



JUSTITSMINISTERIET

Udlændingeafdelingen

Dato: 20. maj 2014
Kontor: Kontoret for Humanitært
Ophold og Udsendelser
Sagsnr.: 2014-0035-0225
Dok.: 1124857

UDKAST TIL TALE

til brug for besvarelsen af samrådsspørgsmål X
fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik
den 20. maj 2014

Samrådsspørgsmål X:

”Ministeren bedes redegøre for, hvorvidt hun vil tage initiativ til en grundig undersøgelse af, hvorvidt og hvordan en vurdering af barnets tarv har indgået i Justitsministeriets afgørelser af sager vedrørende tildeling, inddragelse og forlængelse af humanitær opholdstilladelse til børnefamilier i perioden fra 1. august 2010, da lov nr. 572 af 31. maj 2010 trådte i kraft, og frem til den 20. november 2013, hvor der skete en praksisændring i Justitsministeriet. Herunder bedes ministeren redegøre for, hvad hun vil gøre for at rette op på eventuel forskelsbehandling af børnefamilier, hvis sager om forlængelse af humanitært ophold er behandlet før og efter november 2013.”

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Svar:

[Indledning]

1. Der har i de sidste to måneders tid som bekendt været sagt og skrevet meget om børnekonventionens anvendelse på området for humanitær opholdstilladelse.

Jeg er derfor glad for at have fået muligheden for at komme her i dag og forklare over for udvalget, hvad der egentlig er op og ned på begreberne i denne sag.

Det samrådsspørgsmål, som jeg skal besvare, vedrører efter sin ordlyd spørgsmålet om, hvorvidt jeg vil tage initiativ til en undersøgelse af, hvorvidt og hvordan en vurdering af barnets tarv er indgået i Justitsministeriets sager om humanitær opholdstilladelse vedrørende børnefamilier i perioden fra den 1. august 2010 til den 20. november 2013.

Det spørgsmål vil jeg naturligvis besvare, men inden tror jeg det er nyttigt at få tegnet de store linjer op, så vi ikke sidder med forskellige opfattelser af, hvad de bagved liggende regler egentligt indebærer, og hvordan de spiller sammen.

[Udgangspunktet]

Der gælder et almindeligt udgangspunkt om, at det er den enkelte stat selv, der bestemmer, i hvilket omfang udlændinge må tage ophold på statens territorium.

De rettigheder, der følger af børnekonventionen, skal læses og forstås i lyset heraf.

Det gælder også børnekonventionens artikel 3, hvorefter deltagerstaterne er forpligtede til at lade barnets tarv komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn.

Dette fører mig frem til at sige følgende meget klart: Det forhold alene, at et barns tarv kan varetages bedre her i landet end i hjemlandet, betyder ikke, at der efter børnekonventionen dermed er et retskrav på at få humanitær opholdstilladelse.

Til det vil jeg tilføje følgende:

Hvis der efter børnekonventionen skulle være et retskrav på opholdstilladelse, alene fordi hensynet til barnets tarv kunne varetages bedre her i landet end i hjemlandet, ville det principielt betyde, at der ville være adgang til, at alle børnefamilier med trange kår ville kunne rejse her til landet og få opholdstilladelse.

Det ville bryde afgørende med vores udlænderretlige ordning. Vores sociale system ville blive overbelastet, og muligheden for at sikre alle udlændinge en vellykket integration i det danske samfund ville være forsvindende lille.

Det siger næsten sig selv, at en sådan tanke også af praktiske og principielle grunde må afvises.

Når det så er sagt, så siger det også sig selv, at der kan være situationer, hvor hensynet til barnets tarv gør, at der skal gives en opholdstilladelse.

[Justitsministeriets sagsbehandling]

2. Derfor skal hensynet til barnets tarv også indgå i Justitsministeriets behandling af sager om humanitært ophold. Og det gør det da også.

Barnets tarv indgår således – og har altid gjort det – på flere måder i Justitsministeriets behandling af sager om humanitært ophold.

