

Integrationsministeriet
lovkontoret@inm.dk
dlr@inm.dk

STRANDGADE 56
DK-1401 KØBENHAVN K
TEL. +45 32 69 88 88
FAX +45 32 69 88 00
CENTER@HUMANRIGHTS.DK
WWW.MENNESKERET.DK
WWW.HUMANRIGHTS.DK

DATO 25/11-2010
J.NR.
540.10/24313/SWG

Høring over udkast til forslag til lov om ændring udlændingeloven (Gebyr for at indgive ansøgninger og klager på familiesammenførings-, studie- og erhvervsområdet)

1. Indledning

Ved e-mail af 11. november 2010 har Integrationsministeriet anmodet om senest den 15. november 2010 at modtage Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring udlændingeloven (Gebyr for at indgive ansøgninger og klager på familiesammenførings-, studie- og erhvervsområdet). Forslaget er fremsat i folketinget den 17. november 2010.

På grund af den meget korte høringsfrist har det af ressourcemæssige årsager ikke været muligt for instituttet at besvare høringen inden den 15. november 2010. Instituttet har dog besvaret høringen inden for to uger.

Instituttet skal i den forbindelse bemærke, at en høringsfrist af fire dages varighed (hen over en weekend) i forbindelse med et lovforslag efter instituttets opfattelse generelt er helt urimelig. En høringsfrist bør efter instituttets opfattelse fastsættes således, at høringsparten har tilstrækkelig tid til at gennemgå høringen og udarbejde et høringssvar med den fornødne grundighed.

2. Lovforslagets indhold

Med lovforslaget indføres gebyrer for indgivelse af ansøgninger om opholdstilladelse på familiesammenførings-, studie- og erhvervsområdet. Det foreslås således, at indgivelse af ansøgninger om opholdstilladelse på familiesammenførings-, studie- og erhvervsområdet, medmindre Danmarks internationale forpligtelser eller EU-reglerne kan tilsige andet, betinges af, at udlændingen har betalt et gebyr for behandling af

ansøgningen, og at ansøgningen skal afvises, hvis gebyret ikke er indbetalt. Der skal betales gebyrer for både førstegangsansøgninger, ansøgninger om forlængelse af opholdstilladelse og ansøgninger om tidsubegrænset opholdstilladelse. Gebyret for indgivelse af en ansøgning om familiesammenføring efter udlændingelovens § 9, stk. 1, eller § 9 c, stk. 1, foreslås at koste 5.950 kr.

Det foreslås endvidere, at indgivelse af klager over afslag på ansøgninger om opholdstilladelser samt ansøgninger om genoptagelse af sager, herunder klagesager, på familiesammenførings-, studie- og erhvervsområdet betinges af, at klager har betalt et gebyr på 750 kr., medmindre andet følger af EU-reglerne, og at klager og ansøgninger om genoptagelse skal afvises, hvis gebyret ikke er indbetalt. Klagegebyret tilbagebetales, hvis klager får helt eller delvist medhold i klagen, og genoptagelsesansøgningsgebyret tilbagebetales, hvis ansøgningen om genoptagelse imødekommes.

3. Menneskerettens beskyttelse

Retten til familieliv

Retten til familieliv er blandt andet beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8, der har følgende ordlyd:

"Artikel 8

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

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

Retten til familieliv beskyttet i artikel 8, stk. 1, er ikke absolut. Efter artikel 8, stk. 2, kan staten lovligt gøre indgreb i retten, hvis der er klar lovhjemmel hertil, og indgrebet er begrundet i et lovligt hensyn og er nødvendigt, herunder proportionalt idet indgrebets intensitet skal stå i et rimeligt forhold til det angivne formål.

Med hensyn til beskyttelsesniveauet af retten til familieliv har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) i sin praksis anerkendt det almindelige princip om, at de enkelte lande har en generel kompetence til at kontrollere udlændinges adgang til indrejse og ophold i landet. EMD har endvidere fastslået, at EMRK artikel 8 ikke pålægger staterne en generel forpligtelse til at respektere en families valg med hensyn til, hvilket land den ønsker at udøve familielivet i.

EMRK artikel 8 udgør således som udgangspunkt ikke en begrænsning i de enkelte staters adgang til at regulere udlændinges ret til indrejse og ophold. Artikel 8 indeholder dog i et vist omfang en positiv forpligtelse for staterne til at sikre, at den enkelte person effektivt kan nyde de rettigheder, bestemmelsen beskytter. Med hensyn til familiesammenføring vil en stat være positivt forpligtet til at tillade familiesammenføring, hvis der ikke er proportionalitet mellem begrænsningen i retten til familieliv og statens interesse i ikke at tillade familiesammenføring.

