

PROTEKTOR: HENDES MAJESTÆT DRONNINGEN



Danes Worldwide

Købmagergade 67
DK-1150 København K
tel +45 3332 0913

daneworldwide@daneworldwide.dk
www.danes.dk

17. februar 2012

Svar fra foreningen Danes Worldwide til Justitsministeriet vedr. høringsudkast af 6. januar 2012 om forslag til Lov om ændring af udlændingeloven og lov om ægteskabs indgåelse og opløsning.

Danes Worldwide er en forening, der varetager udedanskeres interesser i forhold til de danske myndigheder, og som rækker ud til ca. 20.000 mennesker i 123 lande over hele verden. Ændringer af udlændingeloven har derfor stor interesse blandt – og betydning for – Danes Worldwides medlemmer.

De seneste års stramninger på udlændingeområdet har haft negative konsekvenser for flere af Danes Worldwides medlemmer. Derfor hilser foreningen forslaget til ændring af udlændingeloven velkommen. Ikke mindst fordi ændringsforslaget specifikt nævner de mange danskere, som af private eller professionelle årsager bor og arbejder uden for Danmarks grænser.

Den seneste ændring af udlændingeloven pr. 1. juli 2011, hvor det såkaldte pointsystem blev indført, har gjort det uhyre vanskeligt for mange udedanskere at få en udenlandsk ægtefælle med til Danmark. Det har betydet, at flere fravalgte at rejse tilbage til Danmark, hvilket er problematisk.

Danskere, der arbejder for danske virksomheder ude i verden, er med til at skabe vækst i Danmark. Disse udedanskere optjener en vigtig erfaring, der er stor brug for i Danmark. Her er der både tale om faglig erfaring og *best practice* inden for éns felt, men der er også tale om kulturforståelse og netværk.

Når vi gør det vanskeligt for udedanskernes at vende tilbage til Danmark, forhindrer vi os som samfund i at drage nytte af de erfaringer, som de udrejsende danskere har opnået, og man har desuden forhindret – eller afskrækket – udedanskere i at vende tilbage til deres hjemland.

Det har også fået negative konsekvenser for Danes Worldwides medlemmer, og foreningen hilser derfor forslaget om afskaffelse af pointsystemet velkommen. Pointsystemet diskriminerer personer fra lande, hvor det er mindre almindeligt, at man har en længere videregående uddannelse, hvor man ikke taler andre sprog end sit modersmål, og hvor der måske er tradition for, at den kvindelige ægtefælle er hjemmegående. Dette er af afgørende betydning for mange af Danes Worldwides medlemmer.

I det hele taget ser Danes Worldwide ændringsforslaget som et vigtigt skridt i den rigtige retning. Forslagene om ændringen af tilknytningskravet, herunder ændringen af 28 års-reglen, og nedsættelse af beløbet for bankgarantien er parametre, som vil gøre det nemmere for Danes Worldwides medlemmer at vende hjem til Danmark med deres familier.

Endelig noterer Danes Worldwide sig med tilfredshed regeringens intentioner om at gøre op med de hyppige regelændringer, som har præget udlændingelovgivningen de seneste år. Danes Worldwides medlemmer har brug for forudsigelighed og stabilitet, men de mange ændringer har skabt uro og bekymring hos foreningens medlemmer, som har følt sig utrygge og derfor haft vanskeligt ved at planlægge deres liv.

På det overordnede plan kan ændringen af udlændingeloven forhåbentlig være medvirkende til igen at *brande* Danmark som et land med gode værdier og respekt for mennesket.

Danes Worldwide skal derfor opfordre til, at partierne i Folketinget forsøger at enes om en samlet, langsigtet og menneskevenlig udlændingepolitik, om vi kan være bekendt i forhold til den verden, der omgiver os, inkl. de mange mennesker, der bor i udlandet.

Vi har alle interesse i at give et positivt indtryk af vores land ude i verden. Hvilket Danes Worldwides medlemmer bidrager til som repræsentanter for Danmark.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'AM Dalgaard'. The signature is written in a cursive, flowing style.

Anne Marie Dalgaard
Generalsekretær
Danes Worldwide

GELLERUPPARKENS RETSHJÆLP

Dortesvej 1, st.th., 8220 Brabrand. Telefon 86 25 71 35

Fax: 86 25 85 88 E-mail: gpret@gpret.dk

Åbningstid: Mandag og torsdag kl. 10-14 og 16-18, onsdag kl. 10-14.

Dato: 6/2-2012

J. nr.:MM LF/2012
(bedes altid angivet ved henvendelse)

Justitsministeriet
Udlændingefordelingen
Holbergsgade 6
1057 København K

Ved skrivelse af 18. januar 2012 har ministeriet anmodet om en udtalelse til udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om ægteskabets indgåelse og opløsning (Ny balance i reglerne om ægtefællesammenføring, fravigelse af persondatalovens § 7, stk. 8, i visse sager i forbindelse med overgang til elektronisk sagsbehandling m.v.)

I den forbindelse fremsendes hermed Gellerupparkens Retshjælps bemærkninger til lovforslaget.

Gellerupparkens Retshjælp er i udgangspunktet positiv overfor regeringens forslag om en lempelse af reglerne om ægtefællesammenføring, idet det nuværende pointsystem i den grad har begrænset antallet af ægtefællesammenførelsesstilladelser.

Selv med regeringens tilbageførelse af reglerne til tilstanden før juli 2011, er der stadig visse elementer i lovforslaget som regeringen bør stræbe efter at få ændret.

1.1 Tilknytningskravet enkelte momenter

I det fremsendte lovforslag, fremgår det ikke med tydelighed, med hvilken vægt de enkelte momenter skal indgå i tilknytningsvurderingen.

Ifølge lovforslagets side 18, skal referencen, hvis denne ikke er født og opvokset i Danmark, have haft lovligt ophold i 12 år, for at anses som havende en væsentlig tilknytning til Danmark. Dersom denne først er kommet hertil som 12-13-årig svækkes tilknytningen betydeligt.

Gellerupparkens Retshjælp finder det betænkeligt, at opstille en praksis hvorefter referencens tilknytning svækkes betydeligt, hvis denne først kommer til landet som 12-13-årig, idet man kan forstille sig, at myndighederne ved udøvelsen af skønnet, lader den vejledende grænse for referencens alder ved indrejse, blive styrende for praksisdannelsen. Ifølge lovforslaget skal samtlige foreliggende momenter indgå i vurderingen. Dermed kan den betragtning, at en reference der indrejser til Danmark som 14-årig, og som senere ansøger om familiesammenføring med sin ægtefælle, allerede på

grund af sin alder ved indrejsen til Danmark have en svækket tilknytning, forekomme ugrundet.

Når referencen i høj grad selv skal have ansvaret for sin egen integration i samfundet og dermed tilknytning, synes praksisdannelsen på 12 års ophold, at være unødvendig, idet tilknytning ikke kan måles kvantitativt i antal år, men i stedet kvalitativt i forhold til hvad referencen reelt har foretaget sig, siden denne fik opholdstilladelse i Danmark.

Selvom "grænsen" på 12 års ophold kun er vejledende, og selvom der i hvert tilfælde skal foretages en konkret vurdering, kan der nemt blive en tendens til, at den vejledende grænse bliver stærkt styrende for praksisdannelsen.

Sammenfattende kan det således påpeges, at mens der på den ene side skal inddrages momenter i afvejningen af ægtefællernes tilknytning, er der på den anden side ikke nogle retningslinier for, med hvilken vægt momenterne skal inddrages og altså ingen vejledning for selve afvejningen.

Dette skaber derfor en stor usikkerhed for ægtefæller, der ansøger om familiesammenføring idet det er svært allerede på forhånd at vurdere, hvorvidt man kan opfylde tilknytningskravet.

Hvis man således ser på den helt elementære betydning af at kunne bosætte sig i Danmark med sin ægtefælle, sammenholdt med den vilkårlighed, som det brede skøn og manglende vejledning for afvejningen kan medføre, er konsekvensen, at et individs helt basale og grundlæggende ret afgøres af en sagsbehandlers egenhændige, og i nogle tilfælde lemfældige fortolkning/afvejning af omstændighederne i en given sag, hvilket i sidste ende banaliserer indholdet af individets retssikkerhed.

1.2 26-års reglen

Gellerupparkens Retshjælp er positiv overfor en lempelse af 28-års-reglen til en 26-års-regel.

Retshjælpen skal dog fremhæve, at lovforslaget ikke uddyber fravigelsen af tilknytningskravet på ønskelig vis.

Det er Retshjælpens opfattelse, at det med tydelighed bør fremgå af lovforslaget, hvorvidt referencen kan kumulere ophold og indfødsret.

Ifølge lovforslagets side 22, skal personer født og opvokset i Danmark, sidestilles med personer, der har haft dansk indfødsret i 26 år. Hvis regeringen ikke vil tydeliggøre hvorvidt der er adgang til kumulation eller hvis regeringen ikke vil tillade en adgang til kumulation af ophold og indfødsret, vil en reference der er født og opvokset i Danmark, eller kommet til landet som barn, ikke sidestilles med en reference, der har haft dansk indfødsret i 26 år og formålet med lempelsen vil derved blive forspildt.

Der henvises til j.nr. 11/87474

Med Venlig Hilsen
Gellerupparkens Retshjælp

Mona Matten
Jurist og souschef

DEN KATOLSKE KIRKE I DANMARK

ANSGARSTIFTELSEN

GL. KONGEVEJ 15
DK-1610 KØBENHAVN V

TLF. (45) 33 55 60 80
MAIL hjor@katolsk.dk



Kirkernes Integrations Tjeneste
Smallegade 47, 1
2000 Frederiksberg
Tlf: 32 84 60 16
Mail: info@kit-danmark.dk

1. februar 2012

Folketingets Integrationsudvalg
Vedr. j.nr. 11/87474.

Høringssvar i forbindelse med udkast til lov om ændring af udlændingeloven og lov om ægteskabs indgåelse og opløsning

Den katolske Kirke i Danmark (DKKD) og Kirkernes Integrations Tjeneste (KIT) takker for det tilsendte materiale i forbindelse med afgivelse af høringssvar til udkast til lov om ændring af udlændingeloven og lov om ægteskabs indgåelse og opløsning. Da vi har identiske synspunkter på området, ønsker vi at fremsende et fælles høringssvar.

Vores svar er rettet mod forslagene i kapitel 6, om at afskaffe indvandringsprøven i ægtefællesammenførings­sager og erstatte den af en anden sprogsprøve, og i kapitel 7 om afskaffelsen af gebyrer i ægtefællesammenførings­sager.

DKKD og KIT ønsker at påpege, at lovforslaget efterlader religiøse forkyndere som de eneste, der skal aflægge indvandringsprøven. Forkynderne bliver heller ikke befriet fra gebyrpligt. Disse forhold understreger, at lovgivningen er medvirkende til for disse grupper at vanskeliggøre den i øvrigt af grundloven og menneskerettighederne sikrede religionsudøvelse.

Som vi tidligere har fremført, kommer religiøse forkyndere til Danmark for at arbejde i funktioner, der ikke kan varetages af andre på en invitation af en religiøs institution, der garanterer deres ophold og sikrer dem en arbejdskontrakt. De er udvalgt til deres opgaver i kraft af deres kvalifikationer, således at de kan betjene de pågældende kristne menigheder i Danmark optimalt og derved sikre disses ret til fri religionsudøvelse.

Derudover er det årlige antal visa givet til religiøse forkyndere forholdsvis få og gør derfor ikke en større forskel for den danske samfundsøkonomi, mens det gør en forholdsvis stor forskel for de ofte mindre trossamfund, som derigennem udsættes for øgede udgifter i deres religionsudøvelse.

DEN KATOLSKE KIRKE I DANMARK

ANSGARSTIFTELSEN

GL. KONGEVEJ 15
DK-1610 KØBENHAVN V

TLF. (45) 33 55 60 80
MAIL hjor@katolsk.dk



Kirkernes Integrations Tjeneste

Smallegade 47, 1
2000 Frederiksberg
Tlf: 32 84 60 16
Mail: info@kit-danmark.dk

I forbindelse med dansk sprog har DKKD og KIT altid prioriteret indlæring af dansk for religiøse forkyndere, da netop sproglig og kulturel viden er af største vigtighed for at kunne fungere som sjælesørgere for menighederne og for at kunne gennemføre en vellykket integration i det danske samfund. I kraft af denne kunnen har både præster og søstre også fungeret som mentorer og modeller for de fremmedsprogede i menighederne og således ligeledes sikret disses integration i Danmark.

Vi vil derfor anbefale, at også religiøse forkyndere fritages fra kravet om at bestå indvandringsprøven og fra pligten til at betale gebyr i forbindelse med opnåelse af opholdstilladelser. Til gengæld vil vi foreslå, at religiøse forkyndere deltager i et samfundskursus, der er målrettet netop denne gruppe.

DKKD og KIT hilser i øvrigt med glæde lovgivningsinitiativer, der tjener til at lette udlændinges forhold i Danmark.

Med venlig hilsen

Czeslaw Kozon
Biskop, Den katolske Kirke i Danmark

Hans Henrik Lund
Daglig leder, KIT

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Sendt til: dlr@inm.dk
Sendt cc til: lovkontoret@inm.dk og
jm@jm.dk

6. februar 2012

Datatilsynet
Borgergade 28, 5.
1300 København K

CVR-nr. 11-88-37-29

Telefon 3319 3200
Fax 3319 3218

E-post
dt@datatilsynet.dk
www.datatilsynet.dk

J.nr. 2012-111-0001
Sagsbehandler
Anna Alexandra
Pontoppidan
Direkte 3319 3227

Vedrørende høring over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om ægteskabs indgåelse og opløsning - Justitsministeriets j.nr. 11/87474

Ved e-mail af 9. januar 2012 har Justitsministeriet anmodet om en udtalelse vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om ægteskabs indgåelse og opløsning (Ny balance i reglerne om ægtefællesammenføring, fravigelse af persondatalovens § 7, stk. 8, i visse sager i forbindelse med overgang til elektronisk sagsbehandling m.v.).

Datatilsynet skal udtale følgende:

1. Det fremgår af lovforslagets § 1, nr. 38, at der i udlændingelovens § 44 a indsættes følgende som stk. 12:

”Stk. 12. Persondatalovens § 7, stk. 8, finder ikke anvendelse ved behandling af ansøgninger om opholdstilladelse efter §§ 7 og 8. Det samme gælder ved behandling af sager om forlængelse, inddragelse og bortfald af opholdstilladelse meddelt efter disse bestemmelser og ved behandling af sager, hvori akter vedrørende opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8 indgår.”

2. Datatilsynet kan konstatere, at lovforslaget bl.a. giver mulighed for, at der for den offentlige forvaltning må føres edb-registre med oplysninger om politiske forhold, som ikke er offentligt tilgængelige, i forbindelse med behandling af ansøgninger om opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7 og 8 m.v., og at persondatalovens¹ § 7, stk. 8, herved fraviges.

Persondataloven er i vidt omfang en implementering af databeskyttelsesdirektivet². Lovens § 7, stk. 8, er imidlertid ikke direktivbestemt.

Datatilsynet skal generelt bemærke, at en adgang til at behandle oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af persondataloven, kun bør tilvejebringes, hvis vægtige samfundsmæssige hensyn taler herfor. Datatilsynet finder,

¹ Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger med senere ændringer

² Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger

at det må bero på en politisk vurdering, om de samfundsmæssige hensyn, som forslaget tilsigter at varetage, har en sådan karakter.

Forslaget giver desuden tilsynet anledning til følgende konkrete bemærkninger:

2.1. Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 10.4, at persondatalovens § 7, stk. 8, bl.a. ikke skal finde anvendelse ”ved behandling af sager, hvori akter vedrørende opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8 indgår”.

Af de almindelige bemærkninger, afsnit 10.1, fremgår bl.a. følgende:

”Sager om opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7 og 8 behandles af Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet. Flygtningenævnet behandler ligeledes sager om udsendelse, jf. udlændingelovens §§ 32 a, 32 b og 49 a, sager om nægtelse eller inddragelse af dansk rejseudokument til konventionsflygtninge, jf. udlændingelovens § 39, stk. 5, og sager om udtalelse til retten, jf. udlændingelovens § 53 c. Asylsagsakter indgår systematisk i behandlingen af disse typer af sager.

I forbindelse med behandlingen af ansøgninger om humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, indhenter Justitsministeriet asylsagens akter. Det samme gælder i forbindelse med ministeriets behandling af klager over Udlændingestyrelsens afgørelser efter udlændingelovens § 29 a om, hvilket land der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, klager over afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 eller § 9 c, stk. 1, om familiesammenføring med en flygtning eller til en tidligere asylansøger, som har fået opholdstilladelse på andet grundlag, klager over afslag på opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 3, om opholdstilladelse til uledsagede mindreårige asylansøgere, klager over afgørelser om udvisning efter udlændingelovens §§ 25 og 25 a, klager over Udlændingestyrelsens afgørelser om aldersfastsættelse af asylansøgere efter udlændingelovens § 40 c, stk. 2, og klager over afslag på eller inddragelse af dansk rejseudokument til andre udlændinge end konventionsflygtninge, jf. udlændingelovens § 39, stk. 5.

Det er nødvendigt, at asylsagsakterne indgår i behandlingen af de nævnte sager, da akterne indeholder væsentlige oplysninger, der er nødvendige for, at der kan træffes korrekte afgørelser.

Hertil kommer, at Justitsministeriet kan indhente akterne vedrørende en asylsag i behandlingen af andre typer sager, hvor det konkret vurderes at være nødvendigt for sagens behandling. Det kan f.eks. være i forbindelse med behandlingen af klager over Udlændingestyrelsens afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 2, som udsendeshindret eller klager over politiets afgørelser om frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36 samt klager over Udlændingestyrelsens afgørelser efter udlændingelovens § 34.

Udlændingemyndighederne behandler herudover en række forskellige typer af ansøgnings-sager, hvor ansøgerne af egen drift fremsender forskellige oplysninger, som ansøgeren finder relevant for sagen. Det kan således – undtagelsesvist – ske, at en udlænding fremsender oplysninger om sine politiske forhold. Der vil således i enkelte sager blive behandlet oplysnin-

ger om en ansøgers politiske forhold, men der vil ikke være tale om en systematisk indhentelse af oplysninger.”

Det fremgår desuden af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 38, at:

”I sager om asyl er det almindeligt, at asylansøgeren afgiver oplysninger om politiske forhold. Det gælder især i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om asyl, men det er også almindeligt forekommende, at sådanne oplysninger afgives under behandlingen af en sag om forlængelse, inddragelse eller bortfald af en opholdstilladelse, der er meddelt efter §§ 7 eller 8. Hertil kommer, at asylsagsakterne indgår i behandlingen af en række andre sagstyper, hvorfor der også vil ske en elektronisk lagring af oplysning om politiske forhold i disse sager.

Forslaget om, at persondatalovens § 7, stk. 8, ikke finder anvendelse i de nævnte sager, betyder, at udlændingemyndighederne – Udlændingestyrelsen, Justitsministeriet og Flygtninge-nævnet – kan lagre oplysninger i ESDH-systemet om ansøgers politiske forhold i asylsager på lige fod med andre oplysninger, der indgives til brug for behandlingen af en sag efter udlændingeloven.

