

HØJESTERETS DOM

afsagt mandag den 6. november 2017

Sag 107/2017

(1. afdeling)

A

(advokat Christian Dahlager, beskikket)

mod

Udlændingenævnet

(Kammeradvokaten ved advokat Karsten Hagel-Sørensen)

Biintervenient til støtte for A:

Institut for Menneskerettigheder

(selv)

Biintervenient til støtte for Udlændingenævnet:

Udlændinge- og Integrationsministeriet

(Kammeradvokaten ved advokat Karsten Hagel-Sørensen)

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 9. afdeling den 19. maj 2017.

I pådømmelsen har deltaget syv dommere: Thomas Rørdam, Lene Pagter Kristensen, Poul Dahl Jensen, Lars Hjortnæs, Jan Schans Christensen, Kurt Rasmussen og Anne Louise Bormann.

Påstande

Parterne har gentaget deres påstande.

Appellanten, A, har herudover i forhold til påstand 1 nedlagt en subsidiær påstand om hjemvisning.

Anbringender

A har til støtte for den subsidiære påstand anført navnlig, at hvis afslaget på familiesammenføring på tidspunktet for Udlændingenævnets afgørelse ikke var i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, så er afslaget det i hvert fald på nuværende tidspunkt. Sagen skal derfor hjemvises med henblik på genoptagelse af sagens behandling og omgørelse.

Udlændingenævnet har heroverfor anført navnlig, at domstolsprøvelsen i en ansøgningssag må foretages på grundlag af de forhold, der forelå på tidspunktet, da den anfægtede afgørelse blev truffet. Hvis A mener, at han i hvert fald på nuværende tidspunkt opfylder betingelserne for at opnå familiesammenføring, må han indgive en fornyet ansøgning. Der er derfor ikke grundlag for at hjemvise sagen, hvis Højesteret finder, at Udlændingenævnets afgørelse var lovlig og gyldig på det tidspunkt, hvor den blev truffet.

Supplerende sagsfremstilling

Af Flygtningenævnets afgørelse af 9. december 2015, der stadfæstede Udlændingenævnets afgørelse om, at A ikke er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, eller § 7, stk. 2, fremgår bl.a.:

”Flygtningenævnets flertal lægger i overensstemmelse med det af Udlændingestyrelsen anførte til grund, at klageren opfylder betingelserne for opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 3. Flygtningenævnets flertal finder, at klageren ikke har sandsynliggjort, at han ved en tilbagevenden til Syrien på grund af konkrete og individuelle forhold har bragt sig i et sådant modsætningsforhold til de syriske myndigheder eller til modstandere af regimet, at han vil være i risiko for forfølgelse eller overgreb omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, eller § 7, stk. 2.

Flygtningenævnets flertal har i den forbindelse blandt andet lagt vægt på, at klageren ikke har været konkret og individuelt forfulgt under sit ophold i Damaskus uanset, at han to gange er blevet stoppet ved en kontrolpost, fordi han er læge. Der er ved denne vurdering lagt vægt på, at klageren alene blev stoppet, fordi han er læge, og at han begge gange fik lov til at gå igen, samt at myndighederne eller andre grupperinger ikke har opsøgt ham på hans bopæl eller i øvrigt rettet konkret henvendelse til ham.

Flygtningenævnets flertal finder herefter og uanset de generelt vanskelige forhold for læger i Syrien, at klageren ikke kan anses for at være kommet i de syriske myndigheders eller andres søgelys på en sådan måde, at han er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, eller § 7, stk. 2. Der henvises i øvrigt til, at det alene bygger på klagerens formodning, at klageren konkret vil få problemer på grund af sin lægegerning. A opfylder

således ikke betingelserne for at blive meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 1, eller § 7, stk. 2, hvorfor Flygtningenævnet stadfæster Udlændingestyrelsens afgørelse.”

Det fremgår af Udlændingestyrelsens afgørelse af 27. juli 2017, at A har fået forlænget sin opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, med ét år til udløb den 27. juli 2018.

Det er for Højesteret oplyst, at Tjekkiet, Irland, Tyskland, Østrig, Schweiz og Sverige har regler om, at personer med subsidiær beskyttelsesstatus (dvs. personer, der har beskyttelsesstatus uden at være konventionsflygtninge) først har ret til familiesammenføring efter en venteperiode på mellem 1 og 3 år. Det er endvidere oplyst, at Cypern har afskaffet fortrinsbehandling for konventionsflygtninge med hensyn til familiesammenføring og helt fjernet denne ret for personer med subsidiær beskyttelsesstatus. Endelig er det oplyst, at Grækenland og Ungarn udelukker personer med subsidiær beskyttelsesstatus fra de mere gunstige familiesammenføringsregler, der gælder for konventionsflygtninge.

I 2013 indrejste der 7.557 asylansøgere i Danmark. 14.792 indrejste i 2014, 21.316 i 2015 og 6.266 i 2016.

Retsgrundlag

Udlændingelovens § 7, § 9 og § 9 c lyder således:

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

Stk. 2. Efter ansøgning gives der opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen ved en tilbagevenden til sit hjemland risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. En ansøgning som nævnt i 1. pkt. anses også som en ansøgning om opholdstilladelse efter stk. 1.

Stk. 3. I tilfælde omfattet af stk. 2, hvor risikoen for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf har baggrund i en særlig alvorlig situation i hjemlandet præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile, gives der efter ansøgning opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold. En ansøgning som nævnt i 1. pkt. anses også som en ansøgning om opholdstilladelse efter stk. 1 og 2.

...

§ 9. Der kan efter ansøgning gives opholdstilladelse til

1) en udlænding over 24 år, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 24 år, der

- ...
- c) har opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 eller 2, eller § 8,
 - d) har haft opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, i mere end de sidste 3 år, eller
 - e) har haft tidsubegrænset opholdstilladelse her i landet i mere end de sidste 3 år,
- ...

§ 9 c. Der kan 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...”

Udlændingelovens § 7, stk. 3, fik sin nuværende ordlyd 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.). Samtidig blev dagældende § 9, stk. 1, nr. 1, litra d, ændret, således at en udlænding, der blev meddelt midlertidig beskyttelsesstatus efter § 7, stk. 3, først – medmindre ganske særlige grunde gjorde sig gældende, jf. § 9 c – kunne få familiesammenføring, hvis den midlertidige opholdstilladelse efter 1 år blev forlænget.

I bemærkningerne til lovforslaget (Lovforslag nr. L 72 af 14. november 2014) hedder det bl.a.:

”1. Indledning og baggrund

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

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

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

Regeringen ønsker at leve op til sine internationale forpligtelser og sikre denne gruppe af asylansøgere beskyttelse, så længe de har behov herfor. Samtidig ønsker regeringen

at sikre, at disse udlændinge, hvis beskyttelsesbehov er mere midlertidigt, kan sendes tilbage, så snart situationen i hjemlandet muliggør dette.

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

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

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

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

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

...

2. Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge

2.1. Indførelse af midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge

...

2.1.2. Justitsministeriets overvejelser

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

Indførelsen af en midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge vedrører ikke flygtninge omfattet af flygtningekonventionen, jf. udlændingelovens § 7, stk. 1, eller udlændinge med beskyttelsesstatus i henhold til § 7, stk. 2, hvor der foreligger særlige individuelle omstændigheder, der i sig selv – også før asylmyndighedernes ændrede

praksis vedrørende udlændingelovens § 7, stk. 2, i lyset af Sufi og Elmi-dommen – ville have begrundet en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2.

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

De gældende regler tager ikke højde for den særlige situation, som asylansøgere, der er på flugt fra generelle forhold i hjemlandet, er i. Denne gruppes behov for beskyttelse er generelt mere midlertidigt, idet beskyttelsen har baggrund i en generel situation, som vil kunne ændre sig. F.eks. vil en særlig alvorlig situation i forbindelse med en væbnet konflikt, som gennem en periode skaber store asylstrømme, kunne udvikle sig på en sådan måde, at en større eller mindre del af disse asylansøgere vil have mulighed for at vende tilbage til hjemlandet.

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

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, udvider ikke adgangen til at opnå beskyttelse i Danmark. Det vil også fremover være en forudsætning for at opnå opholdstilladelse, at udlændingen enten er omfattet af flygtningekonventionen eller har krav på beskyttelse efter de andre internationale konventioner, som Danmark har tiltrådt, herunder som følge af en reel risiko for overgreb i henhold til EMRK's artikel 3.

Afgrænsningen af, om en person fremover omfattes af § 7, stk. 2 (beskyttelsesstatus), eller § 7, stk. 3 (midlertidig beskyttelsesstatus), vil bero på en vurdering af, om den pågældendes individuelle forhold giver grundlag for beskyttelse efter stk. 2, eller om der i hjemlandet foreligger en situation, som beskrevet i den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, og den pågældende udlænding kan anses for omfattet af denne situation.

