
Til: uim@uim.dk (UIM Hovedpostkasse), hsl@uim.dk (Henriette Sundgaard Land), cacr@uim.dk (Caroline Krogh)
Cc: normannp@unhcr.org (Bettina Normann Petersen)
Fra: Selma Aytan (aytan@unhcr.org)
Titel: UNHCR prel. Observations on the law proposal 2018-20161
Sendt: 18-01-2019 21:55:00
Bilag: DEN 2016.pdf; UNHCR prel. Observations on the law proposal 2018-20161 akt nr. 598518.pdf; Høringsbrev.pdf;

Dear Madam/Sir,

Please find attached a copy of UNHCR's preliminary Observations on the law proposal 2018-20161 akt nr. 598518: *Lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love.*

Kind regards,

UNHCR Regional Representation for Northern Europe
Office: +46 457 48 80
Sveavägen 166, Floor 15, 113 46, Stockholm, Sweden
www.unhcr.org | www.unhcr.org/neu
[Twitter](#) | [Facebook](#) |



***Every year, refugees walk over 2 billion km to safety.
Please join our solidarity movement to honour their resilience:
www.stepwithrefugees.org***



Udlændinge- og Integrationsministeriet

Høring over udkast til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love.

Udlændinge- og Integrationsministeriet fremsender hermed udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love (Videre adgang til inddragelse af opholdstilladelser for flygtninge, loft over antallet af familiesammenføringer, skærpet straf for overtrædelse af indrejseforbud og overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt, ydelsesnedsættelse for forsørgere mv.).

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal anmode om at modtage eventuelle bemærkninger senest fredag den 18. januar 2019 kl. 12.00.

Bemærkningerne bedes sendt til uim@uim.dk, hsl@uim.dk og cakr@uim.dk.

Der vedlægges en liste over hørte myndigheder og organisationer mv.

Med venlig hilsen

Henriette Sundgaard Land
Fuldmægtig

21. december 2018

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Udsendelse
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Henriette Sundgaard Land

Tel. 61 98 34 49
Mail hsl@uim.dk



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR Regional Representation for Northern Europe

Sveavägen 166, 15th fl.
SE-11346 Stockholm

Tel.: +46 10 10 12 80
Email: swest@unhcr.or

18 January 2019

Notre/Our code: 17/RRNE/2019

RE: **UNHCR observations on the Law Proposal** "*Lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love. (Videre adgang til inddragelse af opholdstilladelser for flygtninge, loft over antallet af familiesammenføringer, skærpet straf for overtrædelse af indrejseforbud og overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt, ydelsesnedsættelse for forsørgere mv.)*" (sags. nr. 2018-20616, akt. nr. 598518) (hereinafter "the Proposal")

Dear Sir / Madam,

The UNHCR Regional Representation for Northern Europe (RRNE) is grateful for the invitation to provide comments on the above mentioned Law Proposal shared on 21 December 2018¹.

Given the very short time frame made available to comment on the comprehensive changes in a number of different legislations governing asylum and the rights of refugees - less than two weeks considering the public holidays in December 2018 - it has not been possible for UNHCR to complete a comprehensive review of all aspects of the proposals put forward and the 200+ pages of explanatory notes. We also understand that the Ministry has proceeded with presenting the Proposal to Parliament prior to the deadline for comments.

Against this background, UNHCR is therefore only in a position to present very limited and preliminary observations ahead of the deadline of 18 January 2019.

UNHCR intends to continue a thorough review of the proposal and will be communicating additional observations which will be shared with the Ministry as well as with members of the Parliamentary Committee considering the proposal, in particular spokespersons on refugee matters from the various political parties represented in the Danish Parliament.

UNHCR Comments are in part based on the enclosed UNHCR Observations² on the proposed amendments to the Danish Aliens Act L87: (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset

¹ In Danish at: <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/62641>

² <https://www.refworld.org/country,LEGAL,UNHCR,NATLEGCOMMENTS,DNK,,5694ed3a4,0.html>

opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.). These observations were initially submitted by UNHCR to the Danish Government in January 2016, when the Aliens Act was amended, with the view to provide guidance and recommendations, which are also relevant with regard to the current proposed amendments to the Danish legislations.

UNHCR's General Observations

As the agency entrusted by the United Nations General Assembly with the mandate to provide international protection to refugees and, together with governments, seek permanent solutions to the problems of refugees,³ UNHCR has a direct interest in law and policy proposals in the field of asylum and refugee integration.

As one of the first Parties to the 1951 Convention, Denmark has a long tradition of providing sanctuary to those in need of international protection. Denmark was also one of the first 15 members of the UNHCR Advisory Committee established in 1951, which was a predecessor to the Executive Committee of the High Commissioner's program. Hence, not least given Denmark's role internationally as an active supporter of the development of a strong international protection regime, UNHCR is concerned with the pace and scope of the restrictions the Danish Government has introduced in the areas of asylum, integration and family reunification. The adoption of increasingly restrictive asylum policies and unilateral measures by States risk to marginalize refugees, and make durable solutions, including successful integration more difficult. Good regional and national asylum policies and practices are important to shape how refugee situations are managed globally, and to show solidarity and shared responsibility. The recently adopted Global Compact on Refugees, which Denmark supports, reaffirms those standards and principles, and seeks to ensure more predictable and equitable burden- and responsibility-sharing among all United Nations Member States, together with other relevant stakeholders for the benefit of refugees and the communities that host them.

Regularly review of protection status upon extension of residence permit

One of the proposal's most significant changes is to UNHCR's understanding the introduction of regular review of the protection status upon extension of the residence permits granted to persons afforded protection under Article 7 and 8 of the Danish Aliens Act. As UNHCR understands the Proposal, according to Article 11 and 19 a, regular and systematic checks on whether the criteria for (resettled) refugee, subsidiary or temporary protection status continue to be met **shall be initiated by the Danish Immigration Service** upon extension of the respective short term, one or two-year, residence permits.

UNHCR has long advocated that refugees are entitled to a secure and stable status, which should not be subject to regular review. Just as refugees, beneficiaries of subsidiary protection should also not have their status subject to regular review. Notably, in 2015, the UNHCR Executive Committee (ExCom)⁴, including Denmark, called on States to support refugees' ability to attain local integration through the timely grant of a secure legal status and residency rights, and to facilitate their naturalization. The ExCom has thus recognized that short-term residence permits and frequent reviews are counter-productive to integration. Moreover, the 1951 Convention foresees a gradual attainment of rights, with the end of the continuum being

³ UN General Assembly, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 14 December 1950, A/RES/428(V), available at: <http://www.refworld.org/docid/3ac6b3628.html> (hereafter "UNHCR Statute").

⁴ UNHCR, ExCom Conclusion No. 104, Conclusion on Local Integration No. 104 (LVI)– 2005, para. (j), available at: <http://www.unhcr.org/excom/exconc/4357a91b2/conclusion-local-integration.html>

naturalization in the country of asylum or the end of the refugee's protection needs and voluntary return, for example, as a result of fundamental and durable changes in the country of origin. UNHCR expressed the same view to the Government of Denmark in its comments to the Law Proposal L 67⁵, and to the Law Proposal L 87,⁶ which included a shortening of the length of residence permits granted to individuals afforded protection under Article 7 of the Danish Aliens Act.

UNHCR considers that frequent periodic reviews of individuals' international protection needs often undermine the individuals' sense of security and, thus, do not help facilitate the integration process. According to UNHCR, refugees and others in need of international protection are entitled to a secure status. Anything else would be detrimental to refugees' sense of security, which international protection is intended to provide.⁷ Short-term residence permits and frequent reviews thereof are counter-productive to integration objectives⁸. Beneficiaries of international protection would have no legal certainty on how long they will receive protection, as their status may be reviewed not only as a result of new COI ('country of origin information') but at any occasion when their residence permit has to be renewed. Failure to confirm with the principle of legal certainty may raise issues under Article 8 of the European Convention on Human Rights (ECHR). To illustrate, the ECtHR addressed the issue of legal certainty in *B.A.C. v. Greece* and found a violation of Article 8 (the right to respect for family and private life) based on the State authorities' failure to take appropriate measures to keep the applicant's state of uncertainty to a minimum.⁹

Further, the timely grant of a secure legal status and residency rights are essential factors in the integration process.¹⁰ Among other main challenges, such as access to housing¹¹, status review are particularly likely to harm employment prospects, which conflicts with the Government's goal to ensure effective and non-discriminatory access to labor markets for refugees.

Short-term residence permits and regular status reviews may also expose refugees to risks of labor market exploitation, as precarious status reduces their bargaining power in the employment sector. In addition, a study by mental health experts in Australia published in 2006, found that refugees holding temporary protected status experienced higher levels of anxiety, depression and post-traumatic stress disorder than refugees with permanent status, even though both groups of refugees had experienced similar levels of past trauma and persecution in their home countries.¹²

UNHCR has also noted that measures reducing the validity of residence permits have a considerable impact on refugees' attitudes and are detrimental to refugees' security and

⁵ <https://www.refworld.org/country,LEGAL,UNHCR,NATLEGCOMMENTS,DNK,,5813224b7,0.html>

⁶ <https://www.refworld.org/country,LEGAL,UNHCR,NATLEGCOMMENTS,DNK,,5694ed3a4,0.html>

⁷ UNHCR Handbook, para. 135. See also EXCOM Conclusion No. 69 (XLIII) 1992, where in the context of applying the cessation clauses EXCOM stated that it is important that refugees have the assurance that their status will not be subject to unnecessary review in the light of temporary changes, not of a fundamental character, in the situation prevailing in the country of origin. See also, UNHCR, note on the Integration of Refugees in the European Union, May 2007, available at: <http://www.unhcr.org/463b462c4.pdf>, ("UNHCR Integration Note").

⁸ UNHCR, Note on the Integration of Refugees in the European Union, para. 18, May 2007, available at: <http://www.refworld.org/docid/463b24d52.html>

⁹ *93 B.A.C. v. Greece*, Application no. 11981/15, Council of Europe: European Court of Human Rights, 13 October 2016, available at: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,580a37dc4.html>, paras. 69 and 263. A similar result was reached by the Grand Chamber in *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Application no. 30696/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 21 January 2011, available at: <http://www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html>.

See also *A v. Secretary of State for the Home Department*, 27 May 2016, CSIH 38, available at: <https://www.scotcourts.gov.uk/search-judgments/judgment?id=856415a7-8980-69d2-b500-ff0000d74aa7>, in which a British court held that "[t]he circumstances in which refugee status may be lost are extremely limited" (para. 66).

¹⁰ UNHCR Executive Committee, Conclusion No. 104, para. (j), UNHCR, Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions, August 2009, 4th edition, available at: <http://www.refworld.org/docid/4a7c4b882.html>

¹¹ UNHCR notes that one element of the Proposal include access to housing, which now does not have to be of a permanent nature

¹² UNHCR Comments on the European Commission Proposal for a Qualification Regulation – COM (2016) 466, page. 30, available at <https://www.refworld.org/docid/5a7835f24.html>

stability.¹³ UNHCR has therefore urged States to apply cessation policies in a limited fashion so as to minimize disruptive effects for refugees.¹⁴

Mandatory review of the status of resettled refugees

Furthermore, UNHCR notes with concern that the Proposal envisages the **regular review to apply to resettled refugees** as well, even though resettlement should be seen as a durable solution allowing the resettled refugee security for a permanent solution in Denmark. According to UNHCR's Statute, UNHCR "*shall assume the function of providing international protection, under the auspices of the United Nations, to refugees who fall within the scope of the present Statute and of seeking permanent solutions for the problem of refugees by assisting Governments ... to facilitate the voluntary repatriation of such refugees, or their assimilation within new national communities.*" Resettlement was initially construed to ensure protection against refoulement, and to provide a durable solution to refugees for whom this could not be secured through either voluntary repatriation or local integration. Accordingly, resettlement involves "the selection and transfer of refugees from a State in which they have sought protection, to a third State which has agreed to admit them as refugees with permanent residence status".

The nature of resettlement as a durable solution is further confirmed in a number of Executive Committee (ExCom) Conclusions. For example, ExCom Conclusion No. 99 endorses the Multilateral Framework of Understanding on resettlement, which underlines that resettlement countries are to "work with refugees, as needed, to enhance their effective integration, with a view to progressively attaining the standards enjoyed by nationals" and "promote naturalization. Also, ExCom Conclusion No. 109 on protracted refugee situations reinforces the role of UNHCR in searching for permanent solutions, and underlines the permanent nature of resettlement as a durable solution.

