



## EVALUERING

### af reglerne om en midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 3

#### 1. Indledning

Med lov nr. 153 af 18. februar 2015 om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land m.v.) blev der indført en midlertidig beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 3) til udlændinge, hvis behov for beskyttelse har baggrund i en særlig alvorlig situation i hjemlandet i forbindelse med en væbnet konflikt eller lignende.

Endelig blev det indført, at udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter disse regler alene som udgangspunkt havde adgang til familiesammenføring, hvis den midlertidige opholdstilladelse efter 1 år blev forlænget.

Reglerne trådte i kraft den 20. februar 2015 og gælder for asylansøgninger indgivet fra den 14. november 2014.

Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 153 af 18. februar 2015, at reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus skal tages op til revision i Folketinget i folketingsåret 2017-2018, og at dette sker på baggrund af en evaluering af ordningen. Det fremgår af § 3 i loven, at der skal fremsættes forslag til revision af loven i folketingsåret 2017-2018.

Med lov nr. 102 af 3. februar 2016 om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.) blev adgangen til familiesammenføring til udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus udskudt yderligere, således at perioden, hvori udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus som udgangspunkt ikke har ret til familiesammenføring, blev forlænget fra 1 til 3 år.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har til brug for udarbejdelsen af denne evaluering anmodet følgende myndigheder og organisationer mv. om at udtale sig

8. februar 2018

Asyl og Visum

Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Tel. 6198 4000  
Mail [uim@uim.dk](mailto:uim@uim.dk)  
Web [www.uim.dk](http://www.uim.dk)

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2017 - 5995  
Akt-id 361078

om deres praktiske erfaringer med reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3:

Advokatrådet, Amnesty Nu, Amnesty International, Asylret, Bedsteforældre for Asyl, Børnerådet, Børns Vilkår, Danes Worldwide, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den katolske Kirke i Danmark, DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Flygtningenævnet, Flygtninge Under Jordan, Foreningen af offentlige anklagere, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Indvandrermedicinsk Klinik, Indvanderrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Kirkernes Integrationstjeneste, KL, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Samtlige byretter, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, SOS mod Racisme, Sø- og Handelsretten, Udlændingenævnet, Udlændingestyrelsen, UNHCR, UNICEF Danmark, Ægteskab Uden Grænser, 3 F.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har modtaget udtalelser fra:

Advokatrådet, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Datatilsynet, Den Katolske Kirke i Danmark, Flygtningenævnet, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Præsidenten for Østre Landsret, Refugees Welcome, Rigsadvokaten, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Samtlige byretter, Udlændingenævnet og Udlændingestyrelsen.

Præsidenten for Østre Landsret har oplyst, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om ordningen om midlertidig beskyttelsesstatus.

Københavns Byret har på vegne af byretspræsidenterne oplyst, at byretterne ikke finder at kunne udtale sig om ordningen om midlertidig beskyttelsesstatus.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne udtalelser.

Udlændinge- og Integrationsministeriets bemærkninger til udtalelserne er anført i kursiv.

Bemærkninger af generel politisk karakter samt bemærkninger, der ikke vedrører reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus, er ikke gengivet.

I evalueringen indgår endvidere statistiske oplysninger. I den forbindelse bemærkes det, at de statistiske oplysninger fra Udlændingestyrelsen fra 2014, 2015 og 2016 er endelige, mens tallene fra 2017 er foreløbige og opgjort på baggrund af registreringer i udlændingemyndighedens elektroniske sagsbehandlingssystem pr. 5. august 2017 og en efterfølgende manuel korrektion. Tabel 7 er opgjort på baggrund af registreringer pr. 10. august 2017.

Det bemærkes, at de statistiske oplysninger er behæftet med usikkerhed, da udlændingssystemerne er opbygget som journaliserings- og sagsstyringsystemer og ikke som egentlige statistiksystemer.

## 2. Udtalelserne

**Datatilsynet** og **Rigsadvokaten** har udtalt, at de ingen praktiske erfaringer har med anvendelsen af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus. **Dansk Arbejdsgiverforeningen** har oplyst, at emnet falder uden for foreningens virkefelt.

**Advokatrådet** har henvist til rådets høringssvar af 7. november 2014 vedrørende indførelsen af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus. **Rådet for Etniske Minoriteter** har henvist til deres høringssvar af 7. november 2014 og høringssvaret fra Dansk Flygtningehjælp.

### 2.1. Generelle bemærkninger

**Dansk Flygtningehjælp** finder, at reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus har medført en række negative konsekvenser for de berørte flygtninge.

Dansk Flygtningehjælp anbefaler, at opholdstilladelse og efterfølgende forlængelser efter udlændingelovens § 7, stk. 3, som minimum meddeles på samme vilkår som efter udlændingelovens § 7, stk. 2, da den korte varighed på et år for nogle flygtninge medfører en utryghed om fremtiden, der gør det svært at finde motivationen til at lære sproget, deltage i praktik mv.

Dansk Flygtningehjælp finder, at reglerne bør justeres således, at flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus – på lige fod med flygtninge med anden status – får ret til gratis uddannelse i Danmark, da det vil medføre bedre integrationsresultater og kunne fremme mulighederne for vellykket repatriering.

Dansk Flygtningehjælp bemærker, at udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus, som modtager integrationsydelse, rammes særligt hårdt af den manglende ret til ferie, da de hermed ikke har mulighed for at besøge familien i udlandet i perioden, indtil familiesammenføring er en mulighed. Det anbefales, at udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus kan opnå dispensation fra reglerne om integrationsydelse, så de kan besøge nære slægtninge i udlandet.

**Foreningen af Udlændingeretsadvokater** finder, at indførelsen af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus har ført til en markant forringelse af vilkårene for mennesker med et anerkendt behov for beskyttelse. I den forbindelse anføres det, at den konstante frygt og usikkerhed om fremtiden ikke blot hæmmer integrationen af den enkelte flygtning i det danske samfund, men også forringer det fundamentale menneskelige behov for sikkerhed, stabilitet og tryghed, idet frykten for tilbagevenden til hjemlandet og risikoen for inddragelse af opholdstilladelsen er en psykisk belastning for den pågældende. Foreningen af Udlændingeretsadvokater finder endvidere, at flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus stilles i en mindre attraktiv position for arbejdsmarkedet, idet der vil være usikkerhed om, hvorvidt opholdstilladelsen vil blive forlænget eller inddraget.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater har også peget på, at indførelsen af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus har krævet yderligere ressourcer til sagsbehandling af ansøgninger om forlængelse af opholdstilladelser.

**Institut for Menneskerettigheder** har generelt bemærket, at instituttet ikke har nogen praktiske erfaringer fra sager med behandlingen af selve spørgsmålet om midlertidig beskyttelsesstatus, herunder hvordan kriterierne anvendes, hvad der inddrages mv.

**Refugees Welcome** bemærker, at indførelsen af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus har svækket beskyttelsesbegrebet. I den forbindelse anføres det bl.a., at bestemmelsen i udlændingelovens § 7, stk. 3, i overvejende grad anvendes i forhold til sårbare grupper som kvinder, uledsagede mindreårige og ældre, der er de mest udsatte set fra et humanitært synspunkt.

Refugees Welcome henviser herudover til, at praktiske erfaringer viser, at de midlertidige opholdstilladelser meddelt for et eller to år har en meget negativ indvirkning på integrationen og flygtningenes chancer for selvforsørgelse, idet det tager nogle år at lære sproget, tage en uddannelse og finde sig til rette på det danske arbejdsmarked.

**Røde Kors** oplever, at den usikkerhed, der er forbundet med, at en opholdstilladelsen efter udlændingelovens § 7, stk. 3, skal genvurderes hvert år, har en negativ effekt på flygtninges evne til at integrere sig i det danske samfund, herunder lære dansk, etablere og indgå i sociale relationer samt opnå en tilknytning til arbejdsmarkedet. Det samme er tilfældet for uledsagede mindreårige børn i forhold til den lange sagsbehandlingstid i sager om familiesammenføring.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker indledningsvis, at formålet med reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus er at sikre, at de udlændinge, hvis beskyttelsesbehov er af midlertidig karakter, kan sendes tilbage, så snart forholdene i hjemlandet muliggør dette. Det er et grundlæggende princip for flygtninge- og beskyttelsesstatus, at beskyttelsen ophører, når der ikke længere er behov herfor.*

*Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig synspunktet om, at reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus medfører negative konsekvenser for de udlændinge, som er omfattet af reglerne, herunder i forhold til integrationen. Udlændinge- og Integrationsministeriet finder, at det er vigtigt at ramme den rigtige balance mellem at yde beskyttelse til de mennesker, som har behov herfor, samt at begrænse tilstrømningen af flygtninge og migranter til Danmark. I den forbindelse bemærkes det, at antallet af flygtninge og familiesammenførte har betydning for, om kommunerne kan følge med i forhold til integrationsopgaverne, således at integrationen kan lykkes her i landet.*

*Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at der i forbindelse med indførelsen af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus blev taget højde for de økonomiske konsekvenser som følge af lovforslaget, herunder udgifter i forbindelse med behandling af ansøgninger om midlertidig beskyttelsesstatus bl.a. på baggrund af den realiserede udvikling i antallet af asylansøgere og antallet af asylansøgere, der omfattes af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus. Der henvises til*

pkt. 7 i den kommenterede høringsoversigt til forslag til lov om ændring af udlændingeloven af 18. februar 2015 (L 153) (lovforslag nr. L 72 af 14. november 2014).

