



JUSTITSMINISTERIET

Udlændingeafdelingen

Dato: 22. december 2011
Kontor: Udl.afd., Int. Ktr.
Dok.: 11/106479

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

vedrørende Kommissionens grøn bog om retten for tredjelandstatsborgere, der bor i EU, til familiesammenføring

KOM(2011) 735 endelig

Resumé

Kommissionen fremsatte den 15. november 2011 en grøn bog om retten til familiesammenføring. Grøn bogen blev fremsat i lyset af en rapport om Rådets direktiv 2003/86/EF om ret til familiesammenføring (KOM(2008) 610). Grøn bogen indeholder et oplæg til en åben høring og drøftelse af anvendelsen og eventuelle problemer med de eksisterende regler om familiesammenføring. Sagen er ikke omfattet af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender. Hvis drøftelsen af grøn bogen giver anledning til, at Kommissionen fremsætter forslag til ændring af Familiesammenføringsdirektivet, vil forslaget være omfattet af retsforbeholdet. Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Regeringen vil besvare spørgsmålene i grøn bogen med henblik på at deltage i den kommende debat i EU om reglerne for familiesammenføring.

1. Baggrund

Direktivet om ret til familiesammenføring (2003/86/EF) indeholder bestemmelser om procedurer for indgivelse og behandling af ansøgning om familiesammenføring for tredjelandstatsborgere, en opregning af betingelserne for meddelelse af opholdstilladelse, samt bestemmelser om de familiesammenførte familiemedlemmers rettigheder og status.

I 2008 udarbejdede Kommissionen en rapport om familiesammenføringsdirektivet (KOM(2008) 610), som sammenfatter oplysninger om medlemsstaternes implementering og anvendelse af direktivet, identificerer mulige problemer og giver anbefalinger vedrørende korrekt anvendelse. Rapporten konkluderer blandt andet, at direktivets relativt begrænsede

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

virkning hovedsageligt skyldes, at direktivet giver medlemslandene store skønsbeføjelser, herunder i forhold til definitionen af referencen, hvilke integrationskrav der skal gælde samt varigheden af opholdstilladelsen, når denne er meddelt ansøgeren. Kommissionens rapport fra 2008 giver ikke nogle konkrete forslag til ændringer af direktivet. I rapporten gør Kommissionen dog sine intentioner klare om at gennemføre yderligere høringer og analyser i forhold til implementeringen og anvendelsen af direktivet i medlemslandene med henblik på at klarlægge, hvordan familiesammenføring skal håndteres fremover i EU.

I Stockholm-programmet fra december 2009 opfordrede Det Europæiske Råd på den baggrund Kommissionen til at evaluere og om nødvendigt foretage en fornyet gennemgang af Familiesammenføringsdirektivet under hensyn til integrationsforanstaltningernes betydning.

Den 15. november 2011 vedtog Kommissionen en grøn bog om retten til familiesammenføring.

Der er frist for at sende bemærkninger til grønbogens spørgsmål den 1. marts 2012, hvorefter Kommissionen vil afholde en offentlig høring. Kommissionen har oplyst, at det forventes, at Danmark vil være blandt talerne ved denne høring.

Det forventes, at den offentlige høring vil skulle afsluttes under det danske formandskab, og det vil i så fald blive relevant for Danmark at sørge for en drøftelse i Rådet med henblik på at vejlede Kommissionen om vejen frem i forhold til en eventuel ændring af Familiesammenføringsdirektivet.

Det danske retsforbehold

Sagen er ikke omfattet af det danske forbehold.

Såfremt grønbogen måtte foranledige, at der fremsættes forslag om en ændring af Familiesammenføringsdirektivet, vil forslaget blive fremsat med hjemmel i afsnit V i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF).

Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit V i TEUF, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

2. Indhold

2.1. Generelt

Kommissionens grønbog om retten til familiesammenføring indeholder et oplæg til en debat om, hvilke ændringer der er brug for i Familiesammenføringsdirektivet. Kommissionen vil på baggrund af denne debat beslutte, om der skal tages opfølgende tiltag i form af en direktivændring, udarbejdelse af en fortolkningsvejledning eller lignende.

Idet Familiesammenføringsdirektivet alene regulerer retten til familiesammenføring for tredjelandsstatsborgere, der bor i EU, omfatter grønbogen ikke familiesammenføring med en EU borger, herunder efter reglerne om fri bevægelighed.

Grønbogen indeholder en række konkrete spørgsmål om udvalgte dele af Familiesammenføringsdirektivet, som har ført til fortolkningstvivel, kritik eller er i direkte modstrid med medlemslandenes ønsker om regulering på området.

Der er bl.a. spørgsmål om, hvorvidt krav til længden af referencens ophold i værtslandet og dennes udsigt til permanent opholdstilladelse er den korrekte tilgang og den bedste måde at kvalificere referencen på.

Der stilles endvidere spørgsmål om den reelle oplevelse af misbrug af familiesammenføringsreglerne, såsom f.eks. pro forma og tvangsægteskaber, herunder om der foreligger klare beviser for problemet med tvangsægteskaber. Der stilles desuden spørgsmål om, hvorvidt det er legitimt at have en minimumsalder for ægtefællen, der ikke er den samme som myndighedsalderen i medlemslandet.

