

Ministeren

Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget
Folketinget
Christiansborg
1240 København K



Udlændinge-, Integrations-
og Boligministeriet

Orientering om behandlingen af konkrete sager om ægtefællesammenføring efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i klagesagen *Biao mod Danmark* (38590/10)

1. Indledning

Den 24. maj 2016 afsagde Storkammeret ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Menneskerettighedsdomstolen) dom i sagen *Biao mod Danmark*.

Menneskerettighedsdomstolen fandt med stemmerne 12-5, at Danmark har krænket Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 14 (forbud mod diskrimination) sammenholdt med artikel 8 (retten til familieliv).

2. Klagesagen *Biao mod Danmark*

2.1. Sagen drejer sig om et konkret afslag på familiesammenføring, der blev givet til den tidligere togolesiske statsborger, Ousmane Biao.

Ousmane Biao blev dansk statsborger i 2002 og søgte i 2003 om at få sin ghanesiske ægtefælle, Asia Biao, familiesammenført til Danmark.

Udlændingestyrelsen meddelte i 2003 afslag på ansøgningen. Afslaget på familiesammenføring blev givet under henvisning til tilknytningskravet i udlændingelovens § 9, stk. 7, som indebærer, at ægtefællers eller samlevers samlede tilknytning til Danmark skal være større end deres samlede tilknytning til et andet land.

Udlændingestyrelsens afslag blev stadfæstet af Integrationsministeriet i 2004.

I 2004 var der imidlertid blevet indført en undtagelse til tilknytningskravet – den såkaldte 28-årsregel (nu 26-årsreglen) – således at personer, der har været danske statsborgere i 28 år, og personer, der er født og opvokset i Danmark eller kommet hertil som børn og har opholdt sig lovligt i Danmark i 28 år, ikke skal opfylde tilknytningskravet, jf. udlændingeloven § 9, stk. 7.

Ousmane Biao og dennes ægtefælle rejste herefter sag ved domstolene og gjorde under sagen bl.a. gældende, at de i strid med artikel 14, jf. artikel 8, i EMRK blev

27. juni 2016

Familiesammenføring
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2016 - 4691
Akt-id 90421

udsat for diskrimination, idet de – i modsætning til andre danske statsborgere med udenlandske ægtefæller, som var omfattet af 28-årsreglen (nu 26-årsreglen) – skulle opfylde tilknytningskravet.

Udlændingemyndighedernes afslag på familiesammenføring blev opretholdt af Østre Landsret i 2007 og af Højesteret ved dom af 13. januar 2010 (dissens med stemmerne 4-3). Klagerne indbragte den 12. juli 2010 sagen for Menneskerettighedsdomstolen.

2.2. Kammeret ved Menneskerettighedsdomstolen afsagde den 25. marts 2014 dom i sagen. I dommen, der er afsagt med dissens (4-3), fandt Menneskerettighedsdomstolen, at der i den konkrete sag ikke forelå en krænkelse af EMRK. Dommen indeholdt dog en række kritiske generelle betragtninger vedrørende 28-årsreglen. I forhold til klagen vedrørende tilknytningskravet fandt Menneskerettighedsdomstolen, at der ikke forelå nogen krænkelse af EMRK artikel 8.

Sagen blev herefter indbragt for Storkammeret ved Menneskerettighedsdomstolen, hvor den på baggrund af de skriftlige bemærkninger blev behandlet mundtligt den 1. april 2015 i Strasbourg.

Menneskerettighedsdomstolen forholder sig i Biao-sagen alene til 28-årsreglen (undtagelsen) og ikke til tilknytningskravet (hovedreglen) i udlændingelovens § 9, stk. 7.

Flertallet af Storkammeret ved Menneskerettighedsdomstolen finder i sin dom af 24. maj 2016, at 28-årsreglen (nu 26-årsreglen) er et udtryk for indirekte forskelsbehandling på baggrund af etnicitet, og at en sådan indirekte forskelsbehandling alene er lovlig, hvis den er begrundet i tvingende og meget vægtige hensyn, der ikke relaterer sig til etnicitet, hvilket Storkammerets flertal ikke fandt 28-årsreglen var. Danmark har derfor krænket artikel 14 sammenholdt med artikel 8 i EMRK.

Storkammerets flertal er således enig med mindretallet i Højesterets dom af 13. januar 2010 i, at 28-årsreglen (nu 26-årsreglen) er et udtryk for indirekte forskelsbehandling på baggrund af etnicitet.