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at retten til ferie for kontanthjælpsmodtagere blev indført i 2012 i forbindelse med finanslovsaftalen for 2012 mellem den daværende regering (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti) og Enhedslisten. Regeringen fandt ved indførelsen af integrationsydelsen i 2015 ikke, at denne ret skulle gælde for modtagere af integrationsydelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig synspunktet om, at den manglende adgang til ferie medfører negative konsekvenser for dem, der er omfattet af reglerne. Udlændinge- og Integrationsministeriet finder, at det er vigtigt at ramme den rigtige balance mellem at yde beskyttelse til de mennesker, som har behov herfor, samt at begrænse tilstrømningen af flygtninge og migranter til Danmark.

Udlændinge- og Integrationsministeriet gør i øvrigt opmærksom på, at regeringen og arbejdsmarkedets parter med trepartsaftalen om arbejdsmarkedsintegration fra marts 2016 aftalte at oprette en såkaldt integrationsgrunduddannelse (IGU), som over et 2-årigt forløb tilbyder praktisk arbejds erfaring og opkvalificering til flygtninge, hvis kvalifikationer endnu ikke kan oppebære et job på ordinære danske løn- og ansættelsesvilkår. Flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus har uhindret adgang til IGU-forløb.

## 2.2. Meddelelse af midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3

### 2.2.1. Antal meddelte opholdstilladelser fordelt på nationalitet

I perioden fra den 20. februar 2015 til og med den 31. juli 2017 har Udlændingestyrelsen meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, til i alt 4.069 personer. Langt de fleste tilladelser er meddelt til personer fra Syrien.

Tabel 1 viser fordelingen af opholdstilladelserne på baggrund af nationalitet.

Tabel 1. Tilladelser meddelt efter udlændingelovens § 7, stk. 3, fordelt på nationalitet:

	2015	2016	2017	I alt
Syrien	869	2.159	437	3.465
Statsløse*	194	293	87	574
Somalia	5	19	0	24
Irak**	0	4	0	4
Yemen**	0	0	2	2
<b>I alt</b>	<b>1.068</b>	<b>2.475</b>	<b>526</b>	<b>4.069</b>

\*Inklusiv statsløse palæstinensere.

\*\*Tilladelserne meddelt til personer fra henholdsvis Yemen og Irak vedrører mindreårige børn, der er indrejst sammen med deres mor, som selv er enten syrisk statsborger eller statsløs fra Syrien.

Opgørelsen for 2015-2016 er endelig, opgjort på baggrund af registreringer i udlændingemyndighedernes elektroniske sagsbehandlingssystem og en efterfølgende manuel korrektion. Opgørelsen for 2017 er foreløbig, opgjort på baggrund af registreringer i udlændingemyndighedernes elektroniske sagsbehandlingssystem pr. 5. august 2017 og en efterfølgende manuel korrektion.

Flygtningenævnet har i 2015 og 2016 ikke meddelt nogen udlændinge opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3. Flygtningenævnet har i 2017 i én sag meddelt en mandlig asylansøger og dennes tre børn fra Syrien opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3.

### 2.2.2. Midlertidig beskyttelsesstatus til personer fra Syrien

I perioden fra den 20. februar 2015 til og med den 31. juli 2017 har Udlændingestyrelsen meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, til i alt 3.465 syriske statsborgere.

Tabel 2 viser fordelingen af opholdstilladelser til syriske statsborgere på baggrund af køn, samt om de pågældende personer er voksne eller børn.

Tabel 2. Tilladelser fordelt på voksne/børn og køn:

Voksne/børn og køn	Antal	Andel
Voksne kvinder	1.481	43 %
Voksne mænd	463	13 %
Medfølgende børn	1.296	37 %
Uledsagede piger*	52	2 %
Uledsagede drenge*	173	5 %
<b>I alt</b>	<b>3.465</b>	<b>100 %</b>

\*Omfatter børn, som var uledsagede på tidspunktet for afgørelsen.

Flygtningenævnet har som nævnt i 2017 meddelt en mandlig asylansøger og dennes tre børn fra Syrien opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3. Børnene, hvoraf én var mindreårig, var alle drenge.

Nedenfor fremgår en oversigt over udviklingen i den forholdsmæssige fordeling af opholdstilladelser efter udlændingelovens § 7 meddelt af Udlændingestyrelsen til personer fra Syrien siden udlændingelovens § 7, stk. 3, trådte i kraft.

Tabel 3. Forholdsmæssig fordeling på status af Udlændingestyrelsens tilladelser meddelt til personer fra Syrien på baggrund af asylansøgninger indgivet i perioden fra den 14. november 2014 til den 31. juli 2017:

Asylgrundlag/år for asylansøgning*	2014	2015	2016	2017
Konventionsstatus, jf. udl. § 7, stk. 1	70 %	66 %	45 %	27 %
Beskyttelsesstatus, jf. udl. § 7, stk. 2	2 %	1 %	1 %	1 %
Midlertidig beskyttelsesstatus, jf. udl. § 7, stk. 3	28 %	33 %	54 %	72 %

\* Tallene er opgjort på baggrund af det år, ansøgningen om asyl er indgivet.

I relation til ovenstående har Udlændingestyrelsen oplyst, at det er styrelsens vurdering, at stigningen i andelen af tilladelser meddelt efter udlændingelovens § 7, stk. 3, til personer fra Syrien skyldes en ændret ansøgersammensætning. I 2014 og 2015 var det således overvejende enlige mænd, der søgte om asyl i Danmark, mens det siden udgangen af 2015 i højere grad har været familier og enlige kvinder med børn, der har søgt om asyl. Dette hænger sammen med bl.a. stigningen i andelen af asylansøgninger indgivet fra personer, som allerede har et andet opholdsgrundlag i Danmark.

I 2016 og særligt i 1. halvår af 2017 er der således sket en betydelig stigning i antallet af opholdstilladelser meddelt til personer fra Syrien, som på tidspunktet for ansøgningen allerede havde et opholdsgrundlag her i landet (typisk familiesammenføring). Udviklingen fremgår af tabel 4 nedenfor.

Tabel 4. Tilladelser meddelt efter udlændingelovens § 7, stk. 3, til personer med og uden forudgående opholdstilladelse på andet grundlag:

År for asylansøgning	Med opholdstilladelse på andet grundlag	Uden forudgående opholdstilladelse på andet grundlag
2014	1 %	99 %
2015	8 %	92 %
2016	35 %	65 %
2017 (jan-jul)	61 %	39 %

### 2.2.3. Midlertidig beskyttelsesstatus til personer fra Somalia

I perioden fra den 30. november 2015 til og med den 7. august 2017 har Udlændingestyrelsen meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, til i alt 24 personer fra Somalia, der kom fra områder, som på afgørelsestidspunktet var kontrolleret af al-Shabaab. De 24 personer fordeler sig på 11 kvinder og 13 mænd, som alle var 18 år eller derover på afgørelsestidspunktet.

Efter den nugældende praksis kan de generelle forhold i det sydlige og centrale Somalia ikke længere i sig selv begrunde opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7. Det forhold, at en ansøger kommer fra et al-Shabaab-kontrolleret område eller skal igennem et sådant område i Somalia, er således ikke i sig selv tilstrækkeligt til at begrunde asyl. Med udgangspunkt i den enkelte persons personlige og individuelle forhold foretages der således en konkret og individuel vurdering af, om den pågældende person ved en tilbagevenden til Somalia vil være i reel risiko for forfølgelse eller overgreb – eksempelvis som følge af, at ansøgeren er profile-

ret i forhold til al-Shabaab. Der er ikke siden april 2016 meddelt midlertidig beskyttelsesstatus til personer fra Somalia.

## 2.3. Klage over statusvalg

### 2.3.1. Flygtningenævnets afgørelser om statusændring

I perioden fra juli 2015 til og med den 7. august 2017 har Flygtningenævnet truffet afgørelser i 219 sager, hvor en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, har nedlagt påstand om statusændring<sup>1</sup>.

Tabel 5 viser Flygtningenævnets afgørelser fordelt på henholdsvis stadfæstelser, omgørelser og hjemvisninger.

Tabel 5. Flygtningenævnets afgørelser om statusændring i perioden fra og med juli 2015 til og med den 7. august 2017.

	2015	2016	2017	I alt
<b>Antal afgørelser om statusændring</b>	54	135	30	<b>219</b>
<b>Udfald</b>				
Stadfæstelse	42	107	19	<b>168 (76,7 %)</b>
Omgørelse	10	25	11	<b>46 (21 %)</b>
- heraf § 7, stk. 1	7	24	11	42
- heraf § 7, stk. 2	3	1	0	4
Hjemvisning	2	3	0	<b>5 (2,3 %)</b>

Flygtningenævnets Sekretariat har oplyst, at sager, hvor en udlænding, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, men hvor udlændingen påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1 eller stk. 2, som udgangspunkt skal behandles ved et skriftligt nævnsmøde.

Flygtningenævnets Sekretariat har endvidere oplyst, at i de tilfælde, hvor klagen, sagens karakter eller Udlændingestyrelsens afgørelse begrundes dette, fraviges udgangspunktet om at behandle sagen på skriftligt nævnsmøde, og sagen indstilles til mundtlig nævnsbehandling. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis der fremkommer uddybende og supplerende oplysninger i klagesagen. Dog vil helt nye oplysninger, som klageren helt åbenbart burde have oplyst om til de danske myndigheder på et tidligere tidspunkt i asylsagsbehandlingen, som udgangspunkt ikke føre til behandling på mundtligt nævnsmøde.

