



Valby d. 23 maj. 2011

Opfordring til at færdigbehandlingen af L168 udsættes

Integrationsministeren har fremsat et ændringsforslag til L168, som ganske vist vil medføre en lettere adgang til ægtefællesammenføring for nogle familier, men som berører en væsentlig principiel problemstilling omkring tolkningen af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 14, der forbyder forskelsbehandling på basis af f.eks. race, religion eller nationalitet.

Ægteskab Uden Grænser mener, at denne problemstilling er så væsentlig, at der bør gennemføres en ny høringsrunde, så den kan blive belyst indgående, før lovforslaget sender til 2. og 3. behandling i Folketingssalen. Eller i det mindste bør der gives tilstrækkelig tid til, at relevante høringspartnere som f.eks. Institut for Menneskerettigheder kan komme med deres vurdering af ændringsforslaget, og at Integrationsministeriet kan svare på de synspunkter, der måtte fremkomme.

Vi vil derfor opfordre til, at 2. og 3. behandlingen af lovforslaget udsættes, så der bliver tilstrækkelig tid til en grundig bearbejdning af ændringsforslaget. Dette vil samtidig give mulighed for, at en række andre problemstillinger omkring lovforslagets forhold til Danmarks forpligtelser som medlem af EU og til EMRK og FN-konventioner også kan nå at blive afklaret. I det følgende vil vi redegøre nærmere for, hvilke EU-retlige og konventionsmæssige problemer i lovforslaget, som vi ikke mener er tilstrækkelig afklaret.

EMRK artikel 14 (diskriminationsforbud)

Det fremsatte ændringsforslag om at fritage ægtefæller fra nogle lande fra indvandringsprøven er potentielt i strid med EMRK artikel 14. Ændringsforslaget kan dog være lovligt, hvis der er en tungtvejende grund til den foreslåede forskelsbehandling, og hvis omfanget af forskelsbehandlingen er proportional i forhold til det legale mål, man ønsker at forfølge.

Ægteskab Uden Grænser vurderer, at en forskelsbehandling på basis af nationalitet med hensyn til vidensdelen af prøven formentlig ikke vil være i strid med EMRK artikel 14. Det skyldes, at formålet med vidensdelen er, at ansøgeren skal erhverve sig noget grundviden om det samfund, han eller hun flytter til, og her kan man godt argumentere for, at dette behov er væsentligt mindre for ansøgere fra lande, der ligner Danmark.

For at være på den sikre side anbefaler vi dog, at det gøres muligt for ansøgere at tage vidensdelen af prøven på engelsk og evt. andre almindeligt udbredte sprog, således at der ikke kan herske tvivl om, at formålet med vidensprøven alene er det oven for angivne og ikke at vanskeliggøre eller forhindre ægtefællesammenføring.

Hvad angår sprogdelen af indvandringsprøven finder Ægteskab Uden Grænser det meget tvivlsomt, om det vil være i overensstemmelse med EMRK artikel 14 at stille dette krav til ansøgere med nogle nationaliteter men ikke andre.

Det er obligatorisk for alle, der ægtefællesammenføres efter Udlændingelovens §9, at deltage i et integrationsprogram, hvor de føres frem til et højere niveau i mundtlig dansk end det, som kræves for at bestå indvandringsprøven. Indvandringsprøven har således ikke den effekt, at den fører til bedre danskundskaber hos de ægtefællesammenførte.

Indvandringsprøven har alene den effekt, at den udsætter det tidspunkt, hvor en ægtefælle til en herboende reference kan få en opholdstilladelse, indtil ægtefællen har gennemført en del af den indlæring i dansk, som han eller hun under alle omstændigheder skal gennemføre for at bevare sin opholdstilladelse.

Samtidig vanskeliggør indvandringsprøven indlæringen af dansk, fordi en ægtefælle uden opholdstilladelse ikke kan deltage i integrationsprogrammet og højst kan opholde sig i Danmark i 90 dage pr. 6 måneder. Det tidspunkt, hvor en ægtefælle, som skal bestå indvandringsprøven for at få opholdstilladelse, har nået et givet niveau i dansk, bliver dermed forsinket, hvilket ligeledes forsinkes ægtefællens integration i det danske samfund.