...

2.4. Familiesammenføring

...

2.4.2. Justitsministeriets overvejelser

Det foreslås, at der ikke skal kunne meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 til en ægtefælle eller samlever eller til børn af en udlænding, som er meddelt opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, og som ikke har fået denne opholdstilladelse forlænget. Det skyldes, at karakteren af opholdet her i landet for en udlænding, som er meddelt en 1-årig opholdstilladelse efter den foreslåede ordning, er så usikker og varigheden af opholdet så begrænset, at den pågældendes familie bl.a. under hensyn til opretholdelsen af en effektiv immigrationskontrol ikke som udgangspunkt bør meddeles opholdstilladelse her i landet. Forlænges den midlertidige opholdstilladelse, vil der kunne meddeles familiesammenføring efter udlændingelovens § 9, ligesom der fortsat vil kunne meddeles familiesammenføring efter udlændingelovens § 9 c, jf. pkt. 2.4.2.1.

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

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

2.4.2.1. Udlændingelovens § 9 c, stk. 1

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

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

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

Der vil dog i de enkelte tilfælde skulle foretages en konkret vurdering af, om der er krav på familiesammenføring, idet der vil kunne være særlige situationer, hvor hensynet til familiens enhed vejer tungere. Dette gælder f.eks., hvis personen i Danmark før udrejsen fra hjemlandet har passet en handicappet ægtefælle i hjemlandet, eller hvis den herboende har alvorligt syge mindreårige børn i hjemlandet. I sådanne tilfælde kan et afslag på familiesammenføring være særligt indgribende allerede inden for det første år. Ligeledes vil der i forhold til børn af en udlænding, som har opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, kunne være situationer, hvor FN's børnekonvention, herunder konventionens artikel 3, stk. 1, om hensynet til barnets tarv, kan have betydning for, om der skal gives tilladelse til familiesammenføring.

...

Hvis en udlænding, som har opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, før opholdstilladelsen eventuelt måtte være blevet forlænget, indgiver en ansøgning om familiesammenføring, skal udlændingemyndighederne af egen drift behandle ansøgningen efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, medmindre udlændingen ikke ønsker, at ansøgningen behandles efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1,

eksempelvis fordi ansøgningen er indgivet 2 måneder før udløbet af den 1-årige midlertidige beskyttelsesstatus med henblik på afslutning af familiesammenføringssagen hurtigst muligt efter en eventuel forlængelse af opholdstilladelsen efter den foreslåede § 7, stk. 3. Udlændingemyndighederne vil således i alle tilfælde, hvor en udlænding søger om familiesammenføring, vurdere, om Danmarks internationale forpligtelser tilsiger, at der gives tilladelse.”

Udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, litra c og litra d, fik sin nuværende ordlyd ved 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.).

I bemærkningerne til forslaget til lovændringen, (Lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015) hedder det bl.a.:

”1. Indledning

...

1.2. Lovforslagets baggrund og formål

Der kommer mange flygtninge til Europa. Det presser alle lande, også Danmark. Og presset stiger dag for dag. Vi påtager os et fælles ansvar, men efter regeringens opfattelse skal vi ikke tage så mange flygtninge, at det truer sammenhængskraften i vores eget land. For antallet af nytilkomne flygtninge har betydning for, om integrationen efterfølgende kan lykkes. Det er nødvendigt at sikre den rigtige balance, så vi kan bevare et godt og trygt samfund.

... Med lovændringen – lov nr. 1273 af 20. november 2015 – fik myndighederne en række nye redskaber, der skal styrke mulighederne for at håndtere en stigning i antallet af flygtninge og migranter, som indrejser og opholder sig i Danmark, og sikre opretholdelsen af ro og orden. ...

...

Der er imidlertid behov for at gøre mere. Regeringen har længe ment, at vilkårene på asylområdet betyder noget for, hvor attraktivt det er at søge til Danmark. Derfor indførte regeringen – som noget af det allerførste – med virkning fra 1. september 2015 en ny og lavere integrationsydelse, som med aftale om finanslov for 2016 bliver udbredt til en større målgruppe.

Regeringen vil med nærværende lovforslag stramme yderligere for asylvilkårene og adgangen til Danmark, så det bliver markant mindre attraktivt at søge til Danmark.

Lovforslaget bygger på regeringens asylopakke, fremlagt den 13. november 2015, hvori regeringen bl.a. foreslog 15 ændringer af vilkårene på asylområdet.

Regeringen vil i tillæg hertil tage en række initiativer, der ikke skal gennemføres ved ændring af udlændingeloven, men som kan gennemføres ved ændringer af administrative forskrifter el.lign. Det drejer sig om begrænsning af varigheden af opholdstilladelser til flygtninge, afskaffelse af den ekstraordinære asylrådgivning og afskaffelse af statens betaling for transport til Danmark af familiesammenførte til flygtninge her i landet. ...

1.3. Hovedlinjerne i lovforslaget

Med lovforslaget fremsættes forslag til en række konkrete stramninger af vilkårene på asyl- og udlændingområdet.

Med forslaget udskydes adgangen til familiesammenføring til udlændinge med midlertidig beskyttelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, således at den gældende periode på 1 år forlænges til 3 år. Det betyder, at udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus ikke har ret til familiesammenføring inden for de første 3 år, medmindre særlige grunde taler derfor. Der henvises til afsnit 2.

...

2. Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus

...

2.2. Ministeriets overvejelser

2.2.1. Forslag om udskydelse af retten til familiesammenføring

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.

Efter de gældende regler kan der efter udlændingelovens § 9 meddeles familiesammenføring til en herboende udlænding, hvis midlertidige opholdstilladelse er blevet forlænget efter 1 år. Som det fremgår af regeringens udspil af fredag den 13. november 2015 til ændringer af vilkår på asylområdet, vil udlændingebekendtgørelsen blive ændret, således at opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, fremover forlænges med 1 år efter det 1. og 2. år og herefter med 2 år, for i højere grad end i dag at understrege, at beskyttelsesbehovet for denne gruppe må anses for mere midlertidigt end f.eks. for konventionsflygtninge, der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1.

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.

Det foreslås på denne baggrund, at det ikke skal kunne meddeles familiesammenføring efter udlændingelovens § 9 i forhold til udlændinge, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, før vedkommende har haft en sådan opholdstilladelse i mere end de sidste 3 år.

Hvis den pågældende udlænding har krav på familiesammenføring efter Danmarks internationale forpligtelser inden for de første 3 år, vil dette skulle meddeles efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Beskyttelsesbehovets forventede midlertidige karakter sammenholdt med, at opholdstilladelsernes varighed alene er et år ad gangen, medfører imidlertid, at parternes samlede tilknytning til Danmark ikke har en sådan karakter, at der i almindelighed foreligger en pligt til at tillade familiesammenføring efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

Det bemærkes i den forbindelse, at der fortsat vil være tale om en ordning, der ikke permanent afskærer adgangen til familiesammenføring, men alene udskyder denne i lyset af udlændingens særlige midlertidige opholdsretlige status.

Der skal som hidtil meddeles familiesammenføring – også inden for de første tre års ophold her i landet – hvis Danmarks internationale forpligtelser konkret tilsiger det. Dette gælder f.eks., hvis personen i Danmark før udrejsen fra hjemlandet har passet en handicappet ægtefælle i hjemlandet, eller hvis den herboende har alvorligt syge mindreårige børn i hjemlandet. I sådanne tilfælde kan et afslag på familiesammenføring være særligt indgribende allerede inden for de første tre år. Ligeledes kan der i forhold til børn være situationer, hvor FN's børnekonvention, herunder konventionens artikel 3, stk. 1, om hensynet til barnets tarv, kan have betydning for, om der skal gives tilladelse til familiesammenføring på et tidligere tidspunkt. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis den herboende er et uledsaget mindreårigt barn, hvis forældre søger om familiesammenføring.

Hvis en udlænding, som har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, indgiver en 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.

Udlændingemyndighedernes sagsbehandling vil fortsat blive tilrettelagt således, at en ansøgning om familiesammenføring efter udlændingelovens § 9, som indgives mindre end 2 måneder før det tidspunkt, hvor udlændingen opfylder kravet om tre års ophold i Danmark, ikke skal afslås under henvisning til, at kravet til længden af opholdet i Danmark endnu ikke er opfyldt. I sådanne tilfælde skal ansøgningen derimod behandles med henblik på, at sagen kan afgøres hurtigst muligt efter, at den pågældende har op-

holdt sig 3 år i landet, og der er truffet afgørelse i sagen om forlængelse af den midlertidige opholdstilladelse efter § 7, stk. 3.