[...]

Fravigelsen gælder endvidere alene i forbindelse med behandlingen af asylsager og sager, hvori asylsagsakter indgår, og hvor der i dag registreres politisk tilhørsforhold på papir. I forhold til behandlingen af andre sager vil forbuddet i persondatalovens § 7, stk. 8, derfor stadig finde anvendelse.”

Datatilsynet går ud fra, at der ved ”sager, hvori akter vedrørende opholdstilladelse efter §§ 7 og 8 indgår”, menes de sagstyper, der er refereret ovenfor, jf. bemærkningernes afsnit 10.1, og at der således udelukkende er tale om udlændingemyndighedernes – Udlændingestyrelsens, Justitsministeriets og Flygtninge-nævnets – behandling af oplysninger om enkeltpersoners politiske forhold i forbindelse med behandlingen af disse sager.

Datatilsynet skal henstille, at det præciseres i lovforslaget, hvilke sagstyper der er omfattet af formuleringen ”sager, hvori akter vedrørende opholdstilladelse efter §§ 7 og 8 indgår”, herunder at fravigelsen af persondatalovens § 7, stk. 8, kun gælder for de ovenfor nævnte udlændingemyndigheders behandling af oplysninger om enkeltpersoners politiske forhold.

2.2. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 38, at:

”Forslaget berører ikke andre bestemmelser i persondataloven. Det er alene bestemmelsen i persondatalovens § 7, stk. 8, der foreslås fraveget. Spørgsmålet om behandling af oplysninger om bl.a. politisk overbevisning i asylsager vil således skulle afgøres efter persondatalovens § 7, stk. 2-7.”

Datatilsynet skal anbefale, at det præciseres, at spørgsmålet om behandling af oplysninger om bl.a. politisk overbevisning vil skulle afgøres efter persondatalovens almindelige regler, herunder § 7, stk. 1-7, og de grundlæggende principper i § 5 om bl.a. saglighed og proportionalitet.

Kravene i persondatalovens § 5, stk. 2 og 3, om saglighed og proportionalitet indebærer, at der kun må indsamles personoplysninger, når der foreligger det fornødne saglige formål, og at indsamlingen ikke må omfatte flere oplysninger, end der er brug for.

2.3. Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 10.3, at:

”Hvis Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om afslag på asyl, der automatisk påklages til Flygtningenævnet efter udlændingelovens § 53, stk. 2, vil Udlændingestyrelsen fremover sende asylsagens dokumenter digitalt, hvorefter de gemmes på den elektroniske sag i Flygtningenævnet. Den skriftlige sagsbehandling vil fremover blive foretaget i den elektroniske sag. Dette vil ligeledes gøre sig gældende ved behandlingen af andre typer sager, hvori asylsagsakterne indgår.

Hvis en asylansøger søger om humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, vil Udlændingestyrelsen fremsende asylsagens akter digitalt til Justitsministeriet til brug for sagens behandling. Det samme gælder ved ministeriets behandling af klagesager, hvor asylsagsakterne enten indhentes systematisk eller efter en konkret vurdering.”

Datatilsynet skal i den forbindelse henlede opmærksomheden på reglerne om behandlingssikkerhed i persondatalovens kapitel 11 og den nærmere udmøntning heraf i sikkerhedsbekendtgørelsen og sikkerhedsvejledningen³.

Med venlig hilsen

Maiken Breüner
Specialkonsulent

³ Datatilsynets vejledning nr. 37 af 2. april 2001 til bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning

Justitsministeriet
Lovkontoret

Pr. mail til:

dlr@jm.dk

cc til lovkontoret@jm.dk og jm@jm.dk

København, den 3. februar 2012

Høringssvar vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om ægteskabs indgåelse og opløsning – j.nr. 11/87474

FLD takker for muligheden for at afgive høringssvar i forbindelse med forslaget om ændring af udlændingeloven m.v.

FLD vil i høringssvaret forholde sig til de elementer i ændringsforslaget, der vedrører danskuddannelsesområdet, sprogkravene og de tilhørende prøvekrav.

Generelle bemærkninger

FLD's generelle erfaring er, at anvendelsen af sprogkunderskaber og prøvekrav i forbindelse med opnåelse af rettigheder i sammenhæng med udlændingelovens bestemmelser om adgang til indrejse, opholdstilladelse og i sidste ende opnåelse af statsborgerskab er forbundet med store vanskeligheder og let medfører tilfældigheder, vilkårlighed og en oplevelse af urimelighed og uretfærdighed ved afgørelsen af de konkrete sager.

Voksnes sprogtilægnelse er en særdeles kompliceret proces, der i mange tilfælde kan give store vanskeligheder og være meget tidskrævende for den enkelte udlænding uafhængigt af uddannelsesniveau og sproglig og kulturel baggrund. Ikke alle voksne lærer sprog lige let! Udover de forhold, som man selv kan kontrollere såsom deltagelse i sprogkurser, motivation og vilje, forberedelse og aktiv sproganvendelse er der en lang række forhold, som den enkelte ikke selv kan kontrollere, der er afgørende for, om man er i stand til at tilegne sig et nyt sprog. Der kan være tale om en stribe af medfødte eller pådragede fysiske og psykiske læringsfaktorer eller helt banalt, at man ikke har sans for sprog!

En højtuddannet nærkulturel udlænding kan således også have store vanskeligheder med tilegnelsen af et nyt sprog på et krævende niveau – især under tidspres!

Anvendelse af sprogkrav og sprogprøver er generelt et effektivt kvantitativt redskab, men vil for mange udlændinge virke tilfældig og opleves urimelig, da afgørelser vedr. opholdtilladelser m.v. vil blive afgjort på baggrund af indlæringssevner og dermed let kan virke demotiverende på de udlændinge, der vil have vanskeligheder ved at tilegne sig et nyt sprog indenfor den afsatte tidsramme.

Bemærkninger vedr. sprogniveauer

FLD hilser velkomment, at indvandringsprøven ved ægtefællesammenføring foreslås afskaffet. FLD hilser det især velkomment, at bestemmelsen om at hæve sprogkravet ved ægtefællesammenføring til A2-niveau trækkes tilbage. Dette sprogkrav ville være en uovervindelig barriere for store dele af målgrupperne.

Det foreslås, at der i forbindelse med familiesammenføring indføres et krav om en bestået prøve i dansk som betingelse for fortsat ophold og nedsættelse af sikkerhedsstillelse. Det foreslås, at danskprøven skal ligge på A1-niveau.

Det er FLD's opfattelse, at de fleste familiesammenførte udlændinge, der har en almindelig skole- og uddannelsesbaggrund og som ved ankomsten til Danmark påbegynder og følger en struktureret og systematisk sprogundervisning med tilhørende studie- og forberedelsesindsats kombineret med en bevidst interaktion med det danske samfund vil have mulighed for at tilegne sig dansk på A1-niveau indenfor en tidsramme på 6/9 måneder.

Men FLD skal understrege, at der vil være en gruppe af familiesammenførte udlændinge, der vil have meget svært ved at leve op til kravet inden for den foreslåede tidsramme på 6/9 måneder. For personer med ingen eller en ringe skolebaggrund vil opnåelse af sprogkunderskaber på A1-niveau normalt kræve op mod to års undervisning på sprogcentrenes Danskuddannelse 1 eller et års undervisning på Danskuddannelse 2. For analfabeter vil kravet om at nå A1-niveau indenfor 6/9 måneder være helt urealistisk.

For mange vil det her ud over være en stor tidsmæssig udfordring at kunne nå det krævede danskniveau på grund af familiemæssige forpligtelser, erhvervsarbejde m.v.

Det foreslås endvidere, at der indføres en danskprøve på A2-niveau, der skal bestås indenfor 15/18 måneder for at kunne få nedsat den økonomiske sikkerhedsstillelse.

FLD's erfaring er, at personer med ingen eller en ringe skolebaggrund normalt skal følge sprogcentrenes Danskuddannelse 1 i tre år eller Danskuddannelse 2 i halvandet år for at opnå skriftlige og mundtlige sproglige færdigheder på A2-niveau.

FLD hilser forslagene om dispensationsadgang og lovligt forfald meget velkomne.

FLD skal i den sammenhæng foreslå, at dysleksi (ordblindhed) eksplicit sidestilles med et læringsmæssigt handicap, der vil kunne medføre adgang til dispensation for sprogkravene.

Bemærkninger vedr. prøvernes udformning m.v.

Det foreslås, at der udvikles to nye danskprøver på hhv. A1-niveau og A2-niveau. Det er ifølge forslaget hensigten, at prøverne udformes som multiple choice-prøver, hvor der skal svares rigtigt på 28 af 40 spørgsmål for at bestå prøven.

FLD anser ikke multiple choice-prøver for hensigtsmæssige til brug for vurdering af sproglige færdigheder. Bag anvendelsen af multiple choice-prøver ligger der et mekanisk sprogtilgængeligheds syn, og den prøveform vil ikke vil give en korrekt vurdering af et anvendeligt basissprog.

FLD skal anbefale, at de nye sprogprøver tilrettelægges i tæt sammenhæng med sprogcentrenes modultestsystem, der i forvejen er udviklet til at følge deltagerens sproglige progression gennem Danskuddannelsernes moduler frem til de afsluttende prøver. Modultestene er i forvejen baseret på Europarådets fælles europæiske referenceramme for sprog. Det eksisterende modultestsystem består af et centralt udformet testmateriale med et højt sikkerhedsniveau, der anvendes ensartet af alle sprogcentre i hele landet.

FLD vil advare kraftigt imod at etablere et nyt prøvesystem i regi af Justitsministeriet parallelt med det eksisterende modultestsystem i regi af Børne- og Undervisningsministeriet. Et parallelt prøvesystem vil medføre en ny administrativ og økonomisk byrde for såvel myndigheder, som for deltagere og udbydere. Et parallelt prøvesystem på samme niveauer for samme målgrupper vil endvidere medføre u hensigtsmæssige sammenhænge mellem kravene vedr. gennemførelse af en Danskuddannelse og kravene, der er knyttet til udlændingeloven. Det må antages, at langt hovedparten af målgruppen, der bliver berørt af de nye regler for familiesammenførte, vil være aktive kursister på et af landets sprogcentre.

Man kunne fx forestille sig, at en udlænding dumpede til en modultest på A1-niveau på et sprogcenter, hvilket medfører, at den pågældende kursist ikke kan gå videre på næste modul. En dumpet modultest medfører endvidere, at sprogcenteret ikke får udbetalt sluttaksten for modulet samt starttaksten på efterfølgende modul, før modultesten er bestået. Samme kursist kunne parallelt hermed have bestået en danskprøve på A1-niveau efter de foreslåede nye bestemmelser. Eller den omvendte situation! Dette vil skabe en unødigt forvirring og uklarhed hos de berørte udlændinge, ligesom det vil medføre en række uhensigtsmæssige diskussioner vedr. prøvernes valør, meritteringsvilkår m.v.

Sprogcentrenes modultest er så veldokumenterede, sikre og gennemprøvede, at de ved en eventuel lettere justering kunne anvendes direkte i forbindelse med udlændingelovens bestemmelser.

Foreningen af Ledere ved Danskuddannelser (FLD) stiller sig til enhver tid til rådighed med sin ekspertise og viden i forbindelse med danskuddannelser, danskkurser og prøver.

Med venlig hilsen

Poul Neergaard

Formand for FLD

Til
Justitsministeriet
Udlændingeafdelingen
Holbergsgade 6
1057 København K



DANSK FLYGTNINGEHJÆLP
Borgergade 10, 3.sal
DK-1000 København K
www.flygtningehj.dk

**Høring, udkast til forslag til Lov om ændring af ud- 6.02.2012
lændingeloven og lov om ægteskabs indgåelse og
opløsning (Ny balance i reglerne om ægtefællesam-
menføring, fravigelse af persondatalovens §7, stk.8, i
visse sager i forbindelse med overgang til elektronisk
sagsbehandling m.v.)
Ministeriets j.nr. 11/87474**

Dansk Flygtningehjælp har d.9.januar 2012 modtaget ovenstående lovudkast i høring med frist for bemærkninger d.6.februar 2012.

Dansk Flygtningehjælp vil ud fra sit mandat primært fokusere på flygtnings retsstilling i forhold til familiesammenføring, men har på baggrund af organisationens erfaringer med danskundervisning også bemærkninger til den forslåede etablering af nye danskprøver, herunder især til kravet om at familiesammenførte ægtefæller inden for 6 måneder skal bestå en danskprøve på A1-niveau for at opretholde opholdstilladelsen.

1. Overordnede, generelle bemærkninger

Særligt om flygtninge

Det fremgår af udkastets lovbemærkninger, at reglerne – som hidtil - vil blive administreret således, at der dispenseres fra krav, hvis der er tale om ægtefæller, hvor henvisning til familieliv i hjemlandet vil betyde risiko for forfølgelse.

Dansk Flygtningehjælp så imidlertid gerne, at undtagelsen for flygtninge stod mere klart i lovgrundlaget, helst direkte i lovteksten, jf. tidligere tilkendegivelser fra Flygtningehjælpen om flygtnings retsstilling i reglerne for familiesammenføring. I forbindelse med ægtefællereformen i 2011 (Lovforslag nr.168 - 2011, Lov nr. 601 af 14/06/2011) bemærkede Dansk Flygtningehjælp, at dette ønske om større klarhed og sikkerhed for flygtninge også skulle ses i lyset af, at det i dele af lovbemærkningerne til L168 var anført, at de overførte betingelser for tidsubegrænset opholdstilladelse også skulle gælde for personer med flygtningestatus.

Dansk Flygtningehjælp mener endvidere fortsat – som udtrykt i høringssvaret til L168 - at der i forbindelse med vurderinger af undtagelse for flygtninge tillige bør laves et skøn over proportionaliteten i at henvise et ægtepar til det land, hvor den herboende flygtede fra, uanset om der er fortsat risiko for ny forfølgelse. Tidligere oplevet forfølgelse kan betyde store vanskeligheder i

forhold til genetablering i forfølgelseslandet, selv om den aktive forfølgelse ikke eksisterer mere.

I familiesammenførings-sager for flygtninge foretages som led i sagsbehandlingen (vurderingen af om der skal gives dispensation fra krav) en vurdering af, om der er fortsat risiko for forfølgelse. I betragtning af de mulige alvorlige konsekvenser ved at blive henvist til et land, man er flygtet fra, er det vigtigt, at der sikres mulighed for en uafhængig prøvelse af denne asylretlige vurdering.

Det fremgår af lovkataloget for folketingssamlingen 2011-12, at regeringen senere i samlingen (Mar II) vil fremsætte lovforslag om yderligere ændringer i udlændingeloven, herunder forslag om oprettelse af et uafhængigt klagenævn for familiesammenførings-sager. Dansk Flygtningehjælp opfordrer til en hurtig gennemførelse af forslaget om et uafhængigt klagenævn, og ser frem til, at der samtidig etableres en større retssikkerhed i forhold til de asylvurderinger, som indgår i familiesammenførings-sager for flygtninge.

Samlet vurdering af de foreslåede ændringer

Dansk Flygtningehjælp finder det generelt positivt, at en række elementer i den ægtefællereform, der blev gennemført sommeren 2011 nu forslås fjernet, jf. de kritiske bemærkninger til L168 i organisationens høringsvar d. 22.3.2011. Det gælder lovudkastets forslag om at afskaffe det nugældende pointsystem, indvandringsprøven og gebyrerne på familiesammenføringsrådet

Det er endvidere positive skridt at nedsætte den krævede økonomiske sikkerhed til 50.000 kr., at fjerne ægtefællereformens skærpelse af tilknytningskravet samt at ændre den nugældende 28-års regel til en 26-års regel

Dansk Flygtningehjælp har imidlertid en række betænkeligheder ved andre dele af det foreliggende lovudkast. Det gælder især de foreslåede nye danskprøver, men også bevarelsen af den del af ægtefællereformen fra 2011, som overførte en stor del af de nugældende regler for tidsubegrænset ophold som krav til herboende ægtefælle i forbindelse med familiesammenføring, jf. udlændingelovens §9, stk. 12 -14.

I forhold til danskprøverne går på betænkelighederne især på, om det er rimeligt og realistisk at stille disse prøvekrav inden for de angivne frister, jf. også organisationens tidligere bemærkninger til den del af ægtefællereformen, som skærpede indvandringsprøven ved at hæve danskniveauet til A1-niveau.

I forhold til de nugældende overførte krav til tidsubegrænset ophold er det vores vurdering, at en bevarelse af denne del af ægtefællereform er en bevarelse af både uhensigtsmæssige og urimeligt høje krav til den herboende ægtefælle. Dansk Flygtningehjælp er opmærksom på, at der ifølge regeringsgrundlaget "Et Danmark, der står sammen" (oktober 2011) skal ske ændringer i reglerne for tidsubegrænset opholdstilladelse. Vi opfordrer til, at disse ændringer kommer hurtigt og bliver foretaget i sammenhæng med reglerne for ægtefællesammenføring. Vi opfordrer i den sammenhæng endvidere til, at det tydeliggøres, at flygtninge i fortsat risiko undtages fra kravet om tidsubegrænset opholdstilladelse.

Gennemføres lovudkastet i uændret form vil det betyde, at ægtefællereglerne skal ændres igen om kort tid, når regeringen - som tilkendegivet i regeringsgrundlaget - ændrer de nugældende regler om tidsubegrænset ophold. Den retlige regulering af ægtefællesammenføring har i en årrække været kendetegnet ved gentagne ændringer med deraf følgende uforudsigelighed og problemer for ansøgerne med at handle og indrette sig i forhold til reglerne. Der er behov for det modsatte: klare regler og forudsigelighed.

Samlet set vil en gennemførelse af de foreslåede ændringer betyde en vis positiv lempelse i forhold til de nugældende regler for ægtefællesammenføring, men regelsættet for ægtefællesammenføring vil fortsat rumme høje krav og betyde, at mange udelukkes fra familieliv i Danmark. Regelsættet vil endvidere fortsat rumme en vis uklarhed i forhold til flygtnings retsstilling, jf. ovenstående bemærkninger om det særlige for flygtninge.

Endelig vil der fortsat være tale om et ganske kompliceret regelsæt med mange skønsmæssige vurderinger, f.eks. i vurderingerne af om tilknytningskravet er opfyldt, jf. lovbemærkningerne (afsnit 4.2) om, at de forskellige momenter i tilknytningsvurderinger skal indgå med samme vægt i vurderingen som før skærpelsen i 2011.

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser i lovudkastet

Til §1, nr. 20. Krav om bestået danskprøve efter senest 6 måneder

Indvandringsprøven afskaffes, men det foreslås, at den udenlandske ægtefælle skal dokumentere dansk kundskaber på A1-niveau. Det skal ske ved at bestå en særligt tilrettelagt danskprøve – senest efter 6 måneder efter folkeregistrering, dvs. efter at være meddelt opholdstilladelse.

Det angives i lovbemærkningerne, lovudkastet side 25, at danskprøven vil blive fastsat på et niveau, som udlændinge kan forventes at opnå, hvis de følger den tilbudte danskuddannelse.

Det fremgår ikke af lovforslaget eller bemærkningerne hertil, om prøven tænkes at være både mundtlig og skriftlig eller alene mundtlig eller skriftlig.

