

Til Udlændinge- og Integrationsministeriet

uim@uim.dk og lha@uim.dk

DANSK FLYGTNINGEHJÆLP
Borgergade 10, 3.sal
DK-1300 København K
Tlf: 3373 5000
www.flygtning.dk

8. august 2017

Høringssvar vedrørende den eksisterende ordning om midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge, jfr. Udlændingelovens § 7, stk. 3.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved mail af 7. juli 2017 orienteret om, at reglerne om midlertidig beskyttelse indsat i udlændingeloven ved lov nr. 153 af 18. februar 2015 skal evalueres og tages op til revision i det kommende folketingsår. Udlændinge- og Integrationsministeriet har i samme mail anmodet om en udtalelse om de praktiske erfaringer med anvendelsen af bestemmelsen i udlændingelovens § 7, stk. 3.

Dansk Flygtningehjælp bidrager meget gerne til ministeriets evaluering af reglerne om midlertidig beskyttelse.

Indledende bemærkninger

Dansk Flygtningehjælp var kritisk, da forslaget om indførelse af bestemmelsen i udlændingelovens § 7, stk. 3 blev sendt i høring i oktober 2014.

Af vores høringssvar af 7. november 2014 fremgår det bl.a., at den korte varighed af en opholdstilladelse meddelt efter § 7, stk. 3, ”..forekommer, særligt i de tilfælde hvor alle pålidelige oplysninger tyder på en langvarig konflikt, hensynsløst over for den enkelte flygtning og i øvrigt unødvendigt ressourcetungt for de danske udlændingemyndigheder.”

Af samme høringssvar fremgår det videre, at: ”Mennesker, der har behov for beskyttelse bør naturligvis behandles med respekt. De bør tilbydes forhold hvorved deres kompetencer bevares og gerne styrkes med henblik på at kunne opbygge en værdig og selvforsørgende tilværelse. Hermed skabes de bedste forudsætninger for såvel en integrationsproces som for en eventuel repatrieringsproces. Flygtninge skal

naturligvis ikke nedbrydes mens de opholder sig i Danmark. Mange måneder eller sågar år med usikkerhed og adskillelse fra den nære familie kan være medvirkende til, at flygtninge nedbrydes.”

Dansk Flygtningehjælp var ligeledes kritisk, da retten til familiesammenføring for personer med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3 blev forslået udskudt fra 1 til 3 år.

Af vores hørings svar af 22. december 2015 fremgår det bl.a., at: ” Dansk Flygtningehjælp er af den opfattelse, at en treårig venteperiode reelt er en hindring for genetablering af familielivet i EMRK artikel 8’s forstand og dermed en overtrædelse af bestemmelsen.”

Videre vedr. betydningen for en vellykket integration fremgår det af samme hørings svar, at: ”Det er Dansk Flygtningehjælps mangeårige erfaring, at ventetiden frem til en flygtningefamilies genforening er menneskeligt uhyre belastende for både den herboende og familien, der søger hertil. Usikkerheden i forhold til muligheden for at kunne genoptage familielivet gør det vanskeligt for den herboende at fokusere på integrationen. Forlænget ventetid vil betyde endnu mindre overskud i forhold til integrationsprocessen.

...

Denne reelle frygt for familiens overlevelse og sikkerhed forstærker de negative konsekvenser for integrationen ved den foreslåede forlængelse af ventetiden til 3 år. Det gælder både den herboende og de ægtefæller og børn, som tvinges til at blive i hjemlandet eller nærområdet under usikre og meget vanskelige levevilkår. Ved den forventede ankomst til Danmark vil den sammenførte ægtefælle og børn være yderligere belastet af et forlænget ophold i stærk usikkerhed, og den lange adskillelse fra familien vil forringe forudsætningerne for integration og genetablering af et fungerende familieliv.”

Dansk Flygtningehjælp er fortsat af den opfattelse, at en treårig venteperiode vanskeliggør en vellykket integration og reelt er en hindring for genetablering af familielivet i EMRK artikel 8’s forstand og dermed en overtrædelse af denne bestemmelse samt en overtrædelse af diskriminationsforbuddet i EMRK art. 14 sammenholdt med art. 8.

Praktiske erfaringer med anvendelsen af bestemmelsen i § 7, stk. 3.

Dansk Flygtningehjælp vurderer ud fra organisationens erfaringer med ordningen om midlertidig beskyttelsesstatus, at ordningen har medført en række negative konsekvenser for de berørte flygtninge.

