**Udskriftsdato: 23. april 2024**

**2017/1 LSF 180 (Gældende)**

# Forslag til Lov om ændring af 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 m.v.) (Ophævelse af revisionsbestemmelse)

Ministerium: Udlændinge- og Integrationsministeriet

Journalnummer: Udlændinge- og Integrationsmin., j.nr. 2017-5995

Fremsat den 14. marts 2018 af udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg)

# Forslag

til

# Lov om ændring af 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 m.v.)

(Ophævelse af revisionsbestemmelse)

**§ 1**

I lov nr. 153 af 18. februar 2015 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 m.v.) foretages følgende ændring:

**1.** *§ 3* ophæves.

**§ 2**

Loven træder i kraft den 1. juni 2018.

**§ 3**

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

# *Bemærkninger til lovforslaget*

*Almindelige bemærkninger*

*Indholdsfortegnelse*


1. Indledning
2. Lovforslagets hovedindhold
   2.1. Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge
      2.1.1. Gældende ret
      2.1.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser
   2.2. Meddelelse af opholdstilladelse
      2.2.1. Gældende ret
      2.2.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser
   2.3. Klage over statusvalg
      2.3.1. Gældende ret
      2.3.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser
   2.4. Inddragelse af opholdstilladelse for udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus i Danmark
      2.4.1. Gældende ret
      2.4.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser
   2.5. Familiesammenføring
      2.5.1. Gældende ret
      2.5.1.1. Højesterets dom af 6. november 2017 i en konkret sag om udskydelse af adgangen til familiesammenføring for udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus
      2.5.1.2. Myndighedernes evaluering af ordningen om udskydelse af adgangen til familiesammenføring for udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus
      2.5.1.3. Den faktiske udvikling i antallet af indrejste asylansøgere i Danmark
      2.5.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser
3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.
5. Administrative konsekvenser for borgere
6. Miljømæssige konsekvenser
7. Forholdet til EU-retten
8. Hørte myndigheder og organisationer mv.
9. Sammenfattende skema


## 1. Indledning

I løbet af 2014 skete der en markant stigning i antallet af indrejste asylansøgere i Danmark, ikke mindst fra Syrien. En del af disse ansøgere kom fra områder, hvor der på grund af konflikten i landet foregik ekstreme og vilkårlige overgreb på civile, og de havde som følge heraf krav på beskyttelse efter artikel 3 (forbud mod tortur mv.) i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Med lov nr. 153 af 18. februar 2015 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 m.v.) blev der indført en mulighed for at give midlertidig beskyttelse til udlændinge, hvis behov for beskyttelse har baggrund i en særlig alvorlig situation i hjemlandet i forbindelse med en væbnet konflikt eller lignende. Bestemmelsen om en sådan midlertidig beskyttelsesstatus findes i udlændingelovens § 7, stk. 3. Der var ikke med lovændringen tale om en udvidelse af adgangen til at opnå asyl i Danmark. Derimod betød de nye regler bl.a., at myndighederne hvert år – i de første tre år –

skulle tage stilling til, om der fortsat er et beskyttelsesbehov. Dette har skabt øget mulighed for at sende personer, der ikke længere har et beskyttelsesbehov, tilbage til deres hjemlande.

Med lovændringen blev det desuden fastsat, at udlændinge, som omfattes af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus, gives en opholdstilladelse for højst 1 år og efter 3 år i op til 2 år ad gangen. I forbindelse med behandlingen af en ansøgning om forlængelse af opholdstilladelsen foretages en fornyet vurdering af, om der på baggrund af de aktuelle oplysninger om de generelle forhold i hjemlandet fortsat er grundlag for at yde beskyttelse.

Endelig blev det fastsat, at udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter disse regler, alene som udgangspunkt havde adgang til familiesammenføring, hvis den midlertidige opholdstilladelse efter 1 år blev forlænget. Med lov nr. 102 af 3. februar 2016 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.) blev adgangen til familiesammenføring til udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus udskudt yderligere, således at perioden, hvori udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus som udgangspunkt ikke har ret til familiesammenføring, blev forlænget fra 1 til 3 år.

Lov nr. 153 af 18. februar 2015 trådte i kraft den 20. februar 2015 og gælder for asylansøgninger indgivet fra den 14. november 2014.

Ifølge lovens § 3 skal der fremsættes forslag om revision af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus i folketingsåret 2017-2018. Det fremgår af bemærkningerne til lovens § 3, jf. Folketingstidende 2014-15, A, L 72, side 23, at der forud for forslaget til revision af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus skal ske en evaluering af ordningen.

Til brug for udarbejdelse af evalueringen har Udlændinge- og Integrationsministeriet anmodet relevante myndigheder og organisationer mv. om at udtale sig om deres praktiske erfaringer med reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus.

På baggrund af de indkomne udtalelser har Udlændinge- og Integrationsministeriet udarbejdet en evaluering af reglerne om en midlertidig beskyttelsesstatus, som er blevet sendt til Folketinget sammen med nærværende lovforslag. Som det fremgår af evalueringen, er det på baggrund af de indkomne udtalelser ministeriets opfattelse, at reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3, fungerer efter den tiltænkte hensigt.

Formålet med dette lovforslag er derfor at ophæve revisionsbestemmelsen i § 3 i lov nr. 153 af 18. februar 2015.

## 2. Lovforslagets hovedindhold

### 2.1. Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge

#### 2.1.1. Gældende ret

Efter udlændingelovens § 7, stk. 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 1117 af 2. oktober 2017, gives der efter ansøgning opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen er omfattet af Flygtningekonventionen af 28. juli 1951 (konventionsstatus).

Efter udlændingelovens § 7, stk. 2, gives der efter ansøgning opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen ved en tilbagevenden til sit hjemland risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (beskyttelsesstatus).

Efter udlændingelovens § 7, stk. 3, 1. pkt., gives der efter ansøgning opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold i de tilfælde, der er omfattet af stk. 2, hvor risikoen for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf har baggrund i en særlig alvorlig situation i hjemlandet præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile (midlertidig beskyttelsesstatus). En ansøgning herom anses også som en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 og 2.

Udlændingelovens § 7, stk. 3, om midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge blev indført ved lov nr. 153 af 18. februar 2015 om 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 m.v.).

Formålet med at indføre en ny, midlertidig beskyttelsesstatus til udlændinge, hvis behov for beskyttelse har baggrund i en særlig alvorlig situation i hjemlandet i forbindelse med en væbnet konflikt eller lignende, var ikke at udvide adgangen til at opnå beskyttelse i Danmark, men i stedet at give mulighed for, at denne gruppe af udlændinge lettere kan sendes tilbage til deres hjemland, når de værste uroligheder er overstået. Indførelsen af en midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge vedrører ikke flygtninge omfattet af flygtningekonventionen, jf. udlændingelovens § 7, stk. 1, eller udlændinge med beskyttelsesstatus i henhold til § 7, stk. 2, hvor der foreligger særlige individuelle omstændigheder, der begrunder en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2.

