksomheden på, at dette efter Udlændingenævnets opfattelse er en faktisk forkert gengivelse af den aktuelle retstilstand. Muligheden for at give en frist for at indbetale 200 kr. (2015-niveua) blev indført ved § 1, nr. 29, i lovforslag nr. L 61 fremsat den 12. november 2014, hvorved der blev indsat en ny § 9 h, stk. 8. Det fremgår udtrykkelig af ordlyden af bestemmelsen, at "*Ansøgningen* afvises, hvis betingelsen i stk. 2 og 3 ikke er opfyldt, medmindre den udestående gebyrindbetaling udgør højst 200 kr." (Udlændingenævnets fremhævelse). Formålet med ændringen var at øge fleksibiliteten ved forkert indbetalt gebyr, jf. de generelle bemærkninger til bestemmelsen, jf. punkt 5.2. Det fremgår heraf, at Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (nu Styrelsen for International Rekruttering og Integration) fremadrettet vil kunne afvise ansøgninger om opholdstilladelse og forlængelser af opholdstilladelse, hvis udlændingen har betalt op til 200 kr. for lidt i gebyr. Der er ingen henvisning til, at det tilsvarende gælder for indgivelse af klage over afslag på opholdstilladelse eller afslag på forlængelse af opholdstilladelse. Der er heller ikke i de specifikke bemærkninger til § 1, nr. 29, henvist til, at der i forbindelse med indgivelse af en klage fremadrettet skal være en mere fleksibel adgang til at efterbetale et for lavt gebyr. Udlændingenævnet kan oplyse, at Udlændingenævnet ikke hidtil har givet frist i forhold til klagere for en eventuel senere indbeta-

ling af et for lavt indbetalt gebyr i forbindelse med indgivelse af en klage til Udlændingenævnet.

I de specifikke bemærkninger til § 1, nr. 19, er der alene en gennemgang af, hvad Udlændingestyrelsen skal foretage sig i forhold til afvisning på grund af for sent eller størrelsesmæssigt utilstrækkeligt indbetalt gebyr. Udlændingenævnets håndtering af for lidt indbetalt gebyr i forbindelse med en klage er ikke specifikt nævnt her.

Udlændingenævnet finder ikke umiddelbart belæg for, at en tilsvarende regel i udlændingelovens § 9 h, stk. 8, om mulighed for at efterbetale et for lille betalt gebyr indføres, for så vidt angår klageadgangen til Udlændingenævnet. I den forbindelse henvises til, at satsen på 200 kr. i et klagegebyr på 805 kr. (2015-niveau) i forhold til ansøgningsgebyret udgør et forholdsvis stort beløb.

Udlændingenævnet ser derimod gerne, at der indføres hjemmel til at undlade at tilbagebetale et bagatelmæssigt mindre beløb, dersom klageren i forbindelse med klagen har indbetalt for meget i gebyr til Udlændingenævnet.

Udlændingenævnet tilbagebetaler altid for meget betalt gebyr, også selvom der er tale om mindre beløb. Der er eksempler i praksis på, at der et tilbagetalt helt ned til f.eks. beløb i størrelsesordenen 0,62 kr. Dette skyldes, at der efter Udlændingenævnets opfattelse ikke i den nuværende lovgivning er hjemmel til at undlade tilbagebetaling. Når der skal ske tilbagebetaling af for meget betalt gebyr, skal der træffes en afgørelse herom, idet klageren skal gøres bekendt hermed. Udlændingenævnets sekretariat foretager som altovervejende hovedregel dette i forbindelse med den indledende behandling af klagen. Dertil kommer, at selve transaktionen for tilbagebetalingen koster et gebyr. Det vil sige, at der er en del administration forbundet med tilbagebetalingen, hvilket Udlændingenævnet finder er en u hensigtsmæssig brug af Udlændingenævnets ressourcer. Opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at gebyradministrationen i forhold til klageinstansen ikke er omkostningsdækkende, modsat første instans, jf. også de generelle bemærkninger til pkt. 5.2. og punkt 2.4 i lovforslag nr. L 66 fremsat den 17. november 2010 om lov om ændring af udlændingeloven (gebyr for indgivelse af ansøgninger og klager på familiesammenførings-, studie- og erhvervsområdet).

Udlændingenævnet skal derfor foreslå, at der i udlændingelovens § 9 h som noget nyt indføres en bagatelgrænse for tilbagebetaling f. eks. svarende til det beløb, som det ca. koster i gebyr at tilbagebetale det beløb, som klageren har betalt for meget.

10. Side 29, første spalte, næstsidste afsnit, sidste punktum

Det fremgår heraf, at "en ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse fra en udlænding, der har opholdstilladelse som flygtning, vil blive behandlet som en ansøgning om forlængelse af opholdstilladelse, hvis gebyret ikke er betalt". Det foreslås, at det uddybes, hvordan udlændingemyndighederne skal forholde sig til en ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, når gebyret ikke er betalt, i sager hvor der samtidig er meget lang tid til, at den aktuelle tidsbegrænsede opholdstilladelse udløber.

Anden spalte, tredjesidste afsnit,

Det vil under henvisning til fremtidig administration af reglen være hensigtsmæssigt, at begrebet "et vist og regelmæssigt omfang" som nævnt i afsnittets femte linje uddybes. Det bør overvejes, at der i slutningen af afsnittet tilføjes en beskrivelse af den aktuelle praksis om, hvornår børn anses for at have opnået selvstændig tilknytning til Danmark, og om dette i sig selv kan være udslagsgivende i forhold til meddelelse af opholdstilladelse her i landet.

11. Side 30, første spalte, fjerde afsnit

Det fremgår heraf, at "hvor det under realitetsbehandlingen af sagen viser sig, at Danmarks internationale forpligtelser tilsiger, at ansøgningen skulle have været tilladt indgivet uden betaling af gebyr", skal gebyret tilbagebetales. Det foreslås, at det i afsnittet præciseres, i hvilke situationer dette kan forekomme.

12. Side 30, første spalte, sjette afsnit

Det fremgår heraf, at "gebyret for at indgive ansøgning vil også skulle tilbagebetales...". Udlændingenævnet antager, at ordet "ansøgning" rettelig skal være "klage", da afsnittet vedrøre klagesagsbehandling i Udlændingenævnet.

13. Side 41, første spalte, andet afsnit

Det foreslås, at der efter det andet afsnit indsættes et nyt afsnit, hvoraf det bør fremgå, at der også vil påløbe omkostninger for Udlændingenævnet til administration af væsentligt flere gebyrer i forbindelse med behandling af klagesager. Det bemærkes, at der bør indregnes personalemæssige ressourcer til Udlændingenævnet til den omfattende ekstra administration af de mange flere gebyrer, der fremover vil skulle administreres.

Udlændingenævnet kan i den anledning henvise til, at alene sager om tidsubegrænset opholdstilladelse omfattede henholdsvis 19,6 % og 20,4 % af samtlige sager behandlet i Udlændingenævnet i 2013 og 2014, og at f.eks. erhvervsager m.v., som i forvejen er gebyr-

pålagte, udgjorde henholdsvis 31,8 % og 34,3 % i 2013 og 2014 af samtlige sager behandlet i Udlændingenævnet.

Dette er en meget stor del af Udlændingenævnets virksomhed, og det kræver ekstra ressourcer at håndtere administrationen af gebyrer i alle disse sager, idet der – udover selve gebyrhåndteringen – også skal bruges tid på tilbagebetalingsafgørelser og anmodning om indbetaling af manglende gebyr eller restbeløbet af for lidt indbetalt gebyr.

14. Side 42, anden spalte

Udlændingenævnet bør tilføjes i listen over hørte myndigheder m.v.

I skemaet bør det i forlængelse af det under punkt 13 ovenfor anførte indskrives, at der vil være ekstraomkostninger forbundet med den væsentlige forøgelse i antallet af klagesager, hvor der skal administreres gebyr i Udlændingenævnet.

15. Side 46, "Til nr. 15"

Det foreslås, at der i anden spalte efter det første afsnit indskrives et nyt afsnit om Udlændingenævnets forslag om en bagatelgrænse for tilbagebetaling af for meget indbetalt gebyr. Se herom pkt. 9 ovenfor.

16. Side 47

For så vidt angår første spalte, første afsnit, skal Udlændingenævnet henvise til Udlændingenævnets bemærkninger til side 29, første spalte, næstsidste afsnit, sidste punktum, jf. pkt. 10 ovenfor.

17. Side 49

Udlændingenævnet skal henvise til, at der synes at være uoverensstemmelse mellem femte afsnit i første spalte – hvor der står, at "klagen anses for indgivet den dato, hvor klagen modtages af **udlændingemyndighederne**" – og femte afsnit i anden spalte – hvor der står, at "ansøgningen om genoptagelse anses for indgivet den dato, hvor ansøgningen modtages af **Udlændingenævnet**", i forhold til modtagelse af henholdsvis en klage og en anmodning om genoptagelse. Det er Udlændingenævnets opfattelse, at der ikke bør være forskel på skæringstidspunktet i disse to situationer, og at det derfor bør vælges, om skæringstidspunktet skal være udlændingemyndighedernes modtagelse af klagen/genoptagelsesansøgningen, eller om det skal være Udlændingenævnets modtagelse af klagen/genoptagelsesansøgningen. Det er endvidere Udlændingenævnets opfattelse, at udlændingemyndighedernes modtagelse af klagen, skal være skæringstidspunktet, da Udlændingenævnet i praksis i dag anser en klage/en genoptagelsesansøgning for indgivet,

når den er modtaget af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, Udlændingestyrelsen eller Styrelsen for International Rekruttering og Integration, selv om klagen/genoptagelsesansøgningen først senere kommer frem til Udlændingenævnet.

For så vidt angår første spalte, næstsidste afsnit, foreslås det, at der i afsnittet gøres opmærksom på, at de klager, der er nævnt i dette afsnit ("rene" sagsbehandlingsklager), behandles af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

18. Side 53

I første spalte, tredje hele afsnit – hvor der står, at "6-årsperioden, i visse tilfælde 4-årsperioden, skal regnes fra tidspunktet for udlændingens tilmelding til folkeregisteret eller, hvis ansøgningen om opholdstilladelse er indgivet her i landet, fra tidspunktet for ansøgningens indgivelse eller fra tidspunktet, hvor betingelserne for opholdstilladelse er opfyldt, hvis dette tidspunkt ligger efter ansøgningstidspunktet" – synes der at være en diskrepans i forhold til side 15, anden spalte, første hele afsnit, hvor der står, at "opholdskravet skal være opfyldt på tidspunktet for indgivelse af ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse". Se nærmere herom pkt. 6 ovenfor.

19. Side 60

I første spalte, sidste afsnit, skal ordet "kriminalitet" rettelig være "ulovligt arbejde".

Med venlig hilsen

Michael Kistrup

Dato: 22. december 2015
J.nr.: 15/261183-001
Sagsbehandler: 957ibl

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har ved brev af 10. december 2015 anmodet Flygtningenævnet om eventuelle bemærkninger til lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtnings opholdstilladelse m.v.).

Lovforslaget med tilhørende bemærkninger har været drøftet på møder i Flygtningenævnets formandskab og koordinationsudvalg den 16. og 17. december 2015.

I den anledning skal Flygtningenævnet meddele, at nævnet har noteret sig, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 4, fortsat skal administreres i overensstemmelse med Flygtningekonventionens regler om ophør af flygtningestatus og Danmarks internationale forpligtelser i øvrigt.

Nævnet har ikke herudover bemærkninger til lovforslaget.

P.N.V


Bloch Andersen

Til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

DANSK FLYGTNINGEHJÆLP
Borgergade 10, 3.sal
DK-1300 København K
Tlf: 3373 5000
www.flygtning.dk

22.12.2015

Hørings svar vedrørende lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven

Regeringen har den 10. december 2015 fremsat lovforslag nr. L 87 om ændring af udlændingeloven med høringsfrist den 6. januar 2016.

Dansk Flygtningehjælp er glad for at få lejlighed til at kommentere på lovforslaget, men skal beklage, at lovforslaget ikke har været i høring inden fremsættelsen i Folketinget og dermed mulighed for at anvende afgivne hørings svar ved udformningen af det endelige lovforslag.

Der er tale om et ganske omfattende lovforslag med en række forskellige elementer. Dansk Flygtningehjælps bemærkninger vil fokusere på de foreslåede ændringer i retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelse og de foreslåede ændringer i reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse. Herudover har Dansk Flygtningehjælp bemærkninger til skærpelsen af reglerne om inddragelse af flygtnings opholdstilladelse, afskaffelsen af asylansøgers adgang til indkvartering i selvstændige boliger uden for asylcentre og de foreslåede ikrafttrædelsesbestemmelser. Endelig har vi enkelte bemærkninger til de påtænkte ændringer i varigheden af meddelte opholdstilladelser til flygtninge og fjernelsen af den økonomiske støtte til rejseudgifterne for familiesammenførte til flygtninge, jf. omtalen heraf i lov bemærkningerne.

Med hensyn til de foreslåede ændringer i kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge henvises til Dansk Flygtningehjælps tidligere hørings svar den 15. november 2015.

Dansk Flygtningehjælp er overordnet stærkt betænkelig ved den foreslåede begrænsning i retten til familieliv for flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus. Efter vores vurdering harmonerer forslaget ikke med internationale konventioner om retten til familieliv, og en gennemførelse vil herudover have store negative konsekvenser for de berørte familiers integrationsproces. Dansk Flygtningehjælp er yderligere kri-

tisk over de foreslåede skærpede betingelser for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, som efter vores opfattelse vil ramme flygtningegruppen urimeligt hårdt. Flygtninge befinder sig i en særlig situation. De er blevet tvunget til at forlade hjemlandet og har et særligt behov for den tryghed og sikkerhed, der følger med en permanent opholdstilladelse.

1. Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus

De følgende bemærkninger er opdelt i bemærkninger om forholdet til internationale konventioner og bemærkninger omkring konsekvenser for integrationen.

1.1 Forholdet til internationale konventioner

Der er i den foreslåede lovgivning lagt op til, at flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus fremover skal vente tre år på at kunne søge om familiesammenføring fremfor et år, som det er tilfældet nu.

I bemærkningerne til lovforslaget kan man vedrørende udlændingelovens § 7, stk. 3 læse, at den midlertidige beskyttelsesstatus gives til asylansøgere, "der ved en tilbagevenden til sit hjemland risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf på baggrund af en særlig alvorlig situation i hjemlandet præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile.«

Dansk Flygtningehjælp skal indledningsvist nævne, at vi finder det ubegrundet, at generelle risici i form af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile i sig selv skulle gøre beskyttelsesbehovet generelt mere midlertidigt, jf. § 7, stk. 3, ikke mindst i lyset af, at konflikten i Syrien ikke forekommer at have nogen nært forestående afslutning. På det helt afgørende punkt, nemlig behovet for beskyttelse mod behandling i strid med grundlæggende menneskerettigheder, særligt EMRK art. 3, er de to kategorier i udlændingelovens § 7, stk. 2 og stk. 3 tværtimod helt sammenlignelige.

Hvis en person har opnået asyl i Danmark efter udlændingelovens § 7, stk. 1, stk. 2 eller stk. 3, har de danske myndigheder vurderet, at denne person ikke kan opholde sig i sit hjemland. Såfremt denne persons familie fortsat opholder sig i hjemlandet er det derfor Danmark, der er eneste mulige opholdsland hvor familielivet kan opretholdes eller genetableres. De pågældende har dermed et retskrav på familiesammenføring.

Da der endnu ikke foreligger nogen afgørelser vedrørende ansøgninger om familiesammenføring efter udlændingelovens § 9, stk. 1 til personer, som har fået forlænget den midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3, går Dansk Flygtningehjælp ud fra, at tilladelse til familiesammenføring vil blive givet, når referencen får sin opholdstilladelse forlænget.

Dansk Flygtningehjælps bekymring går derfor alene på det tidsmæssige aspekt i forhold til, hvornår man kan forvente at kunne opnå familiesammenføring, når der i lovgivningen er lagt op til, at en familie skal vente tre år på overhovedet at kunne ansøge om familiesammenføring, hvortil skal tillægges sagsbehandlingstid, som i perioder kan være ganske lang, før familielivet kan genoptages.

Dansk Flygtningehjælp er af den opfattelse, at en treårig venteperiode reelt er en hindring for genetablering af familielivet i EMRK artikel 8's forstand og dermed en overtrædelse af bestemmelsen.

Dansk Flygtningehjælp finder endvidere, at de foreslåede regler om yderligere begrænset adgang til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelse som udgangspunkt er i strid med diskriminationsforbuddet i EMRK art. 14 sammenholdt med art. 8 for så vidt angår adgang til familiesammenføring for henholdsvis personer med asyl efter udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2 og personer med asyl efter udlændingelovens § 7, stk. 3.

Dansk Flygtningehjælp mener, at det er en skærpende omstændighed, at der er tale om familier, som efter al sandsynlighed ville have fået asyl i Danmark, såfremt det var lykkedes hele familien at søge spontant asyl i Danmark.

EMRK artikel 8

Praksis fra Den europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) viser, at domstolen tillægger det betydeligt vægt, at den flygtede person er uden skyld i afbrydelsen af familielivet, der netop skyldes flugt fra forfølgelse eller andre alvorlige overgreb, og at der ikke er muligheder for at udøve familielivet andre steder. Netop disse omstændigheder er med til, at staterne ifølge EMD er underlagt en særlig forpligtelse til at etablere hurtige, fleksible og effektive procedurer, der kan sikre retten til familieliv efter artikel 8.

EMD har således i dommene *Mugenzi v. France* (no. 52701/09), *Tanda-Muzinga v. France* (no. 2260/10) og *Senigo Longue m.fl. v. Frank-*

rig (no.52701/09), erklæret den franske langsommelige procedure for familiesammenføring i strid med retten til familieliv efter artikel 8.

Domstolen fastslog, at familiens enhed er en grundlæggende ret for flygtninge, og at familiesammenføring er fundamentalt for flygtnings mulighed for at genoptage et normalt liv. Videre bemærkede Domstolen, at flygtninge tilhører en sårbar gruppe, og at flygtninge har et større behov for adgang til familiesammenføring end andre udlændinge.

Sagerne drejede sig om retten for flygtninge til familiesammenføring med deres børn. Domstolen kritiserede bl.a. de franske udlændingemyndigheders langvarige sagsbehandlingstid i forhold til at træffe endelig afgørelse i familiesammenføringssagerne på baggrund af hvilket Domstolen konkluderede, at Frankrig ikke havde ramt en fair balance mellem ansøgernes interesse og statens egen interesse i at kontrollere immigration.

Domstolen understregede i den forbindelse, at de individuelle omstændigheder i en sag altid skal tillægges betydning i myndighedernes sagsbehandling af familiesammenføringssager, herunder hensynet til eventuelle børn.

Herværende foreslåede lovændring synes heller ikke at have ramt en fair balance, som forudsat i artikel 8, stk. 2 vedrørende muligheden for begrænsninger i staters forpligtelser efter artiklen, i det de foreslåede bestemmelser netop omhandler familiesammenføring til flygtninge, hvor der som tidligere nævnt skal etableres hurtige, fleksible og effektive procedurer for at tilgodese ansøgers interesser overfor statens interesser.

Af bemærkningerne til lovforslaget nævnes det da også, at "der er en vis risiko for, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i forbindelse med prøvelse af en konkret sag vil kunne nå frem til, at det ikke efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 er muligt generelt at stille krav om 3 års ophold som betingelse for familiesammenføring for udlændinge, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3."

Dansk Flygtningehjælp noterer sig desuden, at der i herværende lovforslag – udover udskydelsen af adgangen til at søge familiesammenføring – i bemærkningerne er anført, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vil ændre udlændingebekendtgørelsen, således at rejsepåtegninger fra Udlændingestyrelsen til herboende flygtninge fremover skal kunne vedrøre andre lande end udlændingens hjemland.

Ifølge den proportionalitetsafvejning man må foretage af statens interesse i at kontrollere indvandringen overfor det enkelte individs rettigheder efter artikel 8 indgår netop som moment, om der er noget til hinder for, at den herboende person rejser til det land, hvor udlændingen opholder sig.

Den foreslåede ændring i udlændingebekendtgørelsen vil efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse gøre det endnu vanskeligere at opretholde familielivet for de familier, der er blevet adskilt som følge af flugten, og hvor en ægtefælle og/eller børn befinder sig i et naboland til en herboende flygtnings hjemland.

EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 8

Det fremgår af EMRK artikel 14 at: "nydelsen af de i denne Konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold (other status)."

EMD afgørelsen *Hode and Abdi v. the United Kingdom* (no. 22341/09) omhandlede retten til familiesammenføring mellem en i England bosiddende flygtning og hans hustru. Ansøgerne havde giftet sig med hinanden efter Mr. Hodes flugt og fik afslag på familiesammenføring og visum til England under henvisning til, at parret ikke var gift inden Mr. Hodes flugt, og at der derfor ikke eksisterede et beskyttelsesværdigt familieliv på dette tidspunkt, samt at Mr. Hode ikke var fast bosiddende i England, da han kun havde fået en midlertidig (5 års) opholdstilladelse som flygtning.

EMD fandt at der var sket en krænkelse af artikel 14 sammenholdt med artikel 8 i forhold til ægteparrets afslag på familiesammenføring og visum for så vidt det var sket med henvisning til, at Mr. Hodi kun havde midlertidig opholdstilladelse, da flygtninge med permanent ophold kunne blive familiesammenført med deres ægtefæller uanset, om de var blevet gift før eller efter deres flugt til Storbritannien.

EMD accepterede ikke, at nogle flygtninge kunne blive familiesammenført med det samme, mens andre måtte vente fem år, medmindre tungvejende samfundsinteresser objektivt kunne begrunde forskelsbehandlingen.

Dommen fastslog, at "andet forhold" (*other status*) skal forstås bredt og ikke er begrænset til at betyde grundlæggende, iboende personlige kendetegn (*is not limited to different treatment based on characteristics*

which are personal in the sense that they are innate or inherent.)

Domstolen henviste til Bah v. United Kingdom (no. 56328/07) som fastslog, at selvom typen af opholdsgrundlag er et lovgivningsmæssigt forhold snarere end et personligt kendetegn udelukker det ikke, at typen af opholdsgrundlag falder under definitionen af "andet forhold" i artikel 14.

Dansk Flygtningehjælp konkluderer på baggrund af ovenstående dom, at det ikke er foreneligt med konventionen at skelne mellem flygtnings juridiske status i forhold til adgangen til at søge og opnå familiesammenføring. De foreslåede ændringer er derfor efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse i strid med konventionens bestemmelser om forbud mod diskrimination sammenholdt med retten til familieliv.

Dansk Flygtningehjælp mener ikke, at der er proportionalitet i mellem udskydelsen af retten til familiesammenføring og dermed krænkelsen af retten til familieliv overfor statens interesse i at kontrollere indvandringen.

Børnekonventionen

Af Børnekonventionens artikel 3, stk. 1 fremgår: *"I alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal barnets tarv komme i første række."*

Ifølge Børnekonventionens artikel 9, stk. 1 og 10, stk. 1 skal Danmark sikre, at et barn ikke adskilles fra sine forældre mod dets vilje og at ansøgninger fra et barn eller dennes forældre om indrejse i eller udrejse fra en deltagende stat med henblik på familiesammenføring behandles på en positiv, human og hurtig måde.

Da herværende lovforslag lægger op til en bevidst adskillelse af mindst den ene forælder fra børn i hjemlandet, ses lovforslaget ikke at harmonere med Børnekonventionen.

Af bemærkningerne til lovforslaget ses der ikke – udover at nævne indholdet af bestemmelserne – at være taget stilling til ovennævnte artikler.

Adgang til familiesammenføring efter udlændingelovens § 9c, stk. 1

Både i den nuværende og den foreslåede lovgivning er der indsat en bestemmelse, der åbner op for muligheden af at søge om familiesammenføring indenfor det første år - i fremtiden tre år - efter udlændingelovens § 9c, stk. 1 om "ganske særlige grunde".

Dansk Flygtningehjælp har kendskab til en del sager, hvor personer med beskyttelsesstatus efter § 7, stk. 3 har søgt om familiesammenføring efter udlændingelovens § 9c, stk. 1.

I de sager hvor der er blevet givet tilladelse til familiesammenføring, har Udlændingestyrelsen over for Dansk Flygtningehjælp oplyst, at der har været et element af alvorlig sygdom eller handicap hos familiemedlemmerne, som er de eksempler, der er opregnet i bemærkningerne til loven. Der ses ikke at være givet tilladelse til familiesammenføring af andre selvstændige grunde.

Udlændingenævnet har den 25. november 2015 for første gang truffet afgørelse i en sag, hvor den herboende reference har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3. Udlændingenævnet skulle bl.a. i sagen tage stilling til, om den herboende reference havde adgang til familiesammenføring efter udlændingelovens § 9c, stk. 1 med sin ægtefælle, sit voksne barn og sit mindreårige barn inden udløbet af det første år.

