



NOTAT

Dato: 14. januar 2005
Kontor: Lovkontoret

Notat om Institut for Menneskerettigheders Udredning nr. 1, 2004, Ægtefællesammenføring i Danmark

1. Indledning

1.1. Baggrund

Hovedformålet med udredningen fra Institut for Menneskerettigheder er at afdække potentielle menneskerettighedskrænkelser, som de danske regler om ægtefællesammenføring efter instituttets opfattelse måtte give anledning til. Det betyder ifølge udredningen, at analyserne i udredningen er tilrettelagt således, at de fokuserer på situationer, hvor lovens krav i praksis fører til, at beskyttelsen af det enkelte menneskes rettigheder ikke er effektivt sikret.

På baggrund af en analyse af, hvorledes udlændingelovens betingelser for ægtefællesammenføring forholder sig til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og Den europæiske Konvention om Statsborgerret (EKS) anføres det i udredningen, at udlændingeloven og administrationen heraf på visse punkter krænker retten til familieliv eller udgør diskrimination.

Integrationsministeriet tillægger det afgørende betydning, at Danmark overholder sine internationale forpligtelser. Integrationsministeriet finder, at Institut for Menneskerettigheder spiller en vigtig rolle med henblik på at sikre overholdelsen af menneskerettighederne i Danmark. Udtalelser fra instituttet indgår med betydelig vægt i overvejelserne om ny lovgivning og i den almindelige debat.

Integrationsministeriet tager på denne baggrund udredningen fra Institut for Menneskerettigheder meget alvorligt.

Udredningen indeholder en række synspunkter, som ikke er kommet til udtryk i forbindelse med instituttets tidligere høringssvar over lovforslag om ændringer i udlændingeloven. Kritikken er derfor på væsentlige punkter ny, og Integrationsministeriet har i dette notat gennemgået og kommenteret de punkter, hvor der efter instituttets opfattelse er tale om krænkelser af Danmarks internationale forpligtelser.

Notatet er drøftet med Justitsministeriet, som er enig i notatets konklusioner.

1.2. Sammenfatning af notatets væsentligste konklusioner

1.2.1. EMRK Artikel 8 indebærer ikke en generel og ubetinget ret til familiesammenføring, men efter praksis fra Den europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) kan familiesammenføring i særlige tilfælde ikke nægtes.

Ved vurderingen af, om en konventionsstat efter EMRK artikel 8 er forpligtet til at tillade ægtefællesammenføring, skal Integrationsministeriet understrege, at det fremgår af den sparsomme praksis fra EMD på ægtefællesammenføringsområdet, at der skal foretages en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder i hver enkelt sag.

Der kan i øvrigt henvises til det anførte i afsnit 2.1.

1.2.2. Instituttet anfører flere steder i udredningen, at udlændingelovens betingelser for ægtefællesammenføring udgør uproportionale begrænsninger i retten til familieliv. Det gælder bl.a. med hensyn til 24-års-reglen sammenholdt med tilknytningskravet samt administrativt af kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse, og instituttet har i den forbindelse anført, at disse krænkelser navnlig, men ikke udelukkende vil opstå, hvor den herboende er født i Danmark, og hvor ansøgerens hjemland er geografisk og kulturelt langt fra Danmark.

Integrationsministeriet er ikke enig med instituttet i, at Danmark i det af instituttet anførte omfang er forpligtet til at lægge vægt på, om ansøgeren kommer fra et land, der er geografisk, kulturelt og økonomisk langt fra Danmark. Der er tale om et mere grundlæggende spørgsmål, som ikke kun har betydning for den nuværende 24-års-regel, tilknytningskravet og kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse, men for samtlige betingelser for ægtefællesammenføring.

Det fremgår efter ministeriets opfattelse af praksis fra EMD, at der skal lægges vægt på, om der er "uoverstigelige og åbenbare hindringer for at udøve familielivet et andet sted", og dette kriterium har efter ministeriets opfattelse et betydeligt snævrere anvendelsesområde end det af instituttet anvendte "geografisk, kulturelt og økonomisk langt fra Danmark".

Der kan i øvrigt henvises til det anførte i afsnit 4.2.

1.2.3. Institut for Menneskerettigheder har anført, at udlændingelovens 24-års-regel sammenholdt med tilknytningskravet fører til krænkelser af retten til familieliv, jf. EMRK artikel 8. Instituttet har i den forbindelse bl.a. anført, at reglen rammer en stor gruppe af personer, som ikke er i risiko for tvangsægteskaber og ikke har problemer med integrationen.

Integrationsministeriet har lagt til grund, at instituttet er af den opfattelse, at begrænsningerne i adgangen til ægtefællesammenføring som følge af 24-års-reglen er uproportionale i forhold til formålet med bestemmelsen, som er at begrænse risikoen for tvangsægteskaber, skabe et bedre grundlag for integration af udlændinge i Danmark samt begrænse indvandringen i Danmark. Integrationsministeriet er ikke enig heri.

Af tal fra Danmarks Statistik fremgår, at 70 % af de herboende personer i alderen 18 til 24 år, der i 2001 blev gift med en person bosat i udlandet, ikke var danske statsborgere fra fødslen. Endvidere blev 67 % af de udlændinge under 24 år i Danmark fra ikke-vestlige lande, der blev gift i 2001, gift med en person fra udlandet.

Der kan i øvrigt henvises til det anførte i afsnit 4.3.1.

1.2.4. Institut for Menneskerettigheder har anført, at administrationen af kravet om økonomisk sikkerhed i forbindelse med ægtefællesammenføring fører til krænkelse af retten til familieliv, jf. EMRK artikel 8. Det er bl.a. anført, at reglen må antages at ramme en betydelig gruppe personer i lavt lønnede stillinger, som på trods af stærk arbejdsmarkedstilknytning ikke kan opfylde kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse.

Integrationsministeriet har lagt til grund, at instituttet er af den opfattelse, at begrænsningen i adgangen til ægtefællesammenføring som følge af kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse ikke er proportionalt med formålet hermed. Integrationsministeriet er ikke enig heri.

Kravet er begrundet i hensynet til at fremme selvforsørgelse, og det er forudsat, at en herboende, der har en fast tilknytning til arbejdsmarkedet, bedre kan medvirke til at sikre ægtefælless integration i det danske samfund. Der er i den forbindelse Integrationsministeriets opfattelse, at sikkerhedsstillelsen kan motivere ægtefæller til at søge at sikre deres tilknytning til arbejdsmarkedet.

Der kan i øvrigt henvises til det anførte i afsnit 4.3.2.

1.2.5. Institut for Menneskerettigheder har anført, at udlændingelovens regel om, at den herboende ikke må have modtaget hjælp efter lov om aktiv socialhjælp og integrationsloven, udgør usaglig og uproportional forskelsbehandling af personer i strid med EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 8 om retten til familieliv.

Integrationsministeriet finder, at kravet står i rimeligt forhold til hensynet til at sikre ansøgeren et ordentligt grundlag for en god integration her i landet. Kravet har en særlig betydning med hensyn til at belyse den herboendes tilknytning til det danske arbejdsmarked. En mindre stabil tilknytning til det danske arbejdsmarked vil i mange tilfælde kunne være et tegn på en mindre stabil evne til selvforsørgelse og en ringere mulighed for en vellykket integration af den ansøgende ægtefælle.

Der kan i øvrigt henvises til afsnit 4.3.3.

1.2.6. Institut for Menneskerettigheder har anført, at tilknytningskravet sammenholdt med 28-års-reglen medfører diskrimination på grund af etnicitet og race i to situationer. Den første situation omhandler forskelsbehandling mellem danske statsborgere med dansk etnisk baggrund og danske statsborgere med en anden etnisk baggrund. Den anden situation angår forskelsbehandling mellem personer født med dansk statsborgerskab og personer født i Danmark uden dansk statsborgerskab.

Integrationsministeriet finder, at den forskelsbehandling, 28-års-reglen kan indebære mellem danske statsborgere, er sagligt begrundet. Personer, som har erhvervet indfødsret på et senere tidspunkt i livet, og som på grund af længerevarende udlandsophold ikke som 28-årige kan sidestilles med danske statsborgere, vil normalt ikke have samme tilknytning til Danmark som personer i samme alder, der er født danske statsborgere.

Ministeriet finder endvidere, at den forskelsbehandling, 28-års-reglen kan indebære mellem personer født i Danmark med dansk statsborgerskab og personer født i Danmark uden dansk statsborgerskab, er sagligt begrundet. Personer, der ikke har erhvervet indfødsret, og som på grund af længerevarende udlandsophold ikke som 28-årige kan sidestilles med danske statsborgere, vil normalt ikke have samme tilknytning til Danmark som personer i samme alder, der er født danske statsborgere.

Der kan i øvrigt henvises til afsnit 4.3.4 og 4.3.5.

1.2.7. Institut for Menneskerettigheder har anført, at den forskelsbehandling af danske statsborgere, som følger af udlændingelovens 28-års-regel, er uforenelig med ikke-diskriminationsprincippet i EKS artikel 5, stk. 2, idet reglen medfører, at danske statsborgere som 28-årige – i relation til ophævelse af udlændingelovens tilknytningskrav i forbindelse med ægtefællesammenføring – vil blive forskelsbehandlet på grundlag af, hvornår de har erhvervet deres statsborgerskab.

Integrationsministeriet deler ikke instituttets opfattelse af rækkevidden af EKS artikel 5, stk. 2, og er derfor ikke enig med instituttet i, at EKS artikel 5, stk. 2, har betydning i forhold til udlændingelovens 28-års-regel.

Der kan i øvrigt henvises til afsnit 4.3.6.

1.2.8. Institut for Menneskerettigheder har anført, at den administrative praksis, hvorefter der ikke tages hensyn til forholdet til andre børn end særbørn, som den herboende udøver normalsamvær med, krænker retten til familieliv. Således påbyder EMRK artikel 8 og FN's børnekonvention artikel 3, at der skal tages hensyn til både den herboendes og ansøgerens herboende fællesbørn samt den herboendes særbørn og stedbørn ved afvejningen af, om der skal undtages fra de almindelige betingelser for ægtefællesammenføring.

Integrationsministeriet skal bemærke, at administrationen af, hvorvidt der tages hensyn til andre børn end den herboendes børn fra et tidligere forhold, ikke har den absolutte karakter, som instituttet har lagt til grund. Grundlaget for instituttets konklusion er derfor ikke korrekt.

Der kan i øvrigt henvises til afsnit 4.3.7.

1.2.9. Institut for Menneskerettigheder har anført, at en flygtning, som har indgået ægteskab med en person fra sit oprindelige hjemland, har ret til at nyde familieliv i Danmark med sin udenlandske ægtefælle, når den herboende fortsat er i risiko for forfølgelse i hjemlandet. Den administrative praksis, hvorefter der stilles krav om, at parret ved ægteskabets indgåel-

se skal have haft en berettiget forventning om at kunne bosætte sig sammen i Danmark eller om samliv på fælles bopæl i Danmark, fører til krænkelse af retten til familieliv.

Integrationsministeriet er enig med instituttet i, at kriteriet berettiget forventning ikke kan tillægges afgørende vægt i sager om flygtnings ret til ægtefællesammenføring. Der er redegjort for spørgsmålet i regeringens notat af 22. september 2004 om Europarådets menneskerettighedskommissær Alvaro Gil-Robles' rapport af 8. juli 2004.

Der kan i øvrigt henvises til afsnit 4.3.8.

1.2.10. Institut for Menneskerettigheder har anført, at den administrative praksis med hensyn til boligkravet, hvorefter fremlejetagere ikke kan anses for at råde over en "egen bolig", udgør usaglig og uproportional forskelsbehandling mellem lejere og fremlejetagere i strid med EMRK artikel 14 sammenholdt med EMRK artikel 8.

Integrationsministeriet finder, at kravet om egen bolig er sagligt og proportionalt. Boligkravet skal sikre et bedre udgangspunkt for en vellykket integration. Det er af væsentlig betydning, at der ikke åbnes op for lette veje til at omgå boligkravet – f.eks. ved fremleje af en del af den herboendes forældres bolig. I en situation, hvor disse grunde ikke med fuld vægt gør sig gældende – f.eks. ved en længerevarende fremlejeaftale af en selvstændig bolig – vil en fremlejeaftale efter omstændighederne kunne opfylde boligkravet.

Der kan i øvrigt henvises til afsnit 4.3.9.

2. Det retlige grundlag for at vurdere udlændingelovens regler om ægtefællesammenføring i forhold til Danmarks internationale forpligtelser

2.1. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) trådte i kraft den 3. september 1953. Konventionen blev til på baggrund af erfaringerne fra Den Anden Verdenskrig og Folkeforbundets arbejde med mindretalsspørgsmål i Europa i mellemkrigstiden. Konventionen er således blevet til i et Europa, der for så vidt angår befolkningssammensætningen så væsentligt anderledes ud end i dag.