I forbindelse med meddelelse af midlertidig beskyttelsesstatus skal udlændingemyndighederne som i dag vejlede om de begrænsninger i adgangen til familiesammenføring, der følger af en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3. Udlændingemyndighederne skal således i alle tilfælde, hvor der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, vejlede om mulighederne for familiesammenføring, herunder om mulighederne for familiesammenføring efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, inden den tidsbegrænsede opholdstilladelse eventuelt forlænges efter 3 år. Vejledningen vil så vidt muligt skulle ske på et sprog, som udlændingen forstår.

...

2.2.2 Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser

2.2.2.1. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8

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

Ifølge praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol omfatter retten til et familieliv retten til at opretholde et eksisterende familieliv, f.eks. ved at staten undlader at udvise et familiemedlem, samt i visse situationer statens positive forpligtelse til at tilvejebringe de nødvendige forudsætninger for at udøve et familieliv, f.eks. ved at staten giver et familiemedlem opholdstilladelse. Medlemsstaterne har dog en relativt bred skønsmargin i denne henseende.

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

- konsekvenserne for familielivet, herunder om det i praksis vil blive brudt,
- tidspunktet for familielivets etablering,
- årsagen til den adskillelse, der nu ønskes tilendebragt, herunder om det skyldes den herboende persons eget frie valg,
- karakteren og omfanget af parternes tilknytning til den stat, der søges om familiesammenføring i,
- den indrejsendes kulturelle og familiemæssige tilknytning til oprindelsesstaten,
- momenter som immigrationskontrol, herunder om der er sket en overtrædelse af statens lovgivning om immigration,

- om der foreligger hensyn til offentlige orden, der taler for udelukkelse fra statens område,
 - om den indrejsende er mindreårig eller på anden måde afhængig af den herboende person,
 - om der foreligger uoverstigelige hindringer for at udøve familielivet i et andet land, samt
 - om der er noget til hinder for, at den herboende person rejser til det land, hvor udlændingen opholder sig.
- ...

Efter den foreslåede ændring vil en udlænding, der meddeles særlig midlertidig beskyttelse, som udgangspunkt ikke kunne få familiesammenføring i de første 3 år her i landet. Der foreligger ministeriet bekendt ikke nogen praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende familiesammenføring i en sådan situation, men der er grund til at tro, at Menneskerettighedsdomstolen vil tage udgangspunkt i de ovennævnte momenter ved afvejningen af, om tilladelse til familiesammenføring skal meddeles, eller om den offentlige interesse i at opretholde en effektiv immigrationskontrol, jf. hensynet til »landets økonomiske velfærd« efter artikel 8, stk. 2, kan begrunde et afslag.

Det midlertidige ophold må inden for de første 3 år i almindelighed føre til, at karakteren og omfanget af parternes tilknytning til Danmark vil være begrænset. Det må antages, at den begrænsede varighed af opholdet her i landet, beskyttelsesbehovets forventede midlertidige karakter og det forhold, at opholdstilladelsen kun er meddelt for 1 år ad gangen vil indgå med betydelig vægt i vurderingen af, om de pågældende efter Menneskerettighedskonventionens artikel 8 vil have krav på familiesammenføring. Endvidere vil det kunne indgå, at der er tale om en ordning, der ikke permanent afskærer adgangen til familiesammenføring, men alene udskyder denne i lyset af udlændingens særlige midlertidige opholdsretlige status.

Der vil dog som nævnt i de enkelte tilfælde skulle foretages en konkret vurdering af, om der er ret til familiesammenføring inden for de første 3 år. Dette gælder f.eks., hvis personen i Danmark før udrejsen fra hjemlandet har passet en handicappet ægtefælle i hjemlandet, eller hvis den herboende har alvorligt syge mindreårige børn i hjemlandet. I sådanne tilfælde kan et afslag på familiesammenføring være særligt indgribende allerede inden for de første 3 år.

Der er som anført ikke ministeriet bekendt praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende spørgsmålet om udskydelse af adgangen til familiesammenføring i denne situation. Henset hertil og da EMRK artikel 8 i alle tilfælde indebærer en afvejning, er der en vis risiko for, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i forbindelse med prøvelse af en konkret sag vil kunne nå frem til, at det ikke efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 er muligt generelt at stille krav om 3 års ophold som betingelse for familiesammenføring for udlændinge, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3.

Henset til den begrænsede varighed af den herboende udlændings ophold i Danmark, beskyttelsesbehovets forventede midlertidige karakter og det forhold, at opholdstilladelsen kun er meddelt for 1 år ad gangen, er det imidlertid regeringens opfattelse, at der er tungtvejende argumenter for, at den foreslåede ordning er forenelig med artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

2.2.2.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 skal nydelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder og friheder sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller andet forhold.

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

Da udlændinge, der har midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3, ikke befinder sig i en situation, der kan sammenlignes med situationen for konventionsflygtninge, jf. § 7, stk. 1, eller for udlændinge, hvor der foreligger særlige individuelle omstændigheder, der i sig selv ville have begrundet beskyttelsesbehov, jf. udlændingelovens § 7, stk. 2, rejser den foreslåede begrænsningen i adgangen til familiesammenføring for personer omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 3, efter ministeriets opfattelse ikke spørgsmål i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14.

...

2.3. Senere revision af reglerne

Lov nr. 153 af 18. februar 2015 om ændring af udlændingeloven indeholder under hen- syn til, at indførelsen af en midlertidig beskyttelsesstatus var en nyskabelse, og at der derfor kunne blive behov for senere justeringer, en revisionsbestemmelse i lovens § 3. Udlændinge-, integrations- og boligministeren skal efter bestemmelsen fremsætte for- slag om revision af loven i folketingsåret 2017-2018.

Regeringen finder, at den ekstraordinære situation med et meget højt antal asylansøgere og ansøgninger om familiesammenføring i Danmark har nødvendiggjort den stramning af reglerne, som foreslås med dette lovforslag.

Revisionsklausulen foreslås ikke ændret, og der vil således fortsat skulle fremsættes for- slag om revision i folketingsåret 2017-2018.”

Det fremgår af regeringens lovprogram for folketingsåret 2017/2018, at udlændinge- og inte- grationsministeren vil fremsætte lovforslag om ændring af udlændingeloven, der har til formål at udmønte revisionsbestemmelsen.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 har følgende ordlyd:

”Artikel 8

Stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

Stk. 2. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velværd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.”

I Menneskerettighedsdomstolens dom af 28. juni 2011 i sagen Nunez mod Norge (nr. 55597/09), der omhandlede spørgsmålet, om udvisning af en immigrant udgjorde en krænkelse af artikel 8, hedder det bl.a.:

“2. The Court’s assessment

65. At the outset the Court finds it clear that the relationship between the applicant and her daughters constituted “family life” for the purposes of Article 8 of the Convention, which provision is therefore applicable to the instant case. Indeed, this was not disputed before it.

66. Turning to the issue of compliance, the Court reiterates that a State is entitled, as a matter of well-established international law and subject to its treaty obligations, to control the entry of aliens into its territory and their residence there (see, among many other authorities, Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom, judgment of 28 May 1985, Series A no. 94, p. 34, § 67, Boujlifa v. France, judgment of 21 October 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-VI, p. 2264, § 42). The Convention does not guarantee the right of an alien to enter or to reside in a particular country.

...

68. The Court recalls that, while the essential object of this provision is to protect the individual against arbitrary action by the public authorities, there may in addition be positive obligations inherent in effective “respect” for family life. However, the boundaries between the State’s positive and negative obligations under this provision do not lend themselves to precise definition. The applicable principles are, nonetheless, similar. In both contexts regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole; and in both contexts the State enjoys a certain margin of appreciation (see Konstatinov v. the Netherlands, no. 16351/03, § 46, 26 April 2007; Tuquabo-Tekle and Others v. the Netherlands, no. 60665/00, § 42, 1 December 2005; Ahmut v. the Netherlands, 28 November 1996, § 63, Reports of Judgments and Decisions 1996-VI; Gül v. Switzerland, 1 February 1996, § 63, Reports of Judgments and Decisions 1996-I; Powell and Rayner v. the United Kingdom, 21 February 1990, § 41, Series A no. 172).

69. Since the applicable principles are similar, the Court does not find it necessary to determine whether in the present case the impugned decision, namely the order to expel the applicant with a two-year prohibition on re-entry, constitutes an interference with her exercise of the right to respect for her family life or is to be seen as one involving an

allegation of failure on the part of the respondent State to comply with a positive obligation.