In order to take into account the special position of refugees, UNHCR recommends that permanent residence should be granted, at the latest, after a three year residence period, and that this time-frame should also apply to beneficiaries of subsidiary protection statuses.

Increased use of cessation

UNHCR is concerned that the Proposal might not fully reflect the need for cessation of status to be subject to extensive legal safeguards, in particular, as cessation requires an individual assessment, access to firm procedural guarantees and that changes in the country of origin must be fundamental, stable and durable for cessation to be considered in any individual case, and may lead to increased use of cessation.

According to the Proposal, Denmark considers increasing the use of cessation although it has thus far rarely been used. To elaborate further, UNHCR would like to refer to the Observations submitted on 6 January 2016, especially para. 29, which reads "The 1951 Convention recognizes that refugee status ends under certain clearly defined conditions. This means that once an individual is determined to be a refugee, their status is maintained unless they fall within the terms of one of the cessation clauses contained in Article 1 C of the 1951 Convention or their status is cancelled or revoked. Refugee status may cease either through the actions of the refugee (Article 1 C (1) to (4)), such as by re-establishment in his or her country of origin, or through fundamental changes in the objective circumstances in the country of origin (Article 1 C (5) and (6)). The cessation clauses are exhaustively enumerated, that is, no additional grounds would justify a conclusion that international protection is no longer required". Therefore, in order to not renew the temporary permit on the ground that the individual's protection needs have

¹³ See UNHCR Integration Note, note 91 above, para. 18.

¹⁴ See UNHCR Integration Note, note 91 above, para. 21.

ceased, the conditions in one or more of these clauses would need to be met.

As a general note in respect of the Proposal, UNHCR wishes to underline that so far, the cessation clauses have rarely been invoked by States in individual cases, in particular not the "ceased circumstances" clauses in Articles 1 C (5) and (6) of the 1951 Convention, which require changes of a durable and fundamental nature, in recognition of the need to respect a basic degree of stability for refugees and the overarching objective of international protection, namely to find durable solutions for refugees in the form of integration in the country of asylum, resettlement to a third State, or voluntary repatriation to the country of origin, when this is possible in safety and dignity. The UNHCR ExCom has affirmed, in its Conclusion No. 69¹⁵, that "States must carefully assess the fundamental character of the changes in the country of nationality or origin ... to make sure in an objective and verifiable way that the situation which justified the granting of refugee status has ceased to exist. ... An essential component in such assessment by States is the fundamental, stable and durable character of the changes ..." While UNHCR agrees that partial cessation is possible in narrowly defined situations, we, in principle, advise against applying cessation where the changes only affect certain parts of the country.

As regards procedural safeguards, UNHCR considers that any review and possible withdrawal of status and residence permits always need to be subject to rigorous scrutiny and follow established criteria, whether those under review are refugees or beneficiaries of subsidiary protection. Acknowledging that they often flee for similar reasons and have similar needs, the EU legislature has intended to establish a uniform status for all beneficiaries of international protection, which demands that beneficiaries of subsidiary protection are generally afforded the same protection and rights as those enjoyed by refugees. The European Court of Human Rights has also concluded that the conferring of rights to categories of immigrants must be done in a non-discriminatory manner. A difference in treatment of immigrants who are in an analogous position is thus discriminatory, unless the difference is objectively and reasonably justified. UNHCR thus urges Denmark to use the same or similar criteria for the non-renewal or ending of the status and permits of persons granted subsidiary form of protection, as those which apply to 1951 Convention refugees.

Furthermore, the proposed regular mandatory status reviews when renewing residence permits may create an unnecessary burden on the asylum authorities since they are unlikely to end protection status in many cases, as protection needs of persons seeking international protection in Denmark are not typically of a short duration. Many current refugee-producing situations worldwide are of a protracted nature, with the average duration being an estimated 26 years. Global forced displacement hit a record high in 2017, with 68.5 million persons being forced to leave their homes due to conflict and persecution. Given the nature of many of the underlying conflicts, it seems likely that the protection needs in Denmark of those forcibly displaced by these conflicts are likely to continue. Cessation procedures without any substantive ground for review, such as those proposed in the Proposal, will therefore be unnecessary in many cases.

Even when cessation can be invoked, States should consider allowing to remain refugees who, due to compelling reasons arising out of previous persecution cannot be expected to return to their country of origin, as well as individuals who due to a long stay in that country have developed strong family, social and economic links there (see further, UNHCR Guidelines on International Protection No. 3 on the "Ceased Circumstances" Clauses (2003) and UNHCR Guidelines on Exemption Procedures in respect of Cessation Declarations (2011)).

Conclusively, UNHCR is of the strong view that it remains of great importance to recognize the need to respect a basic degree of stability for refugees and the overarching objective of international protection, namely to find durable and permanent solutions for refugees, as set out

¹⁵ <https://www.refworld.org/docid/3ae68c431c.html>

in ExCom Conclusion No. 104 on integration. Given Denmark's role internationally as a longstanding active supporter of the development of a strong international protection regime, it is critical that Denmark continues to set a good example in granting durable solutions to persons in need of international protection, including by according them a secure legal status and permanent residence permits.

UNHCR appreciates the constructive dialogue with the Ministry of Immigration and Integration, and we thank you for your considerations of this important matter.

We remain at your disposal for any clarification required.

Yours sincerely,



Wilfried Buchhorn
Deputy Regional Representative



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

Lov om ændring af udlændingeloven

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

I. Introduction

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

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

² *Ibid.*, para. 8(a).

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

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

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

II. General Observations

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

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

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

III. Specific Observations

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

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

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

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

¹⁰ UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens Act: Lov om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land mv.), November 2014, available at: http://www.unhcr-northerneurope.org/fileadmin/user_upload/Documents/PDF/Denmark/UNHCR_comments_on_proposal_to_amend_the_Danish_Aliens_Act_November_2014.pdf.

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

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

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

Time-limits for family reunification procedures

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

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

¹³ *Ibid.*, para. 34.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Child-specific rights in relation to family reunification

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

The importance of family reunification for the integration process

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

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

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

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

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

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

Summary of UNHCR recommendations in relation to family reunification

UNHCR recommends that the Government of Denmark

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

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

Increased eligibility requirements for permanent residence permits

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³³ *Ibid.*, para. 20.

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

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

Shortened duration of temporary residence permits

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

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

26. UNHCR regrets the intention of the Danish Government to shorten the duration of residence permits granted initially, and/or upon extension to beneficiaries of international protection for the reasons outlined above in paras 23 and 24. In UNHCR's "Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens Act: Lov om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land mv.)", the Office already expressed concern that the one-year duration of the residence permit granted to beneficiaries of the temporary subsidiary protection status would hamper their possibilities to integrate, including acquiring the language, finding

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

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

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

Summary of UNHCR recommendations in relation to residence permits

UNHCR recommends that the Government of Denmark

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

c. Expanded use of the possibility to cease international protection

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

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

³⁶ UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens Act: Lov om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land mv.), November 2014, available at: http://www.unhcr-northerneurope.org/fileadmin/user_upload/Documents/PDF/Denmark/UNHCR_comments_on_proposal_to_amend_the_Danish_Aliens_Act_November_2014.pdf.

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

29. The 1951 Convention recognizes that refugee status ends under certain clearly defined conditions. This means that once an individual is determined to be a refugee, their status is maintained unless they fall within the terms of one of the cessation clauses contained in Article 1 C of the 1951 Convention or their status is cancelled or revoked. Refugee status may cease either through the actions of the refugee (Article 1 C (1) to (4)), such as by re-establishment in his or her country of origin, or through fundamental changes in the objective circumstances in the country of origin (Article 1 C (5) and (6)). The cessation clauses are exhaustively enumerated, that is, no additional grounds would justify a conclusion that international protection is no longer required.³⁷
30. It needs to be underlined that the cessation clauses are rarely invoked, in recognition of the need to respect a basic degree of stability for refugees and the overarching objective of international protection, namely to find durable solutions for refugees in the form of integration in the country of asylum, resettlement to a third State, or voluntary repatriation to the country of origin, when this is possible in safety and dignity.
31. The Proposal does not specify which of the cessation clauses the Government intends to apply to refugees who travel to the country where they fear(ed) persecution or a neighbouring country. With respect to refugees who return to their countries of origin, UNHCR however wishes to draw attention to what the UNHCR Handbook states in reference to Article 1C(4) of the 1951 Convention. The term “voluntary re-establishment” in the country where persecution was feared is to be understood

“as return to the country of nationality or former habitual residence with a view to permanently residing there. A temporary visit by a refugee to his former home country, not with a national passport but, for example, with a travel document issued by his country of residence, does not constitute “re-establishment” and will not involve loss of refugee status under the present clause.”³⁸
32. While the refugee may reasonably be expected to explain his or her conduct, States initiating cessation procedures against recognized Convention refugees bear the burden of proving that the refugee is no longer in need of international protection. The benefit of the doubt must be given to the refugee, which is consistent with the restrictive interpretation appropriate to the application of the cessation clauses. Moreover, the cessation clauses “should not be transformed into a trap for the unwary or a penalty for risky or naive conduct.”³⁹
33. UNHCR’s Executive Committee Conclusion No. 103 on complementary forms of protection,⁴⁰ further recommends that “where it is appropriate to consider the ending of

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

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

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

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

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

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

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

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

Summary of UNHCR recommendations in relation to cessation

UNHCR recommends that the Government of Denmark

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

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

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

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

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

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

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

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

UNHCR recommends that the Government of Denmark

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

⁴⁴ *Ibid.*

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

e. Seizure of assets of asylum-seekers

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

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

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

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

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

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

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

The Right to Property

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

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

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

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

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

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

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

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

49. Consequently, a lawful deprivation of an individual's property may be justified only if it pursues a legitimate aim in the general interest, and the individual is justly compensated for the taking of property.⁵⁷ While the State has a margin of appreciation to consider if a deprivation of an individual's property may be justified in the domestic context, the measure must be proportional to the general interest. Should the measure pose "an individual and excessive burden" on the property owner, the measure is not justified.
50. In the present Proposal, the Danish Government is proposing that the Government may confiscate valuables which asylum-seekers may carry at the time of arrival in Denmark, in order to compensate the Government for costs of reception of the asylum-seekers. In view of Article 1 of Protocol 1 to the ECHR and Article 17 of the Charter as explained above, UNHCR questions whether the measure of confiscating valuables of individual asylum seekers is in accordance with international and European standards.
51. The ECtHR on numerous occasions has held that that asylum-seekers are "a particularly underprivileged and vulnerable population group in need of special protection" and further that there exists "a broad consensus at the international and European level concerning this need for special protection, as evidenced by the Geneva Convention, the remit and the activities of the UNHCR and the standards set out in the European Union Reception Directive".⁵⁸ In the view of UNHCR, the measure of confiscating the valuable property of asylum-seekers would place an 'individual and excessive burden' on persons who by definition are vulnerable and entitled to the protection and assistance of the host state.
52. In addition to the legal arguments presented above, UNHCR would like to highlight that any valuables an asylum-seeker may bring with him or her into the country of asylum often represent the only assets he or she managed to save before the flight from persecution or war. Needless to say, a refugee will never be able to carry along his or her entire household, and will often be forced to leave behind both property and other assets when escaping to save his or her life. The precious belongings s/he manages to secure and bring into the country of asylum can constitute a small 'cushion' and 'seed money' which will be helpful when the refugee is about to start a new life in the country of asylum. It is to be noted that a specific provision was included in Article 30 of the 1951 Convention regarding resettled refugees' right to transfer assets to their country of resettlement. Article 30 was intended to ensure that assets that the refugee had acquired

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

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

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

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

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

UNHCR recommends that the Government of Denmark

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

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

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

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

UNHCR recommends that the Government of Denmark

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

**UNHCR Regional Representation for Northern Europe
Stockholm, 6 January 2016**

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

⁶⁰ *Ibid.*

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

Til: uim@uim.dk (UIM Hovedpostkasse), hsl@uim.dk (Henriette Sundgaard Land), cakr@uim.dk (Caroline Krogh)
Fra: Louise Bek Vegeberg (louvn@odense.dk)
Titel: Høringssvar - Høring over udkast til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love.
Sendt: 18-01-2019 13:25:23

Hermed bemærkninger fra Odense Kommune, Beskæftigelses- og Socialforvaltningen:

Ændring af 'integrationsprogram' til 'selvforsørgelses- og hjemrejseprogram eller introduktionsprogram' og af 'integrationsydelse' til 'selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse' (§ 2, nr. 1 og nr. 2):

Det vurderes, at det kan give udfordringer i forhold til motivationen til at tilegne sig det danske sprog samt aktivt indgå i det danske samfund og leve op til formålet med Integrationslovens § 1.

