



Herning den 2. oktober 2015

Udlændingelovens selvforsørgelseskrav ved ægtefællesammenføring

Formålet med dette brev er at opfordre Udlændingenævnet til at overveje sin praksis i sager om afslag på ægtefællesammenføring, der er begrundet i udlændingelovens §9, stk. 5. Det er Ægteskab Uden Grænsers opfattelse, at anvendelsen af §9, stk. 5 navnlig siden 2010 har givet anledning til en række konventionsstridige afgørelser.

Baggrund

Ægteskab Uden Grænser er en forening for dansk-udenlandske familier. Vi driver bla. en frivillig rådgivningstjeneste og får på den måde kendskab til en række konkrete afgørelser i sager om ægtefællesammenføring. Det er vores oplevelse, at udlændingelovens §9, stk. 5 giver anledning til en række meget u hensigtsmæssige og formentlig konventionsstridige afgørelser.

Vi skrev derfor til Udvalget for Integration og Udlændingepolitik (UUI) 28. november 2013 og opfordrede Folketinget til at justere selvforsørgelseskravet på en række områder. Brevet er vedlagt som bilag til denne henvendelse.

Den daværende regering var desværre ikke indstillet på at ændre udlændingelovens selvforsørgelseskrav. I 2014 traf Udlændingenævnet til gengæld et par principielle afgørelser, der imødekom et af vores kritikpunkter. Afgørelserne handler om flexjobbere, der modtager ledighedsydelse, efter de er startet i deres første flexjob, fordi de ikke kan forsikre sig imod ledighed i en A-kasse.

Dette problem er dermed løst takket være Udlændingenævnet. Men i forhold til andre grupper af borgere er der efter vores opfattelse fortsat store problemer med anvendelsen af §9, stk. 5.

Den officielle begrundelse for lovgivningen

Udlændingelovens §9, stk. 5 blev indsat i loven med lov nr. 365 af 06/06/2002 og ændret med lov nr. 572 af 31/05/2010. Ændringen bestod i, at den periode forud for familiesammenføring, hvor den herboende ægtefælle ikke må have modtaget ydelser efter aktivloven eller integrationsloven, blev udvidet fra 1 år til 3 år.

Lov nr. 365 indeholdt en række ændringer i reglerne for familiesammenføring foruden ændringer i reglerne for opnåelse af asyl i Danmark og en række andre ting. Der var dermed tale om et omfattende lovforslag, og i bemærkningerne til lovforslaget var det overordnede formål angivet som følger:

”Regeringen præsenterede den 17. januar 2002 sit udlændingeudspil »En ny udlændingepolitik«, som hviler på tre grundlæggende hensyn:

- *Udlændingepolitikken skal respektere Danmarks internationale forpligtelser.*
- *Antallet af udlændinge, der kommer til Danmark, skal begrænses, og der skal stilles skærpede krav til selvforsørgelse.*
- *De flygtninge og indvandrere, der bor i Danmark, skal integreres bedre og komme hurtigere i arbejde. Tilskyndelsen til selv at søge arbejde skal derfor styrkes.”*

Det var altså et udtrykkeligt ønske fra lovgivers side, at Danmarks internationale forpligtelser skulle respekteres. Det overordnede formål med lov nr. 365 var at begrænse indvandringen til Danmark og at forbedre integrationen og få flygtninge og indvandrere hurtigere i arbejde.

Omkring familiesammenføring stod der i bemærkningerne til lov nr. 365 følgende:

”I dag sker en stor del af indvandringen til Danmark gennem familiesammenføring. I 2000 fik 12.571 personer opholdstilladelse i Danmark gennem familiesammenføring. Foreløbige tal fra Udlændingestyrelsen viser, at tallet i 2001 er steget til 13.170 personer.

Regeringen er af den opfattelse, at et fortsat højt antal familiesammenføringstilladelser vil bidrage yderligere til de voksende problemer med antallet af udlændinge, der ikke er i arbejde.”

Omkring selvforsørgelseskravet stod der i bemærkningerne til lov nr. 365 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 være størst, hvis den herboende selv er i arbejde og har været det igennem en periode.

Regeringen vil derfor gøre ægtefællesammenføring betinget af, at den herboende ægtefælle ikke har modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven i en periode på 1 år inden tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen og frem til meddelelsen af opholdstilladelse.”

Omkring ændringen fra 1 år til 3 år stod der i bemærkningerne til lov nr. 572 følgende:

”Efter udlændingelovens § 9, stk. 5, 1. pkt., skal familiesammenføring med en ægtefælle eller samlever, medmindre ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, afgørende taler derimod, betinges af, af den herboende person i 1 år forud for afgørelsen om opholdstilladelse ikke har modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven.

Bestemmelsen blev indsat ved lov nr. 365 af 6. juni 2002. Af bemærkningerne til bestemmelsen (lovforslag nr. L 152 af 28. februar 2002, side 32) fremgår det bl.a., at bestemmelsen skal være med til at sikre, at udlændinge, der kommer til Danmark, er selvforsørgende. En herboende persons mulighed for at bidrage positivt til en udenlandsk ægtefælles integration i det danske samfund og på det danske arbejdsmarked vil normalt være størst, hvis den herboende selv er i arbejde og har været det igennem en periode.

Det er regeringens opfattelse, at den herboende ægtefælles tilknytning til arbejdsmarkedet og evne til selvforsørgelse ikke blot har betydning i forhold til den familiesammenførte ægtefælle, men har væsentlig betydning for hele familiens integration i og tilknytning til det danske samfund.