Udlændingenævnet fandt, at den herboende references ægtefælle, voksne barn og mindreårige barn ikke kunne meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, da der ikke i sagen forelå ganske særlige grunde hertil. Udlændingenævnet lagde herved blandt andet vægt på, at den herboende reference havde oplyst, at ingen i hans husstand havde særlige behov, såsom sygdom, svagelighed eller handicaps.

Dansk Flygtningehjælp finder, at denne praksis understreger, at flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus reelt og effektivt er afskåret fra at opretholde deres familieliv.

Såfremt den nuværende periode på et år bliver forlænget til tre år, før en flygtning kan søge om familiesammenføring, er Dansk Flygtningehjælp af den opfattelse, at familien skal have opholdstilladelse efter 9c, stk. 1 så hurtigt som muligt, da de nye regler er i strid med menneskerettighedskonventionen.

I herværende tilfælde er der ikke "blot" tale om en lang sagsbehandlingstid i familiesammenføringssager, der gør, at en familie skal vente lang tid på at kunne være sammen, men tværtimod en lovbestemt be-

vidst forhindring for opretholdelse af familielivet. Til de tre år skal lægges eventuel sagsbehandlingstid samt den tid, som flygtningen i forvejen har været adskilt fra sin familie under selve flugten og under asylproceduren. Rent praktisk bliver adskillelsen flygtningen og familien imellem derfor let til langt mere end tre år.

Andre internationale retskilder

Europarådets Ministerkomité anbefalede i 1999 at fremme familiesammenføring for flygtninge, som ikke har mulighed for at udøve et normalt familieliv i andre lande end asyllandet, jf. Council of Europe, Committee of Ministers: Recommendation No. R (99)23 on family reunion for refugees and other persons in need of international protection, 15. december 1999. Ministerkomitéen anbefalede, at dette skal gøres i lyset af EMD's relevante praksis.

Anbefalingen fremhæver, at der eksisterer en pligt for konventionsstaterne til at tillade familiesammenføring, når familien ikke kan genoprette familiens enhed udenfor konventionsstatens territorium og anbefalingen skelner ikke imellem konventionsflygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus, men omtaler den beskyttede personkreds som "[...]refugees and other persons in need of international protection".

1.2 Negative konsekvenser for integrationen

Det er Dansk Flygtningehjælps mangeårige erfaring, at ventetiden frem til en flygtningefamilies genforening er menneskeligt uhyre belastende for både den herboende og familien, der søger hertil. Usikkerheden i forhold til muligheden for at kunne genoptage familielivet gør det vanskeligt for den herboende at fokusere på integrationen. Forlænget ventetid vil betyde endnu mindre overskud i forhold til integrationsprocessen.

For en stor del af de familier, der vil blive berørt af den foreslåede udskydelse af retten til familiesammenføring, vil der samtidig være en reel frygt for familiens sikkerhed. Som tidligere anført mener Dansk Flygtningehjælp, at der med stor sandsynlighed vil være tale om familier, som ville have fået asyl i Danmark, hvis det var lykkedes hele familien at komme hertil som asylansøgere. Mange familiemedlemmer til herboende med midlertidig beskyttelse må antages at befinde sig i en situation, hvor de ikke er sikret beskyttelse mod overgreb og vold. Denne reelle frygt for familiens overlevelse og sikkerhed forstærker de negative konsekvenser for integrationen ved den foreslåede forlængelse af ventetiden til 3 år. Det gælder både den herboende og de æg-

tefæller og børn, som tvinges til at blive i hjemlandet eller nærområdet under usikre og meget vanskelige levevilkår. Ved den forventede ankomst til Danmark vil den sammenførte ægtefælle og børn være yderligere belastet af et forlænget ophold i stærk usikkerhed, og den lange adskillelse fra familien vil forringe forudsætningerne for integration og genetablering af et fungerende familieliv.

2. Lovforslagets øvrige ændringer i betingelserne for familiesammenføring – gebyrer og betaling for transport

Dansk Flygtningehjælp har noteret sig, at den foreslåede genindførelse af en gebyrordning på familiesammenføringsområdet vil blive administreret således, at familie til flygtninge som i tidligere gebyrordninger vil blive undtaget fra at betale gebyr.

Dansk Flygtningehjælp er til gengæld stærkt bekymret ved overvejelserne om at fjerne den statslige, økonomiske støtte til rejseudgifterne for familiemedlemmer til flygtninge, der får tilladelse til familiesammenføring, jf. lovbemærkningerne herom. Der kan være tale om ganske store udgifter for de berørte familier, dvs. udgifter på et niveau, der kan udgøre en reel forhindring for familiesammenføring.

Dansk Flygtningehjælp vil gerne opfordre til, at man bevarer den nuværende støtteordning, alternativt at man overvejer en ordning, hvor man i stedet for en total ophævelse af støtteordningen indfører en ordning med trangsvurdering. En ordning, hvor familier der ikke selv er stand til at afholde rejseudgifterne, kan få støtte, vil modvirke, at udgifterne forhindrer udøvelsen af familieliv.

Dansk Flygtningehjælp vil også opfordre til, at man ændrer den nuværende ordning, således at uledsagede mindreårige flygtninge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, § 8 eller § 9c under alle omstændigheder vil kunne få rejseudgifterne for deres forældre og søskende betalt, hvis disse familiemedlemmer får familiesammenføring med det herboende barn. Der synes ikke at have været taget stilling til denne situation, da den nuværende ordning blev indført i 1987, hvilket har givet anledning til en række sager, hvor et uledsaget barn kun ved hjælp af privates intervention har fået mulighed for reelt at blive sammenført med deres familier i Danmark.

3. Skærpede betingelser for tidsubegrænset opholdstilladelse

Som anført i de indledende bemærkninger er vi er overordnet kritiske over for de foreslåede ændringer, der efter vores vurdering samlet set gør det uhyre vanskeligt at opnå en mere permanent opholdsstatus i Danmark for en stor del af flygtningegruppen. Indledningsvist skal det derfor også nævnes som centralt, at vi savner en nærmere begrundelse for, hvorfor reglerne skal ændres, herunder gerne en eventuel redegørelse for, hvordan de nuværende regler har fungeret.

Da lovforslaget i vidt omfang genindfører en tidligere gældende retstilstand, vil Dansk Flygtningehjælps overordnede bemærkninger i store træk være en gentagelse af tidligere høringssvar.

Overordnede bemærkninger

Manglende skelnen mellem flygtninge og indvandrere

Dansk Flygtningehjælp finder der generelt bekymrende, at der i de foreslåede regler ikke skelnes mellem flygtninge og indvandrere.

Flygtninge kommer til Danmark på baggrund af en situation, hvor de er tvunget på flugt og ikke kan opholde sig sikkert i deres hjemland, mens indvandrere frivilligt har valgt at tage ophold i et andet land.

Dansk Flygtningehjælp hilste det derfor velkommen, da de nugældende særregler for flygtninge blev indført.

Flygtninge har som udgangspunkt særlige behov for et hurtigt permanent ophold. Ro omkring familiens fremtidige muligheder for at blive i sikkerhed i Danmark er afgørende for, at der er den tilstrækkelige energi i en krævende integrationsproces. Særligt for flygtninge med traumer kan uvished, uforudsigelighed og usikkerhed ødelægge muligheden for rehabilitering. De foreslåede stramninger vil betyde, at en væsentlig større gruppe af de mest udsatte flygtninge vil blive udelukket fra at få tidsbegrænset opholdstilladelse – uanset stærk motivation og udvist vilje til selv at gøre alt, hvad de kan for integrationen.

Negative konsekvenser af gentagne stramninger

De foreslåede nye kriterier skærper betingelserne for tidsbegrænset opholdstilladelse på en række væsentlige punkter. De foreslåede stramninger kan efter Dansk Flygtningehjælps vurdering virke nedbrydende for tilliden til, at der kan skabes en fremtid i Danmark og dermed modvirke integrationen. Dette forstærkes af, at de nye regler ifølge ikrafttrædelsesbestemmelserne også vil få virkning for flygtninge, der har været i landet i længere tid. De nye krav vil også blive rejst over for flygtninge, som har deltaget i integrationsprogrammet og i øvrigt arbejdet ihærdigt for egen og familiens integration, flygtninge som har bestræbt sig på at blive i stand til at klare kravene, som de så ud ved indledningen af deres integrationsproces.

Vilje, evne og resultater

De foreslåede nye kriterier lægger stærk vægt på evne og opnåede resultater uden vægtning af udvist vilje og bestræbelse. Der skal også stilles krav til flygtninge, men Dansk Flygtningehjælp finder det ikke rimeligt at der alene måles på evnen og resultaterne for flygtninge, der har viljen og motivationen, men på grund af traumatisering eller andre forhold, de ikke selv er herre over mangler forudsætninger for at honorere kravene.

Ud over sygdom eller svage forudsætninger i øvrigt bestemmer flygtninge f.eks. ikke selv deres indplacering på niveau i danskuddannelsen. Vores erfaring er, at mange flygtninge arbejder for deres og familiens integration, har stærk vilje og motivation og tager ansvar på sig. Det forhold, at de ikke lykkes med at komme i arbejde eller bestå prøven i dansk er ikke ensbetydende med, at de ikke ønsker integration og gør deres bedste. For flygtninge der uanset egne bestræbelser ikke har mulighed for at opfylde kravene, vil de foreslåede skærpede betingelser ikke fremme integrationen, men skabe det modsatte: marginalisering med håbløshed og manglende tro på, at det nytter noget at gøre sit bedste.

Det fulde medborgerskab

I de nugældende regler for naturalisation er det en betingelse for at opnå dansk indfødsret, at man har tidsubegrænset opholdstilladelse. Hvis man ikke kan opfylde kravene til tidsubegrænset opholdstilladelse betyder det altså i sig selv udelukkelse fra det fulde demokratiske medborgerskab. De skærpede krav i forbindelse med tidsubegrænset opholdstilladelse vil derfor - modsat intentionerne om styrket medborgerskab – kunne medvirke til at en større gruppe flygtninge og indvandrere kommer til at stå uden for en afgørende del af det demokratiske samfundsliv.

I det følgende vil vi kommentere på de enkelte bestemmelser.

Ophævelse af særregel for flygtninge

Efter lovforslaget ophæves den "særregel" der findes i nugældende regelsæt, hvorefter flygtninge der har udvist vilje til integration efter 8 års ophold kan undtages fra en del af de almindelige betingelser for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse. Det fremgår af de almindelige bemærkninger, at begrundelse herfor, er at alle udlændinge skal have udvist samme vilje til integration for at kunne opnå tidsubegrænset opholdstilladelse.

Dansk Flygtningehjælp finder som nævnt ovenfor ikke, at denne "ligestilling" af flygtninge med øvrige udlændinge tager tilstrækkeligt hensyn til, at flygtninge netop har og bør have en særlig retslig status begrundet i deres særlige situation og behovet for en varig løsning. Det

er ikke vores opfattelse, at man opnår reel ligestilling, ved at stille det ulige lige. Ophævelsen skaber yderligere usikkerhed for flygtninge, hvor det modsatte burde tilstræbes.

Skærpelse af krav om beskæftigelse

Dansk Flygtningehjælp mener, at de foreslåede stramminger af beskæftigelseskravet er unødigt hårde. For en del flygtninge vil vejen til et ordinært job gå over et længere indslusningsforløb med løbende opkvalificering og anden støtte, eventuel sideløbende behandling og nedsat arbejdstid modsvarende en reduceret arbejdssevne. Dansk flygtningehjælp finder det urimeligt og u hensigtsmæssigt, at reglerne ikke giver plads til at honorere en målrettet længerevarende integrationsbestræbelse, der f.eks. kan komme til udtryk ved deltidsbeskæftigelse over en længere periode.

Efter forslaget skal det fremover være en betingelse, at udlændinge skal have 2½ års fuldtidsbeskæftigelse de seneste 3 år - mod nugældende 3 år indenfor de seneste 5 år, hvor også deltidsbeskæftigelse over en længere periode tæller med. Det betyder bl.a. udelukkelse af udlændinge, der er lykkedes med at komme i job, men ikke har mulighed for at arbejde fuld tid på grund af nedsat arbejdssevne eller forhold på virksomheden. Det betyder endvidere, at selv korte perioder med arbejdsløshed vil forhindre, at der kan opnås tidsubegrænset opholdstilladelse.

Dansk Flygtningehjælp vil stærkt opfordre til, at man genovervejer rimeligheden og hensigtsmæssigheden i de foreslåede skærpelser af beskæftigelseskravet. Det gælder den centrale begrænsning af perioden til 3 år forud, men også kravet om deltidsbeskæftigelse ikke længere kan indgå.

Uddannelse skal ikke længere kunne give tidsubegrænset opholdstilladelse

Det fremgår af lovforslaget, at uddannelse ikke længere skal indgå i beregningen af beskæftigelseskravet. Dansk Flygtningehjælp stiller sig uforstående overfor denne ændring, der fremstår fuldstændig ubegrundet i forslaget og de tilhørende bemærkninger.

At tilskynde, særligt yngre mennesker, til at tage en kompetencegivende uddannelse er en af grundstenene i beskæftigelses- såvel som integrationsindsatsen. Undersøgelser peger på, at uddannelse er en afgørende faktor i forhold til at sikre en stabil og ikke mindst mobil tilknytning til arbejdsmarkedet. Seneste tal fra Danmarks Statistik viser netop, at når man sammenligner ikke-vestlige indvandrere og efterkommeres beskæftigelsesfrekvens med etniske danskeres, er der stort set ingen forskel herpå, når begge grupper har en dansk erhvervs-

kompetencegivende uddannelse.^[1] Eller med andre ord, at en dansk erhvervskompetencegivende uddannelse har en stærk sammenhæng med beskæftigelsesfrekvensen blandt ikke-vestlige indvandrere. Set i lyset af dette, fremstår uddannelse som én af de væsentligste komponenter i en succesfuld integration på arbejdsmarkedet på langt sigt. Det forekommer derfor kontraproduktivt, at man ikke også i bestemmelserne for tidsubegrænset opholdstilladelse har øje for at tilskynde og motivere flygtninge og andre udlændinge til at uddanne sig.

Skærpelse af danskprøvekravet

Det fremgår af bestemmelserne, at man ønsker at hæve kravet til sprogkundskaber i forbindelse med ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse fra nugældende krav om Prøve i Dansk 1 til krav om Prøve i Dansk 2. Det fremgår af bemærkningerne, at begrundelsen herfor er at sikre, at udlændingen kan formulere sig og gøre sig forståelig for at kunne begå sig på arbejdsmarkedet og i det danske samfund.

Det fremgår af bestemmelserne i danskuddannelsesloven, at man også på Danskuddannelse 1 tilegner sig sproglige kompetencer til at kunne begå sig både på arbejdsmarkedet og i samfundet i øvrigt. Med henvisning hertil finder Dansk Flygtningehjælp derfor udelukkelsen af denne gruppe af udlændinge ubegrundet. Kravet om bestået Dansk 2 betyder, at mange, som jf. ovenstående i øvrigt har lært sig dansk nok til at klare sig og varetage bestemte job, ikke kan opfylde kravene. Kravet om Dansk 2 vil i særlig grad ramme flygtninge, som i forhold til den samlede kursistgruppe er overrepræsenteret på Danskuddannelse 1.

Som tidligere nævnt bestemmer den enkelte flygtning ikke selv visitering og indplacering på danskuddannelse. Her kan man således ikke måle på det enkeltes "vilje" til integration. Er man indplaceret på lavere niveau end det krævede, er man derved henvist til selv at sørge for den nødvendige støtte, yderligere undervisning m.v.

Bemærkninger til de foreslåede supplerende integrationsrelevante betingelser

Efter lovforslaget skal der indføres fire supplerende integrationsrelevante betingelser, hvoraf ansøgeren skal leve op til min. to af de fire

^[1] Danmarks Statistik, "Indvandrere i Danmark", 2015

for at kunne opnå tidsubegrænset opholdstilladelse. De fire supplerende betingelser er dokumenteret aktivt medborgerskab, yderligere beskæftigelse, en vis årsindkomst samt et højere dansk niveau end krævet i de almindelige betingelser.

En del af de foreslåede betingelser er kendt fra det tidligere "pointssystem" der indførtes i 2010 og blev ophævet igen i 2012.

Dansk Flygtningehjælp betragter det dengang som nu, i sig selv som positivt, at "aktivt medborgerskab" i form af frivilligt arbejde, foreningsaktiviteter mv. anerkendes som vigtige elementer i integrationen. Men vi finder det problematisk, at de supplerende kriterier - bortset fra bestemmelsen om at demonstrere aktivt medborgerskab gennem deltagelse i foreningsaktivitet, frivilligt arbejde etc. – primært giver muligheder for personer med stærke boglige forudsætninger og sikker beskæftigelsessituation. For flygtninge, som ikke har skolebaggrund til videre uddannelse eller til at klare Dansk 3, vil de foreslåede supplerende integrationsrelevante betingelser kun betyde forlænget beskæftigelseskrav eller krav om en vis årsindtægt.

Behov for vejledning

Det er Dansk Flygtningehjælps opfattelse, at de foreslåede bestemmelser skaber et yderst kompliceret regelsæt. Ændringerne medfører derfor et stort behov for **vejledning** om betingelser og procedurer for sagsbehandling. Vejledningsbehovet øges yderligere i lyset af de seneste års gentagne ændringer i betingelserne. Det må derfor være en afgørende forudsætning, at udlændingemyndighederne yder en omfattende vejledningsindsats både i forhold til vores udenlandske borgere og i forhold til de kommunale sagsbehandlere, som varetager de kommunale myndigheders vejledningsforpligtelse over for de berørte borgere.

Ikrafttrædelsesbestemmelser

Det foreslås, at de nye regler for meddelelse af tidsubegrænset ophold får virkning for udlændinge, der søger om tidsubegrænset ophold fra tidspunktet for lovforslagets fremsættelse.

Som tidligere anført i Dansk Flygtningehjælps overordnede bemærkninger forstærkes de efter vores vurdering negative konsekvenser af de foreslåede stramninger ved, at de nye regler også får virkning for flygtninge, der har været i landet i længere tid har bestrebt sig på at blive i stand til at klare kravene, som de så ud ved indledningen af deres integrationsproces. Det kan rejse generel usikkerhed omkring reglerne og skabe øget utryghed for en i forvejen sårbar gruppe af flygtninge. Hvis man gentagne gange oplever, at mulighederne for at sikre sig og familien en fremtidig tilværelse i Danmark både er uforudsigeli-

ge og påvirket af gentagne forringelser, er der stor risiko for, at resultatet bliver modløshed med tab af handlekraft og motivation til skade for integrationen. I stedet for en oplevelse af at blive anerkendt for at tage ansvar og arbejde for egen og familiens integration, kan slutresultatet blive en oplevelse af, at man alligevel aldrig vil blive anerkendt som ligeværdig medborger.

Dansk Flygtningehjælp vil derfor opfordre til, at der udformes rimelige overgangsregler, så flygtninge ikke rammes negativt med tilbagevirkende kraft.

4. Skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtnings opholdstilladelse

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at regeringen finder det uacceptabelt, at udlændinge, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller 8 rejser på ferie eller andet korterevarende ophold i det oprindelige hjemland.

Regeringen lægger op til, at disse flygtninge som det klare udgangspunkt skal have inddraget deres opholdstilladelse, da de med deres rejse tilbage til det oprindelige hjemland har skabt en formodning for, at de forhold, der begrundede opholdstilladelsen har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at det skal tillægges processuel skadesvirkning, hvis en flygtning ikke på overbevisende måde kan redegøre for, hvorfor vedkommende er rejst til hjemlandet uden forudgående kontakt til de danske udlændingemyndigheder eller på trods af et afslag på en ansøgning om ophævelse af en rejsepåtegning.

Dansk Flygtningehjælp skal gøre opmærksom på, at processuel skadesvirkning alene kan forekomme i en sag, hvor der er tale om manglende medvirken til sagens oplysning. Dansk Flygtningehjælp går derfor ud fra, at der er tale om en fejl, når ministeriet anvender begrebet processuel skadesvirkning i denne sammenhæng.

Dansk Flygtningehjælp mener, at hyppig ændring af reglerne om inddragelse er med til at skabe unødigt utryghed blandt personer med asyl i Danmark som udmærket kan have legitime årsager til at rejse på korterevarende ophold i deres oprindelige hjemland f.eks. pga. dødsfald i familien eller bosiddende mindreårige børn.

Således skal udlændingemyndighederne fortsat vurdere hver enkelt sag om inddragelse ud fra Danmarks internationale forpligtelser herunder Flygtningekonventionen og Den europæiske Menneskerettighedskonvention samt inddrage eventuelle hensyn efter udlændingelovens § 26.

Rejser til andre lande end flygtnings hjemland

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vil ændre udlændingebekendtgørelsen, således at rejsepåtegninger til herboende flygtninge fremover skal kunne vedrøre andre lande end udlændingens hjemland.

Som nævnt ovenfor under punkt 2 om udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, finder Dansk Flygtningehjælp, at der i den proportionalitetsafvejning man må foretage af statens interesse i at kontrollere indvandringen overfor det enkelte individs rettigheder efter EMRK artikel 8 skal indgå som moment, om der er noget til hinder for, at den herboende person rejser til det land, hvor udlændingen (familien) opholder sig.

Den foreslåede ændring i udlændingebekendtgørelsen vil efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse gøre det endnu vanskeligere at opretholde familielivet for de familier, der er blevet adskilt som følge af flugten, og hvor en ægtefælle og/eller børn befinder sig i et naboland til en herboende flygtnings hjemland.

Der er ikke noget i bemærkningerne til lovforslaget som indikerer, hvilke konsekvenser det vil have for en flygtning at indrejse i f.eks. et naboland til det land vedkommende er flygtet fra for at se sin familie, eller hvilke kriterier Udlændingestyrelsen skal operere med i forbindelse med vurderingen af om et konventionspas og fremmedpas skal have rejsepåtegning om andre lande end flygtnings hjemland.

Dansk Flygtningehjælp finder ikke, at det harmonerer med UNHCR's håndbog såfremt man overvejer inddragelse af en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller 8 alene med afsæt i et ophold – det være sig ferierejse, forretningsrejse eller besøg hos familie – i et andet land, end det land man er flygtet fra. Af UNHCR's håndbog fremgår det således af pkt. 116 at: *"Ophørsbestemmelserne er af negativ karakter og udtømmende opregnet. De bør derfor fortolkes restriktivt, og ingen andre grunde kan anføres analogt som årsag til at tilbagekalde flygtningestatus."*

5. Afskaffelse af asylansøgers adgang til at blive indkvarteret i selvstændige og særlige boliger uden for asylcentre

Lovforslaget ophæver muligheden for børnefamilier i udsendelsesposition for at flytte i selvstændig bolig i tilknytning til et asylcenter. Børnefamilier skal i stedet tage ophold på et indkvarteringssted efter Udlændingestyrelsens nærmere bestemmelse.

Indledningsvist skal Dansk Flygtningehjælp bemærke, at vi finder forslaget betænkeligt i forhold til barnets tarv. Hverken Børnekonventionen eller det almene hensyn til barnets tarv er behandlet i lovforslaget under herværende punkt, og Dansk Flygtningehjælp udleder heraf, at regeringen ikke har vurderet denne del af lovforslaget ud fra disse hensyn.

Baggrunden for tilbuddet om en særlig bolig til børnefamilier var ifølge bemærkningerne til L130 om ændring af udlændingeloven m.v. af 30. januar 2013 et ønske om, at familien kan skabe en mere normal hverdag og bedre rammer for det daglige liv til gavn for børnene. Det fremgik videre, at der ikke skulle stilles krav om asylansøgerens medvirken til udrejsen, men lægges vægt på om en særlig bolig er til børnenes bedste og om familien har sociale eller sundhedsmæssige problemer, der bedst tilgodeses ved indkvartering uden for centret.

I daværende lovforslag tillagde man altså hensynet til barnet og familiens trivsel betydning ved vurderingen af, om det er rimeligt, at børnefamilier i udsendelsesposition, selvom de ikke ønsker at medvirke til udrejsen, kan flytte i særlige boliger udenfor centrene.

Dansk Flygtningehjælp beklager, at der med herværende lovforslag ikke tages hensyn til barnets tarv.

Ikke alle asylansøgere er flygtninge, men de skal alle behandles med respekt, og det bør sikres, at deres værdighed som mennesker og deres kompetencer ikke lider skade, mens de opholder sig i Danmark.