I bemærkningerne til lov nr. 153 af 18. februar 2015, jf. Folketingstidende 2014-15, A, L 72, side 7, er bl.a. anført, at den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, ikke udvider adgangen til at opnå beskyttelse i Danmark. Det vil også fremover være en forudsætning for at opnå opholdstilladelse, at udlændingen enten er omfattet af flygtningekonventionen eller har krav på beskyttelse efter de andre internationale konventioner, som Danmark har tiltrådt, herunder som følge af en reel risiko for overgreb i henhold til EMRK's artikel 3.

Det fremgår tillige af bemærkningerne, at afgrænsningen af, om en person fremover omfattes af § 7, stk. 2 (beskyttelsesstatus), eller § 7, stk. 3 (midlertidig beskyttelsesstatus), vil bero på en vurdering af, om den pågældendes individuelle forhold giver grundlag for beskyttelse efter stk. 2, eller om der i hjemlandet foreligger en situation, som beskrevet i den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, og den pågældende udlænding kan anses for omfattet af denne situation.

Ifølge bemærkningerne vil udgangspunktet fortsat være, at en generel voldstilstand og den blotte mulighed for overgreb som følge af en ustabil situation eller en generel voldstilstand i ansøgerens hjemland ikke i sig selv vil kunne begrunde beskyttelse. Kun i de mest ekstreme tilfælde af generel voldsudøvelse, hvor der består en reel risiko for overgreb alene i kraft af en tilstedeværelse på området, vil udgangspunktet kunne fraviges. Ved vurderingen heraf vil der bl.a. kunne lægges vægt på, om parterne i konflikten anvender metoder eller taktikker for krigsførelse, som øger risikoen for civile tab eller er direkte rettet mod civile, om anvendelsen af sådanne metoder eller taktikker er udbredt blandt parterne i konflikten, om kampene er geografisk afgrænset eller udbredte, og antallet af dræbte civile, sårede og fordrevne som følge af kampene.

Herudover fremgår det af bemærkningerne til loven, jf. Folketingstidende 2014-15, A, L 72, side 7, at udlændinge, som meddeles midlertidig beskyttelsesstatus, er omfattet af integrationslovens personkreds, jf. integrationslovens § 2, stk. 2. Det indebærer bl.a., at de pågældende er omfattet af reglerne om boligplacering, jf. lovens kapitel 3, og reglerne om integrationsindsats for nyankommne flygtninge, jf. lovens kapitel 3 a og 4. Desuden fremgår det, at de pågældende udlændinge er omfattet af repatrieringslovens personkreds, jf. repatrieringslovens § 3, og dermed kan søge om hjælp til repatriering efter denne ordning.

2.1.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser

Det fremgår af afsnit 2.2.1 i evalueringen af reglerne om en midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 3, at udlændingemyndighederne siden reglernes ikrafttræden den 20. februar 2015 og frem til den 31. juli 2017 har meddelt midlertidig beskyttelsesstatus efter § 7, stk. 3, til i alt 4.039 personer fra Syrien (syriske statsborgere og statsløse fra Syrien). Herudover har udlændingemyndighederne meddelt midlertidig beskyttelsesstatus til 24 personer fra Somalia samt 4 mindreårige børn fra Irak og 2 mindreårige børn fra Yemen, der alle var medfølgende til en mor fra Syrien.

Endvidere fremgår det af tabel 2 i evalueringen, der viser fordelingen af opholdstilladelser til syriske statsborgere på baggrund af køn, at kvinder udgør 43 % (1.481 opholdstilladelser) af de udlændinge, der er blevet meddelt midlertidig beskyttelse, medfølgende børn udgør 37 % (1.296 opholdstilladelser), mænd udgør 13 % (463 opholdstilladelser), og de resterende 7 % (225 opholdstilladelser) omfatter uledsagede mindreårige børn.

Desuden fremgår det af tabel 4 i evalueringen, at antallet af opholdstilladelser meddelt efter § 7, stk. 3, til personer fra Syrien med en forudgående opholdstilladelse på andet grundlag (typisk familiesammenføring), er steget fra 1 % i 2014 til 61 % i 2017 (januar-juli), hvorimod der er sket et fald i antallet af tilladelser meddelt efter § 7, stk. 3, til personer uden en forudgående opholdstilladelse på andet grundlag fra 99 % i 2014 til 39 % i 2017 (januar-juli).

Herudover fremgår det af tabel 3 i evalueringen, at antallet af opholdstilladelser meddelt efter § 7, stk. 3, til personer fra Syrien er steget fra 28 % i 2014 til 72 % i 2017, hvilket kan hænge sammen med, at der er sket en ændring i ansøgersammensætningen. I 2014 og 2015 var det således overvejende enlige mænd, der søgte om asyl i Danmark – hvoraf en stor andel gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 – mens det siden udgangen af 2015 i højere grad har været familier og enlige kvinder med børn, der har søgt asyl. Dette hænger bl.a. sammen med stigningen i antallet af asylansøgninger indgivet af personer, som allerede har et andet opholdsgrundlag her i landet (typisk familiesammenføring), jf. tabel 4.

Udlændinge- og Integrationsministeriet konstaterer, at reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3, i overvejende grad har fundet anvendelse i forhold til personer fra Syrien og i mindre omfang personer fra Somalia.

I den forbindelse bemærkes det, at grundlaget for at indføre reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3, bl.a. var, at de hidtidige regler ikke tog tilstrækkelig højde for, at nogle udlændinges behov for beskyttelse skyldes en særlig alvorlig generel situation, som efter omstændighederne vil kunne ændre sig over kort tid. Formålet med indførelsen af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus var således at tilpasse beskyttelsesbehovet for denne gruppe af udlændinge, således at de lettere kan sendes tilbage til deres hjemland, når situationen i hjemlandet muliggør dette. Det er således et grundlæggende princip for beskyttelsesstatus, at beskyttelsen ophører, når der ikke længere er behov herfor.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker endvidere, at det er vigtigt at ramme den rigtige balance mellem på den ene side at yde beskyttelse til de mennesker, som har behov herfor, og på den anden side at begrænse tilstrømningen til og antallet af flygtninge og migranter i Danmark og sikre en velfungerende integration. I den forbindelse bemærkes det, at antallet af flygtninge og familiesammenførte har betydning for, om kommunerne kan følge med i forhold til integrationsopgaverne, således at integrationen kan lykkes her i landet.

Det er på denne baggrund Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3, fungerer efter hensigten.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder derfor ikke, at der bør ske ændringer eller præciseringer af den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, som vedtaget ved lov nr. 153 af 18. februar 2015 om 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 m.v.), eller de øvrige regler og love, der måtte have betydning for anvendelsen af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus.

2.2. Meddelelse af opholdstilladelse

2.2.1. Gældende ret

Efter udlændingelovens § 11, stk. 1, meddeles opholdstilladelse efter bl.a. § 7 med mulighed for varigt ophold eller med henblik på midlertidigt ophold her i landet. Opholdstilladelsen kan tidsbegrænses.