70. The Court further reiterates that Article 8 does not entail a general obligation for a State to respect immigrants' choice of the country of their residence and to authorise family reunion in its territory. Nevertheless, in a case which concerns family life as well as immigration, the extent of a State's obligations to admit to its territory relatives of persons residing there will vary according to the particular circumstances of the persons involved and the general interest (see *Gül*, cited above, § 38; and *Rodrigues da Silva and Hoogkamer*, cited above, § 39). Factors to be taken into account in this context are the extent to which family life is effectively ruptured, the extent of the ties in the Contracting State, whether there are insurmountable obstacles in the way of the family living in the country of origin of one or more of them and whether there are factors of immigration control (for example, a history of breaches of immigration law) or considerations of public order weighing in favour of exclusion (see *Rodrigues da Silva and Hoogkamer*, cited above, *ibid.*; *Ajayi and Others v. the United Kingdom* (dec.), no. 27663/95, 22 June 1999; *Solomon v. the Netherlands* (dec.), no. 44328/98, 5 September 2000). Another important consideration is whether family life was created at a time when the persons involved were aware that the immigration status of one of them was such that the persistence of that family life within the host State would from the outset be precarious (see *Jerry Olajide Sarumi v. the United Kingdom* (dec.), no. 43279/98, 26 January 1999; *Andrey Sheabashov c. la Lettonie* (dec.), no. 50065/99, 22 May 1999). Where this is the case the removal of the non-national family member would be incompatible with Article 8 only in exceptional circumstances (see *Abdulaziz, Cabales and Balkandali*, cited above, § 68; *Mitchell v. the United Kingdom* (dec.), no. 40447/98, 24 November 1998, and *Ajayi and Others*, cited above; *Rodrigues da Silva and Hoogkamer*, cited above, *ibid.*)."

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har den 10. juli 2014 afsagt domme i sagerne *Tanda-Muzinga mod Frankrig* (nr. 2260/10) og *Mugenzi mod Frankrig* (nr. 52701/09). Dommene, der er afgjort med i det væsentlige samme resultat og præmisser, angår spørgsmål om krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 i forbindelse med langvarig sagsbehandling af visumansøgninger med henblik på familiesammenføring. Sagerne vedrører personer, der havde ophold i Frankrig som flygtninge efter Geneve-konventionen af 1951 (Flygtningekonventionen).

I sagen *Tanda-Muzinga mod Frankrig* hedder det bl.a.:

"2. The Court's assessment

(a) Applicable principles

64. In the context of positive obligations as in that of negative obligations, the State must strike a fair balance between the competing interests of the individual and those of

the community as a whole. It enjoys a certain margin of appreciation in this regard (see *Tuquabo-Tekle and Others v. the Netherlands*, no. 60665/00, § 42, 1 December 2005, and *Osman v. Denmark*, no. 38058/09, § 54, 14 June 2011).

65. The Court has recognised that, subject to its treaty obligations, a State has the right to control the entry of non-nationals into its territory. Article 8 does not impose on the Contracting States any general obligation to respect immigrants' choice of the country of residence and to authorise family reunion in its territory (see *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom*, 28 May 1985, § 67, Series A no. 94, and *Berisha v. Switzerland*, no. 948/12, § 49, 30 July 2013).

66. Nevertheless, in a case which concerns family life as well as immigration, the extent of a State's obligations will vary according to the particular circumstances of the persons involved and the general interest. Factors to be taken into account in this context are the extent to which family life would effectively be ruptured, the extent of the ties of the persons concerned in the Contracting State, whether there are insurmountable obstacles in the way of the family living in the country of origin of the alien concerned and whether there are factors of immigration control or considerations of public order weighing in favour of exclusion (see *Rodrigues da Silva and Hoogkamer v. the Netherlands*, no. 50435/99, § 39, ECHR 2006-I, and *Antwi and Others v. Norway*, no. 26940/10, §§ 88-89, 14 February 2012).

67. Where children are concerned, the national authorities must, in assessing proportionality for the purposes of the Convention, take account of their best interests (see *Popov v. France*, nos. 39472/07 and 39474/07, § 139, 19 January 2012, and *Berisha*, cited above, § 51).

68. The Court further reiterates, by way of comparison, that in the event of deportation, aliens benefit from the specific guarantees provided for in Article 1 of Protocol No. 7. Whilst such guarantees with regard to the family life of aliens are not regulated by the Convention under Article 8, which contains no explicit procedural requirements, the decision-making process leading to measures of interference must be fair and such as to afford due respect to the interests safeguarded by Article 8 (see, in general, *McMichael v. the United Kingdom*, 24 February 1995, § 87, Series A no. 307-B, and, in particular, *Cılız v. the Netherlands*, no. 29192/95, § 66, ECHR 2000-VIII, and *Saleck Bardi v. Spain*, no. 66167/09, § 30, 24 May 2011). In this area, the quality of the decision-making process depends on the speed with which the State takes action (see *Ciliz*, cited above, § 71; *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium*, no. 13178/03, § 82, ECHR 2006-XI; *Saleck Bardi*, cited above, § 65; and *Nunez v. Norway*, no. 55597/09, § 84, 28 June 2011).

...

(b) Application to the present case

70. The Court notes that the applicability of Article 8 of the Convention to the present case is not in dispute between the parties. It further notes that the procedure for family reunification can be broken down into two parts. Once authorisation has been given by the Prefect, the family members concerned are required to obtain an entry visa to France; the issuing of such visas is not automatic, since it is subject to the requirements of the maintenance of public order. The Court therefore considers that the disputed re-

fusal to issue the visas does not amount to an “interference” in the applicant’s exercise of his right to respect for his family life, but that the case concerns an alleged failure on the part of the respondent State to comply with a “positive obligation”.

71. According to the applicant, the decision-making process which led the national authorities to refuse initially to issue visas to the members of his family had not guaranteed the protection of his interests. He pointed out, in particular, the failure to take account of both his refugee status and the urgency of examining carefully the visa applications. The Government submitted that the impugned refusal was based on public-order considerations which had been verified at several stages of the procedure in line with the State’s margin of appreciation in this area, before the applicant submitted the judgment reconstituting the birth certificate for his daughter Michelle.

72. The Court accepts that the national authorities are faced with a delicate task when having to assess the authenticity of civil-status documents, on account of the difficulties that arise in some cases from failings on the part of the civil-status authorities in certain countries from which migrants originate, and the associated risks of fraud. The national authorities are, in principle, best placed to assess the facts on the basis of the evidence gathered by or submitted to them (see *Z.M. v. France*, no. 40042/11, § 60, 14 November 2013) and they must therefore be allowed a measure of discretion in this regard. This was the conclusion of the French Constitutional Council, for which the right of aliens – who are stably and regularly resident in France – to bring to the country their minor children and their spouse is subject to a procedure for checking civil-status documents, something that can prove difficult and time-consuming... The Court cannot but observe that, in the present case, the consular authority noted that the applicant’s wife had submitted a false document in respect of their daughter Michelle, although it cannot be excluded that she was unaware of its fraudulent nature (see paragraph 34 above), and that the national courts decided that this circumstance was sufficient to justify the refusal to issue all of the requested visas.

73. However, the Court considers that, in view of the decision taken some months previously to grant the applicant refugee status, and the subsequent recognition of the principle that he was entitled to family reunification, it was of crucial importance that the visa applications be examined promptly, attentively and with particular diligence. It is not the Court’s task to take the place of the competent authorities in examining whether or not the civil-status certificates submitted in support of the request for family reunification were fraudulent within the meaning of Article 47 of the Civil Code. However, the Court is competent to ascertain whether the domestic courts, in applying and interpreting the provisions of that provision, secured the guarantees set forth in Article 8 of the Convention, taking into account the applicant’s refugee status and the protection of his interests protected by it. In this connection, it considers that, in the circumstances of the present case, the respondent State was under an obligation, in order to respond to the applicant’s request, to institute a procedure that took into account the events that had disrupted and disturbed his family life and had led to his being granted refugee status. The Court will therefore concentrate its assessment on the quality of this procedure and focus its attention on the “procedural requirements” of Article 8 of the Convention (see paragraph 68 above).

74. In this connection, the Court observes that the applicant’s family life had been discontinued purely as a result of his decision to flee his country of origin, out of a genuine

fear of persecution within the meaning of the 1951 Geneva Convention (see Mayeka and Kaniki Mitunga, cited above, § 75, and Tuquabo-Tekle and Others, cited above, § 47). Accordingly, and contrary to what was consistently asserted by the relevant ministry throughout the interlocutory proceedings and the proceedings on the merits (see paragraphs 21 and 22 above), and until the communication of the application to the respondent Government, the applicant could not be held responsible for the separation from his family. The arrival of his wife and children, who were aged three, six and thirteen at the time of the request for family reunification and were themselves refugees in a third country, was thus the only means by which family life could resume.