Afviste asylsøgende børn i Danmark risikerer at blive fastholdt i en mangeårig uholdbar – og decideret skadelig – situation, hvor de vokser op med en høj grad af ustabilitet på forskellige asylcentre, som i udgangspunktet ikke er indrettet til at skabe de rette rammer for et trygt børneliv. Det sker blandt andet som følge af forældrenes manglende medvirken til udsendelse og som følge af, at de danske myndigheder tager udgangspunkt i forældrenes valg og forhold og ikke i barnets tarv.

6. Påtænkte ændringer i udlændingebekendtgørelsen - varigheden af meddelte opholdstilladelser

Det fremgår af lovbemærkningerne, at ministeren vil ændre reglerne i udlændingebekendtgørelsen om varigheden af meddelte opholdstilladelser til flygtninge. Varigheden af opholdstilladelser flygtninge efter udlændingelovens § 7, stk.1 og 2 vil blive begrænset. Udlændinge med konventionsstatus skal fremover meddeles opholdstilladelse i 2 år med mulighed for forlængelse med 2 år og udlændinge med beskyttelsesstatus skal meddeles opholdstilladelse i 1 år med mulighed for forlængelse med 2 år.

Dansk Flygtningehjælp savner konkret begrundelse for denne varighedsbegrænsning og mener, at den vil have negative virkninger på integrationen, jf. vores bemærkninger om behovet for sikkerhed for en fremtidig i Danmark i afsnittet om skærpede betingelser for tidsbegrænset ophold og vores høringssvar i forbindelse med indførelsen af den midlertidig beskyttelsesstatus, § 7, stk.3.

Med venlig hilsen



Andreas Kamm, generalsekretær
Dansk Flygtningehjælp
E-mail: andreas.kamm@drc.dk . Direkte telefon: 33735130



Charlottenlund. 3.januar 2016

HØRINGSSVAR

til lovforslag L87 af 10.12.2015 om ændring af Udlændingeloven

(Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelse, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset pholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtningenes opholdstilladelse m.v.)

Bedsteforældre for Asyl ser med stor bekymring på flere af de foreslåede stramninger af Udlændingeloven. Vi udtaler os ud fra vores nære kendskab til adskillige asylansøgere, afviste asylansøgere samt de asylansøgere som gennem årene har fået ophold, og som vi følger og støtter i deres tilpasning og integration i det danske samfund rundt om i landet. Vores primære engagement har været og er stadig børnefamilier og børnenes vilkår.

Vi mener overordnet, at mange af både de tidligere og de nu foreslåede stramninger, såvel som debatten op til disse er gift for en fremtidig vellykket integration af de flygtninger der kommer til at opnå asyl og af de, der allerede har fået meddelt opholdstilladelse.

Vi frygter, at de metoder regeringen planlægger at indføre med det mål at begrænse antallet af asylansøgere til Danmark vil medføre en marginilisering af udlændinge i Danmark og mener, at det vil kunne føre til store problemer både socialt, kulturelt og integrationsmæssigt.

Bemærkninger til de enkelte punkter:

Udskydelsen af retten til familiesammenføring for flygtninge med beskyttelsesstatus :

Her rammes primært de svageste grupper af asylansøgerne, nemlig kvinder og børn, herunder uledsagede børn og unge. Tre års ventetid, som med sagsbehandling nemt bliver 4-5 år, er helt urimeligt for denne i forvejen svage gruppe af asylansøgere.

Vi opfordrer til at undtage denne sårbare gruppe for den urimelige lange ventetid for mulighed for at genforenes med deres forældre eller børn. Vi mener, at det er direkte uforeneligt med Børnekonventionens intention.

Ændringer af vilkårene for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse :

Det opleves for de fleste flygtninge som et stort psykisk pres, når de skal søge forlængelse af deres opholdstilladelse. Derfor gør langt de fleste sig stor umage for at kunne opfylde kravene til at få deres opholdstilladelse gjort tidsubegrænset.

Men det er svært at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Særligt ufaglærte kan have svært ved at få fastansættelse i fuldtidsjob, men klarer at forsørge sig med diverse deltidsansættelser.

Det overordnede må være, at udlændingen er selvforsørgende og udviser en vilje til indgå på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet. Derfor finder vi det helt urimeligt, at der fremover ikke kan medregnes deltidsarbejde eller SU berettiget uddannelse som hidtil.

Vi opfordrer til at den bestemmelse fjernes, den kan kun opfattes som chikane og derved som diskrimination af mennesker der kun har mulighed for at skaffe sig deltidsarbejde. Giv dog mennesker en mulighed for at arbejde sig op.

Inddragelse af asylansøgers midler og øget egenbetaling

Regeringen argumenter med, at kontanthjælpsmodtager også selv skal betale deres udgifter, hvis de har værdier for over 10.000 kr. Vi finder det helt urimeligt og nedværdigende at prissætte og fratage flygtninge de få personlige ejendele, de måtte have kunne medtage på flugten.

Hvis asylansøgere, som har midler dertil, fremover skal forsørge sig selv, bør de også have mulighed for at bosætte sig uden for asylcentre, hvis de f.eks. kan finde en indkvartering hos venner eller familie. Hvilket så ville lette presset på centerpladserne.

Nedsættelse af ydelser på asylområdet

Med forslaget om endnu lavere ydelser end i dag, sammen med målet om at indføre bespisningsordning på de fleste indkvarteringssteder, vil den enkelte asylansøger i ventetiden frem til en afgørelse, ikke kunne have penge til telefonkort – kommunikation med omverdenen – endsige transport fra de afsides liggende centre.

En ganske ydmygende besparelse !

Afskaffelse af asylansøgers adgang til at bo i selvstændig bolig uden for asylcentre

Den mulighed for at bo uden for asylcentre som VK-regeringen gav tilladelse til i 2007, har vi set have en helt afgørende betydning for børnene i familierne. De har fået en normaliseret tilværelse og kunne udvikle sig, trods forældrenes usikre situation.

Alle oplysninger siger i øjeblikket, at sagsbehandlingstiden frem til afgørelser er kraftigt forlænget og at asylansøgere venter op til 9 mdr på første afklarende asylsamtale. Det vil medføre at mange kommer til at opholde sig meget længe i asylcentre før en endelig afgørelse af deres sag. Og vi kan forvente at det vil ramme især børnene i familierne hvis opholdet bliver langvarigt. Alle undersøgelser viser, at mennesker nedbrydes psykisk efter op mod et år i asylsystemets usikkerhed og får skader der vil følge med – uanset om de tildeles ophold til sidst eller bliver afvist.

Vi skal ikke bryde de flygtninge der kommer til Danmark yderligere ned.

Vi anbefaler derfor, at muligheden for at bo uden for centrene for børnefamilier skal bibeholdes.

På vegne af Bedsteforældre for Asyl

Mette Roerup og Nina Lørring



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

Dato. 5. januar 2016

Sendt pr mail til uibm@uibm.dk og sbo@uibm.dk

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har ved mail af 10. december 2015 (sagsnr. 2015-1767) anmodet Dommerforeningen om eventuelle bemærkninger til høring over lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.)

Med forslaget udskydes blandt andet adgangen til familiesammenføring for udlændinge med midlertidig beskyttelse, og politiet gives hjemmel til at visitere asylansøgere og ransage asylansøgers bagage med henblik på at sikre penge og værdigenstande til dækning af udgifterne til den pågældendes underhold.

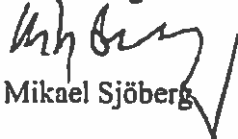
Dommerforeningen bemærker om det sidste, at indgrebet efter lovforslaget skal foretages i overensstemmelse med retsplejelovens regler, hvilket indebærer, at ransagning og eventuel efterfølgende beslaglæggelse alene vil kunne foretages på baggrund af en retskendelse, medmindre den pågældende samtykker i indgrebet. I praksis vil indgrebene ofte nok foretages uden indhentelse af en forudgående retskendelse, idet indgrebets øjemed ellers vil forspildes. I disse tilfælde skal politiet, hvis

udlændingen anmoder om det, inden 24 timer skulle forelægge afgørelsen for retten til efterfølgende godkendelse.

Retskendelsen vil blive afsagt på et tidspunkt, hvor man ikke kender det endelig krav på udlændingen, og der er ikke i lovforslaget angivet noget skøn over det forventede antal retskendelser.

Forslagene i lovforslaget er overvejende af politisk karakter og giver derfor ikke Dommerforeningen anledning til at udtale sig. Dommerforeningen har hermed ikke taget stilling til, om der måtte være dele af lovforslaget, der eventuelt strider mod Danmarks internationale forpligtelser, EU-retten eller anden lovgivning

Med venlig hilsen



Mikael Sjöberg

Foreningen af Udlændingeretsadvokater - FAU

Udlændinge- Integrations-
og Boligministeriet

København, den 5. januar 2016
Sags nr. 12536

Høringssvar til lovforslag nummer L 87 af 10. december 2015 om ændringer af udlændingeloven

Ministeriet har 10. december 2015 sendt lovforslag nr. L 87 til høring. I den anledning fremsender Foreningen af Udlændingeretsadvokater - FAU herved bemærkninger.

Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus fra 1 til 3 år:

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).

§ 7, stk. 3, blev indført i Lov nr. 153 af 18. februar 2015 af den tidligere S-R regering. Loven finder anvendelse på ansøgninger om opholdstilladelse, som er indgivet fra og med den 14. november 2014. Det har siden bestemmelsens ikrafttræden været muligt for personer med denne opholdstilladelse, at ansøge om familiesammenføring 1 år efter meddelelsen af opholdstilladelsen. Bestemmelsen blev indført for at begrænse familiesammenføringer for det store antal af syriske flygtninge der kommer til Danmark.

Regeringen vil nu udskyde retten til at søge om familiesammenføring til 3 år. Ændringen begrundes med, at *"regeringen overordnet set ønsker 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"*.

Begrænsning af tilstrømningen:

Fra den 20. februar til den 30. november 2015 er der i alt meddelt 4.513 opholdstilladelser vedrørende ansøgninger indgivet fra og med 14. november 2014, som dermed er omfattet af bestemmelserne om midlertidig beskyttelsesstatus. Heraf er 922 personer meddelt opholdstilladelse efter § 7, stk. 3.

Det er således kun en meget lille del af de flygtninge som meddeles asyl, der er omfattet af udskydningen af retten til familiesammenføring. Stramningen kan derfor udelukkende opfattes som et led i den skræmmekampagne regeringen fører, for at få flygtninge til at blive væk fra Danmark.

Den reelle tidsramme:

Den reelle tidsramme for hvornår en familie igen er samlet vil, hvis udskydningen til 3 år vedtages, snarere være 5 år.

Der går ofte et år eller mere fra personen i Danmark er udrejst fra hjemlandet og indtil vedkommende har fået asyl. Mange har først opholdt sig i nærområdet inden de starter flugten mod Danmark. Fra ankomsten til Danmark til meddelelse af asyl er sagsbehandlingstiden på nuværende tidspunkt 10-12 måneder.

Fra meddelelse af asyl kan der ansøges om familiesammenføring efter 3 år. Det fremgår af lovforslaget, at *ansøgning om familiesammenføring, som indgives mindre end 2 måneder før det tidspunkt, hvor udlændingen opfylder kravet om 3 års ophold, skal afgøres hurtigst muligt efter, at den pågældende har opholdt sig 3 år i landet, og der er truffet afgørelse om forlængelse af opholdstilladelsen.* I FAU har vi imidlertid erfaring for, at den samlede sagsbehandlingstid i sager om familiesammenføring af syriske familiemedlemmer kan være 10-12 måneder.

Der er eksempler på, at den herboende – uanset at denne er meddelt konventionsstatus – ikke har set sin familie siden 2012, på grund af ophold i andet land i nærområdet inden flugten til Danmark, samt langvarig behandling af familiesammenføringssagen.

Herudover er der mange eksempler på, at ægtefælle og mindreårige børn opholder sig i krigsramte områder, og i områder med mangel på mad, vand, el og varme.

Der henvises i lovforslaget til, at der kan meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9c, stk. 1, hvis den pågældende udlænding har krav på familiesammenføring efter Danmarks internationale forpligtelser inden for de første 3 år, f.eks. hvis personen i Danmark før udrejsen fra hjemlandet har passet en syg ægtefælle, eller hvis den herboende har alvorligt syge mindreårige børn i hjemlandet

FAU anbefaler, at det skrives i lovtæksten, om der også i tilfælde som de ovennævnte, vil kunne meddeles familiesammenføring efter udlændingelovens § 9c, stk. 1.

Hvem rammes af ændringen:

De flygtninge der meddeles asyl efter udlændingelovens § 7, stk. 3, er hovedsageligt børn og unge, og enlige kvinder. Det skyldes, at enlige mænd og samlede familier, hvor manden er med, altovervejende meddeles konventionsstatus, fordi mænd i den værnepligtige alder vurderes som personligt forfulgte.

Tal fra Udlændingestyrelsen viser, at mindreårige børn og unge udgør 40 procent af modtagerne af § 7, stk. 3. Kvinder udgør 52 procent af personer med denne status.

Der henvises i lovforslaget til, at der kan meddeles opholdstilladelse efter § 9c, stk. 1, hvis f.eks. FN's Børnekonvention tilsiger dette, og der henvises til, at dette kan have betydning for de tilfælde, hvor den herboende er et uledsaget barn, hvis forældre søger om familiesammenføring.

Det følger af FN's Børnekonvention artikel 10, stk. 1, at ansøgninger fra et barn eller dets forældre om indrejse i et land med henblik på familiesammenføring skal behandles på en positiv, human og hurtig måde.

I praksis behandles sager, hvor der indgår børn – enten som herboende eller ansøgere – ikke hurtigere end andre sager. Dette gælder heller hvor den herboende er et uledsaget barn, hvis forældre søger familiesammenføring.

Det fremgår blandt andet af et svar fra ministeren til Enhedslisten, hvor ministeren har henvist til en udtalelse fra Udlændingestyrelsen, som *"ikke finder grundlag for generelt at hastebehandle ansøgninger om familiesammenføring fra mindreårige, der er kommet til Danmark som uledsagede flygtningebørn"*.

FAU kan desuden henvise til, at også i de sager, hvor børn eller unge meddeles opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 eller stk. 2, behandles deres forældres ansøgning om familiesammenføring ikke hurtigere end andre ansøgninger. Det skyldes, at Udlændingestyrelsen generelt behandler sager i den rækkefølge sagerne kommer, der tages ikke særlige hensyn, heller ikke til børn.

Det må derfor antages, at heller ikke ansøgninger om familiesammenføring efter udlændingelovens § 9c, stk. 1, vil blive behandlet i overensstemmelse med Børnekonventionens ord om *en positiv, human og hurtig behandling*.

Danmarks internationale forpligtelser:

Allerede ved indførelsen af bestemmelsen i § 7, stk. 3 om ret til familiesammenføring efter 1 år advarede blandt andet FN's flygtningehøjkommissariat, UNHCR, om at reglen om familiesammenføring var på kanten af international ret.

Det er derfor efter FAU's opfattelse besynderligt at regeringen nu, på trods af denne kritik, udskyder retten til familiesammenføring til 3 år. Regeringen er klar over, at de med denne stramning går helt til eller over kanten af Danmarks internationale forpligtelser.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår *"...der er en vis risiko for, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i forbindelse med prøvelse af en konkret sag vil kunne nå frem til, at det ikke efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 er muligt generelt at stille krav om 3 års ophold som betingelse for familiesammenføring for udlændinge der har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3"*.

Regeringen er dog villig til en sådan prøvelse og henviser i lovforslaget til *"den offentlige interesse i at opretholde en effektiv immigrationskontrol"*.

Efter FAU's opfattelse er det i strid med både EMRK artikel 8 og tillige Børnekonventionen og Flygtningekonventionen, når man bevidst forhindrer familiens genforening.

Lovforslaget strider tillige mod EMRK jfr. artikel 14 (diskrimination), fordi man rammer en bestemt gruppe (flygtninge med ophold efter § 7, stk. 3) der ikke har mulighed for at samleve med familien i hjemlandet, og dermed diskriminerer denne gruppe personer i forhold til andre personer der på tilsvarende måde heller ikke kan samleve med deres familier i hjemlandet og derfor umiddelbart bliver givet adgang til familiesammenføring. Den angivelige "saglige begrundelse" for den forskel i behandling af de to grupper må man forstå udgøres af formuleringen:

"... 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 variqheden 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." (Vores understregning)

Hertil bemærkes, at ALLE flygtninge (både dem efter § 7, stk. 1, stk. 2, eller stk. 3) har et usikkert opholdsgrundlag, idet alle jo skal vende hjem hvis krigen i hjemlandet slutter.

Den – typisk – kvinde, der alene har fået opholdstilladelse efter Udlændingelovens § 7, stk. 3. har præcist samme behov for familieliv med en ægtefælle, som den – typisk - mand der får Konventionsstatus efter § 7, stk. 1 pga. unddragelse af militærtjeneste. Både mandens og kvindes ophold i Danmark er dog betinget af at der IKKE opstår fred i hjemlandet. Hvis det skulle ske inden for en overskuelig fremtid (hvad vi alle håber) så skal de begge rejse tilbage.

Bliver der derimod IKKE fred, så må de begge skulle leve her sammen med deres familier og der er derfor INTET sagligt belæg for at lave en diskrimination mellem dem der har ophold efter § 7, stk. 1 eller stk. 2, i forhold til dem der har efter § 7, stk. 3.

Ud fra tilsvarende overvejelser gøres det gældende, at gennemførelse af lovforslaget i sin nuværende form også vil være i strid med:

Flygtningekonventionen,

FN's Kvindekonvention

FN's Børnekonvention og

Konventionen om borgerlige og politiske rettigheder.

Vi skal derfor som Foreningen af Udlændingeretsadvokater henvise til vores hørings svar vedr. International retshjælp til førelse af sager ved internationale klageorganer. Det bemærkes således at Storkammeret i den Europæiske Menneskerettighedsdomstol netop nu vurderer om Udlændingelovens tilknytningskrav sammenholdt med 28 års reglen er i strid med EMRK artikel 8, jfr. artikel 14 (Biao mod DK).

Med en lovgivning der i vores øjne klart overskrider de ovennævnte konventioners diskriminationsforbud – sammenholdt med retten til familieliv, finder vi det kritisabelt at regeringen samtidig foreslår at begrænse adgangen til international retshjælp. Det er netop i en situation, at der vil blive behov for at føre sager ved de internationale organisationer for de ofte desperate flygtninge, der frygter for deres familiers overlevelse f.eks. i Syrien.

FAU finder det endvidere tankevækkende at det er samme slags forklaring, som man brugte i Tamil sagen, da man stoppede for familiesammenføringer for tamilske flygtninge. Dengang oplyste man, at der var blevet fred på Sri Lanka og derfor skulle man ikke give familiesammenføringer til de tamilske flygtninge, når de nu "snart" kunne sendes hjem til Sri Lanka.

Dengang – som nu – er svaret, at man må give familiesammenføring så hurtigt som det lader sig gøre, og så må man inddrage opholdstilladelse for såvel flygtninge som deres familiemedlemmer, hvis der på mirakuløs vis skulle blive fred i den nærmeste fremtid.

Skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse

Indledningsvis kan det konstateres, at lovforslaget indeholder bestemmelser, som har til hensigt, at udligne nogle af de forskelle, der i dag består mellem flygtninge og udlændinge, der har opholdstilladelse i henhold til udlændingelovens § 7 og § 8, og opholdstilladelse til andre udlændinge.

Dette har blandt andet givet sig udtryk i følgende:

- Indførelse af gebyr for alle ved ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse
- Krav til opholdets varighed (6 år)
- Skærpede krav til beskæftigelsesens varighed (minimum 2½ år ud af de sidste 3 år)
- Skærpede krav til danskundervisning (Dansk 2)
- Skærpede krav til udlændingens vandel i forhold til idømmelse af ubetinget fængselsstraf (eller hvad der kan sammenlignes dermed)

Samt krav til supplerende integrationsfremmende betingelser:

1. Betingelser om medborgerskab (bestået medborgerskabsprøve eller aktivt medborgerskab her i landet)
eller
2. Fuldtidsbeskæftigelse i mindst 4 år inden for de sidste 4½ år
eller
3. Minimumsbeløbet for en årlig skattepligtig indkomst (gennemsnitlig kr. 270.000 pr. år)
4. Bestået prøve i dansk 3

FAU undrer sig over, at udlændinge, der har asyl eller humanitær opholdstilladelse i henhold til udlændingelovens § 7 og § 8 fremover skal "slås i hartkorn" med andre udlændinge, der søger tidsubegrænset opholdstilladelse.

De udlændinge, der har asyl eller humanitær opholdstilladelse, har sædvanligvis ikke mulighed for at vende tilbage til deres hjemlande, hvorfra de af asylretlige grunde er flygtet, eller eksempelvis ikke kan få den fornødne livsnødvendige behandling (humanitær opholdstilladelse).

Sådanne udlændinge bør efter FAU's opfattelse ikke behandles på samme måde som øvrige udlændinge, der bor og opholder sig i Danmark, og som har tidsbegrænset opholdstilladelse, inden de søger tidsubegrænset opholdstilladelse.

Kravene til de to forskellige grupper bør være differentierede.

FAU vil herefter kort gennemgå nogle af de skærper, som lovforslaget indeholder:

For det første foreslås det, at udlændinge, for at kunne opnå tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark, skal have boet lovligt her i landet i 6 år (hidtil 5 år).

Det forekommer vilkårligt, at de 5 år hæves til 6 år.

Der er ikke i lovforslaget oplyst nogen reel begrundelse for, at regeringen netop har forslået en skærpelse fra 5 år til 6 år.

Herudover foreslås skærpelse til vandelskravet.

I henhold til de hidtidige regler for opnåelse af tidsubegrænset opholdstilladelse er idømmelse af en tidsubegrænset fængselsstraf af mindst 1 år og 6 måneder en hindring for tidsubegrænset opholdstilladelse.

Denne hindring foreslås skærpet til idømmelse af en ubetinget fængselsstraf af 1 års varighed.

Det forekommer unødvendigt at ændre kravet fra 1 år og 6 måneders fængsel til nu "kun" 1 års fængsel, særligt fordi fængselsstraffe på minimum 1 års fængsel i dag ofte kan idømmes også for kriminelle forhold, der ikke tidligere udløste en 1 års fængselsstraf.

I forbindelse med fængselsstraffen bemærkes det også, som en hindring for tidsubegrænset opholdstilladelse, at udlændingen ikke tidligere måtte være idømt en ubetinget fængselsstraf af mindst 60 dages varighed for overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13 (primært forbrydelser mod den danske stat eller statsansatte).

Denne bestemmelse foreslås nu udvidet til, at udlændinge heller ikke må være idømt en fængselsstraf af mindst 60 dages varighed for overtrædelse af straffelovens § 210, § 216, § 222 – 224, § 225, jf. § 216 eller § 244 - § 246.

Disse bestemmelser omhandler også simpel vold og forskellige seksualforbrydelser.

Det forekommer ejendommeligt, at sidestille forbrydelser mod staten m.v. med endog simple volds- og seksualforbrydelser.

Desuden indeholder lovforslaget krav til **integrationsfremmende aktiviteter**.

Udlændingen skal opfylde mindst 2 af betingelserne for at kunne få mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse.

I henhold til lovforslaget skal udlændingen enten have bestået en **medborgerskabsprøve** (der nu genindføres) eller opfylde krav om aktivt medborgerskab.

Det fremgår ikke af lovforslaget, hvad begrundelsen for genindførelse af medborgerskabsprøven er, idet den tidligere regering netop afskaffede prøven som unødvendig.

Kravet om integrationsfremmende aktivitet kan opfyldes ved at have udvist aktivt medborgerskab i Danmark i mindst 1 år, for eksempel deltagelse i bestyrelser, organisationer m.v.

Det er dog ikke alle typer deltagelse i bestyrelser og organisationer eller lignende, der "tæller med".

Det fremgår således af lovforslaget (side 20), at det i alle tilfælde vil være et krav, at der er tale om bestyrelser, organisationer, foreninger m.v. "*som i ord og handling understøtter grundlæggende demokratiske værdier og retsprincipper i det danske samfund*".

Der er alene tale om nogle vage og elastiske begreber, som nærmest forekommer FAU *sloganagtige*, uden tilstrækkeligt reelt indhold.

Under integrationsfremmende betingelser nævnes yderligere i lovforslaget, **ordinær fuldtidsbeskæftigelse** eller udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed i mindst 4 år inden for de sidste 4 år og 6 måneder, og / eller en årlig minimums skattepligtig indkomst på gennemsnitlig kr. 270.000

inden for de sidste 2 år (forud for det tidspunkt, hvor tidsubegrænset opholdstilladelse vil kunne meddelelse).

Det er en urimelig stramning af udlændinges ret til tidsubegrænset opholdstilladelse, at man ikke mere kan sammenlægge deltidsbeskæftigelse. Det synes endda at være uforeneligt med regeringens egne intentioner om, at udlændinge hurtigst muligt skal i arbejde.

