



JUSTITSMINISTERIET

Udlændingefdelingen

Dato: 6. januar 2014
Kontor: Udlændingekontoret
Sagsbeh: Mette Kjølby Miller-Harris
Sagsnr.: 2013-960-0023
Dok.: 1010965

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

om

forslag til lov om ændring af udlændingeloven

(Ret til fortsat ophold ved ægtefælles død)

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har været sendt i høring hos:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, HK-Landsklubben Danmarks Domstole, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Danske Advokater, Amnesty International, Børnerådet, Børns Vilkår, CFU – Centralorganisationernes Fællesudvalg, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Datatilsynet, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination, Finansrådet, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Fredsfonden, Færøernes Landsstyre, Grønlands Selvstyre, HK/Danmark, Indvandrermedicinsk Klinik, Odense Universitetshospital, Indvandrerrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Kirkernes Integrationstjeneste, Kommunernes Landsforening, Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Red Barnet, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, SOS mod Racisme, Udlændingenævnet, Ægteskab uden Grænser og 3F.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra følgende:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Dommerfuldmægtigforeningen, HK-Landsklubben Danmarks Domstole, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Børnerådet, Børns Vilkår, Datatilsynet, Den Katolske Kirke i Danmark, Indvanderrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Kommunernes Landsforening, Red Barnet, Retspolitisk Forening, Rådet for Etniske Minoriteter og Udlændingenævnet.

Justitsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i *kursiv*.

Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i høringsoversigten.

2. Høringssvarene

2.1. Indledning

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Dommerfuldmægtigforeningen, HK-Landsklubben Danmarks Domstole, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Datatilsynet, Kommunernes Landsforening, Retspolitisk Forening, SOS mod Racisme og Udlændingenævnet har ingen bemærkninger til lovudkastet.

Dansk Arbejdsgiverforening har anført, at lovforslaget falder uden for organisationens virkefelt, og at organisationen derfor ikke har ønsket at afgive bemærkninger.

2.2. Generelt

Børnerådet, Børns Vilkår, Den Katolske Kirke i Danmark, Indvanderrådgivningen, Rådet for Etniske Minoriteter og SOS mod Racisme er alle overordnet positive over for forslaget.

Red Barnet anerkender, at lovændringen kan have positive konsekvenser for eventuelle børn i de familier, for hvilke lovforslaget er relevant.

2.3. Vilje og evne til integration

Børnerådet finder kravet om vilje og evne til integration problematisk og peger i den forbindelse på, at traumatisering, sygdom og børnefødsler kan have vanskeliggjort den efterlevende udenlandske ægtefælles mulighed for integration.

Børns Vilkår finder det kritisabelt og meget problematisk, at der skal lægges særlig vægt på, om den efterlevende ægtefælle har udvist vilje og evne til integration.

Rådet for Etniske Minoriteter så gerne, at man frem for at stille krav om vilje og evne til integration alene betingede fortsat ophold af, at den efterlevende ikke har begået kriminalitet. Samtidig har rådet peget på, at der bør tages hensyn til årsagen, herunder i form af manglende skolegang eller traumer mv., til, at en udlænding ikke har udvist den fornødne vilje eller evne til integration.

I vurderingen af, om inddragelse af en opholdstilladelse som følge af samlivsophør skal undlades i de situationer, hvor samlivsophøret skyldes den i Danmark fastboende ægtefælles eller samlevers død, skal det efter gældende ret indgå, om inddragelsen må antages at virke særlig belastende for udlændingen, navnlig på grund af dennes tilknytning til det danske samfund, alder, helbred, tilknytning til herboende personer og udlændingens manglende eller ringe tilknytning til sit hjemland mv., jf. udlændingelovens § 19, stk. 6, 1. pkt., jf. § 26, stk. 1.

Lovforslaget indebærer bl.a., at der ved den afvejning, der skal foretages efter den foreslåede § 19, stk. 8, og § 26, stk. 1, jf. § 19, stk. 6, der ikke foreslås ændret, skal lægges særlig vægt på, om udlændingen har udvist vilje og evne til at integrere sig i det danske samfund.

En udlænding, der har opholdt sig i Danmark i en kortere periode og derfor typisk ikke vil have opnået samme tilknytning til det danske samfund som en udlænding, der har opholdt sig her i adskillige år, forudsættes med forslaget således at kunne bevare sin opholdstilladelse, hvis den pågældende f.eks. har fået et arbejde i Danmark eller er under uddannelse her i landet. Hvis udlændingen ikke er i arbejde eller under uddannelse, kan der lægges særlig vægt på, om udlændingen er aktivt jobsøgende, deltager i danskuddannelse, tager aktiv del i foreningsliv eller lokalsamfundet mv.

Også aktiv deltagelse i eventuelle børns institution, skole eller fritidsaktiviteter kan tillægges vægt.