Grønbogen indeholder også spørgsmål om, hvorvidt det kunne være relevant at se på den kreds af familiemedlemmer, som kan ansøge om familiesammenføring.

I overensstemmelse med opfordringen i Stockholm-programmet om at se på sammenhængen mellem familiesammenføring og integration, er der endvidere spørgsmål til effekten af initiativer taget i nogle medlemslande hertil, såsom f.eks. krav om at ansøgeren gennemfører sprogtest i hjemlandet forud for indrejsen. Endvidere stilles der spørgsmål om, hvordan det sikres, at før-indrejse krav ikke de facto kommer til at udgøre en urimelig hindring.

Det er åbent for alle, herunder internationale organisationer og NGO'er, at komme med bemærkninger til Kommissionen i anledning af grønbo-gen, og når fristen herfor udløber den 1. marts 2012, vil Kommissionen arrangere en offentlig høring i løbet af foråret 2012, hvorved alle relevan-te parter kan afgive bemærkninger.

Det forventes, at Kommissionen på baggrund af denne åbne høring vil beslutte, om der skal tages opfølgende tiltag i form af en direktivændring, udarbejdelse af en fortolkningsvejledning eller lignende.

3. Gældende dansk ret

Adgangen til at ansøge om opholdstilladelse i Danmark på baggrund af familiemæssig tilknytning til en herboende person er reguleret i udlæn-dingeloven, herunder særligt §§ 9 og 9 c. Der gælder en særlig praksis for meddelelse af opholdstilladelse til medfølgende familie til udlændin-ge, der opholder sig midlertidigt i Danmark med henblik på studier eller arbejde. Denne praksis beskrives ikke nærmere her.

En udlænding har mulighed for at ansøge om opholdstilladelse i Dan-mark efter reglerne om ægtefællesammenføring, hvis han/hun har en æg-tefælle, registreret partner eller fast samlever i Danmark (herefter blot ægtefælle).

Derudover har mindreårige udlændinge mulighed for at ansøge om fami-liesammenføring med deres herboende forældre. Der sondres i disse sa-ger mellem børn under 15 år og børn mellem 15 og 18 år. Det er normalt et krav, at barnet ikke er fyldt 15 år, men hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, kan børn mellem 15 og 18 år også meddeles opholdstilladelse efter familiesammenføringsreg-lerne.

For så vidt angår andre slægtsforhold end ægtefæller og mindreårige børn kan der gives opholdstilladelse til familiesammenføring, hvis ganske sær-lige grunde, herunder respekten for Danmarks internationale forpligtel-ser, taler herfor. Dette er ikke nærmere beskrevet her.

Der vil altid blive givet tilladelse til familiesammenføring, uanset at en eller flere af de almindelige betingelser ikke er opfyldt, såfremt der fore-ligger et beskyttelsesværdigt familieliv i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, som Danmark må anses for nærmeste land til at beskytte.

Betingelser for ægtefællesammenføring

I forhold til familiesammenføring med en ægtefælle stilles der dels krav til ægteskabet/det faste samlivsforhold, dels nogle fælles krav til ægtefællerne og dels en række specifikke krav til hver af de to ægtefæller.

For så vidt angår ægteskab stilles der først og fremmest krav om, at vielsen kan anerkendes efter dansk ret. Vielsen må derfor eksempelvis ikke være indgået ved stedfortræder. Derudover stilles der krav om, at der ikke er tale om et tvangs- eller pro forma ægteskab. Hvis ægteskabet er indgået mellem nærtbeslægtede personer, er der en formodning for, at ægteskabet ikke er indgået efter begge parters eget ønske.

For så vidt angår fast samlivsforhold er det et krav, at parterne har samlevet på fælles bopæl af længere varighed. Det vil således ikke være tilstrækkeligt, at parterne gennem længere perioder har samlevet med hinanden under forskellige ferieophold eller længerevarende besøgsophold. Det afgøres efter en konkret vurdering, om samlivsforholdet har været længerevarende. I almindelighed antages det, at halvandet til to års samliv på fælles bopæl vil være tilstrækkeligt til, at der foreligger et fast samlivsforhold af længere varighed.

Der stilles fælles krav til ægtefællerne om, at ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark er væsentligt større end deres samlede tilknytning til et andet land. Dette krav fraviges dog, hvis den herboende ægtefælle har haft dansk indfødsret i 28 år, er født og opvokset i Danmark eller er kommet til Danmark som mindre barn og endvidere har opholdt sig lovligt i Danmark i 28 år.

Det bemærkes, at det fremgår af regeringsgrundlaget, at regeringen vil tilbageføre tilknytningskravet til den definition, der var gældende, før pointsystemet blev indført, samt at regeringen vil ændre 28-årsreglen, der dispenserer fra tilknytningskravet, til en 26-årsregel.

Begge ægtefæller skal endvidere underskrive en erklæring om efter bedste evne at ville deltage aktivt i ansøgerens danskuddannelse og integration.