Konventionen indeholder ingen regler, der direkte tager sigte på at regulere betingelserne for ægtefællesammenføring med udlændinge, eller bestemmelser om opholdstilladelse til udlændinge i øvrigt. Men det er i domspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) og de danske domstole antaget, at nogle af konventionens bestemmelser alligevel har betydning for medlemsstaternes udlændingelovgivning.

Særligt konventionens artikel 8 og 14 er relevante i forbindelse med udlændingelovgivningens regler om ægtefællesammenføring.

Artikel 8 lyder således:

"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 velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder."

Som det fremgår af bestemmelsen, er der tale om en ganske overordnet beskrivelse af de beskyttede rettigheder og omfanget af beskyttelsen. Bestemmelsen angiver ikke noget om betingelser for ægtefællesammenføring.

Det nærmere omfang af den beskyttelse, som artikel 8 indebærer i relation til dansk udlændingelovgivning, er således ikke fastlagt præcist, og når bestemmelsens anvendelsesområde søges nærmere afklaret, må der lægges betydelig vægt på de fortolkningsbidrag, der kan findes i domspraksis fra EMD og de danske domstole.

Der findes ingen domme fra EMD, der har statueret krænkelse af artikel 8 i forbindelse med en stats afslag på ægtefællesammenføring.

I øvrigt findes kun meget begrænset praksis fra EMD om staternes mulighed for at regulere indvandringen gennem regler om ægtefællesammenføring. EMD har afsagt én dom og – så vidt ses – alene fire afvisningsafgørelser ("decisions") om ægtefællesammenføring.

Dommen hedder Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod UK af 28. maj 1985, hvor EMD afviste, at UK havde krænket respekten for familielivet ved ikke at tillade ægtefællesammenføring.

EMD tillagde det bl.a. vægt, at artikel 8 ikke indebærer en ret for ægtefæller til at vælge, i hvilket land familielivet skal optages, og at klagerne ikke havde påvist, at der var noget til hinder for at etablere familieliv i klagernes eller deres ægtefællers hjemlande (fra dommens præmis 68: "The duty imposed by Article 8 (art. 8) cannot be considered as extending to a general obligation on the part of a Contracting State to respect the choice by married couples of the country of their matrimonial residence and to accept the non-national spouses for settlement in that country. In the present case, the applicants have not shown that there were obstacles to establishing family life in their own or their husbands' home countries or that there were special reasons why that could not be expected of them.").

EMD bemærkede endvidere, at det skal tillægges vægt, om der foreligger et nyligt etableret familieliv, som ønskes udøvet i en konventionsstat, eller om der er tale om et allerede etableret familieliv i et land, hvorefter én af ægtefællerne tager til konventionsstaten og dér ansøger om ægtefællesammenføring (fra dommens præmis 68: "The Court observes that the present proceedings do not relate to immigrants who already had a family which they left behind in another country until they had achieved settled status in the United Kingdom. It was only after becoming settled in the United Kingdom, as single persons, that the applicants contracted marriage.").

EMD anførte, at ved vurderingen af, om en konventionsstat efter EMRK artikel 8 er forpligtet til at tillade ægtefællesammenføring, skal der foretages en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder i hver enkelt sag (fra dommens præmis 67: "In particular, in the area now under consideration, the extent of a State's obligation to admit to its territory relatives of settled immigrants will vary according to the particular circumstances of the persons involved.").

De fire afvisningsafgørelser fra EMD er Amara mod Holland af 5. oktober 2004, Afonso m.fl. mod Holland af 8. juli 2003, Solomon mod Holland af 5. september 2000 og Pejcinovski mod Østrig af 23. marts 1999.

I sagen Amara mod Holland opstillede EMD retningslinier for, hvilke elementer der indgår ved vurderingen af, om der efter artikel 8 er en pligt for en konventionsstat til at tillade ægtefællesammenføring. Der skal således lægges vægt på omstændighederne vedrørende etablering af familielivet, i hvilken udstrækning familielivet er eller vil blive brudt, graden af tilknytning til konventionsstaten, om der er uoverstigelige og åbenbare hindringer for at udøve familielivet et andet sted, og om hensynet til at begrænse indvandring eller sikre den offentlige orden taler imod at tillade ægtefællesammenføring (fra afgørelsens side 8-9: "Whether the exclusion of a family member from a Contracting State is incompatible with the requirements of Article 8 will depend on a number of factors: the circumstances in which family life developed, the extent to which family life is or will be effectively ruptured, the extent of the ties in the Contracting State, whether there are insurmountable objective obstacles for exercising the family life elsewhere, whether there are factors of immigration control (e.g. a history of breaches of immigration law) or considerations of public order weighing in favour of the exclusion.").

Sagen Pejcinovski mod Østrig vedrørte et afslag på ægtefællesammenføring som følge af en bestemmelse i den østrigske udlændingelov, hvorefter en udenlandsk ægtefælle til en østrigsk statsborger først kunne opnå opholdstilladelse efter et års ægteskab. I denne sag tillagde EMD det betydning, at parret ikke havde en berettiget forventning om at kunne etablere en fælles bopæl i Østrig i løbet af det første år. Endvidere var der ikke nogen hindringer for at etablere familielivet i Slovakiet (hustruens hjemland), og endelig bemærkede domstolen, at den korte afstand mellem Wien og Slovakiet ikke udelukkede den mandlige klagers fortsatte arbejde i Wien.

Det fremgår endvidere, at staten er tillagt en vis skønsmargin ved afgørelse af, om ægtefællesammenføring skal tillades (f.eks. Amara mod Holland side 8: "(...) 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.").

Derudover har EMD i en række sager uden for ægtefællesammenføringsområdet, nemlig sager om udvisning, anført en række kriterier, der skal indgå ved vurderingen af, om en ægtefælle kan udvises til hjemlandet i en situation, hvor den anden ægtefælle vil have vanskeligt ved at følge med til hjemlandet.

I sagen Amrollahi mod Danmark af 11. juli 2002 afviste EMD, at en herboende iransk statsborger kunne udvises til Iran som følge af 3 års fængsel for narkokriminalitet. EMD lagde til grund, at udvisning ville indebære, at den udvistes familie (parret, parrets fællesbørn og den udviste ægtefælles særbarn) ville blive skilt ad, da det i praksis ikke ville være muligt for familien at leve sammen i udlandet (Iran). EMD udtalte i den forbindelse, at der ved afgørelsen af, om udvisning skal finde sted, skal lægges vægt på karakteren og alvoren af den begåede forbrydelse, hvor længe den udviste har opholdt sig i det land, vedkommende skal udvises fra, den medgåede tid siden forbrydelsen blev begået og den udvistes adfærd i denne periode, de involverede personers statsborgerskab, den udvistes familiemæssige forhold, herunder varigheden af ægteskabet og andre forhold, der udtrykker parrets reelle familieliv, om ægtefællen kendte til forbrydelsen ved indgåelse af ægteskabet, om der er børn i ægteskabet og i givet fald deres alder, og ikke mindst karakteren af de vanskeligheder ægtefællen vil opleve i den udvistes hjemland, dog således at det forhold, at der vil være visse vanskeligheder, ikke i sig selv kan udelukke en udvisning (fra dommens præmis 35: "In assessing the relevant criteria in such a case, the Court will consider the nature and seriousness of the offence committed by the applicant; the length of the applicant's stay in the country from which he is going to be expelled; the time elapsed since the offence was committed and the applicant's conduct during that period; the nationalities of the various persons concerned; the applicant's family situation, such as the length of the marriage; and other factors expressing the effectiveness of a couple's family life; whether the spouse knew about the offence at the time when he or she entered into a family relationship; and whether there are children in the marriage, and if so, their age. Not least, the Court will also consider the seriousness of the difficulties which the spouse is likely to encounter in the country of origin, though the mere fact that a person might face certain difficulties in accompanying her or his spouse cannot in itself exclude an expulsion.").

Der findes ikke andre domme fra EMD, der nærmere belyser rækkevidden af artikel 8 i forhold til de forskellige betingelser for ægtefællesammenføring, som findes i udlændingeloven.

Heller ikke dansk retspraksis ses at indeholde sikre fortolkningsbidrag med hensyn til nærmere at fastlægge, hvor restriktivt betingelserne for ægtefællesammenføring kan udformes uden at komme i strid med EMRK artikel 8. Der ses således ikke at foreligge danske domme vedrørende ægtefællesammenføring, hvor de danske domstole er kommet frem til, at en administrativ afgørelse har været i strid med artikel 8.

Østre Landsret har i tre domme fra december 2003 afgjort, at afslag på ægtefællesammenføring med herboende indvandrere under henvisning til, at tilknytningskravet ikke var opfyldt, hverken var i strid med EMRK artikel 8 eller artikel 14 i sammenhæng med artikel 8. Afgørelserne vedrører tilknytningskravet, som det var gældende før den ved lov nr. 365 af 6. juni 2002 gennemførte ændring. De tre domme er anket til Højesteret.

Det retlige grundlag for en fastlæggelse af, i hvilke situationer artikel 8 indebærer en forpligtelse for Danmark til at give en opholdstilladelse med henblik på udøvelse af familieliv her i landet, er således meget begrænset.

Helt kort kan forholdet mellem artikel 8 og adgangen til familiesammenføring sammenfattes således:

- Artikel 8 indebærer ikke en generel og ubetinget ret til familiesammenføring.
- Efter EMD's praksis indebærer bestemmelsen, at der i særlige tilfælde ikke kan nægtes familiesammenføring. Der skal i den forbindelse lægges vægt på omstændigheder vedrørende etablering af familielivet (foreligger der et nyligt etableret familieliv, eller er der tale om et allerede etableret familieliv i et land, hvorefter én af ægtefællerne tager til konventionsstaten og dér ansøger om ægtefællesammenføring), i hvilken udstrækning familielivet er eller vil blive brudt, graden af tilknytning til konventionsstaten, om der er uoverstigelige og åbenbare hindringer for at udøve familielivet et andet sted, om hensynet til at begrænse indvandring eller sikre den offentlige orden taler imod at tillade ægtefællesammenføring, og om kendskab til regler indebærer, at der ikke er en berettiget forventning om ægtefællesammenføring.

Som nævnt ovenfor kan også artikel 14 være af særlig relevans i forbindelse med udlændingelovgivningens regler om ægtefællesammenføring.

Artikel 14 lyder således:

"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."

Artikel 14 forbyder enhver form for diskrimination inden for konventionens område og udgør således et supplement til de materielle rettigheder i konventionen. Selve bestemmelsen indeholder dog ingen nærmere definition af diskriminationsbegrebet.

Diskrimination antages normalt at foreligge, når et individ eller en gruppe af individer uden saglig og rimelig begrundelse stilles ringere end andre, der er i en sammenlignelig situation. Forskellig behandling af sammenlignelige situationer kan være berettiget, såfremt den forskellige behandling har et legitimt formål og står i rimeligt forhold til dette formål. Forskelsbehandling er således ikke nødvendigvis problematisk i forhold til artikel 14.

Et alderskrav kan eksempelvis – uanset at det rummer et element af vilkårlighed – ikke anses for diskriminerende, hvis kravet har et legitimt formål og står i rimeligt forhold til dette formål.

En positiv særbehandling af visse persongrupper anses endvidere oftest ikke som diskrimination af den resterende gruppe, der ikke positivt særbehandles, hvis den positive særbehandling tjener til fremme af faktisk lighed. EMD fastslog således i dommen Den Belgiske Sprogstrid 23/7 1968, at artikel 14 ikke forbyder enhver form for forskelsbehandling og udtalte i den forbindelse, at retlige forskelle kan have til formål at udligne faktiske forskelle ("certain legal inequalities tend only to correct factual inequalities").

Til trods for, at der findes en ganske omfattende praksis fra EMD vedrørende artikel 14, er der kun statueret krænkelse af bestemmelsen i et mindre antal tilfælde. Dette skyldes til dels, at artikel 14 kun kan påberåbes i sammenhæng med en af de øvrige bestemmelser i EMRK, og at der efter EMD's praksis ofte ikke foretages en selvstændig undersøgelse af forholdet til artikel 14, hvis der er fundet krænkelse af hovedbestemmelsen.

I denne sammenhæng skal det fremhæves, at EMD i sagen Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod UK anførte, at der i en sag om ægtefællesammenføring kan ske forskelsbehandling på baggrund af fødested (fra dommens præmis 88: "It is true that a person who (...) has been settled in a country for several years may also have formed close ties with it, even if he or she was not born there. Nevertheless, there are in general persuasive social reasons for giving special treatment to those whose link with a country stems from birth within it.").

Bortset fra denne dom, hvor EMD statuerede krænkelse af artikel 18 sammenholdt med artikel 8 som følge af, at det efter den daværende britiske udlændingelov kun var muligt for udenlandske mænd (men ikke kvinder) bosiddende i UK at få ægtefællesammenføring, ses EMD ikke at have afsagt domme i artikel 14-sager om ægtefællesammenføring.

Der er således i forbindelse med artikel 14 tale om et ganske spinkelt grundlag, når det nærmere skal søges klarlagt, i hvilke situationer bestemmelsen indebærer en forpligtelse for Danmark til at tillade ægtefællesammenføring.

