



## KOMMENTERET OVERSIGT

### over

### høringssvar om forslag til lov om ændring af lov om udlændingeloven (Ophævelse af 26-årsreglen i ægtefællesammenføringsager) (L 162)

#### I. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslag har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv. i perioden fra den 13. oktober 2016 til den 10. november 2016:

3 F, Advokatrådet, Amnesty International, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danes Worldwide, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelse, Danske Advokater, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Finansrådet, Refugees Welcome, Folkehøjskolerne Forening i Danmark, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), HK/Danmark, Indvandrermedicinsk klinik Odense Universitetshospital, Indvandreradgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Kirkernes Integrationstjeneste, KL, Knud Vilby (på vegne af Fredsfonden), Københavns Byret, Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisation af kvindekrisecentre (LOKK), PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Retspolitisk Forening, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Samtlige byretter, SOS mod Racisme, Udlændingenævnet og Ægteskab uden grænser.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har modtaget høringssvar fra:

3 F, Advokatrådet, Danes Worldwide, Dansk Flygtningehjælp, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, Institut for Menneskerettigheder, KL, Københavns Byret, Retspolitisk Forening, SOS mod Racisme, Udlændingenævnet, Vestre Landsret og Østre Landsret.

23. marts 2017

Familiesammenføring  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Tel. 6198 4000  
Mail uim@uim.dk  
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler  
Anna-Sophie K Saugmann-Jensen

Tel. 61 98 34 20  
Mail asj@uibm.dk

Sags nr. 2016 - 4691  
Akt-id 154839

Advokatrådet, Dansk Flygtningehjælp, Færøernes Landsstyre, KL, Udlændingenevnet og 3 F har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Københavns Byret har anført, at lovforslaget ikke giver byretten anledning til at komme med bemærkninger, og Østre Landsret og Vestre Landsret har ikke ønsket at udtale sig om lovforslaget.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringsvar. Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til høringsvarene er anført i *kursiv*.

Bemærkninger af generel politisk karakter og bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår som udgangspunkt ikke i høringsoversigten. Udlændinge- og Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige synspunkter henvise til høringsvarene, som er sendt til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg.

## II. Høringsvarene

### 1. Ophævelsen af 26-årsreglen i ægtefællesammenføringsager

#### 1.1 Lovforslagets konsekvenser mv.

**Danes Worldwide** har indsendt en række statistiske oplysninger, som Danes Worldwide har indsamlet til brug for undersøgelsen "UdlandsDanmark – en overset guldmine?". Undersøgelsen, som også **Institut for Menneskerettigheder** henviser til i sit høringsvar, er vedlagt Danes Worldwide's høringsvar. **Danes Worldwide** anfører bl.a., at ca. 60.000 danske statsborgere befinder sig permanent i udlandet uden for EU, og at 73 % af de udlandsdanskere, der har deltaget i undersøgelsen, er erhvervsaktive i udlandet. Danes Worldwide har i den forbindelse påpeget, at den foreslåede lovændring kan betyde, at Danmark går glip af kvalificeret arbejdskraft.

**Danes Worldwide og Institut for Menneskerettigheder** anfører, at det i øjeblikket kun er et mindre antal danske statsborgere, der får afslag på familiesammenføring på grund af tilknytningskravet, men at antallet af danske statsborgere, som vil få afslag på deres ansøgning om familiesammenføring på grund af tilknytningskravet imidlertid må forventes at stige betydeligt, hvis tilknytningskravet fremover skal gælde for udlandsdanskere, herunder også for dem, der har haft dansk statsborgerskab i mere end 26 år. I tilknytning hertil anfører **Danes Worldwide**, at det er vigtigt, at familiesammenføringsreglerne "rammer rigtigt", og at 26-årsreglen blev indført på baggrund af, at der havde vist sig et behov for at lempe tilknytningskravet for personer med stærk og varig tilknytning til Danmark. **Institut for Menneskerettigheder** anfører, at lovforslaget vil betyde, at danske statsborgere, som har bosat sig i udlandet i en længere periode og stiftet familie dér, fremover vil skulle opfylde tilknytningskravet, hvilket for mange vil kunne være vanskeligt, samt at

det var denne konsekvens, som indførelsen af 28-årsreglen (senere ændret til 26-årsreglen) skulle modvirke.