Det gælder både, når der første gang søges om humanitær opholdstilladelse, og når der søges om forlængelse eller sker inddragelse af en allerede

meddelt humanitær opholdstilladelse, ligesom det gælder i forhold til ansøgninger om genoptagelse af sager om humanitær opholdstilladelse.

Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at varetagelsen af barnets tarv sker i et samspil mellem flere bestemmelser i udlændingeloven, som administreres af forskellige myndigheder.

Det er nemlig ikke kun Justitsministeriet, der varetager barnets tarv i disse sager. Det gør bl.a. Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet også. Sagsbehandlingen skal derfor ses i sin helhed.

Der kan på den baggrund måske nok være anledning til at prøve med en lidt mindre teknisk forklaring end den, som fremgår af de skriftlige besvarelser af udvalgsspørgsmålene. Det vil jeg så prøve nu.

2.1. Efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, kan der som bekendt meddeles humanitær opholdstilladelse til udlændinge, der befinder sig i en sådan situation, at væsentlige hensyn af humanitær karakter taler afgørende for at imødekomme ansøgningen.

Det er i forarbejderne forudsat, at det skal have undtagelsens karakter, at der gives humanitær opholdstilladelse.

Der skal med andre ord altså rigtig meget til for at få en humanitær opholdstilladelse. Det er et nåleøje, man skal igennem – og sådan skal det også være. Vi har ganske enkelt ikke ressourcer til at hjælpe alle.

I praksis er udlændinges helbredsforhold kerneområdet for bestemmelsens anvendelse. Det gælder også i sager, hvor der er børn involveret. Derfor vil barnets tarv også indgå navnlig i sager, hvor barnet er sygt. Her undersøger ministeriet, om barnet lider af en meget alvorlig behandlingskrævende sygdom, og om behandlingen kan fås i hjemlandet. Men også i andre tilfælde indgår det.

Det kan f.eks. være i sager om børnefamilier, hvor forældrene som følge af deres helbredstilstand kun meget vanskeligt kan tage vare på børnene. Det kan også være i sager om familier med mindre børn, der kommer fra et land i krig. Eller i sager om enlige afghanske kvinder med mindreårige børn uden mandlige familiemedlemmer eller socialt netværk.

Dette fremgår også af det praksisnotat fra 2010, som er sendt til Folketinget.

2.2. Den seneste tids debat har særligt vedrørt spørgsmålet om, hvordan hensynet til barnets tilknytning til Danmark har indgået i de humanitære sager.

Her er det vigtigt at skelne klart mellem førstegangssager og forlængelses-sager. Situationen for de to grupper er nemlig meget forskellig.

For så vidt angår førstegangssager, så er der tale om sager, hvor der endnu ikke er taget stilling til, om familierne skal have lov til at blive i Danmark. Deres situation er med andre ord uafklaret, og deres ret til at forblive i Danmark er usikker.

Hvis der gives afslag på deres ansøgninger om asyl og humanitær opholdstilladelse, følger det klart af udlændingeloven, at de skal rejse hjem.

Desværre sker det alt for ofte ikke.

Der medvirkes ikke til hjemrejsen og i stedet for at respektere den afgørelse, der er truffet, søges der om genoptagelse af sagerne – ofte uden at der anføres nyt. På den måde forlænges familiens ophold i Danmark, hvilket både belaster børnene og vores udlændingssystem. Det er ikke rimeligt, men det kan heller ikke nytte noget, hvis vi belønner dem, der ikke rejser hjem, som de skal, med en opholdstilladelse.

For faktum er, at langt de fleste kan rejse hjem, hvis de vil. Og for de meget få, hvor det ikke er muligt, indeholder udlændingeloven mulighed for at give dem opholdstilladelse som udsendelseshindret.

