

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 BESKYTTELSSTATUS, 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, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse 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 flygtnings 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 udskudt 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,<sup>1</sup> og der er i dag ingen tvivl om, at flygtninges ret til

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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

---

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

<sup>3</sup> 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 flygtninges ret til familiesammenføring<sup>4</sup>, 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.

---

<sup>4</sup> 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,<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup> 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

---

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

<sup>6</sup> EMD, *Benamar mod Holland*, afgørelse af 5. april 2005, appl.no.: 43786/04.

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

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

fastslået, at han var udvist i strid med EMRK.<sup>9</sup> 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 klagendes 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 flygtnings ret til familiesammenføring i to domme afsagt i sommeren 2014.

---

<sup>9</sup> 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 familiesammenføring<sup>10</sup>, mens den tredje vedrørte en kvindes der havde ophold på baggrund af ægteskab med en franskmand, der søgte familiesammenføring med sine børn.<sup>11</sup>

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 Frankrig<sup>12</sup> og Mugenzi med Frankrig<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> De pågældende havde fået tildelt flygtningestatus samt principielt fået anerkendt retten til familiesammenføring, og det derfor var af altoverskyggende vigtighed

---

<sup>10</sup> 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.

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

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

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

<sup>14</sup> EMD, Tanda-Muzinga mod Frankrig, præmis 70, og EMD, Mugenzi med Frankrig, præmis 49.

<sup>15</sup> 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").<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup> Domstolen gennemgik blandt andet Flygtningekonventionen, præamblen til EU's familiesammenføringsdirektiv,<sup>19</sup> Europa-Kommissionens Green Paper om implementeringen af familiesammenføringsdirektivet<sup>20</sup> samt UNHCR's respons til Kommissionens Green Paper,<sup>21</sup> Europarådets Ministerkomité's Anbefaling nr. R (99) 23<sup>22</sup> og Europarådets Menneskerettighedskommissærs Memorandum på baggrund af et landebesøg i Frankrig.<sup>23</sup>

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

---

<sup>16</sup> 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).

<sup>17</sup> EMD, *Tanda-Muzinga mod Frankrig*, præmis 73, og EMD, *Mugenzi med Frankrig*, præmis 52.

<sup>18</sup> EMD, *Tanda-Muzinga mod Frankrig*, præmis 43-49, og EMD, *Mugenzi med Frankrig*, præmis 32.

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

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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)*.

<sup>22</sup> 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.

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

subsidiær beskyttelsesstatus.<sup>24</sup> 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").<sup>25</sup> Domstolen anførte, at behandlingen af ansøgningerne om familiesammenføring manglede fleksibilitet ("flexibility"), hurtighed ("promptness") og effektivitet ("effectiveness").<sup>26</sup> Frankrig havde dermed ikke fundet en fair balance mellem ansøgerens ret til familieliv og statens interesse i immigrationskontrol.<sup>27</sup>

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.<sup>28</sup> Klageren var ikke flygtning, men havde haft lovligt ophold i

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> EMD, Tanda-Muzinga mod Frankrig, præmis 80, og EMD, Mugenzi med Frankrig, præmis 61.

<sup>26</sup> EMD, Tanda-Muzinga mod Frankrig, præmis 82, og EMD, Mugenzi med Frankrig, præmis 62.

<sup>27</sup> EMD, Tanda-Muzinga mod Frankrig, præmis 82, og EMD, Mugenzi med Frankrig, præmis 62.

<sup>28</sup> 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,<sup>29</sup> 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 af 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 karenperiode 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

---

<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup>

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 familiesammenføringsdirektiv<sup>31</sup> og beskriver i retningslinjernes pkt. 6.2, betydningen af, at direktivet ikke gælder for personer med subsidær 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

---

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

<sup>31</sup> 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 beskyttelse<sup>32</sup> 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.

---

<sup>32</sup> 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 subsidær 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 migrationsager, hvor familielivet er afbrudt af den immigrerende udlænding, der har forladt familien ved at migrere til opholdsstaten.<sup>33</sup>

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.<sup>34</sup>

#### **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.

---

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

<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup>

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.”

---

<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> Højesteret slog

---

<sup>36</sup> 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 flygtnings ret 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 danskundskaber 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 tidsubegrænset 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 tidsubegrænset 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 høringsvar af 12. maj 2010 (vedr. indførelsen af "point-systemet") og høringsvar af 23. april 2012 (vedr. revision af reglerne om tidsbegrænset opholdstilladelse m.v.) udtrykt 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 tidsbestemt 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 tidsbegrænset opholdstilladelse for en lang periode, kan vedkommende stå over for et valg mellem opgivelse (i hvert fald indtil videre) af tidsbegrænset 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.<sup>37</sup> Domstolen udtalte, at selv om retten til statsborgerskab ikke

---

<sup>37</sup> 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 danskuddannelse, 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.

Skærpelsen af kravet til danskundskaber vil således betyde at 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 tilgodese integrationsformål og ikke bør anvendes som en selektionsmekanisme.<sup>38</sup>

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

---

<sup>38</sup> 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 høringsvar 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. Institutet 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 høringsvar 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, bespisning i cafeteria på centre med vederlagsfri bespisningsordning, 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 "transbeneficium", 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 indreisen 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,<sup>39</sup> 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 vielsesring i almindelighed ikke vil kunne fratages skyldneren.

---

<sup>39</sup> 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, optryk 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 forhåndsberedning 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.<sup>40</sup> 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

---

<sup>40</sup> 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 EJENDOMSRETEN**

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.<sup>41</sup> 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*.<sup>42</sup>

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

---

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

<sup>42</sup> 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*<sup>43</sup>, 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).<sup>44</sup>

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*.<sup>45</sup> 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.

---

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

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

<sup>45</sup> 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 levestandard 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 genstandenes 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.<sup>46</sup> 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, tillæggydelsen og forsørgertillægget, der udbetales til asylansøgere, nedsættes med 10 pct. i forhold til de takster, der ellers ville gælde for 2016.

---

<sup>46</sup> 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 pengeydelse og naturalieydelse, 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 asylcentre. 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 asylcentre, 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 asylcentre er indrettet til midlertidig indkvartering og udgør særdeles beskedne rammer at leve under.

Instituttets fandt derfor, at en adgang 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 hørings svar 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