EMD's praksis – som i øvrigt er yderst sparsom herom – viser, at en stat kan være positivt forpligtet til at tillade familiesammenføring, hvor en i staten bosat person og dennes udenlandske ægtefælle og børn ikke kan henvises til at udøve familielivet i et andet land. Om familien kan henvises til at udøve familielivet i et andet land afhænger af en konkret proportionalitetsafvejning i hver enkelt sag (EMD har i sine hidtidige prøvelser inddraget flere kriterier). I tilfælde, hvor en stat er forpligtet til at tillade familiesammenføring, vil eventuelle opstillede betingelser herfor skulle fraviges, og der vil skulle meddeles opholdsholdstilladelse.

Diskriminationsforbuddet

Diskrimination betyder ulovlig forskelsbehandling. En forskelsbehandling af personer i sammenlignelige situationer er ikke diskriminerende, hvis forskelsbehandlingen er saglig/legitim og proportional. Omvendt er en forskelsbehandling ulovlig (diskriminerende), hvis forskelsbehandlingen er usaglig eller uproportional.

Forskelsbehandling kan komme til udtryk enten direkte eller indirekte. Indirekte forskelsbehandling foreligger, hvis en umiddelbart neutral betingelse rammer f.eks. ikke-etniske danskere hårdere end etniske danskere, socialt udsatte hårdere end socialt velstillede, uuddannede hårdere end uddannede, personer med funktionsnedsættelse (handicap) hårdere end personer uden osv.

Forskelsbehandling på familiesammenføringsområdet falder inden for anvendelsesområdet af det accessoriske diskriminationsforbud i EMRK artikel 14, der indeholder en ikke-udtømmende liste over forbudte diskriminationsgrunde.

4. Instituttets bemærkninger til lovforslaget

Gebyrets størrelse

Instituttet skal bemærke, at forslaget om at indføre gebyr på 5.950 kr. for indgivelse af ansøgning om familiesammenføring efter udlændingelovens § 9, stk. 1, eller 9 c, stk. 1, vil ramme mindre bemidlede særligt hårdt. Det bemærkes i den forbindelse, at de samlede

omkostninger ved ansøgning om ægtefællesammenføring i forvejen er ganske store med blandt andet krav om indvandringsprøve, som koster 3.000 kr. at tilmelde sig (og eventuelt skal tages flere gange), og krav om sikkerhedsstillelse på 62.231 kr., som regeringen har til hensigt at forhøje til 100.000 kr (pristalsreguleres), ligesom regeringen har til hensigt at indføre krav om egenbetalt danskursus for ansøger som betingelse for ægtefællesammenføring, jf. herved regeringens og Dansk Folkepartis aftale af 7. november 2010 "Nye tider. Nye krav". Hertil kommer udgifter til ansøgers visum/visumfri rejser m.m.

Det følger af lovforslagets almindelige bemærkninger, at den enkelte families indkomst- og formueforhold set i forhold til gebyret ikke indgår i vurderingen af, om gebyrkravet ved en ansøgning om familiesammenføring skal fraviges af hensyn til EMRK artikel 8. Der er således ikke adgang til i en konkret sag at fravige gebyrkravet af hensyn hertil alene.

Der foreligger så vidt ses ikke skøn over, hvor mange personer der fremover vil blive udelukket fra familiesammenføring i Danmark på grund af deres indkomst- og formueforhold.

- Instituttet anbefaler, at det overvejes nærmere, om virkningerne af kravet om gebyr på 5.950 kr. for indgivelse af ansøgning om familiesammenføring er proportionale, jf. EMRK artikel 8 og 14, herunder at der tilvejebringes nærmere oplysninger om, hvor mange personer der må antages på grund af de samlede omkostninger ved ægtefællesammenføring fremover at blive udelukket herfra på grund af deres indkomst- og formueforhold.
- Instituttet anbefaler, at det meget nøje overvejes at indføre adgang til dispensation fra gebyrkravet alene på grund af indkomst- og formueforhold, idet en ren økonomisk selektion er meget lidt stemmende med et almindeligt ligheds- og ikke-diskriminationsprincip, herunder efter handicapkonventionen.

Vurdering af risiko for forfølgelse

Det følger af lovforslaget, at i en sag, hvor Udlændingesservice afviser en ansøgning om familiesammenføring til en herboende flygtning under henvisning til gebyrkravet, idet Udlændingesservice efter de i sagen foreliggende oplysninger finder, at der er grundlag for at antage, at den herboende flygtning vil kunne tage ophold sammen med familien i familiens fælles hjemland, vil sagen efter påklage skulle behandles af Integrationsministeriet.

- Instituttet anbefaler, at Flygtningenævnet og ikke Integrationsministeriet af retssikkerhedsmæssige grunde i sådanne sager tager stilling til det asylretlige spørgsmål om fortsat risiko for forfølgelse af flygtningen i hjemlandet.

Der henvises til j.nr. 10/08516.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen
direktør