

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: udlaendingeafdeling@uim.dk og nrb@uim.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTION@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 22/00596-2

23. MARTS 2022

HØRING OVER LOVUDKAST OM ÆNDRING AF REGLERNE OM ADGANG TIL FAMILIESAMMENFØRING FOR PERSONER MED MIDLERTIDIGT OPHOLD

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 23. februar 2022 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Ændring af reglerne om bortfald af opholdstilladelser ved genopdragelsesrejser m.v. og ændring af reglerne om adgang til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus).

Instituttet har bemærkninger til den del af lovudkastet, som vedrører forslaget om at ændre den nuværende venteperiode på 3 år til en venteperiode på 2 år i familiesammenføringsager for flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.5).

Instituttet bemærker indledningsvist, at det er positivt, at ministeriet justerer reglerne om familiesammenføring efter dommen M.A. mod Danmark fra 9. juli 2021, som slog fast, at tre år er for lang tid at vente på familiesammenføring.

Selvom ministeriet foreslår en 2-årsregel i stedet, er det instituttets vurdering, at også to år er en lang venteperiode for familier, som ønsker at blive forenet. Derfor må det antages, at der i nogle tilfælde vil være behov for undtagelsesvist at meddele tilladelse til familiesammenføring, før der er gået to år.

Ministeriet lægger ikke op til at ændre undtagelsesadgangen som, efter instituttets vurdering, fremstår meget snæver.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det fremgår udtrykkeligt af lovudkastet, at der ved vurderingen af muligheden for familiesammenføring skal tages hensyn til den aktuelle situation i hjemlandet med henblik på at fastslå de faktiske udsigter for en mulig tilbagevenden.

Samtidig foreslår ministeriet med lovudkastet at indføre en bemyndighedsbestemmelse, hvorefter udlændinge- og integrationsministeren bemyndiges til at forlænge perioden for udskydelse af familiesammenføring til tre år i tilfælde af massetilstrømning af asylansøgere.

Efter instituttets opfattelse fremstår det særdeles uklart på hvilket konkret grundlag, udlændinge- og integrationsministeren kan bemyndiges til at forlænge perioden for udskydelse af familiesammenføring til tre år.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i lovudkastet indfører objektive kriterier for, hvornår det er muligt at aktivere 3-årsreglen under henvisning til kapacitetspres i tilfælde af massetilstrømning.

LOVUDKASTETS INDHOLD

Udlændinge- og Integrationsministeriet foreslår med lovudkastet at ændre den nuværende 3-årsregel i sager om familiesammenføring efter udlændingelovens § 9, stk. 1, litra d og en række andre bestemmelser, hvorefter der kan meddeles familiesammenføring efter herboende flygtning har haft opholdstilladelse i minimum tre år, jf. udlændingelovens § 7, stk. 3. I stedet foreslår ministeriet at erstatte reglen med en 2-årsregel, hvor der herefter kan meddeles opholdstilladelse efter herboende flygtning har haft opholdstilladelse i minimum to år (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.5.3.1).

Den gældende praksis på området efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, der gælder som undtagelse til 3-årsreglen, hvorefter opholdstilladelse kan meddeles før den påkrævede periode på tre år – med udkastet to år - såfremt Danmarks internationale forpligtelser tilsiger det, er uændret med forslaget (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.5.1.1).

Baggrunden for at ændre 3-årsreglen er, at Danmark den 9. juli 2021 blev dømt ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol for netop 3-årsreglen i en konkret sag. Med dommen vurderede Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at Danmark havde krænket klagers ret til

familieliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8 ved at vente for lang tid på at blive familiesammenført med sin ægtefælle.¹

I oktober 2021 udarbejdede Udlændinge- og Integrationsministeriet en juridisk vurdering af de danske regler i lyset af dommen fra Menneskerettighedsdomstolen.² Som følge af vurderingen, besluttede Udlændinge- og Integrationsministeren at ændre praksis, og har siden da i praksis administreret efter en 2-årsregel.³

Ministeriet beskriver i udkastet til lovændring, at 3-årsreglen, som følge af den juridiske vurdering, bør ændres til en 2-årsregel i udlændingeloven, idet en sådan ændring er udtryk for den gældende retstilstand sammenholdt med, at Danmark ikke oplever at modtage en massetilstrømning af asylansøgere (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.5.2).