Dansk Flygtningehjælp, Lærdansk, varetager danskuddannelse i 22 kommuner. Vi varetager gennem de kommunale kontrakter 25% af danskuddannelsen i Danmark og har på årsbasis 15.000 udlændinge som kursister.

På basis af denne aktivitet har vi samlet data på, hvor lang tid det gennemsnitligt tager for kursister at opnå det angivne niveau A1. Dansk Flygtningehjælp ved fra deltagelse i kommunale udbud, at vi generelt ligger i den hurtigste ende med hensyn til gennemførelse. Nedenstående tal viser således, hvor hurtigt udlændinge i effektive undervisningsmiljøer kommer op på A1-niveauet.

I danskuddannelsesmodellen svarer A1-niveauet til modul 1 på danskuddannelse 3 (52% af kursisterne), modul 2 på danskuddannelse 2 (40% af kursisterne) og modul 2 (mundtligt) hhv. modul 5 (skriftligt) på danskuddannelse 1 (8% af kursisterne).

For flygtningegruppen ser fordelingen på danskuddannelserne således ud: Halvdelen visiteres til danskuddannelse 1, ca. 40% til danskuddannelse 2 og ca. 10% til danskuddannelse 3.

Oversigt: A1-niveauet og modulniveauer i danskuddannelserne

| Danskuddannelse | Skriftligt niveau | Mundtligt niveau | Kursistandel |
|------------------------|--------------------------|-------------------------|---------------------|
| 1 | Modul 5 | Modul 2 | 8% |
| 2 | Modul 2 | Modul 2 | 40% |
| 3 | Modul 1 | Modul 1 | 52% |

Gennemsnitligt antal undervisningsmåneder før opnåelse af A1-niveauet

| Danskuddannelse | Skriftligt niveau | Mundtligt niveau |
|------------------------|--------------------------|-------------------------|
| 1 | 23 | 9 |
| 2 | 7 | 7 |
| 3 | 2 | 2 |

Det understreges at tallene er gennemsnitstal og således dækker kursister, der er væsentligt hurtigere, og kursister, der modtager væsentligt mere undervisning, inden de når niveauet.

Gennemførelsestallene indikerer følgende:

Udlændinge indplaceret på danskuddannelse 3 vil med ganske få undtagelser kunne nå A1-niveauet inden for den angivne tidsfrist.

For udlændinge på danskuddannelse 2 vil det have stor betydning om den nye danskprøve bliver alene mundtlig eller vil komme til at indeholde skriftlige elementer på A1-niveau. Såfremt den nye danskprøve alene bliver mundtligt indikerer gennemførelsestallene og vores generelle erfaring, at langt de fleste udlændinge på danskuddannelse 2 vil kunne nå niveauet inden for 6 måneder, såfremt undervisningen lægges tilrette efter mundtlig træning og ikke både mundtlig og skriftlig træning.

For udlændinge på danskuddannelse 1 vil det imidlertid være helt afgørende om den nye danskprøve bliver alene mundtlig eller vil komme til at indeholde skriftlige elementer på A1-niveau. Såfremt den nye danskprøve alene bliver mundtligt indikerer gennemførelsestallene og vores generelle erfaring at mellem 1/3 og 2/3 af de udlændinge, der indplaceres på danskuddannelse 1, vil kunne nå niveauet inden for 6 måneder, såfremt undervisningen lægges tilrette efter mundtlig træning og ikke både mundtlig og skriftlig træning. Såfremt prøven indeholder skriftlige elementer vil langt de færreste af deltagerne kunne opnå niveauet inden for 6 måneder.

Danskuddannelse 1 er for borgere, der kommer hertil uden læse- og skrivekompetencer på eget sprog eller med manglende kendskab til det latinske alfabet. De behersker typisk ikke andre sprog end modersmålet.

Danskuddannelse 2 er for borgere, der kan læse og skrive på eget sprog, men som har afsluttet skolegangen i hjemlandet på et niveau under det danske grundskoleniveau. De har typisk ikke deltaget i formaliseret undervisning i andre sprog end eget modersmål.

Danskuddannelse 3 er for borgere med højere uddannelsesniveau, som typisk har deltaget i fremmedsprogsundervisning og foruden eget sprog behersker mindst 1 fremmedsprog baseret på latinsk alfabet.

Dansk Flygtningehjælp går ud fra – jf. ovenstående – at den nye danskprøve på linje med indvandringsprøven alene udformes som en mundtlig prøve. I modsat fald vil en ganske stor del af de familiesammenførte ikke kunne nå niveauet inden for den angivne tidsramme.

Dansk Flygtningehjælp noterer desuden, at selv om prøven fortsat alene vil være mundtlig, kan mellem 1/3 og 2/3 af deltagerne på danskuddannelse 1 ikke forventes at nå niveauet inden for den angivne tidsramme.

På baggrund af vores viden om progressionen på danskuddannelserne er Dansk Flygtningehjælps samlede vurdering, at lovudkastets forudsætning om, at den foreslåede nye prøve kan bestås inden fristen ved at følge tilbudt danskundervisning, ikke holder som generel forudsætning.

Dansk Flygtningehjælp forudsætter, at ægtefæller til flygtninge i fortsat risiko undtages fra det nye danskkrav, men er betænkelig ved, at en stor del af de ægtefæller, der visiteres til danskuddannelse 1 må forventes at få problemer med at opretholde opholdstilladelsen som familiesammenført. Vi er i den forbindelse særligt opmærksomme på ægtefæller til flygtninge, der ikke får dispensation fra danskkravet, jf. vores generelle bemærkninger, afsnittet Særligt om flygtninge. Den usikkerhed og utryghed, som risikoen for at miste opholdstilladelsen skaber, vil samtidig have negativ indvirkning på integrationsprocessen for både ægtefællen og familien i øvrigt.

Om ikrafttræden

Erfaringerne fra indvandringsprøven siger, at det tager ganske lang tid at udvikle og implementere en ny prøve. Dansk Flygtningehjælp er opmærksom på, at de foreslåede bestemmelser om lovens ikrafttræden (lovudkastets §3, stk 6) indeholder overgangsbestemmelser frem til etableringen af den nye prøve. Dansk Flygtningehjælp vil imidlertid gerne opfordre til, at det overvejes om disse overgangsbestemmelser er tilstrækkelige til, at man undgår uheldige virkninger i form af længevarende utryghed og usikkerhed i forhold til en fremtid i Danmark.

Til §1, nr.21. Forslag om nedsættelse af den økonomiske sikkerhed ved beståede danskprøver

Det foreslås, at den økonomiske sikkerhedsstillelse kan nedskrives, såfremt den familiesammenførte senest efter 15 måneder består en prøve på A2 niveau, ligesom sikkerhedsstillelsen yderligere kan nedskrives, såfremt den familiesammenførte består en afsluttende danskprøve.

Dansk Flygtningehjælp har ingen kommentarer til den sidste bestemmelse.

For så vidt angår nedskrivningen af sikkerhedsstillelsen ved beståelse af en prøve på A2-niveau efter senest 15 måneder fremgår det ikke, om der er tale om en mundtlig prøve, en skriftlig prøve eller både en skriftlig og en mundtlig prøve. Hvilke sproglige discipliner, der indgår i prøven, har stor betydning for hvor mange, der kan forventes at nyde godt af muligheden, jf. nedenstående tabel.

Oversigt: A2-niveauet og modulniveauer i danskuddannelserne

| Danskuddannelse | Skriftligt niveau | Mundtligt niveau | Kursistandel |
|-----------------|-------------------|------------------|--------------|
| 1 | Modul 6 | Modul 4 | 8% |
| 2 | Modul 3 | Modul 3 | 40% |
| 3 | Modul 2 | Modul 2 | 52% |

Gennemsnitligt antal undervisningsmåneder før opnåelse af A2-niveauet

| Danskuddannelse | Skriftligt niveau | Mundtligt niveau |
|-----------------|-------------------|------------------|
| 1 | 28 | 19 |
| 2 | 11 | 11 |
| 3 | 4 | 4 |

Det understreges, at tallene er gennemsnitstal og således dækker kursister, der er væsentligt hurtigere, og kursister, der modtager væsentligt mere undervisning, inden de når niveauet.

Gennemførelstallene indikerer følgende:

Udlændinge indplaceret på danskuddannelse 3 vil med ganske få undtagelser kunne nå A2-niveauet inden for den angivne tidsfrist.

For udlændinge på danskuddannelse 2 indikerer gennemførelstallene og vores generelle erfaring, at langt de fleste udlændinge på danskuddannelse 2 vil kunne nå mundtligt A2-niveau inden for 15 måneder, mens omkring 2/3 vil kunne nå skriftlig og mundtligt niveau inden for 15 måneder.

Personer med flygtningebaggrund er overrepræsenterede på danskuddannelse 1. For udlændinge på danskuddannelse 1 vil det være helt afgørende, om den nye danskprøve på A2 niveau bliver alene mundtlig eller vil komme til at indeholde skriftlige elementer. Såfremt den nye danskprøve alene bliver mundtlig, indikerer gennemførelstallene og vores generelle erfaring, at mellem 1/3 og 2/3 af de udlændinge der indplaceres på danskuddannelse 1 vil kunne nå niveauet inden for 15 måneder, såfremt undervisningen lægges tilrette efter mundtlig træning og ikke både mundtlig og skriftlig træning. Såfremt prøven indeholder skriftlige elementer, vil kun ganske få af deltagerne kunne opnå niveauet inden for 15 måneder.

Dansk Flygtningehjælp forventer, at ægtefæller til flygtninge i fortsat risiko vil være undtaget kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse, men vi er betænkelige ved, at ægtefæller til flygtninge i sager, hvor der ikke er givet dispensation, kun i ringe grad vil kunne opnå fordelene ved nedsat garanti.

Til §1, nr. 21. Bemyndigelse til bl.a. fastsættelse af prøvegebyr

Det fremgår ikke af lovforslaget, på hvilket niveau de nye gebyrer for deltagelse i de to prøver ligger.

Dansk Flygtningehjælp går ud fra, at gebyrerne fastsættes til et niveau, så det ikke afskærer målgruppen fra at deltage eller udgør en urimelig stor økonomisk belastning.

Til §1, nr. 40. Forslag om mulighed for at klage over bedømmelsen af danskprøver

Det foreslås, at der gives mulighed for, at en udlænding kan klage over bedømmelsen af en prøve, og at dette skal ske senest 7 dage efter, at resultatet af prøven er meddelt. Det fremgår ikke klart, om der alene skal være mulighed for at klage over bedømmelsen af prøven ("karakteren"), eller om der også kan klages over forhold ved prøven i øvrigt (f.eks. støj i lokalet, computernedbrud, fejl eller tvetydigheder i prøvegrundlaget og lignende).

Af prøvebekendtgørelsen for danskuddannelserne, §47 fremgår, at en prøvetager inden for fire uger (28 dage) kan klage over forhold omkring prøveafviklingen hhv. bedømmelsen af prøven.

Dansk Flygtningehjælp vurderer, at den foreslåede klagefrist på 7 dage er meget kort. Prøvetageren bør have tid til at fordøje resultatet og til at vurdere, om der er grundlag for at indlede en klagesag. Det er således vores erfaring fra danskuddannelsesområdet, at en passende lang klagefrist er med til at sikre en højere kvalitet i de i øvrigt meget få klager på området. Vi vil derfor opfordre til, at der indføres samme klagefrist (4 uger), som er gældende på danskuddannelsesområdet. Hermed vil man bringe sig i overensstemmelse med almindelig praksis på området.

Dansk Flygtningehjælp foreslår endvidere, at der bliver mulighed for at klage over forhold omkring prøveafviklingen, ligesom det er tilfældet på danskuddannelsesområdet og på andre uddannelses- og prøveområder. Hermed kan man klage over forhold, som har hindret, at man kunne gennemføre prøven under tilfredsstillende forhold. En klagemulighed kan desuden være med til at sikre, at prøveudbyderen lever op til almindelige prøvestandarder, og at utilsigtede afvigelser herfra ikke kommer prøvetageren til skade.

Til §1, nr.38. Persondataloven i forbindelse med ansøgninger efter §§7 og 8

Det foreslås, at persondatalovens bestemmelser om, at den offentlige forvaltning ikke må edb-registrere oplysninger om politiske forhold, ikke skal gælde i forbindelse med behandling af ansøgninger om opholdstilladelse efter UDL, §§ 7 og 8, samt i sager om forlængelse, inddragelse og ved behandling af sager, hvor akter fra asylsagsbehandling indgår.

Hensigten med forslaget er at sikre, at udlændingemyndighederne kan benytte elektroniske sagsbehandlingssystemer. Dansk Flygtningehjælp har på den baggrund ikke bemærkninger til denne del af lovudkastet.

Uddybning i forhold til den manglende ændring af UDL, §9, stk. 12 -14 (overførsel af nugældende krav til tidsubegrænset opholdstilladelse)

Som anført under de generelle bemærkninger er det efter Flygtningehjælpens vurdering problematisk, at lovforslaget ikke rummer ændringer i §9, stk.12-14.

I forhold til vores generelle betænkeligheder ved at overføre nugældende betingelser for tidsubegrænset ophold som krav i forbindelse med familiesammenføring vil vi gerne henvise til Dansk Flygtningehjælps hørings svar d.22.3.2011 i forbindelse med lovforslag nr.168 (2011), afsnit 3.

Dansk Flygtningehjælp er generelt kritisk over for de nugældende regler om tidsubegrænset ophold, jf. vores hørings svar d.15.4.2010 i forbindelse med indførelsen af pointsystemet for permanent ophold i 2010, hørings svaret side 2-8. Betænkelighederne ved at overføre disse krav til familiesammenføringsreglerne hænger sammen med denne kritik af pointsystemet. Vores kritik går bl.a. på manglende skelnen mellem flygtninge og indvandrere, måling alene på evne og resultater - ikke på vilje og motivation, tilbagevirkende kraft, udelukkelse af stor gruppe flygtninge på grund af højt niveau for dansk- og beskæftigelseskrav, manglende point for uddannelse m.v.

Dansk Flygtningehjælp vil endelig gerne gøre opmærksom på, at vores bekymring for, om det nye pointsystem ville udelukke store dele af flygtningegruppen fra at kunne opnå permanent opholdstilladelse, desværre har vist sig at være berettiget. Opgørelser over afgørelser efter de nugældende regler viser en meget høj samlet afslagsprocent efter indførelse af de nye regler. Opgørelser viser endvidere, at langt hovedparten af afslagene gives til personer med ikke-vestlig baggrund, og at relativt mange med flygtningebaggrund får afslag. I perioden juni 2010 til februar 2011 blev der i alt givet 1673 afslag, heraf 1608 til ansøgere med ikke-vestlig baggrund, og 76 tilladelser, heraf 44 til ansøgere fra ikke-vestlige lande. Fordelt på opholdsgrundlag er der i denne periode givet 1.242 afslag til familiesammenførte og 339 afslag til flygtninge. (Kilde: En række spørgsmålsbesvarelser i folketingets udlændingeudvalg, se bl.a. spørgsmål 287-289 i 2011 og spørgsmål 116 i 2012).

Til §3. Ikrafttrædelsesbestemmelserne

Dansk Flygtningehjælp har ikke yderligere bemærkninger til de foreslåede bestemmelser om ikrafttræden.

Vi vil imidlertid gerne efterlyse eksplicit angivelse af, hvad vil ske i forhold til de gebyrer, der er betalt i forbindelse med ansøgninger, der er indgivet før lovens ikrafttræden men ikke er færdigbehandlet 1.juli 2012.

Afslutning – sammenfatning

Med udgangspunkt i Dansk Flygtningehjælps mandat og på baggrund af organisationens erfaringer og opgaveløsning på danskområdet er vores væsentligste bemærkninger til lovudkastet følgende:

- Dansk Flygtningehjælp ser gerne, at undtagelsen for flygtninge står mere klart i lovgrundlaget, samt at der i forbindelse med vurderinger

af undtagelse også indgår skøn over proportionaliteten i at henvise et ægtepar til det land, hvor den herboende er flygtet fra uanset, om der er fortsat risiko for ny forfølgelse. Vi ønsker herudover en større retssikkerhed gennem mulighed for uafhængig prøvelse af den asylretlige vurdering, som indgår i afgørelsen om dispensation for krav i forbindelse med familiesammenføring med flygtninge.

- Dansk Flygtningehjælp hilser det velkommen, at en række elementer i den tidligere ægtefællereform nu fjernes.
- Vi er imidlertid betænkelige ved, at lovforslaget i det foreliggende udkast bevarer den del af ægtefællereformen, der overførte de nugældende betingelser for tidsbegrænset ophold som krav til den herboende ægtefælle. Vi opfordrer til, at disse bestemmelser ændres i sammenhæng med øvrige ændringer i reglerne for ægtefællesammenføring.
- Dansk Flygtningehjælp er ud fra organisationens viden om progression og gennemførelsesforløb på danskuddannelserne betænkelig ved niveau og tidsfrist for den foreslåede nye danskprøve. Efter vores vurdering er lovforslagets forudsætning om, at danskprøven kan bestås inden den angivne frist på 6 måneder, hvis man følger tilbudt danskuddannelse, ikke generelt gældende. Vi vil derfor gerne anbefale, at man genovervejer udformningen af prøvekravet.

Med venlig hilsen



Andreas Kamm, generalsekretær
Dansk Flygtningehjælp

Email: andreas.kamm@drc.dk/ Direkte telefon: 33735130



Hørings svar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om ægteskabs indgåelse og opløsning

Februar 2012

Indholdsfortegnelse

| | |
|---|----|
| Indledning | 3 |
| 1. Generelle bemærkninger til lovforslaget | 3 |
| 2. Evaluering af de sidste 10 års udlændingepolitik | 4 |
| 2.1. Begrebet familiesammenføring dækker over flere ting | 4 |
| 2.2 Indvandring til Danmark i perioden 1992-2011 | 6 |
| 2.3 Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser..... | 12 |
| 2.4. Reglernes betydning for forskellige slags ægteskabsmigration..... | 19 |
| 2.4. Konsekvenser af yderligere stramninger i 2010 og 2011 | 22 |
| 2.5 Indvandrere og flygtninges beskæftigelsesfrekvens i Danmark | 24 |
| 3. Bemærkninger til hver af de foreslåede ændringer..... | 27 |
| 3.1. Afskaffelse af pointsystem og reintroduktion af 24-års regel..... | 27 |
| 3.2 Tilbageførsel af tilknytningskravet til tidligere form og sænkning af tidsgrænse til 26 år..... | 29 |
| 3.3 Afskaffelse af indvandringsprøve og indførsel af "stopprøve" i dansk | 31 |
| 3.4 Halvering af bankgaranti til 50.000 kroner og nedsættelse ved bestået "stopprøve" | 32 |
| 3.5 Afskaffelse af ansøgningsgebyrer..... | 35 |
| 4. Forslag til yderligere ændringer i reglerne | 35 |
| 4.1 Karantæne efter modtagelse af sociale ydelser bør sættes ned..... | 35 |
| 5.2 Ekstra krav til herboende uden dansk statsborgerskab bør afskaffes | 37 |
| 5.3 Danmark bør kun have et regelsæt for familiesammenføring | 38 |

Indledning

Ved email af 9. januar 2012 (j.nr. 11/87474) har Justitsministeriet anmodet om Ægteskab Uden Grænsers eventuelle bemærkninger til ovennævnte lovforslag. Vi vil gerne takke for muligheden for at komme med inputs til det politiske arbejde på dette område, som selvsagt er af stor betydning for vores medlemmer samt for høringsfristen, der har givet os en rimelig tid til at levere et gennemarbejdet hørings svar.