Vi har ikke haft mulighed for at foretage en mere systematisk opsamling af vores konkrete erfaringer, da høringen finder sted i en ferieperiode, men det følgende bygger på løbende oplysninger fra vores asylrådgivning, repatrieringsrådgivning, de frivillige i tilknytning til Dansk Flygtningehjælp, herunder både vores frivillige rådgivere og andre frivillige med løbende hverdagskontakt til flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus, samt meldinger fra vores medarbejdere på sprogcentre og i integrationsprojekter m.v. Herudover har Flygtningehjælpen løbende kontakt med kommunale medarbejdere og får dermed også oplysninger om deres praktiske erfaringer med den pågældende flygtningegruppe.

- **Den udskudte ret til familiesammenføring**

Ud fra vores erfaringer med ordningen har reglen om udskudt ret til familiesammenføring haft store negative konsekvenser for mange flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus og forringet de berørtes integrationsmuligheder.

Ud fra Dansk Flygtningehjælps mangeårige integrationsarbejde har vi, jf. vores ovenfor refererede høringssvar, som generel erfaring, at ventetiden i forhold til at få familien hertil kan være en vanskelig periode for herboende flygtninge. Savn og bekymringer for den efterladte familie fylder og påvirker evnen til at fokusere på egen integration i Danmark. Ud fra vores aktuelle erfaringer er det også tilfældet for flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus og deres særligt lange ventetid på grund af 3-årsreglen forværrer problemet.

Den lange ventetid i usikkerhed og angst omkring den efterladte families situation påvirker evnen til at fokusere på eget forløb i Danmark. Det gælder koncentrationen i danskundervisningen og indlæringssevnen, deltagelse i praktik m.v. For en del flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus er der tale om en reel frygt for, at familien ikke overlever på grund af den verserende konflikt og de yderst vanskelige levevilkår i hjemlandet eller nabolandene. Det handler ikke om overskuelige bekymringer, men om dyb angst for sine nærmestes sikkerhed.

For nogle syriske flygtninge har skiftet fra 1-års-regel til 3-års-regel yderligere været en voldsom oplevelse. Forventningen om snarlig genforening bristede og blev afløst af fortsat usikkerhed og frygt for familiens fremtid. Både medarbejdere og frivillige i Dansk Flygtningehjælp har set flygtninge, der havner i en stresstilstand med dyb frustration, modløshed, mistillid og usikkerhed. De ved ikke, hvad de skal indstille sig på, og motivationen i forhold til integrationsbestræbelser falder.

Udover ventetidens umiddelbart negative betydning for den herboendes integrationsforløb kan lang tids adskillelse fra ægtefælle og børn yderligere give vanskelige vilkår for at etablere et fungerende familieliv, når familien endelig kommer hertil. Det gælder forholdet mellem ægtefællerne men også forælderrollen i forhold til familiens børn. Dårligt fungerende familier betyder dårligere integrationsbetingelser for både den førstankomne flygtning og de efterfølgende familiesammenførte.

I forbindelse med asylrådgivningen er det desuden jævnlige set, at syriske flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus bryder grædende sammen på grund af bekymringen for familiens forhold i Syrien og de lange udsigter til familiesammenføring. Mange har været henvist til psykolog/psykiatri samt PTSD-rådgivning, og mange kontaktpersoner har givet udtryk for, at de pågældende personer nok er fysisk i Danmark, men mentalt befinder sig hos familien i Syrien/nabolandene.

Adgangen til familiesammenføring tidligere end 3 år efter meddelelse af midlertidig beskyttelsesstatus har i praksis været yderst restriktiv, inklusiv i de tilfælde, hvor der er tale om mindreårige, der er kommet alene til Danmark.

Et blandt mange eksempler fra Flygtningehjælpens rådgivning er en sag vedr. en syrisk kvinde, der havde været nødt til at efterlade sine tre mindreårige børn i Aleppo hos faderen, som siden forsvandt. Moderen var nu i Danmark og havde fået opholdstilladelse efter udlændingelovens §7, stk. 3. Uanset at børnene nu var alene i Aleppo, fik de afslag på familiesammenføring efter udlændingelovens § 9c, stk. 1, da der ikke fandtes at foreligge helt særlige grunde til at afvige den udskudte ret til familiesammenføring på tre år.

Dansk Flygtningehjælp er yderst bekymret over de konsekvenser den udskudte ret til familiesammenføring har for de berørte flygtninge.

- Manglende ret til ferie for flygtninge på integrationsydelse

Den manglende ret til ferie, når man modtager integrationsydelse gælder for så vidt for alle. For personer med opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, der må vente tre år på at få familiesammenføring, rammer den manglende ret til ferie imidlertid særligt hårdt. Personer med opholdstilladelse efter § 7, stk. 3 – helt overvejende syrere – vil således i de første tre år hverken kunne få ægtefællen eller eventuelle børn familiesammenført til Danmark, og vil heller ikke kunne få lov til at besøge dem i fx Libanon eller Tyrkiet. Når dertil lægges den tid, flugten har

varet og tiden under den danske asylsagsbehandling kan der blive tale om mange års ufrivillig adskillelse.