Det foreslås samtidig med udkastet at indføre en ny bemyndigelsesbestemmelse efter udlændingelovens § 37 m, hvorefter udlændinge- og integrationsministeren kan beslutte at forlænge den foreslåede 2-årsregel til 3 år i tilfælde af massetilstrømning, hvor det prioriteres at beskytte de asylansøgere, der ankommer til landet, fremfor at familiesammenføre flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus med deres familiemedlemmer. Udsættelsen (3-årsreglen) vil med udkastet sættes i kraft med kort varsel, og den skal ophæves igen, når der ikke længere er tale om massetilstrømning (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.5.2).

INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

UNDTAGELSE FRA VENTEPERIODE

Det fremgår af lovudkastet, at der ved ansøgninger om familiesammenføring i sager, hvor 2-årsreglen fremover vil finde anvendelse – og uden en særskilt ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1 – som hidtil vil skulle ske en afvejning af

¹ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, M.A. mod Danmark, storkammerdom af 9. juli 2021, sagsnummer 6697/18, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-211178>

² Udlændinge- og Integrationsministeriet, juridisk vurdering af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 9. juli 2021 i sagen M.A. mod Danmark, 1. oktober 2021.

³ Pressemeddelelse fra Udlændinge- og Integrationsministeriet, 1. oktober 2021, <https://uim.dk/nyhedsarkiv/2021/oktober/juridisk-vurdering-3-aarsregel-skal-aendres-efter-europaeisk-dom/>

de relevante kriterier i forhold til oplysningerne i den enkelte sag (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.5.3).

Instituttet bemærker, at lovudkastet således ikke lægger op til ændringer i udlændingemyndighedernes vurdering af, om Danmarks internationale forpligtelser medfører, at der skal ske familiesammenføring inden udløbet af den almindelige venteperiode.

Af lovudkastet fremgår det, at der fortsat skal foretages en konkret og individuel vurdering, og at der skal ske en afvejning af de relevante kriterier ved vurderingen af, om familiesammenføring skal tillades på et tidligere tidspunkt.

Det er imidlertid efter instituttets vurdering usikkert, om det er tilstrækkeligt at fortsætte den gældende praksis i lyset af Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen M.A. mod Danmark.

I dommen forholder Menneskerettighedsdomstolen sig nemlig til bestemmelsen om undtagelse fra venteperiode (udlændingelovens § 9 c, stk. 1), som altså foreslås videreført uændret.⁴

Ved alene at begrænse venteperioden til et udgangspunkt på to år uden at ændre på muligheden for at undtage fra venteperioden, tager lovudkastet ikke højde for den del af Menneskerettighedsdomstolens vurdering, som handler om de processuelle krav, som myndighederne skal overholde, når de skal vurdere, om der skal ske undtagelse fra venteperioden i den konkrete sag.

Ministeriet anfører i lovudkastet, at Menneskerettighedsdomstolen vurderede, at venteperioden på tre år "kun giver begrænset mulighed for at tage konkrete og individuelle hensyn til familiens enhed, og at der ikke gives mulighed for at vurdere situationen i hjemlandet med henblik på at fastslå de faktiske udsigter for en mulig tilbagevenden dertil eller forhindringer for dette. 3-årsreglen virkede derfor for den herboende i sagen som et ufravigeligt krav om at måtte tåle en længerevarende adskillelse fra sin ægtefælle uden hensyntagen til familiens enhed i lyset af den sandsynlige varighed af disse forhindringer."

Efter instituttets vurdering, vil en uændret videreførelse af undtagelsesbestemmelsen formentlig medføre, at den foreslåede 2-årsregel også vil virke som et ufravigeligt krav om at måtte tåle en

⁴ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, M.A. mod Danmark, storkammerdom af 9. juli 2021, sagsnummer 6697/18, præmis 148-149 og 192-193.

længerevarende adskillelse fra sin familie uden hensyntagen til faktiske udsigter til at videreføre familiens enhed.