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 familiesammenførte ægtefælle og familien som helhed.

Det bør derfor så vidt muligt sikres, at den herboende person har en stabil og længerevarende tilknytning til arbejdsmarkedet, forinden der gives tilladelse til familiesammenføring med en udenlandsk ægtefælle.

Det foreslås på den baggrund, at betingelsen for ægtefællesammenføring om, at den herboende ægtefælle som udgangspunkt ikke må have modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven i 1 år forud for afgørelsen om familiesammenføring, skærpes til 3 år.

Dette skal være med til i højere grad at sikre, at familier, hvor en udenlandsk ægtefælle er kommet hertil ved familiesammenføring, er selvforsørgende og samtidig integreres i det danske samfund.”

Proportionalitetsvurdering efter EMRK artikel 8

Efter EMD's praksis siden 1985 har ægtefæller ret til familieliv med hinanden, men ikke til selv at vælge, i hvilket land de vil etablere et nyt familieliv. Som udgangspunkt er en stat derfor ikke forpligtet til at tillade ægtefællesammenføring, heller ikke til personer, der selv er statsborgere i landet. Dog påhviler der staten en sådan forpligtelse, hvis der er uoverstigelige hindringer for, at ægteparret kan bo sammen i ansøgerens hjemland eller opholdsland.

Samtidig skal der som ved alle andre dele af EMRK foretages en proportionalitetsvurdering. Dvs. indgrebet i retten til familieliv skal være nødvendig i et demokratisk samfund, og indgrebet må ikke være mere vidtgående end, hvad der er nødvendigt for at opnå det samfundsmæssige formål.

Som et konkret eksempel på en lovgivning, der ikke levede op til proportionalitetsprincippet, kan nævnes en britisk aldersgrænse for ægtefællesammenføring på 21 år. Aldersgrænsen var alene begrundet i et ønske om at forebygge tvangsægteskaber. Og uanset at dette af den britiske højesteret blev anerkendt som et legitimt og væsentligt formål, fandt den britiske højesteret samtidig, at den britiske regering ikke kunne sandsynliggøre, at reglen var egnet til at nå målet, eller at målet ikke kunne nås på en anden måde, som medførte mindre vidtgående indgreb i retten til familieliv. Aldersgrænsen blev derfor ændret til 18 år svarende til den britiske myndighedsalder.

Det er Ægteskab Uden Grænsers opfattelse, at proportionaliteten i udlændingelovens §9, stk. 5 ikke kan vurderes på samme generelle måde, men at der skal foretages en mere individuel vurdering fra sag til sag. Formålet med resten af dette brev er at bidrage til at kvalificere Udlændingenævnets arbejde med den vurdering.

Den herboendes evne til at hjælpe sin ægtefælle med en vellykket integration

Formålet med udlændingelovens §9, stk. 5 er jævnfør lovbemærkningerne til både 365 og 572 at sikre, at den herboende er i stand til at bidrage positivt til den udenlandske ægtefælles integration. Dette sikres ifølge lovbemærkningerne ved, at den herboende så vidt muligt har en fast tilknytning til arbejdsmarkedet.

Det er vores opfattelse, at denne begrundelse på flere punkter er meget tynd og dermed problematisk i forhold til at retfærdiggøre de indgreb i retten til familiesammenføring, som bestemmelsen medfører.

For det første har vi ikke kendskab til videnskabelige undersøgelser, der dokumenterer nogen form for sammenhæng mellem en herboende persons tilknytning til arbejdsmarkedet og en tilflyttende ægtefælles integration. Hvis Udlændingenævnet heller ikke har kendskab til sådanne undersøgelser, opfordrer vi Nævnet til at kontakte den danske regering og bede om en redegørelse for, hvad formodningen om en sådan sammenhæng er baseret på.

Vi vil medgive, at i situationer, hvor den herboende aktuelt lever af sociale ydelser på ansøgningstidspunktet, der kan integrationen blive vanskeliggjort af dårlig økonomi pga. den fremadrettede del af selvforsørgelseskravet, som forhindrer den tilflyttende i at søge om sociale ydelser. Men hvis den herboende aktuelt på ansøgningstidspunktet råder over en indtægt, som to voksne kan leve af, og en sådan indtægt også synes

sikret i fremtiden, stiller vi os meget tvivlende over for, om den postulerede sammenhæng mellem den herboendes tilknytning til arbejdsmarkedet og den tilflyttendes integration i det hele taget eksisterer.

I sådanne tilfælde vil afslag på familiesammenføring være konventionsstridigt alene af den årsag, at der mangler en holdbar begrundelse for, hvorfor indgrebet i retten til familieliv foretages, og hvorledes det tjener et anerkendelsesværdigt samfundsmæssigt formål.

Som eksempler på sådanne situationer kan nævnes en person, der er tildelt førtidspension, eller som siden sin modtagelse af sociale ydelser har optjent ret til 2 års dagpenge fra en A-kasse ved at arbejde i mindst 12 måneder. Siden Udlændingenævnets afgørelser om ledighedsydelse til flexjobbere kan også nævnes personer, der er ansat i flexjob, idet disse nu også er garanteret et fremadrettet forsørgelsesgrundlag i form af enten løn eller ledighedsydelse.