Nedsættelse af ydelse med kr. 2.000,- for enlige forsørgere samt kr. 1.000,- for gifte og samboende forsørgere.

Nedsættelsen vil ramme begge grupper økonomisk hårdt, dog vil det være vores vurdering at den enlige forsørger rammes hårdere end de samboende og gifte, da de faste omkostninger i en husholdning, lys, varme og evt. forsikringer stort set er de samme uanset hvor mange der bor i husstanden. Har den pågældende enlige forsørger en ægtefælle i udlandet, vil pgl. ikke kunne modtage ekstra og ordinært børnetilskud, da der findes en anden forsørger. Endnu en grund til det vil ramme hårdt økonomisk.

Afsnit 2.1.1.1.1. Opholdstilladelser meddelt før 2015

Borgere der før 2015 har fået meddelt ophold efter § 7.2, med henblik på varigt ophold, ændres til § 7.3 med henblik på hjemsendelse, hvilket betyder, at de pågældende borgere ikke længere har udsigt til varigt ophold i Danmark. Dette kan betyde at motivationen daler i forhold til at fortsætte integrationsprocessen, da borgeren ingen vished har om hvor lang tid der vil gå inden opholdstilladelsen inddrages.

Lovforslagets side 56

Derudover foreslås det, at navnet på erklæringen om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund ændres til opholds- og selvforsørgelseserklæring. Denne formulering indikerer, at borgeren under sit ophold i landet skal være selvforsørgende, det vurderer vi underbygger indsatsen.

Venlig hilsen

Louise Bek Vegeberg
Juridisk konsulent – Politik & Jura

Mobil: 2979 0702
louvn@odense.dk

["Odense i Job" – Følg os her](#)

Odense Kommune
Ledelsessekretariatet, Staben
Beskæftigelses- og Socialforvaltningen

Skulkenborg 1
5000 Odense C
www.odense.dk

Til: uim@uim.dk (UIM Hovedpostkasse), hsl@uim.dk (Henriette Sundgaard Land), cakr@uim.dk (Caroline Krogh)
Fra: Trine Otto Hansen (trih@humanrights.dk)
Titel: Høringssvar over udkast til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love
Sendt: 18-01-2019 16:46:45
Bilag: Høringssvar over udkast til lov om ændring af udlændingelove...pdf;

Til Udlændinge- og Integrationsministeriet

Se venligst vedhæftede brev.

Med venlig hilsen

Trine Otto Hansen



TRINE OTTO HANSEN
Juridisk fuldmægtig

TELEFON 3269 8888 | DIREKTE +45 9132 5659

MONITORERING
WILDERS PLADS 8K | 1403 KØBENHAVN K

TRIH@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK | HUMANRIGHTS.DK

[TILMELD DIG VORES DANSKE NYHEDSBREV](#). 10 gange årligt giver vi dig nyt om instituttets viden og aktiviteter.
[SUBSCRIBE TO OUR ENGLISH NEWSLETTER](#). 10 times a year we brief you on new human rights knowledge and our activities.



Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Danmark
E-mail: uim@uim.dk, hsl@uim.dk og cakr@uim.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON + 4532698888
MOBIL + 4541238861
JCH@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 19/00001-2

HØRINGSSVAR OVER UDKAST TIL LOV OM ÆNDRING AF UDLÆNDINGELOVEN, INTEGRATIONSLOVEN, REPATRIERINGSLOVEN OG FORSKELLIGE ANDRE LOVE

18. JANUAR 2019

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail 21. december 2018 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til høring over udkast til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love (videre adgang til inddragelse af opholdstilladelser for flygtninge, loft over antallet af familiesammenføringer, skærpet straf for overtrædelse af indrejseforbud og overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt,-ydelsesnedsættelse for forsørgere mv.) med frist fredag den 18. januar 2019.

Et lovforslag (L 140) med samme titel som udkastet, er allerede blevet fremsat for Folketinget onsdag den 15. januar 2019, som forventes at blive førstebehandlet torsdag den 24. januar 2019.¹

Instituttet tager i nærværende høringssvar udgangspunkt i udkastet sendt den 21. december 2018.

Lovudkastet er en opfølgning på finansloven for 2019 indgået den 30. november 2018 mellem regeringen og Dansk Folkeparti.

Instituttets bemærkninger vedrører navnlig det såkaldte paradigmeskifte (udlændingelovens § 19a), loftet over familiesammenføringssager (udlændingelovens §37 l), oprettelsen af Udrejsecenter Lindholm og visse skærpedelser i udlændingeloven samt nedsættelse af integrationsydelsen (integrationslovens § 22, stk. 2).

Instituttet vil indledningsvis sammenfatte sine bemærkninger til lovudkastet, hvorefter de nærmere bemærkninger følger.

¹ Se: <https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/l140/index.htm>

1. SAMMENFATNING

1.1. PARADIGMESKIFTET

Med lovudkastet indføres en ny inddragelsesbestemmelse i § 19 a, hvorefter myndighederne i forbindelse med afgørelse om inddragelse eller nægtelse af forlængelse skal "gå til grænsen af Danmarks internationale forpligtelser".

Instituttet bemærker, at der på området for inddragelse mv. af opholdstilladelser er særdeles begrænset praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Derfor er det forbundet med usikkerhed at vurdere, hvor stort det juridiske råderum er for myndighederne.

Lovudkastet indebærer, at udlændingemyndighederne skal sætte standarden for sin praksis uden en rettesnor fra lovgiver om, med hvilken vægt etablerede kriterier kan indgå i inddragelsesafgørelsen, og samtidig udgøre en så indgribende afgørelse, som overhovedet muligt, inden for rammerne af menneskeretten.

Derfor anbefaler Institut for Menneskerettigheder, at Udlændinge- og Integrationsministeriet:

- Styrker retssikkerheden ved at tydeliggøre, hvilken praksis myndigheder og domstole forventes at følge, når de skal træffe afgørelser efter menneskeretten, herunder hvorledes den nye inddragelsesstandard afviger fra udlændingelovens eksisterende standard.

1.2. LOFT OVER FAMILIESAMMENFØRINGSSAGER

Ministeriet foreslår, at der indføres en ny bestemmelse i udlændingeloven, § 37 l, som indebærer, at udlændinge – og integrationsministeren i ekstraordinære tilfælde, medmindre det strider mod Danmarks internationale forpligtelser, skal fastsætte et månedligt loft over familiesammenføringer for henholdsvis konventionsflygtninge, flygtninge med beskyttelsesstatus, udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus og kvoteflygtninge.

Der er tale om et loft begrundet i ressourcehensyn, som anvendes i ekstraordinære tilfælde, hvor retten til familiesammenføring i de tilfælde, hvor det skønnes rimeligt, kan udskydes med 3 – 4 måneder.

Loftet gælder imidlertid ikke undtagelsesvist, da der vil være tilfælde, hvor det ikke vil være rimeligt at udskyde retten til familiesammenføring, og hvor ansøgeren derfor undtages fra loftet. Som eksempel nævnes tilfælde, hvor barnets tarv skal efterleves og tilfælde, hvor f.eks. en ægtefælle med handicap søger om familiesammenføring.

Instituttet har ikke bemærkninger til det foreslåede loft.

Ifølge lovudkastet anses Udlændingestyrelsens vurdering af, om en ansøger er omfattet af loftet, ikke som en forvaltningsretlig afgørelse. Dette indebærer, at de forvaltningsretlige regler om begrundelse, partshøring og klageadgang ikke finder anvendelse.

Instituttet bemærker imidlertid, at en beslutning om ikke at gøre undtagelse, må anses som en forvaltningsretlig afgørelse, som kan have betydning for familier, der som følge af afgørelsen først sammenføres op til 3-4 måneder senere.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet revurderer spørgsmålet om, hvorvidt en beslutning om ikke at gøre undtagelse er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand.

1.3. NEDSÆTTELSE AF INTEGRATIONSYDELSEN OG ÆNDRING AF REGLER OM BOLIGPLACERING

Det foreslås i lovudkastet, at integrationsydelsen nedsættes for enlige forsørgere samt for samboende og gifte. Nedsættelsen af ydelsen skal gælde, når der er optjent ret til halve børne- og ungeydelse, dvs. efter 36 måneders ophold.

I oktober 2018 udgav Institut for Menneskerettigheder en undersøgelse af familier på integrationsydelse.² Instituttet konkluderer i sin undersøgelse, at det må antages, at der i Danmark lever personer på integrationsydelse, der ikke kan ernære sig og sine, og som ikke modtager den offentlige hjælp, der er nødvendig for uden yderligere privat hjælp at kunne leve på et eksistensminimum i overensstemmelse med grundlovens § 75, stk. 2.

Det er instituttets vurdering, at udkastet vil kunne føre til, at en større gruppe af personer vil være udsat for at komme i samme situation.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet redegør for, hvor personer på

² Familier på integrationsydelse – En analyse af økonomi, afsavn og social eksklusion i et menneskeretligt perspektiv, 2018, Lisbeth Garly Andersen m.fl.

https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/li/gebehandling_2018/integrationsydelse_web-ny_19.12.pdf

integrationsydelse skal søge økonomisk støtte, hvis ikke de kan ernære sig og sine.

Det foreslås endvidere, at kommunerne fremover alene har pligt til at anvise et midlertidigt opholdssted til flygtninge omfattet af integrationslovens regler om boligplacering. Kommunerne vil således ikke længere have en særlig forpligtelse efter integrationsloven til at anvise en permanent bolig. Det vil som udgangspunkt være op til de pågældende selv at skaffe sig en bolig. Instituttets ovennævnte undersøgelse viser, at familiernes økonomiske situation medfører problematikker i forhold til familiernes boligforhold.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet tydeliggør, at de midlertidige boliger skal være af en ordentlig standard.

1.4. ETABLERING AF UDREJSECENTER LINDHOLM MV.

Lovudkastet lægger op til, at fremmedkrigere og udlændinge, der er udvist i medfør af § 25 i udlændingeloven, fremover skal pålægges opholdspligt mv. på et udrejsecenter, og at afviste asylansøgere, som begår kriminalitet mv. på eller i nærheden af et indkvarteringssted, fremover skal pålægges opholdspligt på et udrejsecenter.

Det foreslås endvidere i lovudkastet, at disse to grupper udlændinge – sammen med udlændinge på tålt ophold og udviste kriminelle udlændinge – skal overføres til Udrejsecenter Lindholm, når det er færdigetableret i 2021.

Overflytningen af disse fire grupper udlændinge til Udrejsecenter Lindholm rejser menneskeretlige spørgsmål, som det efter instituttets opfattelse er vigtigt, at Folketinget får lejlighed til at drøfte og forholde sig til. Det drejer sig bl.a. om retten til frihed i artikel 5 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention; retten til respekt for privatliv i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention; og retten til ikke at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling i artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler:

- At Udlændinge- og Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen ved den konkrete udmøntning og tilrettelæggelse af frihedsbegrænsning, forhold og vilkår for den enkelte udlænding på Udrejsecenter Lindholm løbende er opmærksom på og sikrer, at der er ikke er tale om uproportionale indgreb i den personlige frihed eller en frihedsberøvelse i strid med artikel 5 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

- At det præciseres at Udlændinge- og Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen løbende skal overvåge og sikre, at udlændige på tålt ophold med opholds-, og underretnings- og meldepligt, herunder på Udrejsecenter Lindholm, ikke udsættes for nedværdigende behandling i strid med artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.
- At der ved proportionalitetsvurderingen under retten til respekt for privatliv skal lægges særlig vægt på, om forholdene og vilkårene på udrejsecentret muliggør, at de berørte udlændige kan etablere og udvikle personlige relationer til andre mennesker og til omverdenen.
- At Udlændingestyrelsen efter fire års opholdspligt halvårligt skal vurdere, om fortsat opholdspligt vil være et uproportionalt indgreb i retten til privatliv beskyttet i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

2. INDDRAGELSE ELLER NÆGTELSE AF FORLÆNGELSE AF OPHOLDSTILLADELSE PÅ BAGGRUND AF ASYL

2.1. BAGGRUND FOR LOVUDKASTET

Finanslovsaftalen beskriver det såkaldte paradigmeskifte, som indebærer, at asylansøgere og flygtninge, der er blevet meddelt opholdstilladelse skal have en klar forståelse af, at tilladelsen gives med henblik på midlertidigt ophold. Aftalen fordrer, at en flygtning, som ikke har behov for beskyttelse i Danmark, skal vende tilbage til sit hjemland:

”Der må ikke være den mindste tvivl hverken hos myndighederne eller hos flygtningene eller de familiesammenførte til flygtninge om, at de skal rejse hjem, når det er muligt – uanset om det sker ad frivillighedens vej eller med tvang [...] [O]pholdstilladelse til en nyankommen flygtning skal ikke udstedes uden bagkant – som flygtning er man på midlertidigt ophold i Danmark– det afspejler den nye politik, det såkaldte paradigmeskifte” (s. 27).