Helt kort kan bestemmelsens hovedbetydning for udlændingeområdet opsummeres i følgende hovedpunkter:

- Det forhold, at en stat behandler sine egne statsborgere anderledes end personer af fremmed statsborgerskab, er ikke nødvendigvis i strid med artikel 14.
- Det forhold, at tredjelandstatsborgere behandles anderledes end EU-statsborgere, er heller ikke i sig selv i strid med artikel 14, hvis dette er objektivt og sagligt begrundet i de retligt bindende aftaler inden for EU. Heller ikke en bedre behandling af statsborgere fra lande, som en stat har en særlig tilknytning til, vil i sig selv være i strid med artikel 14.

2.2. Den europæiske Konvention om Statsborgerret

Artikel 5 i Den europæiske Konvention om Statsborgerret (EKS) lyder således:

"1. En kontraherende stats regler vedrørende statsborgerret må ikke indeholde forskelle eller omfatte praksis, der indebærer, at der finder forskelsbehandling sted på grund af køn, religion, race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse.

2. Enhver kontraherende stat skal følge princippet om ikke at forskelsbehandle sine statsborgere, uanset om de har erhvervet indfødsret ved fødslen eller efterfølgende."

Af den forklarende rapport til konventionen fremgår, at bestemmelsens stk. 1 angår mulighederne for at fastsætte betingelser for erhvervelse af statsborgerskab. Det fremgår, at sta-

ter kan fastsætte lempeligere betingelser for erhvervelse af statsborgerskab for statsborgere i visse andre stater, og det er derfor nødvendigt at skelne mellem betingelser, der ikke er udtryk for diskrimination, og betingelser, der er udtryk for diskrimination.

Af den forklarende rapport til bestemmelsen i artikel 5, stk. 2, fremgår, at bestemmelsen er et udtryk for en hensigtserklæring og ikke en obligatorisk regel, som skal følges i alle sager.

Endvidere fremgår det, at stk. 2 tager sigte på at eliminere en diskriminerende anvendelse af regler i anliggender om statsborgerskab ("rules in matters of nationality") mellem fødte statsborgere og andre statsborgere, herunder naturaliserede personer. Det anføres videre, at konventionens artikel 7 om frakendelse af statsborgerskab erhvervet ved svig udgør en undtagelse fra princippet.

2.3. Andre internationale forpligtelser

Danmarks internationale forpligtelser rækker videre, end hvad der følger af Menneskerettighedskonventionen og Statsborgerretskonventionen.

Danmark har således tiltrådt en række internationale konventioner, og disse forskellige konventioner varetager flere og somme tider indbyrdes modsatrettede hensyn. I denne sammenhæng kan særligt hensynet til kvinders rettigheder samt det forhold, at ægteskaber kun må kunne indgås med ægtefællernes frie og uforbeholdne samtykke (som reguleret bl.a. i FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder og FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder) være af interesse.

En fortolkning af EMRK må søge at afveje forskellige konventionsregulerede hensyn, og det må antages, at EMD vil søge at finde et fortolkningsresultat, som tager hensyn til andre internationale konventioner og folkeretlige aftaler.

Det fremgår af artikel 16, stk. 1, i FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder, at de deltagende stater skal tage alle passende forholdsregler til at afskaffe diskrimination mod kvinder i alle ægteskabs- og familieforhold og – på grundlag af ligestilling mellem mænd og kvinder – sikre kvinder samme ret til frit at vælge ægtefælle.

Endvidere fremgår det af flere konventioner, at de kontraherende stater skal sikre, at ægteskaber kun indgås med ægtefællernes frie og uforbeholdne samtykke. Der kan henvises til artikel 16, stk. 1, i FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder, artikel 16, stk. 2, i Verdenserklæringen om menneskerettigheder, artikel 23, stk. 3, i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og artikel 10, stk. 1, i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Medlemsstaterne har således en pligt til ikke alene at undlade at fastsætte regler, der indebærer diskrimination mod kvinder i ægteskabs- og familieforhold, men også en forpligtelse til mere aktivt at træffe foranstaltninger, der sikrer kvinder ret til frit at vælge ægtefælle.

3. Dansk lovgivning i relation til at sikre overensstemmelse mellem udlændingelovens betingelser for ægtefællesammenføring og Danmarks internationale forpligtelser

Udlændingelovens betingelser for ægtefællesammenføring er ikke absolutte. Der kan ses bort fra en eller flere af lovens betingelser, hvis særlige grunde taler for det.

Det fremgår således af forarbejderne til udlændingeloven, at lovens almindelige betingelser for ægtefællesammenføring ikke skal stilles i sager, hvor Danmark i henhold til internationale forpligtelser skal tillade ægtefællesammenføring.

I forbindelse med udarbejdelsen af lovforslag om ændringer af udlændingelovgivningen på områder, hvor EMRK kan være relevant, har regeringen ud fra det eksisterende retsgrundlag søgt så udførligt som muligt at redegøre for betydningen af relevante konventionsbestemmelser samt domspraksis fra navnlig EMD og de danske domstole.

Træffer EMD eller de danske domstole afgørelser, der udbygger eller præciserer forståelsen af EMRK på et område, der har betydning for meddelelse af opholdstilladelse, vil den danske administration af reglerne skulle tage hensyn til dette.

Udlændingemyndighederne kan således indrette administrationen i overensstemmelse med udviklingen i forståelsen af EMRK, uden at det er nødvendigt at ændre i udlændingeloven.

4. Kommentarer til udredningen

4.1. Generelt

Institut for Menneskerettigheders konklusioner bygger på en juridisk analyse af, hvorledes udlændingelovens betingelser for ægtefællesammenføring forholder sig til EMRK og EKS. Analyserne er ifølge udredningen primært tilrettelagt således, at de fokuserer på situationer, hvor lovens krav i praksis fører til, at beskyttelsen af det enkelte menneskes rettigheder ikke er effektivt beskyttet. Det er anført, at krænkelserisikoen bl.a. er søgt afdækket på baggrund af fiktive eksempler, der repræsenterer persongrupper i situationer, hvor statens forpligtelse til at beskytte familielivet ikke uden videre kan afvises.

Til brug for instituttets udarbejdelse af udredningen gav Integrationsministeriet i 2003 instituttet aktindsigt i en række konkrete, anonymiserede afgørelser om afslag på ægtefællesammenføring meddelt af henholdsvis ministeriet og Udlændingestyrelsen under henvisning til, at tilknytningskravet ikke var opfyldt. Institutet har endvidere fra ministeriet modtaget praksisnotater vedrørende anvendelsen af 24-års-kravet og tilknytningskravet ved ægtefællesammenføring, diverse statistiske oplysninger samt en anonymiseret udtalelse fra Folketingets Ombudsmand vedrørende et konkret afslag på ægtefællesammenføring under henvisning til, at tilknytningskravet ikke var opfyldt. Integrationsministeriet har herudover i 2003 besvaret en række spørgsmål fra instituttet navnlig vedrørende betydningen af dansk indfødsret i forbindelse med ægtefællesammenføring.

Efter Integrationsministeriets opfattelse har instituttets konklusioner om, at Danmark kræver sine internationale forpligtelser, ikke støtte i afgørelser fra EMD. Efter Integrationsministeriets opfattelse fører almindelige standarder for juridisk metode til, at konklusioner vedrørende rækkevidden af konventionsbestemte forpligtelser med hensyn til spørgsmål, som EMD kun i begrænset omfang har beskæftiget sig med, bør afspejle, at konklusionerne hviler på en sparsom retspraksis. Konklusionerne i instituttets udredning lever efter Integrationsministeriets opfattelse imidlertid ikke op til sådanne standarder.

Integrationsministeriet har nedenfor gennemgået og kommenteret de punkter, hvor der efter instituttets opfattelse er tale om krænkelse af Danmarks internationale forpligtelser. Der kan henvises til afsnit 4.2 og 4.3.

Instituttet har på nogle områder gengivet regler og praksis på en ikke korrekt måde, uden at denne ukorrekte gengivelse dog er grundlag for en konklusion om, at Danmark ikke overholder sin internationale forpligtelser. For ikke at efterlade et urigtigt indtryk af disse regler og praksis er disse områder omtalt i afsnit 4.4.

Instituttet finder, at reglerne om ægtefællesammenføring lever op til de menneskeretlige krav om forudsigelighed med hensyn til konsekvenserne af reglernes anvendelse. Instituttet anbefaler dog af hensyn til sikring af en større gennemsigtighed i administrationen af reglerne og dermed større forudsigelighed for den enkelte, som vil kunne indrette sig efter reglerne, at myndighederne tilstræber en forbedring af forudsigeligheden af reglerne om ægtefællesammenføring, ved at offentliggøre retningslinjer for udøvelsen af de forskellige skøn, som udføres af administrationen af reglerne om ægtefællesammenføring, for eksempel i form af en årlig beretning med eksempler fra praksis. Der henvises til udredningens side 81.

Efter Integrationsministeriets opfattelse vil det mulige udbytte af en årlig beretning med eksempler fra praksis – som i sagens natur må bygge på en række konkret begrundede afgørelser – ikke stå mål med de ressourcer, der skal anvendes på at udarbejde en sådan beretning. Integrationsministeriet er indstillet på at overveje, om der er behov for at øge gennemsigtigheden på anden måde, f.eks. ved at lægge ministeriets retningslinjer for behandlingen af konkrete sager på ministeriets hjemmeside.

4.2. Særligt om proportionalitet og betydningen af, at ansøgeren kommer fra et land, der er geografisk, kulturelt og økonomisk langt fra Danmark

Instituttets vurdering

Instituttet finder, at 24-års-reglen sammenholdt med tilknytningskravet fører til krænkelse af retten til familieliv, jf. EMRK artikel 8. Det samme gælder administrationen af kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse. Det er i den forbindelse anført, at reglerne udgør uproportionale begrænsninger i retten til familieliv. Der kan nærmere herom henvises til afsnit 4.3.1 og 4.3.2 nedenfor.

Instituttet har i tilknytning hertil anført, at disse krænkelser navnlig, men ikke udelukkende, vil opstå, hvor den herboende er født i Danmark, og hvor ansøgers hjemland er geografisk og kulturelt langt fra Danmark.

I forbindelse med et konstrueret eksempel vedrørende et ægteskab mellem danskfødte Anne-Mette Hansen på 21 år og iranskfødte Ali Fathi på 25 år (udredningens side 60-61 om 24-års-reglen og tilknytningskravet) og et konstrueret eksempel på et ægteskab mellem danskfødte Sigurd Olesen på 55 år og Susanna Henriques på 45 år, statsborger i Mozambique, (udredningens side 65-66 om kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse) har instituttet anført, at det centrale spørgsmål i sager om ægtefællesammenføring er, om der er hindringer for, at parret kan i bosætte sig sammen i et andet land end Danmark.

Efter instituttets opfattelse må Anne-Mette Hansen, som ikke taler farsi, er vestligt opdraget og kristen, antages at ville opleve betydelige vanskeligheder ved en bosættelse sammen med sin ægtefælle i Iran, som er Ali Fathis hjemland. I den forbindelse vil det skulle tages i betragtning, at parret ville skulle bosætte sig i Iran i 7 år, før parret ville have mulighed for at bosætte sig sammen i Danmark. Baggrunden herfor er, at tilknytningskravet bevirker, at par, som har boet sammen i en årrække i et andet land end Danmark, som udgangspunkt ikke vil opfylde tilknytningskravet. Først som 28-årig vil Anne-Mette Hansen blive fritaget fra tilknytningskravet. Alternativet, nemlig at parret skal leve adskilt i tre år frem til, at Anne-Mette fylder 24 år, må tillige anses som en betydelig begrænsning i parrets mulighed for at nyde deres familieliv.

Det er på denne baggrund instituttets opfattelse, at der er væsentlige hindringer for Anne-Mette Hansens og Ali Fathis nydelse af deres familieliv enten i Danmark eller i et andet land, og at statens interesse i at begrænse tvangsægteskaber, forbedre integrationen og at begrænse indvandringen ikke er tilstrækkelige til at begrunde disse hindringer.

Efter instituttets opfattelse må Sigurd Olesen antages at ville opleve betydelige vanskeligheder ved en bosættelse sammen med sin hustru i hendes hjemland Mozambique, som geografisk, kulturelt og økonomisk er langt fra Danmark. Sigurd Olesen har aldrig opholdt sig i udlandet.

Det er på denne baggrund instituttets opfattelse, at kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse, som parret ikke har udsigter til at kunne opfylde inden for en overskuelig fremtid, medfører væsentlige hindringer for parrets nydelse af deres familieliv i Danmark eller i et andet land, og at statens interesse i at fremme selvforsørgelse, fremme integration og begrænse indvandringen ikke er tilstrækkelige til at begrunde disse hindringer.