Dansk Flygtningehjælp har været i kontakt med flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus, der har givet udtryk for stor frustration over denne situation.

- **Opholdstilladelsens korte varighed**

Flygtninge har efter Dansk Flygtningehjælps erfaring generelt behov for forudsigelighed og sikkerhed for, at det er muligt at bygge en tilværelse op i Danmark. Hvis der er usikkerhed omkring opholdstilladelsens fremtid, kan det påvirke både motivation og handlekraft negativt. Flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus og deres familie skal finde vejen til god integration i Danmark på særligt usikre opholdsvilkår. Opholdstilladelsen gives med mulighed for midlertidigt ophold og varigheden af både første opholdstilladelse og efterfølgende forlængelser er kun et år.

Denne usikkerhed om fremtiden skaber utryghed, og Dansk Flygtningehjælp oplever desværre, at nogle flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus på den baggrund har svært ved at finde motivationen til at lære sproget, deltage i praktik m.v.

- **Begrænset adgang til uddannelse**

Flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus har ikke som andre flygtninge ret til gratis uddannelse i Danmark. Det gælder ikke kun de videregående uddannelser, men også erhvervsuddannelserne. Det skyldes, at opholdstilladelsen er givet med mulighed for midlertidigt ophold og ikke med mulighed for varigt ophold som for andre flygtninge. Det betyder, at der efter gældende regler og praksis i uddannelsessektoren skal betales studieafgift. Uddannelsesinstitutionerne får ikke statstilskud til udgifter ved at undervise denne personkreds.

Nogle flygtninge vil inden for relativt kort tid kunne opnå de nødvendige faglige og sproglige forudsætninger for at blive optaget på en kompetencegivende uddannelse i Danmark. En kompetencegivende uddannelse øger chancen for at komme i varig beskæftigelse i Danmark. Ikke-vestlige indvandrere med erhvervskompetencegivende uddannelse har en højere beskæftigelsesgrad end grupper uden uddannelse. Hvis uddannelsesparate flygtninge får en uddannelse, vil vi med andre ord opnå bedre integrationsresultater.

Udover bedre betingelser for vellykket integration i Danmark vil erhvervskompetencer opnået gennem uddannelse i Danmark også kunne fremme muligheden for vellykket repatriering. Hvis det bliver muligt for flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus at vende tilbage til hjemlandet, vil de erhvervede kompetencer både kunne fremme den enkeltes mulighed for at genetablere en tilværelse i hjemlandet og være til gavn i genopbygning og udvikling af det pågældende land.

Dansk Flygtningehjælp har ud fra henvendelser i vores frivillige rådgivninger og gennem vores professionelle integrationsarbejde kendskab til flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus for hvem, den nødvendige betaling udgør en reel barriere for at påbegynde en uddannelse i Danmark.

- **Særlige vanskeligheder for adskilte familier med herboende børn**

Der er familier, hvor den herboende forælder reelt bliver enlig forsørger i lang tid på grund af den udskudte familiesammenføring. Selv om der formelt efter dansk lovgivning er tale om to forsørgere, vil den ægtefælle, der opholder sig i hjemlandet eller i et nærområde ofte ikke i praksis være i stand til at bidrage til forsørgelsen af børnene. Konsekvensen for den herboende del af familien kan blive en længere periode, hvor det lave indtægtsgrundlag giver store vanskeligheder med at få økonomien til at hænge sammen. Det er et generelt problem for en del flygtningefamilier, men problemet forværres for forsørgere med midlertidig status på grund af den længere ventetid i forhold til at opnå familiesammenføring.

- **Sagsbehandlingen og afgørelserne**

I den første tid efter reglernes ikrafttræden oplevede Dansk Flygtningehjælp, at sagsbehandlingen hos Udlændingestyrelsen ofte var mangelfuld. Samtalerne var ekstremt korte, ansøgerne fik ringe mulighed for at give en fyldestgørende forklaring af deres asylmotiv, og praksis fremstod ikke ensartet. Indtrykket var, at man hos Udlændingestyrelsen havde alt for travlt med at få et stort antal sager afgjort på meget kort tid og konsekvenserne blev afgørelser af utilstrækkelig kvalitet.

Som det bl.a. fremgår af svaret på Spørgsmål nr. 428 stillet fra Udlændinge- og Integrationsudvalget den 27. januar 2017 er omgørelsesprocenten ganske høj i sager vedrørende klage over afgørelse om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3. I fjerde kvartal 2016 – som er den sidst opgjorte periode i svaret – er omgørelsesprocenten 31.