Det bør derfor fremgå udtrykkeligt af lovudkastet, at der ved vurderingen af muligheden for familiesammenføring skal tages hensyn til den aktuelle situation i hjemlandet med henblik på at fastslå de faktiske udsigter for en mulig tilbagevenden. Ligesom det også skal fremgå udtrykkeligt af udlændingemyndighedernes afgørelser om familiesammenføring, at myndighederne har foretaget den relevante afvejning.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det fremgår udtrykkeligt af lovudkastet, at der ved vurderingen af muligheden for familiesammenføring skal tages hensyn til den aktuelle situation i hjemlandet med henblik på at fastslå de faktiske udsigter for en mulig tilbagevenden.

DEFINITION AF MASSETILSTRØMNING

Ministeriet foreslår at ændre den gældende 3-årsregel i sager om familiesammenføring for flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus til en 2-årsregel.

Samtidig foreslås det at indføre en bemyndighedsbestemmelse efter forslaget § 37m, hvorefter udlændinge- og integrationsministeren bemyndiges til at forlænge perioden for udskydelse af familiesammenføring til tre år i tilfælde af massetilstrømning af asylansøgere (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.5.2).

Ministeriet henviser i lovudkastet til, at massetilstrømning vil skulle forstås som en ekstraordinær situation med en markant stigning i antallet af asylansøgere, som indrejser til Danmark. Ministeriet lægger vægt på, at 3-årsreglen kan blive aktiveret, hvis det eksempelvis vurderes, at indrejseantallet vil medføre kapacitetsmæssige og økonomiske udfordringer (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.5.2.3).

Når situationen ikke længere er ekstraordinær, vil udskydelsen blive ophævet (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.5.2.3). Samtidig beskriver ministeriet, at et fald i antallet af asylansøgere ikke nødvendigvis vil føre til, at den aktiverede 3-årsregel alligevel ophæves, hvis det forventes, at antallet vil stige igen efter forholdsvis kort tid (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.5.2.3). Udskydelsen fra to til tre år i tilfælde af massetilstrømning forudsættes af ministeriet at være mulig efter EMRK artikel 8.

Efter instituttets opfattelse fremstår det særdeles uklart på hvilket konkret grundlag, udlændinge- og integrationsministeren kan bemyndiges til at forlænge perioden for udskydelse af familiesammenføring til tre år efter forslaget.

I lovudkastet beskriver ministeriet, at massetilstrømning udgør en markant stigning af asylansøgerantallet, som kan karakteriseres som ekstraordinær. Ministeriet kommer ikke nærmere ind på, hvad en markant stigning konkret indebærer.

Instituttet har således vanskeligt ved at forstå om en massetilstrømning efter ministeriets vurdering svarer til 2015-niveauet, som indebar over 21.000 asylansøgninger (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.5.2), eller om niveauet er lavere.

I sagen M.A. mod Danmark, har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som ministeriet også henviser til i lovudkastet og deres juridiske notat, taget stilling til, at det i tilfælde af massetilstrømning vil være tilladt indenfor staternes skønsmargin at prioritere beskyttelsen af asylansøgere efter EMRK artikel 3 frem for at tillade familiesammenføring under hensyn til familiens enhed efter EMRK artikel 8.

Præmis 145:

“The situation of general violence in a country may be so intense as to conclude that any returnee would be at real risk of Article 3 ill-treatment solely on account of his or her presence there. The absolute nature of the right under Article 3 does not allow for any exceptions or justifying factors or balancing of interests. Accordingly, an increased influx of migrants cannot absolve a State of its obligation under that provision (see, for example, *Khlaifia and Others v. Italy*, cited above, § 114). In principle, this factor may also reduce the latitude enjoyed by States in striking a fair balance between the competing interests of family reunification and immigration control under Article 8, albeit that, during periods of mass influx of asylum-seekers and substantial resource constraints, recipient States should be entitled to consider that it falls within their margin of appreciation to prioritise the provision of Article 3 protection to a greater number of such persons over the Article 8 interest of family reunification of some.”