Integrationsministeriets svar

Instituttet anfører flere steder i udredningen, at udlændingelovens betingelser for ægtefællesammenføring udgør uproportionale begrænsninger i retten til familieliv. Det gælder som nævnt bl.a. med hensyn til 24-års-reglen sammenholdt med tilknytningskravet samt administrationen af kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse.

Integrationsministeriet skal generelt bemærke, at et krav om proportionalitet indebærer, at der skal være et rimeligt forhold mellem mål og midler. Vurderingen af, hvornår en regel er udtryk for et rimeligt forhold mellem mål og midler, er i første omfang et anliggende for lovgivningsmagten. Det er således Folketinget og regeringen, der skal bestemme, hvilke lovgivningsmæssige initiativer der skal tages i anvendelse for at løse et givet samfundsproblem. Vurderingen af, hvilke midler der skal tages i anvendelse for at forhindre tvangsægteskaber er eksempelvis af udpræget politisk karakter.

Integrationsministeriet er enig med instituttet i, at det i sager om ægtefællesammenføring kan have en væsentlig betydning, i hvilket omfang der er hindringer for, at det pågældende ægtepar kan i bosætte sig sammen i et andet land end Danmark. Der kan henvises til, at herboende flygtninge i mange tilfælde kan få en udenlandsk ægtefælle til Danmark, selv om udlændingelovens almindelige betingelser for ægtefællesammenføring ikke måtte være opfyldt.

Integrationsministeriet er imidlertid ikke enig med instituttet i, at Danmark i det af instituttet anførte omfang er forpligtet til i denne vurdering at lægge vægt på, at ansøgeren kommer fra et land, der er geografisk, kulturelt og økonomisk langt fra Danmark. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der er tale om et mere grundlæggende spørgsmål, som ikke kun har betydning for den nuværende 24-års-regel, tilknytningskravet og kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse, men for samtlige betingelser for ægtefællesammenføring.

Som det fremgår af den ovenfor i afsnit 2.1 omtalte sag Amara mod Holland skal der således ved vurderingen af, om der efter artikel 8 er en pligt at tillade ægtefællesammenføring, bl.a. lægges vægt på, om der er uoverstigelige og åbenbare hindringer for at udøve familielivet et andet sted ("whether there are insurmountable objective obstacles for exercising the family life elsewhere").

Efter Integrationsministeriets opfattelse har kriteriet "uoverstigelige og åbenbare hindringer for at udøve familielivet et andet sted" et betydeligt snævrere anvendelsesområde end det af instituttet anvendte "geografisk, kulturelt og økonomisk langt fra Danmark".

4.3. Udredningens enkelte konklusioner

4.3.1. 24-års-reglen og tilknytningskravet

Efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, er det en betingelse for ægtefællesammenføring, at den herboende og ansøgeren begge er over 24 år (den såkaldte 24-års-regel).

Bestemmelsen blev indført i 2002 som en af flere ændringer af betingelserne for familiesammenføring, jf. lov nr. 365 af 6. juni 2002. Det fremgår af forarbejderne til loven, at ændringerne samlet set navnlig havde til formål at begrænse antallet af familiesammenførte udlændinge for at modvirke voksende problemer med udlændinge, der ikke er i arbejde.

Af forarbejderne fremgår, at op mod halvdelen af de indvandrere og efterkommere, der blev gift i 1999, blev gift med en person bosat i udlandet, og der anføres i den forbindelse følgende:

"Regeringen foreslår på den baggrund, at der som udgangspunkt ikke skal kunne gives tilladelse til ægtefællesammenføring, hvis en af ægtefællerne er under 24 år.

Herved ønsker regeringen at mindske risikoen for tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber, der har til formål at udløse familiesammenføring. Jo ældre man er, desto bedre kan man modstå et pres fra familien eller andre til at indgå et ægteskab mod sin vilje. Formålet med forslaget er således at beskytte unge mod et pres i forbindelse med indgåelse af ægteskab og samtidig at frigøre de unge fra et pres for at forklare over for myndighederne, at de ønsker ægtefællesammenføring, selvom dette i virkeligheden ikke er tilfældet."

Efter udlændingelovens § 9, stk. 7, er det, medmindre særlige grunde taler derimod, endvidere en betingelse for ægtefællesammenføring, at ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark er større end til et andet land. Der ses bort fra tilknytningskravet, hvis den herboende person har haft dansk indfødsret i 28 år eller ophold i Danmark i 28 år (den såkaldte 28-års-regel).

Instituttets vurdering

Instituttet har med udgangspunkt i det ovenfor i afsnit 4.2 nævnte konstruerede eksempel med Anne-Mette Hansen og Ali Fathi vurderet, om statens interesse i at begrænse tvangsægteskaber, at forbedre integrationen eller at begrænse indvandringen kan begrunde, at der i denne sag meddeles afslag på ægtefællesammenføring.

Instituttet når frem til, at dette ikke er tilfældet. Instituttet har i den forbindelse anført, at statens interesse i at begrænse tvangsægteskaber, at forbedre integrationen og at begrænse indvandringen er lovlige formål, men at det vil være uproportionalt at begrænse Anne-Mette Hansens og Ali Fathis mulighed for at samleve i Danmark.

Det er med hensyn til begrænsningen af tvangsægteskaber instituttets vurdering, at 24-års-reglen begrænser en langt større gruppe menneskers muligheder for ægtefællesammenføring end den gruppe blandt visse etniske minoriteter, som er i risiko for tvangsægteskaber. Det anføres, at reglen således rammer ikke alene den relativt lille gruppe blandt visse etniske minoriteter, som er i risiko for at blive udsat for tvangsægteskaber, men også alle dem, der efter eget ønske vil gifte sig med en udlænding, før de er fyldt 24 år.

Instituttet anfører i tilknytning hertil, at et alderskrav på 21 år, som EU's familiesammenføringsdirektiv giver mulighed for at stille, må antages i langt flere tilfælde at være proportionalt end et alderskrav på 24 år, særligt når 24-års-kravet sammenholdes med tilknytningskravet.

Med hensyn til forbedring af integrationen har instituttet anført, at 24-års-reglen sammenholdt med tilknytningskravet må antages at ramme en stor gruppe herboende personer, som ikke har problemer i forhold til integrationen.

Med hensyn til begrænsningen af indvandring har instituttet anført, at en så betydelig begrænsning i retten til familieliv, som Anne-Mette Hansen og Ali Fathi udsættes for, ikke vil kunne begrundes med statens generelle ret til at begrænse indvandring.

Sammenfattende er det instituttets vurdering, at 24-års-reglen – sammenholdt med tilknytningskravet – fører til krænkelser af retten til familieliv.

Der kan i øvrigt henvises til udredningens side 60-65.

Integrationsministeriets svar

Integrationsministeriet har lagt til grund, at instituttet er af den opfattelse, at begrænsningerne i adgangen til ægtefællesammenføring som følge af 24-års-reglen er uproportionale i forhold til formålet med bestemmelsen og dermed ikke i overensstemmelse med EMRK artikel 8. Der kan henvises til, at instituttet som nævnt har anført, at reglen rammer en stor gruppe af personer, som ikke er i risiko for tvangsægteskaber og ikke har problemer med integrationen.

Det er endvidere lagt til grund, at instituttet ikke finder, at en 21-års-regel, som EU's familie-sammenføringsdirektiv giver mulighed for, vil være uproportional i EMRK's forstand. Der kan henvises til, at instituttet har anført, at en 24-års-regel sammenholdt med tilknytningskravet rammer forholdsvis flere mennesker forholdsvis mere intensivt end en 21-års-regel.

Af tal fra Danmarks Statistik for 2001 – det vil sige før 24-års-reglen blev indført – fremgår, at 124 ud af de 1.137 herboende kvinder mellem 18 og 21 år, der blev gift i dette år, blev gift med en person bosat i udlandet (10,9 %). For kvinder i aldersgruppen 21 til 24 år var tallet 142 ud af 2.305 (6,2 %). For kvinder gift efter det fyldte 24 år var tallet 582 ud af 30.995 (1,9 %). For mænd i de nævnte aldersgrupper var tallene henholdsvis 40 ud af 419 (9,5 %), 49 ud af 1.154 (4,2 %) og 1024 ud af 33.146 (3,1 %).

Af de 355 personer i alderen 18 til 24 år, der i 2001 blev gift med en person bosat i udlandet, var de 250 personer ikke danske statsborgere fra fødslen. Således havde godt 70 % af de omhandlede personer en anden etnisk baggrund end dansk.

Det er Integrationsministeriets opfattelse, at dette ægteskabsmønster for 2001 viser, at herboende personer under 24 år med en anden etnisk baggrund end dansk i langt højere grad end personer under 24 år med en dansk etnisk baggrund blev gift med en person bosat i udlandet, og at herboende under 24 år i langt højere grad end herboende over 24 år blev gift med en person fra udlandet. Det er endvidere ministeriets opfattelse, at forskellen mellem aldersgruppen 18-21 år og 21-24 år ikke er så væsentlig, at en 21-års-regel på samme måde som en 24-års-regel må antages at ville opfylde formålet med bestemmelsen.

Det anførte skal ses i sammenhæng med, at 67 % af de udlændinge under 24 år i Danmark fra ikke-vestlige lande, der blev gift i 2001, blev gift med en person fra udlandet. Der kan herom henvises til Årbog for udlændinge 2004.

Integrationsministeriet finder derfor, at 24-års-reglen er proportional i forhold til formålet med bestemmelsen, der som nævnt er at begrænse tvangsægteskaber, forbedre grundlaget for integration af udlændinge i Danmark samt at begrænse indvandringen til Danmark.

Integrationsministeriet skal i den forbindelse nævne, at Danmark ifølge bl.a. FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder har en pligt til ikke alene at undlade at fastsætte regler, der indebærer diskrimination mod kvinder i ægteskabs- og familieforhold, men også en forpligtelse til mere aktivt at træffe foranstaltninger, der sikrer kvinder ret til frit at vælge ægtefælle.

Instituttet har i dets vurdering inddraget tilknytningskravet, idet instituttet har anført, at 24-års-reglen – sammenholdt med tilknytningskravet – fører til krænkelser af retten til familieliv.

Integrationsministeriet har forstået det anførte således, at der sigtes til det forhold, at hvis Anne-Mette Hansen og Ali Fathi i det konstruerede eksempel tager ophold uden for Danmark for at være sammen, indtil Anne-Mette Hansen opfylder 24-års-reglen, vil de som følge af tilknytningskravet først kunne opnå opholdstilladelse i Danmark, når Anne-Mette Hansen fylder 28 år.

Det forhold, at Anne-Mette Hansen og Ali Fathi som følge af 24-års-reglen sammenholdt med tilknytningskravet henvises til at bo sammen i udlandet, indtil Anne-Mette Hansen fylder 28 år, er efter Integrationsministeriets opfattelse ikke i sig selv i strid med retten til familieliv, jf. EMRK artikel 8. Der kan henvises til, at det følger af EMD's praksis, at artikel 8 ikke indebærer en ret for ægtefæller til at vælge, i hvilket land familielivet skal udøves.

4.3.2. Kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse

Efter udlændingelovens § 9, stk. 4, er det, medmindre ganske særlige grunde afgørende taler derimod, en betingelse for ægtefællesammenføring, at den herboende person, som det påhviler at forsørge ansøgeren stiller økonomisk sikkerhed for 50.000 kr. (i 2004-tal 53.096 kr.) til dækning af eventuelle fremtidige offentlige udgifter til hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven til ansøgeren.

Den økonomiske sikkerhed skal stilles i form af en anfordringsgaranti, jf. § 4 i bekendtgørelse nr. 582 af 10. juli 2002 om sikkerhedsstillelse efter bl.a. udlændingelovens § 9, stk. 4. En anfordringsgaranti for et beløb på godt 50.000 koster omkring 1.500 kr. årligt.

Bestemmelsen i § 9, stk. 4, blev indført i 2002 som en af flere ændringer af betingelserne for familiesammenføring, jf. lov nr. 365 af 6. juni 2002. Det fremgår af forarbejderne til loven, at ændringerne samlet set navnlig havde til formål at begrænse antallet af familiesammenførte udlændinge for at modvirke voksende problemer med udlændinge, der ikke er i arbejde.

Bestemmelsen i § 9, stk. 4, var – sammen med udvidelse af personkredsen, der skal godtgøre forsørgelsesevne, og indførelse af et krav om, at den herboende ikke må have modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven i en periode på 1 år inden ansøgningen – en af tre ændringer med hensyn til krav om selvforsørgelse. Om begrundelsen

for disse stramninger fremgår det af forarbejderne til loven, at det er regeringens ønske, at alle ægtefællesammenførte udlændinge som udgangspunkt skal være selvforsørgende. Med hensyn til ægtefællesammenførte udlændinge sikres det herved, at disse ikke ligger det offentlige til byrde, hvilket vil bidrage til en generelt større velvilje og forståelse over for udlændinge i befolkningen.