**Foreningen af Udlændingeretsadvokater** anfører bl.a., at konsekvensen af lovforslaget vil være, at personer med dansk indfødsret, der bosætter sig i udlandet i en længere periode, og som stifter familie dér, fremover ikke vil blive betragtet som havende større tilknytning til Danmark ved en tilbagevenden til Danmark med den udenlandske ægtefælle, samt at konsekvensen endvidere vil være, at en dansk statsborger, der har haft et par års studieophold/udstationering i udlandet ikke vil kunne tage sin ægtefælle med til Danmark, hvis ikke ægtefællen før har boet i Danmark. Foreningen anfører endvidere, at en stor del af Danmarks yngre statsborgere vil blive ramt af lovforslaget.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig de anførte bemærkninger om lovforslagets konsekvenser for bl.a. udlandsdanskernes adgang til familiesammenføring i Danmark.*

*Ministeriet skal i den anledning henvise til pkt. 2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvoraf det bl.a. fremgår, at Danmark som følge af dommen af 24. maj 2016 fra Storkammeret ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Menneskerettighedsdomstolen) i sagen Biao mod Danmark (38590/10) (Biao-dommen) er forpligtet til at fjerne det diskriminerede element – 26-årsreglen – i udlændingelovens § 9, stk. 7, og at formålet med lovforslaget er at følge op på Biao-dommen.*

*Ministeriet skal endvidere henvise til pkt. 3.2. i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvoraf det bl.a. fremgår, at det med lovforslaget foreslås at ophæve 26-årsreglen, dvs. undtagelsen til tilknytningskravet. Det fremgår endvidere, at ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, som hidtil kan bevirke, at tilknytningskravet ikke stilles, samt at forslaget ikke ændrer ved vurderingen af, hvornår tilknytningskravet i udlændingelovens § 9, stk. 7, kan anses for opfyldt. Ydermere fremgår det, at forslaget om at ophæve 26-årsreglen efter omstændighederne kan have konsekvenser for muligheden for familiesammenføring i Danmark for bl.a. personer med dansk indfødsret, der bosætter sig i udlandet i en længere periode og stifter familie i udlandet, idet de fremover ikke vil være undtaget fra tilknytningskravet i medfør af 26-årsreglen, og idet udlandsophold som hidtil indgår som ét blandt flere momenter i tilknytningsvurderingen. Endelig fremgår det, at regeringen finder, at det af hensyn til integrationen er nødvendigt at fastholde selve tilknytningskravet i udlændingelovens § 9, stk. 7.*

*Ift. bemærkningerne i høringssvarene om antallet af afslag på ægtefællesammenføring skal ministeriet bemærke, at det ikke er muligt på baggrund af registreringsgrundlaget i udlændingemyndighedernes sagsbehandlingssystem at trække oplysninger om antallet af personer, der under henvisning til tilknytningskravet har fået hhv. vil få afslag på familiesammenføring, og som – hvis 26-årsreglen fandt anvendelse – ville være blevet undtaget fra tilknytningskravet. Det bemærkes i den forbindelse, at udlændingemyndighedernes sagsbehandlingssystem er*

opbygget som et journaliserings- og sagsstyringssystem og ikke som et egentligt statistiksystem.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal desuden bemærke, at udlændinge- og integrationsministeren samtidig med fremsættelsen af dette lovforslag har fremsat et lovforslag om en ny opholdsordning for medfølgende familie til hjemvendende udlandsdanskere med visse beskæftigelsesmæssige kvalifikationer. Efter dette forslag får udlandsdanskere, der i Danmark er tilbudt en stilling, som – hvis de pågældende havde været udlændinge – kunne give opholdstilladelse efter positivlisten eller beløbsordningen, adgang til at tage deres familie med til Danmark på samme vilkår som udenlandske arbejdstagere. Forslaget indebærer, at denne gruppe udlandsdanskere kan få deres udenlandske familie med til Danmark uden at opfylde de almindelige familiesammenføringsbetingelser. Der henvises til lovforslag nr. L 163.*

## 1.2 Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

**Foreningen af Udlændingeretsadvokater** og **SOS mod Racisme** anfører, at en ophævelse af 26-årsreglen ikke er tilstrækkelig til at efterleve Biao-dommen, og at det vil være bedst overensstemmende med dommen at lempe eller fjerne tilknytningskravet for alle ansøgere. **Foreningen af Udlændingeretsadvokater** mener, at tilknytningskravet bør fjernes. **Danes Worldwide** foreslår, at tilknytningskravet helt afskaffes for danske statsborgere i forbindelse med ægtefællesammenføring.

**Institut for Menneskerettigheder** har analyseret forholdet mellem lovforslaget og diskriminationsforbuddet (EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 8) henholdsvis retten til respekt for familielivet (EMRK artikel 8).