Det er desuden urimeligt, at sidestillelse af uddannelse igen fjernes. Det betyder, at man igen vil se, at det for udlændinge er bedre at være kassemedarbejder i Netto end at tage en uddannelse, selv om en uddannelse naturligvis er langt mere integrerende.

Gennemførelsen af alle 4 betingelser kan give mulighed for nedsættelse af 6 års lovligt ophold i Danmark til 4 år (i dag 5 år), som forudsætning for tidsubegrænset opholdstilladelse.

Det er FAU's opfattelse, at det for mange udlændinge kan være nærmest umuligt at opfylde kravene til de 4 integrationsfremmende betingelser, således at det kun vil være et fåtal, der kan dokumentere gennemførelse af alle 4 betingelser, og dermed opfylde kravet til nedsættelse af opholdskravet fra 6 år til 4 år.

Men det er vel også i fuld overensstemmelse med lovgivers intention om, at lægge så mange hindringer i vejen som muligt for udlændingenes permanente opholdstilladelse i Danmark, selvom en tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark formentlig ville knytte de pågældende udlændinge til landet som aktive og ligeværdige medborgere med et tættere tilhørsforhold til Danmark, således at de dermed kunne blive et aktiv til gavn for hele det danske samfund.

Asylansøgerens egenbetaling, lovforslagets pkt. 71

Under de generelle kommentarer til øget egenbetaling fremhæver regeringen, at den periode, som udlændinge kan pålægges at betale tilbage strækker sig helt hen til det tidspunkt, hvor vedkommende opnår retten til legalt at være her i landet, også benævnt som visiteret til indkvarteringssted.

Det betyder at selv efter at vedkommende har fået asyl, men endnu ikke har fået anvist en kommune og et indkvarteringssted, skal vedkommende selv betale.

Det skal understreges, at en person, der har økonomisk mulighed for selv at betale naturligvis ikke skal ligge til byrde for den danske stat.

Langt hovedparten af de flygtninge, som kommer til Danmark, har ikke disse muligheder, de har oftest solgt alle deres ejendele for at få penge til at betale. Og ikke kun har de selv solgt smykker og ejendele, det har deres nære familier oftest også gjort og tilmed optaget lån

Med den foreslåede bestemmelse vil der nu blive hjemmel til at foretage visitation og ransagning for at sikre aktiver, det vil sige, at det der foreslås, er en forhåndsbetaling for eventuelle udgifter. Dette gælder ikke for kontanthjælpsmodtagere, selvom regeringen i mediedebatten om lovforslaget har fremhævet at asylansøgere skal stilles lige med kontanthjælpsmodtagere.

En kontanthjælpsmodtager får ikke økonomisk hjælp, hvis vedkommende ejer værdier – ud over fast ejendom - til en værdi af kr. 10.000, der kan således ikke blive tale om en forudbetaling. En asylansøger må højst have kr. 3.000,00 i kontanter.

En kontanthjælpsmodtager vil sjældent blive pålagt at sælge smykker med affektionsværdi, hvis den økonomiske værdi ikke er meget høj. En kontanthjælpsmodtager har også ret til at have en andelslejlighed selv om andelen er ubelånt.

I kommentaren under lovforslagets pkt. 71 til § 40, stk. 9, fremgår, at man ønsker at tage aktiver i bevaring "med henblik på fremadrettet dækning af udgifter til underhold". Og det fremgår senere, at det skal være aktiver, som eventuelt senere kan tjene som tvangsfuldbyrdelse for det offentliges betalingskrav.

Aktiver er ikke defineret nærmere, udover at det er rede penge og genstande af større økonomisk værdi.

I den debat, der har været i dagspressen, er mange politikere, herunder politikere fra regeringen og dens støttepartier, kommet med meget forskellige udmeldinger om, hvad der forstås ved "genstande af større økonomisk værdi".

Politiet har allerede i dagspressen givet udtryk for, at de finder det vanskeligt, hvis de på stående fod skal foretage en vurdering af værdien af f.eks. smykker.

Der vil således eventuelt skulle ske en vurdering. En sådan vurdering er omkostningskrævende. Der ses ikke at være afsat midler til denne udgift. Samtidig må det understreges, at en sådan vurdering også er tidskrævende.

Affektionsværdi

Der har i dagspressen været en debat blandt folketingspolitikere om en asylansøger må beholde smykker med affektionsværdi. Men der har været uenighed om hvad dette begreb dækker. Der synes kun at være enighed om at en asylansøger har lov til at beholde sin vielsesring.

En asylansøger vil ikke have mulighed for at fremlægge beviser for affektionsværdi, på samme måde som det vil være muligt for en dansker.

Det er meget vanskeligt at se, hvorledes retsstillingen vil blive efter.

Retlig efterprøvelse af beslaglæggelsen

Den foreslåede bestemmelse i § 40, stk. 9, pkt. 2 nævner at retsplejelovens regler i §§ 509-516 finder anvendelse. Det vil sige, at beslaglæggelsen vil kunne efterprøves.

Det må påregnes, at udlændinge i meget vidt omfang vil benytte sig af denne ret til at få en beslaglæggelse efterprøvet af domstolene. Det vil derfor blive meget omkostningskrævende for den danske stat, selv om udlændingen vil blive pålagt sagsomkostningerne ved en tabt sag.

Efterprøvelsen af beslaglæggelse må forventes at ske i vidt omfang. Det vil tage lang tid, før de første sager når gennem mindst to instanser, eventuelt med en tredje instans-bevilling. Indtil da er retsstillingen uklar.

Heller ikke denne store udgift ses at være inddraget i lovforslaget.

Gebyrer

Regeringen ønsker med lovforslaget at indføre gebyrer på familiesammenføringer for udlændinge.

Det fremgår ikke af lovforslaget, hvad der sker med de uledsagede børn, der er kommet til Danmark, og som ikke har opnået flygtningestatus, men opholdstilladelse efter § 9c, stk. 3, nr. 1, fordi de ikke var modne nok til at gennemføre en asylsags behandling.

Det bør fremgå af lovforslaget om disse uledsagede børn fremover skal betale gebyr for at få familiesammenføring med deres forældre.

Denne ordning er en indirekte hindring for familielivet og dermed for at understrege at de foreslåede regler på flere punkter er i strid med den Europæiske Menneskerettighedskonventions regler om sikring af retten til familieliv.

I lovmotiverne er der redegjort for, at Regeringen ikke finder, at de foreslåede regler er en overtrædelse af EMRK art. 8, og Regeringen henviser til, at gebyret ikke er af en sådan størrelse, at det reelt afskærer personer fra at udøve et familie- og privatliv. Heri er FAU ikke enig.

Angående de foreslåede gebyrer på rekurs af Udlændingestyrelsens afgørelser til Udlændingenævnet synes de at have til formål at nedsætte antallet af klager, hvilket i en demokratisk stat ikke er en hensigtsmæssig måde at regulere klageadgangen på.

Med venlig hilsen
Bestyrelsen

Anne Osbak

Marianne Vølund

Niels-Erik Hansen

Kirsten Bindstrup



Jytte Lindgård



Amnesti Nu
www.amnesti-nu.dk

HØRINGSSVAR

til lovforslag L 87 af 10.12.2015 om ændring af udlændingeloven

(Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtnings opholdstilladelse m.v.)

fra Amnesti Nu

Indledning.

I initiativet Amnesti Nu har vi siden 2006 arbejdet for amnesti til de asylansøgere, der har siddet fast i det danske asylsystem i 3 år og derover. Seneste samlede statistik, som vi har kunnet få fra udlændingemyndighederne, fortæller, at det pr. 6. april 2013 drejede sig om 727 personer (108 børn og 619 voksne), og heraf havde hele 123 personer allerede siddet i over 10 år. Mht bornene var der pr. 31.12.2014 tale om i alt 137 børn, der havde siddet i asylsystemet i 3 år og derover, dvs. en stigning i antallet. Hvordan tallene ser ud i dag, vides ikke hverken for børn eller voksne, da Udlændingestyrelsen siden 2014 har besvaret vore forespørgsler med, at vi ikke længere kan få statistik på området.

I Amnesti Nu engagerer vi os bl.a. som frivillige kontaktpersoner for asylansøgere i asylsystemet, og fra dette arbejde kender vi til fulde til de fysiske og psykiske skadevirkninger, som er følgen af de lange tidsubestemte opholdstider i overfyldte og stressende centre. Det er skader, som forskningen også for længst har dokumenteret, og som Dansk Røde Kors i mange år har advaret mod - senest 27.12.15, hvor asylchef Anne la Cour Vågen (P3 Radioavisen) udtaler, at det er erfaringen, at der allerede efter et års ophold i centrene er risiko for skader i form af f.eks. depression og et begyndende misbrug.

Høringssvar

Generelt må vi anfægte regeringens argumentation for fremsættelsen af lovforslag L 87, nemlig at holde mennesker i fare væk fra at søge beskyttelse i Danmark. Disse gentagne signaler om at være uønskede påvirker samtlige asylansøgere selvtilid negativt, herunder ikke mindst de asylansøgere, der allerede er kommet til landet og har ventet i årevis i asylsystemet.

Men specifikt vil vi forholde os til punkt 7 og 8 i lovforslaget i forhold til Amnesti Nu's særlige målgruppe, asylansøgere med de lange ophold i asylsystemet.

Angående punkt 7: Nedsættelse af ydelser på asylområdet. Efter de foreslåede ændringer vil de kontante ydelser blive reduceret med 10 pct. i forhold til de takster, der ellers ville gælde for 2016. Det vil ramme alle på de forskellige takstordninger, men ikke mindst de asylansøgere, der bor på centre med kantineordning, meget hårdt. Nogle vil stort set ikke have penge på egen hånd, hvilket odelægger deres muligheder for at dække helt naturlige menneskelige behov f.eks. kommunikation med omverdenen endsige at bryde centerlivets isolation ved at komme lidt væk fra centrene med offentlig transport.

Angående punkt 8: Afskaffelse af asylansøgere adgang til at blive indkvarteret i selvstændige og særlige boliger uden for asylcentre

I forbindelse med regeringsdannelsen i 2007 åbnede VK-regeringen mulighed for, at et vist antal særlige bornefamilier kunne få lov til at bo i selvstændig bolig uden for asylcentre, og S-SF-R regeringen udvidede i 2012 denne mulighed til også at omfatte enlige asylansøgere under visse betingelser. Dette viste sig hurtigt i hvert fald for børnenes vedkommende at være en positiv ændring.

Med L 87 rulles disse forbedringer tilbage. De familier med børn, der allerede er flyttet i egen bolig får ganske vist lov at blive i boende i en overgangsordning, men alle andre, familier og enlige, skal fremover tage ophold på et indkvarteringssted efter Udlændingestyrelsens nærmere bestemmelse.

Centerlivets nedbrydende konsekvenser på krop og sjæl er som påpeget indledningsvis erkendt af alle, der beskæftiger sig med området. Lovforslag L 87 med nedsatte økonomiske ydelser samt krav om ophold i asylcentre presser ikke mindst Amnesty Nus målgruppe, den gruppe af asylansøgere, der sidder ubehjælpelig fast i asylsystemet i årevis, yderligere ned i en umenneskelig skruestik.

Hvor mange afviste asylansøgere, det drejer sig om, ved vi ikke, da myndighederne som nævnt ikke opgiver tallene længere. Området er med andre ord mørklagt, og disse mennesker er efterhånden glemt af omverdenen. Med de nye forslag om lovstramninger er det afsluttende på sin plads at gøre opmærksom på, at vi i Danmark kommer til at holde et ukendt antal mennesker levende begravet.

På vegne af Amnesty Nu

www.amnestinu.dk

5.1.2016. Lisbeth Algreen, Nanna Carlsen, Gerd Gottlieb og Tove Krag



RETSPOLITISK FORENING
www.retspolitik.dk

HØRINGSSVAR

Høring over lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.)

UIBM-sagsnummer 2015-1767

1. Indledende bemærkninger.

Med dette lovforslag tager regeringen og partierne bag *Aftale om en ny, stram og konsekvent udlændingepolitik* indgået mellem regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti, endnu en række skridt, der yderligere bidrager til at svække Danmarks anseelse i udlandet.

Regeringens generelle begrundelse er angiveligt, at vilkårene på asylområdet betyder noget for, hvor attraktivt det er at søge til Danmark. Retspolitisk Forening skal ikke vurdere, hvorvidt dette synspunkt har rod i virkeligheden, men konsekvensen af disse forestillinger er, at rækken af afskrækkende forslag tegner til at blive uendelig, og at hensynet til Danmarks internationale forpligtelser samt almindelige retssikkerhedshensyn i tiltagende grad negligeres. Som en følge af denne udvikling forekommer brugen af nøgterne juridiske vurderinger i foruroligende omfang at blive afløst af hastigt skiftende påstande om forståelsen af internationale forpligtelser.

(Eksempelvis var forståelsen af EMRK art 8 i 2014 med indførelsen af en bestemmelse om familiesammenføring, hvorefter der ikke kunne meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, før den herboendes opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, er blevet forlænget efter 1 års ophold i Danmark, at en sådan bestemmelse var på kanten af konventionsstridighed (procesrisiko). Denne 1års-regel udvides nu til en 3 års-regel. I Lovforslagets bemærkninger (s. 13) anføres, at det er regeringens opfattelse, at der er tungtvejende argumenter for, at den foreslåede ordning er forenelig med artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Retspolitisk Forening er opmærksom på, at bemærkningerne ikke nævner, at denne påståede forenelighed er *ministeriets* opfattelse, men *regeringens* og dermed alene en ønsket politisk forståelse af konventionsforpligtelserne. Det ændrer imidlertid ikke på det forhold, at lovbemærkningernes juridiske vederhæftighed svækkes betydeligt ved et så væsentligt skift i retsopfattelsen over en periode på 1 ½ år uden noget belæg i praksis efter EMRD.)

I forlængelse heraf er der fremkommet en række politiske tilkendegivelser om disse forpligtelsers aktualitet, herunder senest ønsker om genforhandling af FN's flygtningekonvention bl.a. under henvisning til denne konventions alder og de flygtningemæssige omstændigheder ved dens tilbivelse.

Det er Retspolitisk Forenings opfattelse, at mulige ændringer i konventioner vedtaget af FN alene bør ske på grundlag af anbefalinger fra de FN-organer, der overvåger konventionernes overholdelse.

Foreningen skal videre bemærke, at de påtænkte foranstaltninger efter lovforslaget sammenholdt med tidligere vedtagelser eksempelvis de seneste ændringer af integrationsloven og lov om planlægning utvivlsomt vil forringe mulighederne for en vellykket integration af personer, der får asyl. Dermed vil regeringens gentagne gange påpegede ønske om kun at modtage flygtninge, ”der vil Danmark” fremstå som en tom tilkendegivelse uden dækning i den politiske virkelighed. Regeringens underliggende budskab fremstår som en nærmest total afvisning af at medvirke til en løsning af de alvorlige flygtningeproblemer, verden står overfor.

Retspolitisk Forening har følgende bemærkninger til lovforslaget enkelte dele.

2. Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus.

Udover, hvad der oven for under 1 er anført noterer foreningen sig følgende udtalelse fra lovforslaget bemærkninger s.11:

” Udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, er (...) 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 hjemlandet hurtigt kan ændre karakter i retning af mere fredelige forhold i hjemlandet”.

Dette udsagn forekommer på baggrund af bl.a. situationen i Syrien, Afghanistan og Irak uforståeligt, da krigstilstanden i disse lande næppe i overskuelig fremtid ”hurtigt kan ændre karakter i retning af mere fredelige forhold”. Hvorledes denne opfattelse begrundes ud over en helt generel (og intetsigende) betragtning om, at ingen krige eller borgerkrige varer evigt, står hen i det uvisse.

Såfremt udlændinge med ophold efter udlændingelovens § 7 stk.3 har efterladt ægtefælle og børn i en krigszone, kan disse personers behov for familiesammenføring næppe antages at være mindre end familiesammenføring for konventionsflygtninge. Det hedder videre:” Hvis den pågældende udlænding har krav på familiesammenføring efter Danmarks internationale forpligtelser inden for de første 3 år, vil dette skulle meddeles efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1”. Denne helgardering, der omtaler situationen efter den aktuelle retstilstand, må vel så meget desto mere gælde med den foreslåede 3 års frist.

Lovforslagets bemærkninger om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser anfører (s.13) videre, at:” Der foreligger ministeriet bekendt ikke nogen praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende familiesammenføring i en sådan situation, men der er grund til at tro, at Menneskerettighedsdomstolen vil tage udgangspunkt i de ovennævnte momenter ved afvejningen af, om tilladelse til familiesammenføring skal meddeles, eller om den offentlige interesse i at opretholde en effektiv immigrationskontrol, jf. hensynet til »landets økonomiske velfærd«, kan begrunde et afslag efter artikel 8 stk. 2”.

Denne argumentation, der til dels baserer sig på en række momenter fra EMRD’s praksis, forekommer som rent gæteri, hvilket understreges af, at det tilsyneladende forekommer nødvendigt at henvise til hensynet til »landets økonomiske velfærd«, der i øvrigt ikke indgår i bemærkningernes opstilling af de nævnte momenter fra menneskerettighedsdomstolens praksis. At Danmarks øko-

nomiske velfærd skulle være truet af flygtninge forekommer som en absurd påstand. Danmark modtog under krigen på Balkan i 90'erne et meget stort antal flygtninge i en tid med omkring 350.000 arbejdsløse og en svag økonomi. Uden, at landet på nogen måde kunne siges at være truet på den økonomiske velfærd.

Det hedder endeligt s.13 :” Henset hertil (den manglende praksis) og da EMRK artikel 8 i alle tilfælde indebærer en afvejning, er der en vis risiko for, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i forbindelse med prøvelse af en konkret sag vil kunne nå frem til, at det ikke efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 er muligt generelt at stille krav om 3 års ophold som betingelse for familiesammenføring for udlændinge, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3”. Dermed tilkendegives ganske utvetydigt, at regeringen har valgt at løbe en ”procesrisiko”.

Samlet set er det Retspolitisk Forenings opfattelse, at lovforslaget i denne henseende bevæger sig på en yderst ujævn fortolkning af EMRK. Man kunne med lige så god begrundelse argumentere med helt de samme momenter fra domspraksis sammenholdt med FN's børnekonventions bestemmelser (artiklerne 3, 9, 10 og 12) og nå til det resultat, at de foreslåede regler er stridende mod EMRK art. 8.

3. Ændring af reglerne om meddelelse af tidsbegrænset opholdstilladelse.

Det anføres i bemærkningerne s.15 at:” Muligheden for at få meddelt tidsbegrænset opholdstilladelse

i Danmark er et privilegium. Der skal derfor stilles høje krav til udlændinges evne og vilje til at integrere sig i det danske samfund”.

Disse sætninger postulerer politiske holdninger, der reelt tilsiger en flygtningepolitik, der ikke ønsker nogen flygtninge eller i hvert fald kun flygtninge, der evner ikke kun at integrere sig, men *assimilere* sig i det danske samfund i løbet af en kortere periode. Et krav, der for de fleste flygtninge, hvad enten de kan henføres under flygtningekonventionen eller under andre bestemmelser i udlændingeloven, vil være ganske vanskeligt at opfylde og dermed bidrager til en integrationshæmmende usikkerhed. Jo mere og jo hurtigere integration regeringen ønsker, jo mere vanskeligt gøres det at opfylde betingelserne.

Efter denne skematik skærpes og udvides en række allerede gældende krav om vandel, sprog og beskæftigelse nu tillagt såkaldt supplerende integrationsrelevante betingelser.

Og så her optræder en helgardering i forhold til Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig FN's handicapkonvention.

På denne baggrund finder Retspolitisk Forening det ikke formålstjenligt at kommentere de enkelte skærper og nye supplerende krav, men skal afslutningsvis for så vidt angår dette påpege, at antallet af personer med tidsbegrænsede opholdstilladelser formentlig som følge af skærperne og de nye betingelser vil stige og dermed tilskynde til, at herboende syrere, somaliere, irakere og andre fra såkaldt flygtningeproducerende lande, i tiltagende omfang vil søge sammen og dermed danne såkaldte parallelsamfund omkring deres oprindelige kultur. Et fænomen der understreges af kommunernes begrænsede muligheder for boligplacering.

4. Skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtnings opholdstilladelse.

Det er uklart efter bemærkningerne s. 25-26, om der er tale om skærpelser eller lovfæstelse af praksis samt, hvorvidt den s. 24 omtalte regel om 10 års ophold i Danmark fortsat skal være gældende. Såfremt det er hensigten, at 10-års reglen skal bortfalde, bemærkes, at dette forekommer som endnu et bidrag til svækkelse af integrationsmotivationen ved at øge usikkerheden om den pågældende flygtnings ophold.

5. Indførelse af gebyrer på familiesammenføringsområdet og for tidsubegrænset opholdstilladelse til flygtninge m.fl.

For så vidt angår genindførelse af gebyrer på familiesammenføring m.m. skal foreningen henvise til sit høringssvar af 15 november 2010 ad lov nr. 1604 af 22. oktober 2010 (Integrationsministeriets j.nr. 10/08516). Som noget helt nyt foreslås det endvidere, at der også indføres gebyr for at indgive ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse for flygtninge m.fl., herunder personer med humanitær opholdstilladelse. Der gøres i bemærkningerne s.29-31 udførligt rede for dette forslags forenelighed med Danmarks internationale forpligtelser, herunder forholdet til EU-retten. Herefter forekommer det særdeles tvivlsomt, hvorvidt genindførelsen af gebyrordninger og indførelse af nye gebyrer på familiesammenføringsområdet og for tidsubegrænsede opholdstilladelser til flygtninge m.v. får nogen praktisk betydning. Derimod kan det næppe betvivles, at disse gebyrordninger sammenholdt med lovforslagets øvrige skærpelser kan have en skræmmevirkning overfor potentielle asylansøgere.

6. Inddragelse af asylansøgere midler og øget egenbetaling.

Dette forslag, som har vakt berettiget opsigt både her i landet og ikke mindst i udlandet, føjer sig ind i rækken af stramninger og nye initiativer som et hidtil uset og retssikkerhedsmæssigt dybt betænkeligt skridt i retning af overgreb over for personer, der flygter fra krig og forfølgelse. De offentligt fremførte eksempler har alene ved deres absurditet ("en kuffert fuld af smykker") uden nogen form for formildende omstændigheder demonstreret, at regeringen og partierne bag aftalen om en ny, stram og konsekvent udlændingepolitik tilstræber nye lavpunkter i dansk udlændingepolitik. De offentligt fremførte sammenligninger med betingelserne for udbetaling af kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik er retligt set uden noget hold i virkeligheden eller gældende socialret, jf.nedenfor.

Det anføres i bemærkninger s. 32, at det forventes, at politiet i undersøgelsen af, hvorvidt flygtninge medbringer værdier, der kan beslaglægges med henblik på betaling for opholdet i Danmark vil foretage visitation. Det hedder herom videre: "Sådanne indgreb vil skulle foretages i overensstemmelse med retsplejelovens regler, hvilket bl.a. indebærer, at ransagning og eventuel efterfølgende beslaglæggelse alene vil kunne foretages på baggrund af en retskendelse, medmindre den pågældende meddeler samtykke til indgrebet. I praksis vil der ofte være behov for, at indgrebene foretages uden indhentelse af en forudgående retskendelse, idet indgrebets øjemed ville forspildes, hvis man skulle afvente en retskendelse. I disse tilfælde vil politiet, hvis udlændingen anmoder herom, inden Sådanne indgreb vil skulle foretages i overensstemmelse med retsplejelovens regler, hvilket bl.a. indebærer, at ransagning og eventuel efterfølgende beslaglæggelse alene vil kunne foretages på baggrund af en retskendelse, medmindre den pågældende meddeler samtykke til indgrebet. I praksis vil der ofte være behov for, at indgrebene foretages uden indhentelse af en forudgående retskendelse, idet indgrebets øjemed ville forspildes, hvis man skulle afvente en rets-

kendelse. I disse tilfælde vil politiet, hvis udlændingen anmoder herom, inden for 24 timer skulle forelægge afgørelsen for retten til efterfølgende godkendelse”.

Ikke alene tilvejebringes hjemmel for sådanne indgreb. Det erkendes også, at retsplejelovens undtagelser i praksis bliver til en hovedregel.

Der er med andre ord tale om, at foretage vidtgående og indgribende undersøgelser af personer, der ikke har gjort noget ulovligt, men som i denne sammenhæng sidestilles med lovovertrædere, der mistænkes for lovovertrædelser, der kan medføre fængselsstraf. En sådan hjemmel findes ikke til at undersøge, hvorvidt ansøgere om kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik, har værdier, der først skal realiseres, før kontanthjælpsansøgningen kan imødekommes, jf. lov om aktiv socialpolitik § 14 samt lov om retssikkerhed og administration på det sociale område kap. 3a.