Instituttets vurdering

Instituttet har med udgangspunkt i det ovenfor i afsnit 4.2 nævnte konstruerede eksempel med Sigurd Olesen og Susanne Henriques vurderet, om statens interesse i at fremme selvforsørgelse, fremme integration eller begrænse indvandringen kan begrunde, at der i denne sag meddeles afslag på ægtefællesammenføring.

Instituttet når frem til, at dette ikke er tilfældet. Instituttet har i den forbindelse anført, at statens interesse i at fremme selvforsørgelse, fremme integration og begrænse indvandringen er lovlige formål, men at det vil være uproportionalt at begrænse Sigurd Olesen og Susanne Henriques mulighed for at samleve i Danmark.

Det er med hensyn til fremme af selvforsørgelse anført, at det er instituttets vurdering, at der ikke i de øvrige EU-lande er konsensus om, at økonomisk sikkerhedsstillelse kan stilles som betingelse for ægtefællesammenføring. Instituttet har desuden med henvisning til, at EMD i en dom har afgjort, at retten til separation også skal være tilgængelig for personer med dårlige økonomiske forhold, anført, at en stat kan være forpligtet til at sikre, at personer ikke bliver forhindret i en effektiv nydelse af retten til familieliv som følge af dårlige økonomiske forhold. Endvidere har instituttet anført, at det følger af lov om aktiv socialpolitik § 2, at det offentlige først skal træde til med kontanthjælp til en ægtefælle, hvis den anden ægtefælle ikke selv kan yde vedkommende den nødvendige hjælp. Selv hvis der ikke stilles økonomisk sikkerhed, vil Susanna Henriques først være berettiget til offentlig økonomisk bistand, såfremt Sigurd Olesen ikke selv kan forsørge hende.

Med hensyn til fremme af integrationen anføres det, at reglen må antages at ramme en betydelig gruppe personer i lavt lønnede stillinger, som på trods af stærk arbejdsmarkedstilknytning ikke kan opfylde kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse.

Med hensyn til begrænsningen af indvandring har instituttet anført, at en så betydelig begrænsning i retten til familieliv, som Sigurd Olesen udsættes for, ikke vil kunne begrundes med statens generelle ret til at kontrollere indvandring.

Sammenfattende er det instituttets vurdering, at administrationen af kravet om økonomisk sikkerhed i forbindelse med ægtefællesammenføring fører til krænkelse af retten til familieliv.

Der kan i øvrigt henvises til udredningens side 65-68.

Integrationsministeriets svar

Integrationsministeriet har lagt til grund, at instituttet er af den opfattelse, at begrænsningen i adgangen til ægtefællesammenføring som følge af kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse ikke er proportionalt med formålet hermed. Der kan henvises til, at instituttet som nævnt bl.a. har anført, at reglen må antages at ramme en betydelig gruppe personer i lavt lønnede stillinger, som på trods af stærk arbejdsmarkedstilknytning ikke kan opfylde kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse.

Udlændingelovens krav om sikkerhedsstillelse er som nævnt begrundet i et ønske om, at de familier, der ønsker at bosætte sig i Danmark, kan forsørge sig selv og ikke ligger det offentlige til last. Det forudsættes desuden, at en herboende, der har en fast tilknytning til arbejdsmarkedet, bedre kan medvirke til at sikre ægtefællens integration i det danske samfund.

Det er i den forbindelse Integrationsministeriets opfattelse, at sikkerhedsstillelsen kan motivere ægtefæller til at søge at sikre deres tilknytning til arbejdsmarkedet.

Integrationsministeriet finder, at kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse er proportionalt i forhold til formålet.

Det er i øvrigt efter ministeriets opfattelse ikke godtgjort, at reglen må antages at ramme en betydelig gruppe personer i lavt lønnede stillinger, som på trods af stærk arbejdsmarkedstilknytning ikke kan opfylde kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse.

4.3.3. Hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven

Efter udlændingelovens § 9, stk. 5, er det, medmindre ganske særlige grunde afgørende taler derimod, en betingelse for ægtefællesammenføring, at den herboende ægtefælle ikke har modtaget hjælp efter lov om aktiv socialhjælp eller integrationsloven i et år inden tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen og frem til meddelelsen af opholdstilladelsen.

Bestemmelsen blev indført ved lov nr. 365 af 6. juni 2002. Der henvises til det anførte ovenfor under 4.3.2.

Om begrundelsen for bestemmelsen i § 9, stk. 5, er i forarbejderne særligt anført følgende:

"En herboende persons mulighed for at bidrage positivt til en udenlandsk ægtefælles integration i det danske samfund og på det danske arbejdsmarked vil normalt vil være størst, hvis den herboende selv er i arbejde og har været det igennem en periode.

Bestemmelsen vil derfor gøre ægtefællesammenføring betinget af, at den herboende ikke har modtaget hjælp efter lov om aktiv socialhjælp eller integrationsloven i et år inden tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen og frem til meddelelsen af opholdstilladelsen."

Instituttets vurdering

Instituttet finder, at denne betingelse for ægtefællesammenføring udgør usaglig og uproportional forskelsbehandling (diskrimination) af personer i strid med EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 8 om retten til familieliv.

Instituttet har anført, at begrænsninger i civile rettigheder på grund af modtagelse af sociale ydelser ikke er forbudt i henhold til menneskeretten. Det er dog instituttets formodning, at der på baggrund af bestemmelserne i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder artikel 11 og 4. tillægsprotokol til EMRK, artikel 1, begge om forbud mod frihedsberøvelse på grund af manglende evne til at opfylde en kontraktlig forpligtelse, bør udvises varsomhed med begrænsninger i civile rettigheder på grund af fattigdom.

Instituttet finder endvidere, at fremme af selvforsørgelse og begrænsning af indvandring er lovlige formål i forhold til menneskeretten.

Instituttet finder, at modtagelse af offentlige ydelser på tidspunktet for vurderingen af ansøgningen om ægtefællesammenføring vil været egnet til at belyse forsørgelsesevnen på dette tidspunkt. Instituttet finder det imidlertid tvivlsomt, om modtagelse af offentlige ydelser i et år forud for indgivelse af en ansøgning om ægtefællesammenføring er egnet til at belyse forsørgelsesevnen på tidspunktet for vurderingen af ansøgningen.

Efter instituttets vurdering vil det således være udtryk for en usaglig og uproportional forskelsbehandling, hvis en herboende person, som 11 måneder før indgivelse af en ansøgning om ægtefællesammenføring har modtaget kontanthjælp i to uger, stilles ringere end en herboende person, som ikke har modtaget kontanthjælp inden for det sidste år, når begge ellers har samme stilling og samme formue.

Instituttet finder derfor, at reglen i udlændingelovens § 9, stk. 5, udgør diskrimination på grund af modtagelse af offentlige ydelser i strid med EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 8 om retten til familieliv.

Der kan i øvrigt henvises til udredningens side 75-76.

Integrationsministeriets svar

Bestemmelsen i Udlændingelovens § 9, stk. 5, er som nævnt særligt begrundet i, at en herboende persons mulighed for at bidrage positivt til en udenlandsk ægtefælles integration i det danske samfund og på det danske arbejdsmarked normalt vil være størst, hvis den herboende selv er i arbejde og har været det igennem en periode. Bestemmelsen har således et integrationsmæssigt sigte, der understreges af, at bestemmelsen gælder uafhængigt af, om den herboende kan godtgøre at forsørge sin ægtefælle.

Det er således Integrationsministeriets opfattelse, at denne bestemmelse ud over at belyse den herboendes forsørgelsesevne har en særlig betydning med hensyn til at belyse den herboendes tilknytning til det danske arbejdsmarked. En mindre stabil tilknytning til det dan-

ske arbejdsmarked vil i mange tilfælde kunne være et tegn på en mindre stabil evne til selvforsørgelse og en ringere mulighed for en vellykket integration af den ansøgende ægtefælle.

Ministeriet er enig med instituttet i, at der i det af instituttet konstruerede eksempel om en person, der, 11 måneder før ansøgningen indgives, har modtaget kontanthjælp i 2 uger, kan være grund til at overveje, om modtagelsen af offentlige ydelser har betydning for muligheden for en vellykket integration af ægtefællen, og om der i dette tilfælde således bør ses bort fra bestemmelsen i § 9, stk. 5. På den anden side kan det forhold, at det ikke kan anses for særligt indgribende at henvise ægteparret til at afvente en tilladelse til ægtefællesammenføring i de få uger, det varer før kravet er opfyldt, tale imod, at det er uproportionalt at stille kravet. Det skal generelt bemærkes, at det i sager, hvor det må antages at være i strid med internationale forpligtelser at kræve betingelsen opfyldt, vil udlændingemyndighederne med hjemmel i bestemmelsen og lovens forarbejder kunne fravige kravet i § 9, stk. 5.

Integrationsministeriet finder, at kravet generelt står i rimeligt forhold til hensynet til at sikre ansøgeren et ordentligt grundlag for en god integration her i landet.

Ministeriet er derfor ikke enig med instituttet i, at bestemmelsen udgør usaglig og uproportional forskelsbehandling mellem personer, som opfylder kravet, og personer, som ikke opfylder kravet.

Instituttets udredning kan i øvrigt læses på den måde, at kravet med hensyn til modtagelse af offentlige ydelser efter instituttets opfattelse alene kan anses for relevant på tidspunktet for behandlingen af ansøgningen, og at der således – blot den pågældende er i beskæftigelse på dette tidspunkt – ikke kan lægges vægt på, om en person kun har en begrænset eller ingen tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet. På baggrund af de ovennævnte integrationsmæssige hensyn bag kravet er Integrationsministeriet ikke enig heri. Endvidere kan et krav med hensyn til modtagelse af offentlige ydelser, der er begrænset til tidspunktet for behandlingen af en ansøgning, efter Integrationsministeriets opfattelse indebære en risiko for omgåelse i form af etablering af kortvarige proforma ansættelsesforhold.

4.3.4. 28-års-reglen og EMRK artikel 14 – forskelsbehandling af danske statsborgere

Efter udlændingelovens § 9, stk. 7, er det, medmindre særlige grunde taler derimod, en betingelse for ægtefællesammenføring, at ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark er større end til et andet land. Der ses bort fra tilknytningskravet, hvis den herboende person har haft dansk indfødsret i 28 år (den såkaldte 28-års-regel).

28-års-reglen blev indført med lov nr. 1204 af 27. december 2003. Om formålet med 28-års-reglen fremgår af forarbejderne følgende:

"Formålet med forslaget er at sikre, at udlandsdanskere med en stærk og varig tilknytning til Danmark i form af mindst 28 års dansk indfødsret får mulighed for at kunne opnå ægtefællesammenføring i Danmark. Forslaget skal således hjælpe en gruppe af personer, som efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 7, ikke har samme muligheder som herboende danske og udenlandske statsborgere for at få ægtefællesammenføring i Danmark. Med den foreslåede justering af tilknytningskravet vil udlandsdanskere få reel mulighed for at vende tilbage til Danmark med en udenlandsk ægte-

fælle eller samlever, ligesom unge danskere kan rejse ud og opholde sig en periode i udlandet med sikkerhed for ikke – som følge af tilknytningskravet – at være afskåret fra at kunne vende tilbage til Danmark med en udenlandsk ægtefælle eller samlever.

Regeringen finder ikke, at de grundlæggende formål med ændringen af tilknytningskravet ved lov nr. 365 af 6. juni 2002 forspildes ved ikke at kræve tilknytningskravet opfyldt i de tilfælde, hvor den herboende person har haft dansk indfødsret i 28 år. Det bemærkes herved, at udlandsdanskere, som planlægger på et tidspunkt at vende tilbage til Danmark med deres familie, oftest vil have bevaret en stærk tilknytning til Danmark, som tillige videregives til ægtefælle eller samlever og eventuelle børn. Det sker f.eks. ved, at der tales dansk i hjemmet, at der holdes ferie i Danmark, at familien holder danske aviser m.v. Der er således normalt grundlag for en vellykket integration af en udlandsdanskers familie i det danske samfund.”

Under henvisning til, at Danmarks internationale forpligtelser indebærer, at herboende ud-lændinge, der er født og opvokset her i landet eller er kommet hertil som mindre børn og har haft deres opvækst her i landet, skal sidestilles med personer med dansk indfødsret, er i for-arbejderne anført følgende:

”Det bemærkes herved, at personer, der ikke har haft dansk indfødsret i 28 år, men er født og opvokset her i landet eller kommet hertil som mindre børn og har haft deres opvækst her i landet, i almindelighed vil blive undtaget fra tilknytningskravet, når de pågældende har opholdt sig lovligt 28 år her i landet. I sådanne tilfælde vil der foreligge ganske særlige grunde, der taler for, at meddelelse af ægtefælle-sammenføringstilladelse ikke betinges af, at tilknytningskravet er opfyldt. De pågældende vil herved i praksis være sidestillet med personer, der har haft dansk indfødsret i 28 år.

(...).