75. The Court reiterates that the family unity is an essential right of refugees and that family reunion is an essential element in enabling persons who have fled persecution to resume a normal life (see the UNHCR's remit...). It further reiterates that it has held that obtaining such international protection constitutes evidence of the vulnerability of the parties concerned (see *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* [GC], no. 27765/09, § 155, ECHR 2012). In this connection, it notes that there exists a consensus at international and European level on the need for refugees to benefit from a family reunification procedure that is more favourable than that foreseen for other aliens, as evidenced by the remit and the activities of the UNHCR and the standards set out in Directive 2003/86 EC of the European Union In this context, the Court considers that it was essential for the national authorities to take account of the applicant's vulnerability and his particularly difficult personal history, to pay close attention to his arguments of relevance to the outcome of the dispute, to inform him of the reasons preventing family reunification, and, lastly, to take a rapid decision on the visa applications.

76. From this perspective, the Court considers it relevant to take account of the standards set out in the international instruments in this area and to bear in mind the recommendations of non-governmental organisations (NGOs) specialising in the rights of aliens. Thus and before further examination of the merits, it observes that the International Convention on the Rights of the Child recommends that applications for family reunification be examined in a flexible and human manner. It attaches importance to the fact that the Council of Europe's Committee of Ministers and its Human Rights Commissioner have supported and clarified this objective... With regard to forms of evidence, it notes in Directive 2003/86/EC of the European Union ... and in various texts issued by international sources and NGOs that national authorities are encouraged to take into consideration "other evidence" of the existence of family ties if the refugee is unable to provide official supporting documents. The UNHCR, the Council of Europe and the NGOs have concurred in drawing attention to the importance of broadening these forms of evidence; ... and the Cimade has expressed the hope that the relevant French authorities would take account of documents serving as civil-status documents issued by the OFPRA, and those already verified by that Office Lastly, it is important to note that several reports have criticised the practices preventing family reunification, on account of the excessive length and complexity of the procedure for issuing visas; they have emphasised the need to shorten the procedure by showing greater flexibility in respect of the requirements regarding the evidence attesting to family ties

77. In the present case, the course of the contested proceedings, as described above, may be summarised as follows:

...

78. Against this background, the Court notes that in the absence of the explanations and reasons which were nonetheless required by law ..., the applicant was not in a position to understand the precise objections to his plan until September 2008, that is, fifteen months after his first application for family reunification. It also notes that the competent authorities, who were aware of the proceedings before the Cameroonian courts seeking the reconstitution of Michelle's birth certificate ..., did not see fit to enquire as to the progress of those proceedings when refusing to issue the visas for the second time Lastly, following further checks in 2010, they eventually found that the parent-child bond with his son Benjamin had been established, although it had been contested in the same way as the relationship with his daughter Michelle

79. The Court further observes the difficulties encountered by the applicant when seeking to participate effectively in the proceedings and in putting forward the "other evidence" establishing family ties. Yet the applicant had declared his family ties from the start of his asylum application, and immediately after his reunification application the OFPRA had certified the family composition in documents that were deemed to be authentic Furthermore, the Court attaches importance to the fact that the UNHCR, convinced of the authenticity of their case, had assisted the applicant and later his family from the time of their flight from the Democratic Republic of Congo until the conclusion of the proceedings (... see also, *mutatis mutandis*, *Mayeka and Kaniki Mitunga*, cited above, § 82). The Cameroonian Ministry of Foreign Affairs had also approved his wife's travel papers, which specified that she was accompanied by her three children ... and subsequently approved Michelle's travel papers Finally, the applicant had adduced other evidence proving that he had maintained contacts with his family The Court considers that this evidence was not without relevance; the applicant could reasonably have expected that it would be seen as attesting to his past family life and that the national authorities would give it due consideration.

80. Lastly, the Court notes that it took almost three and a half years for the national authorities to cease contesting the parent-child relationship between the applicant and his children. This lapse of time was excessive, having regard to the applicant's specific situation and what was at stake for him in the verification procedure.

81. All of the above considerations reveal the agonising and apparently hopeless situation in which the applicant found himself. The Court notes that the accumulation and protracted nature of the numerous hurdles encountered in the course of the proceedings by the applicant – who had already been subject to traumatic experiences which justified the granting of refugee status (see paragraph 26 above) – have left him in a state of severe depression.

82. Having regard to the foregoing, and notwithstanding the margin of appreciation left to the respondent State in this area, the Court considers that the national authorities did not give due consideration to the applicant's specific situation, and concludes that the decision-making process did not offer the guarantees of flexibility, promptness and effectiveness required in order to secure his right to respect for family life under Article 8 of the Convention. Accordingly, the State has failed to strike a fair balance between the applicant's interests on the one hand and its own interest in controlling immigration on the other.

There has therefore been a violation of Article 8 of the Convention."

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har samme dato (10. juli 2014) afsagt dom i sagen Senigo Longue m.fl. mod Frankrig (nr. 19113/09). Dommen angår også spørgsmål om krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 i forbindelse med langvarig sagsbehandling af visumansøgninger med henblik på familiesammenføring. I denne sag var der tale om en person, der havde lovligt ophold i Frankrig som følge af sit ægteskab med en fransk statsborger, og som efterfølgende selv havde fået fransk statsborgerskab. I dommen hedder det bl.a. (uofficiel oversættelse):

”73. Domstolen konstaterer endelig, at det har taget fire år, før de nationale myndigheder ikke længere rejste tvivl om første sagsøgers moderskab til hendes børn. Den finder, at dette tidsrum er alt for langt, især under hensyn til børnenes tarv.

74. Alle de oplysninger, der er gjort rede for i det ovenstående, understreger den angstfyldte og tilsyneladende udsigtsløse situation, som første sagsøger stod i. Domstolen konstaterer, at de sammenfaldende langvarige vanskeligheder, hun stødte på i sagens løb, ikke har givet hende mulighed for at udøve sin ret til at bo sammen med sine børn, anden og tredje sagsøger, hvis situation fortjente en større opmærksomhed.

75. På baggrund af ovenstående og til trods for statens skønsmargin i sagen mener Domstolen, at beslutningsprocessen ikke i tilstrækkelig grad har sikret den smidighed, hurtighed og effektivitet, der kræves for at overholde sagsøgernes ret til respekt for familielivet i henhold til Konventionens artikel 8. Staten har således undladt at sørge for en rimelig balance mellem sagsøgernes interesse på den ene side og sit ønske om at kontrollere immigrationen på den anden side.

Hermed er der sket krænkelse af Konventionens artikel 8.”

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 har følgende ordlyd:

”Artikel 14

Nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.”

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har den 24. maj 2016 i storkammer afsagt dom i sagen Biao mod Danmark (nr. 38590/10). I dommen, der angår spørgsmål om forskelsbehandling mellem personer, som havde været danske statsborgere i mindst 28 år, og andre dan-

ske statsborgere i forbindelse med ret til familiesammenføring, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, jf. artikel 8, hedder det bl.a.:

”C. The Court’s assessment

1. General principles

88. The Court reiterates that Article 14 complements the other substantive provisions of the Convention and the Protocols thereto. It has no independent existence since it has effect solely in relation to “the enjoyment of the rights and freedoms” safeguarded by those provisions. The application of Article 14 does not necessarily presuppose the violation of one of the substantive rights guaranteed by the Convention. The prohibition of discrimination in Article 14 thus extends beyond the enjoyment of the rights and freedoms which the Convention and Protocols require each State to guarantee. It applies also to those additional rights, falling within the general scope of any Article of the Convention, for which the State has voluntarily decided to provide. It is necessary but it is also sufficient for the facts of the case to fall within the ambit of one or more of the Convention Articles (see, for example, *Stec and Others v. the United Kingdom* (dec.) [GC], nos. 65731/01 and 65900/01, §§ 39-40, ECHR 2005-X; *E.B. v. France* [GC], no. 43546/02, §§ 47-48, 22 January 2008; and *Vallianatos and Others v. Greece* [GC], nos. 29381/09 and 32684/09, § 72, ECHR 2013).

89. The Court has established in its case-law that only differences in treatment based on an identifiable characteristic, or “status”, are capable of amounting to discrimination within the meaning of Article 14. Moreover, in order for an issue to arise under Article 14 there must be a difference in the treatment of persons in analogous, or relevantly similar, situations (see for example, *Carson and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 42184/05, § 61, ECHR 2010; *Burden v. the United Kingdom* [GC], no. 13378/05, § 60, ECHR 2008; *D.H. and Others v. the Czech Republic* [GC], no. 57325/00, § 175, ECHR 2007-IV; and *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*, 7 December 1976, § 56, Series A no. 23). Article 14 lists specific grounds which constitute “status” including, inter alia, race, national or social origin and birth. However, the list is illustrative and not exhaustive, as is shown by the words “any ground such as” (in French “notamment”) (see *Engel and Others v. the Netherlands*, 8 June 1976, § 72, Series A no. 22, and *Carson and Others*, cited above, § 70) and the inclusion in the list of the phrase “any other status”. The words “other status” have generally been given a wide meaning (see *Carson and Others*, cited above, § 70) and their interpretation has not been limited to characteristics which are personal in the sense that they are innate or inherent (see *Clift v. the United Kingdom*, no. 7205/07, §§ 56-58, 13 July 2010).

