



JUSTITIS MINISTERIET

Udlændingeafdelingen

Dato: 24. oktober 2014
Kontor: Asyl- og Visumkontoret
Sagsbeh: THH
Sagsnr.: 2014-941-0040
Dok.: 1316864

**Forslag
til
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 mv.)*

§ 1

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1021 af 19. september 2014, foretages følgende ændringer:

1. I § 7 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:

”Stk. 3. I tilfælde 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, gives der efter ansøgning opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold. En ansøgning som nævnt i 1. pkt. anses også som en ansøgning om opholdstilladelse efter stk. 1 og 2.”

Stk. 3 bliver herefter stk. 4.

2. § 7, stk. 3, der bliver stk. 4, affattes således:

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

”Stk. 4. Opholdstilladelse efter stk. 1-3 kan nægtes, hvis udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et andet land, eller hvis udlændingen har nær tilknytning til et andet land, hvor udlændingen må antages at kunne opnå beskyttelse. Afgørelse efter 1. pkt. kan træffes, uanset om udlændingen er omfattet af stk. 1-3.”

3. § 9, stk. 1, nr. 1, litra c, ophæves og i stedet indsættes:

”c) har opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 eller 2, eller § 8,

d) har opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, og denne opholdstilladelse er blevet forlænget, eller”

Litra d bliver herefter litra e.

4. § 9, stk. 1, nr. 2, litra c, ophæves og i stedet indsættes:

”c) har opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 eller 2, eller § 8,

d) har opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, og denne opholdstilladelse er blevet forlænget, eller”

Litra d bliver herefter litra e.

5. § 9, stk. 1, nr. 3, litra c, ophæves og i stedet indsættes:

”c) har opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 eller 2, eller § 8,

d) har opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, og denne opholdstilladelse er blevet forlænget, eller”

Litra d bliver herefter litra e.

6. I § 19, stk. 1, nr. 1, indsættes som 2. pkt.:

”Ved afgørelse efter 1. pkt. skal der tages hensyn til grundlaget for opholdstilladelsen.”

7. I § 27, stk. 2, § 40 a, stk. 1, nr. 1, og stk. 2, nr. 2, og § 42 a, stk. 1, ændres ”§ 7, stk. 1 og 2” til: ”§ 7, stk. 1-3”.

8. Efter § 29 a indsættes som nyt kapitel:

”Kapitel 5 b

Afvisning af visse ansøgninger om opholdstilladelse efter § 7

§ 29 b. En ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 kan afvises, hvis udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et land, som omhandlet i § 29 a, stk. 1.”

9. I § 46 a indsættes efter stk. 3 som nyt stykke:

”Stk. 4. Udlændingestyrelsens afgørelse om varigheden af en tidsbegrænset opholdstilladelse meddelt efter udlændingelovens §§ 7 og 8 kan ikke påklages.”

Stk. 4-6 bliver herefter stk. 5-7.

10. I § 48 a, stk. 1, § 53, stk. 8, § 53 a, stk. 1 og 2, § 55, stk. 5, og § 56, stk. 3, indsættes efter ”reglerne i kapitel 5 a”: ” eller 5 b”.

11. I § 53 a, stk. 2, indsættes som 4. pkt.:

”3. pkt. finder ikke anvendelse på klager over afgørelser om afvisning efter reglerne i kapitel 5 b.”

12. I § 56, stk. 4, indsættes efter ”omfattet af § 7, stk. 1”: ”, der er meddelt opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, men udlændingen påberåber sig at være omfattet af § 7, stk. 1 eller 2”.

§ 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Stk. 2. Loven finder ikke anvendelse på ansøgninger om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 indgivet før [dato for lovforslagets fremsættelse]. For sådanne ansøgninger finder de hidtil gældende regler anvendelse.

§ 3

Loven tages op til revision i folketingsåret 2017-2018.

§ 4

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 eller grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

- 1. Indledning og baggrund**
- 2. Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge**
- 3. Asylansøgninger fra udlændinge, som har opnået beskyttelse i et andet land**
- 4. Behandling af klager over varigheden af opholdstilladelser efter udlændingelovens §§ 7 og 8**
- 5. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser**
- 6. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige**
- 7. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.**
- 8. Administrative konsekvenser for borgerne**
- 9. Miljømæssige konsekvenser**
- 10. Forholdet til EU-retten**
- 11. Hørte myndigheder mv.**
- 12. Sammenfattende skema**

1. Indledning og baggrund

Udviklingen i Syrien har medført, at millioner af mennesker er drevet på flugt fra deres hjemsted. Danmark og en række andre lande har ydet en massiv bistand med henblik på at afhjælpe den ulykkelige situation for de mange mennesker, der er blevet berørt af konflikten. Danmark har således indtil nu bevilget ca. 800 mio. kr. til hjælpeforanstaltninger i regionen. Endvidere har Danmark allerede modtaget en betydelig andel spontane asylansøgere fra Syrien, ligesom Danmark har besluttet at reservere 140 af genbosætningspladserne for 2014 til kvoteflygtninge fra Syrien.

Regeringen ønsker en human tilgang til asylpolitikken og har en grundlæggende opfattelse af, at Danmark bør tage del i ansvaret for verdens flygtninge. Samtidig må det erkendes, at Danmark ikke har mulighed for at tilbyde ophold til alle, som har brug for hjælp.

I løbet af 2014 er der sket en markant stigning i antallet af indrejste asylansøgere i såvel Danmark som vores nabolande. En del af de asylansøgere, der er kommet til Danmark fra bl.a. Syrien, kommer fra områder, hvor der på grund af konflikten i landet aktuelt foregår ekstreme og vilkårlige overgreb på civile, og har som følge heraf krav på beskyttelse efter artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Regeringen ønsker at leve op til sine internationale forpligtelser og sikre denne gruppe af asylansøgere beskyttelse, så længe de har behov herfor. Samtidig ønsker regeringen at sikre, at disse udlændinge, hvis beskyttelsesbehov er mere midlertidigt, kan sendes tilbage, så snart situationen i hjemlandet muliggør dette.

Efter Flygtningenævnets praksis opnår denne gruppe asylansøgere opholdstilladelse med beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 2, uanset at dette ikke fuldt ud svarer til den oprindelige hensigt med bestemmelsen. Med lovforslaget foreslås der indført en 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. Forslaget udvider ikke adgangen til at opnå asyl i Danmark, men giver mulighed for, at denne gruppe af udlændinge lettere kan sendes tilbage til deres hjemland, når de værste uroligheder er overstået.

Det foreslås, at udlændinge, som omfattes af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus, meddeles en opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold, som i første omgang kan forlænges efter 1 år og herefter efter 2 år fra tidspunktet for en eventuel forlængelse, i hvilken forbindelse det vil blive vurderet, om vedkommende fortsat har behov for beskyttelse.

Grundet beskyttelsens midlertidige karakter foreslås det endvidere, at en udlænding, der meddeles midlertidig beskyttelsesstatus, først – medmindre helt særlige grunde gør sig gældende – skal kunne få familiesammenføring, hvis den midlertidige opholdstilladelse efter 1 år forlænges.

Indførelsen af en midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge vil ikke have betydning for flygtninge omfattet af FN's flygtningekonvention, jf. udlændingelovens § 7, stk. 1, eller udlændinge med beskyttelsesstatus i henhold til § 7, stk. 2, hvor der foreligger særlige individuelle omstændigheder, der i sig selv – også før asylmyndighedernes ændrede praksis vedrørende udlændingelovens § 7, stk. 2, i lyset af Sufi og Elmidommen – ville have begrundet en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2.

Lovforslaget indeholder en bestemmelse om, at reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus tages op til revision i Folketinget i folketingsåret 2017-2018.

Med lovforslaget foreslås herudover bl.a. visse ændringer af reglerne om behandling af asylansøgninger fra udlændinge, som allerede har beskyttelse i et andet land.

2. Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge

2.1. Indførelse af midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge

2.1.1. Gældende ret

2.1.1.1. Udlændingelovens § 7, stk. 2 (beskyttelsesstatus)

Efter udlændingelovens § 7, stk. 2, gives der asyl 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. Sådanne udlændinge meddeles opholdstilladelse med såkaldt beskyttelsesstatus.

Efter den formulering af udlændingelovens § 7, stk. 2, der var gældende indtil 2002, blev der givet opholdstilladelse til en udlænding, som ikke er omfattet af flygtningekonventionen, men hvor det af lignende grunde som anført i konventionen eller af andre tungtvejende grunde, der medfører velbegrunder frygt for forfølgelse eller tilsvarende overgreb, ikke bør kræves, at den pågældende vender tilbage til sit hjemland (de facto-status).

Udlændingelovens § 7, stk. 2, blev imidlertid ændret ved lov nr. 365 af 6. juli 2002 om ændring af udlændingeloven. Af forarbejderne til loven (lovforslag nr. 152 af 28. februar 2002), side 28 ff., fremgår det bl.a.:

”Det er hensigten med den foreslåede bestemmelse, at der alene skal gives opholdstilladelse til de udlændinge, der – når bortses fra Flygtningekonventionen af 1951, jf. ovenfor – har krav på beskyttelse efter de internationale konventioner, som Danmark har tiltrådt. Den foreslåede bestemmelse er derfor udformet i overensstemmelse med de relevante konventioner, herunder navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 og tillægsprotokol nr. 6 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention samt artikel 3 i FN’s Konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

[...]

Det forudsættes, at udlændingemyndighederne ved anvendelsen af den foreslåede bestemmelse efterlever Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis på området. Domstolen foretager i hvert enkelt tilfælde en konkret og individuel vurdering af, om den behandling, som udlændingen risikerer at blive udsat for, såfremt den pågældende udsendes tvangsmæssigt, udgør tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i strid med konventionens artikel 3.

Udlændingemyndighederne skal således foretage en konkret og individuel vurdering i hver enkelt sag, hvor relevant praksis fra navnlig Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol inddrages. Der skal være en underbygget grund til at antage, at den enkelte udlænding i tilfælde af udsendelse vil blive udsat for en reel risiko for at blive underkastet en behandling i modtagerstaten, der er i strid med konventionens artikel 3. Der kan med andre ord ikke meddeles beskyttelsesstatus, alene fordi der i et land hersker kaotiske forhold, der gør, at det ikke kan udelukkes, at udlændingen i forbindelse med indrejsen i landet vil være i

risiko for en sådan behandling, jf. f.eks. H.L.R. mod Frankrig (dom af 29. april 1997).

[...]

Der vil endvidere ikke kunne meddeles opholdstilladelse med beskyttelsesstatus, alene fordi der i et bestemt land hersker kaotiske forhold, der gør, at det ikke kan udelukkes, at udlændingen i forbindelse med indrejsen i landet vil være i risiko for en sådan behandling, jf. ovenfor. Dette forhold – som vil have betydning f.eks. i relation til den nuværende praksis for meddelelse af de facto-status til somaliere – indebærer, at udlændingemyndighederne fremover vil skulle foretage en konkret og individuel vurdering af, om der er en underbygget grund til at antage, at den enkelte udlænding i tilfælde af udsendelse vil blive udsat for en reel risiko for at blive underkastet en behandling i strid med konventionens artikel 3.

Den omstændighed, at der i et land hersker generelt dårlige forhold, herunder borgerkrigs-lignende tilstande, eller at den pågældende af sociale, uddannelsesmæssige, helbredsmæssige eller lignende grunde er dårligt stillet, skal – som i dag – ikke kunne begrunde beskyttelsesstatus.”

Som det fremgår, forudsættes det i forarbejderne på den ene side, at asylmyndighederne ved deres anvendelse af bestemmelsen i udlændingelovens § 7, stk. 2, følger praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) i forhold til EMRK's artikel 3, og på den anden side, at den omstændighed, at der i et land hersker generelt dårlige forhold, herunder borgerkrigs-lignende tilstande, ikke skal kunne begrunde beskyttelsesstatus.

Som beskrevet nedenfor, kan disse forudsætninger ikke længere fuldt ud opretholdes, idet EMD i efterfølgende praksis har fastslået, at en borgerkrigs-lignende tilstand i nogle tilfælde kan være så alvorlig, at den blotte tilstedeværelse i området som udgangspunkt indebærer en risiko for overgreb i strid med EMRK's artikel 3, således at personen ikke vil kunne tilbagesendes.

2.1.1.2. Praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

EMD har behandlet en række sager vedrørende spørgsmålet om, i hvilket omfang de generelle forhold i et land har betydning for, om udsendelse vil indebære en krænkelse af EMRK's artikel 3. Sagen *Vilvarajah m.fl. mod Storbritannien* af 30. oktober 1991 vedrørende hjemsendelse af 5 tamilere er et tidligt eksempel på, at EMD inddrager de generelle forhold i

hjemlandet som et væsentligt moment ved vurderingen i henhold til EMRK's artikel 3.

I *Salah Sheekh mod Nederlandene* af 11. januar 2007 nåede EMD frem til, at det på baggrund af den pågældendes forklaring og oplysningerne om den generelle situation i hjemlandet og om forholdene for den minoritetsklan, som klageren tilhørte, var sandsynligt, at klageren ved en tilbagevenden ville være i risiko for at blive udsat for behandling omfattet af EMRK's artikel 3.

I sagen *NA. mod Storbritannien* af 17. juli 2008 uddybede EMD sin tidligere praksis ved at fastslå, at en vurdering i henhold til EMRK's artikel 3 skal ske i lyset af de forudsigelige konsekvenser ved udvisning af asylansøgeren, hvor såvel den generelle situation i hjemlandet som de personlige omstændigheder inddrages, jf. præmis 113. Domstolen udtalte, at en generel voldstilstand normalt ikke i sig selv vil indebære en krænkelse af EMRK's artikel 3 i tilfælde af udsendelse. Det betyder, at den blotte mulighed for overgreb som følge af en ustabil situation eller en generel voldstilstand i ansøgerens hjemland ikke i sig selv vil udgøre en krænkelse, jf. præmis 114.