3. Dommens konsekvenser

Menneskerettighedsdomstolens dom i Biao-sagen har først og fremmest betydning mellem sagens parter (den danske stat på den ene side og ægteparret Biao på den anden side), og Menneskerettighedsdomstolen har fastslået, at klagernes rettigheder efter artikel 14 sammenholdt med artikel 8 i EMRK er blevet krænket og som følge heraf tilkendt klagerne 6.000 euro i godtgørelse for ikke-økonomisk skade.

Danmark er efter artikel 46 i EMRK retligt forpligtet til at betale dette beløb til klagerne.

Dommens betydning kan imidlertid ikke begrænses til ægteparret Biao, idet Menneskerettighedsdomstolen i sin begrundelse for afgørelsen har fastslået, at 28-årsreglen (nu 26-årsreglen) i sig selv er et udtryk for indirekte forskelsbehandling på baggrund af etnicitet i strid med artikel 14 sammenholdt med artikel 8 i EMRK. Dommen må således tages som udtryk for, at Menneskerettighedsdomstolen i tilsvarende sager, som måtte blive indbragt for Domstolen, vil nå frem til samme resultat.

Det følger af Menneskerettighedsdomstolens praksis om artikel 46 i EMRK, at medlemsstaten er forpligtet til at træffe generelle foranstaltninger i sin retsorden med henblik på at stoppe krænkelsen, som Menneskerettighedsdomstolen har fundet. Efter EMRK artikel 46 er Danmark derfor forpligtet til at fjerne det diskriminerede element i den gældende udlændingelovs § 9, stk. 7.

4. Overvejelser i anledning af dommen

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i samarbejde med Justitsministeriet vurderet dommens betydning for verserende og kommende konkrete sager om ægtefællesammenføring, og der kan i forlængelse heraf gives udtryk for følgende vurdering:

4.1. Indtil der indføres ny lovgivning for at fjerne det diskriminerede element i den retstilstand, der følger af den gældende udlændingelovs § 9, stk. 7, vil det være overladt til de retsanvendende myndigheder (Udlændingestyrelsen, Udlændingenævnet og i sidste instans domstolene) at fastlægge dommens betydning for, hvordan udlændingeloven skal fortolkes og dermed, hvad der er retstilstanden på området.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ved lov nr. 285 af 29. april 1992 (inkorporeringsloven) er inkorporeret i dansk ret.

Danske domstole fortolker og anvender dansk ret i lyset af og med de begrænsninger, der følger af EMRK's bestemmelser, hvilket bl.a. indebærer, at dansk ret fortolkes og anvendes på en sådan måde, at et eventuelt brud på konventionen undgås. EMRK og Menneskerettighedsdomstolens praksis synes at indgå med en sådan vægt, at danske domstole er rede til at se bort fra lovgivers intentioner med en bestemmelse, hvis en efterlevelse af intentionen vil indebære en krænkelse af EMRK, jf. betænkning 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret, hvori der er foretaget en gennemgang af sager, hvor danske domstole har anvendt EMRK.

I lyset heraf vil de retsanvendende myndigheder i forbindelse med afgørelsen af konkrete sager om ægtefællesammenføring skulle anlægge en fortolkning af udlændingelovens § 9, stk. 7, som indebærer, at det diskriminerede element i bestemmelsen fjernes.

4.2. I modsætning til andre typer krænkelser, hvorved dansk lovgivning findes i strid med Danmarks internationale forpligtelser, indebærer en krænkelse af forbuddet mod diskrimination, at der vil være flere muligheder, hvorpå der kan følges op på dommen.

I den foreliggende sag kan der således anlægges en fortolkning, som indebærer, at alene 26-årsreglen bortfortolkes. Det vil betyde, at tilknytningskravet vil gælde for alle, der søger ægtefællesammenføring, også for herboende personer, der har været danske statsborgere i 26 år, og herboende personer, der er født og opvokset i Danmark eller er kommet hertil som børn og har opholdt sig lovligt i Danmark i 26 år.

Der kan også anlægges en fortolkning, som indebærer, at hele bestemmelsen i udlændingelovens § 9, stk. 7, bortfalder. Det betyder, at tilknytningskravet – og dermed også 26-årsreglen (undtagelsen til tilknytningskravet) – bortfortolkes i forhold til alle ansøgere.