At udlændingen har opholdt sig i Danmark i kortere tid, forudsættes således ikke tillagt nogen selvstændig betydning ved vurderingen af, om den pågældende kan siges at have opnået en sådan tilknytning til det danske samfund, at en inddragelse af opholdstilladelsen må antages at virke særlig belastende.

Der henvises herom i øvrigt til pkt. 2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Efter Justitsministeriets opfattelse bør det fastholdes, at den efterlevende udenlandske ægtefælle skal have udvist vilje og evne til at integrere sig i det danske samfund. Det er således af stor betydning for en fremtidig vellykket integration, at udlændingen, selv om den pågældende kun har opholdt sig i Danmark i en kortere periode, har udvist vilje og evne til at integrere sig i det danske samfund.

Udlændingemyndighedernes afgørelse af, om der skal ske inddragelse, vil bero på en konkret og individuel vurdering af samtlige omstændigheder i den enkelte sag. Bl.a. forudsættes hensynet til eventuelle børn, situationen i hjemlandet, omfanget og karakteren af eventuelt samvær med mindreårige børn bosiddende i Danmark samt karakteren af udlændingens tilknytning til Danmark i øvrigt fortsat at skulle indgå i vurderingen.

2.4. Barnets perspektiv

Red Barnet undrer sig over, at lovændringen tager afsæt i den efterladte forælders situation. Red Barnet finder således, at den konkrete situation bør vurderes også i forhold til barnets perspektiv, således at barnets opholdstilladelse ikke inddrages, hvis barnets tarv taler herimod.

Børnerådet finder, at barnets bedste bør indgå som en afgørende faktor i vurderingen af, om såvel barnets som forælders opholdstilladelse skal inddrages eller nægtes forlænget, herunder at der lægges vægt på længden af barnets ophold i og tilknytning til Danmark.

Børns Vilkår finder, at hensynet til barnets bedste bør være afgørende for vurderingen af, om en opholdstilladelse skal inddrages eller nægtes forlænget.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det præciseres, hvorledes bl.a. hensynet til barnets bedste interesse skal vægtes i forbindelse med vurderingen af, om udlændingen har udvist vilje og evne til integration.

SOS mod Racisme bemærker med henvisning til Børnekonventionen, at hensynet til barnets tarv ikke synes at blive tilgodeset i tilstrækkelig grad.

I sager, hvor et barn familiesammenføres med en herboende forælder, der har opnået ret til ophold i Danmark ved ægtefællesammenføring, er barnets ophold her i landet afledt ene og alene af forælderen ret til ophold her i landet.

Derfor er det også kun i tilfælde, hvor den forælder, som barnet er familiesammenført med, ikke længere opfylder betingelserne for fortsat ophold her i landet, at der overhovedet opstår spørgsmål om (også) at inddrage barnets opholdstilladelse.

Hvis forælderen opholdstilladelse således – på grund af den særlige tilknytning her til landet, som forælderen har opnået – bevares, selv om den pågældende forælder ikke længere opfylder betingelserne herfor, vil barnet automatisk også – som en afledt effekt heraf – bevare sin opholdstilladelse.

På den baggrund finder Justitsministeriet det rigtigst, at der – på samme måde som i sager, hvor en ægtefællesammenført udlænding forlader sin herboende ægtefælle på grund af vold – ved vurderingen af spørgsmålet om ret til fortsat ophold her i landet ved en herboende ægtefælles død bør tages udgangspunkt i, om den udenlandske ægtefælle har udvist vilje og evne til integration.

Det bemærkes herved i øvrigt, at en udenlandsk ægtefælle, der har udvist vilje og evne til integration, efter Justitsministeriets opfattelse har de bedste forudsætninger for at sikre, at den pågældendes barn/børn integreres godt i det danske samfund.

Det forhold, at der med det foreslåede § 19, stk. 8, i udlændingeloven skal tages udgangspunkt i, om den udenlandske ægtefælle har udvist vilje og evne til integration, medfører imidlertid ikke, at der ikke skal tages hensyn til de eventuelle børn, som er blevet familiesammenført med den pågældende.

Som det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse, forudsættes således som hidtil blandt andet hensynet til eventuelle børn tillagt betydning ved vurderingen af, om udlændingen kan siges at have opnået en sådan tilknytning til det danske samfund, at en inddragelse af opholdstilladelsen må antages at virke særlig belastende.

Hertil kommer, at der i sager om forlængelse eller inddragelse af en opholdstilladelse skal anlægges en konkret vurdering i forhold til hver enkelt udlænding. Hvis det således i en konkret sag måtte forekomme, at inddragelse af et barns opholdstilladelse må antages at virke særlig belastende for barnet på grund af dennes tilknytning til det danske samfund, vil såvel barnet som den ægtefællesammenførte udlænding bevare deres opholdstilladelser.