For første gang gjorde EMD det dog klart, at den aldrig har udelukket muligheden for, at den generelle voldssituation i en ansøgers hjemland kan nå et så højt niveau, at enhver udsendelse vil være i strid med EMRK's artikel 3. Domstolen understregede i den forbindelse, at den kun vil anlægge denne betragtning i de mest ekstreme tilfælde af generel voldsudøvelse, hvor der består en reel risiko for overgreb alene i kraft af en tilstedeværelse på området, jf. præmis 115.

I sagen *F.H. mod Sverige* af 20. januar 2009 gentog EMD i præmis 90, at en generel voldstilstand normalt ikke i sig selv vil indebære en krænkelse af EMRK's artikel 3 i tilfælde af udsendelse, men at EMD aldrig har udelukket muligheden for, at den generelle voldssituation i bestemmelseslandet kan være af en så tilstrækkelig høj intensitet, at enhver udsendelse til det pågældende land vil indebære en krænkelse af artikel 3. EMD understregede også i denne dom, at den kun ville anlægge denne betragtning i de mest ekstreme tilfælde af generel voldsudøvelse, hvor der består en reel risiko for overgreb alene i kraft af en tilstedeværelse på området.

I sagen *Sufi og Elmi mod Storbritannien* af 28. juni 2011 fandt EMD, at en udsendelse af de pågældende, som var somaliske statsborgere, til Mogadishu i Somalia ville udgøre en krænkelse af EMRK's artikel 3. EMD udtalte blandt andet, at den generelle vold i Mogadishu på tidspunktet for dommen havde nået et niveau, hvor enhver, der vendte tilbage til byen, som udgangspunkt 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, medmindre vedkommende havde tilstrækkeligt gode relationer på højeste niveau til magtfulde aktører i byen, der gjorde det muligt for den pågældende at opnå beskyttelse. På den baggrund vurderede Domstolen, om klager havde sådanne gode relationer på højeste niveau, der indebar, at klageren kunne vende tilbage til Mogadishu på trods af den ekstreme generelle vold. Ved vurderingen af niveauet for den generelle vold anvendte EMD følgende kriterier: (1) Om parterne i konflikten anvender metoder eller taktikker for krigsførelse, som øger risikoen for civile tab eller er direkte rettet mod civile. (2) Om anvendelsen af sådanne metoder eller taktikker er udbredt blandt parterne i konflikten. (3) Om kampene er geografisk afgrænset eller udbredte. (4) Antallet af dræbte civile, sårede og fordrevne som følge af kampene. EMD bemærkede dog samtidig, at disse kriterier ikke er udtømmende, jf. præmis 241.

Efterfølgende i sagen *K.A.B. mod Sverige* af 5. september 2013 fandt EMD, 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.

2.1.1.3. Flygtningenævnets praksis

Flygtningenævnets praksis for at anse betingelserne for at meddele opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2, for opfyldt kan generelt beskrives således, at der skal foreligge konkrete og individuelle forhold, der sandsynliggør, at ansøgeren ved en tilbagevenden til sit hjemland vil blive udsat for en reel risiko for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Betydningen af generelt vanskelige forhold er bl.a. omtalt i Flygtningenævnets formandskabs 18. beretning fra 2009, side 59 ff., i forbindelse med beskrivelsen af Flygtningenævnets dagældende praksis i forhold til irakiske asylansøgere. Heraf fremgår bl.a.:

”For så vidt angår udvælgelse og anvendelse af baggrundsoplysninger har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol flere gange i sager vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt en klager ville risikere overgreb i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 ved en tilbagevenden til hjemlandet, udtalt, at den indklagede medlemsstat må godtgøre, at de nationale myndigheders vurdering af sagen er dækkende og tilstrækkeligt underbygget af baggrundsmateriale fra såvel nationale myndigheder som andre pålidelige og objektive kilder som f.eks. andre medlemsstater eller tredjelande, FN-organer og anerkendte NGO’er.

Hvad angår den generelle situation i oprindelseslandet har Domstolen ofte lagt vægt på de oplysninger, der fremgår af aktuelle rapporter fra uafhængige internationale menneskerettighedsorganisationer og UNHCR.”

Om betydningen af generelle anbefalinger og baggrundsmateriale fra UNHCR vedrørende Irak fremgår det samme sted, side 61:

”Flygtningenævnets anvendelse af flygtningekonventionen og den europæiske menneskerettighedskonvention i sager om irakiske statsborgere bygger – i modsætning til UNHCR’s generelle anbefalinger – på en samlet vurdering af oplysningerne i den konkrete sag om ansøgerens personlige forhold sammenholdt med samtlige foreliggende baggrundsoplysninger om forholdene i landet.

De synspunkter, der kommer til udtryk i UNHCR’s anbefalinger, er således ikke i sig selv afgørende for Flygtningenævnets vurdering af forfølgelsesrisikoen i den konkrete sag.

Det betyder imidlertid ikke, at Flygtningenævnet ikke lægger vægt på UNHCR’s anbefalinger. Tværtimod indgår anbefalinger og baggrundsmateriale fra UNHCR som et centralt element i nævnets behandling af sager og tillægges væsentlig betydning ved behandlingen af sager vedrørende såvel irakiske statsborgere som statsborgere fra andre lande. En oplysning om, at ansøgeren kommer fra et land, hvor der hersker kaotiske og borgerkrigs-lignende forhold, indgår således som et element i nævnets konkrete asylvurdering, der

efter omstændighederne vil tale for, at ansøgeren opfylder betingelserne for asyl.”

Flygtningenævnets praksis vedrørende generelt vanskelige forhold er ligeledes omtalt i formandskabets 21. beretning fra 2012, side 60 ff., hvoraf det bl.a. fremgår:

”Det er en betingelse for opholdstilladelse efter § 7, at udlændingen ved en tilbagevenden til hjemlandet efter en konkret og individuel vurdering må anses for at være i risiko for forfølgelse eller asylbegrundende overgreb.

Flygtningenævnets kompetence er således begrænset til at tage stilling til asylrelevante spørgsmål, det vil sige den individuelle risiko for forfølgelse eller overgreb, og det falder derfor uden for nævnets kompetence at tage stilling til, om en udlænding, der ikke opfylder betingelserne i udlændingelovens § 7, kan gives opholdstilladelse af andre og mere humanitært prægede årsager. Det gælder f.eks., hvor de generelle forhold i udlændingens hjemland er usikre – f.eks. på grund af tilfældig, generaliseret vold – men hvor udlændingen ikke opfylder betingelserne i § 7.

En utvivlsomt meget vanskelig – men generel – sikkerhedsmæssig situation i et land kan ikke i sig selv begrunde asyl efter udlændingelovens § 7. Der vil tillige skulle foreligge oplysninger i den konkrete sag, der sandsynliggør, at ansøgeren konkret risikerer forfølgelse efter flygtningekonventionen eller er i en reel risiko for overgreb omfattet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Oplysninger om generelt vanskelige forhold vil dog indgå som et element i Flygtningenævnets konkrete asylvurdering, der sammenholdt med andre faktorer vil kunne tale for, at ansøgeren opfylder betingelserne for asyl.

[...]

Flygtningenævnet har imidlertid på intet tidspunkt udelukket muligheden for, at den generelle sikkerhedssituation i et land som følge af tilfældig, generaliseret vold kan antage en så alvorlig og ekstrem karakter, at en ansøger allerede af den grund opfylder betingelserne for opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7. Der kan herved henvises til [...] praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, senest Domstolens afgørelse i sagen Sufi og Elmi mod UK af 28. juni 2011, hvor Domstolen blandt andet udtalte, at den generelle vold i Mogadishu aktuelt havde nået et niveau, hvor enhver, der vendte tilbage til byen, som udgangspunkt ville være i reel risiko for at blive udsat for overgreb i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3, alene

som følge af den blotte tilstedeværelse, medmindre vedkommende havde tilstrækkeligt gode relationer på højeste niveau til magtfulde aktører i byen, der gjorde det muligt for den pågældende at opnå beskyttelse. Dommen blev endelig den 28. november 2011. [...] Flygtningenævnets koordinationsudvalg [besluttede] i december 2011 på baggrund af dommen at hjemvise alle nævnets sager vedrørende somaliske statsborgere fra det sydlige og det centrale Somalia til fornyet førsteinstansbehandling i Udlændingestyrelsen.”

2.1.1.3.1. Særligt om situationen i Syrien

Konflikten i Syrien og dens betydning for nævnets praksis har været drøftet af Flygtningenævnets formandskab og koordinationsudvalg siden 2011. Der kan herom henvises til formandskabets 21. beretning fra 2012, side 340 ff., og 22. beretning fra 2013, side 420 ff.

Som følge af den generelle situation i Syrien besluttede Flygtningenævnet i april 2011 at stille tvangsmæssige udsendelser til Syrien i bero og udsætte afgørelsen af de sager, hvor ansøgerne ikke umiddelbart kunne få asyl.

Selvom nævnet ikke på daværende tidspunkt vurderede, at forholdene i Syrien var så ekstreme, at alle, der opholdt sig i landet – alene som følge af deres blotte tilstedeværelse – som udgangspunkt var i reel risiko for at blive udsat for overgreb omfattet af EMRK's artikel 3, fandt nævnet dog, at sikkerhedssituationen var så alvorlig, at det generelt måtte tillægges betydning ved vurderingen af, om der var et individuelt beskyttelsesbehov.

Af Flygtningenævnets formandskabs 21. beretning fra 2012, side 3, fremgår det bl.a.:

”Den fortsat alvorlige sikkerhedssituation i Syrien afspejles blandt andet i Udlændingestyrelsens og Flygtningenævnets praksis, hvor en stor del af asylansøgerne fra Syrien gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7. I de sager, hvor der meddeles afslag på asyl, vil det typisk være på grund af ansøgers manglende troværdighed.”

I lyset af nye baggrundsoplysninger fastslog Flygtningenævnets koordinationsudvalg efterfølgende i september 2013, at personer, der kommer fra områder i Syrien, hvor der er væbnede kampe eller sker angreb mod civile, eller hvor der for nylig har fundet sådanne handlinger sted, som udgangspunkt må anses for at befinde sig i en situation, hvor de

ved en tilbagevenden til hjemlandet risikerer at blive udsat for forhold omfattet af EMRK's artikel 3.

Flygtningenævnet fandt således, at forholdene i de pågældende områder af Syrien er af en sådan karakter, at det med udgangspunkt i principperne i EMD's afgørelse i *Sufi og Elmi mod Storbritannien* må lægges til grund, at personer, der kommer fra de pågældende områder – alene som følge af den blotte tilstedeværelse – ved en tilbagevenden som udgangspunkt vil være i reel risiko for at blive udsat for overgreb omfattet af EMRK artikel 3.

2.1.2. Justitsministeriets overvejelser

Justitsministeriet foreslår, at der indføres en midlertidig beskyttelsesstatus, som meddeles i de tilfælde, hvor forpligtelsen til at yde beskyttelse i henhold til internationale konventioner, jf. § 7, stk. 2, har baggrund i en særlig alvorlig situation i hjemlandet præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile.

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 i sig selv – også før asylmyndighedernes ændrede praksis vedrørende udlændingelovens § 7, stk. 2, i lyset af *Sufi og Elmi* – ville have begrundet en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2.

Det er et grundlæggende princip for beskyttelsesstatus, at beskyttelsen ophører, når der ikke længere er behov herfor. Princippet om at afstemme beskyttelsen med behovet er særligt relevant i en tid, hvor Danmark og Europa modtager et historisk højt antal asylansøgere.

De gældende regler tager ikke højde for den særlige situation, som asylansøgere, der er på flugt fra generelle forhold i hjemlandet, er i. Denne gruppes behov for beskyttelse er generelt mere midlertidigt, idet beskyttelsen har baggrund i en generel situation, som vil kunne ændre sig. F.eks. vil en særlig alvorlig situation i forbindelse med en væbnet konflikt, som gennem en periode skaber store asylstrømme, kunne udvikle sig på en

sådan måde, at en større eller mindre del af disse asylansøgere vil have mulighed for at vende tilbage til hjemlandet.

Med lovforslaget foreslås der indført en midlertidig beskyttelsesstatus, som er tilpasset beskyttelsesbehovet for udlændinge, som opnår asyl på grund af en særlig alvorlig situation i hjemlandet. Der foreslås endvidere regler om begrænsning i adgangen til familiesammenføring for denne gruppe.

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, udvider ikke 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.

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.

Udgangspunktet vil 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.

Forslaget indebærer ikke en udvidelse af adgangen til at opnå beskyttelse i Danmark

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 1.

2.2. Klage over statusvalg

2.2.1. Gældende ret

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

Udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2, kan klage til Flygtningenævnet over, at styrelsen ikke har fundet grundlag for at meddele de pågældende opholdstilladelse efter § 7, stk. 1, jf. § 53 a, stk. 1, nr. 2. Afgørelsen betragtes dog ikke som et afslag på opholdstilladelse efter § 7, stk. 1, der medfører automatisk påklage til Flygtningenævnet, jf. § 53 a, stk. 2, jf. forudsætningsvist forarbejderne til lov om ændring af udlændingeloven af 6. juni 2002 (L 362) (lovforslag nr. 32 af 13. december 2001).

Sager, hvor der er meddelt opholdstilladelse efter § 7, stk. 2, men udlændingen påberåber sig at være omfattet af § 7, stk. 1, kan behandles af Flygtningenævnet på skriftligt grundlag, jf. udlændingelovens § 56, stk. 4, nr. 2.

2.2.2. Justitsministeriets overvejelser

Justitsministeriet finder, at der bør være en klageadgang i forhold til statusvalg for de asylansøgere, der fremover meddeles opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, i lighed med den eksisterende klageadgang for de asylansøgere, der i dag meddeles opholdstilladelse efter § 7, stk. 2. Således vil denne gruppe på tilsvarende vis få adgang til en fornyet prøvelse af, om der er tildelt korrekt status.

Det foreslås, at en ansøgning om opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, også skal anses for en ansøgning efter § 7, stk. 1 og 2, og at klager over statusvalg skal kunne behandles af Flygtningenævnet på skriftligt grundlag, jf. den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, 2. pkt., og den foreslåede ændring af udlændingelovens 56, stk. 4. Afgørelsen om statusvalg betragtes dog ikke som et afslag på opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 eller 2, der medfører automatisk påklage til Flygtningenævnet, jf. § 53 a, stk. 2.