1. Generelle bemærkninger til lovforslaget

Med lovforslaget rulles en række af de senere års stramninger i adgangen til ægtefællesammenføring i Danmark tilbage, og vi vender i grove træk tilbage til den lovgivning, der var gældende indtil slutningen af 2010. Ægteskab Uden Grænser mener, at dette er et skridt i den rigtige retning, da det vil sikre, at flere kan leve et normalt familieliv i Danmark med deres udenlandske ægtefæller og deres eventuelle børn.

Samtidig vil vi dog gerne påpege, at lovforslaget ikke løser en række af de grundlæggende problemer, som der har været på området siden 2002. Blandt de vigtigste af disse problemer kan nævnes:

- Komplexitetsniveauet i Udlændingelovens §9 vil, selv efter ændringerne, stadig være meget højt, og gennemskueligheden af lovgivningen vil fortsat være meget lav
- Hensynet til børns tarv vil stadig blive tilsidesat i familiesammenførings sager
- Eksistensen af to separate regelsæt for familiesammenføring efter henholdsvis Udlændingelovens §9 og §9c foruden EU's regler om fri bevægelighed vil stadig medføre en usaglig diskrimination, der hovedsagelig rammer danske statsborgere
- Det vil stadig være uklart, om tyrkiske arbejdstageres rettigheder respekteres i tilstrækkelig grad
- Danske statsborgere vil stadig i forholdsvis stort antal være nødt til at flytte til andre EU/EØS-lande og herunder især Sverige for at komme til at leve et almindeligt familieliv

Justitsminister Morten Bødskov har udtalt, at lovforslaget skal hive dansk udlændingepolitik "ind på midten af dansk politik". Det er muligt, at lovforslaget rent faktisk gør det, med det er i så fald et tegn på, at det er dansk politik som sådan, der har behov for at blive hevet ind på midten.

En sammenligning af familiesammenføringsregler udført af den internationale organisation MIPEX viste således sidste år, at Danmark sammen med Irland lå på en delt sidsteplads med hensyn til de rettigheder til familiesammenføring, som et større antal vestlige lande gav deres borgere. Og det var vel at mærke før, den tidligere regering indførte alle de seneste stramninger, som den ny regering nu vil rulle tilbage. Så vidt vi ved er der:

- Ingen andre vestlige lande end Danmark, der har en aldersgrænse på 24 år for ægtefællesammenføring
- Ingen andre vestlige lande end Danmark, der stiller et tilknytningskrav ved ægtefællesammenføring
- Ingen andre vestlige lande end Danmark, der har udformet et "pointsystem" til nyttevurdering af deres egne statsborgeres ægtefæller

- Ingen andre vestlige lande end Danmark, der kræver deponering af et større beløb i banken som betingelse for ægtefællesammenføring
- Ingen andre vestlige lande end Danmark, der har en generel formodningsregel, som betyder, at ægteskaber mellem nærtbeslægtede, selvom de er fuldt lovlige, som udgangspunkt stemmes som "tvangsægteskaber"
- Ingen andre vestlige lande end Danmark, der går så langt som 3 år tilbage i tiden, når de skal vurdere, om en borger er i stand til at forsørge sig selv og sin ægtefælle
- Ingen andre vestlige lande end Danmark, der kræver, at en udlænding skal have haft permanent opholdstilladelse i mindst 3 år, før ægtefællesammenføring kan komme på tale, og som desuden vanskeliggør adgangen til permanent opholdstilladelse ved at stille krav om et vist antal års fuldtidsbeskæftigelse som betingelse for at opnå sådan

Hvis dansk udlændingepolitik skal normaliseres til vestlig standard og dermed føres ind på midten i en bredere international betydning, må der nødvendigvis gøres op med alle de ovennævnte særheder i den danske lovgivning. Og det sker desværre ikke med dette lovforslag.

2. Evaluering af de sidste 10 års udlændingepolitik

De helt unikke danske familiesammenføringsregler har snart 10 års jubilæum, og samtidig har Danmark for første gang i 10 år fået en helt ny regering. Det må være en passende lejlighed til at gøre status og se tingene i et mere overordnet perspektiv. Så det vil vi med dette afsnit af høringsvaret forsøge at give vores bidrag til.

2.1. Begrebet familiesammenføring dækker over flere ting

I lov nummer 365, der i 2002 indførte de fleste af de fortsat gældende restriktioner på adgangen til ægtefællesammenføring i Danmark, stod der i bemærkningerne til loven følgende som begrundelse for stramningerne:

"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. Der henvises herved til rapporten fra regeringens Tænketaank om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark »Befolkningsudviklingen 2001-2021 mulige udviklingsforløb« (januar 2002), hvoraf bl.a. fremgår, at der frem til år 2021 må forudses en stigning fra 77.369 i 2000 til 194.500 i 2021 i antallet af 25-64-årige indvandrere og efterkommere fra tredjelande, der ikke er i arbejde, hvis den hidtidige beskæftigelsesfrekvens for denne befolkningsgruppe ikke ændres, og hvis den hidtidige indvandringsfrekvens fortsætter.

Disse tal finder regeringen er for høje."

Problemet ved ovenstående betragtninger er, at der ikke skelnes mellem forskellige former for familiesammenføring, og ligeledes skelnes der i rapporten fra regeringens Tænketaank ikke mellem flygtninge og indvandrere fra tredjelande. Det er således vigtigt at holde sig for øje, at der findes

flere forskellige former for familiesammenføring. I den oprindelige betydning af ordet refererer det til, at en flygtning eller en arbejdsmigrant bliver sammenført med den familie, som han eller hun allerede havde etableret i hjemlandet før flytningen eller flugten til et andet land.

Senere er begrebet familiesammenføring imidlertid blevet udvidet til også at omfatte den situation, at to voksne med bopæl i hver sit land gifter sig og herefter flytter sammen i det ene af de to lande, og hvor der altså er tale om en nystiftet familie. Og derfor bør man i vurderingen af, om familiesammenføringer spiller en stor eller lille rolle for den samlede indvandring til Danmark, skelne mellem:

- familiesammenføringer hvor familien var stiftet allerede inden flytningen til Danmark
- familiesammenføringer som følge af nystiftede familier på tværs af landegrænser

Hvis man mener, at der er for mange familiesammenføringer af den type, hvor familien var stiftet allerede inden flytningen til Danmark, så er den mest effektive og rimelige løsning at ændre på reglerne for at få asyl eller opholdstilladelse med henblik på at arbejde eller studere i Danmark. Jo færre flygtninge og jo færre arbejdsmigranter og studerende, der kommer til Danmark, jo færre ægtefæller og børn er der logisk nok også, som de kan ønske at få med hertil.

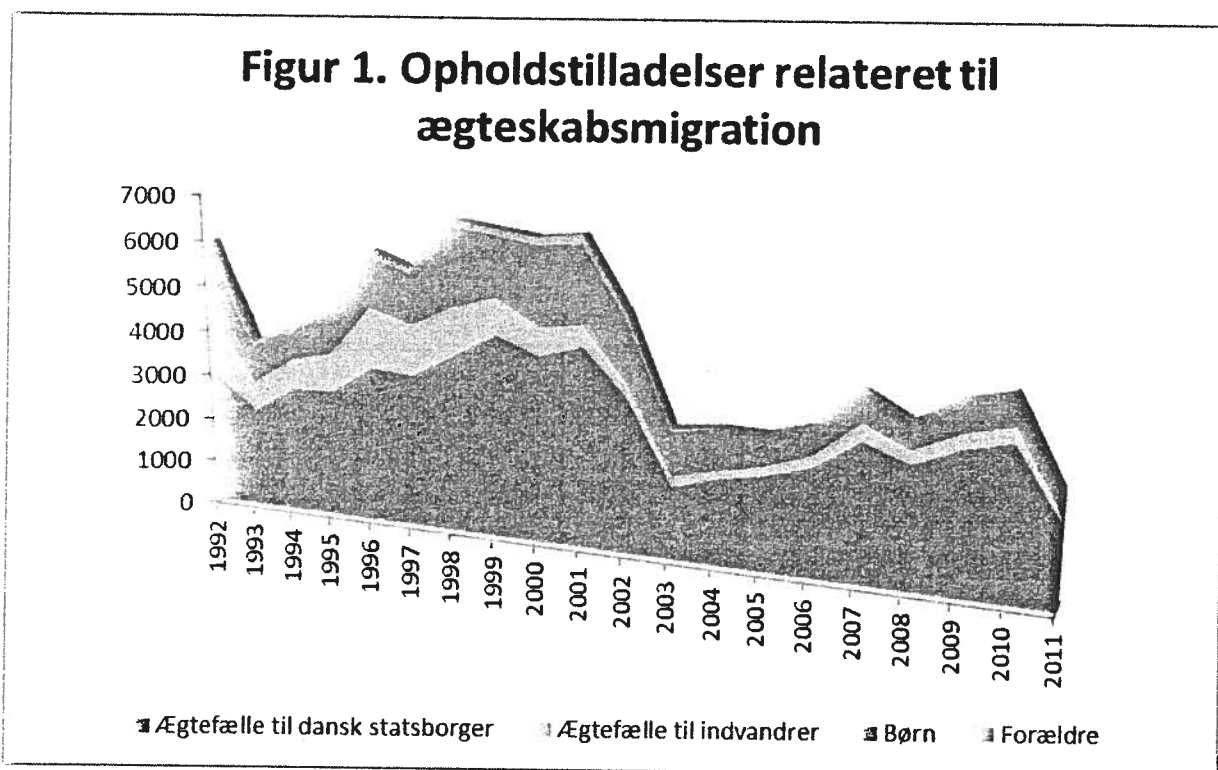
Reelt har alle ændringerne i reglerne om familiesammenføring de sidste cirka 15 år da også primært været rettet imod familiesammenføringer som følge af nystiftede familier på tværs af landegrænser, som vi herefter vil kalde ægteskabsmigration. Men hvor alle ægteskabsmigranter får opholdstilladelse under kategorien "familiesammenføring", er det vigtigt at være opmærksom på, at der under den rubrik i statistikkerne også findes en del opholdstilladelser, der kan henføres til asyl- eller arbejdsrelateret migration, idet der er tale om ægtefæller og børn, som arbejdsmigranter og flygtninge har taget med sig til Danmark fra hjemlandet.

Hvad angår familiesammenføringer til arbejdsmigranter, så har disse dog siden 2002 kun i begrænset omfang fremgået af de officielle danske statistikker, idet familiemedlemmer til arbejdsmigranter langt overvejende har fået opholdstilladelser efter udlændingelovens §9c. Hvilket man så kreativt har omdømt fra familiesammenføring til "medfølgende familie".

Da lovforslaget såvel som hovedparten af den politiske debat i Danmark udelukkende handler om familiesammenføringer efter udlændingelovens §9, har vi dog i de følgende afsnit valgt at koncentrere os om disse og ignorere de cirka 3.500 familiesammenføringer, som hvert år finder sted efter udlændingelovens §9c i form af ægtefæller og børn til arbejdsmigranter og udenlandske universitetsstuderende.

2.2 Indvandring til Danmark i perioden 1992-2011

I figur 1 har vi vist de opholdstilladelser, der groft sagt kan henføres til ægteskabsmigration, nemlig ægtefællesammenføringer til herboende danske statsborgere og indvandrere efter udlændingelovens §9 samt efter EU-reglerne til en dansk statsborger, foruden sammenføringer af børn og forældre til personer uden flygtningestatus. Tallene stammer fra Integrationsministeriets statistiske publikationer, der alle findes offentligt tilgængelige på www.nyidanmark.dk. Det samme gælder også for alle de andre tal, der er vist i dette afsnit, hvis andet ikke er nævnt. Tallet for børn i 2000 er baseret på en skønsmæssig fordeling mellem børn af flygtninge og børn af indvandrere, idet der kun findes et samlet tal for netop det år.

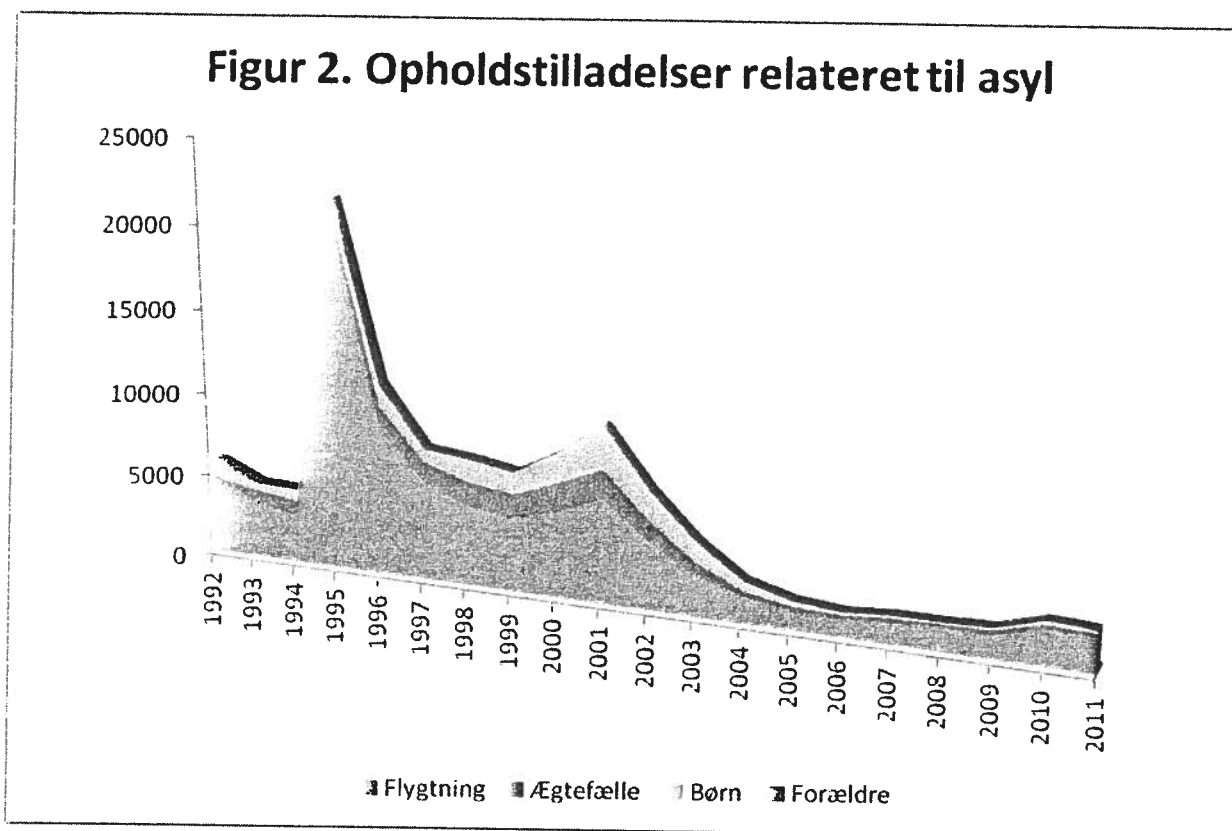


Det ses af figur 1, at antallet af opholdstilladelser, som kan relateres til ægteskabsmigration, lå på cirka 5.700 om året i gennemsnit i perioden 1992-2001, og i øvrigt var stigende gennem perioden. Det er dog vanskeligt at vurdere, hvor kraftig den stigende tendens i grunden var, da der skete et stort fald fra 1992 til 1993, som vi ikke umiddelbart kan give nogen forklaring på, da det ikke umiddelbart kan henføres til lovændringer eller lignende begivenheder. I årene 1998-2001 synes omfanget af opholdstilladelser relateret til ægteskabsmigration at have stabiliseret sig på omkring 6.500 om året, hvoraf cirka 5.000 om året var ægtefæller og cirka 1.500 om året medfølgende børn og forældre over 60 år.

Som følge af de omfattende stramminger af reglerne i 2002 faldt antallet af opholdstilladelser relateret til ægteskabsmigration i 2003 til cirka 2.800, hvorefter det siden er steget jævnt til cirka 4.200 i 2010.

De viste tal for 2011 er et skøn baseret på de første 11 måneder af året, når det drejer sig om ægtefæller samt et rent gæt, når det drejer sig om børn og forældre, idet disse tal ikke er offentliggjort endnu. Men det er tydeligt, at de nye stramninger i reglerne, som blev indført i slutningen af 2010 og i 2011, har fået antallet af opholdstilladelser til at falde ret markant igen. For ægtefæller, hvor tallene må anses for at være ret sikre, idet vi kun mangler tallene for december 2011, er der tale om et fald på 42%.

I figur 2 har vi vist de opholdstilladelser, der kan henføres til asylområdet, dvs. både opholdstilladelser til flygtninge samt familiesammenføringer til en person med flygtningestatus.



Det ses af figur 2, at der i perioden 1992-2001 blev givet cirka 9.000 opholdstilladelser årligt, der kunne relateres til asylområdet. Tallene varierede dog meget fra år til år i takt med udviklingen i flygtningestrømme som følge af konflikter i forskellige lande. I 1995-1996 var der et særligt voldsomt boom i antallet af opholdstilladelser på asylområdet, som kan henføres til borgerkrigen i Ex-Jugoslavien. I 2000 og 2001 var der også et noget mindre boom i antallet af opholdstilladelser på asylområdet, som kan henføres til, at der kom et stort antal flygtninge til Danmark fra Irak og Afghanistan. Disse flygtninge medbragte også mange ægtefæller og børn, hvilket er en væsentlig del af årsagen til det høje antal familiesammenføringer i 2000 og 2001, som der blev refereret til i lovforslaget i 2002.

Fra 2001 til 2006 faldt antallet af opholdstilladelser på asylområdet med cirka 85%, hvilket delvis kan henføres til, at antallet af flygtninge, der kom til EU, i perioden faldt med cirka 50%. Det må dog også antages, at der har været en væsentlig effekt af de stramninger i den danske asylpolitik, som blev gennemført i 2002 samtidig med stramningerne i familiesammenføringsreglerne, herunder afskaffelsen af de facto asylbegrebet med mere. Disse stramninger har således efter alt at dømme

fået en del af de flygtninge, der ellers ville have søgt om asyl i Danmark, til i stedet at vælge at søge om asyl i andre EU-lande.