Foreningen skal henstille at disse bestemmelser som minimum ikke medtages i lovforslaget.

7. Nedsættelse af ydelser på asylområdet.

Der foreslås en nedsættelse af kontantydelse til et niveau, der ligger ca. 10% under 2016-niveauet for ydelser efter de gældende regler. Dermed vil lovforslaget, bidrage til skabelsen af et fattigdomsproletariat, hvilket utvivlsomt også er meningen, da begrundelsen for lovændringen angives som et ønske om, at en reduktion af de kontante ydelser vil gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark og kan således være medvirkende til, at færre udlændinge søger mod Danmark.

8. Afskaffelse af asylansøgers adgang til at blive indkvarteret i selvstændige og særlige boliger uden for asylcentre.

Med afskaffelse af den hidtidige ordning bidrager forslaget til, at udlændinge, der befinder sig i asylcentre for at afvente en afgørelse om ophold og dels børnefamilier i udsendelsesposition ikke længere skal kunne søge om ophold udenfor eller i tilknytning til asylcentre. Dermed påføres disse mennesker en ekstra psykisk belastning i en i forvejen belastende situation. Hvorvidt dette forslag vil bidrage til, at der kommer færre asylsøgere til Danmark er et rent postulat. Enhver asylsøger må vel antages at gå ud fra, at det er muligt at få asyl og tænker vel næppe på, hvordan tiden efter et evt. afslag herpå vil forme sig. Foreningen finder tillige, at ophævelse af ordningen for børnefamilier kan bidrage til at skabe varige psykiske skader hos børnene.

9. Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge.

Genindførelsen af det såkaldte integrationspotentiale som et af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge vil formentlig medføre den samme kritik som i 2005 fra UNHCR, da kriteriet indførtes. Ifl lovforslagets bemærkninger s. 39 argumenterede UNHCR i 2005 med, at øget fokus på kvoteflygtningenes forudsætninger for integration er diskriminerende og underminerer udvælgelse baseret på en behovsvurdering samt afskærer genbosætning af de mest udsatte flygtninge. Retspolitisk Forening kan fuldt ud tilslutte sig denne kritik, der med dette lovforslag atter aktualiseres.

10. Afsluttende bemærkninger.

Retspolitisk Forening ser med tiltagende bekymring på udviklingen i dansk udlændingepolitik. Efter foreningens opfattelse nærmer de gældende og foreslåede regelsæt sig en behandling af flygtninge sig i faretruende grad ydmygende og nedværdigende behandling af mennesker i nød. Dette er uværdigt for et land, der tidligere har markeret sig klogt og markant i det internationale samfund.

Regeringens fuldstændige fravær af initiativer til en fælles europæisk løsning af flygtningeproblemerne understreger ikke blot en urealistisk forestilling om nationalstatslige løsninger på internationale problemer, men tillige med dette og foregående forslag på udlændingeområdet en betænkelig afvisning af medvirken til løsninger på problemer, som ikke kun er danske.

Retspolitisk Forening skal derfor opfordre regeringen og partierne bag lovforslagets politiske aftale til snarest at tage initiativ til udarbejdelse af forslag til langsigtede fælles europæiske løsninger på de aktuelle flygtninge problemer.

København, den 5. januar 2015

Bjørn Elmquist
Formand

Leif Hermann
Medlem af bestyrelsen



Udlændinge-, Integrations og Boligministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

(fremsendes elektronisk)

Journalnr. 2015-00986
5. januar 2016
CO/sb

Vedrørende høring over lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har ved brev af 10. december 2015 udsendt lovforslag nr. L 87 om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse mv.) i høring.

Politiforbundet skal indledningsvis bemærke, at forbundet almindeligvis ikke afgiver høringssvar i sager, der angår regler om udlændinges indrejse og ophold i Danmark.

Ved L 87 foreslås imidlertid i § 1, nr. 71, indførelse af regler, som efter bemærkningerne til lovforslaget indebærer, at politiet efter omstændighederne skal iværksætte tvangsindgreb over for visse udlændinge med henblik på at undersøge, hvorvidt udlændingen er i besiddelse af aktiver, som kan anvendes til dækning af udgifterne til den pågældendes eller dennes families underhold samt til nødvendige sundhedsmæssige ydelser eller til ophold på et indkvarteringssted.

En sådan ændring af loven må antages at have direkte indflydelse på de forhold, hvorunder polititjenestemænd arbejder. Politiforbundet har derfor valgt at fremsætte bemærkninger til denne del af lovforslaget.

Som det også fremgår af bemærkningerne til lovforslaget iværksætter politiet allerede i dag tvangsindgreb i form af legemsindgreb og ransagning, når det er nødvendigt for at fastslå en udlændings identitet.

Det foreliggende lovforslag indebærer imidlertid, at tvangsindgreb også kan bringes i anvendelse for at fratage visse udlændinge visse værdigenstande. Gennemførelsen af sådanne tvangsindgreb betyder, at politiet vil skulle foretage skøn over effekternes økonomiske værdi – et skøn, som polititjenestemænd i bund og grund ikke nødvendigvis har forudsætningerne for at foretage.

Straffeprocessuelle tvangsindgreb i form af legemsindgreb i forhold til personer efter reglerne i retsplejeloven sker almindeligvis med det formål at sikre personens identitet samt sikre bevis og/eller koster/effekter i straffesager, når der foreligger en begrundet eller bestyrket mistanke om, at den person, der er genstand for

tvangsindgreb, har begået en strafbar handling. Polititjenestemænd er uddannet til og har erfaring i at konstatere sammenhænge mellem kriminelle handlinger, mistænkte personer samt effekter, som de mistænkte måtte være i besiddelse af.

Formålet med dette lovforslag er imidlertid noget helt andet, og anvisningerne i selve lovforslaget med hensyn til hvilke effekter, som bør tages i bevaring med henblik på beslaglæggelse og hvilke effekter, som ikke kan gøres til genstand for beslaglæggelse, er ganske få, hvilket i sidste ende kan indebære en uensartet og dermed uhensigtsmæssig håndtering af regler og indgreb til skade for de involverede polititjenestemænd såvel som de involverede udlændinge, idet det eksempelvis må forudses at indgrebene vil kunne forårsage konflikter politiet og udlændinge imellem, som yderligere vanskeliggøres af de sprogmæssige barrierer, der ofte er tilstede.

Samlet set er det derfor Politiforbundets opfattelse, at gennemførelse af lovgivning som den foreslåede uden yderligere præciseringer vil vanskeliggøre politiets arbejde unødigt.

Lovgivning, der pålægger politiet at gennemføre tvangsindgreb med det formål, som er anført i lovforslaget, bør derfor efter Politiforbundets opfattelse ledsages af nødvendig uddannelse/instruktion til de involverede polititjenestemænd, herunder blandt andet præcise retningslinjer for hvilke effekter, som kan gøres til genstand for beslaglæggelse samt præcise retningslinjer for, hvorledes der foretages et skøn over effekternes værdi. Endelig bør der udarbejdes en vejledning til udlevering til de berørte udlændinge på deres respektive sprog med hensyn til formålet med indgrebene mv.

På forbundets vegne - og med venlig hilsen


Claus Oxfeldt
Forbundsformand

Merete Milo

Fra: Shari Asantewa Boateng
Sendt: 6. januar 2016 09:03
Til: Jesper Gori; Merete Milo
Emne: VS: Indvandrermedicinsk klinik: Høringssvar revision af udlændinge loven januar 2016
Vedhæftede filer: Høringssvar revision af udlændinge loven januar 2016.docx

Fra: Morten Sodemann [<mailto:msodemann@health.sdu.dk>]
Sendt: 6. januar 2016 09:02
Til: UIBM Hovedpostkasse; Shari Asantewa Boateng
Emne: Indvandrermedicinsk klinik: Høringssvar revision af udlændinge loven januar 2016

Hermed høringssvar fra Indvandrermedicinsk Klinik, Odense Universitetshospital
Vedr.

Høring over lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsbegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.)

Med venlig hilsen

Morten Sodemann
Professor, Klinisk Institut & Indvandrermedicinsk klinik

Tlf.
Mobil +45 6011 1923
Email msodemann@health.sdu.dk
Adr. Odense Universitetshospital, Sdr. Boulevard 29, 5000 Odense C



SYDDANSKUNIVERSITET.DK

Campusvej 55 • 5230 Odense M • Tlf. +45 6550 1000 • www.sdu.dk

Høringssvar revision af udlændinge loven januar 2016

4. § 8, stk. 4, 1. pkt. "lægges vægt på udlændingenes mulighed for at slå rod i Danmark og få glæde af opholdstilladelsen..."

– man skal være opmærksom på at der her lægges usædvanligt værdiladede og subjektive kriterier ind i loven. Der er ingen juridisk præcision eller videnskabelig evidens der kan støtte en beslutningsproces på så vage begreber. Man giver indtryk af at der, i forhold til et sikkert og godt liv i Danmark, er en objektiv nytteværdi ved bestemte socio-økonomiske, uddannelsesmæssige og sproglige kompetencer. Der oftest være et modsætningsforhold mellem flygtninges behov for tryghed og beskyttelse og så modtagerlandets nytte behov – det er ikke i overensstemmelse med flygtninge begreber at man på denne måde specifikt udelukker de mest sårbare flygtninge. Det er et afgørende paradigme skifte at flygtninge skal kunne læse, regne og på forhånd besidde (værdiladede og upræcise-) egenskaber.

2.1.1. Midlertidig beskyttelsesstatus

Der er ikke sat øvre tidsgrænse på hvor længe man kan have midlertidig beskyttelsesstatus. Med automatikken kan flygtningen reelt ikke vide om de må blive i Danmark før de får beskeden.

En midlertidig opholdsstatus er de-motiverende og kan ved efterfølgende fast ophold, integration umulig- det er næppe hensigten. Vi har eksempler på hele familier der har været på midlertidigt ophold i over 12 år – det er en næsten umulig opgave at samle op efterfølgende. Området er generelt meget dårligt belyst og en stramning på dette område kan kun forværre det aktuelle billede med alvorlige omkostninger for den enkelte, deres familier og for den kommune de er bosat i.

Flygtninge med krigs/tortur traumer er i høj risiko for at udvikle kroniske psykiske forandringer hvis de udsættes for usikkerhed, meningsløshed og skrappe krav om sprog, uddannelse etc. Re-traumatisering er hyppigt årsag til at flygtninge går i stå i integrationsprocessen og falder ud af arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet. En uklar fremtid i Danmark er ofte netop årsagen til at nogle flygtninge fastholdes i en tilstand med nedsat koncentrationsevne og påvirket hukommelse. Det er næppe hensigten med lovgivningen.

Stramninger på dette område har omfattende men skjulte konsekvenser som tydeligvis ikke inddrages i loven og det anbefales at der iværksættes en undersøgelse af langtidskonsekvenserne af successive forlængelser af midlertidigt.

2.1.2. Familiesammenføring til personer med midlertidigbeskyttelsesstatus

Intet social kontor kan slå en god familie. Splittede flygtninge familier er udfordrede på så mange planer at det truer integrationspotentialet og det optager store kognitive ressourcer – ressourcer der er vigtige ifht. sprog, arbejde og uddannelse. Særligt bekymrende er at det nu er muligt at adskille forældre og børn i mere end 3 år. Bekymringer, angst og usikkerhed skaber helbredsmæssigt uklare tilstande der belaster den enkelte flygtninges indlæringssevner, funktionsniveau og giver anledning til massivt forbrug af sundhedsydelser og medicin. Traditionelle familiemønstre opbrydes og fører til at børn vokser op i et uklart familiemiljø med usikre forælderroller, tvetydige beslutningsprocesser og mistrivsel der påvirker skolegang og holdning til livet i Danmark. Børn der vokser op uden beslutningsstøtte med handlingslammede forældre har svært ved at indgå i sociale relationer som voksne. Det er næppe meningen med flygtninges ophold i Danmark.

Der er ingen tvivl om de umiddelbare politiske bevæggrunde for ændringerne af udlændinge loven men der er en udbredt mangel på viden om konsekvenserne på længere sigt af disse stramninger – dvs. sociale ydelser, tabt skolegang, voksen effekter af negative oplevelser i barndommen, medicin udgifter, akutte indlæggelser, kroniske

sygdomme, re-traumatisering af PTSD ofte etc. En Medicinsk teknologivurdering af patienter, henvist til Indvandrermedicinsk klinik på Odense Universitetshospital, påviser at de samlede(sociale og sundhedsmæssige-) udgifter til splittede flygtninge familier på lang sigt er betragtelige og at der, udover rent humanitært og samfundsmæssigt, er gode økonomiske argumenter for at forsøge at forhindre netop flygtninge familiers opløsning pga usikkerhed om opholdsgrundlag og efterladte familiemedlemmers skæbne.

Også på dette punkt har stramninger omfattende men skjulte konsekvenser som tydeligvis ikke inddrages i lovgrundlaget og det anbefales at der iværksættes en undersøgelse af langtidskonsekvenserne af successive forlængelser af midlertidigt.

3.4. Danskundskaber

Flygtninge der er svært påvirkede af Post Traumatisk Stress Syndrom har indlæringsvanskeligheder pga. ændret adgang til hukommelse og koncentrationsbesvær samt hyppigt dissociation – disse flygtninge vil have vanskeligheder ved at sidde i klasseværelser, tage beslutninger, diskutere, indlære og gå til eksamen pga. deres i forvejen forhøjede alarm beredskab. Det er bekymrende at lovgrundlaget ikke inddrager den omfattende videnskab der eksisterer på dette område. Der er ingen tvivl om de umiddelbare politiske bevæggrunde for ændringerne af udlændinge loven men på dette punkt er lovens hensigt i modstrid med evidensen på sprogområdet – med denne stramning vil endnu flere herboende flygtninge være udelukket fra at søge permanent ophold alene pga. en krigsrelateret nedsat indlæringssevne. Det er meningsløst og påfører den enkelte flygtning, deres familier, uddannelsesinstitutioner og deres kommune enorme menneskelige og økonomiske omkostninger – udover at det yderligere forstærker de øvrige de-motiverende effekter af loven. Lovens præmis er uden sammenhæng med viden på området og den har så store socio-økonomiske effekter at der bør laves en uafhængig undersøgelse af det reelle omfang.

De beregninger der er anført under pkt 11+12+13. (De økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige etc.) er helt utilstrækkelige og anlægger en til lejligheden afpasset snæver økonomisk vinkel der ikke inddrager de faktiske udgifter i kommunerne, herunder langtidskonsekvenserne for de børn der vokser op i disse familier, sygehusudgifter, speciallægeundersøgelser, medicinudgifter etc..

Morten Sodemann

Professor i Indvandrermedicin, Syddansk Universitet

Overlæge, Indvandrermedicinsk klinik, Odense Universitetshospital

Morten.sodemann@rsyd.dk

www.ouh.dk/indvandrerklub



Børnerådet

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

06.01.2016
J.nr. 3.5.10/amc

Ændring af udlændingeloven

Børnerådet er meget bekymret over de fremtidige virkninger af flere af de foreslåede ændringer i udlændingeloven og frygter, at ændringerne vil medføre, at flere børn bliver udsat for længerevarende fare i deres hjemland eller på rejsen til Danmark. Allerede nu oplever Danmark en stigning i andelen af børn blandt de asylsøgende, og vi har et ansvar for at tage bedst mulig hånd om disse børn og sikre, at de lider mindst mulig overlast på rejsen herop. Dermed sikrer vi sunde børn, som trives og udvikles samt er sikret et familieliv, som artiklerne i FN's Børnekonvention tilskrives dem retten til.

Konsekvenserne af ændringerne er meget alvorlige og kan efter Børnerådets opfattelse ikke legitimeres af ønsket om at nedbringe antallet af asylansøgere, der søger til Danmark. Der er overhængende fare for, at de foreslåede ændringer medfører, at de flygtningebørn, der efterfølgende ankommer til Danmark, vil være traumatiserede i en sværere grad end under de nuværende regler.

Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus

Børnerådet nærer bekymring for, at en udskydelse af retten til familiesammenføring vil få følgende konsekvenser:

- At børn ikke får mulighed for at komme væk fra krigshærgede områder før efter 3 år
- At forældre vil være nødsagede til at medbringe deres børn på farefulde rejser gennem krigshærgede områder og over farefuldt hav, i overfyldte både og med risiko for at blive adskilt under rejsen
- At forældre ser sig nødsaget til i højere grad end nu at sende deres børn afsted uledsagede, med deraf følgende risiko for menneskehandel og overgreb
- At alle ovennævnte børn vil være i risiko for at blive traumatiserede og få behov for særlig støtte. Integrationen af disse børn vil dermed blive vanskeliggjort

Børnerådet vil derfor fraråde, at den foreslåede ændring gennemføres.



Børnerådet

Indførelse af gebyrer på familiesammenføringsområdet og for tidsubegrænset opholdstilladelse for flygtninge mv.

Børnerådet ønsker som udgangspunkt en uddybning af, hvorvidt en eventuel konfiskering af midler kan få betydning for den asylansøgendes mulighed for at betale det foreslåede gebyr for familiesammenføring.

Rådet er af den opfattelse, at børn i krigsramte områder og lignende til enhver tid bør kunne familiesammenføres med sin forælder, uden at det er betinget af, at forælderen kan rejse penge til at betale et gebyr. Økonomi bør aldrig kunne blive en hindring for børns sikkerhed.

Inddragelse af asylansøgers midler og øget egenbetaling

Ransagning og visitation foran og/eller af mindreårige er potentielt traumatiserende for dem. Børn, der ankommer fra krigshærgede områder, og som har erfaringer med, at uniformsklædte personer har udført voldsomme handlinger og overgreb mod børnene selv eller andre, risikerer yderligere traumatisering, såfremt de overværer politiet ransage forældre, dem selv og deres medbragte bagage, med henblik på at tilbageholde eventuelle værdier.

Nedsættelse af ydelserne på asylområdet

Det er Børnerådets opfattelse, som udtrykt i tidligere høringssvar, at en nedsættelse af ydelserne på asylområdet, vil medføre en øget risiko for, at børn i asylfamilier lider afsavn og risikerer fattigdom, samt på længere sigt svækkes i deres muligheder for integration. Børnerådet vil derfor fraråde dette tiltag.

Afskaffelse af asylansøgers adgang til at blive indkvarteret i selvstændige og særlige boliger uden for asylcentre

Børnerådet har tidligere tilsluttet sig muligheden for, at børnefamilier kunne bo og arbejde uden for centrene. Det er stadig rådets opfattelse, at denne mulighed er til gavn for familierne, herunder særligt børnene, som kan drage gavn af de muligheder for fritidsliv og netværksdannelse, der findes uden for centrene. Rådet er derfor imod den foreslåede ændring.

Ændring af kriterier for udvælgelse af kvoteflygtninge

Hvad angår ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge henviser vi til vort høringssvar af 10.11.2015, som kan findes [her](#).

Børnerådet vil afslutningsvist understrege, at det ikke kan tilslutte sig ændringer i lovgivningen, der medfører en væsentlig risiko for børns trivsel og udvikling og/eller medfører en forringelse for børn, der ankommer til eller har opholdstilladelse i Danmark.

Med venlig hilsen



Børnerådet

Per Larsen
Formand for Børnerådet

Annette Juul Lund
Sekretariatschef



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

Præsidenten
Domhuset, Nytorv 25
1450 København K.
Tlf. 99 68 70 15
CVR 21 65 95 09
administration.kbh@domstol.dk
J. nr. 9099.2015.62

Den 5. januar 2016

Ved en mail af 10. december 2015 har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.).

Jeg skal i den anledning på byretspræsidenternes vegne oplyse, at byretterne ikke ønsker at udtale sig om forslaget.

Der henvises til j.nr. 2015-1767.

Med venlig hilsen

Søren Axelsen



RIGSADVOKATEN

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

E-mail: uibm@uibm.dk og
sbo@uibm.dk

DATO 5. januar 2016

JOURNAL NR.

RA-2015-8000-0137

BEDETS ANFØRT VED SVARSKRIVELSE

SAGSBEHANDLER: NHJ

RIGSADVOKATEN

FREDERIKSHOLMS KANAL 16
1220 KØBENHAVN K

TELEFON 72 68 90 00

FAX 72 68 90 04

Ved e-mail af 10. december 2015 (sagsnr. 2015-1767) har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet anmodet om Rigsadvokatens eventuelle bemærkninger til lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.).

I den anledning skal jeg meddele, at jeg ikke har bemærkninger til lovforslaget.

Med venlig hilsen

Ole Hasselgaard

Merete Milo

Fra: Shari Asantewa Boateng
Sendt: 5. januar 2016 12:03
Til: Jesper Gori; Merete Milo
Emne: VS: Høring over lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (udskydelse af retten til familiesammenføring...) (UIBM Id nr.:27106)

Fra: Danmarks Lejerforeninger [<mailto:dl@dklf.dk>]

Sendt: 5. januar 2016 12:02

Til: Cecilie Marie Larsen; UIBM Hovedpostkasse; Shari Asantewa Boateng

Emne: Re: Høring over lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (udskydelse af retten til familiesammenføring...) (UIBM Id nr.:27106)

Til ministeriet

På vegne af Danmarks Lejerforeninger meddeler jeg, at vi ikke har bemærkninger til det foreliggende lovforslag, som ligger uden for Danmarks Lejerforeningers interesseområde.

Med venlig hilsen

Jakob Lindberg, organisationssekretær

Den 10-12-2015 kl. 11:51 skrev Cecilie Marie Larsen:

Se venligst vedhæftede.

Med venlig hilsen

Cecilie Marie Larsen
Overassistent
Udlændingeafdelingens forkontor
Direkte telefon: +45 6198 3432

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet
Departementet
Slotsholmsgade 10
DK-1216 København K
Telefon: +45 72 26 84 00
E-mail: uibm@uibm.dk
www.uibm.dk

Merete Milo

Fra: Shari Asantewa Boateng
Sendt: 5. januar 2016 10:33
Til: Jesper Gori; Merete Milo
Emne: VS: Høringssvar: Lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (udskydelse af retten til familiesammenføring...) (UIBM Id nr.:27106)
Vedhæftede filer: L 87.pdf; Høringsbrev.pdf; Høringsliste - L 87.pdf

Fra: Andreas Højmark Andersen
Sendt: 5. januar 2016 10:31
Til: Shari Asantewa Boateng
Emne: VS: Høringssvar: Lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (udskydelse af retten til familiesammenføring...) (UIBM Id nr.:27106)

Fra: UIBM Hovedpostkasse
Sendt: 5. januar 2016 10:31
Til: Andreas Højmark Andersen
Emne: VS: Høringssvar: Lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (udskydelse af retten til familiesammenføring...) (UIBM Id nr.:27106)

Fra: dorte.fredborg@3f.dk [<mailto:dorte.fredborg@3f.dk>]
Sendt: 5. januar 2016 08:44
Til: UIBM Hovedpostkasse; Shari Asantewa Boateng
Cc: anne.sonderup@3f.dk; anthony.sylvester@3f.dk; christine.hansen@3f.dk; claus.eskesen@3f.dk; claus.joergensen@3f.dk; dorte.fredborg@3f.dk; kaj.andersen@3f.dk; karin.petersen@3f.dk; lars.lyngse@3f.dk; mette.lyshoj@3f.dk; michael.pedersen@3f.dk; nini.jepesen@3f.dk; susanne.greve@3f.dk; susanne.a@3f.dk
Emne: Høringssvar: Lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (udskydelse af retten til familiesammenføring...) (UIBM Id nr.:27106)

3F har ingen bemærkninger til ovennævnte høring.

