

Udlændinge-, Integration – og
Boligministeriet
Att.: Jesper Gori
Høringssvaret er fremsendt pr.
e-mail til: uibm@uibm.dk og
sbo@uibm.dk

København, den 6. januar 2016

Vedr.: Høringssvar vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, Lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 (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.)

Vi ønsker hermed at takke Udlændinge-, Integration – og Boligministeriet for anmodningen af 10. december 2015 om en udtalelse om ovennævnte udkast til lovforslag. DIGNITY - Dansk Institut mod Tortur, vil i det følgende høringsvar alene fremsætte vores bemærkninger til udskydelsen af adgangen til familiesammenføring til udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus og dens forenelighed med Danmarks internationale forpligtelser og forslagetes konsekvenser for den berørte personkreds' integration og rehabilitering. Vi har desværre ikke haft mulighed for at forholde os til lovforslagets øvrige dele.

DIGNITY mener, at de foreslåede bestemmelser i udlændingelovens § 9 stk. 1 nr. 1, litra d, § 9 stk. 1 nr. 2 litra d og § 9 stk. 1 nr. 3 litra d, vedrørende udskydelsen af retten til familiesammenføring, er vanskeligt forenelige med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8 (retten til privat- og familieliv).

Ad. Inddragelse af forholdet "tilknytning til opholdslandet" ved familiesammenføring til personer med midlertidig beskyttelsesstatus

Denne lovregulering vedrører primært statens positive forpligtelser til at yde bistand til den enkelte persons realisering af de rettigheder, der omfattes af EMRK artikel 8, herunder særligt retten til familieliv.

Der er ikke tvivl om statens positive forpligtelse til at give familiesammenføring og dermed opholdstilladelse til opsplittede ægtefæller, samlevere og disses børn, i situationer hvor familien ikke kan forventes at udøve deres familieliv i hjemlandet. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis vedrørende familiesammenføring, jfr. EMRK artikel 8, afspejler at staten har en forpligtelse til at give relativt lempelig adgang til familiesammenføring for flygtning og andre udlændinge, hvis beskyttelsesbehov er anerkendt i form af tildeling af asyl og de dermed ikke uden risiko for overgreb kan vende tilbage til oprindelseslandet, for at udøve deres familieliv der, jfr. EMRK-Kommentar.¹

I forhold til dette grundlæggende princip er det afgørende, at personen er tildelt asyl – og ikke på hvilket grundlag asyl er givet. At EMD skulle vurdere en sag om familiesammenføring fra en person der får tildelt asyl jfr. udlændingeloven § 7 stk. 1 eller § 7 stk. 2 anderledes end en person der tildeles asyl i form af midlertidig opholdstilladelse, jfr. Udlændingeloven § 7. Stk. 3 (dvs. med henvisning til EMRK artikel 3), synes der således ikke at være noget belæg for. Endvidere vil en sådan forskelsbehandling i sig selv være i strid med diskriminationsforbuddet i EMRK art. 14.

Konklusionen er således, at personer med midlertidig beskyttelsesstatus, jfr. udlændingeloven § 7 stk. 3, har ret til en relativ lempelig adgang til familiesammenføring på line med personer, som tildeles asyl efter udlændingeloven §7, stik. 1 eller stk. 2.

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget² afspejler EMD praksis, at der kan stilles krav til ansøgeren om at udnytte alternative muligheder for udøvelse af familieliv, hvilket ligeledes knytter sig til spørgsmålet om tilknytning til henholdsvis oprindelsesland og opholdsland. Dette er dog ikke relevant, når vi har at gøre med udlændinge, der er tildelt asyl og dermed ikke har mulighed for at bosætte sig i oprindelseslandet (eller tredjeland) jfr. EMRK-Kommentar³ og der må være en stærk formodning for at personer, der får midlertidig beskyttelsesstatus, vil blive sidestillet hermed.

Den grundlæggende argumentation for foreneligheden med EMRK. Artikel 8 i bemærkningerne til lovforslaget, som bl.a. fremgår via nedenstående citat fra bemærkningerne,⁴ inddrager forholdet "tilknytning" i vurderingen af forenelighed, hvilket er et irrelevant forhold, når vi taler om mennesker, der ikke har mulighed for at udøve deres ret til familieliv i hjemlandet.