Der stilles som udgangspunkt krav til ansøgeren om, at denne skal opnå 60 point efter et nærmere beskrevet pointsystem, hvis begge ægtefæller er over 24 år, eller opnå 120 point, hvis én eller begge ægtefæller er under 24 år. Point opnås bl.a. på baggrund af ansøgers erhvervs erfaring,

sprogkundskaber og uddannelse. Herudover skal ansøgeren bestå en indvandringsprøve om det danske sprog og samfund.

Det bemærkes, at det fremgår af regeringsgrundlaget, at regeringen vil afskaffe pointsystemet og tilbageføre 24-årsreglen til den definition, der var gældende, før pointsystemet blev indført, samt at regeringen vil afskaffe indvandringsprøven.

Hvis den herboende ægtefælle ikke er dansk eller nordisk statsborger, stilles der krav om, at den herboende ægtefælle skal have enten opholdstilladelse som flygtning efter udlændingelovens § 7 eller § 8 eller have haft tidsubegrænset opholdstilladelse i mere end de seneste 3 år samt skal opfylde en del af de gældende betingelser for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse.

Den herboende ægtefælle skal herudover bl.a. dokumentere ikke at have modtaget hjælp til forsørgelse efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven i tre år forud for afgørelsen samt at råde over sin egen bolig af rimelig størrelse, ligesom der skal stilles en økonomisk sikkerhed på 100.000 kr. til dækning af eventuelle, fremtidige offentlige udgifter til hjælp til den udenlandske ægtefælle. Det bemærkes hertil, at det fremgår af regeringsgrundlaget, at den økonomiske sikkerhed skal nedsættes fra 100.000 kr. til 50.000 kr.

I tilfælde af sammenføring med en fast samlever, skal den herboende ægtefælle påtage sig at forsørge ansøgeren. Dette krav kan stilles i forhold til sager om sammenføring med ægtefæller, såfremt helt særlige grunde taler derfor.

Derudover må den herboende ægtefælle ikke inden for de seneste 10 år før afgørelsen være dømt for vold m.m. mod en tidligere ægtefælle.

Familiesammenføring for børn

Den herboende forælder skal have forældremyndigheden eller del i forældremyndigheden over barnet, og hverken forælderen eller dennes ægtefælle må være dømt for overgreb mod mindreårige børn inden for en periode på 10 år forud for afgørelsen om familiesammenføring.

Hvis væsentlige hensyn taler derfor, kan en opholdstilladelse også betinges af, at den herboende forælder dokumenterer at råde over sin egen bolig af en rimelig størrelse og ikke modtager hjælp til forsørgelse efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven.

Hvis barnet er under 15 år på ansøgningstidspunktet, kan opholdstilladelsen, i tilfælde, hvor ansøgeren og en af ansøgerens forældre er bosiddende i hjemlandet eller et andet land, kun gives, såfremt ansøgeren har eller har mulighed for at opnå en sådan tilknytning til Danmark, at der er grundlag for en vellykket integration i Danmark. Dette gælder dog ikke, hvis ansøgningen indgives senest 2 år efter, at den herboende forælder opfylder betingelserne til sin egen opholdstilladelse, eller hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derimod.

Dertil kommer betingelser om, at barnet efter meddelt opholdstilladelse skal bo hos forælderen i Danmark, at barnet ikke må have stiftet selvstændig familie, samt at familiesammenføringen ikke må stride åbenbart mod barnets tarv.

Børn mellem 15 og 18 år kan som nævnt kun meddeles opholdstilladelse efter familiesammenføringsreglerne, hvis ganske særlige grunde, herunder Danmarks internationale forpligtelser, taler derfor.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Hvis drøftelsen af grønbogen giver anledning til, at Kommissionen fremsætter forslag til ændring af Familiesammenføringsdirektivet, vil forslagene blive fremsat efter TEUF, 3. del, afsnit V, og vil derfor være omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Såfremt Kommissionen fremsætter forslag om ændring af Familiesammenføringsdirektivet på baggrund af drøftelserne af grønbogen vil de statsfinansielle konsekvenser ved eventuel gennemførelse i dansk ret blive analyseret yderligere.

5. Høring

Sagen har været drøftet på mødet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 17. november 2011.

6. Nærhedsprincippet

Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Nederlandene forventes at benytte lejligheden til at stille forslag om en skærpelse af kravene i Familiesammenføringsdirektivet og forventes at være kritisk over for eventuelle forslag til ændringer af familiesammenføringsområdet, som vil udgøre en lempelse af reglerne, f.eks. ved at forhindre nationale krav for familiesammenføring såsom sprogsprøver forud for indrejsen.

Der foreligger ikke offentligt kendte informationer om andre landes holdninger.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Regeringen hilser en generel debat om retten til familiesammenføring i EU velkommen og er parat til at fremme drøftelserne i Rådet under det danske formandskab, såfremt det bliver relevant. Regeringen vil besvare spørgsmålene med henblik på at deltage i den kommende debat.

9. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Spørgsmålet om en kommende grønbog om familiesammenføring har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg i forbindelse med forberedelsen af rådsmødet (retlige- og indre anliggender) den 7.-8. oktober 2010.