

TALEPAPIR

13. JANUAR 2016

FORETRÆDE FOR UUI VEDR. L 87 DEN 13. JANUAR 2016

DOK. NR. 15/00408-7

REF.

1 FAMILIESAMMENFØRING

Vi vurderer, at der er et meget sikkert grundlag i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols nuværende praksis for at konkludere, at det er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention at udelukke personer med internationalt beskyttelsesbehov fra familiesammenføring i tre år.

Vores tankegang er denne:

1. Personer med et internationalt anerkendt beskyttelsesbehov har – uanset deres opholdsstatus – normalt ikke mulighed for at genoptage familielivet i oprindelseslandet eller andre steder. Det skyldes de præcis samme forhold, som fører til, at de har krav på international beskyttelse. Flygtninge har derfor ret til familiesammenføring.
2. Når man har ret til familiesammenføring, skal det gå rimeligt hurtigt. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at flygtninge har ret til en mere favorabel familiesammenføringsprocedure end andre, og at det er af altoverskyggende vigtighed, at ansøgninger behandles hurtigt, opmærksomt og med særlig omhu, ligesom processen ikke må mangle fleksibilitet, hurtighed og effektivitet. Når Danmark lægger sagerne død i tre år, så er der ikke tale om en hurtig proces, der effektivt sikrer familiens genforening.

I høringsnotatet skriver regeringen, at de krav Menneskerettighedsdomstolen har fastlagt om en hurtig og effektiv familiesammenføringsprocedure, først gælder, når udlændingen efter de danske regler har krav på familiesammenføring.

Men det ville gøre alle rettigheder teoretiske og illusoriske, hvis staterne ensidigt kunne fastslå, hvornår rettighederne opstår. En sådan argumentation savner mening, da Domstolen netop har fastslået, at det er af afgørende vigtighed, at familiens enhed sikres gennemført hurtigt.

Menneskerettighedsdomstolen har som et bærende fortolkningsprincip, at menneskerettighedskonventionens rettigheder ikke må være teoretiske og illusoriske, men skal være praktiske og effektive. Det er derfor ligegyldigt, om ansøgningerne modtages og ligger helt stille i en bunke i tre år uden sagsbehandling, eller ansøgerne først modtages efter tre år og derefter behandles rimeligt hurtigt.

Derfor: Personer med behov for international beskyttelse har ret til familiesammenføring, der skal gennemføres hurtigt, og det er ikke tilfældet, når der først kan søges efter 3 år.

Jeg behøver vel næppe gentage vores henvisning til Børnekonventionen, hvor det direkte fremgår, at ansøgninger om familiesammenføring mellem børn og forældre skal behandles positivt, humant og hurtigt.

1.1 REGERINGEN OG MINISTERIETS ARGUMENTATION

Over for vores fortolkning af menneskeretten står regeringens og ministeriets fortolkninger, der ikke har støtte i Menneskerettighedsdomstolens praksis, men baserer sig på en – efter vores opfattelse både usammenhængende og teoretisk – argumentation om midlertidigheden af opholdet for personer med international beskyttelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3.

Alle flygtninge får jo midlertidigt ophold, men derudover kan et ophold være midlertidigt på flere måder samt både retligt og faktisk:

1. Længden af det meddelte ophold: I dag er opholdet 5 år ad gangen for de fleste, men kun 1 år med efterfølgende mulighed for forlængelse i 2 år for personer omfattet af § 7, stk. 3. Efter forslaget bliver opholdet imidlertid normalt 2 år ad gangen og 1 år ad gangen for krigsflygtninge de første tre år og siden i to år ad gangen. Men længden af tilladelsen er ikke afgørende, for regeringen mener jo også selv, at den ikke kan begrænse familiesammenføring for flygtninge efter § 7, stk. 1 og 2 – heller ikke selv om opholdet nu bliver 2 år ad gangen.
2. Henblik på midlertidigt ophold eller varigt ophold: Regeringen fremhæver i høringsnotatet, at der er en retlig forskel på det midlertidige ophold, der gives til udlændinge med ophold efter § 7, stk. 1 og 2, og det midlertidige ophold, der gives til udlændinge efter § 7, stk. 3. Den første gruppe får midlertidig opholdstilladelse

med henblik på varigt ophold, mens den anden gruppe for midlertidigt ophold med henblik på midlertidigt ophold. Forskellen er mellem de to former for midlertidigt ophold går på, hvor stabile ændringer der skal til i hjemlandet, før udlændingen kan miste sin opholdsret. Men den form for retlig forskel virker helt teoretisk og kan i hvert fald dårligt begrunde udskydelse af familiesammenføringen for en hel gruppe uanset, hvilke konflikter der er i deres forskellige hjemlande.