Instituttet bemærker, at paradigmeskiftet reelt blev indført med vedtagelsen af § 7, stk. 3, i 2015.³ Bestemmelsen medfører, at asylansøgere, som er flygtet fra de generelle forhold i hjemlandet, bliver meddelt asyl med henblik på midlertidigt ophold. Det er således tydeliggjort i gældende ret, at formålet med opholdstilladelsen er tidsbegrænset. Finanslovsaftalen fra 2019 udbygger paradigmeskiftet fra 2015.

³ <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201412L00072>

2.2. LOVUDKASTETS INDHOLD

Med lovudkastet indføres en ny inddragelsesbestemmelse i § 19 a, hvorefter myndighederne skal træffe afgørelse om inddragelse eller nægtelse af forlængelse, medmindre det strider mod Danmarks internationale forpligtelser.

Det følger af bemærkningerne (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.2), at myndighederne – i modsætning til i dag – skal ”gå til grænsen af Danmarks internationale forpligtelser”, når der skal træffes afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse. Lovudkastet indebærer med andre ord en ny inddragelsesstandard for udlændingemyndighederne.

Ministeriet foreslår i udkastet, at udlændingelovens § 26, stk. 1, ikke længere skal finde anvendelse for personer, som er blevet meddelt opholdstilladelse på baggrund af udlændingelovens § 7, stk. 1 samt § 7, stk. 2 (konventionsflygtninge og flygtninge med beskyttelsesbehov). Bestemmelsen gælder i dag ikke for ophold efter § 7, stk. 3.

Udlændingelovens § 26, stk. 1, jf. § 19, stk. 7, opstiller en række obligatoriske kriterier for udlændingemyndighedernes vurdering af, om det er særligt belastende for udlændingen, at opholdstilladelsen inddrages.

Det fremhæves i bemærkningerne, at der i dag ikke er nogen ”lovgivningsmæssig forudsætning” om, at myndighedernes praksis skal gå til grænsen af EMD’s praksis (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.3.2). Det betyder, at de hensyn, som i dag er opregnet i § 26, kan føre til, at myndighederne ikke inddrager (eller nægter at forlænge) en opholdstilladelse, selv om dette rent faktisk ville være muligt efter menneskeretten.

Mere konkret skaber lovudkastet en forpligtelse for udlændingemyndighederne til løbende at overvåge praksis fra navnlig EMD for derefter at tilpasse sin inddragelsespraksis således, at den går til den til enhver en tid gældende grænse for menneskerettighederne (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.3.2).

På et praktisk plan forventes udlændingemyndighederne ”at følge, udarbejde og løbende opdatere et dynamisk notat over relevant praksis til brug for behandling af sager om inddragelse efter udlændingelovens § 19 a” (de særlige bemærkninger til § 1, nr. 6).

Ændringen vil desuden have betydning for familiesammenførte personer til flygtninge (§ 9, stk. 1 samt § 9c, stk. 1), idet en familiesammenført person i dette tilfælde afleder ret af den flygtning, hvis opholdstilladelse potentielt bliver inddraget, i de tilfælde, hvor forholdene i hjemlandet eksempelvis har ændret sig.

2.3. MENNESKERETTEN

2.3.1. FN's Flygtningekonvention

FN's Flygtningekonventionen og tilhørende protokol, definerer flygtninges rettigheder nærmere.

Flygtningekonventionen angiver, at en anerkendt flygtning ikke må tvangsudsendes til et land, hvor denne risikerer forfølgelse efter konventionens artikel 33 (non-refoulement-princippet).

Den stat, som meddeler opholdstilladelse til en flygtning, er derfor kun forpligtet til at lade den anerkendte flygtning opholde sig i landet, så længe vedkommende har brug for beskyttelse, og derfor ikke er omfattet af en af ophørsbestemmelserne efter Flygtningekonventionens artikel 1 C (6).

2.3.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Inddragelse af en udlændings opholdstilladelse kan efter omstændighederne føre til et indgreb i retten til respekt for privatliv og familieliv, som blandt andet er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8. Et indgreb i retten til privatliv og familieliv kan være berettiget, hvis det sker med udtrykkelig hjemmel, forfølger legitime formål og er proportionalt.

EMRK artikel 8 pålægger ikke staterne en generel pligt til at meddele opholdstilladelse for at opfylde ansøgenes ønske om at udøve deres familieliv på statens territorium,⁴ ligesom udlændinge som udgangspunkt heller ikke har krav på en bestemt type opholdstilladelse (f.eks. en tidsubegrænset opholdstilladelse).⁵

Det følger af EMD's praksis, at i spørgsmålet om inddragelse af opholdstilladelse vis-a-vis artikel 8 vil Domstolen foretage en vurdering blandt andet efter de kriterier, som Domstolen har udviklet om begrebet "settled migrant".⁶

Begrebet er ikke nærmere defineret af Domstolen, men det dækker over den situation, hvor: *"it must be accepted that the totality of social ties between settled migrants and the community in which they are living constitute part of the concept of "private life" within the meaning of Article 8."*⁷

Begrebet "settled migrant" kan føre til forskelligartet praksis i de kontraherende stater, som f.eks. da den norske Højesteret den 8.

⁴ Jf. *Jeunesse mod Nederlandene*, 3. oktober 2014, pr. 100-101 og 107.

⁵ Jf. *Sisojeva and others v. Latvia*, (Grand Chamber), 15. januar 2007, pr. 91 og 94.

⁶ Se navnlig *Jeunesse v. Nederlandene*, 3. oktober 2014, pr. 104 (Grand Chamber), *Üner v. Nederlandene* (Grand Chamber), 18. oktober 2006, pr. 59-60 og *Maslov v. Austria* (Grand Chamber), 23. juni 2008, pr.63

⁷ Jf. *Üner v. Netherlands*, 18. oktober 2006, præmis 59.

november 2018⁸ tog stilling til begrebet. Den norske Højesteret konkluderede, at en "settled migrant" i udgangspunktet bør afgrænses til en udlænding med permanent opholdstilladelse, mens en udlænding med midlertidig opholdstilladelse ikke kan anses for at være "settled".

Det er uafklaret, om EMD ville nå frem til et andet resultat, hvis spørgsmålet blev indbragt for Domstolen.

Uden for "settled migrant" begrebet er beskyttelsen efter artikel 8 snævrere.⁹

Ministeriet henviser i lovudkastet (afsnit 2.1.1) til EMD's praksis om udsendelse af udlændinge, som lovligt har opholdt sig i en medlemsstat.¹⁰ Herudover anfører ministeriet, at Domstolens praksis fra udvisningsområdet i et vist omfang kan anvendes til at vurdere, hvornår inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse skal undlades som følge af, at det ville være i strid med artikel 8.

Ministeriet henviser i den forbindelse til EMD's dom i *Maslov v. Østrig*, som netop vedrører settled migrant-begrebet.

2.4. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

2.4.1. Den nye inddragelsesstandard ("til grænsen")

Instituttet bemærker, at der - i lyset af den sparsomme praksis fra EMD på området - er et usikkert juridisk råderum for myndighederne til at træffe beslutninger, som ikke strider mod - men går til grænsen af - menneskerettighederne.

Selv på områder, hvor der er veletableret praksis fra EMD er det en kompleks vurdering at finde grænsen for rettighedsbeskyttelsen, fordi de konkrete afgørelser fra EMD altid giver anledning til en vis fortolkning. Denne usikkerhed føjer sig til den procesrisiko, som fremhæves i lovudkastet.

I betænkning 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet adresserede udvalget blandt andet spørgsmålet om overholdelsen af internationale forpligtelser i lovbestemmelser, der fordrer, at myndighederne skal foretage et skøn og som derfor indebærer en risiko for, at der i det enkelte tilfælde kan vise sig at være en konflikt med de menneskeretlige forpligtelser.

Udvalget anførte i den forbindelse:

⁸ Højesteretsdom fra Norge af den 8. november 2018 – Dom; HR-2018-2133-A

⁹ Jf. *Jeunesse mod Nederlandene*, (3. oktober 2014), pr. 105

¹⁰ Jf. *Slivenko v. Latvia* (9. oktober 2003), *Shevanova v. Latvia* (15. juni 2006), *Sisojeva and Others v. Latvia* (15. januar 2007)

”Efter udvalgets opfattelse er det i disse situationer ønskeligt, at bemærkningerne i de enkelte lovforslag, i det omfang det er muligt, giver en passende vejledning med hensyn til indholdet og omfanget af de internationale forpligtelser, der skal respekteres i forbindelse med forvaltningen af reglerne. Herved opfylder regeringen og Folketinget også bedre deres rolle med hensyn til at sikre, at dansk lovgivning til stadighed er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser”. (s. 104)

Vejledningspligten har – efter instituttets vurdering – større betydning i tilfælde, hvor EMD’s praksis er så beskeden, som tilfældet er på dette område.

Lovudkastet indebærer, at udlændingemyndighederne skal sætte standarden for sin praksis uden en rettesnor fra lovgiver om, med hvilken vægt etablerede kriterier kan indgå i inddragelsesafgørelsen og samtidig udgøre en så indgribende afgørelse, som overhovedet muligt inden for rammerne af menneskeretten.

I betænkning 1546/2014 anførte udvalget, at danske domstole generelt udviser og bør udvise tilbageholdenhed, hvis rækkevidden af en konventionsforpligtelse er uklar og tilføjede:

”Dette gælder navnlig, hvis en afgørelse om konventionsstridighed kan få vidtrækkende retlige eller praktiske konsekvenser, således at spørgsmålet efter dansk retstradition bør afgøres af lovgiver frem for af domstolene [...]” (s. 105).

Rollefordelingen mellem lovgiver på den ene side og myndighederne og domstolene på den anden side, har været og er fortsat en grundlæggende forudsætning for myndighederne og domstolenes fortolkning og anvendelse af konventionsforpligtelserne.¹¹

Den foreslåede § 19 a indeholder i sin ordlyd den velkendte standard: ”i strid med internationale forpligtelser,” men den fordrer en praksis, der går til grænsen.

Udlændingeloven opererer efter gældende ret med en vis variation i beskrivelsen af de standarder, som myndighederne skal iagttage internationale forpligtelser efter. Der anvendes således formuleringer som ”hvis Danmarks internationale forpligtelser kan tilsige det”,¹²

¹¹ Se betænkning 1546/2014 s. 40 samt de almindelige bemærkninger til lov om inkorporering af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, L 230 af 19. februar 1992, Folketingstidende 1991-1992, Tillæg A, sp. 5421, afsnit 4.1

¹² Se således udlændingelovens med variationer af denne ordlyd §§ 9, stk. 25, 9a, stk. 5, 9 c, stk. 6, 9 h, stk. 1, 9 i, stk. 3, 9 j, stk. 2, 9 k, stk. 2, 9 l, stk. 2, 9 m, stk. 2, 9 n, stk. 2, 9 p, stk. 2, 9 q, stk. 9 og 11 – 12 og 10, stk. 17.

”medmindre det er i strid med Danmarks internationale forpligtelser”,¹³ og ”medmindre det med sikkerhed er i strid med Danmarks internationale forpligtelser”.¹⁴

Til sammenligning er der i lovudkastets § 37 I om familiesammenføringsloftet to forskellige standarder; den ene for overhovedet at aktivere et loft (”med sikkerhed i strid med”) og den anden for at undtage fra loftet (”hvis det følger af Danmarks internationale forpligtelser”).

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet med henblik på at styrke retssikkerheden tydeliggør, hvilken praksis myndigheder og domstole forventes at følge, når de skal træffe afgørelser efter menneskeretten, herunder hvorledes den nye inddragelsesstandard afviger fra udlændingelovens eksisterende standard.

3. LOFT FOR FAMILIESAMMENFØRINGSSAGER

3.1.1. Familiesammenføringsloftet

Ministeriet foreslår, at der indføres en ny bestemmelse i udlændingelovens § 37 I, som indebærer, at udlændinge- og integrationsministeren i ekstraordinære tilfælde, medmindre det strider mod Danmarks internationale forpligtelser, skal fastsætte et månedligt loft over familiesammenføringer for henholdsvis konventionsflygtninge, flygtninge med beskyttelsesstatus, udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus og kvoteflygtninge.