Den herboendes ophold i Danmark skal i det væsentlige udgøre en sammenhængende periode på mindst 28 år og i hele denne periode have været lovligt. Det kræves dog ikke, at den herboendes lovli-ge ophold i Danmark er helt uden afbrydelser. Korterevarende ophold i udlandet, herunder sædvanlige ferieophold i udlandet, har således ikke betydning for beregningen af 28 års-opholdsperioden.

Derimod skal længerevarende ferieophold og andre udlandsophold som udgangspunkt trækkes fra den herboendes opholdsperiode i Danmark. Ved længerevarende ophold forstås i denne forbindelse nor-malt ophold af mere end en måneds varighed i udlandet. Usædvanligt hyppige udlandsophold kan lige-ledes trækkes fra den herboendes opholdsperiode i Danmark, uanset at de enkelte ophold er af kortere varighed.

Ophold i udlandet, som er af væsentlig betydning for den herboendes uddannelsesmæssige udvikling, tilknytning til arbejdsmarkedet og lignende, skal dog ikke fratrækkes ved beregningen af den pågæl-dendes lovlige ophold her i landet.”

Instituttets vurdering

Instituttet finder, at tilknytningskravet sammenholdt med 28-års-reglen medfører en forskels-behandling på grund af etnicitet, race og tidspunkt for erhvervelse af dansk indfødsret mel-lem danske statsborgere med dansk etnisk baggrund og danske statsborgere med anden etnisk baggrund, og at denne forskelsbehandling ikke opfylder sagligheds- og proportionali-tetskravet i EMRK artikel 14 og derfor udgør diskrimination.

Instituttet anfører, at det for så vidt angår forskelsbehandling mellem personer, der siden fødslen har haft dansk indfødsret, og danske statsborgere med anden etnisk baggrund end dansk, som ikke er født med dansk indfødsret, må antages, at tilknytningskravet sammenholdt med 28-års-reglen vil medføre indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse i forhold til muligheden for at opnå ægtefællesammenføring.

De personer, der som udgangspunkt vil få gavn af 28-års-reglen, er personer, der fra fødslen har haft dansk statsborgerskab. Derimod vil personer med anden etnisk baggrund end dansk oftere end etniske danskere enten ikke have dansk statsborgerskab eller først opnå dette senere end ved fødslen. Denne gruppe vil derfor skulle opfylde tilknytningskravet i flere år efter det fyldte 28. år, end personer født med dansk statsborgerskab, der overvejende vil være etniske danskere.

Instituttet finder på baggrund af de nævnte forarbejder, at indirekte forskelsbehandling må antages at være hensigten med bestemmelsen.

Der kan i øvrigt henvises til udredningens side 117-118.

Integrationsministeriets svar

28-års-reglen er – som en undtagelse fra udlændingelovens almindelige krav om, at ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark skal være større end til et andet land – et standardiseret tilknytningskrav baseret på objektive kriterier i form af enten 28 års indfødsret i Danmark eller 28 års lovligt – i det væsentlige sammenhængende – ophold i Danmark.

Dansk indfødsret er udtryk for et særligt tilhørsforhold til Danmark. Uanset om der givet kan findes eksempler på danske statsborgere, der reelt ikke har nogen videre tilknytning til Danmark, ændrer dette ikke ved, at danske statsborgere normalt opholder sig det meste af livet i Danmark og i øvrigt gennem hele livet bevarer den væsentligste tilknytning hertil.

Personer, som har erhvervet indfødsret på et senere tidspunkt i livet, og som på grund af længerevarende udlandsophold ikke som 28-årige kan sidestilles med danske statsborgere, vil derfor normalt ikke have samme tilknytning til Danmark som personer i samme alder, der er født danske statsborgere.

Det tillægges i andre sammenhænge særlig betydning, om en person har dansk indfødsret, f.eks. i grundlovens regler om valgret og valgbarhed, regler om besættelse af offentlige hverv m.v.

Det er derfor Integrationsministeriets opfattelse, at den forskelsbehandling mellem danske statsborgere, som 28-års-reglen kan indebære, er sagligt begrundet og ikke er diskriminerende.

Integrationsministeriet må i den forbindelse afvise, at der er tale om forskelsbehandling på grundlag af etnicitet og race. Den forskelsbehandling, 28-års-reglen kan indebære mellem danske statsborgere, bygger alene på tidspunktet for erhvervelse af indfødsretten. Ministeri-

et kan tilføje, at de udlændinge i Danmark, der erhverver dansk indfødsret, stammer fra mange forskellige lande og dermed ikke kan siges at have en særlig etnisk baggrund. Til illustration kan nævnes, at de knapt 5.000 personer, der i 2004 erhvervede dansk indfødsret ved naturalisation, i alt stammede fra mere end 130 lande. Blandt disse stammede ca. 1.200 personer fra Bosnien-Hercegovina, ca. 440 fra Somalia, ca. 440 fra Tyrkiet, ca. 260 fra Irak og ca. 200 fra Sri Lanka.

4.3.5. 28-års-reglen og EMRK artikel 14 – forskelsbehandling mellem danske statsborgere og udenlandske statsborgere

Herboende personer, der enten har haft dansk indfødsret i mindst 28 år, eller er vokset op i Danmark og endvidere har opholdt sig lovligt her i landet i en – i det væsentlige sammenhængende periode – på mindst 28 år, er fritaget fra det almindelige tilknytningskrav i udlændingelovens § 9, stk. 7. Der kan nærmere herom henvises til det anførte i afsnit 4.3.4 ovenfor.

Instituttets vurdering

Instituttet finder, at tilknytningskravet sammenholdt med 28-års-reglen medfører en forskelsbehandling på grund af etnicitet og race mellem personer født med dansk statsborgerskab og personer født i Danmark uden dansk statsborgerskab, som er opvokset her i landet, og at denne forskelsbehandling ikke opfylder sagligheds- og proportionalitetskravet i EMRK artikel 14 og derfor udgør diskrimination.

Instituttet anfører således, at personer, som er født i Danmark uden dansk statsborgerskab, som altovervejende udgangspunkt vil være personer med anden etnisk baggrund end dansk, mens personer født med dansk statsborgerskab almindeligvis vil være personer med dansk etnisk baggrund. Efter instituttets opfattelse vil tilknytningskravet sammenholdt med 28-års-reglen således føre til indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse. Instituttet finder, at dette også må antages at være hensigten med bestemmelsen.

Instituttet anfører, at en person født med dansk indfødsret vil kunne være født i udlandet og kun have en meget ringe tilknytning til Danmark, men alligevel være stillet bedre end en person, der ikke er født med dansk indfødsret, men som er født og opvokset her i landet.

Det er på denne baggrund instituttets vurdering, at det formelle krav om 28 års dansk indfødsret som udgangspunkt ikke er et egnet kriterium til at sikre, at en herboende født med dansk indfødsret og dennes udenlandske ægtefælle har en særlig tæt tilknytning til Danmark i forhold til personer, der er født i Danmark uden dansk indfødsret, og som er opvokset her i landet.

Der kan i øvrigt henvises til udredningens side 118-119 og side 123-125.

Integrationsministeriets svar

28-års-reglen er et standardiseret tilknytningskrav baseret på objektive kriterier i form af enten 28 års indfødsret i Danmark eller 28 års lovligt – i det væsentlige sammenhængende – ophold i Danmark.

Dansk indfødsret er udtryk for et særligt tilhørsforhold til Danmark. Danske statsborgere vil normalt opholde sig det meste af livet i Danmark og i øvrigt gennem hele livet bevarer den væsentligste tilknytning hertil. Personer, der ikke har erhvervet indfødsret, og som på grund af længerevarende udlandsophold ikke som 28-årige kan sidestilles med danske statsborgere, vil derfor normalt ikke have samme tilknytning til Danmark som personer i samme alder, der er født danske statsborgere. Der kan i øvrigt henvises til Integrationsministeriets svar ovenfor i afsnit 4.3.4.

Det er derfor Integrationsministeriets opfattelse, at den forskelsbehandling, 28-års-reglen kan indebære mellem danske statsborger og udenlandske statsborgere i Danmark, er sagligt begrundet.

Integrationsministeriet må i den forbindelse afvise, at der er tale om forskelsbehandling på grundlag af etnicitet og race. Den forskelsbehandling, 28-års-reglen kan indebære, bygger alene på nationalitet, dvs. dansk statsborger eller ikke-dansk statsborger. Ministeriet kan i den forbindelse tilføje, at udlændinge i Danmark stammer fra mange forskellige lande og dermed ikke kan siges at have en særlig etnisk baggrund. Til illustration kan nævnes, at antallet af udlændinge i Danmark med statsborgerskab i henholdsvis Norge, Storbritannien, Tyskland, Jugoslavien, Somalia og Afghanistan er omtrent det samme (mellem 9.000 og 12.000 personer).

4.3.6. 28-års-reglen og statsborgerretskonventionen

Herboende personer, der enten har haft dansk indfødsret i mindst 28 år, eller er vokset op i Danmark og endvidere har opholdt sig lovligt her i landet i en – i det væsentlige sammenhængende – periode på mindst 28 år, er fritaget fra det almindelige tilknytningskrav i udlændingelovens § 9, stk. 7. Der kan nærmere herom henvises til det anførte i afsnit 4.3.4 ovenfor.

Efter artikel 5, stk. 1, i Den europæiske Konvention om Statsborgerret (EKS) må regler vedrørende statsborgerret ikke indeholde forskelle eller omfatte praksis, der indebærer, at der finder forskelsbehandling sted på grund af køn, religion, race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse.

Af den forklarende rapport til konventionen fremgår, at bestemmelsen angår mulighederne for at fastsætte betingelser for erhvervelse af statsborgerskab. Det fremgår, at stater kan fastsætte lempeligere betingelser for erhvervelse for statsborgere i visse andre stater, og at det derfor er nødvendigt at skelne mellem betingelser, der ikke er udtryk for diskrimination, og betingelser, der er udtryk for diskrimination.

Efter artikel 5, stk. 2, skal enhver kontraherende stat følge princippet om ikke at forskelsbehandle sine statsborgere, uanset om de har erhvervet indfødsret ved fødslen eller efterfølgende.

Af den forklarende rapport fremgår, at bestemmelsen ikke er en obligatorisk regel, som skal følges i alle sager, og at bestemmelsen tager sigte på at eliminere en diskriminerende anvendelse af regler i anliggender om statsborgerskab mellem fødte statsborgere og andre statsborgere, herunder naturaliserede personer. Det anføres videre, at konventionens artikel 7 om frakendelse af statsborgerskab erhvervet ved svig udgør en undtagelse fra princippet.

Der kan i øvrigt henvises til afsnit 2.2 ovenfor.

Instituttets vurdering

Instituttet anfører, at 28-års-reglen indebærer, at danske statsborgere som 28-årige – i relation til fritagelse for udlændingelovens tilknytningskrav ved ægtefællesammenføring – vil blive forskelsbehandlet på grundlag af, hvornår de pågældende har erhvervet dansk indfødsret. Er indfødsretten erhvervet ved f.eks. 3-, 5-, 9- eller 18-års-alderen, skal der forløbe et tilsvarende antal år – ud over de 28 år – før de pågældende opnår den samme mulighed for ægtefællesammenføring som de "fødte statsborgere". Instituttet har i den forbindelse anført, at det er forudsat, at de pågældende ikke kan støtte ret på deres ophold her i landet.

Instituttet anfører endvidere, at det ikke kan antages, at personer med 28 års lovligt ophold her i landet i praksis er sidestillet med personer, der har haft indfødsret i 28 år. Det er som begrundelse herfor anført, at det kun er personer, som har erhvervet indfødsret fra fødslen, der "kan opnå den optimale retsstilling at blive fri fra tilknytningskravet som 28-årige uden begrænsninger i bevægelsesfriheden".

Instituttet finder, at den forskelsbehandling af danske statsborgere, som følger af 28-års-reglen, er uforenelig med ikke-diskriminationsprincippet i EKS artikel 5, stk. 2.

Instituttet anfører i tilknytning hertil, at artikel 5, stk. 2, ikke kan antages blot at være vejledende, og at bestemmelsen må antages at forpligte staterne til at følge (eller lade sig vejlede af) det beskrevne ikke-diskriminationsprincip. Bestemmelsens udformning skyldes efter instituttets opfattelse formentlig, at staterne har ønsket at sikre sig, at der kunne gøres undtagelser fra reglen. Det er i den forbindelse anført, at en forskelsbehandling mellem personer, der har erhvervet indfødsret fra fødslen og senere, umiddelbart alene synes at kunne legitimeres i frakendelsessituationer. Efter konventionens artikel 7, stk. 2, kan der gøres undtagelse fra ikke-diskriminationsprincippet i sager, hvor naturaliserede personer har erhvervet statsborgerskab ved svig.

Instituttet fortolker endvidere bestemmelsen således, at den omfatter al lovgivning med relation til statsborgerskab, og at dens formål er at hindre enhver forskelsbehandling mellem statsborgere på grundlag af, hvornår og hvordan statsborgerskabet er erhvervet.

Der kan i øvrigt henvises til udredningens kapitel 3.