Ægteskab Uden Grænser kan ikke finde nogen tungtvejende og legale grunde til, at man skal forsinke det tidspunkt, hvor ægtefæller fra udvalgte lande har lært dansk og får deres opholdstilladelse, og derfor mener vi, at det vil være i strid med EMRK artikel 14 at stille et krav, som alene har disse effekter, til ægtefæller fra udvalgte lande.

Hvis dette er i overensstemmelse med EMRK artikel 14, vil det også være i overensstemmelse med EMRK artikel 14 at sige, at ægtefællesammenføring slet ikke er mulig for udvalgte nationaliteter, fordi mennesker med disse nationaliteter af en eller anden grund anses for at være en belastning for samfundet alene på grund af deres nationalitet. Ægteskab Uden Grænser tvivler meget på, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) ville sige god for en sådan praksis.

Holland og Tyskland har allerede indført ordninger, som på mange punkter svarer til den, integrationsministeren nu foreslår indført i Danmark. Hertil vil vi imidlertid gerne bemærke, at bare fordi en ordning er indført i andre lande, så kan man ikke af den grund gå ud fra, at den er i overensstemmelse med EMRK artikel 14. Det sker trods alt ret jævnligt, at stater taber de sager, som bliver anlagt mod dem ved EMD.

Den hollandske og tyske ordning er formentlig aldrig blevet prøvet ved domstolene, da det er en forholdsvis overkommelig opgave at bestå disse landes indvandringsprøver. En borgers motiv til at lægge sag an imod den tyske eller hollandske stat ville derfor alene være en principiel eller politisk interesse i at få ordningen afskaffet. For alle, som ikke har sådanne motiver, vil det være langt nemmere, hurtigere og billigere at foretage den indlæring i tysk eller hollandsk, som kræves for at bestå prøven.

Ægteskab Uden Grænser foreslår, at sprogdelen af indvandringsprøven afskaffes, idet indlæring af dansk allerede er sikret via det obligatoriske integrationsprogram.

Udover ændringsforslaget rummer selve lovforslaget også et andet potentielt problem i forhold til EMRK artikel 14. I vores høringsvar dokumenterede vi således, at der stilles langt mere vidtgående krav ved ægtefællesammenføring efter udlændingelovens §9 end efter udlændingelovens §9c. Og da danske statsborgere som de eneste ikke har mulighed for selv at få en opholdstilladelse i Danmark, der kan muliggøre ægtefællesammenføring efter §9c, diskrimineres danske statsborgere dermed i forhold til statsborgere fra alle andre lande.

Dog gælder dette naturligvis kun for de danske statsborgere, som ville leve op til betingelserne for at få en opholdstilladelse, der kunne give deres ægtefælle familiesammenføring efter §9c. Det vil f.eks. sige danskere, som er ansat i en stilling, der giver en løn på mere end 375.000 kroner om året (beløbsordningen), eller som studerer ved et dansk universitet.

Ægteskab Uden Grænser har lidt svært ved at se, hvad den tungtvejende og saglige grund kan være til at udøve negativ forskelsbehandling imod danske statsborgere i forbindelse med familiesammenføring, og derfor er det vores vurdering, at eksistensen af de to parallelle regelsæt for familiesammenføring i kombination med den gældende praksis for dispensationer medfører, at EMRK artikel 14 bliver overtrådt. Dette har været tilfældet, lige siden muligheden for familiesammenføring efter §9c blev indført, men omfanget af forskelsbehandling vil blive øget betydeligt, hvis dette lovforslag vedtages.

Ægteskab Uden Grænser foreslår, at problemet løses ved, at de to regelsæt slås sammen til et, således at der gælder ens vilkår for alle. Eller alternativt kan man lave et regelsæt for dem, som ønsker familiesammenføring med en herboende dansk statsborger og et andet regelsæt for dem, der ønsker familiesammenføring med en herboende udlænding. Det sidste regelsæt bør så naturligvis indrettes sådan, at en herboende udlænding ikke "straffes" for at have boet her længe nok til at opnå tidsbegrænset opholdstilladelse.