Loftet indebærer, at det bliver muligt at udskyde retten til familiesammenføring. Spørgsmålet om, hvorvidt retten til familiesammenføring udskydes, afhænger af forholdene i de konkrete sager, idet det ud fra ordlyden i lovteksten er beskrevet, at familiemedlemmer kan blive meddelt opholdstilladelse uanset fastsættelsen af loftet, ”hvis dette følger af Danmarks internationale bestemmelser”, jf. § 37, 2. pkt.

Dette betyder, at familiemedlemmer kan blive undtaget af udskydelsen, såfremt særlige tilfælde gør sig gældende for familien (se de almindelige bemærkninger afsnit 7.3.1.4.). Muligheden for at udskyde retten til familiesammenføring foreligger, når der er et særligt behov, navnlig i de tilfælde, hvor ”kapaciteten hos udlændingemyndighederne og absorptionsevnen i kommunerne er under meget stort pres eller helt brugt op”, jf. afsnit 7.1 Der er således tale om et ressourcehensyn, som anvendes i ekstraordinære tilfælde, hvor retten til familie sammen-

¹³ Udlændingelovens §§ 21 b, stk. 1, 32, stk. 5 og 12 med variationer af ordlyden

¹⁴ Udlændingelovens §§ 24 b, stk. 1, 26, stk. 2, 32, stk. 5 med variationer af ordlyden

føring, i de tilfælde, hvor det skønnes rimeligt, kan udskydes med 3 – 4 måneder.

Udskydelse af retten til familiesammenføring for familiemedlemmer til flygtninge er et indgreb i retten til respekt for privatliv og familieliv, som blandt andet er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i tre sager¹⁵ taget stilling til spørgsmålet om, hvor længe det er rimeligt at vente på, at myndighederne træffer afgørelse om familiesammenføring.

I alle tre sager konkluderede Domstolen, at der var tale om et ulovligt indgreb i EMRK artikel 8, da den kontraherende stat var henholdsvis 3 – 5 år om at behandle anmodningerne om familiesammenføring. Årsagen til den lange sagsbehandlingstid var, at myndighederne i to af tilfældene var i tvivl om ægtheden af de indgivne dokumenter til brug for ansøgningen om familiesammenføring. Myndighederne gav således afslag, indtil ansøgerne gik til EMD, og fik dokumenteret ægtheden af papirerne. I det sidste af de tre tilfælde (*Mugenzi v. France*) gav myndighederne afslag på familiesammenføring, idet myndighederne efter to år vurderede, at der ikke kunne tildeles visum til ansøgerne, hvilket var en forudsætning for familiesammenføring. Herefter gik der yderligere tre år, hvor ankenævn fortsat gav afslag, trods ansøgerne burde være blevet meddelt familiesammenføring efter Domstolens vurdering.

Domstolen vurderede på baggrund af ovenstående, at statens behandling af familiesammenføringssagerne var i strid med EMRK artikel 8.

Domstolen konkluderede samtidig i de tre sager, at det er staternes ansvar at tage konkret stillingtagen til alle individuelle ansøgninger om familiesammenføring, og at staterne skal behandle ansøgningerne ud fra hensynet om fleksibilitet, hurtighed og effektivitet.

Instituttet har på denne baggrund ikke bemærkninger til det foreslåede loft.

3.1.2. Afgørelsesbegrebet

Ministeriet anfører i lovudkastet, at der er tilfælde, hvor det ikke vil være rimeligt at udskyde retten til familiesammenføring, og hvor ansøgeren derfor er undtaget fra loftet. Som eksempel nævnes tilfælde, hvor barnets tarv skal efterleves og tilfælde, hvor f.eks. en ægtefælle med handicap søger om familiesammenføring.

¹⁵ Jf. *Mugenzi v. France* (10. juli 2014), *Tanda-Muzinga v. France* (10. juli 2014) og *Senigo Longue and Others v. France* (10. juli 2014)

I lovudkastet anføres det, at Udlændingestyrelsens vurdering af, om en borger er omfattet af loftet, ikke er en afgørelse, med derimod en tilkendegivelse, jf. § 37 l, 4. pkt.

Dette indebærer, at de forvaltningsretlige regler om begrundelse, partshøring og klageadgang ikke finder anvendelse.

Instituttet bemærker imidlertid, at en beslutning om ikke at gøre undtagelse, må anses som en afgørelse om at udskyde familiesammenføringen. Det kan have konkret betydning for familier, der som følge af afgørelsen først sammenføres op til 3-4 måneder senere.

I den forbindelse bemærkes, at retspraksis om afgørelsesbegrebet i forvaltningsretten inddrager væsentligheds- og behovsbetragtninger i forhold til, hvor indgribende beslutningen er for borgeren.¹⁶

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund, at Udlændinge- og Integrationsministeriet revurderer spørgsmålet om, hvorvidt en beslutning om ikke at gøre undtagelse er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand.

4. NEDSÆTTELSE AF INTEGRATIONSYDELSEN MV.

4.1. NEDSÆTTELSE AF SATSEN FOR INTEGRATIONSYDELSEN OG JUSTERING AF KONTANTHJÆLPSLOFTET FOR MODTAGERE AF INTEGRATIONSYDELSE

Det fremgår af lovudkastets afsnit 6.2, at det foreslås, at navnet på integrationsydelsen ændres til selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse. Formålet er at markere, at rammerne for opholdet i Danmark for nytilkomne flygtninge mv., der indgår i et selvforsørgelses- eller hjemrejseprogram, adskiller sig fra øvrige ydelsesmodtagere.

Det fremgår endvidere af I lovudkastet, at selvforsørgelses- og hjemrejseydelse og overgangsydelse til forsørgere nedsættes, således at satsen for enlige forsørgere nedsættes med 2.000 kr. pr. måned og for samboende og gifte med 1.000 kr. pr. person pr. måned. Nedsættelsen af ydelsen skal gælde, når der er optjent ret til halve børne- og ungeydelse, dvs. efter 36 måneders ophold.

Der foreslås samtidig i udkastet afsnit 6.3 en nedsættelse af kontanthjælpslofterne for forsørgere, der modtager integrationsydelse, og for ægtefæller, der ikke opfylder 225-timersreglen, og hvor en eller begge ægtefæller er berettiget til integrationsydelse. Dette sker for at

¹⁶ Fenger, Niels: "Forvaltningsret", Jurist- og økonomiforbundets forlag 2018, s. 77 - 78

sikre, at nedsættelse af integrationsydelsen ikke neutraliseres af øget boligstøtte og særlig støtte.

4.1.1. GRUNDLOVSSIKRET RET TIL OFFENTLIG HJÆLP

Som det fremgår af lovudkastet følger det af grundlovens § 75, stk. 2, at den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige.

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.

I den seneste af de to domme fra 2012 tog Højesteret stilling til, om den dagældende introduktionsydelse/starthjælp overholdt grundlovens eksistensminimum.

Højesteret anførte i sin begrundelse vedrørende spørgsmålet om grundlovens eksistensminimum bl.a.:

”Efter størrelsen af den introduktionsydelse/starthjælp og de andre ydelser, som han og hans ægtefælle modtog fra det offentlige, tiltræder Højesteret, at der ikke er grundlag for at fastslå, at A ikke modtog hjælp fra det offentlige i overensstemmelse med grundlovens § 75, stk. 2.”

Højesteret lagde således vægt på de samlede ydelser, som familien modtog.

Familien modtog ud over introduktionsydelse/starthjælp væsentlige ydelser fra staten, herunder boligstøtte, enkelttydelser samt børne- og ungedydelse. Det er meget begrænset, hvad den konkrete sag siger om grundlovens minimumsniveau, dels fordi familiens ydelser fra det offentlige lå på et pænt niveau, dels fordi den konkrete families samlede økonomi ikke bar præg af at lide nød (blandt andet var der økonomisk overskud til at sende penge til et familiemedlem i Afghanistan).

Højesteret har ikke siden sagen fra 2012 haft mulighed for nærmere at præcisere, hvor grænsen for grundlovens eksistensminimum går, ligesom der ikke foreligger nærmere fortolkningsbidrag i den statsretlige litteratur eller i lovgivningspraksis.

Udlændinge- og Integrationsministeriet henviser i bemærkningerne til lovudkastet til Højesterets dom i ovennævnte sag og anfører, at starthjælpen, der blev ophævet i 2011, i vidt omfang svarer til den integrationsydelse, der blev indført i 2015. Efter instituttets opfattelse er der imidlertid en række forskelle herpå:

Selve grundydelsen for personer på integrationsydelsen ligger for nogle familiekonstellationer under starthjælpen (enlige uden børn og samlevende/gift med to børn) og over starthjælpen for andre familiekonstellationer (enlige med et eller to børn samt samlevende/gift med ingen eller et barn). Derimod ligger kontanthjælpsloftet for personer på integrationsydelse væsentligt under kontanthjælpsloftet for personer på den dagældende starthjælp for alle familiekonstellationer.

Derudover er der en række forskelle på de ydelser ud over grundydelsen (starthjælp og integrationsydelse), som familier på henholdsvis starthjælp og integrationsydelse har mulighed for at modtage. For det første er personer på integrationsydelse omfattet af optjeningsprincippet for børne- og ungeydelse samt børnetilskud. Optjeningsprincippet blev indført med virkning fra 2011 og var således heller ikke gældende for modtagere af starthjælpen i den periode, som Højesteretssagen angik. Familien i sagen modtog mellem ca. 30.000 og 40.000 kr. årligt i børne- og ungeydelse, mens en nytilkommen flygtningefamilie i dag slet ikke har ret til børne- og ungeydelse eller børnetilskud og først modtager fuld børne- og ungeydelse eller børnetilskud efter seks års ophold. Der må derfor antages at være en væsentlig forskel på de ydelser, børnefamilier på integrationsydelse modtager i dag i forhold til modtagere af den dagældende starthjælp.

Hertil kommer, at den dagældende starthjælp blev forhøjet med antallet af børn, mens integrationsydelsen er den samme, uanset om du har et eller flere børn.

Endvidere kan man se på niveauet for enkeltudgifter. I Højesteretssagen modtog familien væsentlige tilskud til enkeltudgifter, og disse ydelser kan således have stor betydning for familiernes samlede økonomi. Med nærværende lovudkast er det foreslået, at fjerne statsrefusion for tilskud til hjælp i særlige tilfælde efter integrationsydelsen, herunder tilskud til enkeltudgifter.

Samlet set må mange familier på integrationsydelse antages at modtage offentlig hjælp på et niveau, der ofte er lavere end den tidligere starthjælp – alt afhængig af den enkelte families eller persons nærmere omstændigheder.

Det fremgår af Institut for Menneskerettigheders undersøgelse af familier på integrationsydelse udgivet i oktober 2018, at integrationsydelsen ligger på et så lavt niveau, at det er meget vanskeligt for mange af modtagerne af integrationsydelse at få den daglige økonomi til at hænge sammen. Det gælder helt åbenbart set i

forhold til en almindelig levestandard i Danmark, men det gælder også i forhold til et minimumsbudget.¹⁷

På den baggrund antager instituttets i sin undersøgelse, at der i Danmark lever personer på integrationsydelse, der ikke kan ernære sig og sine, og som ikke modtager den offentlige hjælp, der er nødvendig for uden yderligere privat hjælp at kunne leve på et eksistensminimum.

Med den foreslåede nedsættelse af integrationsydelsen for forsørgere vil en større gruppe af personer modtage en lavere ydelse i længere tid. Hertil kommer, at kommunerne med forslaget om bortfald af statsrefusion for udgifter til hjælp i særlige tilfælde efter integrationsloven, formentlig vil være mere tilbageholdende med at yde tilskud til enkeltudgifter og medicin, jf. neden for i afsnit 4.3.

Det er instituttets vurdering, at det vil føre til, at flere personer end hidtil ikke vil kunne forsørge sig og sine, og at flere ikke vil modtage den offentlige hjælp, der er nødvendig for at kunne leve på et eksistensminimum i overensstemmelse med grundlovens § 75, stk. 2.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet redegør for, hvor personer på integrationsydelse skal søge økonomisk støtte, hvis ikke de kan ernære sig og sine.