Eftersom meddelelse af midlertidig opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, bl.a. vil have betydning i forhold til forlængelse af opholdstilladelsen og adgang til familiesammenføring, må der forventes en stigning i antallet af klager over statusvalg, hvoraf en del vil skulle behandles mundtligt.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 1 og 12.

2.3. Meddelelse af opholdstilladelse

2.3.1. Gældende ret

Efter udlændingelovens § 11, stk. 1, meddeles opholdstilladelse efter §§ 7-9 f eller 9 i-9 n med mulighed for varigt ophold eller med henblik på midlertidigt ophold her i landet. Opholdstilladelsen kan tidsbegrænses.

Af udlændingebekendtgørelsens § 24, stk. 1, fremgår det, at opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7 og 8 gives med mulighed for varigt ophold her i landet, medmindre udlændingen kun ansøger om opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold. Det fremgår endvidere af udlændingebekendtgørelsens § 25, stk. 1, at en tidsbegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7 og 8 gives for højst 5 år ad gangen. Opholdstilladelsen gives dog for 2 år, hvis det efter en generel vurdering af forholdene i ansøgerens hjemland må forventes, at betingelserne for asyl ikke vil være til stede i hele denne periode. I sådanne tilfælde kan opholdstilladelsen forlænges i yderligere 3 år ad gangen.

For så vidt angår forlængelse af en opholdstilladelse fremgår det af forarbejderne til lov om ændring af udlændingeloven af 10. juni 2003 (L 425) (lovforslag nr. 174 af 12. marts 2003), at det har betydning for en udlændings retsstilling med hensyn til forlængelse, hvorvidt en opholdstilladelse 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 også de hensyn, der er opregnet i udlændingelovens § 26, stk. 1.

Udlændinge med tidsbegrænset opholdstilladelse meddelt med henblik på midlertidigt ophold skal derimod starte forfra i forbindelse med hver enkelt ansøgning om forlængelse af opholdstilladelsen. Beskyttelsen mod inddragelse i udlændingelovens § 26, stk. 1, finder således ikke anvendelse ved afgørelsen om forlængelse.

2.3.2. Justitsministeriets overvejelser

Justitsministeriet foreslår, at opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, skal meddeles tidsbegrænset og med henblik på midlertidigt ophold. Opholdstilladelsen kan i første omgang forlænges efter 1 år og herefter efter 2 år fra tidspunktet for en eventuel forlængelse, i hvilken forbindelse det vil blive vurderet, om de generelle forhold fortsat er af en sådan karakter, at udlændingen har behov for beskyttelse.

På den måde vil de danske asylregler i højere grad tage højde for det beskyttelsesbehov, som sådanne asylansøgere har, og som sådan afspejle beskyttelsens midlertidige karakter.

En midlertidig opholdstilladelse meddelt efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, skal dog omvendt ikke 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 tidsbegrænset opholdstilladelse, såfremt betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.

En midlertidig opholdstilladelse meddelt efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, vil ikke 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. Beskyttelsen mod inddragelse i udlændingelovens § 26, stk. 1, finder ikke anvendelse ved afgørelsen om forlængelse.

Spørgsmålet om forlængelse af opholdstilladelse vil endvidere 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.

Indførelsen af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, forudsætter, 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. Dette gælder navnlig lande, hvorfra der kommer et større antal asylansøgere til Danmark.

Da adgangen til forlængelse af den midlertidige opholdstilladelse – og dermed udlændingens udsigt til at forblive i Danmark – i vidt omfang vil bero på en vurdering af de generelle forhold i hjemlandet, indføres der en ordning, hvorefter udlændinge med midlertidig opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse informeres om væsentlige ændringer i asylmyndighedernes vurdering af forholdene i hjemlandet, som kan have betydning for udsigten til at få den midlertidige opholdstilladelse forlænget.

I forbindelse med meddelelse af 1-årig opholdstilladelse efter de foreslåede regler vejleder udlændingemyndighederne, om reglerne om familiesammenføring, herunder om mulighederne for familiesammenføring inden den 1-årige opholdstilladelse eventuelt forlænges, jf. pkt. 2.4.2.1 nedenfor.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 1.

2.4. Familiesammenføring

2.4.1. Gældende ret

Efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, litra c, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse 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 opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8.

Udlændingelovens § 9, stk. 2-14 og 30, indeholder en række yderligere betingelser for at give opholdstilladelse til en udenlandsk ægtefælle eller fast samlever. Disse betingelser skal generelt ikke stilles, hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derimod.

Det følger endvidere af udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, litra c, at der efter ansøgning kan gives opholdstilladelse 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 opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8.

Udlændingelovens § 9, stk. 15-19, indeholder yderligere betingelser for at give opholdstilladelse til et barn under 15 år. Disse betingelser skal generelt ikke stilles, hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derimod.

Det følger endelig af udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 3, litra c, at der efter ansøgning kan gives opholdstilladelse 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 opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8.

Udlændingelovens § 9, stk. 20, indeholder yderligere betingelser for at give opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 3.

Efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, kan der desuden 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 betyder, at der kan meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, hvis f.eks. den grundlæggende betingelse om, at begge ægtefæller skal være fyldt 24 år, ikke er opfyldt, og ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor. Opholdstilladelse meddeles efter de almindelige familiesammenføringsregler i § 9, stk. 1, hvis en eller flere af betingelserne i § 9, stk. 2-20 og 30, ikke er opfyldt, men skal fraviges, fordi ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derimod.

Det fremgår af forarbejderne til lov om ændring af udlændingeloven af 6. juni 2002 (L 365) (lovforslag nr. 152 af 28. februar 2002), at udlændingelovens § 9 c, stk. 1, navnlig skal anvendes, hvor det som følge af Danmarks internationale forpligtelser, herunder særligt EMRK's artikel 8, er nødvendigt at tillade familiesammenføring, og dispensationsmulighederne i § 9 ikke kan finde anvendelse.

2.4.1.1. Internationale forpligtelser

Efter EMRK's artikel 8, stk. 1, har enhver ret til respekt for bl.a. sit privatliv og familieliv. Det følger endvidere af artikel 8, stk. 2, at ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

For en nærmere beskrivelse af EMRK artikel 8 henvises til pkt. 5 nedenfor om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser.

2.4.2. Justitsministeriets overvejelser

Det foreslås, at der ikke skal kunne meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 til en ægtefælle eller samlever eller til børn af en udlænding, som er meddelt opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, og som ikke har fået denne opholdstilladelse forlænget. Det skyldes, at karakteren af opholdet her i landet for en

udlænding, som er meddelt en 1-årig opholdstilladelse efter den foreslåede ordning, er så usikker og varigheden af opholdet så begrænset, at den pågældendes familie bl.a. under hensyn til opretholdelsen af en effektiv immigrationskontrol ikke som udgangspunkt bør meddeles opholdstilladelse her i landet. Forlænges den midlertidige opholdstilladelse, vil der kunne meddeles familiesammenføring efter udlændingelovens § 9, ligesom der fortsat vil kunne meddeles familiesammenføring efter udlændingelovens § 9 c, jf. pkt. 2.4.2.1.

Det forudsættes i den forbindelse, at udlændingemyndighedernes sagsbehandling vil blive tilrettelagt således, at en ansøgning om familiesammenføring efter udlændingelovens § 9, som indgives mindre end 2 måneder før udløbet af den 1-årige opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, ikke skal afvises under henvisning til, at udlændingens midlertidige opholdstilladelse ikke er blevet forlænget, men derimod behandles med henblik på, at sagen kan afgøres hurtigst muligt efter, at der er truffet afgørelse i sagen om forlængelse af den midlertidige opholdstilladelse efter den foreslåede § 7, stk. 3.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 3-5.

2.4.2.1. Udlændingelovens § 9 c, stk. 1

Familiemedlemmer til en udlænding, der har en 1-årig midlertidig opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, kan efter omstændighederne opnå opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, hvis betingelserne herfor er opfyldt, herunder hvis det følger af Danmarks internationale forpligtelser.

Efter § 9 c, stk. 1, vil der således kunne meddeles opholdstilladelse i alle tilfælde, hvor Danmarks internationale forpligtelser kræver det. Det forudsættes i den forbindelse, at udlændingemyndighederne efterlever disse forpligtelser, og at udlændingemyndighederne således i hver enkelt sag foretager en konkret og individuel vurdering, hvor relevant praksis fra navnlig EMD inddrages.

Det midlertidige 1-årige ophold må i almindelighed føre til, at karakteren og omfanget af parternes tilknytning til Danmark vil være meget begrænset. Efter Justitsministeriets opfattelse må det antages, at dette moment – det korte ophold her i landet og det forhold, at opholdstilladelsen kun er meddelt for 1 år – vil indgå med betydelig vægt i

vurderingen af, om de pågældende efter EMRK's artikel 8 vil have krav på familiesammenføring. Endvidere vil det kunne indgå, at der er tale om en ordning, der ikke permanent afskærer adgangen til familiesammenføring, men alene udskyder denne i lyset af udlændingens særlige midlertidige opholdsretlige status.

Der vil dog 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 vejer tungere. Dette gælder f.eks., hvis personen i Danmark før udrejsen fra hjemlandet har passet en handicappet ægtefælle i hjemlandet, hvorved et afslag på familiesammenføring vil kunne være særligt indgribende allerede i det første år.

Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser er nærmere beskrevet under pkt. 5 nedenfor.

Hvis en udlænding, som har opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, før opholdstilladelsen eventuelt måtte være blevet forlænget, indgiver en ansøgning om familiesammenføring, skal udlændingemyndighederne af egen drift behandle ansøgningen efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, medmindre udlændingen ikke ønsker, at ansøgningen behandles efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, eksempelvis fordi ansøgningen er indgivet 2 måneder før udløbet af den 1-årige midlertidige beskyttelsesstatus med henblik på afgørelse af familiesammenføringssagen hurtigst muligt efter en eventuel forlængelse af opholdstilladelsen efter den foreslåede § 7, stk. 3.

2.5. Inddragelse af opholdstilladelser for udlændinge med beskyttelse i Danmark

2.5.1. Gældende ret

Det følger af udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, at en tidsbegrænset opholdstilladelse kan 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 og 8.

Ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse finder bestemmelsen i udlændingelovens § 26, stk. 1, anvendelse. Dette følger af udlændingelovens § 19, stk. 6. Der skal således ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelser tages hensyn til, om inddragelsen må antages at virke særligt belastende på grund af bl.a. udlændingens tilknytning til det danske samfund, udlændingens tilknytning til herboende personer, konsekvenserne for herboende nære familiemedlemmer og udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet.

Udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, er senest affattet ved lov nr. 365 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven. Det fremgår bl.a. af forarbejderne til loven (lovforslag nr. 152 af 28. februar 2002), jf. bemærkningerne til § 1, nr. 21, at bestemmelsen i § 19, stk. 1, nr. 1, indebærer, at Udlændingestyrelsen skal undersøge, om der er grundlag for at inddrage en tidsbegrænset opholdstilladelse meddelt efter udlændingelovens §§ 7 eller 8, når styrelsen bliver opmærksom på forhold, der kan tyde på, at opholdsgrundlaget for en udlænding med konventions- eller beskyttelsesstatus var urigtigt eller ikke længere er til stede. Dette gælder både, hvis konkrete forhold vedrørende den enkelte udlænding har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse, og hvis de generelle baggrundsoplysninger viser, at forholdene i den pågældendes hjemland har ændret sig på en sådan måde, at den pågældende ikke længere risikerer forfølgelse.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår det endvidere bl.a., at Udlændingestyrelsen skal foretage en gennemgang af et antal relevante prøvesager vedrørende personer fra det pågældende land, hvis baggrundsoplysningerne om forholdene i lande, hvorfra Danmark har modtaget udlændinge, der meddeles konventions- eller beskyttelsesstatus, viser, at forholdene i et land har ændret sig afgørende. Udlændingestyrelsen skal i den forbindelse vurdere, om de pågældendes opholdstilladelser skal inddrages under henvisning til, at forholdene i hjemlandet har ændret sig på en sådan måde, at de pågældende ikke længere risikerer forfølgelse.

I det omfang prøvesagerne om inddragelse påklages til Flygtningenævnet, vil det afhænge af Flygtningenævnets vurdering af sagerne både i relation til forholdene i hjemlandet og i relation til udlændingelovens § 26, om Udlændingestyrelsen skal fortsætte med at gennemgå øvrige relevante sager med henblik på konkret stillingtagen til eventuel inddragelse, eller om styrelsen indtil videre skal følge udviklingen i det pågældende land

med henblik på eventuel forelæggelse på ny af relevante prøvesager, hvis forholdene i landet afgørende ændrer sig.

Oplysninger om ændringer i situationen i hjemlandet for den enkelte udlænding med konventions- eller beskyttelsesstatus vil i nogle tilfælde kunne fremkomme i forbindelse med, at udlændingen rejser tilbage til hjemlandet – eventuelt for en kort periode – hvorved det viser sig, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår således også, at Udlændingestyrelsen altid skal foretage en gennemgang af sager vedrørende personer, der rejser til hjemlandet, for at tage konkret stilling til, om de pågældendes opholdstilladelser skal inddrages. Som det fremgår af bestemmelsens ordlyd, kan der kun ske inddragelse i medfør af udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, i forhold til udlændinge med tidsbegrænset opholdstilladelse.

2.5.1.1. Betydningen af konventionsstatus

For så vidt angår udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse med konventionsstatus, jf. udlændingelovens § 7, stk. 1, skal reglerne om inddragelse af opholdstilladelse administreres i overensstemmelse med flygtningekonventionens artikel 1, litra C, om ophør af flygtningestatus.