Tabel 6 viser, om Flygtningenævnet har behandlet klager over statusvalg på skriftligt eller mundtligt grundlag<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> I opgørelsen er der ikke medtaget de sager, som er blevet hjemvist til Udlændingestyrelsen under Sekretariatets klagørende behandling af sagen, ligesom de enkelte sager, hvor Flygtningenævnet har meddelt den pågældende opholdstilladelse på nævn efter udlændingelovens § 7, stk. 3, efter Udlændingestyrelsen i første instans har meddelt afslag på asyl, heller ikke er medtaget.



Tabel 6. Flygtningenævnets afgørelser om statusændring fordelt på beslutningsprocedure i perioden fra og med juli 2015 til og med den 7. august 2017.

	2015	2016	2017	I alt
<b>Antal afgørelser om statusændring</b>	54	135	30	<b>219</b>
<b>Nævnsbehandling</b>				
Skriftligt nævnsmøde	25	73	21	<b>119 (54,3 %)</b>
- heraf på formandskabskompetence (skriftligt grundlag)	0	5	8	13
Mundtligt nævnsmøde	29	62	9	<b>100 (45,7 %)</b>

I forhold til de 13 sager, som er blevet afgjort på skriftligt grundlag på den såkaldte formandskompetence i medfør af udlændingeloven § 53, stk. 10, dvs. hvor betingelserne for at opnå asyl åbenbart må anses for at være opfyldt, har Flygtningenævnets Sekretariat oplyst, at sagerne angår mandlige asylansøgere fra Syrien, som af Udlændingestyrelsen er blevet meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 3, men ved efterfølgende klage til Flygtningenævnet er blevet meddelt opholdstilladelse i henhold til udlændingelovens § 7, stk. 1, fordi ansøgeren på tidspunktet for indgivelsen af klagen er over 17 år og seks måneder og dermed, jf. Flygtningenævnets praksis, anses for at være i risiko for at blive indkaldt til militærtjeneste (den værnepligtige alder er 18 til 42 år).

Flygtningenævnets Sekretariat har herudover oplyst, at sagerne, der er blevet behandlet af Flygtningenævnet, alle har vedrørt personer fra Syrien med undtagelse af en enkelt sag, der vedrørte en person fra Somalia.

### 2.3.2. Bemærkninger til klageadgangen over statusvalg

**Dansk Flygtningehjælp** finder på baggrund af egen statistik og tal fra Udlændinge- og Integrationsministeriet, at omgørelsesprocenten er ganske høj i klagesager vedrørende statusvalg.

Dansk Flygtningehjælp udtrykker bekymring for, at personer med midlertidig beskyttelsesstatus ikke er bevidste om muligheden for at klage over statusvalg eller indgiver mangelfulde klager, fordi de mangler relevant viden og vejledning, hvorved der kan være flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus, som i stedet kunne have haft opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 eller 2, og som derfor ikke har fået den beskyttelse og mulighed for familiesammenføring, som de har været berettiget til. I den forbindelse anbefaler Dansk Flygtningehjælp, at en afgørelse om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, enten skal medføre, at afgørelsen om statusvalg automatisk påklages til Flygtningenævnet, eller at personer, der har fået en sådan opholdstilladelse, systematisk tilbydes rådgivning vedrørende muligheden for at klage over statusvalget.

Dansk Flygtningehjælp bemærker, at det er organisationens opfattelse, at sagsbehandlingen hos Udlændingestyrelsen i den første tid efter reglerens ikrafttræden ofte var mangelfuld, at styrelsens samtaler var ekstremt korte, at ansøgerne fik ringe mulighed for at afgive fyldestgørende forklaring om asylmotive, at styrel-

sens praksis i disse sager ikke fremstod ensartet, og at konsekvensen heraf blev afgørelser af utilstrækkelig kvalitet.

**Foreningen af Udlændingeretsadvokater** har beklaget, at indførelsen af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus har medført anvendelse af unødvendigt resourcetungt sagsbehandlingsarbejde for udlændingemyndighederne i sager om statusændring. Foreningen af Udlændingeretsadvokater har i den forbindelse henvist til praksis fra Flygtningenævnet, hvoraf fremgår, at nævnet i sagerne Syri/2017/28/mvln og Syri/2017/22/mgo omgjorde Udlændingestyrelsens afgørelse, hvorefter begge klagere i stedet blev meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 1 (Konventionsstatus). Foreningen af Udlændingeretsadvokater har endvidere påpeget, at Flygtningenævnets praksis således illustrerer, at der er sket en stigning af behandling af sager om statusændring efter indførelsen af reglerne om den midlertidige beskyttelsesstatus.

**Refugees Welcome** finder det bekymrende, at Flygtningenævnet omgør en forholdsvis stor del af de sager, hvor udlændinge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, nedlægger påstand om statusændring, idet dette er udtryk for, at der hersker stor usikkerhed i systemet. Dette er ikke mindst et problem i lyset af, at udlændinge ikke i tilstrækkelig grad orienteres om klageadgangen, og at en klage over statusændring kræver personlige ressourcer, som de pågældende udlændinge ikke altid besidder. Tilsvarende er det bekymrende, at uledsagede mindreårige med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, ikke orienteres om, at de med stor sandsynlighed vil kunne få ændret deres status til konventionsstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 1, når de fylder 18 år.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at det på tidspunktet for indførelsen af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3, var forventet, at Flygtningenævnet som en afledt konsekvens ville modtage et større antal klager over statusvalg end tidligere, hvorfor evt. merudgifter som følge heraf ville blive håndteret, når de blev konstateret. Flygtningenævnet oplyste på daværende tidspunkt, at det under hensyn til sagernes karakter måtte forventes, at en forholdsvis stor andel af klagerne ville blive visiteret til mundtlig behandling. Der henvises til pkt. 6 og 7 i den kommenterede høringsoversigt til forslag til lov om ændring af udlændingeloven af 18. februar 2015 (L 153) (lovforslag nr. L 72 af 14. november 2014).*

*Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker endvidere, at de økonomiske konsekvenser i Flygtningenævnet og Flygtningenævnets Sekretariat i høj grad afhænger af, hvorvidt sagen behandles i skriftligt eller mundtlig procedure. Det fremgår af pkt. 2.3.1 og 2.3.2 ovenfor, at Flygtningenævnet i perioden fra og med juli 2015 til og med den 7. august 2017 i alt har truffet afgørelse i 219 sager om statusændring vedrørende en udlænding med midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3. Heraf er 45,7 % af afgørelserne truffet på mundtligt nævnsmøde. Det kan således konstateres, at merudgifterne til Flygtningenævnet og Flygtningenævnets Sekretariat – om end der som forventet er sket en øget sagstilgang som konsekvens af de nye regler om midlertidig beskyttelsesstatus – ikke ses at være steget til et niveau, som hvis alle indgivne klager over statusvalg var blevet behandlet i mundtlig procedure.*

*Udlændingestyrelsen har oplyst, at når styrelsen meddeler en udlænding opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, fremgår følgende klagevejledning af afgørelsen om opholdstilladelse:*

*"Du kan klage til Flygtningenævnet, Adelgade 11-13, 1304 København K, over, at vi ikke har givet dig opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 eller stk. 2."*

*En uledsaget mindreårig, som meddeles opholdstilladelse, får desuden udpeget en midlertidig forældremyndighedsindehaver efter forældreansvarslovens § 28. Indtil en midlertidig forældremyndighedsindehaver er udpeget, har den mindreårige en personlig repræsentant, som skal varetage barnets interesser.*

*En uledsaget mindreårig har således tilknyttet en voksen person, som skal vejlede og støtte pågældende, indtil det fyldte 18. år.*

#### **2.4. Forlængelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3**

I perioden fra den 20. februar 2015 til den 31. juli 2017 har Udlændingestyrelsen meddelt i alt 2.831 tidsbegrænsede forlængelser af tilladelser efter udlændingelovens § 7, stk. 3, heraf 999 forlængelser i 2016 og 1.832 forlængelser i 2017. Det bemærkes i den forbindelse, at en person kan være meddelt flere forlængelser af sin opholdstilladelse inden for den angivne periode.

##### **2.4.1. Afslag på forlængelse af opholdstilladelse for personer fra Somalia**

Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 153 af 18. februar 2015, at udlændinge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, skal informeres om væsentlige ændringer af de generelle forhold i hjemlandet, som kan have betydning for, om opholdstilladelsen skal inddrages. Det følger videre af forarbejderne, at Udlændingestyrelsen skal foretage 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 efter udlændingelovens § 7, stk. 3.

Udlændingestyrelsen har som følge heraf vurderet, at der er sket så væsentlige ændringer af de generelle forhold i Somalia, at de 24 somaliere, som i perioden fra den 30. november 2015 til den 7. august 2017 er blevet meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, ikke har udsigt til at få forlænget deres tilladelse. Udlændingestyrelsen informerede de pågældende somaliere herom ved brev ultimo august 2016. Udlændingestyrelsen har efterfølgende truffet afgørelse i alle 24 sager, hvilket har resulteret i, at 20 personers opholdstilladelse er blevet nægtet forlænget, mens 4 personer har fået opholdstilladelsen forlænget. Tallene er foreløbige, opgjort pr. 9. januar 2018. Sagerne blev som udgangspunkt behandlet på skriftligt grundlag, men Udlændingestyrelsen vurderede i visse sager, at det var nødvendigt at holde samtaler med de pågældende om nye oplysninger, som var fremkommet i forbindelse med den skriftlige oplysning af sagen.