Det bemærkes, at lovforslaget efter Justitsministeriets opfattelse er i overensstemmelse med de internationale forpligtelser, som følger af bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konvention om barnets rettigheder (FN's børnekonvention), herunder vil der i forbindelse med en konkret afgørelse om, hvorvidt en opholdstilladelse skal inddrages eller nægtes forlænget, altid indgå en vurdering af, om inddragelse eller et afslag på forlængelse af en opholdstilladelse er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Endelig skal Justitsministeriet bemærke, at lovforslaget i øvrigt alene har til formål at gennemføre den politiske aftale, som regeringen indgik med Venstre, Enhedslisten, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti den 13. november 2013 om ændring af reglerne om adgangen til fortsat ophold her i landet i tilfælde af en herboende ægtefælles død.

Med lovforslaget sikres det således – i overensstemmelse med den politiske aftale – at en udenlandsk ægtefælles opholdstilladelse her i landet ikke inddrages i tilfælde af den herboende ægtefælles død, hvis udlændingen har gjort en indsats for at integrere sig her i landet. Det gælder uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet.

Med den i lovforslaget indeholdte overgangsbestemmelse, der under visse betingelser giver ret til at få genoptaget en afgørelse om inddragelse, sikres det endvidere, at også det barn, hvis opholdstilladelse måtte være blevet inddraget, fordi den forælder, som barnet er familiesammenført med, ikke længere opfylder betingelserne for opholdstilladelse her i landet på

grund den i Danmark fastboende ægtefælles eller samlevers død, har mulighed for at søge om generhvervelse af sit opholdsgrundlag.

2.5. Oplysning om lovændringen

Institut for Menneskerettigheder finder det relevant at overveje, hvorvidt der kan foretages en mere målrettet og oplysende indsats med henblik på at informere eventuelt berørte udlændinge om lovændringen.

Som det fremgår af pkt. 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, ville det kræve en mere omfattende manuel gennemgang af samtlige forlængelses- og inddragelsessager, hvori der er meddelt afslag, at finde frem til de ganske få sager, i forhold til hvilke lovforslagets særlige overgangsbestemmelse vil kunne være relevant.

På den baggrund har Justitsministeriet fundet det mest hensigtsmæssigt, at der i stedet informeres om lovændringen på udlændingemyndighedernes hjemmeside, www.nyidanmark.dk. Udlændingestyrelsen vil endvidere informere Danmarks repræsentationer i udlandet om lovændringen med henblik på, at udlændinge kan få relevant vejledning om muligheden og fristen for at få genoptaget en afsluttet sag.

2.6. Øvrige bemærkninger

Indvanderrådgivningen tager afstand fra, at der skal foretages en konkret og individuel vurdering af samtlige omstændigheder i hver enkelt sag.

Der vil – i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper – efter såvel gældende ret som efter forslaget ved udlændingemyndighedernes behandling af sager om inddragelse og forlængelse af en opholdstilladelse her i landet altid skulle foretages en konkret og individuel vurdering af samtlige sagens omstændigheder, herunder en vurdering af, om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse må antage at virke særlig belastende for den pågældende udlænding, jf. udlændingelovens § 26.

Det har Justitsministeriet ikke til hensigt at ændre på.

Den Katolske Kirke i Danmark anbefaler, at det fremgår af lovtæksten, at der skal lægges særlig vægt på, om udlændingen har udvist vilje og evne

til integration, og at der gælder en positiv formodningsregel, jf. pkt. 2.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Den foreslåede § 19, stk. 8, er udformet i overensstemmelse med den gældende § 19, stk. 7, i udlændingeloven, der ikke foreslås ændret.

Det fremgår således også af bemærkningerne til den gældende § 19, stk. 7, at der i forbindelse med den afvejning, der skal foretages efter udlændingelovens § 26, jf. § 19, stk. 6, i sager, hvor opholdsgrundlaget ikke længe er til stede som følge af samlivsophør, der skyldes vold mv., skal lægges særlig vægt på udlændingens evne og vilje til integration. Tilsvarende er den positive formodningsregel også her beskrevet i bemærkningerne.

Justitsministeriet finder det mest hensigtsmæssigt, at den i praksis udviklede positive formodningsregel beskrives i lovforslagets bemærkninger, ligesom den afvejning, der skal foretages efter udlændingelovens § 26, som ikke foreslås ændret, efter Justitsministeriets opfattelse ikke bør fremgå af lovtæksten til den foreslåede § 19, stk. 8.

3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

Lovforslaget indeholder ikke indholdsmæssige ændringer i forhold til det lovudkast, der har været sendt i høring. Der er således alene foretaget visse mindre ændringer af sproglig karakter.