Efter udlændingelovens § 12 fastsætter udlændinge- og integrationsministeren nærmere regler om opholdstilladelser efter bl.a. § 7, herunder om adgangen til opholdstilladelse, om tilladelsernes varighed og om de betingelser, der kan fastsættes for opholdet.

I medfør heraf er det i udlændingebekendtgørelsens § 15, stk. 3, fastsat, at opholdstilladelse efter bl.a. udlændingelovens § 7, stk. 3, gives med henblik på midlertidigt ophold her i landet.

Det fremgår endvidere af udlændingebekendtgørelsens § 16, stk. 1, 3. pkt., at en tidsbegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, gives for højst 1 år og efter 3 år for højst 2 år ad gangen.

En tidsbegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, kan således i første omgang forlænges med 1 år efter det 1. og 2. år og herefter med 2 år. I forbindelse med sådanne forlængelser vil det blive vurderet, om de generelle forhold fortsat er af en sådan karakter, at udlændingen har behov for beskyttelse. Det forudsættes i den forbindelse, at Udlændingestyrelsen løbende følger udviklingen i de lande, hvorfra Danmark har modtaget eller aktuelt modtager udlændinge, der er meddelt eller – henset til situationen i hjemlandet – eventuelt vil skulle meddeles midlertidig beskyttelse efter bestemmelsen i § 7, stk. 3. Dette gælder navnlig lande, hvorfra der kommer et større antal asylansøgere til Danmark.

For så vidt angår forlængelse af en opholdstilladelse har det betydning for en udlændings retsstilling, hvorvidt opholdstilladelsen er meddelt med mulighed for varigt ophold eller med henblik på midlertidigt ophold her i landet.

Efter udlændingelovens § 11, stk. 2, forlænges en tidsbegrænset opholdstilladelse meddelt med mulighed for varigt ophold efter ansøgning, medmindre der er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen efter udlændingelovens § 19. Ved afgørelser om nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse meddelt med mulighed for varigt ophold vurderer udlændingemyndighederne således som ved afgørelser om inddragelse af en opholdstilladelse også de hensyn, der er opregnet i udlændingelovens § 26, stk. 1, jf. § 19, stk. 7.

For udlændinge med tidsbegrænset opholdstilladelse meddelt med henblik på midlertidigt ophold skal der derimod ved hver ansøgning om forlængelse af opholdstilladelsen foretages en fornyet vurdering af, om der på baggrund af de aktuelle oplysninger om de generelle forhold i hjemlandet fortsat er grundlag for at yde beskyttelse. Beskyttelsen mod inddragelse efter udlændingelovens § 26, stk. 1, finder således ikke anvendelse ved afgørelsen om forlængelse af en opholdstilladelse meddelt med henblik på midlertidigt ophold.

Af bemærkningerne til lov nr. 153 af 18. februar 2015, jf. Folketingstidende 2014-15, A, L 72, side 8ff, er der om vurderingen af, hvorvidt der skal ske forlængelse af en opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, meddelt med henblik på midlertidigt ophold anført, at en midlertidig opholdstilladelse meddelt efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, dog omvendt ikke skal medføre, at udlændingen skal leve i permanent uvished om sin status. Hvis beskyttelsesbehovet viser sig at være langvarigt, vil udlændingen – ligesom efter de gældende regler – efter 5 eller 8 år kunne meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse, såfremt betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.

Det fremgår tillige af bemærkningerne at, en midlertidig opholdstilladelse meddelt efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, ikke vil skulle forlænges, hvis de forhold, der førte til tildeling af beskyttelsen, ikke længere kan begrunde beskyttelse. Der skal med andre ord foretages en fornyet vurdering af, om der på baggrund af de aktuelle oplysninger om de generelle forhold i hjemlandet fortsat er grundlag for at yde beskyttelse.

Det fremgår desuden af bemærkningerne, at spørgsmålet om forlængelse af en opholdstilladelse endvidere vil skulle afgøres under inddragelse af relevant praksis fra EMD. I tilfælde, hvor de generelle forhold i sig selv har begrundet beskyttelsen, skal der meddeles afslag på forlængelse, hvis situationen i det pågældende land eller område har udviklet sig på en sådan måde, at der ikke længere er grund til at antage, at enhver vil være i reel risiko for at blive udsat for overgreb i strid med EMRK's artikel 3 alene som følge af den blotte tilstedeværelse i landet. Ved vurderingen heraf vil der bl.a. kunne lægges vægt på en ændring af den væbnede konflikt, der begrundede beskyttelsen, herunder militære eller geografiske ændringer eller et fald i antallet af civile ofre. Udviklingen i det pågældende land eller område vil kunne føre til afslag på forlængelse, selvom situationen fortsat er alvorlig, skrøbelig og uforudsigelig.

I forbindelse med meddelelse af midlertidig beskyttelsesstatus skal udlændingemyndighederne vejlede om de begrænsninger i adgangen til familiesammenføring, der følger af en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3. Udlændingemyndighederne skal således i alle tilfælde, hvor der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, vejlede om mulighederne for familiesammenføring, herunder om mulighederne for familiesammenføring efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, inden den tidsbegrænsede opholdstilladelse eventuelt forlænges efter 3 år. Vejledningen vil så vidt muligt skulle ske på et sprog, som udlændingen forstår, jf. pkt. 2.2.1 i lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015, jf. Folketingstidende 2014-15, A, L 87, side 12.

Herudover fremgår det af side 6 i den kommenterede høringsoversigt til lov nr. 153 af 18. februar 2015, jf. Folketingstidende 2014-2015, A, L 72, at der i forbindelse med forlængelse af en midlertidig opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, anvendes en procedure, hvor Udlændingestyrelsen ved opholdstilladelsens udløb af egen drift meddeler forlængelse, hvis grundlaget fortsat er til stede. Det vil således ikke være nødvendigt, at udlændingen selv indgiver ansøgning om ny midlertidig opholdstilladelse.

2.2.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser

Det fremgår af afsnit 2.2.3 i evalueringen af reglerne om en midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 3, at der ikke er meddelt midlertidig beskyttelsesstatus efter § 7, stk. 3, til personer fra Somalia siden april 2016, idet det vurderes, at de generelle forhold i det sydlige og centrale Somalia ikke længere i sig selv kan begrunde opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7.

Endvidere fremgår det af afsnit 2.4 i evalueringen, at Udlændingestyrelsen i perioden fra den 20. februar 2015 og til den 31. juli 2017 har meddelt i alt 2.831 tidsbegrænsede forlængelser af tilladelser efter udlændingelovens § 7, stk. 3, heraf 999 i 2016 og 1.832 i første halvdel af 2017. Det bemærkes hertil, at en person kan være meddelt flere forlængelser af sin opholdstilladelse inden for perioden.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder, at det er væsentligt, at en udlændings opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, meddeles tidsbegrænset og med henblik på midlertidigt ophold, og at opholdstilladelsens længde afspejler beskyttelsens midlertidige karakter. Indførelsen af midlertidig beskyttelsesstatus har konkret betydet, at udlændingemyndighederne nu oftere skal tage stilling til, om den enkelte flygtning fortsat har behov for beskyttelse i Danmark, eller om tiden er inde til, at vedkommende vender hjem igen til hjemlandet.