4.2. ANVISNING AF MIDLERTIDIGE OPHOLDSSTEDER OG BOLIGER

Det fremgår af lovudkastet (de almindelige bemærkninger, afsnit 3.5), at kommunerne fremover alene har pligt til at anvise et midlertidigt opholdssted til flygtninge omfattet af integrationslovens regler om boligplacering. Kommunerne vil således ikke længere have en særlig forpligtelse efter integrationsloven til at anvise en permanent bolig. Det vil som udgangspunkt være op til de pågældende selv at skaffe sig en bolig.

Kommunerne vil stadig have mulighed for - men ikke pligt til - at anvise en permanent bolig til de flygtninge, som visiteres til kommunen.

Det sker for at understrege, at rammerne for opholdet i Danmark defineres af den enkeltes opholdsgrundlag, herunder at flygtninges ophold som udgangspunkt er midlertidigt.

¹⁷ Familier på integrationsydelse – En analyse af økonomi, afsavn og social eksklusion i et menneskeretligt perspektiv, 2018, Lisbeth Garly Andersen m.fl., kapitel 4 https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/li_gebehandling_2018/integrationsydelse_web-ny_19.12.pdf

Retten til bolig er omfattet af en række menneskerettighedskonventioner.¹⁸ Den forpligter staterne til at arbejde for at sikre alle en passende bolig.

Staterne er overladt en bred implementeringsfrihed ved vurderingen af, hvilke tiltag der bør tages for at sikre opfyldelsen af økonomiske og sociale rettigheder såsom retten til bolig. De økonomiske og sociale rettigheder skaber som udgangspunkt ikke individuelle rettigheder for borgerne til bestemte ydelser, herunder til en permanent bolig.

I oktober 2018 udgav Institut for Menneskerettigheder en undersøgelse af familier på integrationsydelse.¹⁹ Undersøgelsen viser, at familiernes økonomiske situation medfører problematikker i forhold til familiernes boligforhold. Dette gør sig navnlig gældende i forhold til de midlertidige boliger, som mange familier på integrationsydelse er placeret i og som oftest har en ringe standard og hvor flere familier skal deles om bad og køkken. Dette afføder særskilte problemstillinger som f.eks. manglende privatliv og kritisable støjforhold.

- Institut for menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet fremhæver, at i de tilfælde, hvor nytilkomne flygtninge placeres i midlertidige boliger, skal det sikres, at boligerne er af en ordentlig standard.

4.3. BORTFALD AF STATSREFUSION FOR VISSE AF KOMMUNENS UDGIFTER

Det fremgår af i lovudkastet afsnit 3.8, at bestemmelserne i integrationslovens kapitel 6 om hjælp i særlige tilfælde finder anvendelse de første 5 år efter, at kommunalbestyrelsen har overtaget ansvaret for udlændingen. Det foreslås samtidig, at udlændinge, der er omfattet af integrationslovens kapitel 6, ikke kan modtage hjælp efter kapitel 10 i lov om aktiv socialpolitik. Dog bevares retten til uændret at

¹⁸ FN's Konvention om Sociale, Kulturelle og Økonomiske Rettigheder artikel 11, stk. 1, Flygtningekonventionen artikel 21 og Racediskriminationskonventionen artikel 5(e) (iii).

¹⁹ Familier på integrationsydelse – En analyse af økonomi, afsavn og social eksklusion i et menneskeretligt perspektiv, 2018, Lisbeth Garly Andersen m.fl.

https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/li/gebehandling_2018/integrationsydelse_web-ny_19.12.pdf

modtage hjælp for udlændinge omfattet af integrationslovens kapitel 6 efter §§ 81 a og 82 a i lov om aktiv socialpolitik.

Forslaget skal ses i sammenhæng med den foreslåede ændring af refusionsbestemmelsen i integrationslovens § 45, stk. 2, hvorefter udgifter til hjælp i særlige tilfælde efter integrationslovens kapitel 6 afholdes endeligt af kommunen.

Som det fremgår af lovudkastet ydes hjælp i særlige tilfælde efter integrationslovens kapitel 6 bl.a. til udgifter til sygebehandling.

Retten til sundhed er beskyttet i menneskeretten.²⁰ Det indebærer, at staterne skal træffe foranstaltninger for at opnå den fulde virkeliggørelse af retten til sundhed, herunder for at forebygge, behandle og bekæmpe sygdomme, samt at skabe betingelser for at sikre ethvert menneske lægehjælp samt behandling og pleje under sygdom.

Staterne er, som nævnt, overladt en bred implementeringsfrihed ved vurderingen af, hvilke tiltag der bør tages for at sikre opfyldelsen af økonomiske og sociale rettigheder, såsom retten til sundhed.

Offentlige myndigheder bør dog være særligt opmærksomme på konsekvenserne af afslag på tildeling af tilskud til sygebehandling, medicin mv., herunder om nytilkomne flygtningefamilier på integrationsydelse rammes særlig hårdt, og dermed ikke sikres adgang til sundhed.

Adgang til sundhedsydelser er især relevant i forhold til nytilkomne ikke-vestlige indvandrere, som kan være særligt sårbare, hvad angår sundhedsmæssige forhold. En relativt stor andel af nytilkomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge har alvorlige sundhedsmæssige problemer (Nørredam og Krasnik, 2009).

Af en undersøgelse²¹ af familier på integrationsydelse foretaget af Institut for Menneskerettigheder i 2018 fremgår, at nogle familier er så økonomisk pressede, at de kan blive nødt til at fravælge medicin og behandling, der forudsætter egenbetaling.

Med forslaget om bortfald af statsrefusion for udgifter til hjælp i særlige tilfælde efter integrationslovens kapitel 6, må det antages at kommunerne vil være mere tilbageholdende med at yde tilskud til medicinudgifter.

²⁰ FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder artikel 12, stk. 1, Børnekonventionen artikel 24 og Racediskriminationskonventionen artikel 5(e) (iv).

²¹ Familier på integrationsydelse – En analyse af økonomi, afsavn og social eksklusion i et menneskeretligt perspektiv, 2018, Lisbeth Garly Andersen m.fl., kapitel 6 https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/li/gebehandling_2018/integrationsydelse_web-ny_19.12.pdf

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet redegør for, hvorledes man vil sikre sig, at nytilkomne flygtninge mv. får den sygebehandling og medicin, de har brug for.

5. ETABLERING AF UDREJSECENTER LINDHOLM MV.

Lovudkastet lægger i kapitel 8 op til, at fremmedkrigere og udlændinge, der er udvist i medfør af § 25 i udlændingeloven, fremover skal pålægges opholdspligt mv. på et udrejsecenter (se afsnit 5.1 nedenfor). Kapitel 11 i lovudkastet lægger op til, at afviste asylansøgere, som begår kriminalitet mv. på eller i nærheden af et indkvarteringssted, fremover skal pålægges opholdspligt på et udrejsecenter (se afsnit 5.2 nedenfor).

Det foreslås endvidere i lovudkastet, at disse to grupper udlændinge (som behandles i kapitel 8 og 11 i lovudkastet) – sammen med udlændinge på tålt ophold og udviste kriminelle udlændinge – skal overføres til Udrejsecenter Lindholm, når det er færdigetableret i 2021.

Overflytningen af disse fire grupper udlændinge til Udrejsecenter Lindholm, rejser menneskeretlige spørgsmål, som det efter instituttets opfattelse er vigtigt, at Folketinget får lejlighed til at drøfte og forholde sig til. Det drejer sig bl.a. om retten til frihed i artikel 5 i EMRK (se afsnit 5.3 nedenfor); retten til privatliv i artikel 8 i EMRK (se afsnit 5.4 nedenfor); og retten til ikke at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling i artikel 3 i EMRK (se afsnit 5.5 nedenfor).

5.1. SKÆRPET KONTROLREGIME MV. FOR FREMMEKRIGERE OG UDVISTE UDLÆNDINGE, DER ER TIL FARE FOR STATENS SIKKERHED ELLER DEN OFFENTLIGE ORDEN

Lovudkastet lægger i kapitel 8 op til, at fremmedkrigere, jf. § 21 i udlændingeloven, og udviste udlændinge, der er til fare for statens sikkerhed eller den offentlige orden, jf. § 25 i udlændingeloven, fremover skal pålægges et skærpet kontrolregime i form af opholds-, underretnings- og meldepligt på et udrejsecenter. De skal ligeledes påføres skærpede økonomiske konsekvenser (ophør af udbetaling af kontante ydelser/lommepege).

De pågældende udlændinge sidestilles dermed med udlændinge på tålt ophold og udviste kriminelle udlændinge, der allerede er pålagt et sådant skærpet kontrolregime mv.

Der sker endvidere med lovudkastet en markant skærpelse af strafniveauet, såfremt de nævnte udlændinge ikke overholder de pålagte opholds-, underretnings- og meldepligter.

Instituttet bemærker, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i et tidligere lovudkast,²² sendt i høring den 26. november 2018 med høringsfrist den 4. januar 2019, allerede har pålagt fremmedkrigere skærpet kontrolregime mv. I dette tidligere lovudkast foreslås det, at der i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, indsættes som 3. pkt.:

»Udlændingestyrelsen bestemmer, medmindre særlige grunde taler derimod, at en udlænding, hvis opholdstilladelse er bortfaldet efter § 21 b [fremmedkrigere], skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted for de i stk. 1 og 2 nævnte udlændinge.«

I nærværende lovudkast foreslås stk. 3 i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, affattet således:

»Udlændingestyrelsen bestemmer, medmindre særlige grunde taler derimod, at en udlænding, hvis opholdstilladelse *eller opholdsret* er bortfaldet efter § 21 b [fremmedkrigere], *eller som er udvist i medfør af § 25*, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted for de i stk. 1 og 2 nævnte udlændinge.« (kursiv tilføjet).

Forskellen mellem de to udkast (som fremgår af det kursiverede) indebærer, at det efter nærværende lovudkast ikke kun er fremmedkrigere, der pålægges et skærpet opholdsregime mv., men også udlændinge, der er udvist efter § 25 i udlændingeloven, fordi de anses for at være til fare for statens sikkerhed eller en alvorlig trussel mod den offentlige orden.

Der er ikke i lovbemærkningerne redegjort nærmere for baggrunden for og konsekvenserne af forskellen i de to foreslåede affattelser af bestemmelsen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet nærmere redegør for baggrunden for de forskellige affattelser af pkt. 3 i § 42 a, stk. 8, i de to lovudkast, og de mulige konsekvenser heraf.

²² Jf. UIM, Udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Skærpet kontrol med fremmedkrigere, orienteringspligt for udlændinge på tålt ophold, der ikke er pålagt opholdspligt, adgang uden retskendelse til bopælen under varetægtsfængsling og afsoning med fodlænke på et indkvarteringssted, præcisering af Udlændingestyrelsens kontrolpligt og nyaffattelse af bestemmelserne om opholds-, underretnings- og meldepligt).

I øvrigt henvises til instituttets høringsvar af 3. januar 2019²³ for så vidt angår forslaget om, at fremmedkrigere – og nu også udlændinge, der er udvist efter § 25, fordi de er til fare for den offentlige sikkerhed eller orden – pålægges opholdspligt mv. på et udrejsecenter, hvori instituttet bl.a. anbefaler, at:

- Udlændinge- og Integrationsministeriet præciserer, at der som udgangspunkt skal mindre til, for at opholdspligten på et udrejsecenter bliver et uproportionalt indgreb i retten til privatliv, såfremt den pågældende udlænding ikke er dømt for kriminelle forhold.

5.2. SKÆRPET KONTROLREGIME FOR AFVISTE ASYLANSØGERE, DER HAR BEGÅET KRIMINALITET

Det foreslås i kapitel 11 i lovudkastet, at afviste asylansøger, der har begået kriminalitet på eller omkring et indkvarteringssted, og som ikke samarbejder med politiet omkring udsendelsen, fremover skal pålægges opholds- og meldepligt (men ikke underretningspligt) på Udrejsecenter Lindholm.

Det er nærmere præciseret i lovbemærkningerne, hvad der skal forstås med ”i og omkring et indkvarteringssted” (jf. de særlige bemærkninger til pkt. 14). Herudover er det præciseret, hvilken type kriminalitet der skal være tale om, samt at udlændingen skal have modtaget en endelig dom.

Derimod er det ikke præciseret nærmere i bemærkningerne, hvornår en udlænding kan siges at samarbejde med politiet omkring udsendelsen. I praksis synes der at være betydelig usikkerhed herom, og ofte har den berørte udlænding og politiet forskellige vurderinger af, om der samarbejdes omkring udsendelsen.