90. A difference in treatment is discriminatory if it has no objective and reasonable justification, that is if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be achieved. The notion of discrimination within the meaning of Article 14 also includes cases where a person or group is treated, without proper justification, less favourably than another, even though the more favourable treatment is not called for by the Convention (see *Abdulaziz, Cabales and Balkandali*, cited above, § 82).

91. A general policy or measure that has disproportionately prejudicial effects on a particular group may be considered discriminatory even where it is not specifically aimed at that group and there is no discriminatory intent. This is only the case, however, if such policy or measure has no “objective and reasonable” justification (see, among other authorities, *S.A.S. v. France* [GC], no. 43835/11, § 161, ECHR 2014 (extracts), and *D.H. and Others*, cited above, §§ 175 and 184-185).

92. As to the burden of proof in relation to Article 14 of the Convention, the Court has held that once the applicant has demonstrated a difference in treatment, it is for the Government to show that it was justified (see *D.H. and Others*, cited above, § 177).

93. The Contracting States enjoy a certain margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a difference in treatment (see, for example, *Hämäläinen v. Finland* [GC], no. 37359/09, § 108, ECHR 2014; *X and Others v. Austria* [GC], no. 19010/07, § 98, ECHR 2013; and *Vallianatos and Others*, cited above, § 76). The scope of the margin of appreciation will vary according to the circumstances, the subject matter and its background, but the final decision as to the observance of the Convention’s requirements rests with the Court. A wide margin is usually allowed to the State when it comes to general measures of economic or social strategy (see *Burden*, cited above, § 60; *Carson and Others*, cited above, § 61; *Şerife Yiğit v. Turkey* [GC], no. 3976/05, § 70, 2 November 2010; and *Stummer v. Austria* [GC], no. 37452/02, § 89, ECHR 2011). However, very weighty reasons would have to be put forward before the Court could regard a difference in treatment based exclusively on the ground of nationality as compatible with the Convention (see *Gaygusuz v. Austria*, 16 September 1996, § 42, Reports of Judgments and Decisions 1996-IV; *Koua Poirrez v. France*, no. 40892/98, § 46, ECHR 2003-X; *Andrejeva v. Latvia* [GC], no. 55707/00, § 87, ECHR 2009; and *Ponomaryovi v. Bulgaria*, no. 5335/05, § 52, ECHR 2011).

94. No difference in treatment based exclusively or to a decisive extent on a person’s ethnic origin is capable of being justified in a contemporary democratic society. Discrimination on account of, inter alia, a person’s ethnic origin is a form of racial discrimination (see, *D.H. and Others*, cited above, §176; *Timishev v. Russia*, nos. 55762/00 and 55974/00, § 56, ECHR 2005-XII; and *Nachova and Others v. Bulgaria* [GC], nos. 43577/98 and 43579/98, §145, ECHR 2005-VII).”

Det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 også omfatter forskelsbehandling på grund af en persons immigrationsstatus, jf. således f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 27. september 2011 i sagen *Bah mod Storbritannien* (nr. 56328/07). I dommen hedder det bl.a.:

“45. The Court does not agree with the Government that immigration status cannot amount to a ground of distinction for the purposes of Article 14, since it is a legal rather than a personal status. The Court has previously found that a person’s place of residence constitutes an aspect of personal status within the scope of Article 14 (see *Carson and*

Others, cited above, §§ 70-71), in spite of the fact that a person can choose their place of residence, meaning that it is not an immutable personal characteristic. Similarly, immigration status where it does not entail, for example, refugee status, involves an element of choice, in that it frequently applies to a person who has chosen to reside in a country of which they are not a national. The Court further notes the Grand Chamber's judgment in *A. and Others v. the United Kingdom* ([GC], no. 3455/05, §§ 182-90, ECHR 2009) in which, although it was not found necessary to consider the complaints under Article 14, the Grand Chamber nonetheless upheld the findings of the House of Lords that there had been impermissible discrimination on the grounds of nationality or immigration status. In so doing, the Court tacitly accepted immigration status as a possible ground of distinction within the scope of Article 14. Finally, the Court notes that it has in its previous case-law found that a large variety of different statuses, which could not be considered to be "personal" in the sense of being immutable or innate to the person, amounted to "other status" for the purposes of Article 14 (see *Clift v. the United Kingdom*, no. 7205/07, § 58, 13 July 2010, for a review of the Court's case-law on this question)."

I Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 6. november 2012 i sagen Hode og Abdi mod Storbritannien (nr. 22341/09), som også angik forskelsbehandling på grundlag af immigrationsstatus, hedder det bl.a.:

"44. The Court has established in its case-law that only differences in treatment based on an identifiable characteristic, or "status", are capable of amounting to discrimination within the meaning of Article 14 Article 14 lists specific grounds which constitute "status" including, inter alia, sex, race and property. However, the list set out in Article 14 is illustrative and not exhaustive, as is shown by the words "any ground such as" (in French "notamment") ... and the inclusion in the list of the phrase "any other status" (in French "toute autre situation").

45. Moreover, in order for an issue to arise under Article 14 there must be a difference in the treatment of persons in analogous, or relevantly similar, situations (*D.H. and Others v. the Czech Republic* [GC], no. 57325/00, § 175, ECHR 2007; *Burden v. the United Kingdom* [GC], no. 13378/05, § 60, ECHR 2008-). Such a difference of treatment is discriminatory if it has no objective and reasonable justification; in other words, if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised. The Contracting State enjoys a margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment (*Burden*, cited above, § 60). However, the scope of this margin will vary according to the circumstances, the subject-matter and the background.

46. In the present case, the treatment of which the applicant complains does not fall within one of the specific grounds listed in Article 14. In order for the applicant's complaint to be successful, he must therefore demonstrate that he enjoyed some "other status" for the purpose of Article 14. In this regard, the Court recalls that the words "other status" (and a fortiori the French "toute autre situation") have generally been given a wide meaning (see ... *Clift v. the United Kingdom*, no. 7205/07, § 63, 13 July 2010). Although the Court has consistently referred to the need for a distinction based on a

“personal” characteristic in order to engage Article 14, it is clear that the protection conferred by that Article is not limited to different treatment based on characteristics which are personal in the sense that they are innate or inherent (see *Clift v. the United Kingdom*, cited above, § 59). On the contrary, the Court has found “other status” where the distinction was based on military rank (*Engel and Others v. the Netherlands*, 8 June 1976, Series A no. 22); the type of outline planning permission held by the applicant (*Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland*, 29 November 1991, Series A no. 222); whether the applicant’s landlord was the State or a private owner (*Larkos v. Cyprus [GC]*, no. 29515/95, ECHR 1999-I; the kind of paternity the applicant enjoyed (*Paulík v. Slovakia*, no. 10699/05, ECHR 2006-XI (extracts)); the type of sentence imposed on a prisoner (*Clift v. the United Kingdom*, cited above); and the nationality or immigration status of the applicant’s son (*Bah v. the United Kingdom*, no. 56328/07, ECHR 2011).

47. In particular, the Court recalls that in *Bah v. the United Kingdom*, cited above, § 46, it specifically held that the fact that immigration status is a status conferred by law, rather than one which is inherent to the individual, does not preclude it from amounting to an “other status” for the purposes of Article 14. Moreover, in that case the Court suggested that the argument in favour of refugee status amounting to “other status” would be even stronger, as unlike immigration status refugee status did not entail an element of choice (see § 46).

48. In light of the above considerations, the Court concludes that the applicants in the present case, as a refugee who married after leaving his country of permanent residence and the spouse of such a refugee, enjoyed “other status” for the purpose of Article 14 of the Convention.

49. The Court notes that the Government did not dispute that the applicants had been treated differently from students and workers and their spouses, or from refugees and their spouses who married before leaving their country of permanent residence. They submitted, however, that they had not been in an analogous situation to any of these groups.

50. The Court notes that the requirement to demonstrate an “analogous situation” does not require that the comparator groups be identical. Rather, the applicants must demonstrate that, having regard to the particular nature of their complaints, they had been in a relevantly similar situation to others treated differently (*Clift v. the United Kingdom*, cited above, § 66). In the present case, the applicants are complaining that at the relevant time the Immigration Rules did not permit refugees to be joined in the United Kingdom by spouses where the marriage took place after the refugee had left the country of permanent residence. The Court therefore considers that refugees who married before leaving their country of permanent residence were in an analogous position as they were also in receipt of a grant of refugee status and a limited period of leave to remain in the United Kingdom. In fact, the only relevant difference was the time at which the marriage took place. Moreover, as students and workers, whose spouses were entitled to join them, were usually granted a limited period of leave to remain in the United Kingdom, the Court considers that they too were in an analogous position to the applicants for the purpose of Article 14 of the Convention.