"Det midlertidige ophold må inden for de første tre år i almindelighed føre til, at karakteren og omfanget af partnernes tilknytning til Danmark vil være begrænset. Det må antages at den begrænsede varighed af opholdet her i landet, beskyttelsesbehovets forventelige midlertidige karakter og det forhold, at opholdstilladelsen kun er meddelt for et år ad gangen vil indgå med betydelig vægt i vurderingen af om den pågældende efter Menneskerettighedskonventionen artikel 8 vil have krav på familiesammenføring."

¹ Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 1-9, kommenteret af Peer Lorenzen m.fl. 3. Udgave, s. 748

² Bemærkningerne til lovforslaget, afsnit 2.1.22, 2.2.1, og 2.2.2.1

³ Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 1-9, kommenteret af Peer Lorenzen m.fl. 3. Udgave, s. 748

⁴ Bemærkninger til lovforslaget, afsnit 2.2.2, s. 13

Ad. Systematisk udskydelse af familiesammenføring i tre år

Selvom EMD ikke direkte har forholdt sig til tilfælde, hvor medlemsstater generelt udskyder retten til familiesammenføring for en gruppe af asylansøgere, så er der en række sager hvor EMD forholder sig til om sagsbehandlingstiden medfører en krænkelse af EMRK art. 8. EMD har blandt andet forholdt sig til dette i afgørelserne *Mugenzi v. France* (application no. 52701/09), *Tanda-Muzinga v. France* (no. 2260/10) og *Senigo Longue and Others v. France* (no. 19113/09).

Følgende fremgår af domstolens pressemeddelelse vedrørende afgørelserne⁵:

“Lastly, it had taken almost three and a half years and five years respectively for Mr Tanda-Muzinga and Mr Mugenzi to obtain a final decision on their applications; in the Court’s opinion, these time periods were excessive, given the applicants’ specific situations and what was at stake for them in the verification procedure.”

“In those three cases, since the national authorities had not given due consideration to the applicants’ specific circumstances, the Court concluded that the family reunification procedure had not offered the requisite guarantees of flexibility, promptness and effectiveness to ensure compliance with their right to respect for their family life. For that reason, the State had not struck a fair balance between the applicants’ interests on the one hand, and its own interest in controlling immigration on the other, in violation of Article 8.”

DIGNITY er således at den opfattelse, at en automatisk udskydelse af familiesammenføring i 3 år, er at sidestille med overstående praksis fra EMD, hvor domstolen har statueret krænkelse.

Særligt vedrørende børns rettigheder til at blive genforenet med deres forældre, synes kravet om hurtig og effektiv behandling af sagen at være tungvejende elementer i EMDs vurdering, jfr. bl.a. dommen *POPOV v. FRANCE*⁶

“The Court has also observed that the Convention on the Rights of the Child encourages States to take the appropriate measures to ensure that a child who is seeking to obtain refugee status enjoys protection and humanitarian assistance, whether the child is alone or accompanied by his or her parents. ”

Ad. sundhedsmæssige bemærkninger om udskydelsen af retten til familiesammenførings konsekvenser for mulighederne for integration og rehabilitering.

Der er ingen nøjagtige tal på, hvor mange flygtninge der lever med traumer i Danmark, men det skønnes at ca. 30 % af herboende flygtninge er traumatiserede og har behov for rehabilitering.

⁵ Press release, by the ECHR, “Family reunification procedure: need for flexibility, promptness and effectiveness” 10.07.2011

⁶ *POPOV v. FRANCE* (Applications nos. [39472/07](#) and [39474/07](#)), pr. 91

Nyere forskning viser, at torturoverleverne har en højere grad af sygdomssymptomer end svært psykotiske patienter, og at de funktionsmæssigt er på niveau med demensramte patienter. Samme forskning viser, at torturoverleverne har brug for længerevarende rehabilitering før de bliver arbejdsdygtige.

Traumatiseringen og dens konsekvenser er en højst kompleks størrelse og individuelt betinget. Individuer reagerer forskelligt på belastninger som fx krigsoplevelser, herunder også tortur, flugt og tilpasning i eksillandet. Alle flygtninge - uanset deres opholdsgrundlag - har oplevet krig, flugt og eksilproblematikker, og behovet for rehabilitering kan derfor ikke knyttes entydigt sammen med den pågældende flygtnings opholdsgrundlag.