Institut for Menneskerettigheder anfører i relation til *diskriminationsforbuddet*, at Danmark er forpligtet til at bringe forskelsbehandlingen mellem danske statsborgere til ophør, og at dette kan ske på forskellig vis, herunder enten ved at ophæve 26-årsreglen eller ved at ophæve eller ændre tilknytningskravet. Instituttet tilslutter sig således, at Danmark ved at ophæve 26-årsreglen (tidligere 28-årsreglen) i ægtefællesammenføringssager kan gennemføre Biao-dommen. Instituttet anfører dog samtidig, at dette får den konsekvens, at en gruppe borgere – nemlig dem, der i dag er undtaget fra tilknytningskravet efter 26-årsreglen – får svækket deres rettigheder.

Institut for Menneskerettigheder anfører i relation til *retten til respekt for familielivet*, at regeringens ønske om at fastholde tilknytningskravet med virkning for alle danske statsborgere begrundes med integrationshensyn, hvor målgruppen må anses for at være danske statsborgere med anden etnisk baggrund end dansk, samt at både spørgsmål om integrationsbehovet og konsekvenserne af kravet må indgå i en menneskeretlig vurdering af, om det af integrationshensyn kan kræves, at alle danske statsborgere og deres udenlandske ægtefælle skal have større tilknytning til Danmark end til et andet land for at kunne opnå ret til at bo sammen i Danmark.

Instituttet har endvidere anført bl.a., at flertallet af dommerne i Biao-dommen gav udtryk for et vist kritisk syn på tilknytningskravet og dets begrundelse, men at sagen ikke angik spørgsmålet om, hvorvidt det ville være i strid med EMRK at råde bod på forskelsbehandlingen ved at ophæve 26-årsreglen (i stedet for at ophæve tilknytningskravet), hvorfor flertallet af dommerne ikke forholdt sig til spørgsmålet.

Instituttet konkluderer, at der efter instituttets vurdering – uanset flertallet af dommernes kritik – ikke er tilstrækkeligt grundlag for at antage, at det vil være i strid med EMRK artikel 8 om retten til respekt for familielivet, såfremt Folketinget gennemfører ligebehandling af danske statsborgere ved at ophæve 26-årsreglen.

**Retspolitisk Forening** bemærker, at lovforslaget er en konsekvens af Biao-dommen og har på den baggrund ikke yderligere bemærkninger til lovforslaget. Retspolitisk Forening opfordrer dog til, at Folketinget overvejer, hvordan tilknytningskravet i almindelighed kan lempes.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig bemærkningerne, herunder omkring alternative muligheder for at følge op på Biao-dommen.*

*Ministeriet bemærker, at Menneskerettighedsdomstolens kammer ved dom af 25. marts 2014 traf afgørelse i Biao-sagen i første instans. Kammeret fandt bl.a., at det danske tilknytningskrav i udlændingelovens § 9, stk. 7, ikke var i strid med EMRK artikel 8. Kammerets afgørelse blev efterfølgende indbragt for Menneskerettighedsdomstolens storkammer, som afsagde dom i sagen den 24. maj 2016. Storkammerets afgørelse forholder sig alene til 28-årsreglen (nu 26-årsreglen), der er en undtagelse fra tilknytningskravet. Storkammeret forholder sig imidlertid ikke til tilknytningskravet i udlændingelovens § 9, stk. 7.*

*Der er flere mulige måder at følge op på dommen. Regeringen finder imidlertid, at det af hensyn til integrationen er nødvendigt at fastholde tilknytningskravet i udlændingelovens § 9, stk. 7.*

*Med lovforslaget foreslås det at følge op på Biao-dommen ved at ophæve den del af udlændingelovens § 9, stk. 7, der vedrører 26-årsreglen, dvs. undtagelsen til tilknytningskravet. Forslaget ændrer ikke ved vurderingen af, hvornår tilknytningskravet i udlændingelovens § 9, stk. 7, kan anses for opfyldt.*

*Det er tidligere blevet vurderet, at tilknytningskravet er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK artikel 8. Der henvises herved til bl.a. pkt. 7.6 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 152 af 28. februar 2002 (Folketingstidende 2001-02, tillæg A, side 3983-3985). Derudover har Menneskerettighedsdomstolens kammer – som nævnt ovenfor – ved dom af 25. marts 2014 fundet, at det danske tilknytningskrav i udlændingelovens § 9, stk. 7, ikke var i strid med EMRK artikel 8.*

*Det forhold, at 26-årsreglen ophæves, giver ikke anledning til en ændret vurdering af tilknytningskravets forhold til Danmarks internationale forpligtelser. Det bemærkes i den forbindelse, at tilknytningskravet og 28-årsreglen (senere 26-årsreglen) blev indført ved separate lovændringer.*

*Der henvises også til pkt. 3.2 og pkt. 3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.*

## **2. Lovforslagets ikrafttrædelsestidspunkt**

**Danes Worldwide** anfører, at lovgivning med tilbagevirkende kraft efter omstændighederne er ulovlig, at borgerne har et retskrav på familiesammenføring efter de hidtil gældende regler, som ikke kan fjernes ved en administrativ instruks, og at Udlændingestyrelsen bør behandle de verserende sager færdigt på det foreliggende lovgrundlag.