I alle disse tilfælde er det sikret med en høj grad af sandsynlighed, at den herboende fremadrettet vil råde over en indtægt, der mindst svarer til en dagpengesats og i de fleste tilfælde til den højeste dagpengesats. Højeste dagpengesats udgør et beløb, der er højere end den laveste sociale ydelse for to voksne, og må derfor anses for tilstrækkelig til, at et integrationsforløb ikke vanskeliggøres af dårlige økonomiske kår. Den laveste sociale ydelse er uddannelseshjælp for unge under 30 år samt den nyligt indførte introduktionsydelse for personer, der de sidste 8 år har boet mindre end 7 år i Danmark.

For det andet er udlændingelovens §9, stk. 5 ikke egnet til at sikre, at den herboende ægtefælle har en stabil og længerevarende tilknytning til arbejdsmarkedet, da paragraffen alene handler om modtagelse af ydelser efter aktivloven eller integrationsloven. Som eksempler på grupper, der opfylder kravene i §9, stk. 5 uden at have en stabil og længerevarende tilknytning til arbejdsmarkedet, kan nævnes studerende, selv pensionerede der lever af deres formue, arbejdsløse der er forsikret i A-kasse, førtidspensionister, alderspensionister samt nogen grupper af selvstændige, der primært arbejder fra eget hjem. F.eks. forfattere.

Reglen medfører en forskelsbehandling mellem personer, der har forsikret sig mod ledighed i en A-kasse og personer, der ikke har, og som alene af den grund i en eller flere korte perioder med ledighed har modtaget kontanthjælp eller tilsvarende ydelser efter aktivloven. Måske kan denne forskelsbehandling forsvares, hvis man kan argumentere for, at manglende medlemskab af en A-kasse generelt er et tegn på svag arbejdsmarkedstilknytning. Men det er uproportionalt, hvis en afgørelse om familiesammenføring alene afhænger af, om man har tegnet medlemskab af en A-kasse uden inddragelse af andre relevante forhold.

Derfor burde der i det mindste være en bagatelgrænse, således at korte perioder med modtagelse af kontanthjælp, der alene skyldes manglende A-kasse medlemskab, ikke står i vejen for familiesammenføring, hvis en person i øvrigt har været selvforsørgende hele sit liv. Udlændingenævnet har mulighed for at foretage sådanne konkrete vurderinger fra sag til sag ved f.eks. at opfordre en klager til at fremsende dokumentation for den herboende ægtefælles indkomstforhold gennem en længere periode end 3 år.

I vurderingen af, om det er proportionalt at meddele afslag, bør også indgå en vurdering af, hvad der sandsynligvis sker efterfølgende, og hvilken betydning det har for det danske samfund. Hvis der eksempelvis meddeles afslag til et par, hvor den herboende blev tildelt førtidspension for 6 måneder siden, så vil selvforsørgelseskravet med en meget høj grad af sandsynlighed være opfyldt 30 måneder senere, idet førtidspension er en varig ydelse, som en person kun helt undtagelsesvist mister, når den først er blevet tildelt.

Altså kommer familiesammenføringen med en høj grad af sandsynlighed alligevel til at finde sted blot på et senere tidspunkt. Og de 30 måneders ventetid betyder ikke, at den pågældende af den grund vil have opnået en mere fast tilknytning til arbejdsmarkedet. Alt, hvad der vil være sket, vil være, at parret er blevet nægtet ret til familieliv i Danmark i 30 måneder. Det danske samfund opnår ingen væsentlige fordele herved, hvilket bør indgå med stor vægt i proportionalitetsvurderingen.

En tilsvarende betragtning gør sig gældende i forhold til personer, der er visiteret til flexjob. En sådan visitation sker kun, hvis den pågældende har en varigt nedsat erhvervsevne. Derfor er der ingen udsigt til, at den pågældendes evne til at hjælpe sin ægtefælle til en vellykket integration vil blive bedre, blot fordi familiesammenføringen udsættes med op til 3 år. Tværtimod er det psykisk belastende ikke at kunne bo sammen med sin ægtefælle. Den realistiske udsigt er derfor, at integrationen af den udenlandske ægtefælle bliver vanskeliggjort af, at familiesammenføringen forsinkes med op til 3 år.

Ægteskab Uden Grænser opfordrer på den baggrund Udlændingenævnet til at træffe nogle principafgørelser med det indhold, at udlændingelovens §9, stk. 5 fremover ikke skal finde anvendelse i forhold til førtidspensionister eller personer, der er ansat i flexjob, fordi dette vil være bedre i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser end den hidtidige praksis.

Betydning af lovændringen i 2010

Alt det ovenstående har i princippet været gældende, siden udlændingelovens §9, stk. 5 blev til i 2002. Frem til 2010 var det dog en væsentlig formildende omstændighed, at det tidsrum, hvor et ægtepar var forhindret i familiesammenføring, højst udgjorde 12 måneder efter, at den herboende var holdt op med at modtage sociale ydelser. Hensyn til enkelhed og forudsigelighed i lovgivningen kunne derfor i perioden 2002-2010 i et vist omfang retfærdiggøre, at der blev truffet afgørelser, hvis proportionalitet var tvivlsom, idet konsekvenserne for de berørte familier var mere begrænsede.

