



JUSTITIS MINISTERIET

Udlændingeafdelingen

Dato: 1. december 2014
Dok.: 1404697

UDKAST TIL TALE

til brug for besvarelsen af samrådsspørgsmål C vedrørende lovforslag nr. L 72 fra Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik

Samrådsspørgsmål C:

”Ministeren bedes redegøre for mulighederne for - inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser - at skærpe reglerne yderligere i forhold til både tidsbegrænsning af opholdstilladelser og udskydelse af familiesammenføring.”

1. Det er vigtigt for mig at understrege, at regeringens forslag om ændringer på asylområdet ser ud, som det gør, fordi vi mener, at forslaget er rimeligt og fornuftigt i den ekstraordinære situation, som vi befinder os i.

Der er ingen tvivl om, at adgangen til familiesammenføring har stor betydning, hvis man som flygtning har familie i det land, man er flygtet fra. Regeringen anerkender fuldt ud, at forslaget har konsekvenser for de mennesker, som bliver omfattet.

Det er dog regeringens opfattelse, at forslaget – herunder begrænsningen i adgangen til familiesammenføring – rammer den rigtige balance i en situation, hvor antallet af asylansøgere fra bl.a. Syrien er steget voldsomt. Når regeringen har foreslået denne ændring på asylområdet, er det fordi, vi er nødt til at være realistiske.

Danmark er et lille land. Vi skal have integrationen til at fungere, både af hensyn til den enkelte og af hensyn til vores velfærdssamfund. Det skaber vi rammerne for med det lovforslag, vi har fremsat.

Samtidig har det selvfølgelig været vigtigt for regeringen, at det forslag, som vi er kommet med, er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Og det er lovforslaget efter Justitsministeriets opfattelse.

2. Når det gælder mulighederne for – inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser – at skærpe reglerne yderligere, vil jeg starte med en vigtig konstatering:

Det her er ikke eksakt videnskab. Der er ikke en enkel formel, som afgør spørgsmålet.

Som i andre tilfælde må den juridiske vurdering således baseres på en samlet og konkret afvejning af en række forskellige momenter - herunder også når man skal forholde sig til for eksempel de to centrale elementer i lovforslaget, som samrådsspørgsmålet vedrører.

Det drejer sig for det første om længden af den 1-årige midlertidige opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3.

Og det drejer sig for det andet om begrænsningen i adgangen til familiesammenføring.

3. For så vidt angår det første spørgsmål – altså opholdstilladelsens længde – vil en yderligere skærpelse af reglerne i forhold til regeringens forslag være, at den midlertidige opholdstilladelse skulle have en kortere varighed end et år, dvs. f.eks. et halvt år.

Varigheden af opholdstilladelsen er ikke som udgangspunkt afgørende i forhold til vores internationale forpligtelser, medmindre varigheden konkret må anses som udtryk for usaglig forskelsbehandling og dermed i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14. Det vil kunne være tilfældet, hvis udlændinge i sammenlignelige situationer gives opholdstilladelse af forskellig varighed.

Som det fremgår af lovforslaget, har Justitsministeriet imidlertid vurderet, at de udlændinge, der fremover vil opnå midlertidig beskyttelsesstatus, ikke befinder sig i en situation, der kan sammenlignes med situationen for de udlændinge, som opnår konventionsstatus eller beskyttelsesstatus på grund af særlige individuelle omstændigheder.

[Når det er sagt, så synes jeg faktisk også, at en varighed på 1 år under alle omstændigheder er kort tid for en opholdstilladelse. Det vil rent

administrativt heller ikke give mening med en kortere varighed, da de forhold – som har begrundet opholdstilladelsen – i så fald næppe vil kunne nå at have ændret sig, inden opholdstilladelsen skal vurderes igen.]

4. For så vidt angår det andet spørgsmål – adgangen til familiesammenføring – lægges der med lovforslaget også op til en begrænsning i adgangen til familiesammenføring.

Begrænsningen indebærer, at en udlænding, der meddeles den foreslåede nye midlertidige beskyttelse, som udgangspunkt ikke vil kunne få familiesammenføring i det første år her i landet.

Tilladelse til familiesammenføring vil dog skulle gives, hvis Danmarks internationale forpligtelser konkret kræver det.

Ved vurderingen af, om Danmarks internationale forpligtelser kræver, at der skal meddeles tilladelse til familiesammenføring, er det især Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, der er relevant.