#### 2.4.2. Bemærkninger til forlængelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3

**Dansk Flygtningehjælp** anbefaler med henblik på at sikre, at unge, syriske mænd, der i hjemlandet er i risiko for at skulle aftjene værnepligt, får meddelt den korrekte status, at der i forbindelse med en sag om forlængelse af en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, automatisk foretages en vurdering af, hvorvidt status bør ændres til § 7, stk. 1.

**Røde Kors** foreslår, at der er behov for en revision af vejledningen til de uledsagede mindreårige, så at det udtrykkeligt kommer til at fremgå, at de kan rette henvendelse til Udlændingestyrelsen for individuel og mundtlig vejledning om forlængelse af opholdstilladelse.

Røde Kors bemærker herudover, at der er behov for, at flygtningene orienteres om konsekvensen af den midlertidige beskyttelsesstatus, og at de hjælpes med rettidigt at indgive deres ansøgning om forlængelse af opholdstilladelsen.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet noterer sig bemærkningerne og kan oplyse, at Udlændingestyrelsen har en procedure, hvorefter styrelsen af egen drift meddeler forlængelse, hvis grundlaget fortsat er til stede, og udlændingen ikke selv har søgt om forlængelse i tide.*

*Endvidere har Udlændingestyrelsen oplyst, at teksten i afgørelser om opholdstilladelse, som meddeles i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 3, er ændret i oktober 2017, og at det generelt – og ikke kun for uledsagede mindreårige – er blevet præciseret heri, at styrelsen af egen drift vil meddele forlængelse, hvis grundlaget for tilladelsen fortsat er til stede, og at udlændingen derfor ikke skal indgive ansøgning om forlængelse.*

*Det bemærkes i øvrigt, at en uledsaget mindreårig, som har opholdstilladelse, har en midlertidig forældremyndighedsindehaver, som skal varetage pågældendes interesser indtil det fyldte 18. år.*

#### 2.5. Inddragelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3

**Foreningen af Udlændingeretsadvokater** finder kriterierne for, hvornår en opholdstilladelse meddelt efter § 7, stk. 3, kan inddrages efter udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, upræcise og uklare, og at en flygtning alene bør få inddraget sin opholdstilladelse, når der er tale om fundamentale, stabile og varige ændringer i hjemlandet. Foreningen af Udlændingeretsadvokater har i den forbindelse henvist til Udenrigsministeriets rejsevejledning for Syrien, hvoraf fremgår, at ministeriet fraråder alle at rejse til Syrien, herunder pga. risiko for terrorangreb og krigshandlinger. Foreningen af Udlændingeretsadvokater anbefaler på den baggrund, at der ved inddragelse af opholdstilladelser tages hensyn til menneskerettigheds- og sikkerhedssituationen i Syrien.

**Institut for Menneskerettigheder** finder det bekymrende, at de ændrede kriterier for afslag på forlængelse og inddragelse for personer med opholdstilladelse efter § 7, stk. 2 og 3, kan betyde, at en større persongruppe vil kunne befinde sig i en

udsendelsesposition, som følge af en ændret situation i hjemlandet, uagtet at en faktisk udsendelse ikke kan gennemføres. Institut for Menneskerettigheder bemærker, at denne gruppe kan risikere længerevarende ophold i en udsendelsesposition med de hertil hørende begrænsninger og krav, og at det kan være nødvendigt at meddele personerne opholdstilladelse på ny, hvis forholdene i hjemlandet forværres.

Institut for Menneskerettigheder opfordrer til, at det i forbindelse med evalueringen afklares, hvorvidt der i sager, hvor kriterierne for afslag på forlængelse og inddragelse af opholdstilladelser efter § 7, stk. 2 og 3, har været anvendt, ligeledes har været en reel adgang til at udsende de pågældende inden for en overskuelig fremtid.

Institut for Menneskerettigheder opfordrer desuden til, at det overvejes at ændre loven, således at der alene meddeles afslag på forlængelse eller sker inddragelse, hvis det anses for muligt at udsende udlændingen inden for en rimelig frist.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker hertil, at en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, meddeles tidsbegrænset og med henblik på midlertidigt ophold. Opholdstilladelsen kan inddrages, hvis de forhold, der har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse efter udlændingelovens § 7. Dette betyder, at der skal foretages en vurdering af, om der på baggrund af de aktuelle oplysninger om de generelle forhold i hjemlandet fortsat er grundlag for at yde beskyttelse i henhold til Danmarks internationale forpligtelser, herunder om en tilbagevenden til hjemlandet vil indebære overgreb i strid med artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Hvis der således er sket en forbedring af de generelle forhold i hjemlandet, kan der efter omstændighederne træffes afgørelse om inddragelse, uanset at forholdene – trods forbedringer – fortsat er alvorlige og må betegnes som skrøbelige og uforudsigelige. Dette ses at være i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis.*

*Endvidere skal der ved afgørelse om inddragelse tages hensyn til grundlaget for opholdstilladelsen, herunder om opholdstilladelsen er meddelt efter udlændingelovens § 7, stk. 1, 2 eller 3. Sigtet hermed er at tydeliggøre, 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. Dette betyder, at der ved afgørelse om eventuel inddragelse af en opholdstilladelse meddelt efter udlændingelovens § 7, stk. 3, hvor inddragelse overvejes som følge af forbedringer af de generelle forhold i hjemlandet, ikke som betingelse for inddragelsen kan stilles krav om, at der er sket fundamentale, stabile og varige ændringer i hjemlandet, idet dette alene er en betingelse for inddragelse af en opholdstilladelse meddelt efter § 7, stk. 1. Inddragelse af en opholdstilladelse meddelt efter § 7, stk. 3, vil dog kræve, at ændringerne i hjemlandet ikke må antages af være af helt midlertidig karakter.*

*Beskyttelsen mod inddragelse i udlændingelovens § 26, stk. 1, hvorefter der ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse f.eks. skal foretages en vurdering af, om inddragelsen må anses for at virke særligt belastende, eksempelvis på grund af udlændingens tilknytning til det danske samfund og herboende personer,*

finder anvendelse uanset, om udlændingen er meddelt opholdstilladelse efter § 7, stk. 1, 2 eller 3.

I forhold til anbefalingen om, at der alene bør meddeles afslag på forlængelse eller ske inddragelse, hvis det anses for muligt at udsende udlændingen inden for en rimelig frist, bemærkes det, at det påhviler enhver udlænding, som meddeles afslag på en ansøgning om forlængelse af en opholdstilladelse eller får inddraget sin opholdstilladelse her i landet selv at udrejse i overensstemmelse med den fastsatte udrejsefristen. Kun såfremt udlændingen ikke selv udrejser frivilligt, gennemfører politiet en tvangsmæssig udsendelse. De begrænsninger og krav, som pålægges udlændinge i udrejseposition, er indført med det formål, at personerne selv udrejser i overensstemmelse med myndighedernes afgørelser.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker endvidere, at det efter almindelige forvaltningsretlige principper påhviler udlændingemyndighederne af egen drift at genoptage behandlingen af sager, hvor afviste asylansøgere er i udsendelsesposition, og hvor der fremkommer nye væsentlige oplysninger, der forrykker myndighedens beslutning. Udlændingemyndighederne vil i en sag, hvor der fremkommer oplysninger om en forværret situation i hjemlandet, kunne træffe beslutning om, at tvangsmæssige udsendelser skal sættes i bero, indtil de nødvendige yderligere oplysninger foreligger, jf. herved princippet i udlændingelovens § 31, som indeholder et forbud mod udsendelse til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse, eller hvor den pågældende ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.

Der henvises til pkt. 2.4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

## 2.6. Familiesammenføring

### 2.6.1. Opgørelse over antal modtagne ansøgninger om familiesammenføring

Antallet af ansøgninger om familiesammenføring indgivet til Udlændingestyrelsen i perioden fra den 20. februar 2015 til den 31. juli 2017, hvor der henvises til en familiemæssig tilknytning til en herboende udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, fremgår af tabellen nedenfor:

Tabel 7. Antal ansøgninger om familiesammenføring fra ægtefæller, børn og anden familie i perioden fra den 20. februar 2015 til den 31. juli 2017<sup>2</sup>

	2015	2016	Jan-jul 2017	I alt
Antal ansøgninger om familiesammenføring, hvor referencen er meddelt midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3	348	788	284	1.420

<sup>2</sup> Når forældre til herboende mindreårige udlændinge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, søger om familiesammenføring, er der som udgangspunkt også et antal mindreårige søskende til den herboende, der medansøger. På baggrund af styrelsens opdateringspraksis og andre tekniske forhold er det ikke muligt uden en manuel gennemgang at opgøre antallet af medansøgende mindreårige søskende. Denne persongruppe er således ikke omfattet af opgørelsen ovenfor. Styrelsen kan imidlertid oplyse, at der er tale om et ikke uvæsentligt antal ansøgere.

Ved modtagelse af ansøgninger om familiesammenføring under henvisning til en herboende udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, foretager Udlændingestyrelsen en indledende screening af sagerne med henblik på at udskille de sager, hvor der efter en umiddelbar vurdering er oplyst om forhold, der kunne føre til, at et afslag på familiesammenføring må antages at være særligt indgribende. Disse sager undergives en forlods behandling i forhold til de ansøgninger, hvor den herboende udlænding ligeledes har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, men hvor der ikke er oplyst om særlige forhold.