I en dialog mellem Institut for Menneskerettigheder og Integrationsministeriet i 2002 nævnte Instituttet en sag om selvforsørgelseskravet, hvor afslaget efter deres vurdering var konventionsstridigt. Integrationsministeriet svarede hertil, at parret kunne indgive en ny ansøgning 4 måneder senere, hvor selvforsørgelseskravet ville være opfyldt. Den korte varighed af den periode, hvor familieliv blev forhindret, var Integrationsministeriets eneste argument for, at afgørelsen ikke var konventionsstridig. På den baggrund må det antages at have en meget væsentlig betydning for vurderingen, hvis parret i stedet for 4 måneder skulle have ventet i 28 måneder, før de kunne indgive en ny ansøgning. For dermed bliver indgrebet i retten til familieliv jo 7 gange større.

Derfor er det væsentligt at se på, hvad begrundelsen egentlig var for lovændringen i 2010. Den officielle begrundelse har vi allerede gengivet. Meget tyder imidlertid på, at denne begrundelse er opfundet for at retfærdiggøre lovændringen, og at den reelle begrundelse var rent politisk. På Dansk Folkepartis hjemmeside kan man læse følgende tekst fra 2009, som stadig står på hjemmesiden:

”Dansk Folkeparti støtter 24-års reglen, der betyder, at begge ægtefæller skal være over 24 år for at kunne familiesammenføres i Danmark, og ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark skal være større end deres samlede tilknytning til et andet land. At den herboende er dansk eller nordisk statsborger, har tidsbegrænset (permanent) opholdstilladelse eller er anerkendt flygtning, bor fast i landet, råder over egen bolig af rimelig størrelse, kan forsørge sin udenlandske ægtefælle, stille en økonomisk sikkerhed på 100.000 kr. - mod i dag godt 50.000 kr., til dækning af eventuelle fremtidige offentlige udgifter til ægtefællerne, samt ikke har modtaget offentlig hjælp til forsørgelse inden for de seneste 3 år mod i dag 1 år.”

http://www.danskfolkeparti.dk/Udlændinge-og_asylpolitik

Dansk Folkepartis ønske om at hæve den økonomiske sikkerhed fra 50.000 kroner til 100.000 kroner blev imødekommet af VK-regeringen med lov nr. 601 af 14/06/2011. I den forbindelse blev der under lovens behandling spurgt ind til behovet for at hæve sikkerheden, og Integrationsministerens svar på disse spørgsmål fra medlemmer af UII var meget undvigende og ukonkrete.

Ægteskab Uden Grænser undersøgte derfor sagen selv og indhentede oplysninger fra kommunerne, som pegede på, at kommunerne kun meget sjældent trækker på den økonomiske sikkerhed. På baggrund af svar fra især Københavns Kommune kunne vi estimere, at det gennemsnitlige træk på en garanti lå på cirka 150

kroner om året. Altså et helt bagatelagtigt beløb i forhold til den hindring for familieliv, som garantien udgør for mindrebemidlede borgere.

Integrationsministeriet havde ingen tal for området, og på den baggrund finder vi det meget nærliggende at antage, at begrundelsen for at hæve garantien fra 50.000 til 100.000 alene var et ønske om at imødekomme Dansk Folkeparti. Altså en rent politisk begrundelse, der ikke svarede til den, der var nævnt i bemærkningerne til lovforslaget.

Vi kan ikke bevise det, men vi finder det nærliggende at antage, at det samme gør sig gældende i forhold til udvidelsen af den periode, hvor den herboende ikke må have modtaget sociale ydelser, fra 1 år til 3 år. Der er trods alt tale om to beslægtede ideer, som stammer fra den samme tekst på Dansk Folkepartis hjemmeside, og som begge blev til dansk lovgivning med relativt kort mellemrum under den samme regering.

Det taler for os at se stærkt for, at udvidelsen af perioden fra 1 til 3 år var og er konventionsstridig. For ganske vist tillader EMD staterne en betydelig skønsmargin i tolkningen af menneskerettighederne. Men det kan umuligt have været hensigten, at en regerings ønske om at få et støtteparti til at stemme for sin økonomiske politik, så den kan slippe for at forhandle med oppositionen, skal veje tungere end hensynet til menneskerettighederne herunder egne borgere ret til familieliv.

I den forbindelse er det vigtigt at bemærke, at Dansk Folkeparti ikke støtter, at Danmark overholder nogen af de internationale konventioner, vi har tilsluttet os, hvis det står i vejen for gennemførelse af deres udlændingepolitik. Dansk Folkeparti har et meget stærkt ønske om, at Danmark skal bryde bla. EMRK, og det kan have været med til at friste den daværende VK-regering til at gøre det.