Det fremgår i den forbindelse af de almindelige bemærkninger til lovforslaget om midlertidig beskyttelse, pkt. 5, at der i hver enkelt sag, hvor en udlænding søger om familiesammenføring, skal foretages en konkret vurdering af, hvorvidt det – bl.a. ud fra Danmarks interesse i at kontrollere indvandringen – er proportionalt at meddele afslag på opholdstilladelse, når sagens samlede omstændigheder tages i betragtning.

Den række af momenter, der efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis sædvanligvis indgår ved vurderingen, fremgår også af lovforslaget. Det drejer sig bl.a. om:

- konsekvenserne for familielivet,

- årsagen til den adskillelse, der nu ønskes tilendebragt, herunder om det skyldes den herboende persons eget frie valg, og

- karakteren og omfanget af parternes tilknytning til den stat, der søges om familiesammenføring i.

Der ses ikke at foreligge nogen praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende en begrænsning i adgangen til familiesammenføring, som den, der foreslås med lovforslaget.

Der er dog efter Justitsministeriets opfattelse grund til at tro, at Domstolen vil tage udgangspunkt i de momenter, der er nævnt i lovforslaget, ved afvejningen af, om der skal meddeles tilladelse til familiesammenføring.

Som det fremgår af lovforslaget, må det midlertidige 1-årige ophold i almindelighed føre til, at karakteren og omfanget af parternes tilknytning til Danmark vil være meget begrænset.

Efter Justitsministeriets opfattelse må det antages, at dette moment – altså det korte ophold her i landet og det forhold, at opholdstilladelsen kun er meddelt for 1 år – vil indgå med betydelig vægt i vurderingen af, om de pågældende efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 vil have krav på familiesammenføring.

Det vil også kunne indgå, at der er tale om en ordning, der ikke permanent afskærer adgangen til familiesammenføring, men alene udskyder adgangen i lyset af udlændingens særlige midlertidige opholdsretlige status.

Der vil dog – som jeg også allerede har nævnt – i de enkelte tilfælde skulle foretages en konkret vurdering af, om parterne har krav på familiesammenføring, idet der vil kunne være særlige situationer, hvor hensynet til familiens enhed vejer tungere.

Det gælder f.eks., hvis personen i Danmark før udrejsen fra hjemlandet har passet en handicappet ægtefælle i hjemlandet, eller hvis den herboende har alvorligt syge mindreårige børn i hjemlandet. I disse tilfælde kan et afslag på familiesammenføring være særligt indgribende allerede inden for det første år.

Som det fremgår af lovforslaget, er det Justitsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Det er vigtigt for mig igen at understrege, at der ikke er tale om eksakt videnskab, men derimod Justitsministeriets bedste faglige vurdering – på baggrund af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis – af, hvordan Domstolen vil se på spørgsmålet. En sådan vurdering kan jo være forbundet med en større eller mindre grad af sikkerhed. Og det giver sig selv, at der typisk vil være mindre sikkerhed, når der ikke foreligger praksis, som tager stilling til lignende situationer.

Det er også vigtigt for mig at understrege, at Justitsministeriet alene har taget stilling til, hvordan Danmarks forpligtelser efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 – efter ministeriets opfattelse – skal fortolkes i en situation, som den der foreslås med lovforslaget.

Det vil sige en situation, hvor den herboende person er meddelt en midlertidig opholdstilladelse med en varighed på 1 år på baggrund af et midlertidigt beskyttelsesbehov.

Justitsministeriet har ikke taget stilling til, om det i lyset af Danmarks internationale forpligtelser ville være muligt at forlænge perioden på 1 år, hvor en udlænding som udgangspunkt ikke kan få familiesammenføring.

Der foreligger som sagt ingen praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om det her spørgsmål.

Bl.a. på den baggrund kan Justitsministeriet – som det også fremgår af min besvarelse af spørgsmål nr. 68 til lovforslaget – ikke sige, at der vil være ”klare konventionsmæssige forhindringer” for som udgangspunkt at udskyde adgangen til familiesammenføring til f.eks. 14, 18 eller 24 måneder.

Når det er sagt, så er det selvfølgelig givet, at hvis perioden på 1 år forlænges, vil der gradvist kunne lægges mindre vægt på de forhold – nemlig opholdets midlertidige karakter opholdstilladelsens længde – som Justitsministeriet har lagt betydelig vægt på ved vurderingen af den ordning, som regeringen har foreslået.

5. Regeringens forslag er, som det er, fordi vi mener, at det i en ekstraordinær situation rammer en rimelig balance og tager hensyn til, at der er en hverdag i Danmark, som skal fungere. Det gælder ikke mindst ude i kommunerne, som yder en kæmpe indsats.

Tak for ordet.