Mange års erfaring med rehabilitering af stærkt traumatiserede flygtninge og deres familier i DIGNITY viser, at behovet for familie og netværk er helt afgørende i et rehabiliterende perspektiv. Derfor mener vi, at alle flygtninge har et essentielt behov for samvær med den nære familie, såfremt de skal gøre sig forhåbninger om at genvinde deres mentale og fysiske helbred, og på sigt kunne blive aktive medborgere i det danske samfund. Vi mener, at adskillelsen fra den nære familie i op til 3 år, vil modvirke mulighederne for at kunne indgå i et meningsfuldt rehabiliteringsforløb. Erfaring fra DIGNITY viser, at ressourcerne til rehabilitering ved adskillelse ofte bindes i savn, bekymring og velbegrunder frygt for familiens sikkerhed.

DIGNITYs erfaringer med rehabilitering af traumatiserede flygtninge viser ligeledes, at jo længere tid, den enkelte er underlagt belastninger, jo større skade tager psyken, og desto sværere bliver det at opnå bedring og dermed mulighed for at kunne opnå et rimeligt funktionsniveau. Når man som samfund aktivt medvirker til at adskille nære familiemedlemmer, vedligeholdes og forværres belastningerne, og jo større skade påføres flygtningene og deres nærmeste. Dermed forstærkes eventuelle symptomer for de traumatiserede, og der er stor risiko for, at disse udvikler sig til kroniske og stationære tilstande. DIGNITY mener derfor, at adskillelsen af familier potentielt kan medvirke til at fastholde en gruppe af mennesker i kronisk sygdom. Denne gruppe vil på sigt have en høj risiko for ikke at kunne forsørge sig selv, og vil udgøre en forsørgelsesbyrde for det danske samfund, fremfor at blive aktive og velfungerende medborgere.

Når man henser til, at vi som samfund antager, at integration primært foregår via deltagelse på det danske arbejdsmarked, forekommer det, efter vores opfattelse, kontraproduktivt, at opretholde adskillelsen af flygtninge og deres nære familiemedlemmer og dermed besværliggøre mulighederne for bedring af sundhedstilstanden hos denne gruppe.

Såfremt situationen i et krigshærget land som Syrien ikke stabiliseres indenfor en nær fremtid, vil disse børn og familier uvægerligt blive en del af det danske samfund på et senere tidspunkt. Vi vil som samfund da (før eller siden) blive konfronteret med familier, der lever i dysfunktion pga. både børn og forældres symptomer.

DIGNITY mener, at såvel det danske samfund som det enkelte individ mister nogle helt afgørende muligheder, når vi fratager mennesker denne basale og helt essentielle ressource ved at begrænse retten til familiesammenføring. At leve i fortsat usikkerhed om ens nærmestes skæbne er ikke – og har aldrig været helbredsmæssigt befordrende.

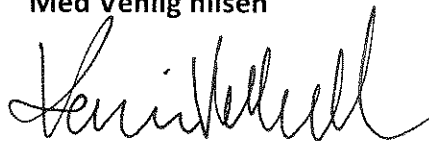
Afsluttende bemærkninger

DIGNITY har noteret, at ministeriet gør opmærksom på, at der er en vis risiko for at EMD i forbindelse med prøvelse af en konkret sag vil kunne nå frem til, at det ikke efter EMRK artikel 8 er muligt generelt at stille krav om 3 års ophold som betingelse for familiesammenføring for udlændinge med opholdstilladelse, jfr. udl. § 7 stk. 3.⁷ DIGNITY mener dog, at dette er en meget forsigtig vurdering og er af den klare overbevisning at EMD i en sådan sag vil finde krænkelse af rettigheden, hvorfor denne del af lovforslaget bør bortfalde.

DIGNITY mener endvidere ikke, at det værn som udlændingelovens § 9 c repræsenterer, hvor personer med midlertidig beskyttelsesstatus undtagelsesvis kan få familiesammenføring i de første tre år, f.eks. hvis de i hjemlandet har passet en handicappet ægtefælle eller har alvorligt syge mindreårige børn, bringer denne ellers systematiske adskillelse af den nære familie i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Afslutningsvis opfordrer vi ministeriet til at redegøre for, hvorledes de foreslåede ændringer i udlændingeloven opfylder det grundlæggende forbud mod umenneskelig og nedværdigende behandling i EMRK artikel 3.

Med Venlig hilsen



Karin Verland

Direktør

⁷ Lovforslaget, afsnit 2.2.2.1 Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, s. 13