Efter praksis kan der under visse omstændigheder gives humanitær opholdstilladelse med henvisning til varigheden af opholdet her i landet. Det kræver dog et uafbrudt processuelt ophold på 5-6 år, som hovedsagligt kan tilskrives myndighederne. En ansøger kan således ikke skabe sig et opholdsgrundlag for en humanitær opholdstilladelse ved at holde sig skjult for myndighederne, eller ved at nægte at udrejse i overensstemmelse med en fastsat udrejsefrist. Når der gælder så strenge krav, så skyldes det, at vores udlændingssystem ellers ville blive undermineret og miste dets legitimitet.

Situationen for de familier, som har haft en humanitær opholdstilladelse, er en anden. Men også inden for denne gruppe er det nødvendigt at sondre mellem sager, hvor den humanitære opholdstilladelse er meddelt med henblik på midlertidigt ophold, og sager hvor den er meddelt med mulighed for varigt ophold.

Det skyldes, at udlændingeloven indeholder forskellige regler for de to situationer, og det har naturligvis også betydning for Justitsministeriets sagsbehandling, herunder hvordan barnets tilknytning til Danmark skal indgå.

I sager, hvor den humanitære opholdstilladelse er meddelt med mulighed for varigt ophold, skal der efter udlændingeloven foretages en vurdering af, om en nægtelse af at forlænge opholdstilladelse må antages at virke særligt belastende [udlændingelovens § 26, stk. 1].

Denne vurdering skal derimod ikke foretages i sager, hvor den humanitære opholdstilladelse alene er meddelt med henblik på midlertidigt ophold. Her skal der efter udlændingeloven alene foretages en vurdering af, om det oprindelige grundlag for opholdstilladelsen fortsat er til stede.

Det betyder altså:

At hvis det oprindelige grundlag for en humanitær opholdstilladelse meddelt med mulighed for varigt ophold ikke længere er til stede, så ser Justitsministeriet på, om en nægtelse af at forlænge opholdstilladelsen må antages at virke særlig belastende.

I den forbindelse ser ministeriet også på børnenes tilknytning til Danmark, og både børnenes familiemæssige og sociale netværk inddrages i den vurdering.

Hvis opholdstilladelsen derimod er meddelt med henblik på midlertidigt ophold, kan ministeriet – sådan som udlændingeloven er indrettet – ikke foretage denne vurdering. Her er det alene afgørende, om familien fortsat opfylder betingelserne for at få humanitær opholdstilladelse.

Det er i stedet overladt til Udlændingestyrelsen, der administrerer udlændingelovens § 9 c, stk. 1, at se på, om børnene har fået en sådan tilknytning til Danmark, at de skal have lov til at blive her.

Og så er vi tilbage til det samspil mellem udlændingelovens regler, som jeg indledte med at omtale. For det er netop dette samspil mellem udlændingelovens § 9 b, stk. 1, om humanitær opholdstilladelse og § 9 c, stk. 1, om opholdstilladelse på baggrund af ganske særlige grunde, som binder udlændingeloven sammen i forhold til varetagelsen af barnets tarv.

Det følger nemlig af udlændingelovens § 9 c, stk. 1, at der efter ansøgning kan gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige grunde – herunder hensynet til barnets tarv – taler derfor.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 9 c, stk. 1, indebærer bl.a., at det skal overvejes, om hensynet til overholdelsen af internationale forpligtelser – herunder børnekonventionen – skal føre til, at der meddeles opholdstilladelse.

delse til ansøgere, uanset at en eller flere af udlændingelovens betingelser ikke er opfyldt.

Mens kompetencen til at behandle sager efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, om humanitær opholdstilladelse ligger i Justitsministeriet, ligger kompetencen til at behandle sager efter lovens § 9 c, stk. 1, om opholdstilladelse på baggrund af ganske særlige grunde i Udlændingestyrelsen med klageadgang til det uafhængige Udlændingenævn, som blev oprettet den 1. januar 2013.

Før 1. januar 2013 var Justitsministeriet derimod klageinstans i forhold til Udlændingestyrelsens afgørelser om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Dette betød, at Justitsministeriet i sager, hvor ministeriet gav afslag på humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, tidligere af egen drift kunne meddele opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, om opholdstilladelse på baggrund af ganske særlige grunde, når der var grundlag for en sådan opholdstilladelse.