Instituttet bemærker, at det har ganske alvorlige konsekvenser for en udlænding, hvis politiet vurderer, at den pågældende ikke samarbejder omkring udsendelsen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det præciseres, hvad der skal til for, at en udlænding anses for ikke at samarbejde med politiet omkring udsendelsen.

²³ Instituttets høringsvar kan ses her: <https://menneskeret.dk/hoeringsvar/skaerpet-kontrol-fremmedkrigere-orienteringspligt-udlaendinge-paa-taalt-ophold-ikke>

5.3. UDREJSECENTER LINDHOLM OG FRIHEDSBERØVELSE

5.3.1. Kan udlændinge frihedsberøves på Udrejsecenter Lindholm?

Det er i strid med artikel 5 i EMRK at frihedsberøve udlændinge, der ikke er en reel udsigt til, at man kan udsendes inden for en rimelig fremtid.

Det fremgår ligeledes af et notat af 17. december 2018 fra Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet til Folketingets Retsudvalg, at det vil være i strid med artikel 5 at frihedsberøve udlændinge på tålt ophold, da der ikke er en reel udsigt til, at de kan udsendes af Danmark. Tilsvarende vil det ikke være muligt at frihedsberøve den gruppe af udviste kriminelle udlændinge, som skal indkvarteres på Lindholm, fordi de "ikke aktuelt kan udsendes pga. manglende samarbejde herom fra dem og/eller deres hjemland".²⁴

De to grupper af udlændinge kan derfor kun pålægges opholdspligt mv. på et udrejsecenter, herunder Udrejsecenter Lindholm, såfremt ordningen ikke har karakter af en frihedsberøvelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderer i lovudkastet om udlændinge med opholdspligt mv. på Udrejsecenter Lindholm vil være frihedsberøvede og anfører s. 139, at:

"Det er ministeriets opfattelse, at de foreslåede kontrolforanstaltninger ikke har – hverken hver for sig eller samlet – en sådan intensitet, at der er tale om frihedsberøvelse efter EMRK artikel 5. Der henvises til UfR.2012.2874H, hvor Højesteret blandt andet fandt, at en udlænding på tålt ophold, der var pålagt opholdspligt og meldepligt hos politiet 3 gange om ugen, ikke kunne anses for at være frihedsberøvet, jf. EMRK artikel 5."

Højesteret tog i den nævnte såkaldte *Karkavandi*-dom fra 2012 (UfR 2012.2874 H) stilling til, om K – der var på tålt ophold med opholds- og meldepligt i Center Sandholm – var frihedsberøvet efter artikel 5, eller om der "alene" var tale om et indgreb i K's bevægelsesfrihed. Ved vurderingen af om et tålt ophold med opholds- og meldepligt er af en så indgribende karakter, at der reelt er tale om en frihedsberøvelse, lægger Højesteret – i overensstemmelse med praksis fra EMD – vægt på fire kriterier: (1) hvor intensiv er frihedsbegrænsningen, herunder om der er reel mulighed for at have kontakt med det omgivende samfund, (2) hvordan er forholdene i centret, (3) hvordan er de øvrige vilkår for

²⁴ Jf. UIM og JM, *Danmarks internationale forpligtelser i forhold til etablering af Udrejsecenter Lindholm*, Retsudvalget 2018-2019 REU Alm. Del – Bilag 128, 17. december 2018, notatet er tilgængeligt her:

<https://www.ft.dk/samling/20181/almdel/REU/bilag/128/1997032.pdf>

en udlænding på tålt ophold og (4) hvor lang tid har frihedsbegrænsningen varet.

Det er værd at fremhæve, at der siden Højesterets dom i *Karkavandi* sagen fra 2012 er sket en mærkbar skærpelse af alle de fire nævnte kriterier.²⁵ Med nærværende lovudkast og overflytningen til Udrejsecenter Lindholm, vil der ske en yderligere skærpelse af forhold og vilkår for de berørte udlændinge.

Højesterets dom fra 2012 i *Karkavandi*-sagen kan således efter instituttets opfattelse ikke uden videre tages til indtægt for, at opholdspligt mv. på Udrejsecenter Lindholm ikke vil kunne blive anset som en frihedsberøvelse i strid med artikel 5 i EMRK.

5.3.2. Praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet drøfter i et notat af 17. december 2018 til Folketingets Retsudvalg mere udførligt om udlændinge på Udrejsecenter Lindholm vil være frihedsberøvede i strid med artikel 5.²⁶

Det konkluderes i notatet under henvisning til EMD's dom fra 1980 i *Guzzardi*-dommen, at de pågældende udlændinge – under forudsætning af, at der er tilstrækkelige muligheder for transport til og fra øen – ikke vil være frihedsberøvede på Udrejsecenter Lindholm. Det anføres i den forbindelse, at:

- *"Der vil være mulighed for færgetransport til og fra øen flere gange dagligt. Endvidere vil beboerne få reel mulighed, herunder økonomisk mulighed, for jævnligt at anvende denne transport væk fra øen.*
- *En betalingsordning for færgen vil skulle suppleres af en dispensations- eller tilskudsordning for beboere, hvis økonomiske midler ikke rækker til jævnlige færgeoverfarter.*
- *Det skal være muligt for beboerne at afvikle deres opholds- og meldepligt inden for rammerne af de daglige færgeafgange. Færgeafgangene skal med andre ord tilrettelægges sådan, at beboere har reel mulighed for at benytte adgangen til at forlade øen, herunder i længere sammenhængende tidsrum (f.eks. fra*

²⁵ Se Folketingets Ombudsmands redegørelse af 29. maj 2018 for en nærmere beskrivelse af forhold og vilkår for udlændinge på tålt ophold på Udrejsecenter Kærshovedgård og udviklingen siden ombudsmandens inspektion af Center Sandholm i 2014. Kan ses her:

https://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle_bsager/2018-18/

²⁶ Jf. UIM og JM, *Danmarks internationale forpligtelser i forhold til etablering af Udrejsecenter Lindholm*, Retsudvalget 2018-2019 REU Alm. Del – Bilag 128, 17. december 2018.

morgen til aften) samtidig med, at de kan overholde deres opholds- og meldepligt.

Beboerne vil som udgangspunkt kunne benytte andre transportmidler end færgen, hvis de har mulighed for det”

I *Guzzardi*-dommen fra 1980 blev G, der var mistænkt for at være tilknyttet den italienske mafia, pålagt ophold på en afsidesliggende ø, hvor han havde adgang til et areal på 2,5 kvadratkilometer. G kunne mellem kl. 22.00 og 7.00 alene forlade sin bopæl, såfremt det måtte anses for nødvendigt og efter forudgående underretning til myndighederne. G havde meldepligt to gange dagligt hos politiet. Han kunne ikke frit færdes på de dele af øen, hvor der boede almindelige borgere, og havde derfor i væsentlighed kun kontakt med øvrige personer underlagt særlig overvågning, som også boede på øen. G's nærmeste familie kunne bo med ham. Han kunne sende og modtage breve, men telefonopkald krævede forudgående underretning til myndighederne. G kunne kun få ledsaget adgang til fastlandet og den nærtliggende hovedø og kun efter forudgående tilladelse.²⁷

EMD fandt, at G ud fra en kumulativ og samlet vurdering af de konkrete forhold måtte anses for frihedsberøvet i strid med artikel 5 i EMRK.²⁸

På baggrund af EMD's senere praksis²⁹ må det lægges til grund, at EMD i *Guzzardi*-dommen særligt lagde vægt på: at G's bevægelsesfrihed var begrænset til et særdeles lille område på øen (2,5 km² svarende til 250 hektar), at han var under næsten permanent overvågning, samt at det næsten havde været umuligt for G at have social kontakt med andre (end ansatte og andre der var pålagt ophold på øen).

I notatet af 17. december 2018 konkluderes det, at udlændinge ikke vil være frihedsberøvet på Udrejsecenter Lindholm. Ministerierne finder, at forholdene på Lindholm adskiller sig fra og er bedre end i *Guzzardi*-dommen fordi "Lindholm ligger tæt på omkringliggende beboede områder og byer, og at beboerne ikke er forpligtet til at være på Lindholm uden for de tidspunkter, hvor de afvikler deres opholds- og meldepligt".

Sammenfattende kan det konstateres, at frihedsbegrænsning, forhold og vilkår på Udrejsecenter Lindholm, i visse henseender forekommer mindre restriktive end i *Guzzardi*-dommen (under forudsætning af at de i notatet skitserede transportmuligheder gennemføres). Udlændingene på Lindholm kan – modsat G i *Guzzardi*-dommen: (1) rejse til fastlandet mellem kl. 7-23 uden samtykke fra myndighederne, (2) benytte telefon uden at oplyse navn og telefonnummer på den der ringes til og, (3) skal

²⁷ Jf. *Guzzardi v. Italy*, 6. november 1980, pr. 93 og 95.

²⁸ Jf. dommens præmis 95 som gengivet i notat af 17. december 2018, s. 2

²⁹ Se EMD's storkammer dom fra 2017 i *De Tommaso*, 23. februar 2017, præmis 83.

kun melde sig én gang – eller mindre – om dagen til politiet (og ikke to gange som G).

I andre henseender forekommer frihedsbegrænsning, forhold og vilkår for udlændinge i Udrejsecenter Lindholm imidlertid mere restriktive end i *Guzzardi*-dommen: (1) G var pålagt ophold i et område på 2,5 km² på den italienske ø svarende til 250 hektar, hvor han frit kunne bevæge sig rundt (modsat Lindholm der er en meget lille ø på kun ca. 7 hektar), (2) G kunne bo sammen med sin ægtefælle og barn samt forældre og en nevø i en lejlighed i det påbudte område på øen, (3) G var ikke påbudt at spise mv. i en kantine, (4) G var ikke pålagt begrænsninger i forhold til at arbejde og tage uddannelse, (5) G havde normal ret til sundhedsbehandling, og (6) G var ikke pålagt opholdspligt mv. på ubestemt tid.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at Kalvehave som færgen fra Lindholm sejler til – og som de berørte udlændinge dermed har mulighed for at komme til – er en lille by med begrænset mulighed for adspredelse og social kontakt for beboerne på Lindholm.

Det kan efter instituttets opfattelse ikke udelukkes, at de frihedsbegrænsninger og forhold og vilkår som udlændinge på tålt ophold er udsat for og navnlig vil blive udsat for på Udrejsecenter Lindholm – kombineret med den tidsmæssige udstrækning af frihedsbegrænsningen – i individuelle tilfælde kan være af så indgribende karakter, at de pågældende udlændinge ud fra en samlet vurdering må anses for frihedsberøvede efter artikel 5 i EMRK.

Sammenfattende er det instituttets opfattelse, at der ikke foreligger direkte sammenlignelig praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og der kan argumenteres både for og imod at der vil være tale om en frihedsberøvelse, afhængigt af hvordan ordningen konkret udmøntes. Spørgsmålet må i sidste ende afgøres af domstolene.

Instituttet anbefaler, at:

- Udlændinge- og Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen ved den konkrete udmøntning og tilrettelæggelse af frihedsbegrænsning, forhold og vilkår for den enkelte udlænding på Udrejsecenter Lindholm løbende er opmærksom på og sikrer, at der ikke er tale om uproportionale indgreb i den personlige frihed eller en frihedsberøvelse i strid med artikel 5 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

5.4. UDREJSECENTER LINDHOLM OG RETTEN TIL PRIVATLIV

Det drøftes i kapitel 16 i lovudkastet, om opholdspligt mv. for udlændinge på et udrejsecenter, herunder Lindholm, er foreneligt med retten til privat- og familieliv i artikel 8 i EMRK.

Det anføres (s. 139), at opholdspligt mv. på et udrejsecenter som udgangspunkt er et indgreb i retten til privatliv. Men indgrebet anses for legitimt og proportionalt, idet der varetager hensyn til den nationale sikkerhed og orden. Det anføres videre, at "da proportionalitetsbetingelsen løbende skal være opfyldt, kan det med tiden blive vanskeligere at begrunde sådanne indgreb, f.eks. hvis det viser sig fortsat at være umuligt at udsende den pågældende".

I Udlændinge- og Integrationsministeriets og Justitsministeriets notat af 17. december 2018 anføres det mere uddybende, at opholdspligt mv. anses for et proportionalt indgreb i retten til privatliv. Der er herved lagt vægt på:

"At vilkårene for indkvartering på Lindholm vil være de samme som på Kærshovedgård (bl.a. i forhold til besøg, tilladelser til overnatninger uden for centeret, at meldepligten afvikles i tilknytning til opholdsstedet mv.), at øen ligger tæt på beboede områder og byer, og at beboerne på Lindholm vil blive sikret adgang til jævnlig transport til og fra Lindholm."