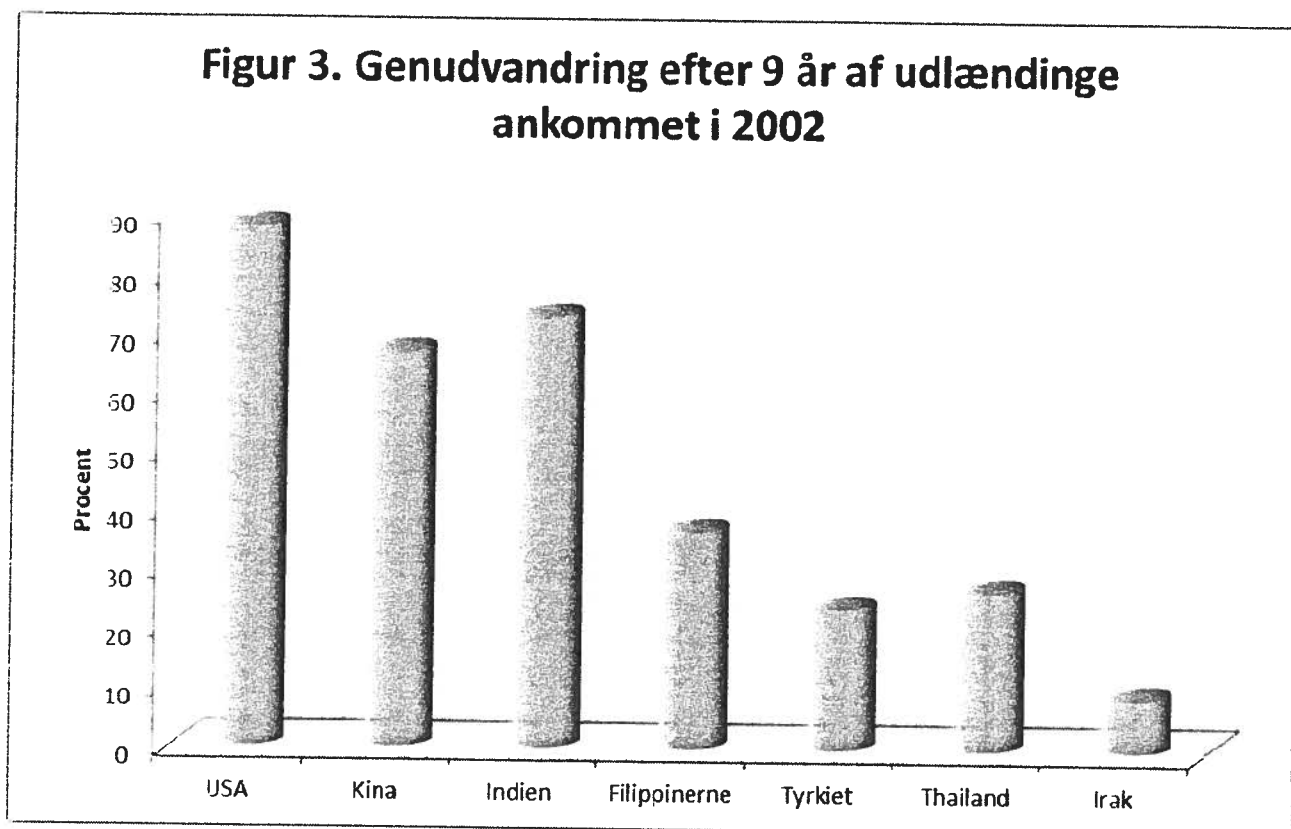
Når der i bemærkningerne til lov nr. 365 i 2002 blev refereret til et meget højt antal familiesammenføringer i 2000 og 2001, er dette således ikke direkte forkert. Men det er væsentligt at holde sig for øje, at en ikke ubetydelig del af disse familiesammenføringer var sammenføringer til navnlig irakiske og afghanske flygtninge, som i netop de år ankom til Danmark i stort antal, og som medbragte mange ægtefæller og børn.

Herudover var tallene for familiesammenføring i 2000 og 2001 også præget af, at børn født i Danmark af udenlandske forældre som noget nyt skulle have deres egen opholdstilladelse, når de fyldte 18 år, og dette blev så noget misvisende regnet med i tallene for familiesammenføring. Integrationsministeriet foretog senere en korrektion for denne statistiske fejl, og det bragte i sig selv antallet af familiesammenføringer ned på 10.021 i 2000 og 10.950 i 2001. Det er naturligvis disse korrigerede tal, vi har vist i figurene.

De tal, som er vist i figur 1 og 2, er antallet af opholdstilladelser, der er udstedt i de enkelte år. Det er imidlertid vigtigt at holde sig for øje, at man ikke kan estimere indvandring alene ud fra antallet af opholdstilladelser, der bliver udstedt. Nogle opholdstilladelser bliver ikke udnyttet, og nogle udlændinge befinder sig allerede i Danmark på en slags opholdstilladelse, når de får en anden. Og endelig er der naturligvis også udlændinge, der genudvandrer.

Specielt på studie- og erhvervsområdet gælder det, at mange udlændinge, der får en opholdstilladelse, ikke bliver boende i Danmark resten af deres liv, men genudvandrer på et senere tidspunkt. Derfor vil vi heller ikke forsøge at give et billede af omfanget af den form for indvandring ved hjælp af antallet af udstedte opholdstilladelser, da det vil være mere vild- end vejledende. Og også blandt ægteskabsmigranter og flygtninge er der nogle, der genudvandrer fra Danmark, og nettoindvandringen som følge af ægteskabsmigration og flygtningestrømme er derfor lavere, end tallene i figur 1 og 2 antyder. I figur 3 har vi vist den procentdel af udlændinge fra lande uden for EU, der indvandrede til Danmark i 2002, der var genudvandret pr. 1. januar 2011. Tallene stammer fra Danmarks Statistiks publikation Indvandrere i Danmark 2011.

Figur 3. Genudvandring efter 9 år af udlændinge ankommet i 2002



Det ses af figur 3, at amerikanske, kinesiske og indiske statsborgere har en høj tendens til at genudvandre, hvorimod irakiske statsborgere har en lav tendens til at genudvandre. Thailandske, tyrkiske og filipinske statsborgere ligger et sted midt imellem disse yderpunkter. Forskellene hænger formentlig i høj grad sammen med, hvilken slags opholdstilladelser borgere fra de syv lande typisk får. Amerikanske, kinesiske og indiske statsborgere får udstedt mange opholdstilladelser på studie- og erhvervsområdet, og navnlig når det drejer sig om studieområdet er det klart, at tendensen til at genudvandre er meget høj. Thailandske og tyrkiske statsborgere kommer derimod typisk til Danmark som ægteskabsmigranter, og endelig kommer irakiske statsborgere typisk til Danmark som flygtninge eller sammenført familie til flygtninge.

Hvis man antager, at:

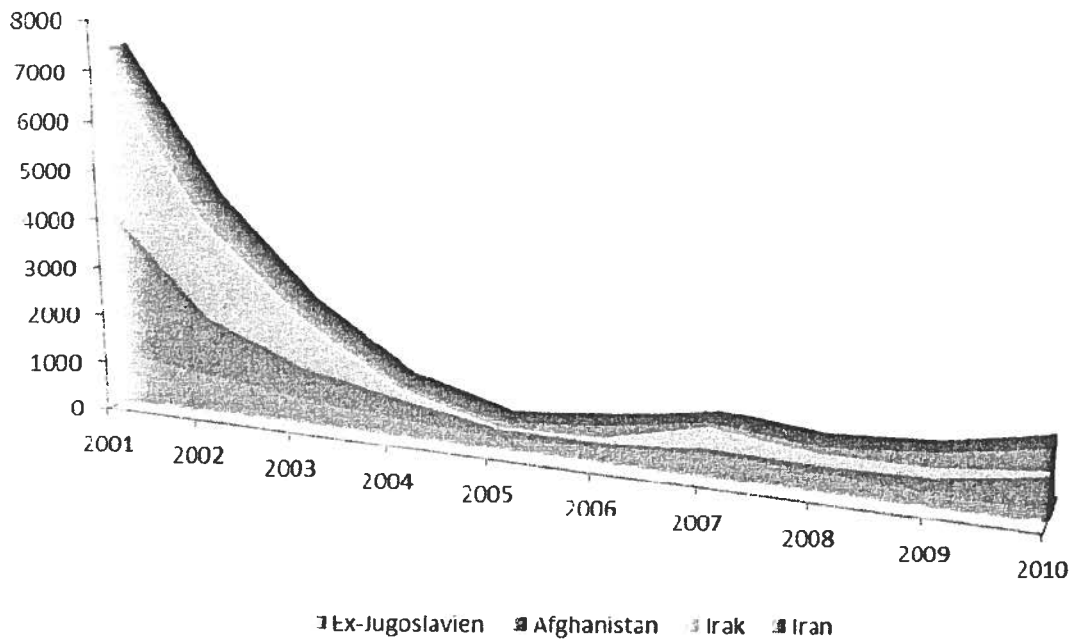
- tallene for irakiske statsborgere er repræsentative for flygtninge
- tallene for tyrkiske og thailandske statsborgere er repræsentative for ægteskabsmigranter
- genudvandring efter 9 år kan antages at være et egnet mål for nettoindvandring

så kan det groft anslås, at ægteskabsmigration i årene 1992-2001 medførte en nettoindvandring til Danmark på cirka 42.000 personer, hvorimod flygtningestrømme i samme periode medførte en nettoindvandring til Danmark på cirka 82.000 personer eller omtrent det dobbelte. Hertil kom en nettoindvandring som følge af studie- og arbejdsophold i Danmark, men den var formentlig ret lav og er desuden behæftet med stor usikkerhed, så den vil vi ikke forsøge at estimere.

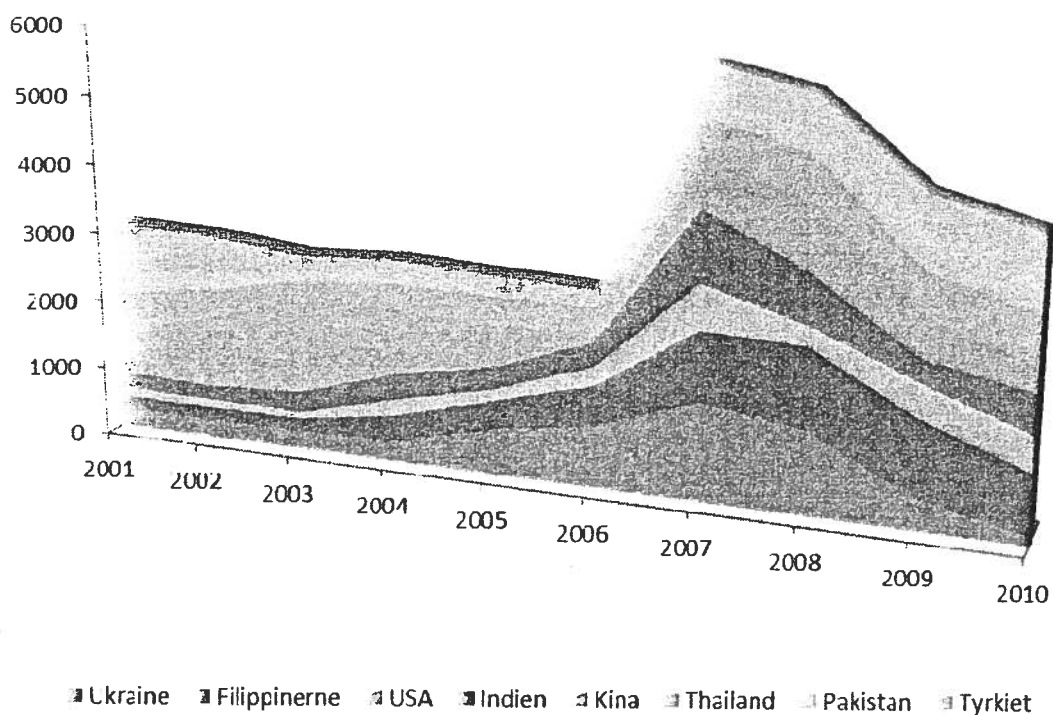
For at analysere effekterne af de omfattende lovændringer, der blev gennemført i 2002, har vi i figur 4 vist nettoindvandringen fra de asylsøgende, hvorfra der i perioden 2001-2010 har været en samlet nettoindvandring på mindst 2.000 personer, og i figur 5 har vi vist nettoindvandringen fra de

øvrige lande uden for EU/EØS, hvor det samme gør sig gældende. Altså de "vigtigste" lande. Figur 4 og 5 dækker kun perioden siden 2001, da vi desværre ikke har haft adgang til ældre tal for indvandring og udvandring af personer med forskellige nationaliteter.

Figur 4. Nettoindvandring fra asyllande



Figur 5. Nettoindvandring fra øvrige lande



Figur 4 bekræfter det billede, som også tegnede sig ud fra figur 1, nemlig at nettoindvandringen til Danmark fra de vigtigste asyllande faldt meget kraftigt fra 2001 til cirka 2004.

I figur 5 ses virkningen af de stramme regler om familiesammenføring i form af et ret kraftigt fald i nettoindvandring fra typiske "familiesammenføringslande" som Thailand, Pakistan og Tyrkiet fra 2001 til 2003. I 2010 var nettoindvandringen fra de tre lande dog igen på niveau med 2001, hvilket dels skyldes den stigning i antallet af familiesammenføringer, der er vist i figur 1, og dels at der i de senere år er givet forholdsvis mange greencards til personer fra Pakistan.

Kina, Indien og USA er lande, hvorfra der kommer en del arbejdstagere og studerende, og det ses af figur 5, at nettoindvandringen af den type i perioder har været højere, end den var i 2001, men det har bølget noget op og ned, og i 2010 var nettoindvandringen fra de tre lande ikke voldsomt meget højere end i 2001.

I 2007 sker der et stort spring opad i nettoindvandringen fra de øvrige lande, som må relateres til liberaliseringer af reglerne for indvandring af arbejdstagere, men siden er nettoindvandringen fra de øvrige lande faldet noget igen, hvilket formentlig skyldes, at den økonomiske krise har gjort det vanskeligere for udlændinge at finde et job i Danmark.

Endelig ses det, at der i de senere år har været et boom i nettoindvandringen fra Ukraine og Filippinerne. Det er typisk ikke højtuddannet arbejdskraft, der kommer fra de to lande, men derimod landsbrugsmedhjælpere (Ukraine) og au-pair piger (Filippinerne). Det kan undre lidt, at nettoindvandringen fra Filippinerne er så høj, idet en opholdstilladelse som au-pair højst kan løbe i 2 år, og antallet af nye au-pair tilladelser har været ret konstant i en årrække. Det er tænkeligt, at der kan være tale om datafejl, idet en au-pair måske ikke altid husker at fortælle det til kommunen, når hun rejser hjem eller rejser videre til et andet land for at være au-pair der.

De tal, som vi har vist i figur 1-5, giver samlet set anledning til at sætte et stort spørgsmålstegn ved, om ægteskabsmigration på noget tidspunkt har haft det omfang og har været det kæmpestore problem, som det i mange år er blevet gjort til. I slutningen af 1990'erne begyndte bla. de socialdemokratiske borgmestre i kommunerne omkring København at sige "stop" og advokere for, at nu måtte ægteskabsmigrationen bremses, så man kunne få styr på integrationen. Og det er vel nogenlunde den holdning, der har været grundstenen i dansk udlændingepolitik lige siden.

Men ud fra de tal, som er vist i figur 1-5, får man altså det indtryk, at de socialdemokratiske borgmestre måske er kommet til at blande ægteskabsmigranter og flygtninge lidt rigeligt sammen i deres analyse af problemstillingen. Man må således formode, at det alt andet lige har været en betydeligt større opgave for kommunerne at integrere de cirka 6.100 personer, der netto vandrede fra Irak og Afghanistan til Danmark i 2001 end de cirka 1.000, der netto vandrede fra Tyrkiet eller Pakistan til Danmark. Dels pga. forskellen i antallet og dels fordi de sidstnævnte trods alt havde en ægtefælle, far eller mor i Danmark, der i forvejen havde en passende bolig og i det mindste i en del tilfælde også et arbejde, så han/hun selv kunne forsørge sin familie.

Vi sidder derfor tilbage med en klar fornemmelse af, at man i de sidste 10 år har skudt gråspurve med kanoner i forsøgene på at regulere ægteskabsmigration, idet man har overreageret på nogle trods alt relativt sjældne men naturligvis meget uheldige historier om tvangsægteskaber og desuden foretaget en uheldig sammenblanding af ægteskabsmigration med asylrelateret migration i sine

analyser på området. Og dette gælder vel at mærke både for den tidligere regering og for mange andre aktører herunder endda også forskningsinstitutioner som f.eks. Rockwoolfonden, der indtil for nylig heller ikke har formået at skelne mellem de forskellige former for immigration i sine analyser.

2.3 Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser

I bemærkningerne til lov nummer 365, der i 2002 indførte de fleste af de fortsat gældende restriktioner på adgangen til ægtefællesammenføring i Danmark, stod der som indledning følgende:

”Regeringen præsenterede den 17. januar 2002 sit udlændingespil »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.”*

Nu 10 år senere må man konkludere, at det lykkedes for den tidligere regering at nå de to sidstnævnte mål med den ny udlændingepolitik, hvorimod det kun delvis lykkedes at nå det første mål. Vi ved således, at det ikke lykkedes for den tidligere regering og dens embedsværk at overholde FN's konvention om begrænsning af statsløshed, hvilket en undersøgelseskommission nu skal kulegrave.

Og også på familiesammenføringsområdet har der desværre været problemer med at respektere Danmarks internationale forpligtelser. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har således truffet afgørelse i en enkelt sag (OSMAN), som handler om familiesammenføring efter de regler, der er indført i Danmark siden 2002, og i den sag blev Danmark dømt for at have overtrådt Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8 om ret til respekt for sit familieliv. Så Danmark har altså tabt 100% af de sager, der har været ført ved EMD om familiesammenføringsregler, der er indført efter 2002. Og det er jo ikke just nogen særlig imponerende statistik.

OSMAN-sagen handler om inddragelse af opholdstilladelse for et barn ved en såkaldt ”genopdragsrejse”. Hovedindholdet i dommen er imidlertid, at de danske myndigheder ikke har foretaget en korrekt proportionalitetsafvejning i sagen. Og dette er efter vores opfattelse en generel og stor svaghed ved den sagsbehandling, der er foretaget på hele familiesammenføringsområdet de sidste 10 år.

I Udlændingetjenestens notat af 26. januar 2007 om rækkevidden af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) i familiesammenføringsager, hvor ansøger kommer fra et land, hvor de generelle forhold afviger væsentligt fra vestlige standarder, står der følgende:

”Som det fremgår, skal der som led i proportionalitetsafvejningen efter EMRK artikel 8 bl.a. tages stilling til, om der er uoverstigelige hindringer for, at familielivet kan udøves i et andet land. Da dette efter fast praksis fra EMD bl.a. indebærer en vurdering af, om den herboende person må kunne antages at kunne begå sig i det andet land, vil det have betydning, om der er tale om et land, der kulturelt, socialt, sprogligt mv. adskiller sig væsentligt fra Danmark. Såfremt det er tilfældet, vil det være afgørende, om den herboende person har sproglige, kulturelle og familiemæssige bånd til det

andet land, herunder om den herboende person tidligere har boet eller været på længerevarende besøgsophold i landet."

Det er imidlertid uklart, om og i givet fald hvordan disse vurderinger er blevet foretaget i praksis. Det fremgår således ikke af vejledningsteksterne på Nyidanmark, at forhold som de nævnte indgår i vurderingen af en ægtefællesammenføringssag, og ansøgningskemaet synes ikke at være velegnet til at indhente de oplysninger, der er nødvendige for at kunne foretage vurderingerne.