Hvis der således er sket en forbedring af de generelle forhold i hjemlandet, vil en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, ikke kunne få opholdstilladelsen forlænget, men vil skulle udrejse til sit hjemland eller tidligere opholdsland, uanset tilknytningen her til landet. Dette er i overensstemmelse med formålet med reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus.

Det er på den baggrund Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at reglerne om meddelelse og forlængelse af den midlertidige beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3, fungerer efter hensigten.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder derfor ikke, at der bør ske ændringer eller præciseringer af reglerne om meddelelse og forlængelse af en midlertidig opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, som vedtaget ved lov nr. 153 af 18. februar 2015 om 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 m.v.), eller de øvrige love, der måtte have betydning for anvendelsen af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus.

2.3. Klage over statusvalg

2.3.1. Gældende ret

Efter udlændingelovens § 7, stk. 3, 2. pkt., anses en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, også som en ansøgning om opholdstilladelse med konventionsstatus efter § 7, stk. 1, og beskyttelsesstatus efter § 7, stk. 2.

I sager, hvor Udlændingestyrelsen har meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 3, men hvor udlændingen mener sig omfattet af § 7, stk. 1 eller 2, kan styrelsens afgørelse påklages til Flygtningenævnet (statusændringssager).

2.3.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser

Det fremgår af tabel 5 i evalueringen af bestemmelserne om en midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 3, at Flygtningenævnet i perioden fra juli 2015 til og med den 7. august 2017 har truffet afgørelser i 219 sager, hvor en person, der af Udlændingestyrelsen er blevet meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, har nedlagt påstand om statusændring. Flygtningenævnet har i 168 sager (76,7 %) stadfæstet Udlændingestyrelsens afgørelser, mens nævnet har omgjort 46 sager (21 %) samt hjemvist 5 sager (2,3 %) til Udlændingestyrelsen.

En udlænding, der meddeles midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3, modtager vejledning om klage over statusvalg i forbindelse med Udlændingestyrelsens afgørelse om opholdstilladelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at det er en forholdsvis lille andel af de personer, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, som har indgivet klage over statusvalg til Flygtningenævnet. Antallet af klager skal således ses i forhold til, at Udlændingestyrelsen har meddelt midlertidig beskyttelsesstatus til i alt 4.069 personer, jf. tabel 1 i evalueringen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker endvidere, at det ved indførelsen af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus var forventet, at Flygtningenævnet som afledt konsekvens ville modtage et større antal klager over statusvalg end tidligere.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker herudover, at formålet med klageadgangen i forhold til statusvalg er at sikre, at udlændinge, der er meddelt midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3, har adgang til en fornyet prøvelse af, om der er tildelt korrekt status. Dette skal i øvrigt ses i sammenhæng med, at tildelingen af en midlertidig beskyttelsesstatus har betydning for udlændingen i forhold til forlængelse af den pågældendes opholdstilladelse og pågældendes adgang til familiesammenføring.

På den baggrund er det Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at reglerne om klage over statusvalg fungerer efter hensigten.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder derfor, at der ikke bør ske ændringer eller præciseringer af de gældende regler om klage over statusvalg, som vedtaget ved lov nr. 153 af 18. februar 2015 om 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 m.v.), eller de øvrige love, der måtte have betydning for anvendelsen af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus.

2.4. Inddragelse af opholdstilladelse for udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus i Danmark

2.4.1. Gældende ret

Efter udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, kan en tidsbegrænset opholdstilladelse inddrages, når grundlaget for ansøgningen eller opholdstilladelsen var urigtigt eller ikke længere er til stede, herunder når udlændingen har opholdstilladelse efter § 7 (eller § 8), og forholdene, der har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse, jf. §§ 7 (eller § 8). Ved afgørelse om inddragelse efter bestemmelsen skal der tages hensyn til grundlaget for opholdstilladelsen, jf. § 19, stk. 1, nr. 1, 2. pkt.

Udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, er senest affattet ved lov nr. 153 af 18. februar 2015 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 m.v.). Det fremgår bl.a. af bemærkningerne hertil, jf. Folketingstidende 2014-15, A, L 72, side 12, at det med indsættelsen af bestemmelsens 2. pkt. præciseres, at der skal tages hensyn til grundlaget for opholdstilladelsen, og at der er væsentlig forskel på, hvilke betingelser der skal stilles for inddragelse alt afhængig af, om der er tale om konventionsflygtninge (§ 7, stk. 1), udlændinge med beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 2) eller udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 3).

Konventionsflygtninge er omfattet af Flygtningekonventionen, og udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, skal for disses vedkommende administreres i overensstemmelse med Flygtningekonventionens artikel 1, litra C, om ophør af flygtningestatus. Ved afgørelser om eventuel inddragelse af opholdstilladelse meddelt efter § 7, stk. 1, hvor inddragelse overvejes som følge af ændringer i de generelle forhold i hjemlandet, skal der på denne baggrund tages stilling til, om der er sket så fundamentale, stabile og varige ændringer i hjemlandet, at opholdstilladelsen kan inddrages.

Udlændinge med beskyttelsesstatus og midlertidig beskyttelsesstatus er derimod ikke omfattet af Flygtningekonventionen, og der skal således ikke som betingelse for inddragelse stilles krav om, at der er sket fundamentale, stabile og varige ændringer i hjemlandet. Dette er også forudsat i bemærkningerne til lov nr. 572 af 31. maj 2010, jf. Folketingstidende 2009-10, A, L 188, side 46.

Af bemærkningerne til lov nr. 153 af 18. februar 2015, jf. Folketingstidende 2014-15, A, L 72 side 12, fremgår herudover, at der for udlændinge med beskyttelsesstatus og midlertidig beskyttelsesstatus skal foretages en vurdering af, om der på inddragelsestidspunktet aktuelt fortsat er et krav på beskyttelse i Danmark i henhold til Danmarks internationale forpligtelser, herunder om en tilbagevenden til hjemlandet vil indebære overgreb i strid med EMRK's artikel 3.

Det fremgår videre af bemærkningerne til loven, at i situationer, hvor spørgsmålet om inddragelse af opholdstilladelsen opstår som følge af en forbedring af de generelle forhold i hjemlandet, kan der efter omstændighederne træffes afgørelse om inddragelse, uanset at forholdene – trods forbedringerne − fortsat er alvorlige og må betegnes som skrøbelige og uforudsigelige. Inddragelse vil dog kræve, at ændringerne ikke må antages at være af helt midlertidig karakter.

Dette skal ses i lyset af sagen K. A. B. mod Sverige af 5. september 2013, hvor Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) fandt, at menneskerettigheds- og sikkerhedssituationen i Mogadishu nu havde udviklet sig på en sådan måde, at der ikke længere var grund til at antage, at enhver i byen ville være i reel risiko for at blive udsat for overgreb i strid med EMRK's artikel 3 alene som følge af den blotte tilstedeværelse. Dette uanset, at situation fortsat var alvorlig, skrøbelig og uforudsigelig. Ved vurderingen lagde EMD navnlig vægt på, at den militante gruppe al-Shabaab ikke længere kontrollerede byen, at byen ikke længere var frontlinje eller udsat for bombardementer, og at antallet af civile ofre var faldet, jf. præmis 91.