Efter flygtningekonventionens artikel 1, litra C, finder flygtningekonventionen ikke anvendelse på en flygtning, der:

”(1) på ny frivilligt har søgt det lands beskyttelse, i hvilket han har statsborgerret; eller (2) efter at have mistet sin statsborgerret frivilligt har generhvervet denne; eller (3) har erhvervet en ny statsborgerret og nyder godt af det lands beskyttelse, i hvilket han er blevet statsborger; eller (4) frivilligt på ny har bosat sig i det land, som han har forladt, eller udenfor hvilket han er forblevet af frygt for forfølgelse; eller (5) ikke længere kan afslå at søge det lands beskyttelse, i hvilket han har statsborgerret, fordi de omstændigheder, ifølge hvilke han er blevet anerkendt som flygtning, er bortfaldet. Denne bestemmelse skal dog ikke finde anvendelse på en af denne artikels artikel A (1) omfattet flygtning, som kan påberåbe sig tvingende grunde, der har deres oprindelse i tidligere forfølgelse, til at afslå at søge beskyttelse fra det land, i hvilket han har statsborgerret; (6) uden at være i besiddelse af nogen statsborgerret er i stand til at vende tilbage til det land, i hvilket han tidligere har haft fast bopæl, fordi de forhold, som førte til, at han er blevet anerkendt som flygtning, ikke længere er til stede. Denne bestemmelse skal dog ikke finde anvendelse på en af denne artikels afsnit A (1) omfattet flygtning, som kan påberåbe sig tvingende grunde, der har deres

oprindelse i tidligere forfølgelse, til at afslå at vende tilbage til det land, i hvilket han tidligere havde fast bopæl.”

De første fire ophørsgrunde tager udgangspunkt i den enkelte flygtnings individuelle forhold, mens det centrale i nr. 5 og 6 er, at forholdene i det land, hvor den pågældende flygtede fra, har ændret sig i en sådan grad, at flygtningen ikke længere kan påberåbe sig beskyttelse efter konventionen. I forarbejderne til lov nr. 572 af 31. maj 2010 (lovforslag nr. 188 af 26. marts 2010), jf. punkt 7.3, henvises der til, at det fremgår af UNHCR's Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, punkt 135, at ”omstændigheder” omhandler fundamentale forandringer i landet, som kan formodes at fjerne grundlaget for frygten for forfølgelse. At der sker en eventuelt forbigående forandring i forholdene vedrørende den enkelte flygtnings frygt, der ikke indebærer en sådan grundlæggende ændring af omstændighederne, er ikke tilstrækkeligt til, at denne bestemmelse finder anvendelse.

Ved afgørelser om eventuel inddragelse af opholdstilladelser meddelt efter udlændingelovens § 7, stk. 1, hvor inddragelse overvejes som følge af ændringer i de generelle forhold i hjemlandet, skal der således tages stilling til, om der er sket så fundamentale, stabile og varige ændringer i hjemlandet, at opholdstilladelsen kan inddrages.

2.5.2. Justitsministeriets overvejelser

I lyset af, at der indføres en midlertidig beskyttelsesstatus i den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, foreslås det, at det præciseres i udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, at der ved en afgørelse om inddragelse efter bestemmelsen skal tages hensyn til grundlaget for opholdstilladelsen, herunder om opholdstilladelsen er meddelt efter § 7, stk. 1, 2 eller 3. På den måde tydeliggøres det, at der er væsentlig forskel på, hvilke betingelser der skal stilles for inddragelse alt afhængigt af, om der er tale om konventionsflygtninge, udlændinge med beskyttelsesstatus eller udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus.

Konventionsflygtninge, jf. udlændingelovens § 7, stk. 1, er omfattet af flygtningekonventionen, og udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, skal for disse flygtninges vedkommende administreres i overensstemmelse med

flygtningekonventionens artikel 1, litra C, om ophør af flygtningestatus.

Det betyder, at inddragelsen af opholdstilladelse alene kan ske, hvis der er sket fundamentale, stabile og varige ændringer i hjemlandet.

Udlændinge med beskyttelsesstatus, jf. udlændingelovens § 7, stk. 2, og midlertidig beskyttelsesstatus efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, 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 forarbejderne til lov nr. 572 af 31. maj 2010 (lovforslag nr. 188 af 26. marts 2010), jf. punkt 7.3, uanset at Flygtningenævnet i visse tilfælde synes at have anlagt en anden praksis.

For sådanne udlændinges vedkommende skal der 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.

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.

Uanset grundlaget for opholdstilladelsen finder bestemmelsen i udlændingelovens § 26, stk. 1, anvendelse ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 6.

3. Asylansøgninger fra udlændinge, som har opnået beskyttelse i et andet land

3.1. Gældende ret

Hvis en udlænding påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7, træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om, hvorvidt asylansøgningen skal behandles i Danmark, eller om der skal ske afvisning, overførsel eller udvisning af udlændingen, jf. udlændingelovens § 48 a, stk. 1.

Afgørelser om asyl træffes af Udlændingestyrelsen i første instans med – i tilfælde af afslag – automatisk klageadgang til Flygtningenævnet. Asylmyndighederne vurderer, om den enkelte ansøger vil være i konkret og individuel risiko for forfølgelse eller asylrelevante overgreb ved en tilbagevenden til sit hjemland. I denne vurdering indgår ansøgerens forklaring om asylmotivet sammenholdt med de foreliggende baggrundsoplysninger om situationen i ansøgerens hjemland.

Ansøgninger fra udlændinge, som kommer fra lande, hvor det efter Udlændingestyrelsens oplysninger er usandsynligt, at asylansøgeren vil risikere at blive forfulgt, behandles efter særlige procedurer.

Asylansøgere har processuelt ophold i Danmark, så længe asylansøgningen behandles. Udlændingen kan ikke udsendes under det processuelle ophold og har som udgangspunkt ret til indkvartering og forsørgelse, indtil vedkommende meddeles opholdstilladelse, udrejser eller udsendes af Danmark.

3.1.1. Dublin-reglerne

Det følger af udlændingelovens kapitel 5 a, at en udlænding kan afvises eller overføres til et andet EU-land efter reglerne i Europaparlamentets og Rådets forordning 604/2013/EU af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (Dublinforordningen). Dublinforordningen fastlægger de kriterier, som er afgørende for, hvilken af medlemsstaterne der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der indgives af en udlænding. Den finder ikke anvendelse på asylansøgninger indgivet af udlændinge, der allerede har fået asyl i en anden medlemsstat.

Ved lov nr. 1619 af 26. december 2013 om ændring af udlændingeloven gennemførtes de nødvendige lovændringer som følge af Europaparlamentets og Rådets reviderede forordning. Med lovændringen fulgte bl.a., at kompetencen til at behandle klager over afgørelser om overførsel til en anden medlemsstat blev tillagt Flygtningenævnet, og at klager skal indgives inden for en nærmere fastsat frist.

I Flygtningenævnet behandles klager over afgørelser om overførsel efter udlændingelovens kapitel 5 a (Dublinforordningen) som altovervejende hovedregel af formanden eller en næstformand alene og på skriftligt grundlag, jf. udlændingelovens §§ 53, stk. 8 og 11, og 56, stk. 3. I helt særlige tilfælde kan klagerne henvises til skriftlig behandling i nævnet, herunder navnlig hvis der opstår spørgsmål om forholdene i asylsystemet i den medlemsstat, hvortil udlændingen skal overføres, eller om fastlæggelsen af Flygtningenævnets praksis i forhold til en given bestemmelse i forordningen. Helt undtagelsesvis kan sagerne henvises til mundtlig behandling, f.eks. hvis det skønnes nødvendigt, at udlændingen afgiver mundtlig forklaring for nævnet.

Der beskikkes ikke en advokat for udlændingen i sager vedrørende afvisning eller overførsel efter reglerne i kapitel 5 a, medmindre sagen er henvist til behandling i nævnet efter udlændingelovens § 53, stk. 6, jf. § 55, stk. 5.

Udlændingen ydes i stedet retshjælp af Dansk Flygtningehjælp i det omfang, retshjælp ønskes. Udlændingen kan til enhver tid lade sig repræsentere af andre, herunder en advokat, i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige principper herom. Udlændingen afholder selv eventuelle udgifter hertil.

Klager over Udlændingestyrelsens afgørelser efter Dublinforordningen skal indgives til Udlændingestyrelsen senest 7 dage efter, at en afgørelse om overførsel til en anden medlemsstat er blevet meddelt den pågældende udlænding. Indgives klagen senere end dette tidspunkt, afvises klagen, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 2, 1. pkt. Påklage af en afgørelse til Flygtningenævnet har opsættende virkning, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 2, 3. pkt. Flygtningenævnets afgørelser er endelige, jf. udlændingelovens § 56, stk. 8.

3.1.2. Første asyllandsreglen

Efter den gældende udlændingelovs § 7, stk. 3 (første asyllandsreglen), kan opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 og 2, nægtes, såfremt udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et andet land eller på grund af længerevarende ophold, derboende nære slægtninge eller andre tilsvarende forhold har nær tilknytning til et andet land, hvor udlændingen må antages at kunne opnå beskyttelse.

Bestemmelsen skal ses i lyset af, at en udlænding, som allerede har opnået beskyttelse i eller har nær tilknytning til et andet land, ikke har behov for beskyttelse i Danmark. Ifølge princippet om første asylland kan en udlænding, der søger indrejse i et land med henblik på at blive anerkendt som flygtning, men forinden har opnået tilknytning til et tredjeland f.eks. i form af et tidligere ophold, således efter omstændighederne henvises til at søge den eventuelt fornødne beskyttelse i tredjelandet.

Afgørelse efter den gældende udlændingelovs § 7, stk. 3, beror på en konkret vurdering af de foreliggende oplysninger om udlændingen og den aktuelle situation i det pågældende første asylland. Der stilles i praksis krav om, at udlændingen vil være i personlig sikkerhed og de facto beskyttet mod refoulement. Flygtningenævnets praksis for behandling af sager efter udlændingelovens § 7, stk. 3, er nærmere beskrevet i Flygtningenævnets Formandskabs 22. beretning fra 2013, side 263 ff.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. 152 af 28. februar 2002), at der først tages stilling til, om en asylansøgning kan anses for at være omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, før der kan træffes afgørelse efter den gældende § 7, stk. 3. I overensstemmelse hermed vil asylmyndighederne i forbindelse med behandlingen af asylansøgninger, som rejser spørgsmål i forhold udlændingelovens § 7, stk. 3, i første omgang tage stilling til, om ansøgeren opfylder betingelserne for opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, hvorefter det vurderes, om opholdstilladelse skal nægtes efter udlændingelovens § 7, stk. 3.

3.2. Fremmed ret

3.2.1. EU-retten

EU-retten indeholder mulighed for, at medlemsstaterne – bl.a. i tilfælde, hvor asylansøgeren har opnået beskyttelse i en anden medlemsstat – kan afvise asylansøgninger, uden at der foretages en realitetsbehandling af sagen.

Det følger således af artikel 33 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (asylproceduredirektivet), at medlemsstaterne ikke er forpligtet til at tage stilling til en asylansøgning,

hvis en anden medlemsstat allerede har indrømmet international beskyttelse, eller et land, der ikke er en medlemsstat, kan betragtes som ansøgerens første asylland eller et sikkert tredjeland for ansøgeren.

Danmark er ikke bundet af EU's asylregler som følge af Danmarks forbehold på området for retlige og indre anliggender.

3.2.2. Andre lande

En række lande, herunder Sverige, har regler, som gør det muligt at afvise realitetsbehandling af asylansøgninger indgivet af udlændinge, der allerede har opnået beskyttelse i et andet EU-land.

Også lande, der ikke er medlemmer af EU, herunder Norge, har tilsvarende regler. Her kan asylansøgninger indgivet af udlændinge, der allerede har fået asyl eller anden form for beskyttelse i et andet land, efter omstændighederne nægtes realitetsbehandlet.

3.3. Justitsministeriets overvejelser

3.3.1. Generelt

Justitsministeriet finder, at reglerne ikke bør være udformet således, at udlændingemyndighederne anvender unødvendige ressourcer på sager, hvor der ikke er grundlag for asyl. Udlændinge, der ikke har behov for asyl i netop Danmark, fordi de allerede har eller må antages at kunne opnå beskyttelse i et andet land, bør få en afgørelse herom og udsendes af Danmark så hurtigt som muligt. Dette vil også være i disse udlændinges egen interesse.

3.3.2. Behandling af sager, der rejser spørgsmål om nægtelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3

Efter gældende ret anvender udlændingemyndighederne uforholdsmæssige og unødvendige ressourcer på at undersøge, om en udlænding isoleret set opfylder betingelserne i udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, for at få asyl, i situationer, hvor asylansøgningen afslås under henvisning til, at udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et andet land, eller udlændingens nære tilknytning til et land, hvor det må antages, at udlændingen vil kunne opnå beskyttelse.

Ifølge forarbejderne er fordelene ved den gældende ordning, at der dermed er gjort endeligt op med asylgrundlaget, og at udlændingen hurtigt kan meddeles asyl, hvis det f.eks. senere viser sig, at første asyl landet ikke vil modtage den pågældende.

Efter Justitsministeriets opfattelse er der imidlertid også en række ulemper forbundet med den nuværende ordning. Da ansøgerens asylmotiv i langt de fleste sager er uden praktisk betydning for, om et land kan anses for en udlændings første asyl land, fremstår det ressourcemæssigt uhensigtsmæssigt at substansbehandle de ansøgninger, der alligevel afslås efter den gældende udlændingelovs § 7, stk. 3. Hertil kommer, at udlændingen under asylsagens behandling har processuelt ophold og som følge heraf ikke kan udsendes. Endvidere er ansøgeren undergivet Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt, hvilket kan give en udlænding, der kan henvises til at søge beskyttelse i et andet land, et incitament til at søge asyl i Danmark, uagtet at udlændingen ikke har behov herfor.

Det bemærkes i den forbindelse, at det ofte er forbundet med betydelige ressourcer for asylmyndighederne at vurdere, om en ansøger er i konkret og individuel risiko for forfølgelse eller asylrelevante overgreb ved en tilbagevenden til sit hjemland og dermed opfylder betingelserne for at opnå asyl. Det vil således almindeligvis være nødvendigt at afholde en eller flere asylsamtaler med ansøgerne med deltagelse af tolk. Herudover vil asylmyndighederne efter omstændighederne skulle indhente og vurdere baggrundsplysninger vedrørende hjemlandet. Indbringes sagen for Flygtningenævnet, vil sagen typisk skulle behandles på mundtligt nævnsmøde.