**Institut for Menneskerettigheder** anfører, at ministeriet allerede inden sommerferien har indrettet administrationen af den gældende udlændingelov efter Den Europæiske Menneskerettigheds dom i sagen Biao mod Danmark således, at det allerede nu antages, at 26-årsreglen ikke gælder. Instituttet bemærker i den forbindelse bl.a., at instituttet den 6. juli 2016 har skrevet til ministeriet, at det vil være i klar modstrid med ordlyden og forarbejderne til Udlændingelovens § 9, stk. 7, at bringe tilknytningskravet i anvendelse i situationer, hvor det ikke gælder. Instituttet anfører, at dette vil være klart ulovligt, og at de personer, der er omfattet af 26-årsreglen, og som ikke opfylder tilknytningskravet, i givet fald vil modtage klart ulovlige afslag på familiesammenføring. Instituttet bemærker endelig, at Folketingets Ombudsmand har bedt om at modtage kopi af både Udlændingenævnets og Udlændingestyrelsens afgørelser i påklagede sager, for på det grundlag at kunne tage stilling til, om der er grundlag for en undersøgelse efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, af myndighedernes behandling af de konkrete sager om ægtefællesammenføring.

*Efter lovforslagets § 2 træder loven i kraft dagen efter bekendtgørelse i Lovtidende.*

*Det fremgår af bemærkningerne til § 2, at dette betyder, at loven finder anvendelse fra og med dette tidspunkt, uanset om der er indgivet ansøgning om familiesammenføring inden dette tidspunkt.*

*Efter høringen over lovforslaget er det endvidere blevet præciseret i bemærkningerne til § 2, at det dog samtidig forudsættes, at Udlændingenævnets afgørelser i sager, som er truffet af Udlændingestyrelsen før lovens ikrafttræden, og som indbringes for nævnet, vil blive behandlet efter de hidtil gældende regler.*

*Loven foregriber således ikke den situation, hvor nævnet måtte anlægge en anden fortolkning af Biao-dommens betydning for udlændingelovens § 9, stk. 7, end den, der er lagt til grund i Udlændinge- og Integrationsministeriets brev af 27. juni 2016 til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg (UUI Alm. del – bilag 215).*

*I relation til bemærkningerne om udlændingemyndighedernes aktuelle praksis (udlændingemyndighedernes fortolkning af § 9, stk. 7, i lyset af Biao-dommen), henvises til pkt. 3.1.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger og til udlændinge- og integrationsministerens brev af 27. juni 2016 (UUI Alm. del – bilag 215) til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg om Udlændinge- og Integrationsministeriets og Justitsministeriets retlige overvejelser ift. behandlingen af konkrete sager efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Biao mod Danmark.*

### **3. Andet**

**Danes Worldwide** opfordrer til, at der – hvis tilknytningskravet opretholdes – bliver udstedt nye retningslinjer for, hvornår tilknytningskravet kan anses for opfyldt, og at de relevante interessenter i den forbindelse bliver inddraget.

*Der henvises til pkt. 3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvoraf det bl.a. fremgår, at det foreslås at ophæve den del af udlændingelovens § 9, stk. 7, der vedrører 26-årsreglen, dvs. undtagelsen til tilknytningskravet. Det fremgår endvidere, at ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, som hidtil kan bevirke, at tilknytningskravet ikke stilles, samt at forslaget ikke ændrer ved vurderingen af, hvornår tilknytningskravet i udlændingelovens § 9, stk. 7, kan anses for opfyldt. Lovforslaget indebærer således ikke ændringer af selve tilknytningskravet.*

### **III. Lovforslaget**

Det fremsatte lovforslag samt bemærkningerne hertil svarer med en række lovtekniske ændringer og mindre øvrige ændringer til det lovudkast, der blev sendt i høring. Der er således alene foretaget mindre indholdsmæssige ændringer, strukturelle ændringer samt en række mindre redaktionelle ændringer.