Efter udlændingelovens § 19, stk. 2, kan en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse altid inddrages,

1) når udlændingen har opnået opholdstilladelsen ved svig,
2) når der foreligger oplysninger om forhold, som efter reglerne i § 10, stk. 1 (fare for statens sikkerhed mv.), ville udelukke udlændingen fra opholdstilladelse,
3) når der foreligger oplysninger om forhold, som efter reglerne i § 10, stk. 2, nr. 1 og 2 og stk. 5 (strafbare forhold mv.), ville udelukke udlændingen fra opholdstilladelse, eller
4) når en udlænding, der har opholdstilladelse efter bl.a. § 7 rejser på ferie eller andet korterevarende ophold til det land, hvor den myndighed, der har givet opholdstilladelsen, har fundet, at udlændingen risikerer forfølgelse omfattet af § 7, og forholdene, der har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer sådan forfølgelse, jf. bl.a. § 7.

Efter udlændingelovens § 19, stk. 3, kan en opholdstilladelse inddrages efter stk. 2, nr. 4, indtil 10 år efter det tidspunkt, hvor opholdstilladelsen er meddelt første gang. Ved afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse efter stk. 2, nr. 4, skal det tillægges betydelig vægt, at udlændingen ved frivilligt at rejse til det land, hvor den myndighed, der har givet opholdstilladelsen, har fundet, at udlændingen risikerer forfølgelse omfattet af § 7, selv har skabt en formodning om, at de forhold, der har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse, jf. § 7 og § 8, stk. 1 og 2.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, finder anvendelse ved siden af § 19, stk. 2, nr. 4. Således omfatter bestemmelsen i § 19, stk. 1, nr. 1, de situationer, hvor forholdene, der har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse. Endvidere omfatter bestemmelsen i § 19, stk. 2, nr. 4, de tilfælde, hvor en flygtning rejser tilbage til hjemlandet for at opholde sig der i en kortere periode.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 19, stk. 3, blev præciseret ved lov nr. 102 af 3. februar 2016 (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.), hvorefter ferierejser, forretningsrejser og lignende kortvarige ophold i hjemlandet i fraværet af bevis for det modsatte skal anses som grundlag for at inddrage en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 4.

Det fremgår bl.a. af bemærkningerne til lov nr. 102 af 3. februar 2016, jf. Folketingstidende 2015-16, A, L 87, side 26, at formodningen for, at der skal ske inddragelse af opholdstilladelse, kan afkræftes, hvis flygtningen i forbindelse med behandlingen af inddragelsessagen kan dokumentere, at der lå ganske særlige omstændigheder til grund for tilbagerejsen, f.eks. fordi et enkeltstående besøg var påkrævet på grund af dødsfald eller alvorlig sygdom hos et nærtstående familiemedlem. Endvidere vil flygtninge stadigvæk have mulighed for at rejse tilbage til hjemlandet for at undersøge mulighederne for repatriering.

Det forudsættes, at der ved afgørelse om eventuel inddragelse af opholdstilladelse meddelt efter bl.a. udlændingelovens § 7 tages stilling til, om udlændingen ved en tilbagevenden til hjemlandet vil risikere dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf omfattet af EMRK's artikel 3 og dennes 6. tillægsprotokol eller artikel 3 i FN´s Torturkonvention. Disse bestemmelser er absolutte og gælder, uanset hvilken bestemmelse udlændingen er meddelt opholdstilladelse efter.

Derudover forudsættes det, at inddragelse efter § 19, stk. 2, nr. 4, administreres i overensstemmelse med Flygtningekonventions regler om ophør af flygtningestatus og Danmarks internationale forpligtelser i øvrigt, herunder EMRK's artikel 8 om retten til privatliv og familieliv.

Efter udlændingelovens § 19, stk. 7, 1. pkt., finder bestemmelsen i § 26, stk. 1, tilsvarende anvendelse ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse.

Det fremgår af udlændingelovens § 26, stk. 1, at der skal tages hensyn til, om udvisning må antages at virke særligt belastende, navnlig på grund af:

1) udlændingens tilknytning til det danske samfund,

2) udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold,

3) udlændingens tilknytning til herboende personer,

4) udvisningens konsekvenser for udlændingens herboende nære familiemedlemmer, herunder i relation til hensynet til familiens enhed,

5) udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold, og

6) risikoen for, at udlændingen uden for de i § 7, stk. 1 og 2, eller § 8, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde vil lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold.

Efter udlændingelovens § 53 a, stk. 1, nr. 3, kan der for Flygtningenævnet bl.a. indbringes klager over inddragelse efter § 19 af en opholdstilladelse, der er givet efter bl.a. § 7.

2.4.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser

Det fremgår af afsnit 2.4.1 i evalueringen af reglerne om en midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 3, at Udlændingestyrelsen i august 2016 meddelte 24 personer fra Somalia, at deres midlertidige opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, ikke ville blive forlænget, idet Udlændingestyrelsen har vurderet, at de generelle forhold i det sydlige og centrale Somalia ikke længere i sig selv kan begrunde opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7. I

den forbindelse behandler Udlændingestyrelsen aktuelt sagerne med henblik på afslag på forlængelse, og opholdstilladelserne inddrages således herved.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at det er et grundlæggende princip, at en udlændings ophold som flygtning her i landet bør ophøre, når der ikke længere er et beskyttelsesbehov. En opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, meddeles tidsbegrænset og med henblik på midlertidigt ophold. Den midlertidige opholdstilladelse inddrages således, hvis de forhold, der har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer overgreb efter udlændingelovens § 7, stk. 3.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker i øvrigt, at der ved afgørelsen om eventuel inddragelse af opholdstilladelsen foretages en vurdering af, om der på baggrund af de aktuelle oplysninger om de generelle forhold fortsat er grundlag for at yde beskyttelse i henhold til Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK's artikel 3 (forbud mod tortur mv.). Herudover foretages der en vurdering af, om inddragelsen må anses for at virke særligt belastende, herunder f.eks. på grund af udlændingens tilknytning til det danske samfund og herboende personer, jf. udlændingelovens § 26, stk. 1.

Det er således Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at bestemmelserne om inddragelse af en midlertidig opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, fungerer efter hensigten.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder derfor ikke, at der bør ske ændringer eller præciseringer af de gældende bestemmelser om inddragelse af en midlertidig opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, som vedtaget ved lov nr. 153 af 18. februar 2015 om 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 m.v.), eller de øvrige love, der måtte have betydning for anvendelsen af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus.

2.5. Familiesammenføring

2.5.1. Gældende ret

Efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, litra d, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse (ægtefællesammenføring) til en udlænding over 24 år, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 24 år, der har haft opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, i mere end de sidste 3 år.

Efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, litra d, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse (familiesammenføring med børn) til et ugift mindreårigt barn under 15 år af en i Danmark fastboende person eller dennes ægtefælle, når barnet bor hos forældremyndighedens indehaver og ikke gennem fast samlivsforhold har stiftet selvstændig familie, og når den i Danmark fastboende person har haft opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, i mere end de sidste 3 år.

Efter udlændingelovens 9, stk. 1, nr. 3, litra d, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse (familiesammenføring med henblik på adoption m.v.) til en mindreårig udlænding med henblik på ophold hos en anden i Danmark fastboende person end forældremyndighedens indehaver, når opholdstilladelsen gives med henblik på adoption, ophold som led i et plejeforhold eller, hvis særlige grunde taler derfor, ophold hos barnets nærmeste familie, og når den i Danmark fastboende person har haft opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, i mere end de sidste 3 år.

I forhold til den omfattede personkreds indeholder udlændingelovens § 9, stk. 2-20 og 30, en række yderligere betingelser for familiesammenføring. Disse betingelser skal generelt ikke stilles, hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derimod.

Reglerne om udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus blev indført ved lov nr. 153 af 18. februar 2015 om ændring af udlændingeloven. Ordningen indebar, at udlændinge, der meddeltes opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, som udgangspunkt alene havde adgang til familiesammenføring, hvis den midlertidige opholdstilladelse efter 1 år blev forlænget.

Ved lov nr. 102 af 3. februar 2016 om 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.) blev adgangen til familiesammenføring til udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus udskudt yderligere, således at perioden, hvori udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus som udgangspunkt ikke har ret til familiesammenføring, blev forlænget fra 1 til 3 år. Udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus har således ikke ret til familiesammenføring inden for de første 3 år, medmindre særlige grunde taler derfor. Hvis den pågældende udlænding har krav på familiesammenføring efter Danmarks internationale forpligtelser inden for de første 3 år, vil dette skulle meddeles efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed og, hvis udlændingen er under 18 år, hensynet til barnets tarv, taler derfor.

Det fremgår af bl.a. forarbejderne til bestemmelsen, jf. bemærkningerne til § 1, nr. 3, i lovforslag nr. 152 af 28. februar 2002 (FT 2001-02 (2. samling) tillæg A side 4016), at udlændingelovens § 9 c, stk. 1, navnlig skal anvendes, hvor det som følge af Danmarks internationale forpligtelser, herunder særligt EMRK artikel 8, er nødvendigt at tillade familiesammenføring, og dispensationsmulighederne i § 9 ikke kan finde anvendelse.

Ansøgninger om familiesammenføring til familiemedlemmer, der ikke er omfattet af udlændingelovens § 9, skal således behandles efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 9 c, stk. 1, finder bl.a. anvendelse, hvis en udlænding, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, har krav på familiesammenføring efter Danmarks internationale forpligtelser, inden den pågældende har haft opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, i mere end de sidste 3 år. Dette gælder, uanset hvilken familiemæssig tilknytning der er tale om.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 9 c, stk. 1, omfatter endvidere ansøgninger om familiesammenføring i de tilfælde, hvor den herboende udlænding eller dennes familiemedlem når myndighedsalderen inden for de første 3 år af den herboende udlændings ophold her i landet. Spørgsmål om familiesammenføring i de nævnte tilfælde, når den herboende har haft opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, i mere end de sidste 3 år, og når udlændingen indgiver (ny) ansøgning om familiesammenføring, er således ikke reguleret i udlændingelovens § 9. Udlændingen vil derfor skulle opfylde de betingelser, som ved indgivelsen af den pågældende nye ansøgning om familiesammenføring er gældende for vedkommende. Ansøgningen skal derfor herunder vurderes i lyset af udlændingens alder på tidspunktet for indgivelsen af den pågældende nye ansøgning.

Udlændingemyndighederne er forpligtet til at efterleve Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK artikel 8, ved behandlingen af en sag om familiesammenføring og skal således i hver enkelt sag fortage en konkret og individuel vurdering, hvor relevant praksis fra navnlig Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol inddrages. Der vil således i de enkelte tilfælde skulle foretages en konkret vurdering af, om der er krav på familiesammenføring, idet der vil kunne være særlige situationer, hvor hensynet til familiens enhed tilsiger, at der skal gives opholdstilladelse.

Dette 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 sådanne tilfælde kan et afslag på familiesammenføring være særligt indgribende allerede inden for de første tre år. Ligeledes kan der i forhold til børn være situationer, hvor FN's børnekonvention, herunder konventionens artikel 3, stk. 1, om hensynet til barnets tarv, kan have betydning for, om der skal gives tilladelse til familiesammenføring på et tidligere tidspunkt. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis den herboende er et uledsaget mindreårigt barn, hvis forældre søger om familiesammenføring.

Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser er nærmere beskrevet i forarbejderne til lov nr. 102 af 3. februar 2016, jf. Folketingstidende 2014-15, A, L 87, side 12, afsnit 2.2.2.

Hvis en udlænding, som har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, indgiver ansøgning om familiesammenføring, inden vedkommendes opholdstilladelse eventuelt forlænges efter 3 år, skal udlændingemyndighederne af egen drift behandle ansøgningen efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1. Dette gælder dog ikke, hvis udlændingen ikke ønsker, at ansøgningen behandles efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Af forarbejderne til lov nr. 102 af 3. februar 2016, jf. Folketingstidende 2014-15, A, L 87, side 11, afsnit 2.2.1, fremgår, at indgives ansøgning om familiesammenføring efter udlændingelovens § 9 mindre end 2 måneder før det tidspunkt, hvor udlændingen opfylder kravet om 3 års ophold i Danmark, afslås ansøgningen ikke under henvisning til, at kravet til længden af opholdet i Danmark endnu ikke er opfyldt. Som følge af Danmarks internationale forpligtelser behandles ansøgningen i sådanne tilfælde derimod med henblik på, at sagen kan afgøres hurtigst muligt efter, at den pågældende har opholdt sig 3 år i landet, og der er truffet afgørelse i sagen om forlængelse af den midlertidige opholdstilladelse efter § 7, stk. 3.

Udlændingemyndighederne vejleder om de begrænsninger i adgangen til familiesammenføring, der følger af en opholdstilladelse efter § 7, stk. 3. Udlændingemyndighederne vejleder herunder i alle tilfælde, hvor der meddeles opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, om mulighederne for familiesammenføring, herunder om mulighederne for familiesammenføring efter § 9 c, stk. 1, inden den tidsbegrænsede opholdstilladelse eventuelt forlænges efter 3 år. Vejledningen vil så vidt muligt skulle ske på et sprog, som udlændingen forstår.

Efter udlændingelovens § 52 b, stk. 1, nr. 1, kan der for Udlændingenævnet indbringes klager over afslag på ansøgninger om opholdstilladelse bl.a. efter § 9, som Udlændingestyrelsen har truffet. Endvidere kan der for Udlændingenævnet indbringes klage over afslag på ansøgninger om opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, som Udlændingestyrelsen har truffet, med undtagelse af afslag meddelt efter EU-reglerne efter § 52 b, stk. 1, nr. 2.