51. Finally, the Court must consider whether or not the difference in treatment was objectively and reasonably justified. The Government submitted that it was, because the aim had been to provide an incentive to students and workers to come to the United Kingdom. With regard to refugees, on the other hand, the Government's aim had been to honour their international obligations without providing any further incentives for them to choose the United Kingdom over other possible countries of refuge. The Government argued that this had been a policy decision, which was within their wide margin of appreciation in this area. In this regard, the Government drew the Court's attention to the fact that the case did not concern any of the "suspect" grounds of discrimination, such as sex or race.

52. The Court recalls that a difference in treatment has no objective and reasonable justification if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised. The Contracting State enjoys a margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment (*Burden*, cited above, § 60; and *Carson*, cited above, § 61). The scope of this margin will vary according to the circumstances, the subject-matter and the background. A wide margin is usually allowed to the State under the Convention when it comes to general measures of economic or social strategy. Because of their direct knowledge of their society and its needs, the national authorities are in principle better placed than the international judge to appreciate what is in the public interest on social or economic grounds, and the Court will generally respect the legislature's policy choice unless it is "manifestly without reasonable foundation" (*Stec and Others v. the United Kingdom*, [GC], nos. 65731/01 and 65900/01, § 52, ECHR 2006).

53. The Court accepts that offering incentives to certain groups of immigrants may amount to a legitimate aim for the purposes of Article 14 of the Convention. However, it observes that this "justification" does not appear to have been advanced in the recent domestic cases cited by the applicants. While the Court recognises that the Government were estopped from arguing this point in *A (Afghanistan)*, it notes that in the later case of *FH (Post-flight spouses) Iran* the Upper Tribunal (Asylum and Immigration) found no justification for the particularly disadvantageous position that refugees had found themselves to be in when compared to students and workers, whose spouses were entitled to join them. In fact, the Tribunal went so far as to call on the Secretary of State for the Home Department to give urgent attention to amending the Immigration Rules so as to extend them to the spouses of those with limited leave to remain as refugees. The Immigration Rules were subsequently amended in the manner suggested by the Tribunal.

54. In light of the above, the Court does not consider that the difference in treatment between the applicants, on the one hand, and students and workers, on the other, was objectively and reasonably justified."

Højesterets begrundelse og resultat

Sagen angår prøvelse af Udlændingenævnets afgørelse af 16. september 2016, hvorefter As ægtefælle, B, fik afslag på at få opholdstilladelse i Danmark. B havde søgt om opholdstilladelse med henvisning til sit ægteskab med A, der har opholdstilladelse i Danmark

efter udlændingelovens § 7, stk. 3 (midlertidig beskyttelsesstatus begrundet i de generelle forhold i hjemlandet Syrien).

Afgørelsen er begrundet med, at A ikke havde haft opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, i mere end de sidste tre år, jf. § 9, stk. 1, nr. 1, litra d, og at der ikke forelå sådanne ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, at der kunne gives opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1.

A har anført, at afslaget på familiesammenføring på afgørelsestidspunktet var – eller i hvert fald på nuværende tidspunkt er – i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og artikel 14, jf. artikel 8.

Højesteret bemærker hertil, at domstolsprøvelse efter grundlovens § 63 af Udlændingenævnets afgørelse skal ske på grundlag af forholdene på afgørelsestidspunktet, jf. bl.a. UfR 2006.639 H.

Spørgsmålet om retten til familieliv efter artikel 8

Efter Menneskerettighedskonventionens artikel 8 har enhver ret til respekt for sit familieliv, og staten må ikke gøre indgreb heri, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at en stat – med forbehold for sine internationale forpligtelser – har ret til at kontrollere indvandringen til sit territorium, og at artikel 8 ikke indebærer en generel forpligtelse for en stat til at respektere immigranternes valg af opholdsland eller til at tillade familiesammenføring på statens territorium. Statens forpligtelser i en sag, der vedrører både familieliv og immigration, varierer alt efter den pågældende persons særlige forhold og den almene interesse, jf. f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 10. juli 2014 i sagen *Mugenzi mod Frankrig*, præmis 43 og 44.

Afgørelsen i den foreliggende sag er truffet efter en bestemmelse om, at personer, der ikke er flygtninge i henhold til FN's Flygtningekonvention, men som ikke kan vende tilbage, fordi de

generelle forhold i hjemlandet medfører risiko for overgreb omfattet af Menneskerettighedskonventionens artikel 3, som udgangspunkt skal have haft opholdstilladelse i tre år, før de kan få familiesammenføring. Regler om, at tilladelse til familiesammenføring for personer, som har beskyttelsesstatus uden at være konventionsflygtninge, først kan meddeles efter forløbet af en vis periode, findes også i en række andre lande, der har tiltrådt Menneskerettighedskonventionen. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har ikke taget stilling til, i hvilket omfang sådanne lovbestemte venteperioder for personer, der har beskyttelsesstatus uden at være konventionsflygtninge, er forenelige med artikel 8.

Domstolen har i domme af 10. juli 2014 i sagerne *Tanda-Muzinga mod Frankrig* og *Mugenzi mod Frankrig* udtalt, at flygtninge er berettiget til en mere gunstig procedure for familiesammenføring end andre udlændinge, og at ansøgninger i sådanne sager skal behandles hurtigt, opmærksomt og med særlig omhu. De to sager angik ikke personer med midlertidig beskyttelsesstatus, men flygtninge omfattet af Flygtningekonventionen. Sagerne angik i øvrigt ikke en lovbestemt venteperiode som i den foreliggende sag, men tilfælde hvor sagsbehandlingen af ansøgningerne om visum havde været urimeligt langvarig.

Menneskerettighedsdomstolen fandt i dom af samme dato (10. juli 2014) i sagen *Senigo Longue m.fl. mod Frankrig*, at der var sket en krænkelse af artikel 8 i et tilfælde, hvor de franske myndigheder i forbindelse med en ansøgning om familiesammenføring havde rejst tvivl om, hvorvidt ansøgeren var mor til to børn, som var efterladt alene i Cameroun, og havde været fire år om at tage stilling hertil. Domstolen udtalte i denne sag, at beslutningsprocessen til trods for statens skønsmargin ikke i tilstrækkelig grad havde sikret den smidighed, hurtighed og effektivitet, der kræves for at overholde retten til respekt for familielivet. Klageren i sagen var ikke flygtning, men var kommet til Frankrig ved familiesammenføring med sin ægtefælle. Sagen angik ikke den periode på 1 ½ år, som efter fransk ret skulle være forløbet, før hun kunne ansøge om familiesammenføring, men alene den lange sagsbehandlingstid, efter at ansøgningen var indgivet.

Det følger af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at de faktorer, der skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om staten har pligt til at tillade familiesammenføring, er, i hvilket omfang der reelt er hindring af familielivet, omfanget af de forbindelser, de pågældende personer har til den stat, der søges om familiesammenføring i, om der findes uoverstigelige forhindrin-

ger for, at familien kan bo i de pågældende personers hjemland, og om der findes elementer ved immigrationskontrollen eller betragtninger med hensyn til den offentlige orden, der taler for en udelukkelse fra familiesammenføring, jf. bl.a. præmis 70 i dom af 28. september 2011 i sagen *Nunez mod Norge*.

Det fremgår af forarbejderne til udlændingelovens § 7, stk. 3, og § 9, stk. 1, nr. 1, litra d, at udskillelse af den gruppe af personer, hvis beskyttelsesbehov er begrundet i de generelle forhold i hjemlandet (midlertidig beskyttelsesstatus efter § 7, stk. 3), og begrænsningen i adgangen til familiesammenføring for denne gruppe er indført på baggrund af konflikten i Syrien, som har drevet millioner af mennesker på flugt, og som medførte en markant stigning i antallet af indrejste asylansøgere i Danmark. Det anføres endvidere i forarbejderne, at regeringen ønsker at påtage sig et fælles ansvar og sikre denne gruppe asylansøgere beskyttelse, så længe de har behov herfor, men at Danmark ikke skal tage så mange flygtninge, at det truer sammenhængskraften i landet. Det anføres herudover, at antallet af nytilkomne 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 finder på den anførte baggrund, at begrænsningen i adgangen til familiesammenføring er begrundet i hensyn, der kan varetages efter Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

Spørgsmålet er herefter, om begrænsningen er nødvendig i et demokratisk samfund til varetagelsen af de nævnte hensyn.