Med oprettelsen af Udlændingenævnet den 1. januar 2013 har Justitsministeriet ikke længere kompetence til at træffe afgørelse om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, i sager, hvor der meddeles afslag på forlængelse af en humanitær opholdstilladelse, men hvor der er grundlag for at meddele opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, da Udlændingenævnet som nævnt nu er klageinstans i forhold til Udlændingestyrelsen.

Derfor har Justitsministeriet fra 1. januar 2013 og indtil slutningen af november 2013 i disse sager vejledt om muligheden for hos Udlændingestyrelsen at søge om opholdstilladelse efter lovens § 9 c, stk. 1. Fra slutningen af november måned 2013 har ministeriet af egen drift oversendt sagerne til Udlændingestyrelsen som en ansøgning efter § 9 c, stk. 1.

Med vejledningen var der nemlig ikke vished for, at udlændinge, der havde fået afslag på forlængelse af en humanitær opholdstilladelse, rent faktisk fik vurderet retten til opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1.

Derfor blev det besluttet i november, at disse sager fremover automatisk skulle oversendes til Udlændingestyrelsen.

Denne ændring i sagsgangen er med andre ord en styrkelse af retssikkerheden.

Der er med ændringen derimod ikke tale om, at Justitsministeriet har ændret på betingelserne for at få humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1. Betingelserne er fortsat de samme, som de hele tiden har været.

2.3. Med hensyn til førstegangsansøgninger om humanitær opholdstilladelse – hvor ansøger altså ikke tidligere har haft opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1 – har Justitsministeriet tidligere vejledt om muligheden for at søge om opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, når der var grundlag for det.

Jeg har nu besluttet, at ministeriet fremover i alle relevante tilfælde af egen drift skal oversende sagerne til Udlændingestyrelsen som en ansøgning efter lovens § 9 c, stk. 1. Det vil altså sige ikke kun i forlængelsessagerne, men også i førstegangssagerne.

Som jeg lige har beskrevet, adskiller disse sager sig dog fra forlængelsessagerne, og der vil kun sjældent være grundlag for at oversende dem. Det skyldes, at tilknytningen til Danmark typisk har en helt anden karakter end i forlængelsessagerne. Tilknytningen vil jo normalt opstå under et procesuelt ophold eller under et ulovligt ophold.

[Har styrelsen underkendt ministeriet?]

3. Jeg vil i forlængelse af denne gennemgang af samspillet mellem udlændingelovens § 9 b, stk. 1, som altså administreres af Justitsministeriet, og § 9 c, stk. 1, som altså administreres af Udlændingestyrelsen, benytte lejligheden til at rette op på en fejlopfattelse, som har floreret i visse medier i den seneste tid.

Det er nemlig fremgået, at Justitsministeriet er blevet underkendt af Udlændingestyrelsen i sagerne om humanitær opholdstilladelse til børnefamilier, bl.a. fordi styrelsen har inddraget hensynet til barnets tarv, mens ministeriet har undladt at gøre dette.

Som det første vil jeg endnu en gang slå fast, at hensynet til barnets tarv indgår – og altid har indgået i Justitsministeriets behandling af sager om humanitært ophold.

Som nævnt er det i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at der er et samspil mellem bestemmelserne i udlændingelovens § 9 b, stk. 1, om humanitær opholdstilladelse og § 9 c, stk. 1, om opholdstilladelse på baggrund af ganske særlige grunde.

Det er netop grunden til, at Justitsministeriet nu i alle relevante tilfælde af egen drift vil oversende sagerne til Udlændingestyrelsen som en ansøgning efter lovens § 9 c, stk. 1.