Integrationsministeriets svar

EKS artikel 5, stk. 1, angår erhvervelse af statsborgerskab, og det er Integrationsministeriets opfattelse, at EKS artikel 5, stk. 2 – i sammenhæng hermed og på baggrund af anvendelsesområdet for konventionen i øvrigt – alene angår spørgsmål om fratagelse og fortabelse af statsborgerskab. Som følge af, at konventionen angår anliggender om statsborgerret, kræver det efter Integrationsministeriets opfattelse sikre holdepunkter at antage, at princippet i artikel 5, stk. 2, rækker videre og generelt angår regler, hvor statsborgerskab har betydning for fastlæggelse af en retsstilling på andre retsområder end lovgivning om indfødsret. Sådanne holdepunkter ses ikke at foreligge.

Integrationsministeriet deler derfor ikke instituttets opfattelse af rækkevidden af EKS artikel 5, stk. 2, og er derfor ikke enig med instituttet i, at bestemmelsen i EKS artikel 5, stk. 2, har betydning i forhold til udlændingelovens 28-års-regel.

Helt bortset fra spørgsmålet om rækkevidden af artikel 5, stk. 2, bemærkes, at det af den forklarende rapport til konventionen udtrykkeligt fremgår, at bestemmelsen er af vejledende karakter.

Om begrundelsen for den forskelsbehandling, 28-års-reglen kan indebære, kan henvises til det anførte ovenfor i afsnit 4.3.4 og 4.3.5.

Med hensyn til det af instituttet anførte om, at kun personer, som har erhvervet indfødsret fra fødslen, kan blive fri fra tilknytningskravet som 28-årige uden begrænsninger i bevægelsesfriheden, vil Integrationsministeriet her tilføje, at kravene til ophold i Danmark for personer, der ønsker at benytte sig af 28-års-reglen uden at være danske statsborgere, udgør væsentlige begrænsninger i deres bevægelsesfrihed. Som det fremgår af forarbejderne omtalt i afsnit 4.3.4, skal hverken sædvanlige ferieophold i udlandet eller ophold i udlandet, som er af væsentlig betydning for den herboendes uddannelsesmæssige udvikling, tilknytning til arbejdsmarkedet og lignende, fratrækkes ved beregningen af den pågældendes lovlige ophold her i landet.

4.3.7. Tilknytningskravet – betydningen af ægtefællernes børn

Af forarbejderne til tilknytningskravet i udlændingelovens § 9, stk. 7, fremgår følgende:

"(Det skal) tillægges betydelig vægt, hvis f.eks. den herboende her i landet har forældremyndighed eller samværsret over mindreårige børn bosiddende i Danmark. Der vil i den forbindelse skulle lægges betydelig vægt på, om der er fastsat og rent faktisk udøves normalsamvær."

Af Integrationsministeriets og Udlændingestyrelsens praksisnotat af 29. september 2003 om anvendelse af tilknytningskravet ved ægtefællesammenføring fremgår følgende:

"Det afgørende er, om den herboende gennem de nære familiemedlemmer har opnået en stærkere tilknytning til det danske samfund end til et andet land.

(Bemærkningerne) vedrørende spørgsmålet om forældremyndighed eller samværsret over mindreårige børn bosiddende i Danmark forstås på baggrund af den eksisterende praksis og de tidligere lovbe- mærkninger således, at der alene skal tages hensyn til, om den herboende har forældremyndighed el- ler samværsret over særbørn fra herboendes tidligere ægteskab. Dette indebærer, at der ved tilknyt- ningsvurderingen som udgangspunkt ikke tages hensyn til herboendes forældremyndighed eller sam- værsret over børn, som herboende har sammen med ansøgeren.

I tilfælde, hvor den herboende har forældremyndigheden alene – herunder i tilfælde, hvor den anden forælder er død eller udrejst – og hvor den anden forælder ikke har normalsamvær med barnet, vil det forhold, at den herboende har særbørn her i landet, ikke i sig selv tale for at anse tilknytningskravet for opfyldt. Hensynet til barnet vil dog efter omstændighederne kunne udgøre en sådan ganske særlig grund, der kan føre til, at der skal tillades ægtefællesammenføring her i landet, selvom ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark ikke er større end deres samlede tilknytning til et andet land.”

Instituttets vurdering

Instituttet har anført, at der ikke tages hensyn til parrets eventuelle herboende fællesbørn og særbørn, hvis den herboende har fuld forældremyndighed over børnene, og den anden for- ælder ikke udnytter adgangen til normalsamvær.

Instituttet lægger i den forbindelse til grund, at udlændingemyndighederne ved administratio- nen af samtlige undtagelser til betingelser i § 9 udelukkende lægger vægt på hensynet til herboende særbørn, som den herboende udøver normalsamvær med.

Instituttet finder på den baggrund, at den nuværende administrative praksis, hvorefter der ikke tages hensyn til forholdet til andre børn end særbørn, som den herboende udøver nor- malsamvær med, krænker retten til familieliv. Det anføres i den forbindelse, at EMRK artikel 8 og FN's Børnekonvention artikel 3 om hensynet til barnets tarv påbyder, at der tages hen- syn til både den herboendes og ansøgers herboende fællesbørn, samt den herboendes særbørn og stedbørn ved afvejningen af, om der skal undtages fra de almindelige betingel- ser for ægtefællesammenføring.

Der kan i øvrigt henvises til udredningens side 71-74.

Integrationsministeriets svar

Administrationen af, hvorvidt der tages hensyn til andre børn end den herboendes børn fra et tidligere forhold, har ikke den absolutte karakter, som instituttet har lagt til grund. Grundlaget for instituttets konklusion er derfor ikke korrekt.

Som det fremgår af ovenfor citerede fra praksisnotatet, vil hensynet til barnets tarv kunne fø- re til, at der skal tillades ægtefællesammenføring her landet. Dette hensyn gælder i sagens natur for alle herboende børn, uanset om der måtte være tale om fællesbørn, særbørn eller stedbørn.

Endvidere vil der generelt blive lagt vægt på, om afslag på ægtefællesammenføring i en konkret sag vil indebære et indgreb i et familieliv mellem forældre og børn, uanset om der måtte være tale om fællesbørn, særbørn eller stedbørn.

4.3.8. Flygtninges adgang til ægtefællesammenføring

Regeringen har i sit notat af 22. september 2004 om Europarådets menneskerettigheds-kommissær Alvaro Gil-Robles' rapport af 8. juli 2004 behandlet spørgsmålet om flygtninges ret til ægtefællesammenføring.

Efter notatet lægges der ikke længere afgørende vægt på, om flygtninge, der har indgået ægteskab efter flugten til Danmark, kunne have en berettiget forventning om at kunne udøve familielivet i Danmark.

Der lægges i stedet fremover afgørende vægt på, om der er etableret et familieliv med en sådan relation til Danmark, at Danmark er forpligtet til at tillade familiesammenføring efter EMRK artikel 8. Der kan i øvrigt henvises til notatets afsnit 4.6.1.

Regeringens notat blev offentliggjort den dag, instituttets udredning blev sendt til trykning, og regeringens kommentarer er derfor kun i begrænset omfang medtaget i instituttets analyser.

Instituttets vurdering

Instituttet anfører, at en herboende person med flygtningestatus, som har giftet sig med en person fra sit hjemland, har ret til at nyde sit familieliv i Danmark med sin udenlandske ægtefælle, når den herboende fortsat er i risiko for forfølgelse i hjemlandet.

Instituttet finder på denne baggrund, at den administrative praksis, hvorefter der stilles krav om, at parret ved ægteskabets indgåelse skal have haft en berettiget forventning om at kunne bosætte sig sammen i Danmark eller om samliv på fælles bopæl i Danmark, fører til krænkelse af retten til familieliv.

Instituttet har med henvisning til regeringens notat af 22. september 2004 om Europarådets menneskerettighedskommissær Alvaro Gil-Robles' rapport af 8. juli 2004 tilføjet, at det er instituttets opfattelse, at der heller ikke kan stilles krav om, at der er etableret et familieliv med en sådan relation til Danmark, at Danmark er forpligtet til at tillade familiesammenføring efter artikel 8, f.eks. gennem samliv på fælles bopæl i Danmark.

Der kan i øvrigt henvises til udredningens side 68-70.

Integrationsministeriets svar

Som det fremgår, er Integrationsministeriet enig med instituttet i, at der ikke kan lægges afgørende vægt på kriteriet berettiget forventning i forbindelse med flygtninges ret til ægtefællesammenføring.

Integrationsministeriet har herudover forstået det af instituttet anførte således, at instituttet mener, at flygtninge har ret til ægtefællesammenføring i Danmark også i situationer, hvor der ikke er etableret et familieliv med en relation til Danmark.

Af regeringens notat om Gil-Robles rapport fremgår, at der vil kunne foreligge et familieliv, uden at dette nødvendigvis aktualiserer en pligt for Danmark til at tillade familiesammenføring efter artikel 8 i EMRK. Ved afgørelsen af, om det må anerkendes, at et ægtepar kan antages at have en ret til ægtefællesammenføring i Danmark, vil det således være relevant at se på kriterier vedrørende samliv på fælles bopæl i Danmark og i udlandet, kontakt mellem ægtefællerne inden den herboendes flugt fra hjemlandet, børn i ægteskabet og ansøgerens lovlig ophold i Danmark.

Integrationsministeriet er således ikke enig med instituttet i det anførte, og instituttet har ikke peget på et retligt grundlag for sin opfattelse.

4.3.9. Boligkravet

Efter udlændingelovens § 9, stk. 6, skal ægtefællesammenføring, med mindre særlige grunde taler derimod, betinges af, at den herboende godtgør at råde over sin egen bolig af rimelig størrelse.

Bestemmelsen blev indsat i udlændingeloven ved lov nr. 424 af 31. maj 2000. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår følgende:

"(Formålet er) at sikre et bedre udgangspunkt for en vellykket integration af såvel det familiemedlem, der ønskes familiesammenført til Danmark, som de familiemedlemmer, der bor i Danmark.

Formålet med forslaget er endvidere at sikre, at en familiesammenføring kan gennemføres på et forsvarligt boligmæssigt grundlag og at undgå, at herboende personer på grund af familiesammenføring påføres påtrængende boligsociale problemer. Herved opnås blandt andet mulighed for en mere smidig udnyttelse af den kommunale anvisningsret, idet der ikke i samme omfang som forud for lovændringen vil kunne opstå akutte boligproblemer for de pågældende familier som følge af familieforøgelse ved familiesammenføring.

(...).

Det vil være en betingelse for at anse boligkravet for opfyldt, at den herboende råder over sin *egen* bolig. Heri ligger, at den herboende som ejer, andels- eller anpartshaver skal råde over brugsretten til sin egen bolig.

(...)

En fremlejeaftale vedrørende en lejebolig eller en del af en sådan bolig vil ikke opfylde kravet om egen bolig."

I et høringsnotat af 15. marts 2000 over modtagne hørings svar til lovforslaget er anført følgende:

"Baggrunden for, at fremlejeaftaler efter forslaget ikke vil opfylde det foreslåede krav om, at den herboende godtgør at råde over sin egen bolig, er et ønske om at hindre omgåelse af boligkravet ved indgåelse af fremlejeaftaler over lejeboliger eller dele af sådanne boliger."

Instituttets vurdering

Instituttet finder, at den forskellige behandling af lejere og fremlejetagere udgør en usaglig og uproportional forskelsbehandling i strid med EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 8.

Instituttet anfører, at det er usagligt at forskelsbehandle mellem fremlejeaftaler og lejeaftaler af samme varighed. Det er i den forbindelse anført, at lejere og fremlejere er undergivet samme beskyttelse i henhold til lejelovens ufravigelige regler, jf. lejelovens § 1.

Instituttet anfører endvidere, at den eneste saglige begrundelse formentlig er forebyggelse af omgåelse af reglerne om ægtefællesammenføring, men risikoen for omgåelse kan efter instituttets opfattelse ikke begrunde, at fremlejeaftaler ikke generelt opfylder kravet om egen bolig.

Der kan i øvrigt henvises til udredningens side 77-79.

Integrationsministeriets svar

Boligkravet skal som nævnt sikre et bedre udgangspunkt for en vellykket integration.

Fremlejeaftaler giver ikke altid samme sikkerhed for at have en bolig som lejeaftaler. Fremlejetagerens retsstilling er således afhængig af lejerens retsstilling, og fremlejetageren kan risikere at miste den fremlejede bolig på grund af lejers forhold. Endvidere må det antages, at fremlejeaftaler i praksis oftest er tidsbegrænsede og af få års varighed.

Det er samtidig af væsentlig betydning, at der ikke åbnes op for lette veje til at omgå boligkravet – f.eks. ved fremleje af en del af den herboendes forældres bolig.

Det er på denne baggrund i forarbejderne anført, at en fremlejeaftale vedrørende en lejebolig eller en del af en sådan bolig vil ikke opfylde kravet om egen bolig.