### **2.6.2. Familiesammenføring til ægtefæller, samlevende og børn under 15 år efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1**

Ved behandling af en ansøgning om opholdstilladelse fra persongruppen omfattet af udlændingelovens § 9, der søger om familiesammenføring med en udlænding, der har haft midlertidig beskyttelsesstatus i mindre end de seneste 3 år, meddeler Udlændingestyrelsen afslag på ansøgning om opholdstilladelse efter § 9 og vurderer herefter af egen drift tillige ansøgningen som en ansøgning om opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1.

Ansøgeren opfordres i forbindelse med udfyldelse af ansøgningskema til at oplyse, hvorvidt der foreligger ganske særlige forhold – herunder oplysninger om eksempelvis sygdom eller handicap – der kan føre til, at et afslag på familiesammenføring vil virke særligt belastende. Ansøgeren opfordres ligeledes til at vedlægge dokumentation for forhold af ovennævnte karakter i form af eksempelvis lægefaglige erklæringer mv.

For så vidt angår især ansøgere fra Syrien er muligheden for at få verificeret oplysninger i den fremlagte dokumentation i praksis umulig. Udlændingestyrelsen vurderer derfor i de konkrete tilfælde den fremlagte dokumentation og lægger oplysningerne heri til grund, medmindre der er bestemte grunde til at antage, at dokumentationen ikke er retvisende.

Udlændingestyrelsen sammenholder tillige oplysninger afgivet om familieforhold – herunder familiemedlemmers helbredsforhold – i forbindelse med den herboendes asylsagsbehandling med oplysningerne, der er afgivet til brug for familiesammenførings sagen. I tilfælde, hvor der er uoverensstemmelser, der umiddelbart ikke lader sig forklare af den tidsmæssige forskydning, partshører Udlændingestyrelsen den herboende om divergenserne.

I perioden fra den 20. februar 2015 til den 31. juli 2017 har Udlændingestyrelsen truffet afgørelse i i alt 309 sager, hvor ægtefæller og børn har søgt om familiesammenføring til en herboende udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, der ikke har haft opholdstilladelse i Danmark i mere end de seneste 3 år. I ca. 25 % af disse sager meddelte styrelsen en opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1. Fordelingen mellem afslag og tilladelser fremgår af nedenstående tabel:



Tabel 8. Fordeling af tilladelser og afslag på ansøgning om familiesammenføring til ægtefæller og børn til herboende personer med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, i perioden fra den 20. februar 2015 til den 31. juli 2017

Sagens udfald	Antal
Tilladelse	79
Afslag	221
Afsluttet uden afgørelse	9
<b>I alt</b>	<b>309</b>

Nedenfor følger eksempler på sager, hvor Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse om opholdstilladelse til ægtefæller og børn til herboende udlændinge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3:

#### Tilladelser:

- Udlændingestyrelsen meddelte opholdstilladelse til en ægtefælle og fire børn i alderen 5 til 14 år på baggrund af oplysninger om den ansøgende ægtefælles alvorlige sygdom. Det var til sagen oplyst, at den ansøgende ægtefælle har et forvokset hjerte, mangler den ene lunge samt havde fået konstateret alvorlig sygdom i den tilbageværende lunge. Af de fremlagte lægefaglige erklæringer fremgik, at den pågældendes situation var meget dårlig, og at fuldstændig hvile var påkrævet. På baggrund heraf vurderede styrelsen, at et afslag på familiesammenføring ville være særligt indgribende, og at hensynet til familiens enhed og i særlig grad hensynet til børnenes tarv talte for at tillade familiesammenføring.
- Udlændingestyrelsen meddelte opholdstilladelse til en ægtefælle og seks børn i alderen 5 til 17 år på baggrund af oplysninger om, at den ansøgende ægtefælle havde fået konstateret kræft. Det fremgik af de fremlagte lægefaglige erklæringer, at den pågældende var i terminalfase og hospitalsindlagt, og at børnene følgelig var alene. Derudover var der oplysninger om, at et af de medansøgende børn var syg og plejekrævende som følge af skader forårsaget af et missilangreb. På baggrund heraf vurderede styrelsen, at et afslag på familiesammenføring ville være særligt indgribende, og at hensynet til familiens enhed og i særlig grad hensynet til børnenes tarv talte for at tillade familiesammenføring.

#### Afslag:

- Udlændingestyrelsen meddelte afslag på opholdstilladelse til en ægtefælle og 17-årig søn. Det var i forbindelse med familiesammenførings sagen oplyst, at sønnen lider af en behandlingskrævende blodsygdom. Den herboende havde imidlertid ikke på forespørgsel oplyst om dette forhold under sin asylsamtale. Styrelsen vurderede, at der ikke var oplyst om sådanne ganske særlige forhold, der førte til, at et afslag på familiesammenføring kunne anses som særligt indgribende. Afgørelsen blev ikke efterfølgende påklaget.



- Udlændingestyrelsen meddelte afslag på opholdstilladelse til ægtefælle og tre børn på 3, 13 og 16 år. Det var i forbindelse med familiesammenførings sagen oplyst, at den medansøgende 13-årige søn lider af muskelsvind og er mentalt retarderet, og at han modtager medicin. Den herboende havde på forespørgsel under sin asylsamtale oplyst, at sønnen lider af knogleskørhed. Styrelsen vurderede, at der ikke var oplyst om sådanne ganske særlige forhold, der førte til, at et afslag på familiesammenføring kunne anses som særligt indgribende. Afgørelsen blev ikke efterfølgende påklaget.

### **2.6.3. Familiesammenføring til forældre, søskende og andre familiemedlemmer efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1**

Efter Udlændingestyrelsens praksis meddeles der opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, til forældre til en herboende mindreårig udlænding med opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, hvis det vurderes, at der er oplyst om ganske særlige grunde, herunder hensyn til familiens enhed, der vil føre til, at et afslag på opholdstilladelse vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

I vurderingen heraf indgår en nærmere undersøgelse af den herboende mindreåriges forhold under opholdet i hjemlandet, herunder hvorvidt den herboende mindreårige i hjemlandet var en del af den familiemæssige enhed, der nu søger om opholdstilladelse i Danmark, eller om den pågældende har afbrudt dette familieliv ved f.eks. i hjemlandet at have boet for sig selv og klaret sig selv eller have boet sammen med andre, herunder f.eks. andre familiemedlemmer.

Den herboende mindreåriges alder vil også blive tillagt væsentlig betydning. For så vidt angår forældre til små børn vil udgangspunktet være, at der er adgang til familiesammenføring her i landet, hvis børnene inden adskillelsen er indgået som en del af den familiemæssige enhed, der nu søger om opholdstilladelse, og hvis det ikke er muligt at blive genforenet i familiens hjemland eller opholdsland. For så vidt angår ældre børn vil der gradvist blive lagt mere vægt på øvrige oplyste forhold, idet et ældre barn som udgangspunkt ikke i samme grad som et yngre barn kan antages at have behov for at blive familiesammenført med sine forældre. Hvis den herboende mindreårig udlænding allerede har et familiemæssigt netværk i Danmark, vil dette også indgå i vurderingen.

I perioden fra den 20. februar 2015 til den 31. juli 2017 har Udlændingestyrelsen truffet afgørelse i i alt 171 sager, hvor forældre, søskende eller anden familie har søgt om familiesammenføring til en herboende udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3. I ca. 20 % af disse sager meddelte styrelsen en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Fordelingen mellem afslag og tilladelser fremgår af nedenstående tabel:

Tabel 9. Fordeling af tilladelser og afslag – anden familie i perioden fra den 20. februar 2015 til den 31. juli 2017<sup>3</sup>

Sagens udfald	Antal
Tilladelser	33
Afslag	134
Afsluttet uden afgørelse	4
<b>I alt</b>	<b>171</b>

Nedenfor følger eksempler på sager, hvor Udlændingestyrelsen har meddelt henholdsvis tilladelse til og afslag på opholdstilladelse til forældre mv. til herboende mindreårige udlændinge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3.

#### Tilladelser:

- Den herboende mindreårige udlænding fik midlertidig beskyttelsesstatus som 14-årig og var fortsat 14 år på afgørelsestidspunktet for sagen om familiesammenføring. Den pågældende var rejst til Danmark med sin onkel. Forud for flugten var den pågældende en del af den familiemæssige enhed bestående af forældre og 3 søskende, der efterfølgende søgte familiesammenføring i Danmark. Udlændingestyrelsen meddelte opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, til forældre og søskende.
- Den herboende mindreårige udlænding fik midlertidig beskyttelsesstatus som 16-årig og var 17 år på tidspunktet for afgørelse af familiesammenføringsagen. Den pågældende boede med sin storesøster og storebror i Danmark samt storesøsterens mindreårige børn. Den pågældende havde forud for udrejsen fra hjemlandet boet sammen med sine forældre. Det var til sagen fra bopælskommunen i Danmark oplyst, at der var alvorlig bekymring for både storesøsterens mindreårige børns trivsel samt trivlsen for den dengang 16-årige udlænding med midlertidig beskyttelsesstatus. Det var endvidere oplyst, at familien blev tilbudt massiv hjælp og støtte fra kommunen. Udlændingestyrelsen meddelte opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, til den herboende mindreåriges forældre, idet der hermed blev lagt afgørende vægt på oplysningerne om den familiemæssige situation i Danmark.
- Den herboende mindreårige udlænding fik midlertidig beskyttelsesstatus som 7-årig og var 8 år på tidspunktet for afgørelse af familiesammenføringsagen. Den pågældende indrejste i Danmark med sin stedmor, som

---

<sup>3</sup> Som nævnt i forbindelse med fodnote 2 er det på baggrund af styrelsens opdateringspraksis og andre tekniske forhold ikke muligt uden en manuel gennemgang at opgøre antallet af medansøgende mindreårige søskende, der er meddelt opholdstilladelse henholdsvis afslag herpå under henvisning til en herboende mindreårig søskende med opholdstilladelse efter § 7, stk. 3. Denne persongruppe er således ikke omfattet af opgørelsen ovenfor. Det er ligeledes heller ikke muligt uden en manuel gennemgang at udskille forældre fra voksne søskende eller andre familiemedlemmer fra opgørelsen ovenfor. Styrelsen kan dog oplyse, at antallet af tilladelser i langt hovedparten af sagerne er meddelt til forældre til herboende mindreårige udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus.

den pågældende også boede med i Danmark. Den pågældende havde forud for udrejsen boet med sin stedmor og sin biologiske far i hjemlandet. Udlændingestyrelsen meddelte opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, til faren.