Instituttet er enig i, at domstolen i sager på udlændingeområdet overlader staten en bred skønsmargin, men understreger samtidig, at statens skønsmargin ikke er ubegrænset, som også domstolen lægger vægt på i M.A. mod Danmark.⁵

Instituttet bemærker samtidig, at domstolen i M.A. mod Danmark ikke stiller spørgsmålstegn bag rationalet ved to års venteperiode for familiesammenføring, men at der efter to år i højere grad stilles krav til rimeligheden af at udskyde retten til at blive familiesammenført.

Præmis 162:

“Nevertheless, the discretion enjoyed by the States in this field cannot be unlimited and falls to be examined in the light of the proportionality of the measure. While the Court sees no reason to question the rationale of a waiting period of two years as that underlying Article 8 of the EU Family Reunification Directive (three years being accepted only by way of derogation, see paragraphs 46, 156 and 157 above), it is of the view that beyond such duration the insurmountable obstacles to enjoying family life in the country of origin progressively assume more importance in the fair balance assessment. Although Article 8 of the Convention cannot be considered to impose on a State a general obligation to authorise family reunification on its territory (see paragraph 142 above), the object and purpose of the Convention call for an understanding and application of its provisions such as to render its requirements practical and effective, not theoretical and illusory in their application to the particular case. This principle of effectiveness is a general principle of interpretation extending to all the provisions of the Convention and the Protocols thereto (see, for example, *Muhammad and Muhammad v. Romania* [GC], no. 80982/12, § 122, 15 October 2020).”

Instituttet bemærker, at spørgsmålet om, hvorvidt asylansøgere (artikel 3) kan prioriteres over familiesammenføring (artikel 8) i tilfælde af massetilstrømning, jf. præmis 145, skal rumme en konkret proportionalitetsvurdering, der indebærer en vurdering af, om de anvendte foranstaltninger er rimelige og egnede til at opnå det legitime formål.

⁵ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, M.A. mod Danmark, sagsnummer 6697/18, 9. juli 2021, præmis 161-162, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-211178>

Det er således instituttets vurdering, at en uklar definition af massetilstrømning kan forårsage en arbitrær og uigennemsigtig administration af bemyndigelsesbestemmelsen om at aktivere 3-årsreglen, som kan medføre en risiko for overtrædelse af EMRK artikel 8 i spørgsmålet om proportionalitet.

Instituttet henviser til EU's forslag til forordning om håndtering af krisituationer og force majeure på migrations- og asylområdet fra september 2020, som definerer en krisituation efter en "størrelsesorden sammenlignet med den berørte medlemsstats befolkning og BNP og en sådan karakter, at den sætter medlemsstatens asyl-, modtagelses- eller tilbagesendelsessystem ud af funktion, eller en umiddelbar risiko for en sådan ekstraordinær situation med massetilstrømning."⁶

Instituttet vurderer at EU's definition af en krisituation fremstår tydeligere end ministeriets beskrivelse i lovudkastet (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.5.3.2), hvorefter der lægges vægt på, om der er en ekstraordinær belastning ikke kun af indkvarteringskapaciteten, men også af andre områder, f.eks. i forhold til tilstrækkeligt kvalificeret personale, sundhedsydelse og undervisningstilbud til medfølgende børn i den undervisningspligtige alder. Derudover kan massetilstrømning forøge de integrationsmæssige udfordringer og dermed begrænse kommunernes muligheder for at løse sociale og beskæftigelsesmæssige udfordringer, da integrationsindsatsen i høj grad varetages lokalt.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i lovudkastet indfører objektive kriterier for, hvornår det er muligt at aktivere 3-årsreglen under henvisning til kapacitetspres i tilfælde af massetilstrømning.

Der henvises til ministeriets j.nr. 2021-13043.

Med venlig hilsen

Louise Holck

DIREKTØR

⁶ Europa-kommissionen, forslag til Europa-Parlamentets og rådets forordning om håndtering af krisituation og force majeure på migrations- og asylområdet, 23. september 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0613&from=EN>