Der bør til enhver tid arbejdes for at sikre, at asylsystemet i Danmark vedbliver at være velfungerende og effektivt, og at udlændingemyndighederne ikke anvender unødvendige ressourcer på at behandle sager, hvor der ikke er grundlag for asyl, men i stedet at anvende ressourcerne, hvor behovet er reelt. Det vil også medvirke til at forhindre, at udlændinge, der ikke har behov for beskyttelse i netop Danmark, søger asyl i Danmark alene med henblik på at opnå et midlertidigt processuelt ophold.

Det foreslås på den baggrund, at det i den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 4, præciseres, at anvendelsen af reglen i den gældende udlændingelovs § 7, stk. 3, ikke forudsætter, at det først konstateres af de danske asylmyndigheder, om udlændingen er omfattet af

§ 7, stk. 1-3. Det bør imidlertid fortsat være muligt at foretage en vurdering af asylmotivet, hvor dette undtagelsesvist er af betydning for, om et land kan betragtes som et første asylland. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis det potentielle første asylland efter de for udlændingemyndighederne foreliggende baggrundsoplysninger udsætter personer med et bestemt asylmotiv for refoulement.

Det er ikke hensigten med lovforslaget at ændre betingelserne for, hvornår et land efter den gældende bestemmelse i § 7, stk. 3, kan betragtes som et første asylland.

Det vil således fortsat være en betingelse, at asylansøgeren enten har opnået faktisk beskyttelse i første asyllandet eller har nær tilknytning hertil og må antages at kunne opnå beskyttelse der. Udlændingen skal således være beskyttet mod at blive videresendt til et land, hvor udlændingen er forfulgt. Udlændingen skal endvidere som hidtil være beskyttet mod, at første asyllandet videre sender udlændingen til et land, hvor udlændingen ikke vil nyde denne faktiske beskyttelse.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 2.

3.3.3. Afvisning af asylansøgninger fra udlændinge, der allerede har opnået beskyttelse i et andet EU-land

Justitsministeriet finder særligt for så vidt angår udlændinge, der allerede har opnået beskyttelse i et andet land, i hvilket Dublinforordningen finder anvendelse, at disse ikke – som det er tilfældet efter de gældende regler – bør have ret til at få deres ansøgninger om asyl behandlet i Danmark. Sådanne ansøgninger bør i stedet – i lighed med retstilstanden i vores nabolande – afvises, jf. den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens 29 b.

Udlændingen vil efter afvisningen af asylansøgningen være omfattet af de almindelige regler om udsendelse mv. Det bemærkes i den forbindelse, at en udlænding, der har ret til at opholde sig i Danmark i medfør af udlændingelovens § 2 b, stk. 1, ved indgivelse af en ubegrundet ansøgning om asyl må anses for ikke længere at opfylde betingelserne i artikel 5, stk. 1, litra c, i Europa-parlamentets og Rådets forordning 562/2006/EF af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks), jf. udsendelsesdirektivets artikel 6, stk. 2, jf. artikel 3, nr. 2.

Hermed sikres det, at udlændinge, der ikke har behov for beskyttelse i netop Danmark, får et så kortvarigt processuelt ophold i Danmark som muligt. Endelig bør det også være i udlændingens egen interesse at få en hurtig afklaring af, om vedkommende kan få asyl i Danmark.

Det foreslås, at der i den forbindelse indføres en procedure for behandling af klager over afgørelser truffet af Udlændingestyrelsen efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 b svarende til den ordning, der blev indført for klager efter Dublinforordningen ved lov nr. 1619 af 26. december 2013.

Justitsministeriet finder, at Flygtningenævnet henset til dets organisation, sammensætning og nuværende opgaveportefølje mest hensigtsmæssigt kan varetage opgaven som rekursmyndighed for afgørelser om afvisning af en asylansøgning under henvisning til, at ansøgeren allerede har opnået beskyttelse i et andet EU-land. Flygtningenævnet har således allerede en omfattende praksis for behandling af sager efter Dublinforordningen og udlændingelovens § 7, stk. 3.

Det foreslås, at klager over Udlændingestyrelsens afvisning af en asylansøgning efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 b som hovedregel træffes af formanden eller en næstformand alene og på skriftligt grundlag. I helt særlige tilfælde kan sagerne henvises til skriftlig behandling i nævnet og helt undtagelsesvis til mundtlig behandling. Justitsministeriet finder, at det forhold, at der er tale om afgørelse af et processuelt spørgsmål om, hvorvidt en asylansøger har beskyttelse i et andet EU-land, gør det ubetænkeligt, at sagen afgøres på formandskompetence.

Desuden foreslås det, at en klage over Udlændingestyrelsens afvisning af en asylansøgning efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 b skal indgives til Udlændingestyrelsen senest 7 dage efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende udlænding, og at en klage, der indgives herefter, afvises, jf. den foreslåede ændring af udlændingelovens § 53 a, stk. 2.

Det foreslås endvidere, at en klage over en afgørelse truffet af Udlændingestyrelsen efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 b ikke skal have opsættende virkning, jf. den foreslåede nye bestemmelse i udlændingelovens § 53 a, stk. 2, 4. pkt. Det er dermed

forventningen, at afgørelse i klagesagerne kan træffes hurtigt, hvorved det sikres, at asylansøgere, hvis sag ikke skal behandles i Danmark, kan udvises af landet snarest muligt.

Justitsministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at opsættende virkning i disse sager vil være uhensigtsmæssig ud fra ressourcemæssige betragtninger, herunder indkvarteringsomkostningerne og modtagelseskapaciteten i asylsystemet, og at der er tale om udlændinge, der er vurderet til allerede at have opnået beskyttelse i et andet EU-land. Det sikres herved, at udlændinge, der ikke har behov for beskyttelse i netop Danmark, ikke søger asyl i Danmark alene med henblik på at opnå et midlertidigt processuelt ophold.

Herudover foreslås det, at Flygtningenævnet ikke beskikker en advokat til udlændingen i forbindelse med klagesagsbehandlingen, jf. den foreslåede ændring af udlændingelovens § 55, stk. 5. Hvis sagen er henvist til behandling i nævnet, jf. udlændingelovens § 53, stk. 6, kan Flygtningenævnet, hvis det vurderes nødvendigt, beskikke en advokat, hvis udlændingen ikke selv har antaget en sådan.

Justitsministeriet finder, at Dansk Flygtningehjælp henset til, at organisationen allerede i dag yder retshjælp i klagesager vedrørende overførsel efter Dublinforordningen mest hensigtsmæssigt tillige vil kunne varetage opgaven som rådgiver i klagesager efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 b. Justitsministeriet lægger i den forbindelse vægt på, at Dansk Flygtningehjælp har en betydelig viden om og særlige kompetencer inden for danske og internationale regler om flygtningebeskyttelse. Herudover har Dansk Flygtningehjælp, bl.a. gennem sit samarbejde med andre europæiske organisationer på flygtningeområdet, et særligt kendskab til asylsystemerne og forholdene for asylansøgere i en række lande.

Det foreslås derfor, at Dansk Flygtningehjælp ligeledes yder retshjælp til udlændinge, hvis asylansøgning er blevet afvist efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 b, og som i forbindelse med nævnets klagesagsbehandling ønsker retshjælp.

Den foreslåede ordning ændrer ikke ved, at den enkelte udlænding kan lade sig repræsentere af andre, herunder en advokat, i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige principper herom. Udlændingen må imidlertid selv afholde eventuelle udgifter hertil.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 8 og 10-11.

4. Behandling af klager over varigheden af opholdstilladelser efter udlændingelovens §§ 7 og 8

4.1. Gældende ret

En opholdstilladelse meddelt efter §§ 7 og 8 kan efter udlændingelovens § 11, stk. 1, 2. pkt., tidsbegrænses. Justitsministeren fastsætter med hjemmel i udlændingelovens § 12, stk. 1, nærmere regler om opholdstilladelser efter bl.a. §§ 7 og 8, herunder om tilladelsernes varighed.

Det følger af udlændingebekendtgørelsens § 25, stk. 1, 1. pkt., at en tidsbegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7 og 8 kan meddeles for højst 5 år ad gangen. Ifølge bestemmelsens 2. pkt. kan tilladelse gives for 2 år, hvis det efter en generel vurdering af forholdene i ansøgerens hjemland må forventes, at betingelserne for asyl ikke vil være til stede i hele denne periode.

En tidsbegrænset opholdstilladelse kan efter ansøgning forlænges, medmindre der er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen efter udlændingelovens § 19, jf. § 11, stk. 2. En tidsbegrænset opholdstilladelse kan forlænges i op til 3 år ad gangen, jf. udlændingebekendtgørelsen § 25, stk. 1, 3. pkt.

Afgørelsen om tilladelsens varighed adskiller sig fra vurderingen af, om udlændingen opfylder betingelserne for at opnå asyl, og træffes løsrevet fra den egentlige asylvurdering. Når en udlænding meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7 eller 8, fastsætter Udlændingestyrelsen efterfølgende de nærmere vilkår for opholdstilladelsen. Også i sager, hvor det er Flygtningenævnet, der meddeler asyl, er det Udlændingestyrelsen, der efterfølgende træffer afgørelse om opholdstilladelsens varighed.

Udlændingestyrelsens afgørelse om tilladelsens varighed efter udlændingebekendtgørelsens § 25, stk. 1, kan påklages til Justitsministeriet, jf. udlændingelovens § 46 a, stk. 1.

4.2. Justitsministeriets overvejelser

Justitsministeriet finder den overordnede kompetencefordeling på asylområdet, hvorefter Justitsministeriet ikke som udgangspunkt træffer afgørelse i konkrete asylsager, hensigtsmæssig.

Det foreslås derfor, at klager over Udlændingestyrelsens beslutning om varigheden af en opholdstilladelse meddelt efter udlændingelovens §§ 7 og 8, fremover ikke skal kunne påklages.

Justitsministeriet finder, at dette er retssikkerhedsmæssigt forsvarligt, idet en opholdstilladelses varighed ikke i asylretlig forstand har nogen betydning for en udlændings materielle beskyttelse, idet udlændingen har de samme rettigheder og pligter i opholdstilladelsens gyldighedsperiode uanset dennes længde. Opholdstilladelsen vil desuden under alle omstændigheder kunne inddrages, når forholdene, der har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse.

Justitsministeriet har endvidere tillagt det vægt, at afgørelser om opholdstilladelsers varighed bl.a. beror på et skøn over den fremtidige udvikling i asylansøgerens hjemland, og at ministeriet har yderst begrænsede muligheder for at foretage en materiel prøvelse af dette skøn.

Bestemmelsen indebærer ikke en ændring af Justitsministeriets pligt til at føre tilsyn med Udlændingestyrelsen.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 9.

5. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser

5.1. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8

Efter EMRK's artikel 8, stk. 1, har enhver ret til respekt for bl.a. sit privatliv og familieliv. Det følger endvidere af artikel 8, stk. 2, at ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Retten til et familieliv omfatter efter EMD's praksis retten til at opretholde et eksisterende familieliv, f.eks. ved at staten undlader at udvise et familiemedlem, samt i visse situationer statens positive forpligtelse til at tilvejebringe de nødvendige forudsætninger for at udøve et familieliv,

f.eks. ved at staten giver et familiemedlem opholdstilladelse. Medlemsstaterne har dog en relativt bred skønsmargin i denne henseende.

Det kan udledes af EMD's praksis, at bestemmelsen ikke indebærer en generel og ubetinget ret til familiesammenføring, da familier ikke efter artikel 8 har en umiddelbar ret til at vælge det land, hvori de vil udøve deres familieliv. Der skal i hver enkelt sag, hvor en udlænding søger om familiesammenføring med en herboende person, foretages en konkret vurdering af, hvorvidt det på baggrund af sagens samlede omstændigheder er proportionalt – bl.a. ud fra Danmarks interesse i at kontrollere indvandringen – at meddele afslag på opholdstilladelse. EMD lægger i sin praksis i den forbindelse vægt på en flerhed af momenter, herunder:

- i. konsekvenserne for familielivet, herunder om det i praksis vil blive brudt,
- ii. tidspunktet for familielivets etablering,
- iii. årsagen til den adskillelse, der nu ønskes tilendebragt, herunder om det skyldes den herboende persons eget frie valg,
- iv. karakteren og omfanget af parternes tilknytning til den stat, der søges om familiesammenføring i,
- v. den indrejsendes kulturelle og familiemæssige tilknytning til oprindelsesstaten,
- vi. momenter som immigrationskontrol, herunder om der er sket en overtrædelse af statens lovgivning om immigration,
- vii. om der foreligger hensyn til offentlige orden, der taler for udelukkelse fra statens område,
- viii. om den indrejsende er mindreårig eller på anden måde afhængig af den herboende person,
- ix. om der foreligger uoverstigelige hindringer for at udøve familielivet i et andet land, samt
- x. om der er noget til hinder for, at den herboende person rejser til det land, hvor udlændingen opholder sig

De anførte momenter er nærmere beskrevet i Jon Fridrik Kjølbro: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere*, 3. udgave 2010, side 719f med henvisning til praksis. Der henvises for en beskrivelse af Menneskerettighedsdomstolens praksis endvidere til Peer Lorenzen m.fl., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*, 3. udgave 2011, side 740ff.

Efter den foreslåede ordning vil en udlænding, der i første omgang meddeles særlig midlertidig beskyttelse, som udgangspunkt ikke kunne få

familiesammenføring i det første år her i landet. Der foreligger Justitsministeriet bekendt ikke nogen praksis fra EMD vedrørende familiesammenføring i en sådan situation, men der er grund til at tro, at EMD vil tage udgangspunkt i de ovennævnte momenter ved afvejningen af, om tilladelse til familiesammenføring skal meddeles, eller om den offentlige interesse i at opretholde en effektiv immigrationskontrol, jf. hensynet til ”landets økonomiske velfærd” efter artikel 8, stk. 2, kan begrunde et afslag.