Dansk Flygtningehjælp har i de seneste to år på vegne af syriske flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus i 105 sager klaget over statusvalget og anmodet om ændring til opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 eller 2. 69 af disse sager er afgjort på nuværende tidspunkt. I 34 ud af 69 afgørelser, er afgørelsen om opholdstilladelse efter § 7, stk. 3 blevet omgjort og ændret til en opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 og i enkelte tilfælde til en opholdstilladelse efter § 7, stk. 2. Derudover er sagerne i syv tilfælde blevet hjemvist til fornyet behandling i første instans, hvor der i tre af sagerne ind til videre er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1.

I flere af de sager, hvor Dansk Flygtningehjælp på vegne af syriske personer med opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, har klaget over afgørelsen, har der været tale om 17-årige drenge, der nærmer sig 18 år. Ifølge praksis meddeles som hovedregel opholdstilladelse efter § 7, stk. 1, når de er ca. 17 år og 8 måneder.

Dansk Flygtningehjælp er bekymret over, at personer, der er berettiget til opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 eller 2, måske ikke er bevidste om deres mulighed for at klage eller indgiver mangelfulde klager, fordi de mangler relevant viden og vejledning. Dansk Flygtningehjælp er bekymret for, at der dermed er flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus, som egentlig burde have haft opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 eller 2 og således ikke får den beskyttelse og mulighed for familiesammenføring, som de er berettiget til.

Dansk Flygtningehjælps anbefalinger

- Med henblik på at sikre overholdelsen af Danmarks forpligtelser i henhold til bl.a. den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 8, og med henblik på at sikre den bedst mulige integrationsproces, anbefaler Dansk Flygtningehjælp, at flygtninge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3 får ret til familiesammenføring efter samme regler som flygtninge med opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 og 2.
- I al fald så længe de gældende regler om udskudt ret til familiesammenføring er gældende, anbefaler Dansk Flygtningehjælp, at flygtninge med opholdstilladelse efter § 7, stk. 3 kan opnå dispensation fra reglerne om introduktionsydelse, således, at de kan få lov at besøge nære slægtninge, der opholder sig i nærområdet eller andre steder udenfor hjemlandet.

- De meget alvorlige forhold i hjemlandet, der kan danne grundlag for en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, kan ofte trække ud i årevis. Den korte varighed af disse opholdstilladelser har en negativ betydning for integrationen og de mange ansøgninger om forlængelse udgør en belastning på udlændingemyndighedernes ressourcer. Når dertil lægges reglerne om inddragelse, der giver mulighed for at inddrage en opholdstilladelse, hvis der ikke længere er behov for beskyttelse, synes den korte varighed af en § 7, stk. 3-opholdstilladelse helt unødvendig. På denne baggrund anbefaler Dansk Flygtningehjælp, at en opholdstilladelse og de efterfølgende forlængelser efter udlændingelovens § 7, stk. 3 som minimum meddeles på samme vilkår som efter udlændingelovens § 7, stk. 2.
- Med henblik på at sikre rimelige forudsætninger for en god integration, samt øge mulighederne for eventuelt at genetablere en tilværelse i hjemlandet på et senere tidspunkt, anbefaler Dansk Flygtningehjælp at reglerne justeres således, at flygtninge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3 også får ret til gratis uddannelse.
- Med henblik på at sikre rimelige forudsætninger for en god integration, anbefaler Dansk Flygtningehjælp, at der skabes bedre mulighed for at dispensere fra gældende regler, så flygtninge, der reelt er enlige forsørgere betragtes som sådanne i tilfælde, hvor det vurderes usandsynligt, at en ægtefælle i hjemlandet er i stand til at bidrage til barnets forsørgelse.
- Særligt på grund af forskellen i ret til familiesammenføring, har det afgørende betydning om en person meddeles opholdstilladelse efter § 7, stk. 3 eller efter § 7, stk. 1 eller 2. Sammenholdt med den høje omgørelsesprocent hos Flygtningenævnet i disse statusændringssager, anbefaler Dansk Flygtningehjælp, at en afgørelse om opholdstilladelse efter § 7, stk. 3 automatisk anses for påklaget til Flygtningenævnet, eller at personer, der har fået en sådan status, systematisk tilbydes rådgivning vedrørende muligheden for at klage over statusvalget.
- Med henblik på at sikre, at unge syriske mænd, der er i risiko for at skulle aftjene værnepligt, får meddelt den korrekte status, uden at det administrativt ressourcekrævende klagesystem skal iværksættes, anbefaler Dansk Flygtningehjælp, at der for så vidt angår unge syriske mænd, der er fyldt eller er tæt på at fylde 18 år, når en opholdstilladelse efter § 7, stk. 3 skal forlænges, automatisk foretages en vurdering af, hvorvidt status bør ændres til § 7, stk. 1.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Andreas Kamm'. The signature is fluid and cursive, with the first letter 'A' being particularly large and stylized.

Andreas Kamm
General Sekretær
Dansk Flygtningehjælp