Der ses ikke at være afgørelser fra EMD om, hvorvidt brugen af opholds-, underretnings- og meldepligt for udlændige på tålt ophold og kriminelle udviste er i strid med retten til privatliv.

5.4.1. Tema og kriterier for proportionalitetsvurderingen

Det præciseres hverken i lovbemærkningerne eller i Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriets notat af 17. december 2018, hvilke kriterier der skal indgå i vurderingen af, om indgrebet i retten til privatliv er proportionalt.

Det spørgsmål har Udlændinge- og Integrationsministeriet imidlertid drøftet i det tidligere fremsendte lovforslag om skærpet kontrol med fremmedkrigere med høringsfrist d. 4. januar 2019.

Der henvises til instituttets tidligere fremsendte hørings svar af 3. januar 2019. Nedenfor gentages centrale punkter fra det tidligere hørings svar.

Det anføres s. 69 i bemærkningerne til det tidligere lovforslag at det efter ministeriets opfattelse er de samme hensyn, der indgår i proportionalitets-vurderingen i forhold til retten til bevægelsesfrihed og retten til privatliv:

"Det er på den baggrund ministeriets vurdering, at det i vidt omfang fortsat er de samme kriterier, der skal lægges vægt på ved proportionalitetsvurderingen [i forhold til retten til privatliv og retten til bevægelsesfrihed],

herunder bl.a. *varigheden af indgrebet, den begåede kriminalitet eller udelukkelsesgrunden, om der er konkret risiko for, at udlændingen vil skjule sig for myndighederne, udsigt til udsendelse og familieforhold.*" (kursiv tilføjet).

Instituttet er enig i, at muligheden for at bevæge sig frit rundt utvivlsomt har betydning for, om en udlænding kan udøve sit privatliv efter artikel 8, og at der er et ikke ubetydeligt sammenfald mellem vurderingerne.

Det må imidlertid efter instituttets opfattelse antages, at en række yderligere hensyn vil skulle indgå i proportionalitetsvurderingen i forhold til retten til privatliv, herunder fordi placeringen på ét udrejsecenter i stedet for et andet – f.eks. Lindholm i stedet for Kærshovedgård – konkret kan være begrundet i særlige forhold vedrørende den enkelte person så som hensynet til at forebygge kriminalitet og brud på den offentlige orden og/eller sikkerhed.

Retten til privatliv efter artikel 8 har det primære formål at sikre udvikling af det enkelte individs personlighed i relation til andre mennesker uden udefrakommende indblanding og omfatter bl.a. retten til at etablere og udvikle personlige relationer til andre mennesker og til omverdenen.

Der må således lægges særlig vægt på, om den pågældende udlænding har en reel mulighed for at etablere og udvikle personlige relationer til andre mennesker og til omverdenen. Eller om udlændingen lever under så restriktive forhold og vilkår, at det reelt ikke er muligt.

Instituttets bemærker endvidere, at de hensyn, der begrunder et indgreb i retten til privatliv, skal være legitime og ikke må være diskriminerende. Hensynet til statens sikkerhed, den offentlige orden og kriminalitetsforebyggelse er legitime hensyn, der kan begrunde et indgreb i retten til privatliv, herunder opholdspligt på et (bestemt) udrejsecenter, jf. artikel 8, stk. 2.

Der må derfor foretages en konkret proportionalitetsvurdering af opholds-, melde- og underretningspligten i lyset af det eller de formål, foranstaltningerne skal varetage i det konkrete tilfælde.

Der må ligeledes foretages en vurdering af, om foranstaltningerne vil være diskriminerende i strid med EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 8, såfremt en opholdspligt på et udrejsecenter, herunder på en ø, konkret er begrundet i hensynet til statens sikkerhed, kriminalpræventive hensyn eller rene ordenshensyn, idet udviste udlændinge i henseende til disse hensyn kan anses at være i en situation, som er sammenlignelig med forholdene for danske statsborgere, der på samme måde en er udfordring for varetagelse af de nævnte samfundsinteresser. Opholdspligten må, for ikke at være

diskriminerende, være begrundet i udlænderretlige hensyn, herunder risiko for at udlænderen vil skjule sig og udsigt til fremtidig udsendelse.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Ministeriet præciserer, at der ved proportionalitetsvurderingen under retten til privatliv skal lægges særlig vægt på, om forholdene og vilkårene på udrejsecentret muliggør, at de berørte udlændinge kan etablere og udvikle personlige relationer til andre mennesker og til omverdenen.
- At et indgreb i retten til privatliv ikke må være diskriminerende, jf. artikel 14 sammenholdt med artikel 8 i EMRK, og at ministeriet i den forbindelse nærmere redegør for diskriminationsvurderingen.

5.4.2. Resultatet af proportionalitetsvurderingen

I ministeriets tidligere fremsendte lovudkast om skærpet kontrol med fremmedkrigere mv. med høringsfrist d. 4. januar 2019³⁰ anføres det s. 65 i lovudkastet, at det er ministeriets generelle opfattelse, at en ”vurdering af opholds-, underretnings- og meldepligten i forhold til EMRK artikel 8 i *de fleste tilfælde ikke vil føre til et andet resultat* end den hidtidige vurdering af de nævnte forpligtelser i forhold til artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til EMRK, jf. Højesterets dom af 17. januar 2017 (UfR.2017.1228H).” (kursiv tilføjet).

Resultatet af proportionalitetsvurdering under retten til privatliv (artikel 8) og under retten til bevægelsesfrihed (artikel 2/P4) vil derfor som udgangspunkt være det samme. Det vil sige, at et indgreb i retten til privatliv som udgangspunkt vil blive uproportionalt på samme tidspunkt som et indgreb i retten til bevægelsesfrihed.

En tilsvarende præcisering af udfaldet af proportionalitetsvurderingerne fremgår imidlertid hverken af bemærkningerne til nærværende lovudkast eller af notatet af 17. december 2018.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderede i et notat af 31. marts 2017, at opholdspligten for udlændinge på tålt ophold som udgangspunkt – afhængigt af den enkelte udlændings forhold og kriminalitet – ikke kan opretholdes i mere end ca. 4 år, før det vil være et uproportionalt indgreb i retten til bevægelsesfrihed.³¹

Da resultatet af proportionalitetsvurderingerne efter ministeriets opfattelse som nævnt vil være det samme, må det ligeledes antages, at

³⁰ Jf. note 1.

³¹ Det gælder dog ikke for udlændinge, der er til fare for statens sikkerhed. Notatet kan ses her:

<https://www.ft.dk/samling/20161/almdel/UUI/bilag/157/1739141/index.htm>

det som udgangspunkt vil være et uproportionalt indgreb i retten til privatliv, såfremt opholdspligten opretholdes i mere end ca. 4 år.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler med henblik på at undgå brud på menneskerettighederne, at Udlændinge- og Integrationsministeriet præciserer i bemærkningerne til nærværende lovudkast, at opholdspligten som udgangspunkt – afhængigt af den enkelte udlændings forhold og kriminalitet – ikke kan opretholdes i mere end ca. 4 år, før det vil være et uproportionalt indgreb i retten til privatliv.

5.4.3. Regelmæssig proportionalitetsvurdering

Det følger af ministeriets nuværende retningslinjer, at når en udlænding på tålt ophold har været pålagt opholdspligt på et udrejsecenter i mere end fire år, så skal Udlændingestyrelsen hvert halvår vurdere, om fortsat opholdspligt vil være et uproportionalt indgreb i den pågældendes bevægelsesfrihed.

Det fremgår ikke af nærværende lovudkast, om en tilsvarende regelmæssig proportionalitetsvurdering vil blive foretaget i forhold til indgrebet i retten til privatliv.

Instituttet anbefaler med henblik på at undgå brud på menneskeretten, at Udlændinge- og Integrationsministeriet sikrer sig, at:

- Udlændingestyrelsen efter fire års opholdspligt halvårligt vurderer, om fortsat opholdspligt vil være et uproportionalt indgreb i retten til privatliv.

5.5. UDREJSECENTER LINDHOLM OG RETTEN TIL IKKE AT BLIVE UDSAT FOR UMENNESKELIG ELLER NEDVÆRDIGENDE BEHANDLING

Der ses ikke at være praksis fra EMD om, hvorvidt brugen af opholds-, underretnings- og meldepligt for udlændige på tålt ophold og kriminelle udviste udlændige kan udvikle sig til at være i strid med forbuddet mod umenneskelig eller nedværdigende behandling i artikel 3 i EMRK.

Folketingets Ombudsmand afgav i december 2014 sin første redegørelse om forholdene for personer på tålt ophold med opholds- og meldepligt i Center Sandholm efter at have gennemført to besøg til Centret.³²

Ombudsmanden konkluderede, at de faktiske livsvilkår for de pågældende personer sammenholdt med det tidsbestemte aspekt tegnede et samlet indtryk af en persongruppe, som lever under forhold,

³² Ombudsmandens pressemeddelelse af 16. december 2014 kan ses her: http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/center_sandholm/pdf

der er meget belastende og begrænsende for grundlæggende livsførelse.

Efter et besøg til Kærshovedgård i 2017 afgav Folketingets Ombudsmand i 2018 endnu en redegørelse om situationen for udlændinge på tålt ophold med opholds-, underretnings- og meldepligt. Ombudsmanden anførte i redegørelsen, at ”der siden det første besøg i 2014 er sket en række ændringer af forholdene. En væsentlig ændring var, at persongruppen nu havde opholdspligt på Kærshovedgård, der ud fra en overordnet betragtning ligger betydeligt mere isoleret end Center Sandholm. Over for dette spillede det omvendt ind, at en ikke uvæsentlig del af personer på tålt ophold havde fået ophævet deres opholdspligt.”³³

Det kunne efter ombudsmandens opfattelse således konstateres, at den udsigtsløshed, som præger en tilværelse på tålt ophold, i en vis udstrækning stillede sig anderledes – og for de pågældende personer mere gunstigt – end i 2014.

Ombudsmanden fastholdt i 2018 sin opfattelse fra 2014-redegørelsen af, at de samlede forhold for udlændinge på tålt ophold med opholds-, underretnings- og meldepligt på Kærshovedgård må anses for meget belastende og begrænsende for grundlæggende livsførelse.

Som det fremgår fandt Folketingets Ombudsmand i 2018-vurderingen, at situationen for udlændinge på tålt ophold på Kærshovedgård er blevet mindre udsigtsløs end i 2014. Ombudsmanden lagde herved vægt på, at det efter Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering som udgangspunkt – afhængigt af den enkelte udlændings forhold og kriminalitet – vil være i strid med retten til bevægelsesfrihed at pålægge en udlændinge opholdspligt på Kærshovedgård i mere end ca. 4 år.³⁴

Da udlændinge på tålt ophold fremover ikke anses for at have ”lovligt ophold” i Danmark vil de ikke vil være beskyttet at retten til bevægelsesfrihed.³⁵

Ombudsmandens forudsætning kan derfor muligvis ikke opretholdes i samme omfang som tidligere. Hvis opholdenes varighed i praksis stiger, så stiger også risikoen for, at situationen vil blive mere udsigtsløs for de berørte udlændinge med øget risiko for – særligt for sårbare

³³ Ombudsmanden redegørelse kan ses her:

http://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle_bsager/2014-42/pdf/

³⁴ Jf. UIM's notat af 31. marts 2017 om konsekvenser af Højesterets dom af 17. januar 2017 vedr. opholds- og meldepligt. Notatet kan ses her:

<https://www.ft.dk/samling/20161/almdel/UUI/bilag/157/1739141/index.htm>

³⁵ UIM lægger i lovforslag nævnt i note 1 op til at udlændinge på tålt ophold ikke længere skal anses for at have ”lovligt ophold” i Danmark og dermed heller ikke beskyttet af retten til bevægelsesfrihed. Jf. også instituttets høringsvar til lovforslaget i note 2.

udlændinge – at forholdene kan udvikle sig til at være nedværdigende i strid med artikel 3 i EMRK.

Det er dog muligt, at retten til privatliv kan sikre samme beskyttelse, som retten til bevægelsesfrihed har givet, jf. ovenfor.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det præciseres at Udlændinge- og Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen løbende skal overvåge og sikre, at udlændige på tålt ophold med opholds-, og underretnings- og meldepligt, herunder på Udrejsecenter Lindholm, ikke udsættes for nedværdigende behandling i strid med artikel 3 i EMRK.

Der henvises til ministeriets sagsnummer: 2018-20616.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen

DIREKTØR