Det kan også tænkes, at de retsanvendende myndigheder kan anlægge andre fortolkninger af lovgivningen. Der kan f.eks. henvises til, at Højesterets mindretal i Biao-sagen, der som anført underkendte 28-årsreglen, omfortolkede reglen til et alderskrav (levealder), således at tilknytningskravet ikke gjaldt danske statsborgere, der var 28 år eller ældre.

Der ses ikke at være taget stilling til dette eller et tilsvarende spørgsmål i praksis fra Menneskerettighedsdomstolen og Europarådets Ministerkomité, som følger op på medlemslandenes efterlevelse af domme fra Menneskerettighedsdomstolen.

4.3. Det må på den anførte baggrund betegnes som usikkert, hvad domstolene vil nå frem til, hvis problemstillingen forelægges for dem, og dermed, hvad der er den gældende retstilstand på området i lyset af dommen i Biao-sagen, indtil lovgiver måtte vedtage nye regler på området.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Justitsministeriet finder dog, at meget taler for, at det er rigtigst at anlægge den fortolkning af udlændingelovens § 9, stk. 7, at der ses bort fra 26-årsreglen. Dette indebærer, at der i alle verserede sager, herunder sager, hvor den herboende ægtefælle har haft dansk indfødsret i 26 år eller længere, kun meddeles ægtefællesammenføring, hvis ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land. I overensstemmelse med den gældende retstilstand for personer omfattet af tilknytningskravet kan ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, dog bevirke, at tilknytningskravet ikke stilles.

Denne fortolkning indebærer også, at tilknytningskravet har kunnet stilles, og at der derfor ikke som følge af dommen er anledning til at genoptage tidligere af-

gjorte sager, hvor der er meddelt afslag på ægtefællesammenføring under henvisning til, at tilknytningskravet ikke var opfyldt.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Justitsministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at Menneskerettighedsdomstolen, som ovenfor anført, alene forholder sig til 28-årsreglen (undtagelsen) og ikke til tilknytningskravet (hovedreglen). Der er således efter disse ministeriers opfattelse ikke i dommen grundlag for at anse selve tilknytningskravet i strid med EMRK. Menneskerettighedsdomstolen fastslog således (14-3), at der ikke var behov for særskilt at undersøge klagen om tilknytningskravets forenelighed med EMRK artikel 8. Samtidig peger 28-årsreglens (nu 26-årsreglen) tilblivelseshistorie, herunder at reglen blev indført som en undtagelsesbestemmelse ved særskilt lov 2 år efter, at tilknytningskravet var blevet indført (også) for danske statsborgere (hovedreglen), på, at lovgivers intention har været, at tilknytningskravet skal gælde forud for 28-årsreglen (nu 26-årsreglen).

4.4. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har underrettet Udlændingestyrelsen om ovenstående fortolkning af udlændingelovens § 9, stk. 7, i lyset af dommen i Biao-sagen med henblik på, at denne fortolkning kan indgå i forbindelse med Udlændingestyrelsens behandling af verserende og kommende sager om ægtefællesammenføring, herunder i sager om anmodning om genoptagelse af tidligere meddelte afslag på ægtefællesammenføring.

Det bemærkes i den forbindelse, at Udlændingestyrelsens afgørelser om ægtefællesammenføring (af de berørte borgere) vil kunne indbringes for Udlændingenævnet, der er et uafhængigt domstolslignende organ, og for de almindelige domstole. I det omfang Udlændingenævnet eller domstolene i forbindelse med sådanne sager måtte anlægge en anden fortolkning af udlændingelovens § 9, stk. 7, end den, der er givet udtryk for ovenfor, vil Udlændingenævnets og domstolenes fortolkning i stedet blive lagt til grund for afgørelsen af sådanne sager.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan i den forbindelse oplyse, at der pr. 14. juni 2016 er 1.297 verserende sager i Udlændingestyrelsen, hvor den herboende ægtefælle er dansk statsborger og er fyldt 26 år.

Det er ikke muligt at belyse antallet af verserende sager om udlændinge, der er født og opvokset her i landet eller er kommet hertil som mindre børn og har haft deres opvækst her i landet og har boet lovligt i Danmark i 26 år.

Udlændingemyndighederne vil orientere om ovenstående på udlændingemyndighedernes hjemmeside www.nyidanmark.dk.

Inger Støjberg

/

Jesper Gori