#### Afslag:

- Den herboende mindreårige udlænding fik midlertidig beskyttelsesstatus som 15-årig og var 16 år på tidspunktet for afgørelse af familiesammenførings sagen. Den pågældende er bosat med sin mormor i Danmark. Den pågældendes onkel og moster bor ligeledes i Danmark. Den mindreårige havde under sit ophold i hjemlandet boet med sine forældre. Udlændingestyrelsen meddelte afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, til forældrene under henvisning til, at den pågældende allerede havde familienetværk i Danmark, og at den pågældende på baggrund af sin alder ikke kunne antages at have samme behov for familiesammenføring med en forælder som et yngre barn. Afgørelsen er stadfæstet af Udlændingenævnet.
- Den herboende mindreårige udlænding fik midlertidig beskyttelsesstatus som 16-årig og var 17 år på tidspunktet for afgørelse af familiesammenførings sagen. Den pågældende var i Danmark bosiddende med sin storebror, dennes samlever og børn. I hjemlandet havde den mindreårige udlænding boet med sine forældre og sin storebrors familie. Den mindreårige udlænding udrejste fra hjemlandet til Danmark med en myndig fætter, som den pågældende også er bosat tæt på her i landet. Udlændingestyrelsen meddelte afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, til forældrene under henvisning til, at den pågældende allerede havde familienetværk i Danmark, og at den pågældende på baggrund af sin alder ikke kunne antages at have samme behov for familiesammenføring med en forælder som et yngre barn. Afgørelsen er stadfæstet af Udlændingenævnet.
- Den herboende mindreårige udlænding fik midlertidig beskyttelsesstatus som 17-årig og var 18 år på tidspunktet for afgørelse af familiesammenførings sagen. Den pågældende havde forud for udrejsen boet sammen med sine forældre og søskende. Den pågældende udrejste af hjemlandet med sin storebror og bor nu i Danmark med sin moster. Udlændingestyrelsen meddelte afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, under henvisning til, at den pågældende allerede havde familienetværk i Danmark, og at den pågældende på baggrund af sin alder ikke kunne antages at have samme behov for familiesammenføring med en forælder som et yngre barn. Afgørelsen er stadfæstet af Udlændingenævnet.

#### **2.6.4. Klage over afslag på familiesammenføring**

Klager over afslag på ansøgning om familiesammenføring behandles af Udlændingenævnet, jf. udlændingelovens § 52 b.

**Udlændingenævnet** har oplyst, at nævnet har truffet afgørelser i en række klagesager om familiesammenføring til herboende udlændinge, der er meddelt midler-

tidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3, og hvor ansøgeren/ansøgerne f.eks. har været ægtefælle og mindreårige børn eller forældre og/eller søskende.

I perioden fra den 20. februar 2015 til den 22. oktober 2017 har Udlændingenævnet truffet afgørelse i i alt 111 sager, hvor ægtefælle og mindreårige børn eller forældre og/eller søskende har søgt om familiesammenføring til en herboende udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3. Dette er baseret på et statistisk træk foretaget af Udlændingestyrelsen, og med "sager" henvises der til en sag per person.

Fordelingen mellem de forskellige afgørelsestyper fremgår af nedenstående tabel:

Tabel 10. Fordeling af udfaldet af Udlændingenævnets afgørelser i sager vedrørende familiesammenføring, hvor ægtefælle og mindreårige børn eller forældre og/eller søskende har søgt om familiesammenføring til en herboende udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, i perioden fra den 20. februar 2015 til den 22. oktober 2017

Sagens udfald	Antal
Stadfæstelse	88
Hjemvisning	10
Omgørelse	5
Afvisning	8
<b>I alt</b>	<b>111</b>

Udlændingenævnet har pr. 22. oktober 2017 desuden 62 verserende sager, hvor den herboende udlænding har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3. Det bemærkes, at der både for tallene for afgørelser og for verserende sager typisk vil være tale om en familiemæssig sammenhæng mellem sagerne/personerne, da flere familiemedlemmer kan have søgt om familiesammenføring med den samme herboende udlænding.

Udlændingenævnet har endvidere henvist til nævnets praksis, som fremgår af nævnets hjemmeside [www.udln.dk](http://www.udln.dk) om henholdsvis "ægtefællesammenføring" og "Familiesammenføring, andre", samt til de underliggende afsnit "Referencen har midlertidig beskyttelsesstatus".

Udlændingenævnet har herudover oplyst, at der verserer en række sager ved domstolene vedrørende konkrete sager, hvor Udlændingenævnet har stadfæstet Udlændingestyrelsens afgørelse om afslag til personer, der har søgt om familiesammenføring med en herboende person med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3.

#### **2.6.5. Højesterets dom af 6. november 2017 om udskydelse af adgangen til familiesammenføring i tre år for udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus**

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

Sagen angik en afgørelse truffet af Udlændingenævnet den 16. september 2016. Ved afgørelsen havde en syrisk mand fået afslag på familiesammenføring i Danmark med sin ægtefælle, der fortsat var i Syrien. Manden havde opholdstilladelse i Danmark efter udlændingelovens § 7, stk. 3, om midlertidig beskyttelse begrundet i de generelle forhold i hjemlandet.

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

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

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

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

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

ring i Danmark havde nødvendiggjort den stramning af reglerne, som blev foreslået.

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

#### **2.6.6. Bemærkninger til udskydelse af retten til familiesammenføring mv.**

**Dansk Flygtningehjælp** finder fortsat, at en udskydelse af adgangen til familiesammenføring i tre år vanskeliggør en vellykket integration og reelt er en hindring for genetablering af familielivet, hvilket udgør en overtrædelse af diskriminationsforbuddet i EMRK artikel 14 sammenholdt med EMRK artikel 8.

Dansk Flygtningehjælp bemærker, at ordningen om udskydelse af adgangen til familiesammenføring har haft store negative konsekvenser for udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus og forringet deres integrationsmuligheder. Dansk Flygtningehjælp bemærker hertil, at den lange ventetid i usikkerhed og angst omkring den efterladte families situation påvirker evnen til at fokusere på eget forløb i Danmark, herunder i forhold danskundervisning og deltagelse i praktik.

Dansk Flygtningehjælp bemærker derudover, at en lang tids adskillelse fra ægtefælle og børn kan give vanskelige vilkår for at etablere et fungerende familieliv, når familien endelig kommer hertil.

Endvidere bemærker Dansk Flygtningehjælp, at adgangen til familiesammenføringen inden for de første 3 år i praksis administreres yderst restriktivt, herunder i de tilfælde, hvor der er tale om mindreårige udlændinge, der er kommet alene til Danmark.

Endelig bemærker Dansk Flygtningehjælp, at der er familier, hvor den herboende forælder reelt bliver enlig forsørger i lang tid på grund af ordningen om udskydelse af adgangen til familiesammenføring.

Dansk Flygtningehjælp anbefaler, at udlændinge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, får ret til familiesammenføring efter samme regler som udlændinge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2.

**Foreningen af Udlændingeretsadvokater** finder, at den manglende adgang til familiesammenføring er vanskeligt forenelig med EMRK, ligesom den strider mod FN's Børnekonvention. Foreningen af Udlændingeretsadvokater bemærker hertil, at undtagelsesbestemmelsen i § 9 c, stk. 1, ikke kan legitimere den ellers systematiske adskillelse i 3 år af den nære familie til en person med opholdstilladelse efter § 7, stk. 3. På baggrund af foreningens erfaringer og den foreliggende praksis på området finder Foreningen af Udlændingeretsadvokater, at muligheden for at få familiesammenføring i medfør af udlændingelovens § 9 c, stk. 1, nærmere fremstår som en teoretisk end som en reel mulighed for familiesammenføring til personer med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater bemærker herudover, at de korte opholdstilladelser uden adgang til familiesammenføring er ekstremt kontraproduktivt for integrationen og for den enkelte flygtnings mentale tilstand.

Endelig bemærker Foreningen af Udlændingeretsadvokater, at personer med midlertidig beskyttelsesstatus risikerer at skulle vente i flere år ud over de tre år, retten til familiesammenføring er udsendt, på grund af den meget lange sagsbehandlingstid i familiesammenføringsager, hvilket er ødelæggende for de involverede parter.

**Refugees Welcome** bemærker, at ifølge Institut for Menneskerettigheder og mange fremtrædende eksperter udgør den begrænsede adgang til familiesammenføring en overtrædelse af EMRK artikel 8 om retten til familieliv, og finder det kritisabelt, at en regering med åben pande lovgiver direkte imod advarsler fra eksperter og vedkender sig en "procesrisiko".