I en situation, hvor de anførte hensyn ikke med fuld vægt gør sig gældende – f.eks. ved en længerevarende fremlejeaftale af en selvstændig bolig – vil en fremlejeaftale imidlertid efter omstændighederne kunne opfylde boligkravet.

Integrationsministeriet finder på den baggrund, at kravet om egen bolig er sagligt og proportionalt.

4.4. Visse andre spørgsmål

Instituttet har omtalt nogle spørgsmål om udlændingeloven og administrationen heraf, uden at denne omtale er grundlag for en konklusion om, at Danmark ikke overholder sin internationale forpligtelser. Instituttet har herunder på nogle områder gengivet regler og praksis på en ikke korrekt måde. For ikke at efterlade et urigtigt indtryk af disse regler og praksis er disse områder omtalt nedenfor.

4.4.1. Tilknytningskravet - ægtefællernes samlede tilknytning

Det følger af udlændingelovens § 9, stk. 7, at det som udgangspunkt er en betingelse for ægtefællesammenføring, at ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark er større end til et andet land.

Kravet om større tilknytning til Danmark blev indført i 2002 som en af flere stramninger af betingelserne for familiesammenføring, jf. lov nr. 365 af 6. juni 2002.

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår følgende:

"Ved vurderingen af, om ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land, skal udlændingemyndighederne inddrage samtlige foreliggende oplysninger i sagen, der kan belyse ægtefællernes samlede personlige og familiemæssige situation.

Ved vurderingen af, om tilknytningskravet er opfyldt, må der foretages en afvejning af på den ene side den herboende persons tilknytning til Danmark og på den anden side ægtefællens tilknytning til sit hjemland. Hertil kommer en afvejning af den herboende persons tilknytning til ægtefællens hjemland over for ægtefællens tilknytning til Danmark."

Det fremgår endvidere af forarbejderne, at der ved afvejningen skal lægges vægt på bl.a. længden og karakteren af ægtefællernes ophold i de respektive lande, ægtefællernes familiemæssige bånd til Danmark i forhold til ansøgerens hjemland, ægtefællernes sproglige færdigheder samt ægtefællernes uddannelses- eller arbejdsmæssige tilknytning til Danmark eller et andet land.

Af Integrationsministeriets og Udlændingestyrelsens praksisnotat af 29. september 2003 om anvendelsen af tilknytningskravet ved ægtefællesammenføring fremgår følgende:

"Som det fremgår af udlændingelovens § 9, stk. 7, kan opholdstilladelse til ægtefæller eller samleverer til herboende personer, medmindre ganske særlige grunde taler derimod, kun gives, såfremt ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark *er større end* ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land.

På denne baggrund skal såvel den herboende person som ansøgeren efter praksis have opnået en vis tilknytning til Danmark for at anse tilknytningskravet for opfyldt. Uanset hvor stærk tilknytning den herboende måtte have til Danmark, vil tilknytningskravet som udgangspunkt således alene kunne anses for opfyldt, hvis ansøger tillige har en vis tilknytning til landet."

Instituttets vurdering

Instituttet anfører udredningens side 33 følgende:

"Med nogen støtte i bemærkningerne til L 152 har myndighederne anlagt en praksis, hvorefter det er summen af parternes *selvstændige* tilknytning til Danmark, som er afgørende. Det er ikke, som der lægges op til efter bestemmelsens ordlyd, "ægtefællernes eller samlevernes *samlede* tilknytning", der underlægges en prøvelse. Såfremt der reelt var tale om en prøvelse på grundlag af parrets *samlede* tilknytning, ville der i højere grad tages udgangspunkt i de enkelte parametre for tilknytning: arbejde, længde af ophold, familie osv. Det forhold, at den herboende havde haft fast arbejde i Danmark i væsentligt længere tid, end ansøgeren havde haft det i sit hjemland, ville tale for, at parrets samlede tilknytning til Danmark var stærkere end til ansøgerens hjemland. Under den nuværende administrative praksis foretages der ikke nogen sammenligning af parternes respektive tilknytning for at afgøre, hvortil f.eks. den arbejdsmæssige tilknytning er stærkest. Konsekvensen af den praksis, som myndighederne

har anlagt, er, at ansøgerens manglende selvstændige tilknytning til Danmark kun i sjældne tilfælde vil kunne opvejes af referencens stærke tilknytning til Danmark.”

Instituttet anfører på side 10 følgende:

”I praksis har myndighederne endvidere opstillet visse tillægsbetingelser og stramninger, som muligvis ikke har tilstrækkelig hjemmel i bemærkningerne til loven. (...). For så vidt angår tilknytningskravet, er det (...) efter praksis blevet parternes selvstændige tilknytning til Danmark, der er afgørende, og ikke, som der lægges op til efter bestemmelsens ordlyd, ”ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning”.”

Integrationsministeriets svar

Det er efter Integrationsministeriets opfattelse ikke klart, hvad instituttet mener med, at der lægges vægt på ægtefællernes selvstændige tilknytning frem for samlede tilknytning.

Som det fremgår af bestemmelsen i § 9, stk. 7, skal ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark være større end til et andet land, og som det fremgår af forarbejderne og praksisnotatet lægges der ved vurderingen heraf vægt på længden og karakteren af ægtefællernes ophold i de respektive lande, ægtefællernes familiemæssige bånd til Danmark i forhold til ansøgerens hjemland, ægtefællernes sproglige færdigheder samt ægtefællernes uddannelses- eller arbejdsmæssige tilknytning til Danmark eller et andet land.

Der er efter Integrationsministeriets opfattelse ikke noget grundlag for at antage, at tilknytningskravet administreres på en anden måde end forudsat i loven.

4.4.2. Visumreglerne

Det følger af udlændingeloven, at statsborgere fra en række 3. lande uden opholdstilladelse i Danmark skal have visum for at kunne indrejse og opholde sig lovligt i Danmark.

Efter udlændingelovens § 4, stk. 2, kan udstedelse af visum betinges af, at den herboende reference stiller økonomisk sikkerhed for betaling af et beløb på 50.000 kr. Bestemmelsen trådte i kraft den 1. oktober 2004 som led i en ny mere åben visumpolitik, jf. lov nr. 429 af 9. juni 2004.

Af forarbejderne til loven fremgår følgende:

”Regeringen finder (...), at den gældende praksis for udstedelse af visum til ansøgere fra lande, der er placeret i gruppe 1, skal videreføres uændret i asyllandegruppen, således at der som udgangspunkt – bortset fra de danske repræsentationers mulighed for at udstede visum til bona fide personer – kun gives visum til ægtefæller, faste samlever, mindreårige børn eller forældre til herboende referencer.

Der vil i sådanne tilfælde blive givet visum efter en konkret vurdering, f.eks. hvis den pågældende tidligere har fået visum til Danmark eller et andet Schengenland og er vendt tilbage inden udløbet af visummets gyldighedsperiode. Endvidere gives der som udgangspunkt visum, hvis der er givet afslag på ægtefællesammenføring eller familiesammenføring med en fast samlever under henvisning til, at f.eks. tilknytningskravet, boligkravet eller 24-års kravet ikke er opfyldt.

Det bemærkes, at en visumansøger fra et land, der er placeret i asyllandegruppen, som følge af immigrationsrisikoen vil kunne få afslag på en ansøgning om visum til at besøge en herboende ægtefælle

eller en fast samlever, idet visumansøgerens tilknytning til hjemlandet indgår som et væsentligt moment ved den vurdering af immigrationsrisikoen, som efter Schengenreglerne altid skal foretages ved afgørelsen af en visumansøgning.

Der gives altid visum, hvis et afslag på visumansøgningen vil medføre en krænkelse af Danmarks internationale forpligtelser.

(...).

Udstedelse af visum vil kun kunne betinges af, at den herboende reference stiller økonomisk sikkerhed, hvis visumansøgeren er statsborger i et land, der placeres i den nye immigrationslandegruppe. Disse udlændinge vil være omfattet af den lempede visumpraksis, der følger af den nye vurdering af immigrationsrisikoen, hvor det skal tillægges væsentlig betydning, at en herboende reference er villig til at stille økonomisk sikkerhed (...).

Ægtefæller, faste samlevende, mindreårige børn og forældre skal fortsat normalt altid kunne få visum, og visumudstedelse til denne persongruppe kan derfor ikke betinges af økonomisk sikkerhedsstillelse.”

Instituttets vurdering

Instituttet anfører, at flygtninge er blevet betydeligt begrænset i deres mulighed for at opnå tilladelse til ægtefællesammenføring i Danmark med en person fra deres hjemland, bl.a. på grund af visumreglerne.

Efter instituttets opfattelse indebærer visumpraksis, at hvis ansøger er fra et flygtningeproducerende land, vil vedkommende være så godt som afskåret fra at opnå et besøgsvisum og vil derfor også være udelukket fra at opnå en opholdstilladelse på grund af manglende opfyldelse af tilknytningskravet.

Instituttet henviser i den forbindelse til, at den ovenfor nævnte mulighed for i visse tilfælde at betinge visumudstedelse af en økonomisk sikkerhedsstillelse, ikke gælder for ansøgere fra flygtningeproducerende lande. Instituttet konkluderer på den baggrund, at sådanne personer fortsat udelukkende vil kunne opnå visum i ekstraordinære tilfælde, f.eks. hvis et familiemedlem, som bor i Danmark, lider af en livstruende sygdom eller er afgået ved døden.

Der kan i øvrigt henvises til udredningens side 11 og 34.

Integrationsministeriets svar

Som det fremgår af de ovenfor nævnte citater fra forarbejderne til de gældende visumregler, gives der som udgangspunkt visum til bl.a. ægtefæller til herboende referencer. Det er således ikke korrekt, at personer fra de såkaldt flygtningeproducerende lande kun vil kunne opnå visum til at besøge en ægtefælle i Danmark i ekstraordinære tilfælde.

Dog meddeles irakiske og somaliske statsborgere alene visum i ekstraordinære situationer, f.eks. i tilfælde af et herboende familiemedlems livstruende sygdom eller dødsfald. Baggrunden herfor er, at irakiske statsborgere ikke for tiden kan udsendes tvangsmæssigt til Irak, og at somaliske nationalitetspas ikke anerkendes som gyldig rejselegitimation, idet disse på grund af forholdene i Somalia ikke kan tillægges sædvanlig bevismæssig betydning.

4.4.3. 28-års-reglen – forskelsbehandling mellem flygtninge og familiesammenførte

Af forarbejderne til 28-års-reglen fremgår om beregningen af lovligt ophold her i landet følgende:

”Varigheden af den herboendes ophold i Danmark regnes fra den dag, den pågældende første gang fik lovligt ophold her i landet. Ved lovligt ophold forstås i denne sammenhæng ophold i medfør af udlændingelovens § 1, § 2 eller § 5, stk. 2, eller i medfør af en opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 6-9 e eller tilsvarende ophold i medfør af den tidligere gældende udlændingelovgivning.”

Udlændingelovens § 27, stk. 1 og 2, indeholder bestemmelser om beregning af ophold her i landet i forbindelse med en række andre bestemmelser i udlændingeloven.

Det fremgår således af § 27, stk. 1, at de i lovens § 11, stk. 3, 1. pkt., og stk. 4 og 5, § 17, stk. 1, 3. pkt., §§ 22, 23 og 25 a nævnte tidsrum regnes fra tidspunktet for udlændingens tilmelding til folkeregisteret eller, hvis ansøgningen om opholdstilladelse er indgivet her i landet, fra tidspunktet for ansøgningens indgivelse. De i § 27, stk. 1, nævnte bestemmelser handler om tidsubegrænset opholdstilladelse, bortfald af opholdstilladelse og udvisning.

Af § 27, stk. 2, fremgår, at med hensyn til udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 og 2, regnes de i stk. 1 nævnte tidsrum fra tidspunktet for den første meddelelse af opholdstilladelsen.

Instituttets vurdering

Instituttet anfører, at et barn, der får asyl i Danmark og efterfølgende vokser op i her landet, som udgangspunkt først vil blive fritaget fra tilknytningskravet 28 år efter afslutningsdatoen for asylsagen, mens et ophold her i landet anses for lovligt fra tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om opholdstilladelse, såfremt der søges om familiesammenføring her i landet. Der er i den forbindelse henvist til udlændingelovens § 27.

Instituttet konkluderer på denne baggrund, at personer, der er indvandret til Danmark som børn, og hvor ansøgningen om opholdstilladelse er indgivet her i landet, i praksis vil blive stillet gunstigere end personer, der er flygtet til landet som børn, idet sagsbehandlingstiden indgår i beregningen af de 28 års lovligt ophold i landet i førstnævnte situation.

Der kan i øvrigt henvises til udredningen side 120.

Integrationsministeriets svar

Varigheden af den herboendes ophold i relation til 28-års-reglen regnes fra det tidspunkt, udlændingen har opnået opholdstilladelse, uanset om udlændingen har indgivet ansøgning om familiesammenføring eller asyl her i landet.

Det af instituttet anførte synes at bygge på en ikke korrekt forståelse af udlændingelovens § 27.