Hvis man ønsker at fritage familier, som kun planlægger et relativt kortvarigt ophold i Danmark, fra krav om f.eks. at lære dansk, så kan dette gøres ved at indføre en tidsbegrænset opholdstilladelse som ægtefællesammenført, der ikke kan forlænges. Hvis en person med en sådan opholdstilladelse ombestemmer sig og alligevel ønsker at blive i Danmark, vil han eller hun så skulle søge om en anden form for opholdstilladelse og dermed f.eks. leve op til et krav om at lære dansk.

FN's konvention om racediskrimination

I forlængelse af ovenstående er L168 endvidere problematisk i forhold til FN's Konvention om Afskaffelse af Alle Former for Racediskrimination, som i artikel 5 slår følgende fast:

"Til opfyldelse af de i artikel 2 i denne konvention fastsatte grundlæggende forpligtelser påtager deltagerstaterne sig at forbyde og afskaffe alle former for racediskrimination og at sikre ethvert menneskes ret til lighed for loven, uanset race, hudfarve eller national eller etnisk oprindelse, især med hensyn til nydelsen af følgende rettigheder:

(...)

d) andre borgerlige rettigheder, i særdeleshed:

I) retten til frit at færdes og bosætte sig inden for statens grænser;

II) (...)

III) (...)

IV) retten til at indgå ægteskab og til valg af ægtefælle;
(...)"

Sammenholdt med rettigheden i art. 5 (d), III om retten at indgå ægteskab og til at vælge ægtefælle medfører retten til frit at færdes og bosætte sig inden for statens grænser nedfældet i art. 5 (d), I en åbenlys konflikt, i det regeringen med lovforslaget i sin nuværende form jo fratager en dansk statsborger denne ret til at bosætte sig inden for Danmarks grænser med den ægtefælle vedkommende har valgt, hvis den danske stat nægter samme udenlandske ægtefælle ophold begrundet i en manglende evne til at opfylde de forskellige krav efter Udlændingelovens paragraf 9.

Da sagen om de statsløse palæstinenserets ret til statsborgerskab viste, at Integrationsministeriet finder det særligt vanskeligt at fortolke de FN-konventioner, som Danmark har tiltrådt, er det Ægteskab Uden Grænsers opfattelse, at det for at undgå en gentagelse af de konventionsbrud, som Ministeriet tidligere har begået, vil være fornuftigt at konsultere FN's racediskriminationskomité for at få hjælp til at udrede, hvorvidt L168 overtræder FN's racediskriminationskonvention

EMRK artikel 8 (ret til familieliv)

Det følger af EMD's praksis, at en kernefamilie har ret til at leve sammen men ikke til selv at bestemme i hvilket land, det skal være. EMD har dog i sine kendelser sagt, at effekterne af den regulering af adgangen til familiesammenføring, som staterne gennemfører, skal stå i et rimeligt forhold til det legale mål, der forfølges.

Hvad der præcis ligger i dette proportionalitetsprincip er ret svært at sige, idet EMD endnu ikke er blevet præsenteret for nogle sager, hvor EMD har vurderet, at det var overtrådt. Vi kender derfor til eksempler på lovgivning, som ifølge EMD **ikke** krænker EMRK artikel 8, men hvilke former for lovgivning, der evt. kunne gøre det, kan man kun gætte på.

Det kan nævnes, at det danske tilknytningskrav er blevet prøvet ved EMD og "godkendt", og ligeledes har EMD behandlet en enkelt sag, hvor den reference, som der blev søgt ægtefællesammenføring med, var indfødt statsborger i det land, hvor parret ønskede at bo.

Det drejer sig om en sag fra Østrig, hvor EMD vurderede, at der ikke var noget i vejen for at henvise et østrigsk-slovakisk ægtepar til at bo i Slovakiet, indtil de havde været gift i 12 måneder. Det blev bla. nævnt i afgørelsen, at den østrigske statsborger kunne passe sit job fra en bopæl i nabolandet Slovakiet, hvorfor ulempen ved at blive henvist til at bo der var meget begrænset.

EMD har omvendt ikke behandlet nogen sager, hvor en indfødt statsborger er blevet henvist til at flytte til et land, som kulturelt, økonomisk og geografisk er meget fjernt fra hendes eget, og hvortil vedkommende ikke har nogen form for tilknytning eller særlig godt forudsætninger for at klare sig.