Det forhold, at der meddeles opholdstilladelse til en børnefamilie efter lovens § 9 c, stk. 1, efter at der er blevet meddelt afslag på humanitær opholdstilladelse efter § 9 b, stk. 1, viser jo kun, at systemet fungerer, som jeg netop har beskrevet det. Og at det rent faktisk fungerer efter hensigten. Jeg synes, at det er væsentligt at få denne pointe frem i lyset.

Som det andet vil jeg gerne slå fast, at det er en misforståelse, hvis man tror, at styrelsen har underkendt ministeriet i disse sager.

Det, der er tale om, er derimod, at styrelsen i disse tilfælde har meddelt opholdstilladelse efter en anden bestemmelse end den om humanitær opholdstilladelse – nemlig § 9 c, stk. 1, om opholdstilladelse på baggrund af ganske særlige grunde.

Som jeg netop har gjort rede for, har ministeriet ikke længere nogen kompetence på området for § 9 c, stk. 1. Det har kun styrelsen og Udlændingestyrelsen.

Jeg håber, at jeg med disse ord har sat begreberne ind i deres rette sammenhæng.

[Sagsgennemgangen]

4. Der er med samrådsspørgsmålet spurgt til, om jeg vil tage initiativ til en undersøgelse af, hvorvidt og hvordan en vurdering af barnets tarv er indgået i Justitsministeriets sager om humanitær opholdstilladelse vedrørende børnefamilier i perioden fra den 1. august 2010 til den 20. november 2013.

Til det kan jeg helt kort svare, at jeg allerede i slutningen af marts bad om en gennemgang af Justitsministeriets afgørelser om humanitært ophold for at sikre, at der i alle sager siden 1. januar 2013 var sket korrekt vejledning.

Under denne sagsgennemgang blev ministeriet opmærksom på nogle forhold, som gjorde, at vi også kiggede på perioden tilbage til 2010.

Resultatet af denne omfattende gennemgang af mere end 500 afgørelser om humanitær opholdstilladelse vedrørende familier med mindreårige børn er udvalget allerede blevet gjort bekendt med forud for samrådet her, da gennemgangen er blevet oversendt til udvalget.

Jeg vil derfor begrænse mig til at sige følgende:

4.1. Som det fremgår, omhandler gennemgangen for det første de afgørelser om afslag på forlængelse af humanitær opholdstilladelse, der er truffet i perioden 1. august 2010 til 24. marts 2014.

På dette punkt viser gennemgangen, at der tilsyneladende i enkelte sager desværre ikke har været den fornødne fokus på at vejlede om muligheden for at søge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Ud af de gennemgåede afgørelser er der konstateret vejledningsfejl i 6 afgørelser, hvilket er meget beklageligt. Heldigvis har ansøgerne efterfølgende enten fået en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b eller § 9 c, stk. 1, eller de har fået genoptaget deres sag i ministeriet og har i den forbindelse fået et processuelt ophold.

Som det fremgår af gennemgangen, kan disse vejledningsfejl være opstået som følge af, at der tidligere har været et uformelt samarbejde mellem de to relevante kontorer i det daværende Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, der foregik på den måde, at hvis en sag om humanitært ophold indeholdt oplysninger, der umiddelbart blev vurderet som relevante i forhold til en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, ville sagsbehandleren i Udlændingekontoret drøfte sagen med en sagsbehandler fra Familiesammenføringskontoret. Desværre fremgår det ikke af ministeriets afgørelser om afslag på forlængelse af humanitært opholdstilladelse, eller af sagen, om det er sket.

Jeg nævner ikke dette for at bortforklare eller søge at nedtone de fejl, der er begået. Jeg nævner det, fordi det hører med til det samlede billede, at sådan har sagsgangen formentlig været.

Denne mulighed eksisterer dog ikke længere, da Justitsministeriet som nævnt ikke længere har nogen kompetence på området for § 9 c, stk. 1. Det har kun Udlændingestyrelsen og det uafhængige Udlændingenævnet.

4.2. Gennemgangen omhandler for det andet de afgørelser om afslag på førstegangsansøgninger, afslag efter en fornyet gennemgang og afslag på genoptagelse, der er truffet i perioden 1. januar 2013 til 24. marts 2014.