Endelig kan nævnes, at Ægteskab Uden Grænser aldrig har hørt om en sag, hvor de danske myndigheder har vurderet, at ægtefællesammenføring burde tillades i Danmark, fordi den herboende ægtefælle ikke havde nogen sproglige, kulturelle og familiemæssige bånd til sin ægtefælles land og dermed havde meget dårlige forudsætninger for at kunne begå sig i det pågældende land. Og i betragtning af, at vi via vores medlemmer hører om rigtig mange sager, så vil vi tro, at vi havde hørt op det, hvis det forekom i praksis.

I bemærkningerne til lov nr. 365 er der nævnt tre eksempler på situationer, der kan medføre, at ægtefællesammenføring i Danmark skal tillades, selvom en eller flere af de stillede betingelser ikke er opfyldt nemlig:

- Den herboende er flygtning og risikerer forfølgelse i sit eget samt ægtefællens hjemland
- Den herboende har særbørn (børn fra tidligere forhold)
- Den herboende lider af alvorlig sygdom eller handicap, således at det vil være humanitært uforsvarligt at henvise ham/hende til at bo i ægtefællens hjemland

Disse tre situationer er blevet indarbejdet i vejledningsteksterne på Nyidanmark samt i ansøgningskemaet. Og derfor er det rimeligt at konkludere, at der er blevet taget hensyn til dem i sagsbehandlingen. Hvad angår flygtninge anlagde man dog i 2002 den fortolkning, at der kun skulle tages hensyn til manglende mulighed for at bo i ægtefællens og/eller eget hjemland, hvis ægteskabet var indgået før flugten til Danmark. Men det blev i 2005 ændret, således at der nu altid tages hensyn til, om en flygtning risikerer forfølgelse i sit eget og/eller ægtefællens hjemland, uanset hvornår ægteskabet er indgået.

De tre situationer var imidlertid ikke tænkt som en udtømmende opstilling af, hvad der kan udgøre "uoverstigelige forhindringer" for at bosætte sig i ansøgerens eller den herboendes hjemland. Og fordi fokus tilsyneladende primært har ligget på de i forarbejderne til loven nævnte eksempler, er det uklart, om og i givet fald hvordan der i tilstrækkelig grad er taget hensyn til alle mulige andre forhold, som også kan udgøre en "uoverstigelig forhindring" for at leve familielivet i ansøgerens og/eller den herboendes hjemland.

Som et eksempel har man tilsyneladende helt overset det ret afgørende forhold, at de fleste lande jo i lighed med Danmark ikke betingelsesløst udsteder opholdstilladelser til alle de udlændinge, der måtte ønske det. Man er tilsyneladende pr. automatik gået ud fra, at danske statsborgere altid kan få en opholdstilladelse i et hvilket som helst andet land, hvis de er gift med en person fra det pågældende land, og har ikke i sagsbehandlingen undersøgt dette nærmere. Men så "venlige" er alle andre lande jo ikke, og alene pga. dette forhold må det antages, at EMRK artikel 8 er blevet krænket i et ukendt antal sager om ægtefællesammenføring.

Dette kan der selvfølgelig rettes op på ved ændringer af de administrative rutiner. Men det er vigtigt at være opmærksom på, at hvis hensynet til menneskerettighederne skal varetages via konkrete vurderinger fra sag til sag, frem for at være varetaget ved generel lovgivning, så øges kompleksiteten af og ressourceforbruget i sagsbehandlingen meget betydeligt. Og samtidig stiger risikoen for, at der sker krænkelse, fordi de konkrete vurderinger og afvejninger ikke foretages korrekt i de enkelte sager. Som det f.eks. skete i OSMAN-sagen, og som det er sket i sagerne om de konventionsstridige afslag på statsløses ansøgninger om dansk statsborgerskab.

Et andet problem er, at folk i mange tilfælde helt vil undlade at søge om familiesammenføring, fordi de ikke er eksperter i international menneskeret og derfor ikke ved, at de formentlig kan få dispensation, hvis de søger og i ansøgningen angiver de rigtige argumenter. F.eks. ved vi fra samtaler med Udlændingestyrelsen, at der tages hensyn til det i sagsbehandlingen, hvis et homoseksuelt par ikke kan bo i ansøgerens hjemland, fordi sådanne forhold slet ikke anerkendes der og måske endda er strafbare. Eller hvis et par ikke kan bo i ansøgerens hjemland, fordi man der ikke anerkender ægteskaber mellem personer med forskellig religion som f.eks. kristne mænd og muslimske kvinder.

Men hvis folk ikke selv ved, at det forholder sig sådan, så lader de givetvis i mange tilfælde være med at søge, eller de lader være med at angive de oplysninger i ansøgningen, som er nødvendige for, at den kan imødekommes. Så derfor er det vigtigt for denne diskussion at forstå, at en stat også reelt kan fratage sine borgere rettigheder ved at holde dem i uvidenhed om dem og ved at gøre lovgivningen så kompliceret, at borgerne ikke umiddelbart kan gennemskue den.

Og det virkemiddel er efter vores opfattelse blevet flittigt anvendt af den tidligere regering og dens embedsmænd. I et af sine sidste åbne samråd sagde tidligere Integrationsminister Birthe Rønn Hornbæk således, at hvis man i de officielle vejledninger på Nyidanmark skulle oplyse om "alle mulige mindretals rettigheder" så blev vejledningerne jo efterhånden umulige for folk at læse. Og det kan hun da have ret i, men løsningen kan naturligvis aldrig være at holde borgernes rettigheder skjult, som den tidligere regering og dens embedsmænd har gjort, hvilket bla. har ført til utallige påtaler fra Ombudsmanden. I stedet må løsningen være at forenkle lovgivningen, så man f.eks. ikke behøver at være født af statsløse forældre for at kunne blive danske statsborger, når man er født i Danmark og stadig bor her, når man bliver voksen.

Samtidig er det efter vores opfattelse også en misforståelse, at EMD's praksis i ægtefællesammenførings-sager kan og bør forstås sådan, at der er fuldstændig frit spil for de kontraherende stater til at indføre begrænsninger på området, så længe man blot tager hensyn til "uoverstigelige forhindringer" i den enkelte sag.

Retten til familieliv er ikke en absolut rettighed i modsætning til f.eks. retten til livet. Og derfor kan staterne godt foretage indgreb, der begrænser borgernes mulighed for effektivt at udnytte deres rettigheder. Men det er et generelt princip ved tolkningen af alle de ikke absolutte rettigheder, at de gennemførte indgreb skal være nødvendige i et demokratisk samfund, og desuden skal de være proportionale.

På ægtefællesammenføringsområdet betyder det, at man ikke ud fra EMRK artikel 8 kan udlede, at en familie har en generel ret til selv at vælge, hvilket land den vil bo i. Det slog EMD fast i dommen Abdulaziz, Cabales and Balkandali fra 1985, som stadig er den eneste egentlige dom om ægtefællesammenføring, domstolen har afsagt, idet alle senere kendelser på området har været såkaldte afvisningskendelser.

Men hvis en stat indfører begrænsninger på muligheden for familiesammenføring af ægtefælle og mindreårige børn for de borgere, der bor lovligt og fast på dens område, så begrænser staten naturligvis dermed sine borgeres mulighed for effektivt at udnytte retten til at gifte sig og herefter leve sammen med den, man har giftet sig med. Det viser tallene i figur 1 sådan set meget tydeligt, idet man næppe kan antage, at alle de "manglende" ægtefællesammenføringer siden 2002 dækker over par, som nu lever lykkeligt sammen i et andet land end Danmark, eller hvor det planlagte ægteskab var uønsket.

Og derfor skal de reguleringer af området, som en stat indfører, være nødvendige i et demokratisk samfund, og virkningerne af indgrebene for de mennesker, som det går ud over, skal være proportionale i forhold til de samfundsmæssige interesser, som indgrebene varetager. Det fremgår også af de kendelser på området, som EMD har afsagt.

Og her mener vi, at alene de tal, der er vist i figur 1-5, i høj grad tyder på, at den danske lovgivning på området siden 2002 ikke har levet op til dette generelle proportionalitetsprincip. Man har ganske enkelt overreageret og skudt gråspurve med kanoner, og har ikke foretaget en rimelig og balanceret afvejning mellem hensynet til borgernes grundlæggende rettigheder og mere overordnede samfundsmæssige hensyn. Og dermed har den danske lovgivning på området i sig selv krænket retten til familieliv, også selvom der er blevet givet dispensationer fra de generelle regler i en lang række enkeltsager.

Som eksempel på, at også lovgivning som sådan kan være i strid med proportionalitetsprincippet i menneskerettighederne, kan nævnes, at den britiske højesteret i sagen *R v Secretary of State for the Home Department*, hvor der faldt dom 12. oktober 2011, har fundet, at en aldersgrænse for ægtefællesammenføring på 21 år, som var indført i Storbritannien alene med det formål at forebygge tvangsægteskaber, udgjorde et uproportionalt indgreb i retten til familieliv.

Dommen er interessant, fordi den britiske højesteret gik meget langt ned i substansen af sagen og bla. kiggede på, hvilken dokumentation der er for, at en aldersgrænse på 21 år for ægtefællesammenføring er et effektivt middel til at forebygge tvangsægteskaber, og hvor mange tvangsægteskaber, man kunne forestille sig blev forebygget ved en sådan regel set i forhold til de negative effekter, som reglen har for alle de par, der ikke er i et tvangsægteskab. Og her vurderede den britiske højesteret altså, bla. på baggrund af undersøgelser fra Danmark, at den britiske stat ikke i tilstrækkelig grad havde formået at dokumentere, at indgrebet i retten til familieliv var proportionalt. Der var dog dissens i sagen, idet 1 ud af de 5 dommere var uenig i flertallets afgørelse.

Man kan ikke ud fra den britiske dom automatisk konkludere, at også den danske 24-års regel udgør et uproportionalt indgreb i retten til familieliv, idet det angivne formål med 24-års reglen er bredere end blot at forebygge tvangsægteskaber. Men sagen understreger, at der skal være en vis dokumentation for, at indgreb i retten til familieliv rent faktisk varetager de formål, som statsmagten påstår, at de skal varetage, og at der er sket en rimelig afvejning mellem samfundets og de berørte individers interesser også i selve den måde, som lovgivningen er udformet på.

I sin kendelse lagde den britiske højesteret blandt andet vægt på, at selvom aldersgrænsen på 21 år ikke fuldstændig forhindrede de berørte par i at etablere et familieliv, så var det ikke desto mindre et voldsomt indgreb i retten til familieliv at bliver tvunget til at leve adskilt i op til 3 år eller alternativt i den samme periode bo i et land, hvor ingen af ægtefællerne ønskede at bo.

Og det er helt bestemt Ægteskab Uden Grænsers opfattelse, at det også er præcis sådan, det opleves, når et par i Danmark får afslag på en ansøgning om ægtefællesammenføring, hvad enten dette så er begrundet i den ene eller anden regel. Eller helt opgiver at søge, fordi parret ved, at de ikke opfylder kravene, og derfor i stedet vælger andre løsninger som f.eks. at flytte til Sverige.

Dette er og bliver et meget voldsomt indgreb i den enkelte borgers liv, hvilket desværre er gledet fuldstændig i baggrunden for den politiske debat i Danmark, der i de sidste mange år i stedet udelukkende har fokuseret på samfundets interesser og på formodede men som regel fuldstændig udkommenterede problemer ved ægteskabsmigration.

I den ovenstående gennemgang har vi primært fokuseret på Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og de rettigheder, som den fastlægger. Der findes imidlertid også en række FN-konventioner, der har betydning for familiesammenføringsområdet, og i forhold til disse konventioner kan der også sagtens have været problemer.

Disse FN-konventioner er dog generelt lidt mere diffuse og vanskelige at tolke, bla. fordi der ikke findes nogen overnationale domstole, der har en ret til at tolke dem. Men som det gælder for Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, så gælder det også for mange af FN's konventioner, at man må forstå dem som gensidige hensigtserklæringer mellem de kontraherende stater om, hvilke rettigheder for borgerne de ønsker at fremme. Lidt på samme måde som, hvis to voksne i et parforhold indgår en gensidig aftale om, at nu holder de begge to op med at ryge.

Og derfor giver det ærlig talt ikke ret meget mening at anvende den fortolkningsmetode, som de danske myndigheder har anvendt siden 2002, og som groft sagt går ud på at vurdere, hvor meget råderum staten kan tiltage sig til at begrænse udnyttelsen af de konventionssikrede rettigheder uden direkte at bryde konventionerne. Hvis man har den tilgangsvinkel til emnet, så støtter man jo reelt slet ikke det, der er hele formålet med konventionerne, nemlig at fremme de beskrevne rettigheder. Og så var det faktisk mere ærligt, om man lod være med at tilslutte sig dem eller alternativt sagde dem op. Hvis konventioner kun skal være "til pynt" og have til formål at vise, at man har åh så meget respekt for menneskerettighederne, selvom man i virkeligheden ikke har det, så er konventionerne ikke det papir værd, som de er skrevet på. De har kun værdi, hvis der i de kontraherende lande er en reel politisk vilje til at arbejde for at fremme de rettigheder, som de beskriver.

Det er også ud fra den sammenhæng, at man skal forstå meget af den internationale kritik, der siden 2002 har været rettet imod den danske udlændingelovgivning. I 2004 udtrykte Europarådets menneskerettighedskommissær Alvaro Gil-Robles f.eks. dyb bekymring om 24-årsreglen, tilknytningskravet, 28-årsreglen, bankgarantien, og for risikoen for at en opholdstilladelse ikke ville blive fornyet på grund af arbejdsløshed. Han bemærkede også at børnekonventionen definerer et barn som en person, der er under 18 år, og at "barnets bedste" bør have myndighedernes højeste prioritet. Desuden burde barnet helst vokse op i familiens skød. I 2007 opfordrede Europarådets nye menneskerettighedskommissær Thomas Hammarberg i forlængelse heraf Danmark til at sænke aldersgrænsen for ægtefællesammenføring til 21 år eller lavere, droppe kravet om en bankgaranti på 56.567 kroner, og hæve aldersgrænsen for familiesammenføring af børn til 18 år.

Når de to menneskerettighedskommissærer kommer med sådanne opfordringer, så skal det ses som udtryk for, at de mener, at Danmark med sin lovgivning decideret modvirker de rettigheder, som konventionerne skulle sikre, og at de er bekymrede for, at Danmarks dårlige opførsel på området

skal have en afsmittende effekt på andre lande. Hvilket man da også må antage, at det har haft, da bla. den hollandske regering synes at have hentet en del inspiration fra Danmark til sine forsøg på at begrænse den effektive udnyttelsen af menneskerettighederne i Holland.

Så fremfor at gøre dette til en rent juridisk diskussion om, hvorvidt konventioner med sikkerhed er brudt eller ej, kan og bør regeringen efter vores opfattelse også vælge at påtage sig et politisk ansvar ved at sige, at man vælger at prioritere borgernes rettigheder og velfærd, uanset om der kan føres et strengt juridisk bevis for, at man er konventionsmæssigt forpligtet til det eller ej.

For eksempel siger FN's børnekonventionen, at landene skal sørge for barnets bedste. Ægteskab Uden Grænsers ser sådan på det, at når et dansk-udenlandsk par vælger at bo i det ene land frem for det andet, er det normalt begrundet. Parret vælger formentlig det land, hvor de bedst kan forsørge familien. De vælger efter hvilken uddannelse og karrieremuligheder de har, hvilket også har betydning for barnets tryghed og velvære. De vælger et sted, hvor de kan sætte mad på bordet hver dag. Et land med stor børnedødelighed fravælges formentlig. Forældrene vælger det sted, hvor barnet har de bedste muligheder for at trives og de bedste muligheder for uddannelse. Det er ikke sikkert, at det er Danmark, og så vælger parret at bo et sted i udlandet. Men vælger parret at leve i Danmark, må det være fordi det er bedst for familiens trivsel og barnets tarv. Hvis myndighederne vil sørge for barnets bedste, kunne de lytte til forældrenes ønsker. Barnets bedste er formentlig i langt de fleste tilfælde at bo sammen med far og mor det sted, som de selv anser for at være bedst.

Men sådan har man ikke hidtil tænkt i Danmark, hvor fokus i stedet har været på, hvor snævert man kunne fortolke bla. FN's børnekonvention uden åbenlyst at bryde den. Og derfor kan familier med børn i Danmark kun få dispensation, hvis der enten er tale om særbørn, der har samvær med begge forældre i Danmark eller om fællesbørn, der allerede har boet her så længe, at barnet har opnået "selvstændig tilknytning". Det er nemlig de situationer, som EMD har udtalt sig om, og hvor Danmark derfor har været "tvunget" til at tage hensyn til børns tarv, selvom den tidligere regering formentlig ikke havde noget ønske om at gøre det.

Er der tale om et nyfødt eller yngre dansk barn med en udenlandsk far eller mor, ser de danske politikere og myndigheder derimod ingen som helst problemer i at henvise barnet og dets forældre til at flytte til Guinea-Bissau, Togo eller måske Månen, uden at det på nogen som helst måde indgår i overvejelserne, at det måske ville tjene barnets tarv bedst at bo der, hvor dets forældre selv ønsker, at det skal bo, nemlig i Danmark. F.eks. fordi den ene af barnets forældre har et godt job i Danmark, som kan forsørge barnet, hvorimod det samme ikke er tilfældet for den af barnets forældre, der kommer fra Guinea-Bissau eller Togo.

Som kontrast kan nævnes, at det fremgår af dommen fra den britiske højesteret, at man i Storbritannien faktisk kunne dispensere fra 21-års aldersgrænsen, hvis et par havde fået børn sammen. Så i Storbritannien har hensynet til børns tarv altså spillet en større rolle i udformningen af den administrative praksis, end det har her i Danmark.

Som en afsluttende bemærkning skal det siges, at EMD's praksis løbende har udviklet sig, og i den britiske højesterets kendelse om den britiske 21-års regel siges det lige ud, at der ikke længere findes en konsistent praksis fra EMD's side i sager om retten til familieliv, som nationale domstole kan og bør forholde sig til. I den oprindelige dom om ægtefællesammenføring Abdulaziz, Cabales and Balkandali fra 1985 havde EMD således lagt stor vægt på at skelne mellem såkaldt positive og

negative forpligtelser for en stat, og det spor er EMD stort set kørt videre i lige siden, når det drejer sig om lige netop ægtefællesammenføring.

Men ikke når det drejer sig om alt muligt andet. I sager om sammenføring af børn har EMD f.eks. ikke tillagt det afgørende betydning, om der var tale om en "positiv" eller "negativ" forpligtelse. "Positiv" og "negativ" forpligtelse er en meget teknisk betegnelse, men oversat til almindelig dansk betyder det, at EMD i sager om ægtefællesammenføring har lagt stor vægt på, om der var tale om et allerede etableret familieliv, der blev afbrudt, eller om en nystiftet familie.

Og denne skelnen har, sammen med en meget restriktiv dansk fortolkning af EMD's i forvejen restriktive dom i Abdulaziz, Cabales and Balkandali, ført til en række situationer, der ærlig talt forekommer absurde. En dansk statsborger kan f.eks. efter gældende dansk praksis uden videre henvises til at flytte til Guinea-Bissau eller Togo for at leve sammen med sin ægtefælle og sit barn der uden anden begrundelse end, at ægtefællen kun er 21 år gammel, og at der er tale om en nystiftet familie. Og uden at der – så vidt vi ved – foretages nogen form for reel vurdering af, hvor realistisk man overhovedet kan forestille sig, at det er, at familien skulle kunne etablere sig i de nævnte lande, eller om det er rimeligt at forvente, at den danske statsborger skal flytte dertil.