Venlig hilsen

Dorte Salomon Fredborg
Sekretær
AUI - Arbejdsmarkeds-, Uddannelses- og Integrationspolitisk enhed



FAGLIGT FÆLLES FORBUND

Kampmannsgade 4
1790 København V

Tlf.: 8892 1097

Fra: Cecilie Marie Larsen [<mailto:CML@uibm.dk>]

Sendt: 10. december 2015 11:52

Til: Flygtningenævnet; Dansk Flygtningehjælp; Dommerfuldmægtigforeningen; Rigspolitiet, Nationalt Udlændinge Center (NUC); Rigsadvokaten; Røde Kors; Folkehjuskolernes Forening; Indvanderrådgivningen; Børnerådet; Advokat Synnøve Falk-Rønne; Institut for Menneskerettigheder; Advokatrådet; Amnesty Nu; Amnesty International; Børns Vilkår; Danmarks Rederiforening; Danmarks Rejsebureau Forening; Dansk Arbejdsgiverforening; Dansk Socialrådgiverforening; Danske Advokater; Datatilsynet; Den Danske Dommerforening; Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder; Den Katolske Kirke i Danmark; Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination; Domstolsstyrelsen; Foreningen af Offentlige Anklagere; FAU - Foreningen af Udlændingeretsadvokater; Færøernes Landsstyre; Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre); Kirkernes Integrationstjeneste; KL - Kommunernes Landsforening; Landsforeningen af Forsvarsadvokater; Politiforbundet; Red Barnet; Retspolitisk Forening; Retssikkerhedsfonden; Rådet for Etniske Minoriteter; SOS mod Racisme; Ægteskab Uden Grænser; Landsorganisationen i Danmark; Finansrådet; ACE Denmark Akkrediteringsinstitution; Amnesty International; Andelsboligforeningernes Fællesrepræsentation; Boligselskabernes Landsforening; Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU; Danes Worldwide; Danmarks Biblioteksforening; Danmarks Lejerforening; Dansk Psykiatrisk Selskab; Dansk Psykolog Forening; Danske Udlejere; Det Centrale Handikapråd; DIGNITY - Dansk Institut Mod Tortur; Ejendomsforeningen Danmark; HK/Danmark; Indvandrermedicinsk klinik; Landsforeningen Adoption og Samfund; Landsforeningen "Et barn to forældre"; Landsorganisation af kvindekrisecentre (LOKK); Lejernes Landsorganisation i Danmark; Mellempfolkeligt Samvirke; PRO-Vest; Vestre Landsret; PTU - Livet efter ulykken; Refugees Welcome; Rigsombudsmanden på Færøerne; UNHCR Regional Representation for Northern Europe; Høringshenvendelser; UNCHR (FRANTZ)

Emne: Høring over lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (udskydelse af retten til familiesammenføring...) (UIBM Id nr.:27106)

Se venligst vedhæftede.

Med venlig hilsen

Cecilie Marie Larsen
Overassistent
Udlændingeafdelingens forkontor
Direkte telefon: +45 6198 3432



Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet
Departementet
Slotsholmegade 10
DK-1216 København K
Telefon: +45 72 26 84 00
E-mail: uibm@uibm.dk
www.uibm.dk



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

Sendt til: uibm@uibm.dk og sbo@uibm.dk

5. januar 2016

Datatilsynet
Borgergade 28, 5.
1300 København K

CVR-nr. 11-88-37-29

Telefon 3319 3200
Fax 3319 3218

E-mail
dt@datatilsynet.dk
www.datatilsynet.dk

J.nr. 2015-112-0511
Sagsbehandler
Christian Vinter
Hagstrøm
Direkte 3319 3232

Vedrørende høring over forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsbegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.)

Ved e-mail af 10. december 2015 har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet anmodet om Datatilsynets eventuelle bemærkninger til ovenstående lovforslag.

Lovforslaget giver ikke umiddelbart Datatilsynet anledning til at komme med bemærkninger.

Kopi af dette brev er sendt til Justitsministeriets lovafdeling til orientering.

Med venlig hilsen

Christian Vinter Hagstrøm

Merete Milo

Fra: Shari Asantewa Boateng
Sendt: 22. december 2015 09:20
Til: Jesper Gori; Merete Milo
Emne: VS: Høringssvar fra Færøernes Landsstyre til Forslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (udskydelse af retten til familiesammenføring...) (UIBM Id nr.:27106)
Vedhæftede filer: L 87.pdf; Høringsbrev.pdf; Høringsliste - L 87.pdf

Fra: Nella Festirstein [mailto:nellaf@tinganes.fo]
Sendt: 21. december 2015 17:52
Til: UIBM Hovedpostkasse
Cc: Shari Asantewa Boateng; ro@fo.stm.dk
Emne: Høringssvar fra Færøernes Landsstyre til Forslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (udskydelse af retten til familiesammenføring...) (UIBM Id nr.:27106)

Til Udlændige-, Integrations-, og Boligministeriet

Færøernes Landsstyre har fået tilsendt "*Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsbegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.)*", som Udlændige-, Integrations-, og Boligministeriet, Familiesammenføring, har sent i høring.

Ifølge lovudkastets § 3 skal loven ikke gælde direkte for Færøerne, men kan senere ved kongelig anordning helt eller delvist sættes i kraft for Færøerne, såfremt færøske myndigheder anmoder herom.

Færøernes Landsstyre tager dette til efterretning og har på nuværende tidspunkt ikke andre bemærkninger.

Venlig hilsen

Nella Festirstein
Afdelingschef



Lagmandens Kontor
Lovafdelingen
Tlf. +298 30 60 00
Direkte tlf. +298 55 80 76

Fra: Cecilie Marie Larsen [mailto:CML@uibm.dk]
Sendt: 10. desember 2015 10:52
Til: Flygtningenævnet <fln@fln.dk>; Dansk Flygtningehjælp <drc@drc.dk>; Dommerfuldmægtigforeningen <hoeringer@dommerfm.dk>; Rigspolitiet, Nationalt Udlændinge Center (NUC) <nuc@politi.dk>; Rigsadvokaten

<rigsadvokaten@ankl.dk>; Røde Kors <info@rodekors.dk>; Folkehøjskolernes Forening <kontor@ffd.dk>;
Indvandreradgangningen <postmaster@indvandreradgangningen.dk>; Børnerådet <brd@brd.dk>; Advokat Synnøve
Falk-Rønne <synnove.falkronne@gmail.com>; Institut for Menneskerettigheder <info@humanrights.dk>;
Advokatrådet <samfund@advokatsamfundet.dk>; Amnesty Nu <kontakt@amnesti-nu.dk>; Amnesty International
<amnesty@amnesty.dk>; Børns Vilkår <bv@bornsvilkar.dk>; Danmarks Rederiforening <info@shipowners.dk>;
Danmarks Rejsebureau Forening <drf@travelassoc.dk>; Dansk Arbejdsgiverforening <da@da.dk>; Dansk
Socialrådgiverforening <ds@socialrdg.dk>; Danske Advokater <mail@danskeadvokater.dk>; Datatilsynet
<dt@datatilsynet.dk>; Den Danske Dommerforening <dommerforeningen@gmail.com>; Den Danske Helsinki-
Komité for Menneskerettigheder <main@helsinki-komiteen.dk>; Den Katolske Kirke i Danmark
<bispekontor@katolsk.dk>; Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination <drc@drcenter.dk>;
Domstolsstyrelsen <post@domstolsstyrelsen.dk>; Foreningen af Offentlige Anklagere <lsc@ankl.dk>; FAU -
Foreningen af Udlændingeretsadvokater <hnoerrung@gmail.com>; Journalin hjå LMS <journalin@tinganes.fo>;
Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre) <info@nanoo.gl>; Kirkernes Integrationstjeneste <info@kit-danmark.dk>; KL -
Kommunernes Landsforening <kl@kl.dk>; Landsforeningen af Forsvarsadvokater <pt@strafferetsadvokater.dk>;
Politiforbundet <mail@politiforbundet.dk>; Red Barnet <redbarnet@redbarnet.dk>; Retspolitisk Forening
<formand@retspolitik.dk>; Retssikkerhedsfonden <post@retssikkerheds-fonden.dk>; Rådet for Etniske Minoriteter
<rem@sm.dk>; SOS mod Racisme <sos@sosmodracisme.dk>; Ægteskab Uden Grænser
<info@aegteskabudengraenser.dk>; Landsorganisationen i Danmark <dalo@da.dk>; Finansrådet
<mail@finansraadet.dk>; ACE Denmark Akkrediteringsinstitution <acedenmark@acedenmark.dk>; Amnesty
International <Lblinkenberg@amnesty.dk>; Andelsboligforeningernes Fællesrepræsentation <abf@abf-rep.dk>;
Boligselskabernes Landsforening <bl@bl.dk>; Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU <info@cfu-net.dk>; Danes
Worldwide <danes@danes.dk>; Danmarks Biblioteksforening <dbf@dbf.dk>; Danmarks Lejerforening <dl@dklf.dk>;
Dansk Psykiatrisk Selskab <sekr@dpsnet.dk>; Dansk Psykolog Forening <dp@dp.dk>; Danske Udlejere
<kontakt@danskeudlejere.dk>; Det Centrale Handikapråd <dch@dch.dk>; DIGNITY - Dansk Institut Mod Tortur
<info@dignityinstitute.dk>; Ejendomsforeningen Danmark <info@ejendomsf.dk>; HK/Danmark <hk@hk.dk>;
Indvandrermedicinsk klinik <Morten.sodemann@ouh.regionsyddanmark.dk>; Landsforeningen Adoption og
Samfund <foreningen@adoption.dk>; Landsforeningen "Et barn to forældre" <epost@anderschriensen.dk>;
Landsorganisation af kvindekrisecentre (LOKK) <sekretariat@lokk.dk>; Lejernes Landsorganisation i Danmark
<llodk@llodk.dk>; Mellemfolkeligt Samvirke <ms@ms.dk>; PRO-Vest <vnn@provest.dk>; Vestre Landsret
<post@vestrelandsret.dk>; PTU - Livet efter ulykken <ptu@ptu.dk>; Refugees Welcome
<kontakt@refugeeswelcome.dk>; Rigsombudsmanden på Færøerne <ro@fo.stm.dk>; UNHCR Regional
Representation for Northern Europe <swest@unhcr.org>; 3F <horingshenvendelser@3f.dk>; UNCHR (FRANTZ)
<frantz@unhcr.org>

Emne: Høring over lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (udskydelse af retten til familiesammenføring...) (UIBM Id nr.:27106)

Se venligst vedhæftede.

Med venlig hilsen

Cecilie Marie Larsen
Overassistent
Udlændingeafdelingens forkontor
Direkte telefon: +45 6198 3432



Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet
Departementet
Slotsholmsgade 10
DK-1216 København K
Telefon: +45 72 26 84 00
E-mail: uibm@uibm.dk
www.uibm.dk

Vestre Landsret
Præsidenten



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

J.nr. 40A-VL-60-15
Den 18/12-2015

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har ved brev af 10. december 2015 (Sagsnr.: 2015-1767) anmodet om eventuelle bemærkninger til lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpe af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpe af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.).

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om forslaget.

Dette svar sendes til uibm@uibm.dk.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Bjarne Christensen". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

Bjarne Christensen

Østre Landsret
Præsidenten




Den 14 DEC. 2015
J.nr. 40A-ØL-65-15
Init: sdy

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

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har ved brev af 10. december 2015 (Sagsnr. 2015-1767) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.).

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om forslaget.

Med venlig hilsen



Bent Carlsen



Ellen Busck Porsbo

Advokatrådet

ADVOKAT 
SAMFUNDET

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet
Slotsholmsgade 10

1216 København K

uibm@uibm.dk

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98

DATO: 5. november 2015
SAGSNR.: 2015 - 3753
ID NR.: 373306

Høring - over udkast til lovforslag om ændring af udlændingeloven (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge)

Ved e-mail af 14. oktober 2015 har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte udkast.

Advokatrådet har ikke bemærkninger til det fremsendte høringsmateriale.

Med venlig hilsen


Torben Jensen



Høringsudtalelse vedr.
Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven
(Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge).

Bedsteforældre for Asyl finder ikke, at det såkaldte
"integrationspotentiale" hos den enkelte flygtning bør være et
væsentligt om end subsidiært udvælgelseskræterium.

Det er vores opfattelse, at det netop kan være flygtninge uden specielt
gode sproglige og uddannelsesmæssige forudsætninger, der er de
allermest sårbare og dermed blandt dem, der først og fremmest har et
basalt beskyttelsesbehov.

Den hidtidigt gældende bestemmelse om, at man skal forsøge at sikre, at opholdstilladelse
i Danmark må forventes at indebære en varig forbedring af livssituationen, vurderet ud fra
den enkeltes "behov og forventninger sammenholdt med de vilkår, det danske samfund
kan tilbyde", bør opretholdes.

Med venlig hilsen

Bedsteforældre for Asyl
Ole Bergmann



Børnerådet

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

10.11.2015
J.nr. 3.5.10/amc

Høring over lovforslag om ændring af udlændingeloven (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge)

Børnerådet er bekymret over de mulige virkninger af indførelsen af Integrationspotentiale som kriterie for udvælgelsen af kvoteflygtninge. Selvom det angives, at der er tale om et supplerende udvælgelseskriterium, må det formodes, at kriteriet får afgørende betydning for meddelelse af opholdstilladelse. Børnerådet er derfor uenig i, at kriteriet ikke kan føre til diskrimination, om end dette må bero på en konkret vurdering.

Integrationspotentialet kan indebære diskrimination af de mest sårbare børnefamilier, som afskæres muligheden for at få opholdstilladelse i Danmark som kvoteflygtning. Det er uheldigt, da denne gruppe må forventes ud fra deres omstændigheder at have særlig brug for støtte. Støtten kan endvidere være nødvendig for at sikre særligt børnenes udvikling og trivsel.

Såfremt forslaget opnår flertal er det afgørende, at saglighed, objektivitet og ikke-diskrimination danner udgangspunkt for en eventuel vurdering af familien. Børnerådet er enig i betragtningerne om, at hensynet til at holde familien samlet (familiens enhed) skal tillægges afgørende vægt. Børnerådet ønsker dog at understrege, at hensynet til barnets bedste skal indgå som et primært hensyn, og at hensynet til familiens enhed ikke må lide barnet til last, for eksempel i de tilfælde, hvor forældrenes integrationspotentiale er lavt, men barnet/børnenes er højere.

Børnerådet kan ikke tilslutte sig forslaget.

Med venlig hilsen

Per Larsen
Formand for Børnerådet

Annette Juul Lund
Sekretariatschef

Ministeriet for Udlændinge, Integration og Bolig

DANSK FLYGTNINGEHJÆLP
Borgergade 10, 3.sal
DK-1300 København K
Tlf: 3373 5000
www.flygtning.dk

11.11.15

Høring over udkast til lovforslag om ændring af udlændingeloven (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge)

Ministeriet for Udlændinge, Integration og Bolig har ved e-mail af 14. oktober 2015 til Dansk Flygtningehjælp anmodet om en udtalelse til ovennævnte udkast til forslag om ændring af udlændingeloven.

Dansk Flygtningehjælp sætter pris på muligheden for at fremkomme med bemærkninger.

Dansk Flygtningehjælp skal indledningsvist minde om og understrege, at genbosætning af flygtninge handler om at tilbyde sikkerhed og en varig løsning til personer, der i deres hjemland er i risiko for forfølgelse eller andre meget alvorlige overgreb og som derudover befinder sig i en situation i opholdslandet, der er så problematisk, at UNHCR vurderer, at den eneste holdbare løsning er, at de bliver genbosat til et tredje land.

Det helt overordnede formål med genbosætning må naturligvis være at bringe flygtninge i sikkerhed og skabe en varig løsning på deres flugtsituation. Hvorvidt genbosætningen er vellykket, bør vurderes i dette lys.

Dansk Flygtningehjælp finder således, at det må kunne lægges til grund, at langt størsteparten af de flygtninge, som UNHCR har fundet anledning til at anmode Danmark om at genbosætte, vil opleve en markant forbedring af deres livssituation ved at flytte til Danmark. At slå rod her kan være vanskeligt og kræver en fælles indsats fra både flygtningen og fra det modtagende samfund, men tages flygtningens baggrund og mulige alternativer i betragtning, kan der ikke være tvivl om, at langt de fleste vil have glæde af at blive genbosat til Danmark.

Når Danmark bliver anmodet af UNHCR om at genbosætte en given flygtning, har UNHCR for det første vurderet, at personen opfylder betingelserne for at blive anerkendt som flygtning, for det andet at personen ikke har andre muligheder for en varig løsning på sin flugt end at blive genbosat, og for det tredje har UNHCR vurderet, at genbosætning til Danmark vil være mest hensigtsmæssigt.

Dansk Flygtningehjælp finder derfor, at medmindre der er særlige omstændigheder, der taler *imod*, at integrationen kan blive vellykket, så bør risikoen for forfølgelse og andre alvorlige overgreb i hjemlandet samt den manglende mulighed for fortsat ophold i opholdslandet være eneste kriterier for udvælgelsen af kvoteflygtninge.

Hvis man imidlertid ønsker at fastholde integrationspotentialerne som centralt udvælgelseskriterium, skal Dansk Flygtningehjælp henstille til, at dette ikke bliver på bekostning af hensynet til, at flygtninge, der befinder sig i en særligt udsat og håbløs situation, bringes i sikkerhed. Dansk Flygtningehjælp skal endvidere henstille til, at kriteriet ikke anvendes i forhold til uledsagede flygtninge, der både er blandt de mest sårbare, men også – med den rette indsats – blandt de mest omstillingsparate.

Det fremgår af lovforslagets tekst, at udlændingens mulighed for at slå rod i Danmark og få glæde af opholdstilladelsen ikke skal indgå ved udvælgelsen, hvis særlige grunde taler derimod. Dansk Flygtningehjælp finder det uklart, om denne mulighed for at fravige integrationspotentialerne som udvælgelseskriterium alene omfatter 'Twenty or more'- og hastesagerne eller om andre omstændigheder kan føre til en fravigelse af hovedreglen. Ligeledes finder vi det uklart, om integrationspotentialekriteriet vil skulle anvendes i tilfælde af såkaldt strategisk genbosætning.

Dansk Flygtningehjælp skal anbefale, at det klart kommer til at fremgå af lovteksten eller af bemærkninger, at de subsidiære kriterier også kan fraviges i tilfælde hvor flygtningen - uden at situationen er så akut, at sagen behandles som hastesag - befinder sig i en oplagt udsat og/eller håbløs situation.

Det bemærkes, at lovens ikrafttrædelsesdato er oplyst forskelligt i lovforslagets forskellige dele.

Afslutningsvis skal Dansk Flygtningehjælp benytte lejligheden til endnu engang at foreslå, at antallet af kvotepladser hæves, således at flere

flygtninge tilbydes adgang til en varig løsning på deres flugt på en human og sikker måde, fremfor ved hjælp af menneskesmuglere og farlige rejseruter.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Andreas Kamm'.

Andreas Kamm,
Generalsekretær
Dansk Flygtningehjælp
Email: andreas.kamm@drc.dk
Telefon direkte: 3373-5130



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

Sendt til: uibm@uibm.dk

16. november 2015

Datatilsynet
Borgergade 28, 5.
1300 København K

CVR-nr. 11-88-37-29

Telefon 3319 3200
Fax 3319 3218

E-mail
dt@datatilsynet.dk
www.datatilsynet.dk

J.nr. 2015-112-0477
Sagsbehandler
Christian Vinter
Hagstrøm
Direkte 3319 3232

**Vedrørende høring over udkast til lovforslag om ændring af udlændinge-
loven (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge)**

Ved e-mail af 14. oktober 2015 har Udlændinge-, Integrations- og Boligmini-
steriet anmodet om Datatilsynets eventuelle bemærkninger til ovennævnte
lovforslag.

Udkastet giver ikke umiddelbart Datatilsynet anledning til bemærkninger.

Med venlig hilsen

Christian Vinter Hagstrøm

Fra: Lonnie Rasmussen [<mailto:LonnieRasmussen@Oestrelandsret.dk>]

Sendt: 11. november 2015 17:09

Til: UIBM Hovedpostkasse

Emne: VS: Høring over udkast til lovforslag til ændring af udlændingeloven (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge)

Dommerforeningen har modtaget mail af 14. oktober 2015 vedrørende udkast til lovforslag til ændring af udlændingeloven (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge).

Spørgsmålet er af politisk karakter, hvorfor Dommerforeningen ikke ønsker at udtale sig.

Med venlig hilsen



f. Mikael Sjöberg

landsdommer/Formand for Den Danske Dommerforening

Direkte: + 45 99 68 65 01

Bredgade 59

1260 København K.

MikaelSjoberg@Oestrelandsret.dk

Med venlig hilsen

Lonnie Rasmussen

Sekretær i Dommerforeningen

Direkte: + 45 99 68 62 54



**THE DANISH
HELSINKI
COMMITTEE
FOR HUMAN
RIGHTS**

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet
Asyl- og Visumkontoret
København K.

Per e-mail til uibm@uibm.dk

København, den 11. november 2015

Høringssvar

Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge)

Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder har ikke indvendinger at fremsætte mod den foreslåede ændring af udlændingeloven. Da Danmark kun kan modtage en meget lille del af de millioner af flygtninge, som er anbragt i UNHCRs lejre, kan vi støtte den vigtige betragtning så vidt muligt at modtage de flygtninge, der bedst vil kunne falde til i det danske samfund, dvs. de, der har størst mulighed for at finde plads på det danske arbejdsmarked, for at lære det danske sprog, og som eventuelt har et netværk i Danmark, der kan være en hjælp i integrationsfasen.

Erfaringer fra arbejdet med flygtninge er, at en mislykket integration ikke alene er et tab for Danmark, men også giver de pågældende flygtninge en dårlig livskvalitet, medens derimod en vellykket integration fører til en langt bedre tilværelse for de pågældende og deres familie i Danmark.

Med venlig hilsen
Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder

Karsten Fledelius

Formand, universitetslektor



dommerfuldmægtigforeningen

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Odense, den 19. oktober 2015

Vedr. Høring over udkast til lovforslag om ændring af udlændingeloven (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge), Deres sagsnr. 2015-941-0079

Ministeriet har ved e-mail af 14. oktober 2015 anmodet om Dommerfuldmægtigforeningens eventuelle bemærkninger til forslaget.

Foreningen skal i den anledning meddele, at foreningen ikke finder grundlag for at udtale sig om udkastet.

Dette høringssvar sendes alene elektronisk til: uibm@uibm.dk.

På foreningens vegne,

Teresa Lund Tøgem
Høringsansvarlig
Dommerfuldmægtigforeningen

| FLYGTNINGENÆVNET |

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet
Asyl- og Visumkontoret
Att.: Morten Duus
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Dato: 26. oktober 2015
j.nr.: 15/210956-002

Ved e-mail af 14. oktober 2015 har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet anmodet Flygtningenævnet om eventuelle bemærkninger til lovforslag om ændring af udlændingeloven (ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge).

I den anledning skal Flygtningenævnet meddele, at nævnet ikke har bemærkninger til lovforslaget, da lovforslaget ikke vedrører nævnets virksomhed.

P.N.V.



Bloch Andersen

Foreningen af Udlændingeretsadvokater

Den 11. november 2015

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

Sendt til uibm@uibm.dk

Høring over udkast til lovforslag om ændring af udlændingeloven (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge)

Foreningen af Udlændingeretsadvokater (FAU) mener, at forslaget strider mod den etik, der ligger bag udvælgelsen i FN's kvoteflygtningeordning. Kvoteflygtninge har allerede opnået flygtningestatus via FN's egen vurdering af deres sag. De er derfor mennesker, som ved returnering til hjemlandet har risiko for at blive forfulgt af religiøse, politiske, eller andre årsager som nævnt i flygtningekonventionen. Genbosætning i FN's medlemslande sker for at opfylde dette behov for beskyttelse i et sikkert land.

FAU finder, at kvoteflygtninge bør udvælges efter deres behov, snarere end efter en dansk vurdering af deres "integrationspotentiale" eller -parathed. De flygtninge, der har størst behov, bør prioriteres højest af Danmark, som netop har indtaget pladsen som verdens næstrigste land.

FAU finder, at lovudkastets ord om at "få glæde af opholdstilladelsen" er malplaceret, idet enhver flygtning naturligvis vil være glad for at opnå beskyttelse i et sikkert land. Derfor bør udvælgelsen ske efter flygtningenes behov, ikke efter Danmarks behov for de bedst egnede, hvilket ser ud til at være det egentlige formål med loven, jfr. lovudkastets ord "... herunder deres sproglige forudsætninger, uddannelsesforhold, arbejds erfaring, familieforhold, netværk, alder og motivation".

Disse kriterier leder tanken tilbage til den tid, hvor Danmark som slavehandlarnation tjekkede "varerne" for mulige skavanker.

FAU finder, at den nugældende lovtæst om at lade integrationsegnethed udgøre et subsidiært kriterium for udvælgelse af kvoteflygtninge, er bedre stemmende med Danmarks internationale forpligtelser end den nu foreslåede ændring.

Det er naturligvis forventeligt, at alle flygtninge, som kommer til Danmark, er glade for at være her. Men en sådan glæde kommer snarere af vores imødekommenhed og forståelse for flygtningenes traumer, end fra starten at signalere, at vi stiller høje krav til særlige egenskaber. Det skal de nok senere finde ud af, når de opdager vore kriterier for at opnå familiesammenføring, permanent opholdstilladelse og statsborgerskab!

FAU henleder opmærksomheden på, at den tidligere KVO-regerings lov fra 2005, hvor udvælgelse af kvoteflygtninge skete efter integrationsparathed, mødte kritik bl.a. fra FN's flygtningeafdeling UNHCR, som

Foreningen af Udlændingeretsadvokater

også dengang påpegede at udvælgelse bør ske efter flygtningenes behov. Danmark bør derfor også tage sin del af flygtninge med særlige behov.