Det midlertidige 1-årige ophold må i almindelighed føre til, at karakteren og omfanget af parternes tilknytning til Danmark vil være meget begrænset. Efter Justitsministeriets opfattelse må det antages, at dette moment – det korte ophold her i landet og det forhold, at opholdstilladelsen kun er meddelt for 1 år – vil indgå med betydelig vægt i vurderingen af, om de pågældende efter EMRK’s artikel 8 vil have krav på familiesammenføring. Endvidere vil det kunne indgå, at der er tale om en ordning, der ikke permanent afskærer adgangen til familiesammenføring, men alene udskyder denne i lyset af udlændingens særlige midlertidige opholdsretlige status.

Der vil dog som nævnt 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 vejer tungere. 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 det første år.

Det er på den anførte baggrund Justitsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

5.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14

Efter EMRK’s artikel 14 skal nydelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder og friheder sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller andet forhold. Bestemmelsen indeholder således et forbud mod

usaglig forskelsbehandling, der efter EMD's praksis indebærer, at personer i sammenlignelige situationer som udgangspunkt skal behandles ens, og at forskelsbehandling kun er berettiget, hvis den har et legitimt formål og samtidig står i et rimeligt forhold til dette formål.

Eftersom udlændinge, der fremover vil opnå midlertidig beskyttelsesstatus efter den foreslåede § 7, stk. 3, ikke befinder sig i en situation, der kan sammenlignes med situationen for konventionsflygtninge, jf. § 7, stk. 1, eller for udlændinge, hvor der foreligger særlige individuelle omstændigheder, der i sig selv – også før asylmyndighedernes ændrede praksis vedrørende udlændingelovens § 7, stk. 2, i lyset af Sufi og Elmi-dommen – ville have begrundet beskyttelsesbehov, jf. udlændingelovens § 7, stk. 2, rejser den foreslåede indførelse af en midlertidig beskyttelsesstatus, herunder begrænsningen i adgangen til familiesammenføring for personer omfattet heraf, efter Justitsministeriets opfattelse ikke spørgsmål i forhold til EMRK's artikel 14.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

[indsæt].

7. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

8. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

9. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

10. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

11. Hørte myndigheder mv.

Et udkast til lovforslaget har i perioden fra den [dato] til den [dato] været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatrådet, Advokatsamfundet, Amnesti Nu, Amnesty International, Asylret, Bedsteforældre for Asyl, Børnerådet, Børns Vilkår, 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, Flygtningenævnet, Flygtninge Under Jordan, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Indvandrermedicinsk Klinik, Indvanderrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Kirkernes Integrationstjeneste, Kommunernes Landsforening, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Vestre Landsret, Østre Landsret, samtlige byretter, RCT, Red Barnet, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, SOS mod Racisme, Sø- og Handelsretten, Udlændingestyrelsen, UNHCR og Ægteskab Uden Grænser.

12. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ Mindreudgifter	Negative konsekvenser/ Merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	[indsæt]	[indsæt]
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative	Ingen	Ingen

konsekvenser for borgerne		
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, 1. pkt., indebærer, at der indføres en midlertidig beskyttelsesstatus i udlændingeloven for udlændinge, hvor forpligtelsen til at yde beskyttelse i henhold til internationale konventioner, jf. § 7, stk. 2, har baggrund i en særlig alvorlig situation i hjemlandet præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile.

Der er med den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, ikke tilsigtet nogen udvidelse af adgangen til at opnå beskyttelse i Danmark, idet den nuværende praksis i henhold til § 7, stk. 2, forudsættes videreført ved anvendelsen af bestemmelsen. Det forudsættes således, at generelle forhold i overensstemmelse med EMD's praksis kun helt undtagelsesvist i sig selv vil kunne begrunde beskyttelse. Et beskyttelsesgrundlag vil i henhold til EMD's praksis foreligge i de mest ekstreme tilfælde af generel voldsudøvelse, hvor der består en reel risiko for overgreb for som udgangspunkt enhver alene i kraft af den blotte tilstedeværelse på området.

Anvendelsen af den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, forudsætter en konkret vurdering af, om der kan siges at foreligge en generel situation omfattet af bestemmelsen, og om den pågældende udlænding er omfattet af denne situation. I det omfang der foreligger særlige individuelle omstændigheder, der i sig selv – også før asylmyndighedernes ændrede praksis vedrørende udlændingelovens § 7, stk. 2, i lyset af Sufi og Elmi-dommen – havde begrundet et beskyttelsesbehov, vil den pågældende fortsat skulle meddeles opholdstilladelse efter § 7, stk. 2, og vil således opnå samme retsstilling som efter de gældende regler.

Som eksempler på situationer, der fremover vil være omfattet af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, kan nævnes de sager vedrørende asylansøgere fra Mogadishu, som i perioden fra 2011-2013 fik meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2, under henvisning til, at den generelle vold i Mogadishu aktuelt havde nået et niveau, hvor enhver, der vendte tilbage til byen, som udgangspunkt ville være i reel risiko for at blive udsat for overgreb i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3, alene som følge af den blotte tilstedeværelse, medmindre vedkommende havde tilstrækkeligt

gode relationer på højeste niveau til magtfulde aktører i byen, der gjorde det muligt for den pågældende at opnå beskyttelse, jf. Sufi og Elmi-dommen.

Som eksempel på en situation, som også fremover vil skulle henføres under § 7, stk. 2, kan situationer, hvor en asylansøger f.eks. har en privatretlig konflikt, som indebærer risiko for asylbegrundende overgreb, og hvor ansøgeren – også før asylmyndighedernes ændrede praksis vedrørende § 7, stk. 2, i lyset af Sufi og Elmi-dommen – ville have opnået opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2.

Det skal bemærkes, at vurderingen af, om der foreligger en situation som beskrevet i den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, ikke vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende er berettiget til beskyttelse, men alene om der skal meddeles midlertidig beskyttelsesstatus efter den foreslåede bestemmelse.

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, 2. pkt., indebærer, at en ansøgning om opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, 1. pkt., også anses for en ansøgning efter § 7, stk. 1 og 2.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.2. og 2.2.2.

Til nr. 2 og 8

Efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 4, præciseres det, at nægtelse af en opholdstilladelse efter § 7, stk. 1-3, ikke forudsætter, at de danske asylmyndigheder forinden isoleret set vurderer, at forholdene i udlændingens hjemland berettiger vedkommende til at opnå asyl i Danmark. Udlændingemyndighederne skal fremover i stedet alene vurdere, om betingelserne for at anse landet for at være første asylland er opfyldt, og om opholdstilladelse allerede af den grund kan nægtes. Det bør imidlertid fortsat være muligt at foretage en vurdering af asylmotivet, hvor dette undtagelsesvist er af betydning for, om et land kan betragtes som et første asylland. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis det potentielle første asylland efter de for udlændingemyndighederne foreliggende baggrundsoplysninger udsætter personer med et bestemt asylmotiv for refoulement.

Lovforslaget har ikke til hensigt at ændre betingelserne for, hvornår et land kan anses for at være første asylland, således som disse er fastlagt i

forarbejderne til den gældende udlændingelovs § 7, stk. 3, og i Flygtningenævnets praksis.

Efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 b kan en asylansøgning afvises, hvis ansøgeren allerede har opnået beskyttelse i et land, hvor Dublinforordningen finder anvendelse.

Afvisning kan alene ske, hvis betingelserne for at betragte landet som første asylland er opfyldt som følge af, at en udlænding allerede har opnået beskyttelse i landet. Det er i den forbindelse ikke et krav, at udlændingen kan leve på fuldt ud det samme niveau som det andet EU-lands egne statsborgere eller som flygtninge i Danmark, og praksis vedrørende overførsler efter Dublinforordningen kan ikke uden videre overføres, idet der bl.a. må sondres mellem vilkårene for udlændinge, hvis asylsag er under behandling, og udlændinge, der allerede har opnået beskyttelse.

Anvendelsen af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 b forudsætter ikke, at udlændingen har en gyldig opholdstilladelse, eller at der foreligger en forhåndstilkendegivelse fra det andet lands myndigheder om, at udlændingen vil blive tilladt indrejse og ophold. Hvis det derimod på forhånd må anses for udsigtsløst, at udlændingen tillades indrejse, kan asylansøgningen ikke afvises. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis der foreligger en erklæring fra det pågældende EU-land om, at udlændingen ikke vil blive modtaget eller tilladt indrejse.

Viser det sig efterfølgende, at udlændingen nægtes indrejse, vil sagen efter omstændighederne kunne genoptages. Det vil i den forbindelse blive tillagt vægt, om udlændingen selv har medvirket ved udsendelsesbestræbelserne, uanset om udsendelse af andre grunde end den pågældende udlændings manglende medvirken ikke har vist sig mulig. Hvis Udlændingestyrelsen ikke finder, at der er grundlag for at genoptage sagen, videresender styrelsen, hvis afgørelsen er påklaget rettidigt, Rigspolitiets orientering til Flygtningenævnet sammen med en udtalelse i sagen. Herefter træffer Flygtningenævnet afgørelse om, hvorvidt nævnet finder grundlag for at genoptage sagen.

Hvis det under realitetsbehandlingen af en asylansøgning vurderes, at betingelserne for at afvise en ansøgning er opfyldt, træffes der snarest muligt afgørelse om afvisning af asylansøgningen efter den foreslåede bestemmelse.

Flygtningenævnet eller den, som nævnet bemyndiger dertil, kan efter en konkret vurdering beslutte, at gennemførelsen af en udsendelse

undtagelsesvis skal udsættes under klagesagens behandling. Flygtningenævnet kan i den forbindelse bl.a. lægge vægt på, om der er tale om en sag, der rejser spørgsmål af væsentlig principiel betydning, og om der er væsentlige grunde til at tro, at en udsendelse af udlændingen vil være i strid med EMRK. Flygtningenævnet vil endvidere kunne lægge vægt på, om det er nødvendigt for oplysningen af sagen, at udlændingen afgiver mundtlig forklaring for nævnet.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 3.3.2-3.

Til nr. 3

Det foreslås at ophæve udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, litra c, om ægtefællesammenføring med udlændinge, der har opholdstilladelse efter de gældende bestemmelser i §§ 7 eller 8, og indsætte en ny bestemmelse i § 9, stk. 1, nr. 1, litra c, om ægtefællesammenføring med udlændinge, der har opholdstilladelse efter §§ 7, stk. 1, 7, stk. 2, eller 8.

Forslaget er en konsekvens af indførelse af den midlertidige beskyttelsesstatus i § 7, stk. 3.

Den foreslåede nye bestemmelse i § 9, stk. 1, nr. 1, litra c, vedrører således ægtefællesammenføring med den gruppe udlændinge, der i dag meddeles opholdstilladelse efter bestemmelserne i §§ 7 og 8.

Det foreslås endvidere at indsætte en ny bestemmelse i § 9, stk. 1, nr. 1, litra d, om ægtefællesammenføring med udlændinge, der har opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, dvs. den nye beskyttelsesstatus.

Efter bestemmelsen er det en betingelse for at opnå ægtefællesammenføring, at den herboendes opholdstilladelse er blevet forlænget. Da opholdstilladelse på grundlag af den nye type beskyttelsesstatus vil blive meddelt første gang for 1 år, betyder dette, at ægtefællesammenføring efter den nye § 9, stk. 1, nr. 1, litra d, først vil kunne meddeles efter 1 års ophold.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.4.2.

Til nr. 4

Det foreslås at ophæve udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, litra c, om familiesammenføring med børn under 15 år til udlændinge, der har opholdstilladelse efter de gældende bestemmelser i §§ 7 eller 8, og

indsætte en ny bestemmelse i § 9, stk. 1, nr. 2, litra c, om familiesammenføring med børn under 15 år til udlændinge, der har opholdstilladelse efter §§ 7, stk. 1, 7, stk. 2, eller 8.

Forslaget er en konsekvens af indførelse af den midlertidige beskyttelsesstatus i § 7, stk. 3.

Den foreslåede nye bestemmelse i § 9, stk. 1, nr. 2, litra c, vedrører således familiesammenføring med børn under 15 år til den gruppe udlændinge, der i dag meddeles opholdstilladelse efter bestemmelserne i §§ 7 og 8.

Det foreslås endvidere at indsætte en ny bestemmelse i § 9, stk. 1, nr. 2, litra d, om familiesammenføring med børn under 15 år til udlændinge, der har opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, dvs. den nye beskyttelsesstatus.

Efter bestemmelsen er det en betingelse for at opnå familiesammenføring med børn under 15 år, at den herboendes opholdstilladelse er blevet forlænget. Da opholdstilladelse på grundlag af den nye type beskyttelsesstatus vil blive meddelt første gang for 1 år, betyder dette, at familiesammenføring med børn under 15 år efter den nye § 9, stk. 1, nr. 2, litra d, først vil kunne meddeles efter 1 års ophold.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.4.2.

Til nr. 5

Det foreslås at ophæve udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 3, litra c, om opholdstilladelse til børn med henblik på adoption mv. til udlændinge, der har opholdstilladelse efter de gældende bestemmelser i §§ 7 eller 8, og indsætte en ny bestemmelse i § 9, stk. 1, nr. 2, litra c, om opholdstilladelse til børn med henblik på adoption mv. til udlændinge, der har opholdstilladelse efter §§ 7, stk. 1, 7, stk. 2, eller 8.

Forslaget er en konsekvens af indførelse af den midlertidige beskyttelsesstatus i § 7, stk. 3.

Den foreslåede nye bestemmelse i § 9, stk. 1, nr. 3, litra c, vedrører således opholdstilladelse til børn med henblik på adoption mv. til den gruppe udlændinge, der i dag meddeles opholdstilladelse efter bestemmelserne i §§ 7 og 8.

Det foreslås endvidere at indsætte en ny bestemmelse i § 9, stk. 1, nr. 3, litra d, om opholdstilladelse til børn med henblik på adoption mv. til

udlændinge, der har opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, dvs. den nye beskyttelsesstatus.

Efter bestemmelsen er det en betingelse for at opnå opholdstilladelse til et barn med henblik på adoption mv., at den herboendes opholdstilladelse er blevet forlænget. Da opholdstilladelse på grundlag af den nye type beskyttelsesstatus vil blive meddelt første gang for 1 år, betyder dette, at opholdstilladelse til et barn med henblik på adoption mv. efter den nye § 9, stk. 1, nr. 2, litra d, først vil kunne meddeles efter 1 års ophold.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.4.2.