Men har en udlænding først fået en opholdstilladelse, så vejer hensynet til hans/hendes ægtefælle og børn pludselig helt anderledes tungt, hvis værtslandet f.eks. ønsker at udvise ham pga. kriminalitet. I sagen Boultif v. Switzerland, hvor EMD afsagde dom 2. august 2001, begik en mand et væbnet røveri cirka 1 år efter, at han havde fået opholdstilladelse som ægtefællesammenført i Schweiz, og blev senere idømt 2 års fængsel for dette. Schweiz nægtede på den baggrund af forny hans opholdstilladelse, men det underkendte EMD med henvisning til, at det var urimeligt at forvente, at hans indfødte Schweiziske kone skulle følge med ham til Algeriet for at fortsætte familielivet der. I dommens paragraf 53 udtaler domstolen således følgende:

"The Court has considered, first, whether the applicant and his wife could live together in Algeria. The applicant's wife is a Swiss national. It is true that she can speak French and has had contact by telephone with her mother-in-law in Algeria. However, the applicant's wife has never lived in Algeria, she has no other ties with that country, and indeed does not speak Arabic. In these circumstances she cannot, in the Court's opinion, be expected to follow her husband, the applicant, to Algeria."

Ud fra den hidtidige danske fortolkning af retten til familieliv, må man imidlertid konkludere, at konklusionen i Boultif burde have været en helt anden, hvis manden endnu ikke havde fået en opholdstilladelse, idet den schweiziske kvinde så ikke kunne have nogen berettiget forventning om, at hun kunne komme til at leve sammen med ham i Schweiz. Og man kan vel også godt sige, at det er et lidt mere voldsomt indgreb i et menneskes liv at tvinge dette menneske til at opgive samlivet med en person, som han/hun allerede har giftet sig med, end at tvinge det samme menneske til at opgive overhovedet at gifte sig med vedkommende, fordi han/hun ikke kan få en opholdstilladelse.

Problemet ved den betragtning er bare, at for overhovedet at kunne søge om familiesammenføring og dermed få sin sag prøvet, skal man have giftet sig først. Og derfor er der hvert år rigtig mange gifte par, der efter et uventet afslag på ægtefællesammenføring i Danmark bliver stillet i en situation, der for os at se ikke i sin substans adskiller sig væsentligt fra den, som Boultif og hans kone befandt sig i efter, at Schweiz havde nægtet at forlænge hans opholdstilladelse. Og derfor mener vi ærlig talt, at den skelnen mellem positive og negative forpligtelser, der udgjorde en væsentlig del af

EMD's dom i Abdulaziz, Cabales and Balkandali, er aldeles illusorisk, i hvert fald som den senere er blevet tolket i Danmark.

Hertil kommer, at mennesker jo ganske ofte får børn sammen, og ikke altid planlagt. Og for et barn, der står til at blive skilt fra den ene af dets forældre, gør det næppe den fjerneste forskel overhovedet, om dets far har haft opholdstilladelse i 13 måneder, før han begik et væbnet røveri. Eller om han kun har haft processuelt ophold i Danmark og ikke kan få opholdstilladelse, fordi han f.eks. har begået den i den danske stats øjne åbenbart dybt alvorlige "forbrydelse" kun at være 21 år gammel eller mangle de sidste 10 point.

Et andet område, hvor EMD's praksis i sager om ægtefællesammenføring, eller i hvert fald den måde den er blevet tolket i Danmark, fører til groteske situationer, er i skilsmisssager. I sagen Rodrigues Da Silva and Hoogkamer v. The Netherlands, hvor EMD afsagde dom 31. januar 2006, havde en hollandsk mand fået barn med en brasiliansk kvinde, der boede sammen med ham i Holland i 2½ år, hvorefter parret gik hver til sit. Han fik ved rettens hjælp forældremyndighed over barnet, men i praksis tilbragte barnet mere tid hos sin mor og sine bedsteforældre end hos sin far.

EMD sagde i den sag, at Holland skulle give kvinden en opholdstilladelse, da det var den eneste mulighed for, at barnet kunne have samkvem med sin mor. Da manden havde fået forældremyndigheden var der jo således ikke mulighed for, at kvinden kunne tage barnet med sig tilbage til Brasilien. Ved at forlade sin partner sikrede den hollandske mand således sit barn en ret til at vokse op i Holland sammen med begge sine forældre, som barnet efter EMD's dom i Abdulaziz, Cabales and Balkandali og den danske tolkning af den ikke ville have haft, hvis han i stedet havde opført sig som en mere ansvarlig far og havde holdt sammen på sin familie.

I Ægteskab Uden Grænser har vi intet imod, at der tages hensyn til retten til familieliv for dem, der er så uheldige at være gift med en kriminel eller have forældre, som ikke kan finde ud af at holde sammen. Men vi synes ærlig talt, at det er på høje tide, at der i Danmark og delvis også i andre europæiske lande bliver taget en lige så høj grad af hensyn til retten til familieliv for borgere, der gerne vil holde sammen på deres kernefamilie, og hvis eneste "forbrydelse" er, at de har forelsket sig i og måske fået barn med en udlænding, der ikke havde permanent opholdstilladelse i forvejen.

Og derfor er vi fuldstændig enige med den britiske højesteret i, at EMD's 27 år gamle dom i Abdulaziz, Cabales and Balkandali ikke kan blive ved med at være udgangspunkt for hele den danske og europæiske tolkning af retten til familieliv, når det drejer sig om ægtefællesammenføring

2.4. Reglernes betydning for forskellige slags ægteskabsmigration

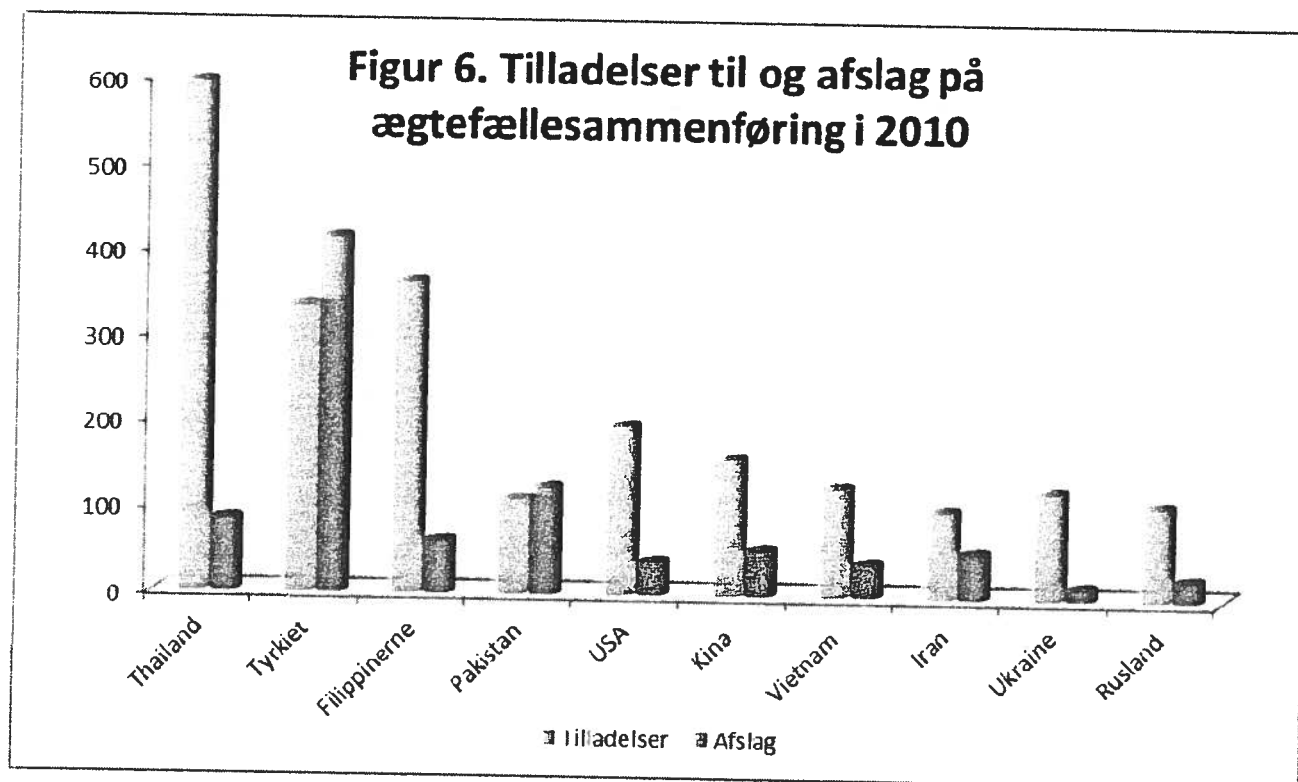
Når det drejer sig om ægteskabsmigration, kan man groft sagt skelne mellem to forskellige situationer:

- At ægtefællerne har forskellig kulturel baggrund, og den herboende ægtefælle ikke har anden væsentlig tilknytning til den udenlandske ægtefælles hjemland end netop ægtefællen.
- At ægtefællerne har den samme kulturelle baggrund, fordi den herboende ægtefælle enten selv kommer fra det samme land som den udenlandske ægtefælle eller er barn af en indvandrer eller flygtning, som kommer derfra.

Der er næppe tvivl om, at det for 10 år siden især var ægteskabsmigration af den sidstnævnte type, man opfattede som problematisk og ønskede at bremse ud fra overvejelser om mulige tvangsægteskaber, dårlig integration mm. I det lovforslag, der i 2002 indførte de fleste af de fortsat gældende restriktioner på adgangen til familiesammenføring, stod der under afsnittet om tilknytningskravet følgende:

”Erfaringen har vist, at integrationen er særlig vanskelig i de familier, hvor man i generation efter generation henter sin ægtefælle til Danmark fra sit eget eller sine forældres hjemland. Det er hos herboende udlændinge og danske statsborgere med udenlandsk baggrund et udbredt ægteskabsmønster, at man bl.a. som følge af pres fra forældrene gifter sig med en person fra hjemlandet. Mønstret er med til at fastholde de pågældende i en situation, hvor de i højere grad end andre oplever problemer med isolation og utilpassethed i forhold til det danske samfund. Mønstret er således medvirkende til at vanskeliggøre integrationen af nyankomne udlændinge her til landet.”

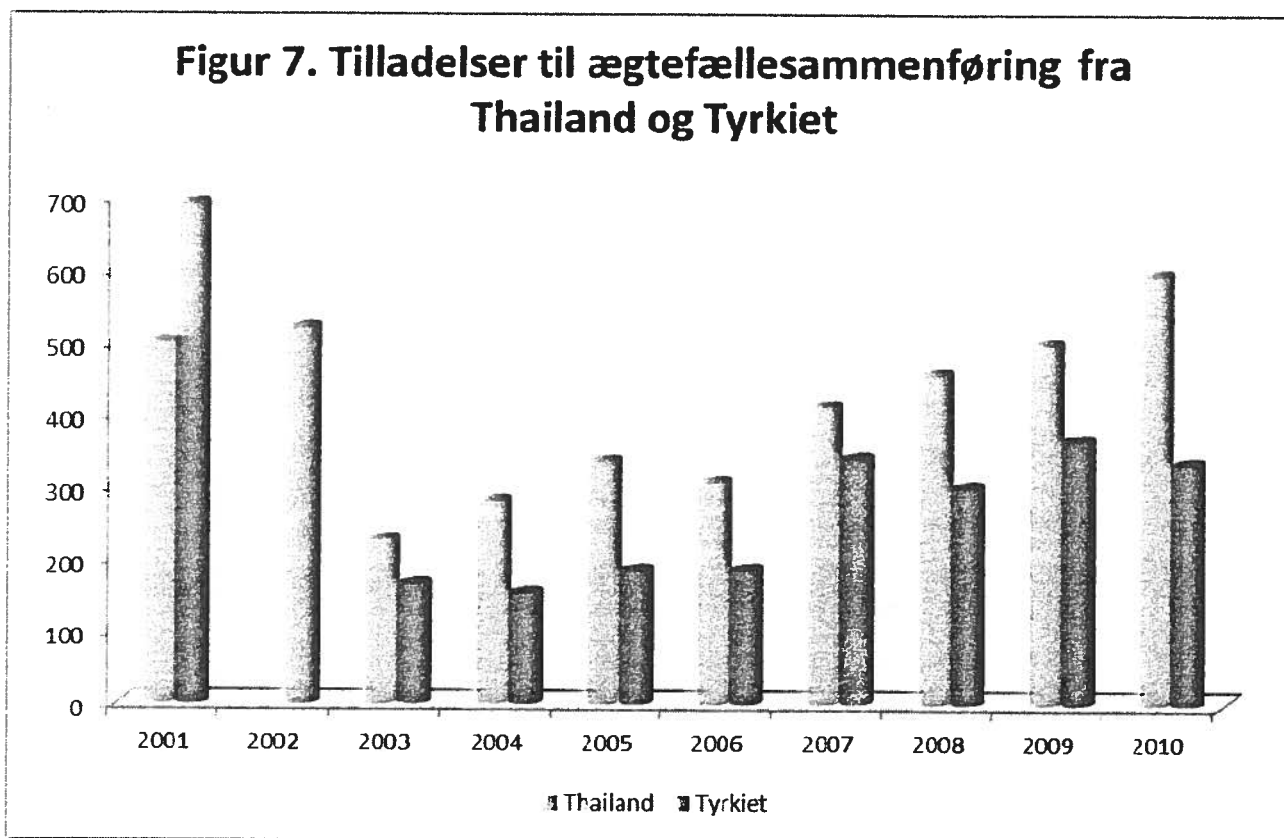
Det er derfor interessant at analysere, om der er nogen tegn på, at man med lovændringerne i 2002 opnåede at bremse for den type ægteskabsmigration, man opfattede som problematisk, uden samtidig at ramme alle mulige andre borgere. Der findes ikke statistiske oplysninger om, hvilken kulturel baggrund sammenførte par har. Men det er nok en rimelig antagelse, at når det drejer sig om de lande, hvorfra de oprindelige gæstearbejdere kom til Danmark, er den type af ægteskabsmigration, hvor ægtefællerne har samme kulturelle baggrund, formentlig ret udbredt, hvorimod det modsatte gør sig gældende for de fleste andre lande. Og derfor kan man formentlig med en vis grad af nøjagtighed bruge tal for de sammenførte ægtefællers nationalitet til at undersøge virkningen af loven på dette punkt. I figur 6 har vi derfor vist tal for tilladelser og afslag for borgere fra de 10 lande, hvorfra der i 2010 kom flest ansøgninger om ægtefællesammenføring.



Det ses af figur 6, at over halvdelen af alle de tyrkiske og pakistanske statsborgere, der i 2010 søgte om sammenføring med en ægtefælle i Danmark, fik afslag, hvorimod det samme kun var tilfældet

for en langt mindre andel af de borgere fra de 8 øvrige lande, der søgte. Det er dog vigtigt at understrege, at tallene vist i figur 6 ikke kan tages som udtryk for, at de regler, der var gældende på området fra 2002 til 2010, kun ramte par, hvor den sammenførte ægtefælle er fra Tyrkiet eller Pakistan. Hvis folk selv vurderer, at de ikke kan opnå familiesammenføring pga. de gældende regler, vil de således i mange tilfælde undlade at søge om det, og måske vil de også undlade at gifte sig i det hele taget.

I figur 7 har vi derfor vist antallet af ægtefællesammenføringer fra Thailand og Tyrkiet i perioden 2001-2010. Vi har valgt de to lande ud, fordi det er de eneste lande, som ikke er asyllande, og hvor der findes tal specifikt for antallet af ægtefællesammenføringer over en længere periode. De to lande er dog dem, hvorfra der i en længere årrække har været flest familiesammenføringer, og samtidig er de formentlig ganske repræsentative for de to "typer" af ægteskabsmigration og dermed velegnede til at illustrere reglernes effekt.



Det ses af figur 7, at antallet af ægtefællesammenføringer fra Tyrkiet faldt med 76% fra 2001 til 2003, medens antallet af ægtefællesammenføringer fra Thailand faldt med 56%. Så selvom reglerne har haft den kraftigste effekt over for den type ægteskabsmigration, hvor ægtefællerne har den samme kulturelle baggrund, og selvom andelen af ansøgere fra Thailand, som får afslag, er relativt lav, har reglerne bestemt også haft en kraftig effekt på den type ægteskabsmigration, hvor ægtefællerne har forskellig kulturel baggrund. Denne effekt har bare primært gjort sig gældende i form af, at folk har undladt i det hele taget at søge om familiesammenføring. F.eks. fordi de efter studie af reglerne er nået frem til, at de måtte forvente, at de ville få afslag, hvis de søgte.

Det ses også af figur 7, at antallet af ægtefællesammenføringer fra Thailand og Tyrkiet er steget igen siden 2003 i lighed med de totale tal for alle nationaliteter, som er vist i figur 1. Stigningen er

kraftigst for antallet af ægtefællesammenføringer fra Thailand. En mulig forklaring herpå kan være, at danskernes rejseaktivitet til Thailand er steget gennem perioden, hvorfor flere danskere møder en partner under en ferie eller et andet ophold i Thailand.

En anden mulig forklaring kan være, at den del af reglerne, som dansk-thailandske ægtepar primært er blevet ramt af, er nogle, som det trods alt er overkommeligt for mange at leve op til. Og dermed kan der være tale om en slags "chokeffekt" efter vedtagelsen af de nye regler i 2002, hvor folk har undladt at søge, fordi det virkede uoverskueligt og uoverkommeligt at blive familiesammenført. Men hvor der med tiden er sket en tilvænnning til reglerne, således at disse ikke længere har den samme afskrækkende virkning, som de havde lige efter deres vedtagelse i 2002.