3. Praktisk midlertidighed: Regeringens mener også, at der i den praktiske virkelighed er en særlig midlertidighed forbundet med opholdet for krigsflygtninge. I høringsnotatet s. 8/50 skriver regeringen om krigsflygtninge: *"Udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 eller 2, er individuelt forfulgte, typisk på grund af en konkret konflikt med myndighederne eller andre i deres hjemland. Udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, er i modsætning hertil på flugt fra generelle forhold – f.eks. krig – i deres hjemland. De pågældende har således ikke en mere konkret konflikt med nogen i hjemlandet. Derfor har denne gruppe – generelt set – et mere midlertidigt behov for beskyttelse end individuelt forfulgte, idet situationen i hjemlandet hurtigt kan ændre karakter i retning af mere fredelige forhold i hjemlandet."* Men det gælder jo for alle, at der kan ske ændringer i hjemlandets forhold på kortere eller længere sigt. Det er jo derfor, opholdet er midlertidigt.

Vi har i vores høringssvar brugt eksemplet Syrien. Syriske mænd i den værnepligtige alder mellem 18-42 år anses som individuelt forfulgte, mens syriske mænd over 42 og samt syriske kvinder og børn som udgangspunkt anses som "krigsflygtninge". Er der forskel på, hvor midlertidig krigen i Syrien er for mænd og kvinder? Hvor længe disse grupper har behov for beskyttelse afhænger jo af udviklingen i Syrien.

Vi vil ikke afvise, at man vil kunne lægge nogen vægt på, at forholdene ser ud til snart at ville ændre sig i hjemlandet, og at man derfor på grund af midlertidighed vil kunne indføre en pause i familiesammenføringer fra et bestemt land, men regeringens tankegang hænger ikke særligt godt sammen.

1.2 DISKRIMINATION

En række høringssvar har fremhævet Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol dom i sagen *Hode og Abdi mod*

Storbritannien og anført, at lovforslaget diskriminerer i relation til familiesammenføring.

Vi har ikke fremhævet den dom, fordi vi mener, at det er afgørende at anerkende grundproblemet, nemlig at alle med international beskyttelse har ret til hurtig familiesammenføring. Vi mener således også, at personer med et internationalt anerkendt beskyttelsesbehov efter § 7, stk. 3, skal sidestilles med andre personer med international beskyttelse.

Vi anser det som et mere teknisk spørgsmål, om man fremhæver retten til hurtig familiesammenføring, eller om man fremhæver den lige ret til hurtig familiesammenføring.

Hvis man fokuserer på den lige ret til familiesammenføring, så kan man tage udgangspunkt i, at regeringen anerkender, at menneskeretten ikke tillader udskydelse af familiesammenføring for andre flygtninge end såkaldte krigsflygtninge. Og så kan derefter diskutere, om det er forbudt at behandle "krigsflygtninge" anderledes. Menneskerettighedsdomstolen fastslog i dommen, at forskelsbehandlingen ikke kan retfærdiggøres, fordi den er begrundet i opfyldelsen af internationale forpligtelser.

1.3 UNDTAGELSEN

Forslaget om at udskyde retten til familiesammenføring i 3 år undtager særligt sårbare grupper, som regeringen mener vil få krænket deres ret til familieliv ved udskydelsen.

Vi pointerede allerede sidste år, at undtagelsen var for snæver ved 1 års ventetid, og det bliver ikke bedre ved tre års ventetid.

Vi fremhævede i den forbindelse, at der ved ét års udskydelse var risiko for, at Danmark overtrådte menneskerettighederne, hvis vi af formelle årsager og uden nogen reel bund i de faktiske forhold udsatte familiesammenføring med personer, der befandt sig i særligt udsatte situationer, for eksempel:

- Alvorlig sygdom, handicap og uledsagede, yngre børn
- Konkret risiko for overgreb på opholdsstedet uden for konfliktområdet eller i konfliktområdet, herunder ved de facto udsendelse til området.

1.4 IKRAFTTRÆDEN

Endelig vil jeg fremhæve, at ikrafttrædelsesbestemmelsen betyder, at de flygtninge, der siden marts sidste år har ventet på at blive genforenet med deres familier i den tro, at dette ville ske efter ét års ventetid, nu kommer til at vente yderligere i to år.

Den berettigede forventning på denne genforening vil kunne blive tillagt en-eller-anden vægt i vurderingen af de enkelte sager, men vi kan ikke sige noget nærmere om det. Vi vil bare pege på det, fordi det forekommer urimeligt at lade dem, der allerede er her, vente yderligere to år.