At genindføre et primært kriterium om *integrationsparathed* vil efter FAU's opfattelse medføre en art "*integrationsapartheit*", hvilket yderligere vil marginalisere Danmark som tidligere foregangsland for menneskerettigheder, - og det netop nu under den største flygtningekatastrofe siden Anden Verdenskrig.

Med venlig hilsen
Foreningen af Udlændingeretsadvokater
p.b.v.



Helge Nørrung

INDVANDRERRÅDGIVNINGEN

Landsdækkende Rådgivning

Århus, den 9 november 2015

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Asyl- og Visumkontoret

Høringsvar over lovforslag til ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge.

Udlændinge-, Integrations, og Boligministeriet har sendt lovforslaget i høring om at ændre det subsidiære kriterium for udvælgelsen af kvoteflygtninge, således at der skal lægges vægt på den pågældende udlændings/flygtnings integrationspotentiale. Herunder med betydelig vægt på pågældendes; sproglige forudsætninger, uddannelse og arbejds erfaring, familieforhold, netværk samt den enkeltes alder og motivation.

Indvandrerådgivningen går ikke ind for en sådan udvælgelse, da vi mener at alle skal have lige muligheder, for at blive taget i betragtning som kvoteflygtninge, at det vil være en udnyttelse af flygtnings missable situation, at så rationelt og selektivt gå ind og udvælge de "stærkeste" flygtninge, til vores egen fordel, i stedet for udvælge efter tanken om mest trængende, og om at skabe lige muligheder for alle.

Ligesom den danske social politik bygger på grundtanken om at skabe lige muligheder for at alle kan etablere sig et godt liv, skal dansk flygtningepolitik bygge på samme grundtanke.

Det skal ikke blive en vurderingssag om hvilken flygtninge, der kan give Danmark det bedste afkast i sidste ende.

Flygtningelejre og heller ikke FN flygtningelejre er ikke luksus campingpladser, flygtninge lever i usle forhold der, og hvis Danmark ønsker så selektivt at udvælge kvoteflygtninge efter den pågældende udlændings integrationspotentiale (herunder sproglige forudsætninger, uddannelsesforhold, arbejds erfaring, familie- forhold, netværk, alder og motivation), vil det med meget stor overvægt være analfabeter, uuddannede, syge, gamle og børn der ender deres dage i flygtningelejrene.

En så rationel, egennytt og menneskefjendsk tilgang til kvote-flygtningspørgsmålet, vil Indvandrerådgivningen ikke støtte op omkring, og mener groft sagt, at det modarbejder de ellers lige muligheder vores velfærdsstat stolt er bygget op omkring.

Leif randeris
Kontofleder

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet
uibm@uibm.dk

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

DOK. NR.
540.10/32235/EMKI/MPED

**HØRING OVER UDKAST TIL LOVFORSLAG OM
ÆNDRING AF UDLÆNDINGELOVEN (ÆNDRING AF
KRITERIERNE FOR UDVÆLGELSE AF
KVOTEFLYGTNINGE)**

11. NOVEMBER 2015

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har ved e-mail af 14. oktober 2015 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til høring over udkast til lovforslag om ændring af udlændingeloven (ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge).

Institut for Menneskerettigheder har følgende bemærkninger til udkastet:

LOVFORSLAGET

Det primære kriterium for udvælgelse af kvoteflygtninge er, både efter de nuværende og de foreslåede regler, at udlændingen opfylder udlændingelovens bestemmelser for at opnå opholdstilladelse, såfremt de var indrejst i Danmark som asylansøgere. Alle kvoteflygtninge har således et asylbegrundende beskyttelsesbehov.

Med den foreslåede ændring indføres et subsidiært udvælgelseskriterium, hvorefter der, medmindre særlige grunde taler derimod, skal lægges vægt på udlændingens mulighed for at slå rod i Danmark og få glæde af opholdstilladelsen, herunder deres sproglige forudsætninger, uddannelsesforhold, arbejds erfaring, familieforhold, netværk, alder og motivation.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at hensynet til den enkelte kvoteflygtning taler for, at der ved udvælgelsen lægges større vægt på udlændingens mulighed for at blive integreret i det danske samfund.

MENNESKERETTEN

Institut for Menneskerettigheder skal indledningsvist bemærke, at Danmark ikke er menneskeretligt forpligtet til at modtage et bestemt antal flygtninge via UNHCR's kvoteflygtningesystem.

Hverken menneskeretten eller international ret i øvrigt fastslår, hvilke kriterier der kan tillægges vægt i forbindelse med udvælgelsen af kvoteflygtninge, hvorfor Danmark som udgangspunkt frit kan fastsætte de kriterier, man vil lægge vægt på. Fastlæggelsen af kriterierne og den efterfølgende administration af kriterierne skal imidlertid ske i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Menneskeretten indeholder et generelt forbud mod diskrimination og tillige et kvalificeret legalitetskrav, som skal forhindre vilkårlighed. Det er således på den ene side positivt, at de foreslåede kriterier, der skal udvælges på baggrund af, tydeliggøres i lovtæksten, mens udvælgelseskriterierne imidlertid medfører risiko for diskrimination på baggrund af handicap, alder mv.

Forbud mod diskrimination findes blandt andet i FN's konvention om civile og politiske rettigheder artikel 26, som et generelt diskriminationsforbud, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 14, i forhold til beskyttelsen af konventionens øvrige rettigheder, og i FN's Konvention om rettigheder for personer med handicap (Handicapkonventionen), som blev vedtaget i FN i december 2006 og ratificeret af Danmark i juli 2009.

Handicapkonventionen skal sikre grundlæggende menneskerettigheder for personer med handicap. Konventionen forpligter således de ratificerende stater til at fremme lige muligheder, inklusion, tilgængelighed til og effektiv deltagelse i alle dele af samfundslivet for personer med handicap.

Handicapkonventionens diskriminationsforbud er i høj grad sammenfaldende med det generelle diskriminationsforbud i FN's konvention om civile og politiske rettigheder. Handicapkonventionens diskriminationsforbud retter sig dog direkte mod personer med handicap og den situation, de befinder sig i. Det følger således af Handicapkonventionens artikel 5(1), at personer med handicap har "ret til lige beskyttelse og til at drage samme nytte af loven". Det betyder, at eksisterende lovgivning skal gælde for alle og skal administreres uden usaglig forskelsbehandling på grund af handicap. Staterne må således som det helt klare udgangspunkt ikke fastsætte regler, der direkte eller indirekte udelukker f.eks. personer med handicap, som eksempelvis

psykisk sygdom, i at opnå de samme rettigheder som personer uden handicap.

Forbuddet mod direkte og indirekte diskrimination er veludviklet i den menneskeretlige praksis, bl.a. af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, men også af FN's Menneskerettighedskomité. Menneskerettighedskomitéen har således flere gange fastslået, at forskelsbehandling på grund af f.eks. handicap kun er tilladt, hvis den er objektivt og rimeligt begrundet samt forfølger et legitimt mål (senest Menneskerettighedskomiteens udtalelse af 19. maj 2015, pkt. 7.3., sag CCPR/C/113/D/2001/2010).

Der følger herudover af Handicapkonventionens artikel 5(3), at staterne har pligt til at yde 'rimelig tilpasning' for at sikre, at personer med handicap i praksis har samme muligheder som andre. Pligten til rimelig tilpasning tager særligt hensyn til den udsatte situation, personer med handicap ofte er i. Reglen indebærer en ganske vidtgående forpligtelse for staterne til at yde støtte til personer med handicap, så de så vidt muligt stilles som personer uden handicap.

MINISTERIETS UDKAST

Lovforslagets bemærkninger indeholder ikke en egentlig gennemgang af forholdet til Danmarks internationale forpligtelser. Der henvises imidlertid i bemærkningerne til forarbejderne til lov nr. 403 af 1. juni 2005 (lovforslag L 79 af 23. februar 2005), ligesom det bemærkes, at regeringen ikke er enig i den kritik, der blev rejst i forbindelse med indførelsen af integrationspotentialekriteriet i 2005.

Det fremgår af Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet fra 2005, at det er et helt centralt lov kvalitetskrav, at bemærkninger til lovforslag affattes fyldestgørende og korrekt, idet bemærkninger til lovforslag har meget væsentlige funktioner. Blandt andet fremhæves, at lovbemærkningerne tjener til at informere Folketingets medlemmer og offentligheden om forslagens begrundelse og virkninger, ligesom bemærkningerne efter, at lovforslaget er vedtaget, vil have væsentlig betydning for lovens anvendelse i praksis. Det bemærkes i øvrigt, at lovforslag L 79 af 23. februar 2005 heller ikke ses at indeholde en gennemgang af lovforslagets forhold til internationale forpligtelser.

Handicapkonventionen blev vedtaget i FN i december 2006 og ratificeret af Danmark i juli 2009, dvs. efter vedtagelsen af lov nr. 403 af 1. juni 2005. Det har derfor heller ikke været muligt i lov nr. 403 af 1. juni 2005 (lovforslag nr. L 79 af 23. februar 2005) at tage stilling til Handicapkonventionens betydning for de fastsatte kriterier, da konventionen først blev vedtaget og ratificeret af Danmark efterfølgende.

Det fremgår af Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet fra 2005, at regeringen i lovforslag bør redegøre for overvejelser i forhold til blandt andet Danmarks internationale forpligtelser, når et lovforslag giver anledning til sådanne overvejelser.

Institut for Menneskerettigheder finder det afgørende, at der foretages en undersøgelse af lovforslagets konsekvenser i forhold til Danmarks internationale forpligtelser, særligt Handicapkonventionen.

Udkastet til ny § 8, stk. 4, 1. pkt. indeholder ikke i sig selv en ulovlig forskelsbehandling, idet bestemmelsen indeholder en undtagelse, "medmindre særlige grunde taler derimod", ligesom kriterierne efter bestemmelsens ordlyd ikke er udtømmende og relaterer sig til vurderingen af, om en udlænding har "mulighed for at slå rod i Danmark og få glæde af opholdstilladelsen".

Institut for Menneskerettigheder finder det positivt, at bestemmelsen fortsat indeholder en sådan undtagelse.

Der kan imidlertid være en vis uklarhed om, i hvilke tilfælde undtagelsen fra kriterierne om integrationspotentiale kan finde anvendelse. Mens dette må være tilfældet for så vidt angår de 75 pladser, der årligt er afsat til såkaldte hastesager, samt de 30 pladser, der årligt er afsat til personer med særlige behandlingskrævende sygdomme, er det uklart, i hvilket omfang øvrige omstændigheder vil kunne omfattes af undtagelsen. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår dog, at regeringen finder det væsentligt, at genbosætningen bidrager til at holde en familie samlet, og familier derfor fortsat skal søges genbosat samlet, uanset at ikke alle familiemedlemmer har samme integrationspotentiale.

Danmark modtager 1.500 kvoteflygtninge over en 3-årig periode svarende til 500 flygtninge årligt. Heraf vil 105 opholdstilladelser som nævnt gives til såkaldte hastesager og til personer med særlige behandlingskrævende sygdomme. Lovforslagets kriterier for udvælgelse af kvoteflygtninge vedrører således i gennemsnit 395 personer årligt.

Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 403 af 1. juni 2005 (lovforslag nr. L 79 af 23. februar 2005, pkt. 4.2.3), hvortil der i bemærkningerne til lovforslaget henvises, at det afgørende efter de foreslåede kriterier er, om den pågældende har vilje og evne til at blive et selvforsørgende og ydende medlem af det danske samfund på lige fod med samfundets øvrige borgere. I den vurdering skal det indgå med betydelig vægt, hvilke sproglige forudsætninger personen har, hvilken uddannelse og

arbejdserfaring, familieforhold, netværk samt hvilken alder og motivation personen har.

I bemærkningerne til lov nr. 403 af 1. juni 2005 (lovforslag nr. L 79 af 23. februar 2005, pkt. 4.2.3) uddybes det, at den enkelte bør kunne læse og skrive sit eget sprog, og at analfabeter som udgangspunkt ikke bør tilbydes genbosætning, medmindre personen er en del af en gruppe, hvor de andre personer i gruppen har integrationspotentiale. Det uddybes også, at ældre og helt unge uden familie eller netværk som udgangspunkt må forventes at have vanskeligere ved at klare sig, hvorfor de som udgangspunkt heller ikke skal tilbydes genbosætning. Herudover fremgår det, at genbosætning ikke bør tilbydes til personer med alvorlig sygdom.

Personer med alvorlig sygdom kan i stedet modtages under kategorien »Twenty or More«. Det må antages, at det i praksis vil omfatte en del personer omfattet af Handicapkonventionen. Det fremgår uddybende i bemærkningerne til lov nr. 403 af 1. juni 2005 (lovforslag nr. L 79 af 23. februar 2005, pkt. 4.2.3), at der bør lægges vægt på, om der er udsigt til helbredelse eller betydelig forbedret livskvalitet for de personer, der modtages under denne kategori. Det betyder ifølge bemærkningerne blandt andet, at oplysninger om psykisk sygdom som altovervejende hovedregel vil medføre, at genbosætning afslås.

Endelig fremgår det af bemærkningerne til lov nr. 403 af 1. juni 2005 (lovforslag nr. L 79 af 23. februar 2005, pkt. 4.2.3), at hvis hensynet til integrationspotentialet skal have et reelt indhold som udvælgelseskriterium, er det nødvendigt at se bort fra årsagerne til, at dette potentiale er fraværende hos nogle.

Ministeriet har som nævnt ikke taget stilling til Handicapkonventionen i det foreliggende udkast til ændring af kriterierne for udvælgelsen af kvoteflygtninge. Danmarks ratifikation af Handicapkonventionen giver imidlertid efter Instituttets opfattelse særlig anledning til at genoverveje, hvornår undtagelsen fra de subsidiære kriterier vil kunne finde anvendelse.

Ministeriets bemærkning i lovforslaget fra 2005 om, at personer med psykisk sygdom som udgangspunkt ikke skal tilbydes genbosætning, kan efter instituttets opfattelse medføre, at personer med handicap udsættes for direkte diskrimination. Det samme gælder bemærkningerne om personer med alvorlig sygdom, hvor der ikke er udsigt til helbredelse eller betydelig forbedret livskvalitet.

Kriterierne om sproglige forudsætninger, uddannelse og arbejdserfaring risikerer desuden konkret at virke indirekte diskriminerende over for personer med handicap, som alt efter handicappet vil have svært ved eller slet ikke kunne opfylde kriterierne.

Lovbemærkningerne om, at det er nødvendigt at se bort fra årsagerne til, at et integrationspotentiale er fraværende hos nogle, synes at kunne udelukke, at der kan foretages nogen som helst tilpasning i forhold til personer med handicap, f.eks. i form af, at man ser bort fra et eller flere af kriterierne.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at sikre at krænkelse af menneskeretten undgås – at:

- Ministeriet foretager undersøgelse af lovforslagets konsekvenser i forhold til Danmarks internationale forpligtelser, herunder særligt Handicapkonventionen, og genovervejer bemærkningerne til lovforslaget i lyset heraf.

Der henvises til ref.nr.: 2015-941-0079.

Med venlig hilsen

Christoffer Badse
MONITORERINGSCHEF



Red Barnet

Save the Children Denmark

Udlændinge-, Integrations- og
Boligministeriet
uibm@uibm.dk

København, 10. november 2015

HØRINGSSVAR VEDRØRENDE LOVFORSLAG OM ÆNDRING AF UDLÆNDINGELOVEN (ÆNDRING AF KRITERIERNE FOR UDVÆLGELSE AF KVOTEFLYGTNINGE)

Red Barnet takker for muligheden for at udtale os om lovforslaget.

Med lovforslaget ønsker regeringen at indføre et kriterium om integrationspotentiale for kvoteflygtninge svarende til det, som VK- regeringen indførte i 2005. Der lægges konkret vægt på 'udlændingenes mulighed for at slå rod i Danmark og få glæde af opholdstilladelsen, herunder deres sproglige forudsætninger, uddannelsesforhold, arbejds erfaring, familieforhold, netværk, alder og motivation'.

Red Barnet har følgende kommentarer til forslaget:

Regeringen bør fortsat sikre, at de allermest udsatte flygtninge omfattes af kvoteordningen

Danmark har en lang og god tradition for at bidrage til at finde en løsning for de mennesker, der er på flugt som konsekvens af krige, katastrofer og brutale regimer. Vi har også en tradition for at bidrage til at sikre, at de mest udsatte, der ikke selv har mulighed for at arrangere deres flugt, bliver tilbudt beskyttelse.

Genbosættelse er en mulighed for at nå de allermest sårbare og udsatte. Verden er vidne til den største flygtningekrise siden 2. verdenskrig. I Syrien er behovet for nødhjælp enormt, og mange børn får dagligt krænkede deres menneskerettigheder. Mange børn, der er flygtet til Syriens nabolande, mangler mad og kommer ikke i skole. Red Barnet mener, at den ekstraordinære situation kræver, at Danmark fortsat benytter genbosættelsesaftalen med UNHCR til at sikre lovlig genbosættelse til Danmark for nogle af de allermest udsatte flygtninge.

Udvælgelsen bør komme børn, der er alene på flugt, og de dårligst stillede børn i udsatte familier, til gode

Nogle af de allermest sårbare flygtninge er bornene, der allerede har været udsat for krigens rædsler, inkl. i mange tilfælde rekruttering til militæret og misbrug. Vejen til at opnå beskyttelse er lang og yderst farlig. I Red Barnet ved vi, hvordan det er at samle børn op af de



Red Barnet

Save the Children Denmark

faldefærdige både i Middelhavet, og vi kender den ekstreme udsathed, som børnene befinder sig i, efter de har sat deres fodder på europæisk jord. Danmark bør sikre, at kvoteordningen også omfatter børn - både de, der er efterladte eller flygtet uden deres forældre og de dårligst stillede børn i familier – uanset om deres forældre ikke umiddelbart har det største integrationspotentiale. Frygten er, at disse børn ellers tvinges ud på en alt for farlig rejse eller tilhører grupper, der aldrig vil kunne få mulighed for at arrangere og gennemføre en flugt.

Det er klart, at en udvælgelse af disse grupper skal ske med hensyn til barnets tarv, bl.a. bør det undersøges, om barnet allerede har en familiemæssig eller netværksmæssig tilknytning til Danmark, der kan bidrage til at styrke barnet i dets udvikling her i landet eller i andre lande, der ellers vil kunne modtage dem.

Der skal sikres lovlige og sikre adgange til Europa for de mest udsatte flygtninge – og Danmark bør sætte et godt eksempel

Vi mener, der skal nytænkning til, så alle Europas lande tager deres del af de mest udsatte flygtninge. Og vi mener, at Danmark har en position til at gå forrest og sætte det gode eksempel i forhold de mest udsatte.

Af ovenstående grunde fraråder Red Barnet den foreslåede lovændring, fordi vi er bange for konsekvensen for de aller mest udsatte flygtninge bl.a. på Europas dortrin.

Spørgsmål til høringssvaret kan rettes til bornepolitisk seniorrådgiver Inger Backer Neufeld, llg@redbarnet.dk tlf. 35248539

Med venlig hilsen

Generalsekretær



RETSPOLITISK FORENING

HØRINGSSVAR

Til: Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Høring over udkast til lovforslag om ændring af udlændingeloven (ændring af kriterier for udvælgelse af kvoteflygtninge)

Høringsbrev af 14. oktober 2015 - med svarfrist 11. november 2015 til uibm@uibm.dk

Sagsnr. 2015-941-0079, Asyl- og visumkontoret.

Retspolitisk Forening kan ikke støtte lovforslagets udtrykte overordnede formål, nemlig at hensynet til FN/UNHCR-flygtninges beskyttelsesbehov som sådan tillægges langt mindre vægt end hensynet til deres integrationspotentiale i Danmark. Lovforslaget er således udtryk for en tilbagerulning af lovændringen i 2014 (lov 515/2014) til 2005-lovændringen om integrationspotentiale.

I forslagets nye § 8, stk. 4, 1. pkt. noterer vi det næsten poetiske ordvalg om "at slå rod i Danmark", hvilket leder tanken hen på et par ord i en meget kendt dansk sang – nemlig ordene "der har jeg rod, derfra min verden går".

Forslaget lægger som nævnt op til, at der fremover ved udvælgelsen af kvoteflygtninge vil blive prioriteret ressourcemæssigt "stærkere" flygtninge, og nok også til dels flygtninge med en i forvejen vis tilknytning, sprog-forståelse eller motivation for Europa/Danmark.

Vi bemærker her, at UNHCR ved 2005-lovændringen udtalte kritik heraf, og det samme kan således blive tilfældet her ved tilbagerulningen.

Uanset selve ordlyden i lovforslaget, da er vi af den opfattelse, at Danmark over for FN/UNHCR normalt bør kunne påtage sig genbosætning for en større kvote end de gennemsnitlige ca. 500 kvoteflygtningen pr. år.

Dertil kommer, at vi mener, at Danmark – inden for eller uden for FN/UNHCR-systemet – i særlige situationer bør stille sig åben for at give ophold til et større antal flygtninge eller flygtende, end der aktuelt er tale om i lyset af de nuværende kaotiske forhold i flere lande i Mellemøsten, bådflygtningene over Middelhavet, Ægæiske Hav etc.

København, den 23. oktober 2015

Bjørn Elmquist
Formand

Peter Arnborg
bestyrelsesmedlem



RIGSADVOKATEN

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

DATO 26. oktober 2015

JOURNAL NR.

RA-2015-8000-0135

SEES ANFØRT VED SVARBRIVLESEN

SAGSBEHANDLER:

RIGSADVOKATEN

FREDERIKSHOLMS KANAL 16
1220 KØBENHAVN K

TELEFON 72 68 90 00

FAX 72 68 90 84

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge)

Ved e-mail af 14. oktober 2015 (sagsnr. 2015-941-0079) har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet anmodet om at modtage Rigsadvokatens bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge).

I den anledning kan jeg oplyse, at udkastet ikke giver mig anledning til bemærkninger.

Med venlig hilsen



Jeanie Sølager Bigler

Fra: UIBM Hovedpostkasse [uibm@uibm.dk]
Sendt: 15. oktober 2015 15:41
Til: Justitsministeriet
Emne: VS: Høring over udkast til lovforslag til ændring af udlændingeloven (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge)
Vedhæftede filer: Høringsbrev - generelt.pdf; Udkast til lovforslag (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvotefly....pdf; Høringsliste.pdf
docId: http://101vs319/sjdep09p/DOK1770980
SJ: -1

Fra: HJE004@politi.dk [mailto:HJE004@politi.dk]
Sendt: 15. oktober 2015 15:03
Til: UIBM Hovedpostkasse
Cc: politikontoret@jm.dk; kos-Direktionssekretariatet@politi.dk; pol-forkontor@politi.dk; POLNUCCenterledelse@politi.dk
Emne: VS: Høring over udkast til lovforslag til ændring af udlændingeloven (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge)

Rigspolitiet har ikke bemærkninger til udkastet til lovforslag, der ikke vedrører politiets sagsområder.

Med venlig hilsen

Hans-Viggo Jensen
Seniorrådgiver


Politiovrådet
Nationalt Udlændingecenter

Postadresse:
Polititorvet 14, 1780 København V.

Besøgsadresser:
Ejby Industrivej 125-135, 2600 Glostrup
Sandholmgårdsvej 40, 3460 Birkerød

Tlf: +45 45155200
Lokal (15) 5200
Mobil +45 51233009
E-mail: hje004@politi.dk
Web: www.politi.dk

Fra: [UDLafd-forkontor \(951s62\)](mailto:UDLafd-forkontor(951s62)@jm.dk) [mailto:UDLafd@jm.dk]
Sendt: 14. oktober 2015 14:58
Til: samfund@advokatsamfundet.dk; kontakt@amnesti-nu.dk; amnesty@amnesty.dk; info@asylret.dk;

Røde Kors
Blegdamsvej 27
2100 København Ø

Tlf. 3525 9200
Info@rodekors.dk

CVR-nr.: 20 70 02 11

Til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet
Att. Asyl- og Visumkontoret
Sendt pr. e-mail til: uibm@uibm.dk



11. november 2015

Høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge)

Røde Kors takker for invitationen til at afgive høringssvar på udkast til lovforslag vedrørende ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge.

Røde Kors' erfaringer på asyl- og integrationsområdet bekræfter, at reel integration og aktiv samfundsdeltagelse er vigtige forudsætninger for en vellykket genbosætning. Derfor kan såvel hensynet til den enkelte kvoteflygtning og vedkommendes families fremtidsmuligheder som generelle samfundshensyn tale for, at der ved udvælgelse af kvoteflygtninge blandt andet kan lægges vægt på udlændingens mulighed for at blive integreret i det danske samfund.

Røde Kors skal samtidig slå fast, at det primære kriterium for udvælgelse af kvoteflygtninge fortsat er og bør være, om vedkommende er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951, og dermed at beskyttelseelementet og genbosætning med mulighed for at holde familier samlet har højeste prioritet. Derfor bifalder Røde Kors, at det fremlagte forslag til ændring af udlændingeloven, præciserer dette forhold.