Efter udlændingelovens § 52 b, stk. 1, nr. 3, kan der for Udlændingenævnet indbringes klager over afslag på ansøgninger om forlængelse af opholdstilladelse meddelt efter bl.a. § 9 og § 9 c, stk. 1, herunder afgørelser om lovligt forfald, jf. § 9, stk. 30, og afgørelser om inddragelse af sådanne opholdstilladelser, jf. § 11, stk. 2, og § 19.

2.5.1.1. Højesterets dom af 6. november 2017 i en konkret sag om udskydelse af adgangen til familiesammenføring for udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus

Højesteret afsagde den 6. november 2017 dom i en konkret sag om udskydelse af adgangen til familiesammenføring for udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus.

Sagen angik en afgørelse truffet af Udlændingenævnet den 16. september 2016. Ved afgørelsen havde en syrisk mand fået afslag på familiesammenføring i Danmark med sin ægtefælle, der fortsat var i

Syrien. Manden havde opholdstilladelse i Danmark efter udlændingelovens § 7, stk. 3, om midlertidig beskyttelse begrundet i de generelle forhold i hjemlandet.

Højesteret udtalte indledningsvis – navnlig med henvisning til forarbejderne til udlændingeloven – at begrænsningen i adgangen til familiesammenføring var begrundet i hensyn, der kunne varetages efter artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Fra forarbejderne fremhævede Højesteret, at reglerne blev indført på baggrund af konflikten i Syrien, som havde drevet millioner af mennesker på flugt, og som medførte en markant stigning i antallet af indrejste asylansøgere i Danmark, at regeringen ønskede at påtage sig et fælles ansvar og sikre denne gruppe asylansøgere beskyttelse, så længe de havde behov herfor, men at Danmark ikke skulle tage så mange flygtninge, at det truede sammenhængskraften i landet, og at antallet af nytilkomne flygtninge har betydning for, om integrationen efterfølgende kan lykkes, og at det er nødvendigt at sikre den rigtige balance, så et godt og trygt samfund kan bevares.

Højesteret fastslog herefter, at selv om afslaget på familiesammenføring reelt indebar, at manden var forhindret i at leve sammen med sin ægtefælle, var hindringen kun midlertidig. Manden kunne således vende tilbage til Syrien ved en forbedring af de generelle forhold i landet, og hvis en sådan forbedring ikke skete, ville han som udgangspunkt efter tre år have ret til familiesammenføring med sin ægtefælle.

Højesteret lagde i tilknytning hertil til grund, at ansøgningen i givet fald som anført i lovens forarbejder vil blive behandlet med henblik på, at sagen kan afgøres hurtigst muligt efter, at han har opholdt sig tre år i landet, og der er truffet afgørelse om forlængelse af den midlertidige opholdstilladelse efter § 7, stk. 3.

Bl.a. med henvisning hertil vurderede Højesteret, at kravet om, at manden som udgangspunkt skulle have haft opholdstilladelse i Danmark i tre år, før han kunne få familiesammenføring med sin ægtefælle, lå inden for den skønsmargin, der tilkommer staten ved afvejningen af hensynet til hans familieliv over for hensynet til de samfundsmæssige interesser, som kan varetages efter Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Udlændingenævnets afgørelse var derfor ikke i strid med artikel 8.

Højesteret anførte, at det faldende antal asylansøgere i 2016 og 2017 ikke kunne føre til en anden vurdering. Højesteret henviste herved til den revisionsklausul, som er knyttet til udlændingelovens bestemmelse om udskydelse af retten til familiesammenføring, og som indebærer, at der senest i folketingsåret 2017-18 skal fremsættes forslag om revision af loven. Denne revisionsklausul blev opretholdt ved lovændringen i februar 2016, hvor betingelsen om opholdstilladelse blev ændret til tre år. Højesteret henviste i den forbindelse til, at begrundelsen herfor ifølge forarbejderne var, at regeringen fandt, at den ekstraordinære situation med et meget højt antal asylansøgere og ansøgninger om familiesammenføring i Danmark havde nødvendiggjort den stramning af reglerne, som blev foreslået.

Højesteret fastslog i øvrigt, at Udlændingenævnets afgørelse heller ikke var i strid med forbuddet mod diskrimination i Menneskerettighedskonventionens artikel 14 sammenholdt med artikel 8.

2.5.1.2. Myndighedernes evaluering af ordningen om udskydelse af adgangen til familiesammenføring for udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus

Udlændinge- og Integrationsministeriet har til brug for udarbejdelsen af evalueringen anmodet myndigheder mv. om at udtale sig om deres praktiske erfaringer med bl.a. ordningen om udskydelse af adgangen til familiesammenføring for udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus.

Det fremgår af tabel 7 i evalueringen af reglerne om en midlertidig beskyttelses-status for visse udlændinge i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 3, at Udlændingestyrelsen i perioden fra den 20. februar 2015 til den 31. juli 2017 har mod-taget 1.420 ansøgninger om familiesammenføring, hvor der henvises til en familiemæssig tilknytning til en herboende udlænding med opholdstilladelse efter § 7, stk. 3.

Som det fremgår af pkt. 2.5.1, behandler Udlændingestyrelsen af egen drift en ansøgning om familiesammenføring efter udlændingelovens § 9 til en herboende udlænding, der har haft midlertidig beskyttelsesstatus i mindre end de seneste 3 år, som en ansøgning om opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, medmindre udlændingen ikke ønsker, at ansøgningen behandles efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Det fremgår af tabel 8 i evalueringen, at Udlændingestyrelsen i perioden fra den 20. februar 2015 til den 31. juli 2017 har truffet afgørelse i 309 sager, hvor ægtefæller og børn har søgt om familiesammenføring til en herboende udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, og at styrelsen i 79 sager (ca. 25 %) meddelte en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, mens der blev givet afslag i 221 sager (ca. 72 %). De sidste 9 sager (ca. 3 %) blev afsluttet uden afgørelse.

Videre fremgår det af tabel 9 i evalueringen, at Udlændingestyrelsen i samme periode har truffet afgørelse i 171 sager, hvor forældre, søskende eller anden familie har søgt om familiesammenføring til en herboende udlænding med opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, og at styrelsen i 33 sager (ca. 20 %) meddelte en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, mens der blev givet afslag i 134 sager (ca. 78 %). De sidste 4 sager (ca. 2 %) blev afsluttet uden afgørelse.

Endelig fremgår det af tabel 10 i evalueringen, at Udlændingenævnet i perioden fra den 20. februar 2015 til den 22. oktober 2017 har truffet afgørelse i i alt 111 sager, hvor ægtefælle og mindreårige børn eller forældre og/eller søskende har søgt om familiesammenføring til en herboende udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3. Udlændingenævnet har i 88 sager (ca. 79 %) stadfæstet et afslag på opholdstilladelse fra Udlændingestyrelsen, mens Udlændingenævnet i 5 sager (ca. 5 %) har omgjort et afslag på opholdstilladelse. Udlændingenævnet har derudover i 10 sager (ca. 9 %) hjemvist sagen til fornyet behandling i Udlændingestyrelsen. I de sidste 8 sager (ca. 7 %) har Udlændingenævnet afvist at behandle sagen.