I forhold til disse typer af afgørelser er det væsentligt at være opmærksom på, at der i forbindelse med gennemgangen af afgørelser for perioden 1. januar 2013 til 24. marts 2014 ikke er fundet sådanne vejlednings- og sagsbehandlingsfejl, at der også her er grundlag for at gå længere tilbage end til oprettelsen af Udlændingenævnet den 1. januar 2013.

På dette punkt viser gennemgangen nemlig, at det kun er ganske få afgørelser, hvor der efter Justitsministeriets opfattelse ikke er foretaget korrekt vejledning om muligheden for at søge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Ud af 522 gennemgåede afgørelser er der alene konstateret vejledningsfejl i én sag, mens der i yderligere én sag ud fra et forsigtighedsprincip kunne have været vejledt. Herudover er der konstateret en beklagelig ekspeditionsfejl i én sag og en sagsbehandlingsfejl i en anden sag.

4.3. Justitsministeriet har endvidere gennemgået sagerne vedrørende familier med mindreårige børn, der er blevet udsendt i perioden 1. januar 2010 til 12. maj 2014. Her viser gennemgangen, at der efter Justitsministeriets opfattelse ikke er udsendt familier, der ikke har fået den korrekte vejledning i forbindelse med ministeriets afgørelse. I en enkelt sag kunne der ud fra et forsigtighedsprincip have været sket vejledning. Der er nu en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, under behandling.

[Afrunding]

5. Jeg vil afslutte min besvarelse med at opsummere og pege på følgende hovedbudskaber:

For det første. Justitsministeriet overholder børnekonventionen. Barnets tarv indgår – og har altid indgået – i Justitsministeriets behandling af sager om humanitær opholdstilladelse. Sådan var det før ændringen i sagsgangen i november 2013, og sådan er det fortsat.

Jeg kan i den forbindelse også roligt sige, at den debat, der har været, har skærpet fokus på børnekonventionen yderligere.

Jeg har som nævnt efter sagsgennemgangen også besluttet, at ministeriet fremover i alle relevante tilfælde af egen drift skal oversende sagerne til Udlændingestyrelsen som en ansøgning efter lovens § 9 c, stk. 1. Det vil altså sige ikke kun i forlængelsessagerne, men også i førstegangssagerne.

På den måde kan vi være sikre på også at opfange de ansøgere, som ikke selv får søgt om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, selv om de er vejledt herom.

Denne justering i fremgangsmåden er både en styrkelse af retssikkerheden og en forbedring af sagsgangen mellem Justitsministeriet og Udlændingestyrelsen.

I sidste ende handler det om at give de børnefamilier, der kommer til Danmark og får afslag på asyl, en både korrekt og retssikkerhedsmæssigt betryggende behandling i forhold til at få vurderet, om der er mulighed for at få opholdstilladelse her i landet, enten af humanitære grunde eller af ganske særlige grunde.

For det andet. Det forhold, at barnets tarv kan varetages bedre her i landet end i hjemlandet, betyder ikke, at der efter børnekonventionen er et retskrav på at få opholdstilladelse.

Tildeling af humanitært ophold er et nåleøj. Og sådan skal det også være. Det gælder også i sager, hvor der er børn involveret. Vi har ganske enkelt ikke ressourcer til at hjælpe alle.

For det tredje. Den undersøgelse af tidligere afgjorte sager, som der efterspørges i samrådsspørgsmålet, har Justitsministeriet allerede gennemført og oversendt til udvalget. Den viser, at der tilsyneladende i enkelte sager ikke har været den fornødne fokus på børnekonventionen.

I forlængelse heraf synes jeg også det er vigtigt at notere, at sagsgangene i 2013 løbende er blevet justeret for at sikre fokus på barnets tarv, og at vi nu i alle relevante tilfælde af egen drift vil oversende sagerne til Udlændingestyrelsen som en ansøgning efter lovens § 9 c, stk. 1.

Tak for ordet.