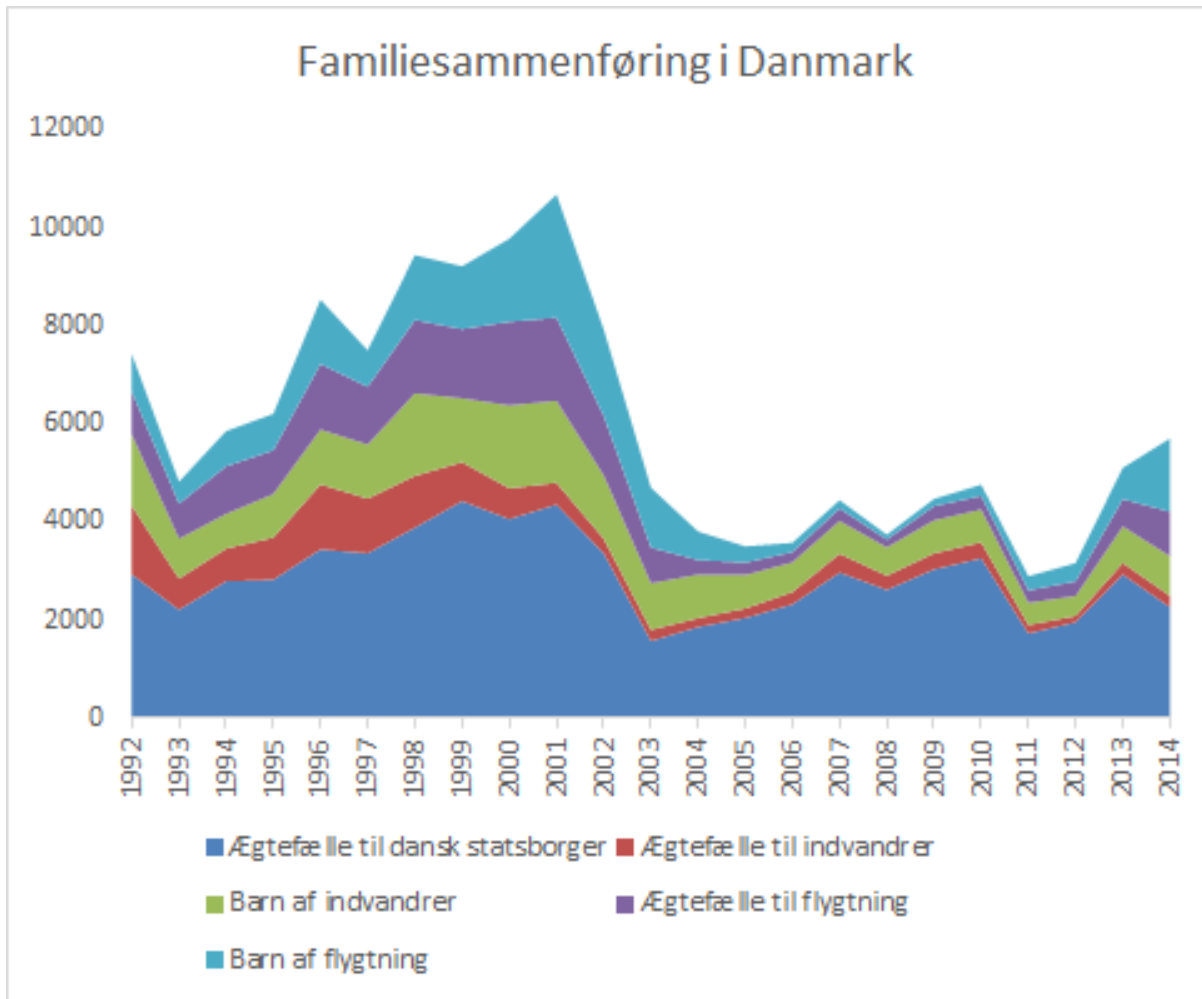
Her vil vi også pege på, at VK-regeringen i samme periode indførte et optjeningsprincip for børnecheck, selvom både regeringens medlemmer og embedsmændene nødvendigvis må have været klar over, at det var i strid med en EU-forordning, som har direkte retsvirkning i Danmark. I det pågældende lovforslag skrev embedsmændene sig ud af problemet ved slet ikke at forholde sig til forordningen men i stedet vurdere optjeningsprincippet ud fra selve traktaten.

Det rækker ud over vores fantasi at forestille os, at jurister i et dansk ministerie kan være så inkompetente, at de ikke var klar over eksistensen af en hyppigt anvendt og vigtig EU-forordning. Så viljen vil at overholde Danmarks internationale forpligtelser var tydeligvis meget begrænset i 2010-2011, som er den periode, hvor "karantænen" efter modtagelse af sociale ydelser blev udvidet fra 1 til 3 år. Det bør for os at se indgå i Udlændingenævnets vurdering af sagen med stor vægt.

De øvrige begrundelser for begrænsninger i adgangen til familiesammenføring

I det ovenstående har vi forholdt os til den specifikke argumentation, som lovgiver har angivet for udlændingelovens §9, stk. 5. Paragraffen var imidlertid en del af en langt større samlet pakke i lov nr. 365, og i lovbemærkningerne til 365 står der, at alle lovændringerne skal ses i en sammenhæng.

Derfor må en proportionalitetsvurdering af udlændingelovens §9, stk. 5 også i et vist omfang forholde sig til de generelle begrundelser, der blev givet for hele lov nr. 365 tilbage i 2002. En af begrundelserne var, at antallet af familiesammenføringer var meget højt, og at dette gav anledning til integrationsproblemer. Derfor er der grund til at se på, om antallet af familiesammenføringer fortsat er meget højt, og hvilken type familiesammenføringer der er tale om.



Figur 1. Familiesammenføring i Danmark i perioden 1992-2014. Kilde: Udlændingestyrelsens publikationer tal på udlændingeområdet

Af figur 1 ses, at der var relativt mange familiesammenføringer i årene 1998-2001. Cirka 40% af dem var imidlertid sammenføringer af ægtefæller og børn til flygtninge. Antallet af denne type familiesammenføringer afhænger kun i meget begrænset omfang af reglerne for ægtefællesammenføring. I stedet afhænger de langt overvejende af, hvor mange flygtninge der får asyl i Danmark, og hvor mange efterladte ægtefæller og børn de senere søger om at blive genforenet med.