Refugees Welcome bemærker herudover, at familien er afgørende for den nyankomne flygtnings mentale velbefindende og evne til at integrere sig, og at foreningen har kendskab til tilfælde, hvor bl.a. syriske kvinder med midlertidig beskyttelsesstatus i desperation er rejst tilbage til Syrien for at være sammen med deres børn på trods af faren herved.

Refugees Welcome bemærker endvidere, at det er stærkt kritisabelt, at de uledsagede mindreårige ikke bliver tilstrækkelig oplyst om, at de har mulighed for straks at søge om familiesammenføring, ligesom der er uklarhed om, hvem der har ansvaret for vejledning og hjælp i forbindelse hermed.

Endelig finder Refugees Welcome det problematisk, at der ikke betales flybilletter til børn, når de bliver meddelt familiesammenføring til en herboende udlænding.

**Røde Kors** finder, at den restriktive adgang til familiesammenføring bør genovervejes. Røde Kors bemærker hertil, at udskyldelsen af adgangen til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus er en voldsom belastning for flygtningefamilier, der bl.a. opleves som særlig indgribende i de tilfælde, hvor familien i hjemlandet er i en særlig udsat position på grund af de generelle ustabile og usikre forhold i landet. Røde Kors bemærker i den forbindelse, at organisationen har erfaret, at nogle asylansøgere på grund af udsigten til at være adskilt fra deres familie i over 3 år giver afkald på deres ret til beskyttelse for at være sammen med familien på trods af risikoen for at vende tilbage til hjemlandet.

Røde Kors finder herudover, at de antagelser, der blev fremhævet som liggende til grund for vedtagelsen af den begrænsede adgang til familiesammenføring, ikke stemmer overens med den faktiske udvikling. Røde Kors bemærker i den forbindelse, at der ikke er tegn på, at beskyttelsesbehovet for de fleste flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus reelt er midlertidigt, idet de faktiske forhold i lande som Syrien ikke ændrer sig afgørende forskelligt end forholdene i andre lande, hvor flygtninge typisk kommer fra. Derudover blev "3-års reglen" indført på baggrund af en bekymring for et sammenbrud i Schengensamarbejdet og utilstrækkelig kontrol med de ydre Schengengrænser og deraf ekstraordinær tilstrømning af



udlændinge til Danmark, men tilstrømningen til Danmark har været betydelig mindre end forventet.

Røde Kors bemærker endvidere, at det er en udfordring, at der ikke er en myndighed eller instans, som er ansvarlig for at hjælpe uledsagede flygtningebørn med at udfylde ansøgningskemaer og fremskaffe dokumenter fra hjemlandet el. lign. i forbindelse med familiesammenføring, hvilket hverken den pågældendes sagsbehandler eller bosted kan forventes at hjælpe med.

Røde Kors foreslår, at der i tillæg til vejledningen om familiesammenføring til de uledsagede mindreårige udtrykkeligt kommer til at fremgå, at man kan rette henvendelse til Udlændingestyrelsen for individuel og mundtlig vejledning om adgang til familiesammenføring, idet mange uledsagede mindreårige ikke er bekendt hermed. Endvidere bør der ske en præcisering af vejledningen og det tilhørende faktablad om, hvornår uledsagede mindreårige har ret til familiesammenføring med forældre efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Røde Kors gør opmærksom på de lange sagsbehandlingstider i familiesammenføringsager og henviser til, at en ansøgning om familiesammenføring fra et barns forældre skal behandles på en positiv, human og hurtig måde, jf. artikel 10 i FN's Børnekonvention.

Endelig bemærker Røde Kors, at udfordringerne omkring familiesammenføring for de uledsagede mindreårige i høj grad bidrager til, at de har svært ved at koncentrere sig om integrationsprocessen og skolen i Danmark.

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

*Udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 eller 2, er individuelt forfulgte, typisk på grund af en konkret konflikt med myndighederne eller andre i deres hjemland. Udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, er i modsætning hertil på flugt fra generelle forhold – f.eks. krig – i deres hjemland. De pågældende har således ikke en mere konkret konflikt med nogen i hjemlandet. Derfor har denne gruppe – generelt set – et mere midlertidigt behov for beskyttelse end individuelt forfulgte, idet situationen i hjemlandet hurtigt kan ændre karakter i retning af mere fredelige forhold i hjemlandet.*

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



*Uanset at tilstrømningen af udlændinge til Danmark er faldet siden introduktionen af den midlertidige beskyttelsesstatus og udskydelsen af retten til familiesammenføring for denne gruppe af personer, er det fortsat regeringens holdning, at der, bl.a. under hensyn til opretholdelsen af en effektiv immigrationspolitik, ikke bør meddeles familiesammenføring til en udlænding med midlertidig beskyttelsesstatus, før den pågældende udlænding har opholdt sig mere end de sidste 3 år her i landet.*

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

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

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

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

*Samtidig er det efter Højesterets dom af 6. november 2017 vurderingen, at det er overvejende sandsynligt, at en eventuel forlængelse af perioden i 3-årsreglen i den nuværende situation, herunder henset til det aktuelle antal indrejste asylansøgere i Danmark, vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.*

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

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

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

*Bestemmelsen finder endvidere anvendelse, hvis en udlænding, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, har krav på familiesammenføring efter Danmarks internationale forpligtelser, inden den pågældende har haft opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, i mere end de sidste 3 år.*

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

*Det fremgår af tabel 7, at Udlændingestyrelsen i perioden fra den 20. februar 2015 til den 31. juli 2017, har modtaget 1.420 ansøgninger om familiesammenføring, hvor der henvises til en familiemæssig tilknytning til en herboende udlænding med opholdstilladelser efter § 7, stk. 3.*

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

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

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

*Udlændingemyndighederne foretager således en reel prøvelse af, om det i den konkrete sag vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at meddele afslag på familiesammenføring og meddele opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, i*

tilfælde, hvor afslag på familiesammenføring ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan endvidere henvise til pkt. 2.6, hvor der bl.a. er redegjort for sager om familiesammenføring til ægtefæller, mindreårige børn, forældre og søskende efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig kritikken af den manglende vejledning om familiesammenføring, herunder særligt til de uledsagede mindreårige, samt kritikken af den lange sagsbehandlingstid i familiesammenførings-sager.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har i den forbindelse indhentet en udtalelse fra Udlændingestyrelsen, der bl.a. har oplyst følgende til kritikken af den manglende vejledning:

*”For så vidt angår Udlændingestyrelsens nuværende praksis kan det oplyses, at styrelsen i forbindelse med udstedelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, bl.a. vejleder om følgende:*

*”Du har fået midlertidig beskyttelsesstatus. Din familie kan derfor som udgangspunkt tidligst få familiesammenføring, hvis din midlertidige opholdstilladelse forlænges efter 3 års ophold. Din familie vil dog i visse tilfælde have mulighed for at få opholdstilladelse i Danmark inden for de første 3 år. Læs mere om dette i vedlagte faktaark.”*

Endvidere fremgår der bl.a. følgende af det faktaark, der henvises til:

*”Du har fået midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3, og din opholdstilladelse er gældende i 1 år. Du kan tidligst søge om forlængelse af din opholdstilladelse 2 måneder før tilladelsen udløber.*

*Indtil en midlertidig beskyttelsesstatus eventuelt forlænges med to år efter 3 års ophold er der normalt ikke adgang til at få familie til Danmark. Det er der kun, hvis det følger af Danmarks internationale forpligtelser. På baggrund af den midlertidige beskyttelsesstatus' karakter vil det som udgangspunkt ikke være tilfældet inden for de første 3 år. Dette gælder for alle familiemedlemmer.*

*Nedenfor følger en nærmere vejledning.”*

Under afsnittet ”Andre familiemedlemmer” anføres bl.a. følgende:

*”Andre familiemedlemmer kan kun få ophold i Danmark, hvis hensynet til Danmarks internationale forpligtelser taler for det. Det gælder både før og efter, at den midlertidige beskyttelsesstatus er forlænget efter 3 års ophold. Andre familiemedlemmer kan f.eks. være ægtefæller under 24 år, børn over 15 år, eller forældre eller søskende, der ansøger om familiesammenføring med et herboende barn.*

Det gælder også for disse familiemedlemmer, at det normalt ikke følger af Danmarks internationale forpligtelser, at der skal meddeles familiesammenføring forud for en eventuel forlængelse af opholdstilladelsen med to år. Der kan dog være særlige situationer, hvor det følger af Danmarks internationale forpligtelser, at hensynet til familiens enhed vejer tungere, og hvor afslag på familiesammenføring kan være særligt indgribende allerede på et tidligere tidspunkt. Dette kan eksempelvis være tilfældet, hvis den herboende person før udrejsen fra hjemlandet har passet en handicappet ægtefælle i hjemlandet, eller hvis den herboende har alvorligt syge mindreårige børn i hjemlandet. I forhold til børn kan hensynet til barnets tarv endvidere efter omstændighederne have betydning for, om der skal gives tilladelse til familiesammenføring på et tidligere tidspunkt, f.eks. hvis den herboende er et uledsaget mindreårigt barn, hvis forældre søger om familiesammenføring.”

Styrelsen kan i forlængelse heraf endvidere oplyse, at der er udarbejdet et særligt skema til brug for ansøgning om familiesammenføring for forældre og søskende til et herboende uledsaget mindreårigt barn. I dette skema fremgår bl.a. følgende vejledning:

”I kan få flere oplysninger om reglerne for familiesammenføring på nydanmark.dk. Hvis I er i tvivl, kan I kontakte Udlændingestyrelsen og få vejledning om reglerne og om, hvordan I udfylder skemaerne.”