Højesteret finder, at As situation ikke kan sammenlignes med de situationer, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har taget stilling til i sagerne *Tanda-Muzinga mod Frankrig*, *Mugenzi mod Frankrig* og *Senigo Longue m.fl. mod Frankrig*. De to førstnævnte sager angik konventionsflygtninge, og alle tre sager angik lang sagsbehandlingstid.

Stillingtagen til, om Udlændingenævnets afgørelse om afslag på familiesammenføring er forenelig med artikel 8, må herefter ske ud fra de generelle kriterier, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har opstillet, jf. sagen *Nunez mod Norge*, som er gengivet ovenfor.

A havde på tidspunktet for Udlændingenævnets afgørelse haft opholdstilladelse i Danmark i ca. 1 år og 3 måneder. Hans tilknytning til Danmark var således begrænset, og hans ægtefælle, B, har ingen tilknytning til Danmark.

Højesteret lægger til grund, at der er uoverstigelige forhindringer for, at ægteparret kan leve sammen i Syrien, idet A ved tilbagevenden til Syrien – på grund af den særligt alvorlige situation præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile – risikerer overgreb omfattet af artikel 3. Afslaget på familiesammenføring indebærer derfor reelt, at han er forhindret i at leve sammen med sin ægtefælle, men hindringen i udøvelse af familielivet er dog alene midlertidig.

Det følger af Flygtningenævnets afgørelse af 9. december 2015, at A ikke på grund af konkrete og individuelle forhold har bragt sig i et sådant modsætningsforhold til de syriske myndigheder eller til modstandere af regimet, at han vil være i risiko for forfølgelse eller overgreb omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, eller § 7, stk. 2, og at han ikke er kommet i de syriske myndigheders eller andres søgelys på en sådan måde, at han er omfattet af disse bestemmelser. Han kan således vende tilbage til Syrien ved en forbedring af de generelle forhold i landet. Hvis en sådan forbedring ikke sker inden for tre år fra det tidspunkt, hvor A fik opholdstilladelse i Danmark, vil han som udgangspunkt have ret til familiesammenføring med sin ægtefælle. Ansøgning herom kan indgives to måneder før, de tre år er gået, og Højesteret lægger 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. Hvis der, inden de tre år er gået, opstår ganske særlige forhold som f.eks. alvorlig sygdom, der gør adskillelsen fra ægtefællen særligt indgribende, vil der være mulighed for at opnå tilladelse til familiesammenføring efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

På den anførte baggrund finder Højesteret, at kravet om, at A som udgangspunkt skal have haft opholdstilladelse i Danmark i tre år, før han kan få familiesammenføring med sin ægtefælle, ligger 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 artikel 8.

Højesteret finder, at det faldende antal asylansøgere i 2016 og 2017 ikke kan føre til en anden vurdering af, om Udlændingenævnets afgørelse i forhold til A var berettiget. Højesteret bemærker herved, at det ved lov nr. 153 af 18. februar 2015, som indførte betingelsen om opholdstilladelse i et år for at opnå familiesammenføring, blev bestemt, at der senest i folketingsåret 2017/2018 skulle fremsættes forslag om revision af loven. Ved lov nr. 102 af 3. februar 2016, som ændrede betingelsen til opholdstilladelse i tre år, blev denne revisionsklausul opretholdt. Som begrundelse herfor anføres det i forarbejderne, at regeringen fandt, at den ekstraordinære situation med et meget højt antal asylansøgere og ansøgninger om familiesammenføring i Danmark havde nødvendiggjort den stramning af reglerne, som blev foreslået.

Højesteret tiltræder herefter, at Udlændingenævnets afgørelse ikke er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

Spørgsmålet om forskelsbehandling efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, jf. artikel 8

Kravet om opholdstilladelse i tre år som betingelse for familiesammenføring gælder for personer, der som A har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, hvor risikoen for overgreb omfattet af Menneskerettighedskonventionens artikel 3 ved tilbagevenden til hjemlandet er begrundet i, at situationen i hjemlandet generelt er præget af vilkårlig voldsudøvelse mod civile. I modsætning hertil stilles der ikke krav om opholdstilladelse i tre år for udlændinge, der har opholdstilladelse efter § 7, stk. 1, fordi de er omfattet af Flygtningekonventionen, eller efter § 7, stk. 2, fordi de på grund af deres individuelle forhold risikerer overgreb omfattet af artikel 3 ved tilbagevenden til hjemlandet.

Menneskerettighedskonventionens artikel 14 forbyder forskelsbehandling med hensyn til de rettigheder, der er omfattet af konventionen, på grund af bl.a. køn, race, farve, sprog, religion mv. og ”ethvert andet forhold”.

A har ikke ved Udlændingenævnets afgørelse været udsat for forskelsbehandling på grundlag af køn eller race eller andre af de forhold, der udtrykkeligt er opregnet i artikel 14. Det fremgår imidlertid af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at en persons immigrationsstatus kan være ”ethvert andet forhold” som omfattet af artikel 14, jf. herved præmis 45 i dom af 27. september 2011 i sagen *Bah mod Storbritannien* og præmis 44-47 i dom af 6. november 2012 i sagen *Hode og Abdi mod Storbritannien*. Det fremgår endvidere, at der er tale om forskelsbehandling i strid med artikel 14, hvis personer, der befinder sig i en lignende eller sammenlignelig situation, får en mere fordelagtig behandling med hensyn til de rettigheder, der er omfattet af konventionen, og denne forskelsbehandling ikke er objektivt og rimeligt begrundet, dvs. hvis den ikke varetager et legitimt og anerkendelsesværdigt formål, og hvis der ikke er en rimelig grad af proportionalitet mellem det anvendte middel og det formål, der søges realiseret. Det fremgår endelig, at staterne har en skønsmargin med hensyn til, om og i hvilket omfang forskelle i situationer, der ellers ligner hinanden, kan begrunde en forskellig behandling, og at denne skønsmargin afhænger af omstændighederne, hvad angår forskelsbehandlingen og baggrunden.

Det fremgår af forarbejderne til udlændingelovens 9, stk. 1, nr. 1, litra d, at de forskellige regler om familiesammenføring for udlændinge med opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 og 2, og udlændinge, der som A har opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, er begrundet i, at udlændinge med opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 og 2, er individuelt forfulgt – typisk på grund af en konflikt med myndighederne eller andre i deres hjemland – hvorimod udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, ikke er individuelt forfulgt, men på flugt fra generelle forhold – f.eks. krig – i deres hjemland. De pågældende har således ikke en mere konkret konflikt med nogen i hjemlandet, og det er i forarbejderne lagt til grund, at denne persongruppe generelt set har et mere midlertidigt behov for beskyttelse end individuelt forfulgte, idet situationen i hjemlandet hurtigt kan ændre karakter i retning af mere fredelige forhold.

Efter Højesterets opfattelse er det tvivlsomt, om As situation er sammenlignelig med situationen for udlændinge, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, fordi de ved tilbagevenden til hjemlandet risikerer forfølgelse på grund af individuelle forhold. Men selv om dette antages, finder Højesteret, at forskellen i adgangen til familiesammenføring, der som nævnt bygger på en vurdering af de forskellige persongruppers

beskyttelsesbehov, må anses for objektivt og rimeligt begrundet inden for den skønsmargin, der tilkommer staten i en sag, som angår forskelsbehandling på grund af immigrationsstatus.

Højesteret finder således ikke grundlag for at tilsidesætte Folketingets vurdering, hvorefter beskyttelsesbehovet for personer omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 3, ud fra en generel betragtning er af mere midlertidig karakter end det behov for beskyttelse, som personer omfattet af § 7, stk. 1 og 2, har. At generelle forhold i hjemlandet, der har begrundet et midlertidigt beskyttelsesbehov, hurtigt kan ændre sig, illustreres af Menneskerettighedsdomstolens domme af 28. juni 2011 i sagen *Sufi og Elmi mod Storbritannien* og af 5. september 2013 i sagen *K.A.B. mod Sverige*.

Ved vurderingen af, om begrænsningen i As adgang til at få familiesammenføring i Danmark med sin ægtefælle er forenelig med artikel 14, jf. artikel 8, har Højesteret endvidere lagt vægt på, at hans adskillelse fra sin ægtefælle som anført ovenfor i afsnittet om artikel 8 alene er midlertidig, og at han, hvis der foreligger ganske særlige grunde, kan opnå familiesammenføring på et tidligere tidspunkt.

Højesteret tiltræder på den anførte baggrund, at Udlændingenævnets afgørelse heller ikke er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, jf. artikel 8.

Konklusion

Højesteret tiltræder, at Udlændingenævnets afgørelse ikke er ugyldig, og at nævnets påstand om frifindelse derfor er taget til følge.

Højesteret stadfæster herefter landsrettens dom.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal statskassen betale 50.000 kr. til Udlændingenævnet.

De idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afgørelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.