Til nr. 6

Ved den foreslåede ændring af udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, præciseres det, at der ved afgørelser om inddragelse af en udlændings opholdstilladelse skal tages hensyn til grundlaget for opholdstilladelsen.

Der er ikke med forslaget tiltænkt nogen ændring af, under hvilke betingelser en opholdstilladelse kan inddrages, men henset til indførelsen af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, og den hidtidige praktiske anvendelse af § 19, stk. 1, nr. 1, i visse tilfælde er det fundet hensigtsmæssigt at præcisere bestemmelsen. Det præciseres alene, at der er væsentlig forskel på, hvilke betingelser der skal stilles for inddragelse alt afhængigt af, om der er tale om konventionsflygtninge, udlændinge med beskyttelsesstatus eller udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus.

Det præciseres, at konventionsflygtninge, jf. udlændingelovens § 7, stk. 1, er omfattet af flygtningekonventionen, og udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, skal for disse flygtninges vedkommende administreres i overensstemmelse med flygtningekonventionens artikel 1, litra C, om ophør af flygtningestatus. Det betyder, at inddragelsen af opholdstilladelse alene kan ske, hvis der er sket fundamentale, stabile og varige ændringer i hjemlandet.

Endvidere præciseres det, at udlændinge med beskyttelsesstatus, jf. udlændingelovens § 7, stk. 2, og midlertidig beskyttelsesstatus efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, derimod ikke er 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.

For sådanne udlændinges vedkommende skal der 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.

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.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.5.2.

Til nr. 7

Der er tale om konsekvensændringer som følge af forslaget om at indføre en midlertidig beskyttelsesstatus i udlændingelovens § 7, stk. 3.

Til nr. 9

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 46 a fastslår, at en afgørelse, hvori Udlændingestyrelsen fastsætter varigheden af en opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7 og 8, ikke kan påklages.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 4.2.

Til nr. 10 og 11

Den foreslåede ændring af udlændingelovens § 48 a, stk. 1, indeholder de processuelle regler, der knytter sig til den nye materielle regel i den foreslåede § 29 b.

Afvisning af en asylansøgning efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 b kan alene ske, hvis der ikke er grundlag for at afvise, overføre eller udvise og i givet fald udsende udlændingen i medfør af udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 1. pkt.

Klager over afgørelser om afvisning af en ansøgning om asyl efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 b behandles af Flygtninge-nævnet, jf. den foreslåede ændring af udlændingelovens § 53 a, stk. 1, nr. 1. Klage skal indgives til Udlændingestyrelsen senest 7 dage efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende udlænding. Klage, der

indgives senere end den nævnte frist, afvises af Flygtningenævnet, jf. den foreslåede ændring af § 53 a, stk. 1, 2. pkt.

Klage over en asylansøgnings afvisning efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 b har – i modsætning til øvrige klager til Flygtningenævnet – ikke opsættende virkning, jf. den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 53 a, stk. 2, 4. pkt. Når Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om afvisning af asylansøgningen, ophører således det processuelle ophold, som udlændingen har opnået i Danmark i kraft af sin asylansøgning, og udlændingen vil herefter være omfattet af de almindelige regler om udsendelse mv..

Det forudsættes, at Rigspolitiet orienterer udlændingemyndigheder i verserende sager om datoen for udlændingens udsendelse, og at Flygtningenævnet bestræber sig på at træffe afgørelse, inden udlændingen skal udsendes. Flygtningenævnet eller den, som nævnet bemyndiger dertil, kan efter en konkret vurdering beslutte, at gennemførelsen af en udsendelse skal udsættes under klagesagens behandling. Nævnet vil i den forbindelse bl.a. kunne lægge vægt på, om der efter en umiddelbar vurdering er udsigt til, at udlændingen kan få medhold i sin klage, eller der er tale om en sag, der rejser spørgsmål af væsentlig principiel betydning. Flygtningenævnet vil endvidere kunne lægge vægt på, om der er væsentlige grunde til at tro, at udsendelsen vil være i strid med EMRK, eller om det er nødvendigt for oplysningen af sagen, at udlændingen afgiver mundtlig forklaring for nævnet.

Klagesagerne behandles af nævnets formand eller næstformand, jf. den foreslåede ændring af udlændingelovens § 53, stk. 8, og på skriftligt grundlag, jf. den foreslåede ændring af udlændingelovens § 56, stk. 3. Formanden eller næstformanden vil dog i helt særlige tilfælde, hvor sagen rejser væsentlige principielle spørgsmål, kunne henvise sagen til skriftlig behandling i nævnet. Det kan navnlig være relevant i sager, der rejser spørgsmål om, hvorvidt det er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser at afvise asylansøgningen. Helt undtagelsesvis kan væsentlige principielle spørgsmål og nødvendigheden af, at udlændingen afgiver mundtlig forklaring for nævnet, gøre det påkrævet, at sagen behandles mundtligt.

Der beskikkes som udgangspunkt ikke en advokat for udlændingen under Flygtningenævnets behandling af klagesagen, jf. den foreslåede ændring af udlændingelovens § 55, stk. 5. I stedet yder Dansk Flygtningehjælp retshjælp, hvis udlændingen ønsker at klage over en afvisning af en

asylansøgning og i den forbindelse ønsker retshjælp. Udlændingen kan fortsat på egen regning lade sig repræsentere af andre, herunder en advokat. I sager, der henvises til behandling i fuldt nævn, vil Flygtningenævnet kunne beskikke en advokat for udlændingen, hvis dette vurderes at være nødvendigt.

Der henvises til de almindelige bemærkninger, afsnit 3.3.3.

Til nr. 12

Ved den foreslåede ændring af udlændingelovens § 56, stk. 4, ændres bestemmelsen, således at sager, hvor der er meddelt opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, men udlændingen påberåber sig at være omfattet af § 7, stk. 1 eller 2, kan behandles af Flygtningenævnet på skriftligt grundlag.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.2.

Til § 2

Det foreslås i § 2, stk. 1, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Det foreslås i § 2, stk. 2, 1. pkt., at loven ikke finder anvendelse på ansøgninger om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 indgivet før lovforslagets fremsættelse. For sådanne ansøgninger finder de hidtil gældende regler anvendelse, jf. § 2, stk. 2, 2. pkt.

Bestemmelsens stk. 1 og 2 skal ses i lyset af den ekstraordinære situation med et meget højt antal asylansøgere i Danmark. Der er derfor behov for, at reglerne træder i kraft hurtigt.

Til § 3

Indførelsen af en midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge er en nyskabelse, og det kan derfor blive nødvendigt med senere justeringer. Ordningen foreslås derfor løbende evalueret. Evalueringen vil blive afsluttet endeligt efter 4 års forløb, således at der foreligger et resultat af evalueringen til brug for udarbejdelsen af et lovforslag i folketingsåret 2017-2018.

Til § 4

Bestemmelsen vedrører lovens territoriale gyldighed.

Lovforslaget sammenholdt med gældende ret

Gældende formulering

Lovforslaget

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1021 af 19. september 2014, foretages følgende ændringer:

§ 7. Efter ansøgning gives der opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951.

Stk. 2. Efter ansøgning gives der 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. En ansøgning som nævnt i 1. pkt. anses også som en ansøgning om opholdstilladelse efter stk. 1.

Stk. 3. Opholdstilladelse efter stk. 1 og 2 kan nægtes, hvis udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et andet land, eller hvis udlændingen har nær tilknytning til et andet land, hvor udlændingen må antages at kunne opnå beskyttelse.

§ 1

1. I § 7 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:

”*Stk. 3.* I tilfælde 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, gives der efter ansøgning opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold. En ansøgning som nævnt i 1. pkt. anses også som en ansøgning om opholdstilladelse

efter stk. 1 og 2.”

Stk. 3 bliver herefter stk. 4.

2. § 7, stk. 3, der bliver stk. 4, affattes således:

”Stk. 4. Opholdstilladelse efter stk. 1-3 kan nægtes, hvis udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et andet land, eller hvis udlændingen har nær tilknytning til et andet land, hvor udlændingen må antages at kunne opnå beskyttelse. Afgørelse efter 1. pkt. træffes, uanset om udlændingen er omfattet af stk. 1-3.”

§ 9. Der kan efter ansøgning gives opholdstilladelse til

1) 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

a) har dansk indfødsret,

b) har statsborgerskab i et af de andre nordiske lande,

c) har opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8 eller

d) har haft tidsubegrænset opholdstilladelse her i landet i mere end de sidste 3 år,

2) et ugift mindreårigt barn

3. § 9, stk. 1, nr. 1, litra c, ophæves og i stedet indsættes:

”c) har opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 eller 2, eller § 8,

d) har opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, og denne opholdstilladelse er blevet forlænget, eller”

Litra d bliver herefter litra e.

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

a) har dansk indfødsret,

b) har statsborgerskab i et af de andre nordiske lande,

c) har opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8 eller

d) har tidsbegrænset opholdstilladelse eller opholdstilladelse med mulighed for varigt ophold,

3) 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

a) har dansk indfødsret,

b) ar statsborgerskab i et af de

4. § 9, stk. 1, nr. 2, litra c, ophæves og i stedet indsættes:

”c) har opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 eller 2, eller § 8,

d) har opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, og denne opholdstilladelse er blevet forlænget, eller”

Litra d bliver herefter litra e.

5. § 9, stk. 1, nr. 3, litra c,

andre nordiske lande, ophæves og i stedet indsættes:

- c) har opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8 eller ”c) har opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 eller 2, eller § 8,
- d) har tidsubegrænset opholdstilladelse eller opholdstilladelse med mulighed for varigt ophold. d) har opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, og denne opholdstilladelse er blevet forlænget, eller”

Litra d bliver herefter litra e.

Stk. 2-37. ---

§ 19. En tidsbegrænset opholdstilladelse kan inddrages:

- 1) 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 og 8.

6. I § 19, stk. 1, nr. 1, indsættes som 2. pkt.:

”Ved afgørelse efter 1. pkt. skal der tages hensyn til grundlaget for opholdstilladelsen”.

- 2) Når udlændingen ikke har fornødent pas eller anden rejselegitimation, jf. § 39, der giver adgang til tilbagerejse til udstederlandet.
- 3) Når udlændingen undlader at overholde de betingelser, der er fastsat for opholdstilladelsen eller for en arbejdstilladelse. Betingelserne skal

udtrykkeligt være tilkendegivet, og det skal skriftligt være indskærpet udlændingen, at tilsidesættelse vil medføre inddragelse.

- 4) Når opholdstilladelsen er betinget af, at udlændingen eller den herboende person ikke modtager hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven, jf. § 9, stk. 5, 2. og 3. pkt., stk. 15, 1. og 2. pkt., og stk. 20, 1. og 2. pkt., og udlændingen eller den herboende person modtager sådan hjælp.
- 5) Når opholdstilladelsen, fordi ganske særlige grunde afgørende taler derimod, ikke er betinget af, at udlændingen og den herboende person ikke modtager hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven, jf. § 9, stk. 5, 2. pkt., og disse ganske særlige grunde ikke længere foreligger og udlændingen eller den herboende person modtager sådan hjælp, jf. § 9, stk. 5, 2. og 3. pkt.
- 6) Når opholdstilladelsen er betinget af, at en herboende person godtgør at råde over sin egen bolig af rimelig størrelse, jf. § 9, stk. 6, stk.

15, 3. pkt., og stk. 20, 3. pkt., og den herboende person ikke længere kan godtgøre dette. Bestemmelserne i § 9, stk. 27, finder tilsvarende anvendelse.

- 7) Når opholdstilladelsen ikke er betinget af, at en herboende person godtgør at råde over sin egen bolig af rimelig størrelse, fordi særlige grunde taler derimod, jf. § 9, stk. 6, stk. 15, 3. pkt., og stk. 20, 3. pkt., og disse særlige grunde ikke længere foreligger, og den herboende person ikke kan godtgøre at råde over sin egen bolig af rimelig størrelse. Bestemmelserne i § 9, stk. 27, finder tilsvarende anvendelse.
- 8) Når opholdstilladelse er betinget af, at udlændingen og personer, der meddeles opholdstilladelse som følge af familiemæssig tilknytning til udlændingen, ikke modtager hjælp efter lov om aktiv socialpolitik, jf. § 9 a, stk. 3, 1. pkt., og udlændingen eller personer, der meddeles opholdstilladelse som følge af familiemæssig tilknytning til udlændingen, modtager

hjælp efter lov om aktiv socialpolitik.

- 9) Når opholdstilladelsen er betinget af, at udlændingen og personer, der meddeles opholdstilladelse som følge af familiemæssig tilknytning til udlændingen, ikke modtager offentlig hjælp til forsørgelse under opholdet her i landet, jf. § 9 f, stk. 6, og udlændingen eller personer, der meddeles opholdstilladelse som følge af familiemæssig tilknytning til udlændingen, modtager offentlig hjælp til forsørgelse.

Kommunalbestyrelsen afgiver efter anmodning fra Udlændingestyrelsen en udtalelse om, hvorvidt udlændingen eller personer, der meddeles opholdstilladelse som følge af familiemæssig tilknytning til udlændingen, under opholdet her i landet har modtaget offentlig hjælp til forsørgelse.

- 10) Når en udlænding, der er meddelt opholdstilladelse med henblik på at deltage i en uddannelse eller et kursus ved en uddannelsesinstitution her i landet, er idømt eller har

vedtaget en bøde eller er tildelt en indenretlig advarsel for at arbejde uden fornøden tilladelse, jf. § 59, stk. 2, eller i strid med de betingelser, der er fastsat for en arbejdstilladelse, jf. § 60, stk. 1, eller over for Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering har erkendt at have arbejdet uden fornøden tilladelse eller i strid med de betingelser, der er fastsat for en arbejdstilladelse.

- 11) Når opholdstilladelsen er betinget af, at udlændingen består en danskprøve, jf. § 9, stk. 30, og udlændingen ikke har bestået prøven inden for de frister, der er nævnt i § 9, stk. 30.

Stk. 2-5. ---

Stk. 6. Ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse finder bestemmelsen i § 26, stk. 1, tilsvarende anvendelse. Ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse efter stk. 2, nr. 2 og 3, jf. § 10, stk. 5, finder § 26, stk. 2, tilsvarende anvendelse.