EMD har heller ikke behandlet sager om den danske 24-års regel eller den danske bankgaranti, eller om ordninger der ligner disse. I sit høringssvar skrev Institut for Menneskerettigheder, at den forhøjede bankgaranti "formentlig" ikke vil være i strid med EMRK artikel 8. Behandlingen af lovforslaget har imidlertid vist, at regeringen ikke har nogen form for tal for, hvor ofte kommunerne trækker på garantien, eller hvor ofte den stillede garanti er for lille til at dække kommunens udgifter.

Motivet for at sætte garantien op kan således alene være at vanskeliggøre ægtefællesammenføring af personer uden stor indtægt eller formue, uanset at disse sagtens kan forsørge sig selv. Og ordninger med et sådant formål er os bekendt aldrig blevet bedømt af EMD. Efter vores vurdering kan man på ingen måde udelukke, at en borger, som indbringer den danske bankgaranti for domstolene, kunne få medhold af EMD, fordi han kan dokumentere, at kravet ikke er proportionalt i forhold til det angivne formål om at beskytte de offentlige finanser. I den forbindelse kan vi også henvise til vores høringssvar, hvor vi skrev, at Københavns Kommune i 2009 kun trak på de stillede garantier i yderst få tilfælde.

Det fremgår af ministerens svar på et af de mange spørgsmål, som udvalget har stillet, at Udlændingesservice "kan" undersøge, om en dansk statsborger, som henvises til at tage ophold i sin ægtefælles hjemland, også i praksis har mulighed for at få en opholdstilladelse der. Vi tolker ordet "kan" sådan, at Udlændingesservice i praksis ikke gør det. Og dermed er EMRK artikel 8 formentlig blevet overtrådt i en række sager, fordi den danske statsborger ikke har mulighed for at få en opholdstilladelse i sin ægtefælles hjemland.

Alternativt kan man anføre det synspunkt, at EMRK artikel 8 er overholdt, fordi det dansk-udenlandske par pga. reglerne om fri bevægelighed i EU har mulighed for at bosætte sig i de andre EU/EØS-lande. I så fald overlader Danmark det altså til de andre EU-lande og herunder især Sverige at sikre, at danske statsborgeres menneskerettigheder respekteres.

Associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet

Dette emne er blevet ret indgående behandlet i både høringsnotat, juridisk notat fra Integrationsministeriet, som er oversendt til udvalget, samt i en stribe spørgsmål fra udvalget. Men på trods af dette er der på ingen måde blevet argumenteret overbevisende for den kovending, som Integrationsministeriet har foretaget med hensyn til, om der kan indføres nye krav ved ægtefællesammenføring til herboende økonomisk aktive tyrkiske statsborgere, eller om stand-still klausulerne i associeringsaftalen er til hinder for at indføre sådanne nye krav.

Det gentages i den ene tekst efter den anden, at der ikke er noget i vejen for, at der indføres nye krav ved ægtefællesammenføring til herboende økonomisk aktive tyrkiske statsborgere. Men på hjemmesiden Nyidanmark står der stadig følgende tekst:

"Udlændingemyndighederne har på denne baggrund vurderet, at kravet om indvandringsprøve og betaling af gebyr herfor ikke kan stilles over for udlændinge, der søger om familiesammenføring med en herboende tyrkisk statsborger, der er økonomisk aktiv som arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller tjenesteyder.

Det betyder altså, at disse familiemedlemmer er fritaget fra kravet om at bestå indvandringsprøven og betale et gebyr herfor, som ellers normalt er et krav for at få familiesammenføring."

Selvom Integrationsministeriet efter eget udsagn i mere end 3 måneder har vurderet, at man godt kan stille krav om, at ægtefællerne til de økonomisk aktive tyrkiske statsborgere skal bestå indvandringsprøven, bliver de altså **stadig** fritaget fra dette krav. Det virker underligt.

Da der tilsyneladende hersker stor tvivl om, hvorvidt stand-still klausulerne er til hinder for, at EU's medlemslande indfører nye restriktioner på adgangen til familiesammenføring med en økonomisk

aktiv tyrkisk statsborger, foreslår vi, at Ministereren spørger EU-kommissionen, hvordan de tolker dette spørgsmål. Indtil der kommer svar fra Kommissionen, bør man fritage ægtefæller til økonomisk aktive tyrkiske statsborgere fra alle krav, som ikke har eksisteret konstant siden 1980, og som er mere restriktive og vidtgående end dem, der stilles til ægtefæller til unionsborgere. På den måde er man sikker på, at man ikke kommer til at give ulovlige afslag, der senere må omgøres, og som kan udløse erstatningskrav fra de forurettede borgere.