Der henvises til pkt. 2.6 i evalueringen for en nærmere gennemgang af bestemmelserne om familiesammenføring i relation til midlertidig beskyttelsesstatus.

2.5.1.3. Den faktiske udvikling i antallet af indrejste asylansøgere i Danmark

Der er i 2017 foreløbigt registreret ca. 3.500 asylansøgere i Danmark. Til sammenligning blev der registreret 21.316 asylansøgere i 2015 og 6.266 asylansøgere i 2016.

Antallet af registrerede asylansøgere 2017 er det laveste antal asylansøgere siden 2008, hvor der blev registreret ca. 2.400.

2.5.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser

Udlændingelovens § 7, stk. 3, om opholdstilladelse med midlertidig beskyttelsesstatus har til formål at tage højde for det aktuelle beskyttelsesbehov, som asylansøgere, der er omfattet af bestemmelsen, har, og afspejler dermed beskyttelsens midlertidige karakter.

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. Situationen i hjemlandet kan således hurtigt ændre karakter i retning af mere fredelige forhold, hvilket er den eneste betingelse for, at denne gruppe ikke længere har et beskyttelsesbehov.

Det overordnede sigte med forslaget er at begrænse tilstrømningen af flygtninge og migranter til Danmark. Karakteren af opholdet her i landet for en udlænding, som er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, må normalt betragtes som så usikker og varigheden af opholdet så begrænset, at den pågældendes familie bl.a. under hensyn til opretholdelsen af en effektiv immigrationspolitik ikke bør meddeles opholdstilladelse her i landet, før udlændingen har opholdt sig tre år her i landet.

Det vurderes fortsat at være nødvendigt at opretholde ordningen om udskydelse i 3 år af adgangen til familiesammenføring for udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus – uanset at asylansøgertallet ses at være nedadgående.

Det skal ses på baggrund af, at der til stadighed befinder sig et betydeligt antal registrerede asylansøgere i såvel Danmark som Europa, herunder i Tyskland og Sverige. Ministeriet er ikke bekendt med det nærmere antal af illegale udlændinge, der måtte befinde sig i Europa.

Den generelle flygtninge- og migrantsituation i og uden for EU er kompleks. Den er præget af en høj grad af usikkerhed og omskiftelighed, bl.a. som følge af presset på EU's ydre grænse, ophobning af flygtninge og migranter i nærområder samt risikoen for sekundære bevægelser internt i EU. Trods nedgangen i ankomster på den centrale Middelhavsrute vurderes situationen fortsat at være flygtig og uforudsigelig med meget store udsving i antallet af ankomster. Det fortsatte pres på EU's ydre grænse indebærer således en risiko for, at situationen hurtigt kan ændre sig. Reglerne i Danmark bør derfor være indrettet til at kunne håndtere dette.

Danmark modtog i 2014 og 2015 et historisk højt antal ansøgninger om asyl, særligt fra Syrien. Den internationale militære og humanitære indsats, samarbejdet i EU og den stramme og konsekvente udlændingepolitik har imidlertid virket, så antallet af asylansøgere er faldet markant. Denne indsats ønskes fastholdt, hvorfor ordningen om udskydelse af retten til familiesammenføring for udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus også af denne grund bør fastholdes.

Det er også efter Højesterets dom af 6. november 2017 vurderingen, at der er en vis risiko for, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i forbindelse med prøvelsen af en konkret sag vil kunne nå frem til, at det ikke efter artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er muligt generelt at stille et sådant krav om tre års ophold.

På baggrund af evalueringen er det desuden Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at reglerne om familiesammenføring til en herboende udlænding, der er meddelt midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3, fungerer efter hensigten, herunder at udlændingemyndighederne meddeler opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, i tilfælde, hvor afslag på familiesammenføring ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder derfor ikke, at der bør ske ændringer eller præciseringer af de gældende bestemmelser om udskydelse af retten til familiesammenføring, som vedtaget ved lov nr. 153 af 18. februar 2015 om 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 m.v.) og ændret ved lov nr. 102 af 3. februar 2016 om 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.), eller de øvrige love, der måtte have betydning for anvendelsen af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus.

**3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige**

Lovforslaget har ingen økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige.

**4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.**

Lovforslaget har ingen økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

**5. Administrative konsekvenser for borgerne**

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

**6. Miljømæssige konsekvenser**

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

**7. Forholdet til EU-retten**

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

**8. Hørte myndigheder og organisationer mv.**

Lovforslaget har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Advokatsamfundet, Amnesti Nu, Amnesty International, Bedsteforældre for Asyl, Børnerådet, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danes Worldwide, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Finansrådet, Flygtningenævnet, Flygtninge Under Jorden, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Foreningen af offentlige anklagere, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), HK/Danmark, Indvandrermedicinsk Klinik, Indvandrerrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Kirkernes Integrationstjeneste, KL, Knud Vilby (på vegne af Fredsfonden), Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Mellemfolkeligt Samvirke, Plums Fond for fred, økologi og bæredygtighed (Tidl. Fredsfonden), PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Samtlige byretter, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, SOS mod Racisme, Sø- og Handelsretten, Udlændingenævnet, Udlændingestyrelsen, UNHCR, UNICEF Danmark, Work-live-stay Southern Denmark, Ældresagen, Ægteskab Uden Grænser, Aarhus Erhverv / International Community og 3 F.

**9. Sammenfattende skema**

| | Positive konsekvenser/mindreudgifter | Negative konsekvenser/merudgifter |
|---|---|---|
| Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner | Ingen | Ingen |
| Administrative konsekven- | Ingen | Ingen |

| | | |
|---|---|---|
| ser for stat, kommuner og regioner | | |
| Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet | Ingen | Ingen |
| Administrative konsekvenser for erhvervslivet | Ingen | Ingen |
| Administrative konsekvenser for borgerne | Ingen | Ingen |
| Miljømæssige konsekvenser | Ingen | Ingen |
| Forholdet til EU-retten | Lovforslaget indeholder ingen EU-retlige aspekter. | |
| Går videre end minimumskrav i EU-regulering | JA | NEJ<br><br>X |

*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

*Til § 1*

Det foreslås, at § 3 i lov nr. 153 af 18. februar 2015 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 m.v.) ophæves. Forslaget indebærer, at Udlændinge- og Integrationsministeriets forpligtelse til at fremsætte forslag om revision af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus ophæves.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

*Til § 2*

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. juni 2018.

*Til § 3*

Bestemmelsen vedrører lovens territoriale gyldighed og indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland, men ved kongelig anordning helt eller delvis kan sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

# Bilag 1

## Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

| *Gældende formulering* | *Lovforslaget* |
| --- | --- |
| | **§ 1** |
| | I lov nr. 153 af 18. februar 2015 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 m.v.) foretages følgende ændring: |
| **§ 3.** Justitsministeren fremsætter forslag om revision af loven i folketingsåret 2017-2018. | **1.** *§ 3* ophæves. |