I 2014 og 2015 er der kommet mange syriske flygtninge til Danmark. Ifølge Udlændingestyrelsen giver hver opholdstilladelse til en syrisk flygtning anledning til 1,4 efterfølgende ansøgninger om familiesammenføring. Af den årsag er der de første 8 måneder af 2015 meddelt 7.593 tilladelser til familiesammenføring (Kilde: Udlændingestyrelsens publikation seneste tal på udlændingeområdet august 2015). 2015 ender derfor formentlig med flere tilladelser til familiesammenføring end nogen af årene 1992-2014. Dette har imidlertid intet at gøre med kravene til ægtefællesammenføring. Årsagen er altovervejende krigen i Syrien, som har medført et stort antal flygtninge, hvoraf nogen finder vej til Danmark.

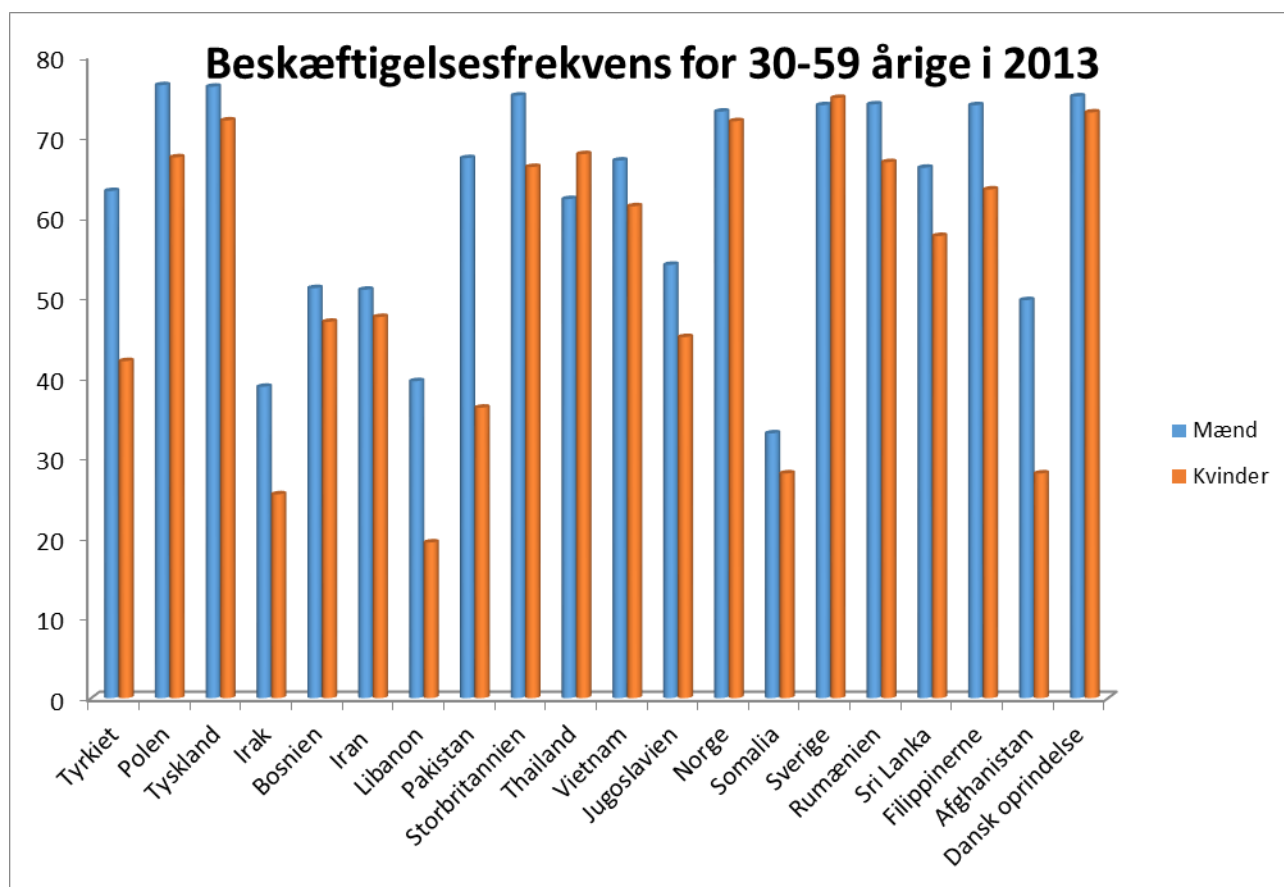
En lignende problemstilling gjorde sig gældende i 1998-2001, hvor det især var irakiske og afghanske flygtninge, der i relativt stort tal fandt vej til Danmark, og søgte om at blive genforenet med deres ægtefæller og børn, når de havde fået asyl.

Argumentet fra lov nr. 365 om, at ”en stor del af indvandringen til Danmark sker gennem familiesammenføring” holdt derfor kun delvis vand, idet det naturligvis kun er relevant at fokusere på den del af indvandringen, der kan reguleres via reglerne for familiesammenføring. Om en syrisk eller afghansk familie gør rejsen til Danmark samlet, således at alle familiemedlemmerne får asyl, eller om manden rejser i forvejen, hvorefter konen og børnene bliver familiesammenført, har ingen betydning for hverken størrelsen eller karakteren af indvandringen til Danmark.

I dag er der, fraset flygtnings ægtefæller og børn, endnu færre familiesammenføringer end i perioden 1998-2001. Argumentet om, at ”en stor del af indvandringen til Danmark sker gennem familiesammenføring”, er derfor endnu mindre rigtigt i dag, end det var i 2002.