Stk. 7-11. ---

§ 27. De i § 11, stk. 3, nr. 1, § 17, stk. 1, 3. pkt., §§ 22, 23 og 25 a nævnte tidsrum regnes fra tidspunktet for udlændingens tilmelding til folkeregisteret eller,

7. I § 27, stk. 2, § 40 a, stk. 1, nr. 1, og stk. 2, nr. 2, og § 42 a, stk. 1, ændres ”§ 7, stk. 1 og 2” til: ”§ 7, stk. 1-3”.

hvis ansøgningen om opholdstilladelse er indgivet her i landet, fra tidspunktet for ansøgningens indgivelse eller fra tidspunktet, hvor betingelserne for opholdstilladelsen er opfyldt, hvis dette tidspunkt ligger efter ansøgningstidspunktet.

Stk. 2. For så vidt angår udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 og 2, regnes de i stk. 1 nævnte tidsrum fra tidspunktet for den første meddelelse af opholdstilladelsen.

Stk. 3. Beregningen af de i stk. 1 nævnte tidsrum afbrydes, når en meddelt opholdstilladelse udløber, bortfalder eller inddrages af Udlændingestyrelsen eller Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering. Forlænges opholdstilladelsen, anses opholdstilladelsen ikke for bortfaldet, eller omgøres afgørelsen om inddragelse, regnes de i stk. 1 nævnte tidsrum fra de tidspunkter, der er angivet i stk. 1 og 2, i forhold til den tidligere meddelte opholdstilladelse.

Stk. 4. Ophold med en opholdstilladelse, der er opnået ved svig, anses ikke for lovligt ophold.

Stk. 5. Den tid, hvori en udlænding har været varetægtsfængslet forud for en senere domfældelse eller har

8. Efter § 29 a indsættes som nyt kapitel:

”Kapitel 5 b

Afvisning af visse ansøgninger om opholdstilladelse efter § 7

§ 29 b. En ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 kan afvises, hvis udlændingen allerede

udstået frihedsstraf eller været undergivet anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført ubetinget frihedsstraf, medregnes ikke i de i stk. 1 nævnte tidsrum. har opnået beskyttelse i et land, som omhandlet i § 29 a, stk. 1.”

§ 40 a. Der optages fingeraftryk af en udlænding, som

- 1) søger om opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 og 2, jf. dog stk. 11,
- 2) pågribes i forbindelse med forsøg på ulovligt at indrejse her i landet fra et land, der ikke er tilsluttet Den Europæiske Union, og som ikke afvises, jf. § 28, eller
- 3) søger om forlængelse af en

opholdstilladelse, der er meddelt efter § 7 eller § 8, jf. dog stk. 11.

Stk. 2. Der kan endvidere optages fingeraftryk af en udlænding,

- 1) som opholder sig ulovligt her i landet, med henblik på at kontrollere, om udlændingen tidligere har indgivet ansøgning om asyl i et andet EU-land,
- 2) som ikke søger om opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 og 2, og som skal afvises, udvises eller udrejse af landet, jf. § 30, stk. 1, såfremt der på baggrund af pågældendes dokumenter, ejendele, økonomiske midler og andre personlige forhold er bestemte grunde til at antage, at den pågældende vil indrejse på ny og ansøge om opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 og 2,
- 3) hvis dette skønnes hensigtsmæssigt med henblik på identifikation af den pågældende,
- 4) hvis dette skønnes hensigtsmæssigt med henblik på udstedelse eller fremskaffelse af rejsedokument til den

pågældende, eller

- 5) hvis udlændingen er omfattet af § 58 g.

Stk. 3-12. ---

§ 42 a. En udlænding, der opholder sig her i landet og indgiver ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7, får udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen, indtil udlændingen meddeles opholdstilladelse, eller udlændingen udrejser eller udsendes, jf. dog stk. 3 og 4 og § 43, stk. 1. En udlænding som nævnt i 1. pkt., der er blevet meddelt opholdstilladelse i medfør af § 7, stk. 1 eller 2, § 9 b, § 9 c eller § 9 e, får udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen til og med udgangen af den første hele måned efter tidspunktet for afgørelsen om visitering af udlændingen, jf. integrationslovens § 10, stk. 1, jf. dog stk. 3 og 4.

Stk. 2-15. ---

§ 46 a. Afgørelser efter denne lov træffes med de undtagelser, der fremgår af stk. 2-5, og af § 4 d, stk. 3 og 4, § 9, stk. 22, 23 og 31-33, §§ 46 a-49, § 50, § 50 a, § 51, stk. 2, 2. pkt., § 56 a, stk. 1-4, § 58 i og § 58 j, jf. dog § 58 d, 2. pkt., af

Udlændingestyrelsen.

Stk. 2. Afgørelser efter § 9 a, § 9 h, stk. 4, 1. pkt., jf. stk. 1, nr. 1-9, 11-14 og 16, og §§ 9 i-9 n, afgørelser vedrørende forlængelse, bortfald og inddragelse af opholdstilladelser meddelt efter § 9 a og §§ 9 i-9 n og afgørelser efter § 33 i forbindelse med sådanne sager træffes af Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering. Det samme gælder afgørelser efter § 4 a, stk. 2, i forlængelse af at en udlænding er meddelt opholdstilladelse efter § 9 a eller §§ 9 i-9 n, og afgørelser efter § 25 b, stk. 2, når Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering har pålagt udlændingen at udrejse straks, eller når udlændingen ikke udrejser i overensstemmelse med en udrejsefrist, der er fastsat af Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering.

Stk. 3. Afgørelser efter § 9 b, afgørelser vedrørende forlængelse og inddragelse af opholdstilladelse meddelt efter § 9 b og afgørelser efter § 33, stk. 4, træffes af justitsministeren.

Stk. 4. Udlændingestyrelsens og Styrelsen for Fastholdelse og Rekrutterings beslutninger om betaling af udgifter forbundet med tilvejebringelse af oplysninger til brug for behandlingen af en sag efter denne lov, jf. § 40, stk. 2, kan ikke påklages.

9. I § 46 a indsættes efter stk. 3 som nyt stykke:

”*Stk. 4.* Udlændingestyrelsens afgørelse om varigheden af en tidsbegrænset opholdstilladelse meddelt efter udlændingelovens §§ 7 og 8 kan ikke påklages.”

Stk. 4-6 bliver herefter stk. 5-7.

Stk. 5. Justitsministeren kan træffe bestemmelse om og fastsætte nærmere for Udlændingestyrelsens behandling af de sager, der er omfattet af stk. 1 og 3 og § 46, stk. 1.

Stk. 6. Beskæftigelsesministeren kan træffe bestemmelse om og fastsætte nærmere regler for Styrelsen for Fastholdelse og Rekrutterings behandling af de sager, der er omfattet af stk. 2 og § 46, stk. 2.

Stk. 7. Udlændingestyrelsens og de danske diplomatiske og konsulære repræsentationers afgørelser efter § 4 d kan ikke påklages.

§ 48 a. Påberåber en udlænding sig at være omfattet af § 7, træffer Udlændingestyrelsens snarest muligt afgørelse om afvisning eller overførsel efter reglerne i kapitel 5 a eller om afvisning efter § 28, stk. 1, nr. 1, 2, 5 eller 7, eller § 28, stk. 2, r eller 5, jf. stk. 1, nr. 1, 2, 6 eller 7 eller udvisning efter § 25, nr. 2, eller § 25 b og i givet fald udsendelse. Dette gælder tilsvarende for udlændinge, der opholder sig i Danmark uden opholdstilladelse, og som har søgt asyl i en anden medlemsstat uden at have opnået international beskyttelse. Udsendelse efter 1. pkt. må do kun finde sted til et land, der har tiltrådt og faktisk respekterer flygtningekonventionen af 28. juli

10. I § 48 a, stk. 1, § 53, stk. 8, § 53 a, stk. 1 og 2, § 55, stk. 5, og § 56, stk. 3, indsættes efter ”reglerne i kapitel 5 a”: ”eller 5 b”.

1951, og hvor der er adgang til en forsvarlig asylprocedure. Udsendelse efter 1. pkt. må ikke finde sted til et land, hvor udlændingen vil være i risiko for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor der ikke er beskyttelse mod videresendelse til et sådant land.

Stk. 2-3. ---

§ 53. ---

Stk. 2-7. ---

Stk. 8. Sager vedrørende afvisning og overførsel efter reglerne i kapitel 5 a behandles af formanden eller en næstformand alene. En sag efter 1. pkt. kan i helt særlige tilfælde henvises til behandling efter stk. 6.

§ 53 a. For Flygtningenævnet kan indbringes klager over afgørelser, som Udlændingestyrelsen har truffet om følgende spørgsmål, jf. dog § 53 b, stk. 1:

- 1) Afvisning eller overførsel efter reglerne i kapitel 5 a.
- 2) Nægtelse af opholdstilladelse til en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, og i den forbindelse udsendelse

efter § 32 a.

- 3) Bortfald efter §§ 17 og 17 a og inddragelse efter §§ 19 eller 20 af en opholdstilladelse, der er givet efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, og i den forbindelse udsendelse efter § 32 a.
- 4) Nægtelse af udstedelse af dansk rejsedokument for flygtninge eller inddragelse af et sådant rejsedokument.
- 5) Udsendelse efter § 32 b og 49 a.

Stk. 2. Klage til Flygtningenævnet over Udlændingestyrelsens afgørelse om afvisning eller overførsel efter reglerne i kapitel 6 a, der indgives til Udlændingestyrelsen, senere end 7 dage efter at udlændingen har fået meddelelse om afgørelsen, afvises.

Afslår Udlændingestyrelsen at give opholdstilladelse efter § 7 til en udlænding, der opholder sig her i landet, eller træffer Udlændingestyrelsen efter § 32 b eller § 48 a afgørelse om, at en udsendelse ikke vil være i strid med § 31, anses afgørelsen for påklaget til Flygtningenævnet. Påklage af en afgørelse som nævnt i stk. 1 har opsættende virkning.

Stk. 3. Udlændingestyrelsens afgørelser som nævnt i stk. 1 skal

11. I § 53 a, stk. 2, indsættes som 4. pkt.:

”3. pkt. finder ikke anvendelse på klager over afgørelser om afvisning efter reglerne i kapitel 5 b.”

indeholde oplysning om reglerne i stk. 1 og 2.

Stk. 4. Politiet kan uden udlændingens samtykke videregive oplysninger om en udlændings strafbare forhold, herunder om sigtelser for strafbare forhold, til Udlændingestyrelsen eller Flygtningenævnet, hvis den pågældende har ansøgt om opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, eller er omfattet af § 42 a, stk. 2, jf. stk. 3.

§ 55. ---

Stk. 2-4. ---

Stk. 5. Stk. 1 finder ikke anvendelse i sager vedrørende afvisning eller overførsel efter reglerne i kapitel 5 a, medmindre sagen er henvist til behandling efter § 53, stk. 6.

§ 56. Flygtningenævnets formand eller den, formanden bemyndiger dertil, henviser en sag til behandling efter § 53, stk. 6 eller 8-11.

Stk. 2. Såfremt udlændingen eller den beskikkede advokat begærer det, har udlændingen ret til mundtligt at forelægge sin sag for nævnet, jf. dog stk. 3 og 4. Nævnet bestemmer, om den øvrige behandling af sagen skal være mundtlig, jf. dog stk. 3 og 4.

Stk. 3. Sager, der behandles efter § 53, stk. 8-11, behandles på

skriftligt grundlag.
Flygtningenævnets formand eller den, formanden bemyndiger dertil, henviser en sag vedrørende afvisning eller overførsel efter reglerne i kapitel 5 a, der behandles efter § 53, stk. 6, til mundtlig behandling, hvis særlige forhold gør det påkrævet.

Stk. 4. Flygtningenævnets formand eller den, formanden bemyndiger dertil, kan henviser en sag, der skal behandles efter § 53, stk. 6, til behandling på skriftligt grundlag, hvis:

- 1) klagen må anses for grundløs,
- 2) der er meddelt opholdstilladelse efter § 7, stk. 2, men udlændingen påberåber sig at være omfattet af § 7, stk. 1, eller der er meddelt opholdstilladelse efter § 8, stk. 2, men udlændingen påberåber sig at være omfattet af § 8, stk. 1 (statusændringssag),
- 3) sagen vedrører nægtelse af udstedelse af dansk rejsedokument for flygtninge eller inddragelse af et sådant rejsedokument,
- 4) sagen vedrører meddelelse af opholdstilladelse efter § 7 til indrejsende familiemedlemmer til en

12. I § 56, stk. 4, indsættes efter ”omfattet af § 7, stk. 1”: ”, der er meddelt opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, men udlændingen påberåber sig at være omfattet af § 7, stk. 1 eller 2”.

udlænding, der tidligere er
meddelt opholdstilladelse
efter § 7
(konsekvensstatussag),
eller

- 5) forholdene i øvrigt taler for
anvendelse af denne
behandlingsform.

Stk. 5. Sager, der er henvist til
behandling på skriftligt grundlag
efter stk. 4, nr. 1, kan henvises til
mundtlig behandling.

Stk. 6. Flygtningenævnets
formand eller den, formanden
bemyndiger dertil, kan beslutte, at
en sag eller en bestemt gruppe af
sager, der skal behandles efter §
53, stk. 6, skal undergives særlig
hurtig behandling.

Stk. 7. Nævnets afgørelser
træffes ved stemmeflerhed. I
tilfælde af stemmelighed skal det
resultat, som er gunstigst for den
pågældende klager, være
gældende. Afgørelsen skal
ledsages af grunde.

Stk. 8. Nævnets afgørelser er
endelige.

Stk. 9. Flygtningenævnet
fastsætter selv sin
forretningsorden.

Loven træder i kraft dagen efter
bekendtgørelsen i Lovtidende.

Stk. 2. Loven finder ikke
anvendelse på ansøgninger om

opholdstilladelse efter
udlændingelovens § 7 indgivet før
[dato for lovforslagets
fremsættelse]. For sådanne
ansøgninger finder de hidtil
gældende regler anvendelse.

§ 3

Loven tages op til revision i
folketingsåret 2017-2018.

§ 4

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