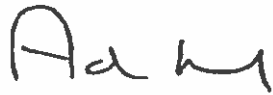
Det er Røde Kors' opfattelse, at Danmarks aftale med UNHCR om årligt at modtage ca. 500 kvoteflygtninge, er en aftale af humanitær karakter. Og Røde Kors skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at UNHCR har kritiseret Danmark for at indføre det subsidiære kriterium om integrationspotentialer.

Derfor bifalder Røde Kors, at den nuværende anvendelse af hasteplasser og pladserne under den såkaldte "Twenty or More"-ordning ikke mindskes, og at det foreslåede integrationspotentialekriterium ikke vil skulle anvendes ved behandlingen af disse sager. Udlændingestyrelsen skal således som hidtil sikre, at der, i det omfang UNHCR anmoder om det, udvælges det nævnte antal flygtninge under de pågældende kategorier.

UNHCR anbefaler generelt at der også bør fokuseres på samfundets forudsætninger, styrker og ressourcer for at kunne håndtere kvoteflygtninge. Røde Kors bemærker i den anledning, at det danske samfund generelt har gode forudsætninger for at hjælpe kvoteflygtninge med behov for sundhedsbehandling, rehabilitering af psykiske traumer, samt behov for psykosocial, social og pædagogisk støtte. Disse forudsætninger kan med fordel synliggøres i kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge.

Røde Kors står naturligvis til rådighed for uddybning af disse bemærkninger.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ad Karl', written in a cursive style.

Anders Ladekarl
Generalsekretær



Til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

HØRINGSSVAR

Dato: 11. november 2015
Kontor: Sekretariatet

**Høringssvar over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven
(Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge)**

Hermed fremsender Rådet for Etniske Minoriteter svar på ovenstående høring.

Da man i 2005 indførte kriteriet om integrationspotentialer, påpegede Rådet for Etniske Minoriteter belæneligheder vedrørende netop dette kriterium. Rådet mener nu som dengang, at Danmark som et velstående og velfungerende land snarere bør prioritere at yde beskyttelse til udsatte mennesker med akut brug for hjælp end at lægge vægt på integrationspotentialer som et kriterium for udvælgelse.

Kriteriet om integrationspotentialer har efter vores opfattelse et forkert fokus i forhold til formålet med at bidrage til FN's genbosættelsesprogram. Formålet er her ikke arbejdsmarkedspolitik, men at skabe varige og værdige løsninger for flygtninge med behov for beskyttelse. Danmark bør her hjælpe dem med størst behov og ikke lægge vægt på integrationspotentialer. Det er efter vores opfattelse netop ved at fokusere på flygtningens behov og beskyttelse og derved anerkende dem som individer, at der skabes et bedre grundlag for en god integrationsproces i Danmark.

Med venlig hilsen

Yasar Cakmak

Formand for Rådet for Etniske Minoriteter

Københavns Byret



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

Præsidenten
Domhuset, Nytorv 25
1450 København K.
Tlf. 99 68 70 15
CVR 21 65 95 09
administration.kbh@domstol.dk
J. nr. 9099.2015.48

Den 20. september 2015

Ved en mail af 14. oktober 2015 har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet anmodet om en udtalelse over udkast til lovforslag om ændring af udlændingeloven (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge).

Jeg skal i den anledning på byretspræsidenternes vegne oplyse, at høringen ikke giver byretterne anledning til at fremkomme med bemærkninger.

Der henvises til jeres j.nr. 2015-941-0079.

Med venlig hilsen

Søren Axelsen



SOS mod Racisme
Nørre Allé 7
2200 København N
sos@sosmodracisme.dk
www.sosmodracisme.dk

10. november 2015

Til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet!

Høringssvar fra SOS mod Racisme på
Udkast til lovforslag om ændring af udlændingeloven (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge) Ref.-nr. 2015-941-0079

SOS mod Racisme takker for at have fået lovudkastet til høring.

Vi er grundlæggende uenige i udkastet, idet den nugældende lov er en forbedring i forhold til VK(O)-regeringens lovregler fra 2005, som netop indeholdt en udvælgelse beroende på "integrationspotentiale" for ca. 400 ud af de 500 årlige kvoteflygtninge, hvor de sidste ca. 35 bliver udvalgt fordi de er syge, og ca. 70 er personer med behov for meget hurtig genbosættelse, fx fordi flygtningelejren er truet udefra eller ved at bryde sammen. Vi er dog af den holdning, at flygtningene skal orienteres om Danmark og om forholdene her, og skal acceptere Danmark som genbosætningsland.

Den oprindelige formulering af § 8 i Udlændingeloven indeholdt ikke udvælgelseskriterier:
"§ 8. Efter ansøgning gives der opholdstilladelse til udlændinge, der kommer hertil som led i en aftale med De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge eller lignende international aftale."
Denne formulering blev ændret med henblik på udvælgelse af flygtninge efter bestemte kriterier i lov nr. 403 af 01.06.2005 fra d. 01.07.2005 under VK(O)-regeringen i 2005 til:
§ 8, stk. 4: "Ved udvælgelsen af udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter stk. 1-3, skal der, medmindre særlige grunde taler derimod, lægges vægt på udlændingenes mulighed for at slå rod i Danmark og få glæde af opholdstilladelsen, herunder deres sproglige forudsætninger, uddannelsesforhold, arbejds erfaring, familieforhold, netværk, alder og motivation".
Under SR-regeringen blev loven ændret med lov nr. 515 af 26.05.2014 fra d. 01.06.2014 med en meget vagere formulering af udvælgelsen.

§ 8, stk. 4: "Ved udvælgelsen af udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter stk. 1-3, skal der lægges vægt på, i hvilket omfang genbosætning her i landet må forventes at indebære en varig forbedring af den pågældendes livssituation. Vurderingen skal foretages på baggrund af udlændingens behov og forventninger sammenholdt med de vilkår, som det danske samfund kan tilbyde. Der skal endvidere lægges vægt på hensynet til folkesundheden, medmindre helt særlige grunde taler derimod".

Den vagere formulering accepterer det faktum, at en vellykket integration i Danmark afhænger både af flygtningenes motivation og adfærd, og af det danske samfunds lovgivning, administration, og samfundets og befolkningens holdninger og handlinger over for flygtningene. At integration både beror på individ og samfund og er et gensidigt projekt, har man for længst indset i Danmark på andre områder end udlændingeområdet, fx på handicapområdet.

I forbindelse med SR-regeringens lovændring kritiserede SOS mod Racisme, at der fortsat fandt en udvælgelse sted, og vi kritiserede især det sidste punktum om hensynet til folkesundheden, da vi anså begge formuleringer som gummiparagraffer, der kunne anvendes til at sortere nogle af de flygtninge fra, som havde størst behov for genbosættelse, høringsvaret er vedlagt som Bilag 1.

UNHCR kritiserede ved begge lovændringer, at kvoteflygtningene i det hele taget blev udvalgt og sorteret, idet de bedst uddannede, raske kvoteflygtninge i forvejen havde de bedste chancer for at klare sig selv, mens dem med de største behov måtte blive og lide i flygtningelejrene. UNHCR kritiserede berettiget Danmark for at ville bruge loven – både den nuværende og den tidligere lov - til at diskriminere flygtninge, og fandt at Danmark først og fremmest burde tage imod de anerkendte flygtninge, som UNHCR bad Danmark om.

Kritik af udvælgelsen under VK(O)-regeringen:

Enkelte danske journalister har talt med kvoteflygtninge, der var blevet interviewet for de danske myndigheder og vraget efter VK(O)s udvælgelseskriterier, som er identiske med de foreslåede kriterier for "integrationspotentiale". De følte sig kasseret som mennesker og yderligere stigmatiseret af udvælgelsesmetoden, og havde færre chancer for at blive genbosat i andre lande, efter de var blevet kasseret af Danmark.

Den overordnede tankegang med genbosætning af flygtninge er jo netop at give dem mulighed for et nyt liv i et land uden forfølgelse. Men Danmarks udvælgelse skadede reelt flere familier, og dette strider jo imod grundprincippet i humanitær hjælp. Familierne kunne blive vraget fx pga. et traumatiseret barn, et barn med sygdom, en voksen med sygdom, eller voksne med ringe skoleuddannelse etc.

Danmark valgte den gang med få undtagelser at foretage udvælgelsesrejser til lande med flygtninge, der fortrinsvis ikke var muslimer. En folketingsafgørelse i 2009 om – efter anmodning fra FN – at tage imod kvoteflygtninge fra Irak, blev tilsidesat af den daværende Integrationsminister, officielt begrundet med at ikke alle EU-lande havde accepteret dette. Integrationsministeriet havde i sidste øjeblik fået indarbejdet en betingelse i forslaget, der gik ud på, at Danmark ville tage imod flygtninge fra Irak, hvis de øvrige EU-lande gjorde det samme; og det var der nogle af de øvrige EU-lande, der ikke havde gjort. At man den gang kringledede sig uden om Irak, skyldtes, at man samtidig ville tvangstilbagesende afviste irakiske asylsøgere til Irak imod FNs advarsel og anbefaling af at give dem flygtningestatus pga. de farlige forhold i Irak. En tvangstilbagesendelse ville jo være absurd, når man samtidig genbosatte andre irakiske FN-flygtninge i Danmark som kvoteflygtninge.

Det er yderligere uforståeligt at de borgerlige partier igen fremsætter deres gamle lovforslag, samtidig med at de forsøger at afskrække spontane, ofte veluddannede asylsøgere fra at komme til Danmark, og som begrundelse herfor henviser til at det er de "rigtige flygtninge", som er dårligt stillede, og som har levet i FNs flygtningelejre i mange år, man skal hjælpe i stedet for. Samtidig har man ikke ønsket at gøre kvoten af disse flygtninge større end de 500 flygtninge om året, trods det at behovet gennem årene er vokset voldsomt. Og samtidig har de borgerlige partier med vedtagelsen af L2, L3 og L7 d. 26. august 2015 gjort det så svært som muligt for *alle* nye flygtninge at leve i Danmark.

De raske og veluddannede flygtninge i FNs lejre, som man ønsker med det aktuelle lovforslag vil - med mindre, de har familie i Danmark, - sandsynligvis foretrække genbosættelse i et andet land pga.:

- de indførte optjeningsprincipper for folkepension og børnefamilieydelse
- de nye "halverede" overførselsindkomster til flygtninge og migranter og danskere, der har været bosat i mindst et ud af de sidste 8 år i udlandet,
- de beskedne chancer for veluddannede udlændinge for at få et lønnet arbejde i deres fag i Danmark,
- Integrationsministerens afskrækkelseskampagner,

- samt Danmarks rygte som anti-muslimsk efter karrikaturkrisen.

Danmark har med ratificeringen af Flygtningekonventionen af 1951 accepteret dennes definition af en flygtning. Vi har endvidere ved tiltrædelsen af Protokollen til Flygtningekonventionen i 1967 forpligtet os til at samarbejde med De forenede Nationers højkommisariat for flygtninge, altså med UNHCR.

SOS mod Racisme finder, at Danmark bør leve op til denne forpligtelse og i stedet for at genindføre en ny diskriminerende sortering af ca. 400 kvoteflygtninge om året imod UNHCR's anbefalinger, da at samarbejde med UNHCR ved at tage imod de flygtninge, som UNHCR mener har størst behov for genbosættelse. Flygtningene bør forinden orienteres grundigt om Danmark og selv acceptere at komme til Danmark. Vi foreslår således, at man går tilbage til den oprindelige formulering af Udlændingelovens § 8, som ikke indeholder bestemmelser om integrationspotentiale og sortering.

Subsidiært foreslår vi, at man beholder den nugældende formulering, dog med udeladelse af 3. punkt i §8 stk. 4 om hensynet til folkesundheden.

Ideen med at tage kvoteflygtninge er at hjælpe de mest udsatte flygtninge; ikke at skade dem!

For SOS mod Racisme

Anne Nielsen,
Næstformand



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR

Regional Representation for Northern Europe

Ynglingagatan 14, 6th fl.

SE-113 47 Stockholm

Tel: +46 8 457 4880

Fax: +46 8 457 4887

Email: swest@unhcr.org

11 November 2015

Notre/Our code: 123/RRNE/2015

Re: UNHCR Observations on the Danish Government's Proposal to revise the criteria for the selection of quota refugees (Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven, Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge)

The UNHCR Regional Representation for Northern Europe hereby presents its consolidated observations on the law proposal to revise the criteria for the selection of quota refugees.

We remain at your disposal for any clarifications required.

Yours sincerely,

Karolina Lindholm Billing
Deputy Regional Representative

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 Copenhagen K
Denmark

Observations by the UNHCR Regional Representation for Northern Europe on the Danish Government's Proposal to revise the criteria for the selection of quota refugees (Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven, Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge)

I. Introductory remarks

1. The UNHCR Regional Representation for Northern Europe (hereafter "RRNE") is grateful to the Ministry of Immigration, Integration and Housing for the invitation to submit its observations on the *Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge)*, Ref.-nr. 2015-941-0079, (hereafter "the Proposal").
2. UNHCR has a direct interest in law proposals in the field of asylum and durable solutions as the agency entrusted by the United Nations General Assembly with the mandate to provide international protection to refugees and, together with governments, to seek permanent solutions to the problems of refugees.¹ According to its Statute, UNHCR fulfils its mandate *inter alia* by "[p]romoting the conclusion and ratification of international conventions for the protection of refugees, supervising their application and proposing amendments thereto[.]".² UNHCR's supervisory responsibility is reiterated in Article 35 of the 1951 Convention and in Article II of the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (hereafter collectively referred to as the "1951 Convention").³ It has also been reflected in European Union law, including by way of a general reference to the 1951 Convention in Article 78(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (hereafter "TFEU").⁴
3. UNHCR's supervisory responsibility is exercised in part by the issuance of interpretative guidelines on the meaning of provisions and terms contained in international refugee instruments, in particular the 1951 Convention. Such guidelines are included in the UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for

¹ UN General Assembly, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 14 December 1950, A/RES/428(V), available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html> ("UNHCR Statute").

² *Ibid.*, para. 8(a).

³ According to Article 35 (1) of the 1951 Convention, UNHCR has the "duty of supervising the application of the provisions of the 1951 Convention".

⁴ European Union, *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, 13 December 2007, OJ C 115/47 of 9.05.2008, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17a07e2.html>.

Determining Refugee Status and subsequent Guidelines on International Protection.⁵ UNHCR also fulfils its supervisory responsibility by providing comments on legislative and policy proposals impacting on the protection and durable solutions of its persons of concern.

II. General remarks

4. At the outset, UNHCR would like to express its appreciation for Denmark's long standing resettlement programme and for the good cooperation enjoyed over the years in this field, which has enabled many thousands of refugees to find protection and a durable solution in Denmark.
5. At a time when more persons are forcibly displaced due to persecution, conflict and war than ever since World War II, and the need for solidarity and burden sharing is consequently greater than ever, resettlement remains a critical mechanism to save lives, enable refugees to attain a durable solution and a concrete expression of international solidarity towards the main refugee hosting countries in the world. UNHCR therefore continues to urge the current resettlement countries to increase their quotas, while encouraging and supporting other States to establish resettlement programs.

III. The content of the proposed changes

6. The Proposal seeks to revise the subsidiary selection criteria contained in §8, para. 4, p. 1 and 2, which were introduced in 2014. According to the current legislation, the subsidiary selection criteria places an emphasis not only on the individual refugee's needs and expectations, but also on the conditions that the Danish society can offer, i.e. the reception and integration capacity of Danish communities. In its comments from February 2014, UNHCR RRNE welcomed the revised criteria, as placing the focus on the receiving communities instead of on the refugee's perceived ability to integrate in Denmark, while retaining UNHCR's general recommendation to refrain from using 'integration potential' criteria all together.
7. The Proposal at hand removes the emphasis on the capacity of the receiving communities, and instead places the focus on the individual refugee's "possibility to root him/herself in Denmark" ("*udlændingenes mulighed for at slå rod i Danmark*") and "benefit from the residence" ("*få glæde af opholdstilladelsen*"). In other words, the emphasis on the individual's 'integration potential' is being strengthened. The refugee's language skills, educational and professional background, family situation, network, age and motivation are factors that will be taken into account when determining the refugee's potential to achieve the aforementioned aims. The specific reference in the current law to resettlement as

⁵ UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, available at: <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>.

being aimed at improving the life situation of the individual, is also deleted in the Proposal (“*i hvilket omfang genbosætning her i landet må forventes at indebære en varig forbedring af den pågældendes livssituation*”).

8. However, the Proposal also reaffirms that it does not alter the primary criteria for the selection of quota refugees, which will continue to be that the person falls within the scope of the 1951 Convention, risks capital punishment, torture or other inhuman or degrading treatment or punishment upon a return, or can be presumed to fulfil the basic principles for being eligible for a residence permit pursuant to the Aliens Act, if s/he had arrived to Denmark as an asylum-seeker.
9. The Proposal moreover affirms that the government considers it essential that resettlement contributes to maintaining family unity, and states that families should be kept together, even if all members may not have the same integration potential.
10. Finally, the Proposal stipulates that the ‘integration potential criterion’ shall not be used in the selection of quota refugees in need of emergency resettlement and those selected under the “Twenty or More-category”.

IV. UNHCR observations on the Proposal

11. At the outset, UNHCR welcomes the Proposal’s reaffirmation that the primary criterion for the selection of refugees for resettlement will remain the individual’s need for international protection. However, the UNHCR Resettlement Handbook,⁶ guiding UNHCR’s identification of refugees for resettlement, not only contains the criteria a person must fulfil in order to be recognized as a refugee, but also the criteria to be used for UNHCR and States’ determination of a need for resettlement.⁷ Through partnerships with governments offering resettlement places, a process for the selection and preparation of cases has been developed, within which UNHCR takes the lead in identifying refugees who fulfil the agreed resettlement criteria. The framework agreement for the selection process allows UNHCR to carry out this, often labour intensive and complex task, in refugee operations worldwide. In order to ensure Denmark’s continued alignment to the global resettlement criteria in the Handbook, UNHCR would recommend adding a reference to these criteria as being among the primary ones guiding the selection process.
12. UNHCR also welcomes the explicit reference in the Proposal to the importance of keeping families together. Family unity is indeed a human right, and studies show that facilitating and maintaining family unity contributes to refugees’ ability to focus on, for example, language learning and job searching, and thereby facilitates their

⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Resettlement Handbook*, 2011, July 2011, available at: <http://www.refworld.org/docid/4ecb973c2.html>.

⁷ The UNHCR Resettlement Handbook stipulates in Chapter 3.1 the following preconditions for resettlement consideration: (i) the applicant is determined to be a refugee by UNHCR; and (ii) the prospects for all durable solutions were assessed, and resettlement is identified as the most appropriate solution.

integration into the new society.⁸ UNHCR has thus emphasized that family unity is an important element for the integration of beneficiaries of international protection in their host societies. UNHCR's Executive Committee Conclusion No. 104 in particular notes the potential role of family members in promoting the smoother and more rapid integration of refugee families, given that they can reinforce the social support system of refugees.⁹

13. In regard to the stronger emphasis placed in the Proposal on the individual refugee's 'integration potential', UNHCR would initially like to recall that resettlement should first and foremost be a tool to provide international protection and meet the specific needs of individual refugees whose life, liberty, safety, health or other fundamental rights are at risk in the country where they have sought refuge. It is also a tool to provide a more durable solution for larger numbers or groups of refugees, alongside the other durable solutions of voluntary repatriation and local integration. Finally, it can be a tangible expression of international solidarity and a responsibility sharing mechanism, helping States to share responsibility for refugee protection, and reduce problems impacting the first country of asylum. This is particularly relevant in today's world, where around 86% of the refugees globally are hosted in developing countries, and States such as Lebanon and Turkey are under an enormous pressure to provide adequate protection to millions of refugees.
14. To ensure that resettlement programs both meet the overall aims of resettlement and are managed well, UNHCR has ongoing discussions with resettlement countries on how to make best use of the places offered by individual countries. In these discussions, UNHCR has in general advised countries not to introduce additional and specific selection criteria, which can lead to the rejection of refugees whom UNHCR has identified as being in need of resettlement.
15. In this regard, UNHCR has consistently discouraged governments from adding 'integration potential' to the criteria for resettlement. As resettlement is a humanitarian response to the protection and solution needs of the most vulnerable refugees, the level of education and work experience, language ability, family size and composition, as well as the nature of the support needed in the resettlement country should not determine the acceptance of resettlement cases. UNHCR conveyed this view in its comments to the Proposal that introduced the 'integration potential criteria' in 2005, as well as in the comments submitted in early 2014, in response to the then-Proposal on changes to the selection criteria for quota refugees.
16. With regards to the practical implications of the Proposal at hand, UNHCR would like to emphasize that integration is a process which develops over time; it has a social-cultural, an economic and a legal aspect. As such, the needs, expectations and the potential of each individual refugee will develop with time upon the meeting

⁸ UNHCR, *A New Beginning: Refugee Integration in Europe, September 2013*, <http://www.refworld.org/docid/522980604.html>

⁹ UNHCR, ExCom Conclusion No. 104 on Local Integration, 7 October 2005, available at: <http://www.unhcr.org/4357a91b2.html>

with a new culture, a new society and the new opportunities for growth, which resettlement enables. This compromises the assessment of integration criteria already in the country of asylum, which in UNHCR's view does not provide a holistic, adequate picture of the individual's factual integration potential upon arrival in Denmark.

17. A refugee interviewed by a selection mission in his/her first country of asylum will often have a rather vague picture of her/his future life in the country of resettlement. Therefore, from the beginning of the resettlement process, it is very important that the resettlement country provides comprehensive information about what the refugee can expect, if selected for resettlement. Refugees are often extremely resilient and flexible, and UNHCR believes that it is difficult to predict and try to assess, based on an interview, how an individual refugee will adapt to the new environment and integrate. As such, the needs, expectations and the potential of each individual refugee will develop with time as they encounter a new culture, a new society, and new opportunities for growth, which resettlement enables.
18. In this regard, UNHCR would like to also note that the reference to "... the integration capacity of receiving communities..." in the European Parliament's Comparative Study on the Best Practices for the Integration of Resettled Refugees in the EU Member States¹⁰, should be understood as placing the responsibility on resettlement countries to ensure that their communities are prepared to meet the needs and capacities of the resettled refugees they will be receiving.

V. Concluding remarks and recommendations

19. UNHCR is grateful to the Danish government for maintaining its quota of 500 refugees per year (or 1,500 spread over three years), and welcomes the affirmation in the Proposal, that an individual's international protection needs will remain the primary selection criterion, and that family unity will be preserved. UNHCR also appreciates that the proposed 'integration potential criterion' is not intended to apply to emergency cases and the so-called "Twenty or more" cases. However, UNHCR recommends adding a reference to the other primary criteria used for the selection of quota refugees globally, in accordance with the UNHCR Resettlement Handbook.
20. UNHCR furthermore maintains its longstanding recommendation to refrain from the introduction in law, and use in practice of 'integration potential criteria' in the selection of quota refugees, as this may undermine the overarching humanitarian purpose of resettlement. In addition, it is UNHCR's view that it is difficult, if not impossible, to effectively apply such a criterion in practice within the established resettlement selection procedure.

¹⁰ European Parliament, Directorate General for Internal Policies, "*Comparative study on the best practices for the integration of resettled refugees in the EU Member States*", available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474393/IPOL-LIBE_ET\(2013\)474393_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474393/IPOL-LIBE_ET(2013)474393_EN.pdf).

21. If the 'integration potential criterion' is nonetheless retained, then UNHCR recommends maintaining the subsidiary criteria in its current form, as it balances the individual refugee's needs and expectations with the responsibility on receiving communities to support and facilitate the refugee's integration in his/her new society.
22. Finally, UNHCR proposes that in situations where subsidiary selection criteria might lead to a rejection, that this be addressed through dialogue between UNHCR, the selection mission, and the refugee to explore whether selection concerns could be addressed.

UNHCR Regional Representation for Northern Europe
11 November 2015

Vestre Landsret
Præsidenten



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

J.nr. 40A-VL-46-15
Den 16/10-2015

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har ved brev af 14. oktober 2015 (Ref.-nr. 2015-941-0079) anmodet om en udtalelse om et udkast til forslag til lov om ændring udlændingeloven (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge).

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Dette svar sendes pr. e-mail til uibm@uibm.dk.

Med venlig hilsen

Bjarne Christensen

Østre Landsret
Præsidenten



Den 21 OKT. 2015
J.nr. 40A-ØL-49-15
Init: cr

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

Sendt pr. mail til uibm@uibm.dk

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har ved brev af 14. oktober 2015 (Sagsnr. 2015-941-0079) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til lovforslag til ændring af udlændingeloven (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge).

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen


Bent Carlsen


Ellen Busch Porsbo