Noget af denne udvikling skyldes givetvis de regler, der blev indført i 2002. Men kurven synes også at være knækket omkring 2010, således at familiesammenføringer, der ikke har med de internationale flygtningestrømme at gøre, i dag udviser en svagt faldende tendens. Det taler ikke for, at det er proportionalt at gøre store indgreb i danske statsborgeres og fastboende udlændinges ret til familieliv med det formål at begrænse indvandringen til Danmark.

I proportionalitetsvurderingen bør også indgå det forhold, at det er svært at finde dokumentation for, at ”et fortsat højt antal familiesammenføringstilladelser vil bidrage yderligere til de voksende problemer med antallet af udlændinge, der ikke er i arbejde. ”, som der stod i bemærkningerne til lov nr. 365.



Figur 2. Beskæftigelsesfrekvens for 30-59 årige i 2013. Landene er placeret efter antallet af indvandrere, således at det falder fra venstre mod højre. Den største gruppe 30-59 årige indvandrere i Danmark er dermed fra Tyrkiet. Kilde: Danmarks Statistik, Indvandrere i Danmark 2014.

Danmarks Statistik opgør ikke udlændinges beskæftigelsesfrekvens ud fra opholdsgrundlag. Til gengæld opgøres den ud fra nationalitet, og på den baggrund kan man foretage et skøn over, hvordan familiesammenførte klarer sig på det danske arbejdsmarked. En stor del af de indvandrere, der er kommet til Danmark fra Tyrkiet, Thailand og Filippinerne, er familiesammenførte. Derfor kan disse nationaliteters beskæftigelsesfrekvens med en vis usikkerhed ses som udtryk for, hvordan familiesammenførte klarer sig på arbejdsmarkedet.

Fra Thailand og Filippinerne er langt de fleste familiesammenførte kvinder. Det ses af figur 2, at thailandske og filippinske kvinder har en beskæftigelsesfrekvens, som ikke afviger væsentligt fra beskæftigelsesfrekvensen for kvinder fra EU-lande. Fra Tyrkiet er cirka 2/3 af alle familiesammenførte mænd og 1/3 er kvinder. Det ses af figur 2, at tyrkiske mænd har en beskæftigelsesfrekvens, der ligger cirka 10% under beskæftigelsesfrekvensen for mænd fra EU-lande. For tyrkiske kvinder ligger forskellen i beskæftigelsesfrekvens derimod på omkring 25-30%.

Ægteskab Uden Grænser finder det rimeligt at antage, at denne forskel skal forklares med et traditionelt kønsrollemønster blandt en del af de tyrkiske indvandrere. Der er formentlig en del tyrkiske kvinder, der i samråd med deres mand har valgt at være hjemmegående husmødre. De ligger dermed ikke de offentlige finanser til last, så om dette valg af livsform er udtryk for dårlig integration, er meget afhængig af, hvad man forstår ved begrebet integration.

Under alle omstændigheder er det ikke noget, der kan ændres ved at sørge for, at der kommer flere arbejdsmigranter til Danmark og færre familiesammenførte. Den dominerende indvandringsform fra Pakistan har siden 2008 været greencard ordningen. Og som det fremgår af figur 2, er der endnu større forskel på beskæftigelsesfrekvensen for pakistanske mænd og kvinder end for tyrkiske mænd og kvinder.

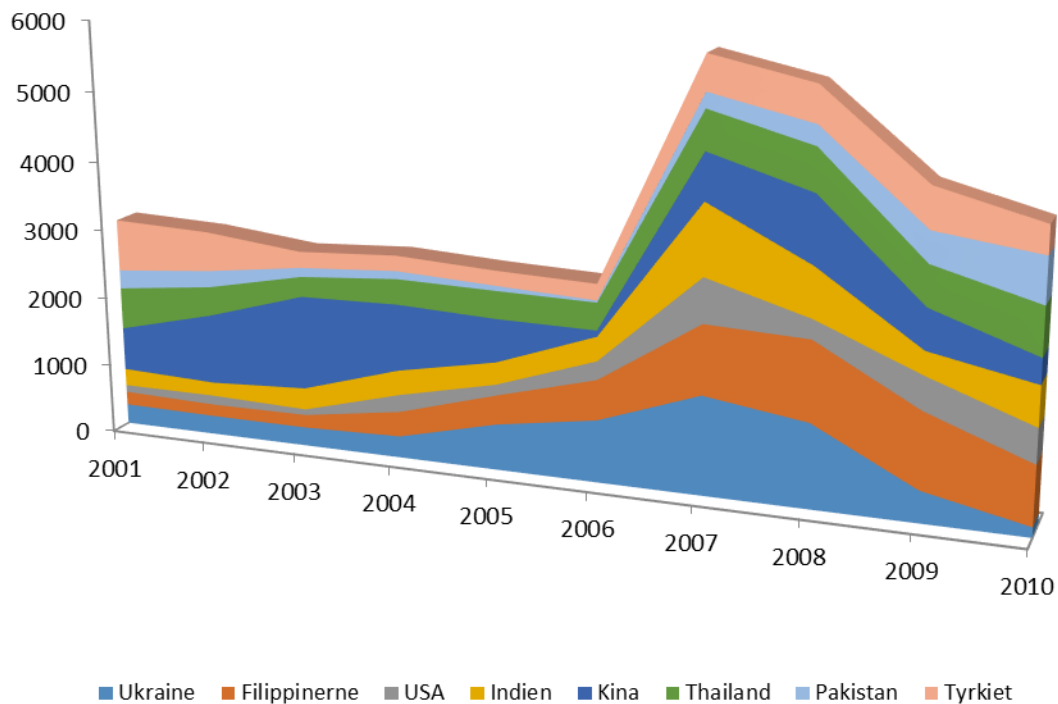
Sammenfattende giver tallene i figur 2 intet belæg for en antagelse om, at indvandring via familiesammenføring i særlig grad skulle føre til integrationsproblemer. De nationaliteter, der skiller sig ud med en lav beskæftigelsesfrekvens, er alle sammen udprægede asyllande. Dvs. lande, hvorfra en stor del af den samlede indvandring til Danmark gennem årene har været asylrelateret.