Skemaet findes på dansk og engelsk.

Hertil kommer, at der altid vil blive givet konkret og målrettet vejledning om mulighederne for familiesammenføring inden for de første 3 år ved anmodning herom – f.eks. i forbindelse med asylsamtalen.”

Udlændinge- og Integrationsministeriet har endvidere indhentet en udtalelse fra Udlændingestyrelsen, der bl.a. har oplyst følgende til kritikken af den lange sagsbehandlingstid i familiesammenføringsager:

”Sagsbehandlingstiden for ansøgninger om familiesammenføring til personer med midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3, følger af nedenstående oversigt, idet opgørelsen sonder mellem herboende personer med opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, som er henholdsvis under eller over 18 år på tidspunktet for ansøgningen om familiesammenføring:

- 1) Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid (antal dage) i familiesammenføringsager, hvor det herboende familiemedlem har en § 7, stk. 3-tilladelse – fordelt på det herboende familiemedlems alder på tidspunktet for familiesammenføringsansøgningen

	2015	2016	2017*
Under 18 år	96	244	408
Over 18 år	86	211	314
<b>I alt</b>	<b>87</b>	<b>227</b>	<b>350</b>

\*1. januar – 26. september 2017

Nedenfor følger endvidere en opgørelse over fordelingen af tilladelser henholdsvis afslag på familiesammenføring til personer med opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, og som på ansøgningstidspunktet var henholdsvis over eller under 18 år:

- 2) Antal afgørelser i familiesammenføringsager, hvor det herboende familiemedlem har en § 7, stk. 3-tilladelse og er under 18 år på tidspunktet for familiesammenføringsansøgningen

	2015	2016	2017*
Tilladelse	5	26	20
Afslag	0	106	41
Afsluttet uden afgørelse	4	0	5
<b>I alt</b>	<b>9</b>	<b>132</b>	<b>66</b>

\*1. januar – 26. september 2017

- 3) Antal afgørelser i familiesammenføringsager, hvor det herboende familiemedlem har en § 7, stk. 3-tilladelse og er over 18 år på tidspunktet for familiesammenføringsansøgningen

	2015	2016	2017*	I alt
<b>Ægtefæller og børn</b>	<b>70</b>	<b>134</b>	<b>99</b>	<b>303</b>
- heraf tilladelse	11	41	25	77
- heraf afslag	59	91	70	220
- heraf afsluttet uden afgørelse	0	2	4	6
<b>Anden familie</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>22</b>
- heraf tilladelse	0	0	1	1
- heraf afslag	9	9	3	21
- heraf afsluttet uden afgørelse	0	0	0	0
<b>I alt</b>	<b>79</b>	<b>143</b>	<b>103</b>	<b>325</b>

\*1. januar – 26. september 2017

Styrelsen bemærker i den forbindelse indledningsvis, at der ikke som anført af Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Refugees Welcome samt Røde Kors generelt er tale om sagsbehandlingstider på 2 år.

Den stigning i sagsbehandlingstiden på familiesammenføringsområdet, der imidlertid har været, skyldes først og fremmest, at Udlændingestyrelsen i årene 2014-2016 har modtaget et væsentligt større antal ansøgninger om familiesammenføring, navnlig til herboende flygtninge, i forhold til tidligere år. Dette har medført, at antallet af verserende ansøgninger har været stigende frem til februar 2016, hvor antallet af verserende ansøgninger toppede med ca. 12.600. Siden har styrelsen løbende afgjort flere sager om familiesammenføring, end der er indgivet, hvilket har medført et fald i antallet af verserende ansøgninger til aktuelt ca. 6.000 verserende ansøgninger. Styrelsen forventer fortsat at nedbringe antallet af verserende sager og dermed

tillige reducere sagsbehandlingstiden – også for ansøgninger om familiesammenføring til personer med midlertidig beskyttelsesstatus.

Forskellen i sagsbehandlingstiden for sager, hvor den herboende person med midlertidig beskyttelsesstatus er henholdsvis over og under 18 år, skyldes derudover hovedsageligt, at sagsbehandlingen i sager, hvor ansøgerne eksempelvis er forældre til herboende uledsagede mindreårige børn som udgangspunkt er mere komplekse. Der skal således i disse sager ofte indhentes supplerende oplysninger eller i øvrigt foretages høringer til brug for vurderingen af, hvorvidt det herboende barn har været en del af den familieenhed, der nu søger om familiesammenføring, om barnet har andet familienetværk i Danmark, og hvorvidt barnet henset til sin alder og modenhed kan anses for at have et sådan behov for sine forældre, at der ifølge Danmarks internationale forpligtelser bør gives tilladelse til familiesammenføring.

Aktuelt har styrelsen i alt 684 verserende ansøgninger om familiesammenføring, hvor den herboende person har opholdstilladelse efter § 7, stk. 3. Fordelingen af disse sager følger af nedenstående oversigt:

- 4) Antal verserende familiesammenføringsansøgninger, hvor det herboende familiemedlem har en § 7, stk. 3-tilladelse – fordelt på det herboende familiemedlems alder på tidspunktet for familiesammenføringsansøgningen og ansøgningsår for familiesammenføringen\*

	2016	2017	I alt
Under 18 år	241	169	410
Over 18 år	135	139	274
<b>I alt</b>	<b>376</b>	<b>308</b>	<b>684</b>

\* Verserende ansøgninger pr. 26. september 2017

Disse 684 verserende ansøgninger har aktuelt en gennemsnitlig liggetid på 296 dage, som fordeler sig som følger af denne oversigt:

- 5) Den gennemsnitlige liggetid (antal dage) i verserende familiesammenføringssager, hvor det herboende familiemedlem har en § 7, stk. 3-tilladelse – fordelt på det herboende familiemedlems alder på tidspunktet for familiesammenføringsansøgningen og ansøgningsår for familiesammenføringen\*

	2016	2017
Under 18 år	403	170
Over 18 år	397	166
<b>I alt</b>	<b>401</b>	<b>168</b>

\* Verserende sager pr. 26. september 2017

*Opgørelserne i tabellerne 1-5 for 2015-2017 er foreløbige, opgjort på baggrund af registreringer i udlændingemyndighedernes elektroniske sagsbehandlingssystem pr. 26. september 2017.*

*Generelt bemærkes, at de statistiske oplysninger er behæftet med usikkerhed, da det elektroniske sagsbehandlingssystem er opbygget som et journaliserings- og sagsstyringssystem og ikke som et egentligt statistiksystem.*

*Som nævnt ovenfor, er det styrelsens forventning, at antallet af verserende sager vil blive nedbragt samt at sagsbehandlingstiden på sigt bliver kortere. I forlængelse heraf kan styrelsen oplyse, at der i efteråret er tilført yderligere ressourcer til netop dette sagsområde.*

*Styrelsen kan supplerende oplyse, at der umiddelbart efter modtagelse af en ansøgning om familiesammenføring til en person med opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, foretages en indledende screening af sagen med henblik på at undersøge, hvorvidt der er oplyst om forhold, der på trods af 3-års reglen kan føre til, at der gives tilladelse til familiesammenføring, idet styrelsen behandler sådanne sager forlods. Er der ikke oplyst om sådanne særlige forhold indgår sagerne i styrelsens samlede prioritering, idet det bemærkes, at der er tale om en sagstype, hvor der som udgangspunkt ikke er en berettiget forventning om at kunne opnå opholdstilladelse inden for de første 3 år, hvor den herboende person opholder sig i Danmark i medfør af en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3.”*

*Udlændinge- og Integrationsministeriet har desuden noteret sig synspunktet om, at ordningen om udskydelse af adgangen til familiesammenføring medfører negative konsekvenser for de udlændinge, som er omfattet af reglerne, herunder i forhold til integrationen. Udlændinge- og Integrationsministeriet finder, at det er vigtigt at ramme den rigtige balance mellem at yde beskyttelse til de mennesker, som har behov herfor, samt at begrænse tilstrømningen af flygtninge og migranter til Danmark. I den forbindelse bemærkes det, at antallet af flygtninge og familiesammenførte har betydning for, om kommunerne kan følge med i forhold til integrationsopgaverne, således at integrationen kan lykkes her i landet.*

*For så vidt angår, at den omstændighed, at ikke betales flybilletter til børn, der meddeles familiesammenføring til en herboende person, der er meddelt opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, henviser Udlændinge- og Integrationsministeriet til aktstykke nr. 63 (2015-2016). Det fremgår af aktstykket, at regeringen, som en del af stramningerne på asylområdet, jf. regeringens asylpakke, ønskede at afskaffe den danske stats betaling for transporter til Danmark af familiesammenførte til herboende flygtninge.*

### **3. Konklusion**

På baggrund af de modtagne udtalelser samt opgørelser over antal afgjorte sager, sagernes udfald og berørte persongrupper mv. er det Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3, fungerer efter hensigten.



Udlændinge- og Integrationsministeriet finder derfor ikke, at der bør ske ændringer eller præciseringer af de gældende regler i udlændingeloven om midlertidig beskyttelsesstatus som vedtaget ved lov nr. 153 af 18. februar 2015 om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land m.v.), eller af de øvrige love, der måtte have betydning for anvendelsen af reglerne om midlertidig beskyttelsesstatus.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vil på den anførte baggrund i denne folketingssamling fremsætte lovforslag om at ophæve revisionsbestemmelsen i § 3 i lov nr. 153 af 18. februar 2015.