Fritagelsen kan evt. foretages administrativt, men det vil skabe en langt mere klar retstilstand og derfor være at foretrække, hvis praksis skrives direkte ind i loven.

Unionsborgerskabet

8. marts 2011 afsagde EU-domstolen kendelse i den såkaldte Zambranosag. Hovedindholdet i dommen er, at unionsborgerskabet indeholder nogle kernerettigheder, som medlemsstaterne ikke ved nationale foranstaltninger må forhindre unionsborgerne i at udnytte. Og en sådan kernerettighed er retten til at opholde sig på unionens område.

Zambranosagen handlede om afledet opholdsret til forældre til mindreårige børn med unionsborgerskab, men det forhindrer ikke, at dommen også kan have en betydning i forhold til ægtefællesammenføring. Man kan således argumentere for, at hvis en unionsborger ikke kan have sin ægtefælle hos sig, så er hun nødt til at flytte til ægtefællens hjemland eller et andet land for at få det familieliv, som hun har ret til ifølge EMRK artikel 8. Og dermed forhindres hun i at udnytte den ret til at opholde sig på hele unionens område, som hun har i kraft af sit unionsborgerskab.

Integrationsministeriet er netop blevet færdig med at tolke Zambranodommen, og af tolkningsnotatet fremgår det, at der efter Ministeriets vurdering hersker stor usikkerhed omkring rækkevidden af unionsborgernes ret til ophold på unionens område. Ægteskab Uden Grænser er helt enig i den betragtning og foreslår derfor, at man venter med at indføre yderligere restriktioner på danske statsborgeres ret til at bo i Danmark med deres familie, indtil spørgsmålet er blevet nærmere afklaret.

For at sikre en ensartet tolkning i de enkelte EU-lande vil det være yderst relevant at spørge EU-kommissionen om, hvilket betydning den vurderer, at unionsborgerskabet har for medlemslandenes mulighed for at nægte ægtefællesammenføring til deres egne statsborgere. Indtil spørgsmålet er afklaret, vil det være rimeligt, at Danmark som minimum undlader at stille strengere krav til danske statsborgere, der ønsker familiesammenføring i Danmark, end de krav man stiller til vandrende unionsborgere, der ønsker at få deres familie til Danmark. På den måde undgår man at give ulovlige afslag, som senere kan føre til erstatningskrav ved domstolene.

Dette kan i princippet gøres administrativt via reglerne om dispensation i ”særlige tilfælde”, men det vil skabe en mere klar retstilstand og dermed være langt at foretrække, at praksis skrives direkte ind i loven. Konkret kan man f.eks. operere med et regelsæt for familiesammenføring til en herboende reference, der er dansk statsborger, og et andet regelsæt for familiesammenføring til en herboende reference, der ikke er dansk statsborger. Det sidste regelsæt kunne så slås sammen med de nuværende regler for familiesammenføring efter Udlændingelovens §9c jævnfør vores bemærkninger herom i afsnittet om EMRK artikel 14.

For at undgå at komme i konflikt med EMRK artikel 14 skal de forskelle, som der måtte være mellem de to regelsæt, dog være sagligt begrundede og proportionale i forhold til de legale mål, man ønsker at forfølge.

Afslutningsvis vil vi gerne understrege, at vores formål med ovenstående ikke er at argumentere for, at der bør stilles meget strenge krav ved ansøgninger om familiesammenføring til herboende uden dansk statsborgerskab. Hvad vi ønsker er alene at argumentere for, at den eksisterende ”omvendte forskelsbehandling” imod danske statsborgere i deres eget land bringes til ophør, og at Danmark respekterer de forpligtelser, der følger ved at være medlem af EU såvel som de FN-konventioner, Danmark har tilsluttet sig.

Med venlig hilsen

På vegne af Ægteskab Uden Grænser,
Lars Kyhnau Hansen
Vigerslevvej 142, 3 tv.
2500 Valby