En generel politisk målsætning om at skifte indvandringsmønstret væk fra familiesammenføring og over mod arbejdsmigration synes på den baggrund at være i strid med EMRK artikel 8. Der er nemlig ud fra de tilgængelige oplysninger ikke nogen væsentlige samfundsmæssige hensyn, der kan begrunde det indgreb i retten til familieliv for Danmarks egne borgere, som en sådan politik medfører. Det bør Udlændingenævnet også lægge vægt på i sin administration af området, herunder af udlændingelovens §9, stk. 5.

Endelig bør udlændingenævnet også lægge vægt på, at den samlede førte indvandringspolitik i Danmark ikke har ført til en nedgang i den del af indvandringen, som ikke er asylrelateret. En politisk målsætning om at begrænse størrelsen af den samlede indvandring af f.eks. kulturelle årsager kunne muligvis retfærdiggøre visse indgreb i retten til familieliv inden for den skønsmargin, som staterne har. Men som det fremgår af figur 3, har den indvandringspolitik, der blev indført med lov nr. 365 i 2002, og som i store træk er videreført lige siden, på intet tidspunkt ført til et fald i den ikke asylrelaterede nettoindvandring til Danmark.

Nedgangen i antallet af familiesammenføringer efter 2002 blev tværtimod fuldt ud modvirket af et øget antal opholdstilladelser på studie- og erhvervsområdet. Og siden 2007, hvor jobkortordningen blev udvidet, har den ikke-asylrelaterede indvandring til Danmark været større, end den var før 2002.

Nettoindvandring fra lande, der ikke er asylland



Figur 3. Nettoindvandring dvs. indvandring minus genudvandring fra lande, der ikke er asylland. De 8 lande er udvalgt ud fra det kriterie, at der ikke er tale om EU-lande eller lande, hvorfra der har været en væsentlig asylrelateret indvandring. Blandt de lande, der lever op til de kriterier, er udvalgt de 8 lande, hvorfra der har været den største nettoindvandring i perioden 2001-2010 samlet set. Kilde: Udlændingestyrelsens publikationer tal på udlændingeområdet.

Hertil kommer, at EU's østudvidelse og danske virksomheders behov for arbejdskraft også har betydet en stor stigning i den arbejdsrelaterede indvandring fra EU-lande. Det fremgår af figur 2, idet Polen og Tyskland nu er de lande, hvorfra der er kommet 2. og 3. flest 30-59 årige indvandrere til Danmark.

Denne indvandring, som er et resultat af den fri bevægelighed i EU, bør også indgå i Udlændingenævnets proportionalitetsvurdering. For hvis en herboende dansk statsborger eller indvandrer tvinges til at udvandre for at udøve sit familieliv i et andet land, opstår der yderligere mangel på arbejdskraft i fremtiden. Og den mangel på arbejdskraft vil eksempelvis blive dækket via indvandring fra Østeuropa.

Det betyder, at i stedet for en enkelt person, vil det nu i mange tilfælde være en hel familie, der skal integreres i Danmark. Det er den betragtning, der ligger bag, at 24-års reglen og tilknytningskravet siden 2003 har kunnet fraviges, hvis den herboende har et job på positivlisten. Med den fri bevægelighed i EU og en generel mangel på arbejdskraft i næsten alle sektorer i fremtiden pga. den demografiske udvikling, gør den samme betragtning sig efter vores opfattelse gældende i alle familiesammenføringsager, hvor den herboende ægtefælle er i arbejde eller har udsigt til at komme det på et senere tidspunkt.

Afsluttende bemærkninger

Som den ovenstående gennemgang af sagen viser, kan man ikke skelne skarpt mellem jura og politik på dette område, da de to ting er flettet ind i hinanden. Det bedste ville være, hvis et flertal i Folketinget ville sørge for, at reglerne på familiesammenføringsområdet kom bedre i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Derfor har vi også sendt en kopi af dette brev til UUI til orientering, så de forhold, vi påpeger, kan indgå i folketingsmedlemmernes overvejelser om kommende lovændringer på området.

Hvis et flertal i Folketinget af politiske grunde ikke ønsker at bringe dansk lovgivning bedre i overensstemmelse med EMRK artikel 8, mener vi imidlertid, at Udlændingenævnet har et ansvar for at sikre, at den administreres i overensstemmelse med EMRK artikel 8 i de konkrete sager. Det skal den jævnfør de helt indledende bemærkninger til lov nr. 365 samt alle de andre lovforslag om ændring af udlændingeloven, der er vedtaget siden.

Vi håber derfor, at vi med dette brev har bidraget konstruktivt til Udlændingenævnets overvejelser om, hvordan Nævnet bedst sikrer, at afgørelser på familiesammenføringsområdet er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser og herunder især EMRK artikel 8.

Med venlig hilsen,

Kim Pedersen Nyberg
Formand for Ægteskab Uden Grænser