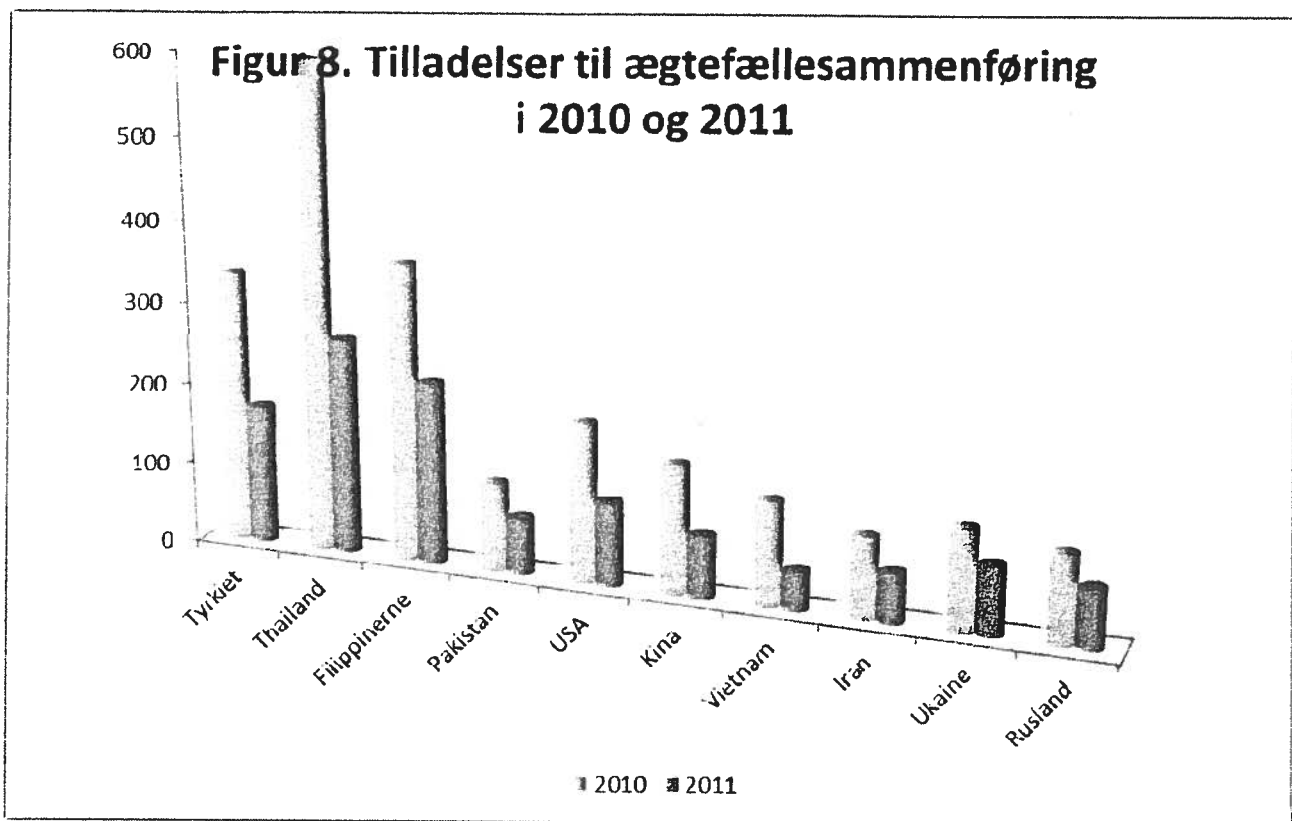
Alligevel må man samlet set konkludere, at lovændringerne i 2002 har medført ret omfattende indgreb i retten til familieliv, også når det drejer sig om den type af ægteskabsmigration, som man ikke dengang opfattede som specielt problematisk og derfor heller ikke havde noget erklæret mål om at ramme. Og det peger i retning af, at der alene af den grund har været tale om et uproportionalt indgreb i retten til familieliv.

2.4. Konsekvenser af yderligere stramninger i 2010 og 2011

I 2010 og 2011 er der gennemført en lang række yderligere stramninger af reglerne for ægtefællesammenføring efter udlændingelovens §9. I kronologisk rækkefølge drejer det sig om følgende:

- I september 2010 øgedes kravet til den periode, hvor den herboende ikke må have modtaget sociale ydelser, fra 1 år til 3 år
- I november 2010 indførtes en indvandringsprøve
- I januar 2011 indførtes et ansøgningsgebyr på 5.950 kroner
- I juli 2011 indførtes et pointsystem til erstatning for 24-års reglen, et skærpet tilknytningskrav, en forhøjelse af bankgarantien til 100.000 kroner, en lang række yderligere krav til herboende uden dansk statsborgerskab og en yderligere forhøjelse af ansøgningsgebyret til 7.775 kroner
- I januar 2012 var det planen, at en betydeligt sværere indvandringsprøve skulle være trådt i kraft, men dette må antages at være blevet aflyst som følge af regeringsskiftet og det lovforslag, der her er fremsat

I figur 8 har vi vist, hvilket betydning disse ændringer har haft for antallet af tilladelser til ægtefællesammenføring fra de 10 lande, hvorfra der kom flest ansøgninger.



Det ses af figur 8, at der fra 2010 til 2011 er sket ret markante fald i antallet af ægtefællesammenføringer fra alle de 10 lande, hvorfra der kom flest ansøgninger. De største fald ses i antallet af tilladelser til personer fra Vietnam (62%), Thailand (56%) og Kina (52%), hvorimod de mindste fald ses i antallet af tilladelser til personer fra Ukraine (32%), Rusland (33%) og Pakistan (36%). Tallene for 2011 er et skøn, som er baseret på antallet af tilladelser i årets først 11 måneder.

Det bemærkes, at antallet af ansøgninger fra mange af landene er så lavt, at man må formode, at den statistiske usikkerhed på tallene for det enkelte land er ret høj. Så man skal nok ikke lægge alt for meget i de præcise tal for det enkelte land. Pga. det store antal ansøgninger fra Thailand synes det dog relativt sikkert, at de seneste stramninger har haft en særligt negativ indflydelse på antallet af ægtefællesammenføringer herfra, idet faldet på 56% er markant større end det fald på 42%, der gælder for det totale antal tilladelser til ægtefællesammenføring.

Endelig bemærkes, at tallene fra 2011 pga. sagsbehandlingstiden kun er påvirket af den længere karensperiode efter modtagelse af sociale ydelser, indvandringsprøven og ansøgningsgebyret samt måske af den megen snak om yderligere stramninger i form af pointsystem mm., der i sig selv kan have haft en afskrækkende effekt. Den fulde effekt af alle de stramninger, der blev indført i juli 2011, har derimod ikke vist sig i tallene endnu, idet Udlændingestyrelsen ved udgangen af november 2011 kun har færdigbehandlet meget få af de ansøgninger, der er afleveret efter 1. juli 2011.

Konklusionen af figur 8 er derfor, at allerede forhøjelsen af karantæneperioden efter modtagelse af sociale ydelser fra 1 til 3 år, indvandringsprøven og ansøgningsgebyret har haft en betydelig effekt på antallet af ægtefællesammenføringer, og at ægtefællesammenføringer fra Thailand er blevet ramt hårdere end ægtefællesammenføringer fra Tyrkiet, hvilket er det stik modsatte af, hvad man så i 2002.

Ud fra erfaringerne fra 2002 er det dog muligt, at der til dels er tale om en "afskrækkende" effekt, som ville være aftaget noget med tiden, efterhånden som folk havde vænnet sig til de nye krav, hvis regeringen ikke havde fjernet dem med dette lovforslag. Men alligevel er der efter vores opfattelse ingen tvivl om, at man med de seneste ændringer i 2010 og 2011 gik fuldstændigt over gevind, og at det er hævet over enhver tvivl, at de nuværende danske regler for ægtefællesammenføring er et totalt uproportionalt indgreb i retten til familieliv.

Dette synspunkt støttes efter vores opfattelse af, at de seneste ændringer alle har været begrundet i nogle fuldstændigt udokumenterede påstande på, at sammenførte ægtefæller generelt skulle udgøre en voldsom belastning for samfundet eller være "dårligt integrerede". I bemærkningerne til lov nr. 601, der med virkning fra juli 2011 indførte bla. pointsystemet, stod der f.eks. følgende som begrundelse for loven:

"De nuværende regler for ægtefællesammenføring har haft en meget markant og positiv effekt. Da der i dag imidlertid ikke stilles krav til den udefrakommende udlændings kvalifikationer, er der stadig mange ægtefællesammenførte, der har vanskeligt ved at blive integreret og dermed tilegne sig danske værdier, og som har vanskeligt ved at træde ind på det danske arbejdsmarked. Derfor er tiden kommet til at stille nye håndfaste krav om, at den enkelte ægtefællesammenførte udlænding som betingelse for ægtefællesammenføring er i besiddelse af integrationsrelevante kvalifikationer, der også gør den ægtefællesammenførte i stand til at bidrage til det danske samfund og på den måde understøtte integrationen og aftaleparternes mål om vækst og velstand."

Og senere:

"Selvom mange flere indvandrere og efterkommere i dag er i uddannelse eller i beskæftigelse, end tilfældet var før systemskiftet i 2001, finder for få familiesammenførte vej til det danske arbejdsmarked. Det er dårligt for samfundsøkonomien og går bl.a. ud over børnenes muligheder for at klare sig godt i Danmark."

Den tidligere regering mente altså, at hvis man kun har en forholdsvis kortvarig uddannelse, hvis man hverken har engelsk, fransk, tysk eller spansk som sit modersmål, og hvis man de sidste 3 år enten har været under uddannelse, været på barsel, været deltidsansat eller har haft perioder med ledighed, så er man "ikke i stand til at blive integreret og tilegne sig danske værdier".

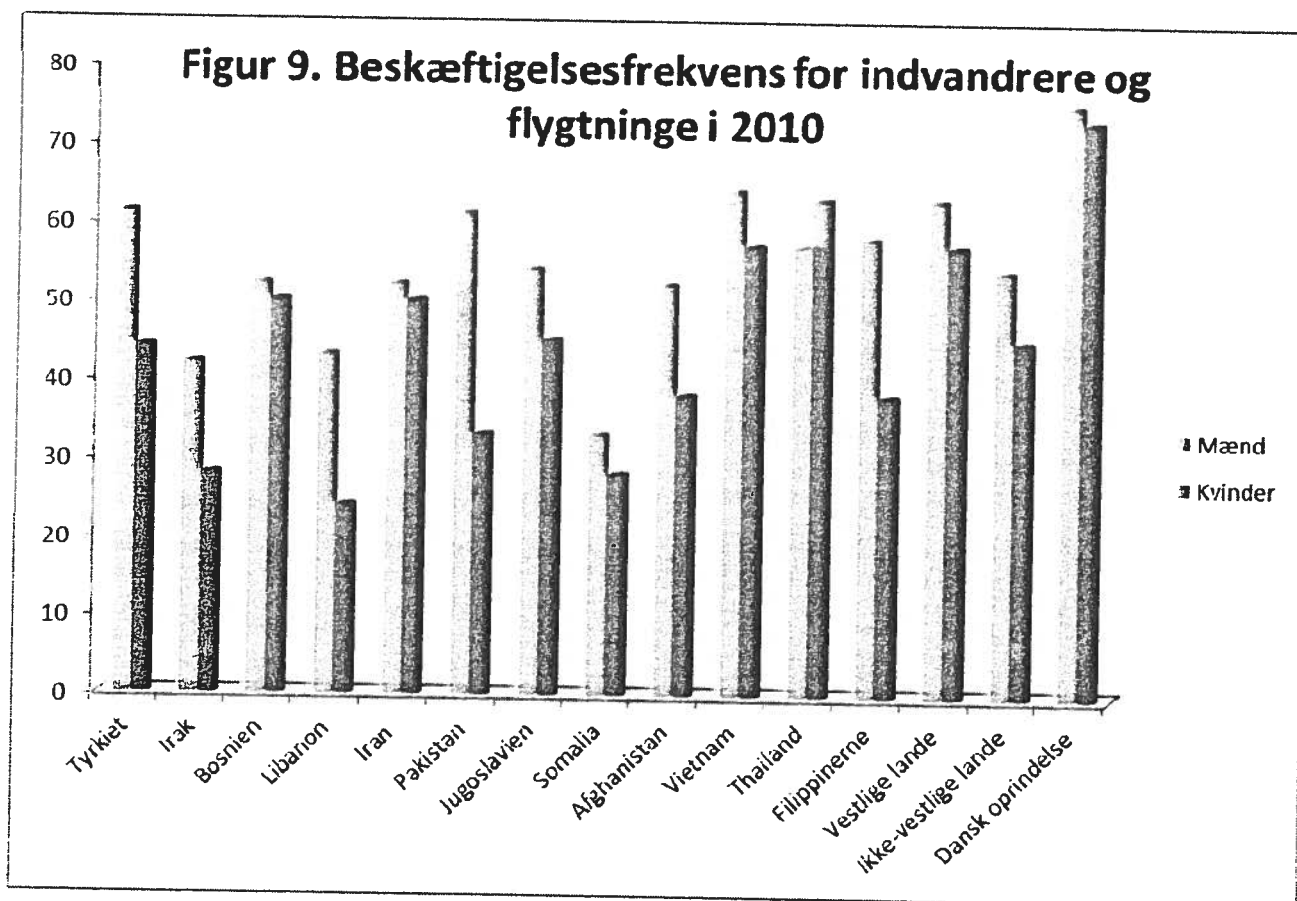
Nu er det jo forholdsvis luftigt, hvad der ligger i disse begreber. Men netop derfor er det også meget vanskeligt at dokumentere, at der er tale om proportionale indgreb i retten til familieliv. Så jævnfør den britiske højesteretsdom, som vi omtalte i afsnit 2.3, synes det forholdsvis sikkert, at hvis regeringen ikke havde taget initiativ til at afskaffe pointsystemet, så var det blevet underkendt af domstolene, hvis der på et tidspunkt var blevet ført en sag herom, og hvis dommerne vel at mærke havde gjort deres arbejde ordentligt.

2.5 Indvandrere og flygtninges beskæftigelsesfrekvens i Danmark

Hvad angår den tidligere regerings påstand om, at mange ægtefællesammenførte har "vanskeligt ved at træde ind på det danske arbejdsmarked" og at "for få familiesammenførte finder vej til det danske arbejdsmarked", er den noget lettere at efterprøve. Der findes ganske vist os bekendt ingen undersøgelser af, hvilken erhvervsfrekvens udlændinge med forskellige typer af opholdsgrundlag

har i Danmark, hvilket jo i øvrigt gør det til lidt af et mysterium, at den tidligere regering mente at have viden nok omkring emnet til at kunne retfærdiggøre voldsomme indgreb i retten til familieliv med henvisning hertil.

Men som tidligere nævnt har ægteskabsmigration været en langt mere dominerende indvandningsform for nogle nationaliteter end andre. Og derfor kan man godt skyde sig lidt ind på emnet ved at se på erhvervsfrekvensen for borgere med forskellig national baggrund. I figur 9 har vi vist erhvervsfrekvensen i 2010 for indvandrere og flygtninge fra de 12 lande uden for EU/EØS, hvorfra der i 2010 var kommet flest indvandrere og flygtninge til Danmark. Til sammenligning har vi vist erhvervsfrekvensen for vestlige og ikke-vestlige indvandrere/flygtninge som helhed og for personer med dansk oprindelse. Tallene stammer fra Danmarks Statistiks publikation Indvandrere i Danmark 2011. Det bemærkes, at Danmarks Statistik ikke skelner mellem flygtninge og indvandrere, og derfor anvender betegnelsen ”indvandrere” om begge grupper. Det har vi dog i figur 9 valgt at oversætte til det væsentligt mere korrekte ”indvandrere og flygtninge”.



Det ses af figur 9, at de klart laveste beskæftigelsesfrekvenser forekommer blandt flygtninge og indvandrere fra Irak, Libanon og Somalia. Alle disse tre lande er udprægede asyllande, idet langt hovedparten af den indvandring, der har været fra de tre lande, har været i form af asyl til flygtninge og efterfølgende familiesammenføring af deres ægtefæller og børn. Det ses også af figur 9, at flygtninge udgør en meget stor del af de personer fra lande uden for EU, som bor i Danmark. Ud af de 12 lande uden for EU, hvorfra der er kommet flest flygtninge og indvandrere, er de 8 således lande, som i hvert fald i perioder har været udprægede asyllande.

Kun 4 ikke-asyllande formår at snige sig ind i top 12, nemlig Tyrkiet, Pakistan, Filippinerne og Thailand. Da det samtidig er lande, hvorfra der er kommet mange ægteskabsmigranter, kan der imidlertid hentes en del værdifuld information ved at se på erhvervsfrekvensen for indvandrere fra disse lande.

Hvad angår Tyrkiet og Pakistan ses det, at mandlige indvandrere fra disse lande har en beskæftigelsesfrekvens, som ligger omtrent på niveau med mandlige indvandrere fra vestlige lande og noget over gennemsnittet for mandlige indvandrere og flygtninge fra ikke-vestlige lande. Kvindelige indvandrere fra især Pakistan har derimod en ret lav beskæftigelsesfrekvens, hvilket formentlig hovedsagelig skyldes et kulturelt betinget valg af, at manden er eneforsørger i familien. At disse kvinder ikke arbejder, skyldes altså ikke nødvendigvis, at de forsørges af det offentlige, men at man i familien har valgt, at de skal bidrage til samfundet ved at være hjemmegående husmødre.

Endelig skal det omkring de to lande bemærkes, at indvandrere fra Tyrkiet og Pakistan er kommet til Danmark gennem en længere periode, og tallene fra Danmarks Statistik viser, at forskellene i beskæftigelsesfrekvens mellem personer med dansk oprindelse og indvandrere/flygtninge fra ikke-vestlige lande stiger med alderen. Det er derfor en rimelig antagelse, at de hovedsagelig yngre tyrkiske og pakistanske ægteskabsmigranter, der flytter til Danmark i dag, har en beskæftigelsesfrekvens, som er noget højere end de tal, der er vist i figur 9. Og forklaringen herpå skal blandt andet søges i, at de forskelle i uddannelsesniveau mm., som der var mellem Danmark og f.eks. Tyrkiet for 30-40 år siden, er blevet væsentligt mindre i dag. Og alene derfor har ægteskabsmigranter, der kommer til Danmark fra Tyrkiet i dag, også bedre forudsætninger for at klare sig på det danske arbejdsmarked, end dem der kom for 30-40 år siden.

Hvad angår Filippinerne anfører Danmarks Statistik selv, at tallene for borgere herfra er stærkt præget af, at en stor andel af især de filippinske kvinder er i Danmark som au-pairs, hvilket ikke tæller med som beskæftigelse. Så det giver næppe nogen mening at analysere tallene for netop det land.

Tallene for indvandrere fra Thailand er derimod interessante for analysen af, hvordan ægteskabsmigranter klarer sig på det danske arbejdsmarked. Dels fordi Thailand de sidste mange år har været det land, hvorfra der kom flest ægteskabsmigranter, og dels fordi en meget stor del af alle indvandrere fra Thailand må antages at være ægteskabsmigranter. Som det ses af figur 9, så har kvindelige indvandrere fra Thailand den klart højeste beskæftigelsesfrekvens af samtlige de 12 lande uden for EU/EØS, hvorfra der er kommet flest flygtninge og indvandrere til Danmark. Og da de fleste thailandske indvandrere er kvinder, er dette også ensbetydende med, at indvandrere fra Thailand som sådan ligger helt i top, når det drejer sig om beskæftigelsesfrekvens.

Thailandske kvinder kan desuden med stor sandsynlighed anses for at være repræsentative for den type ægteskabsmigranter, hvor ægtefællerne har forskellig kulturel baggrund. Der er således ikke umiddelbart nogen grund til at tro, at de thailandske kvinder, som danske mænd har giftet sig med, skulle have bedre forudsætninger for at klare sig på det danske arbejdsmarked end de f.eks. filippinske, kinesiske eller russiske kvinder, som andre danske mænd har giftet sig med. Eller for den sags skyld de udenlandske mænd af diverse nationalitet, som danske kvinder har giftet sig med. Og dermed må man også sige, at det er mere end vanskeligt i disse tal at finde belæg for den forrige regerings påstand om, at "for få familiesammenførte finder vej til det danske arbejdsmarked." Tværtimod tyder tallene på, at langt de fleste ægteskabsmigranter finder sig en plads på det danske

arbejdsmarked, hvilket dog naturligvis kan tage nogle år, da det som oftest er en forudsætning, at de har lært dansk på et rimeligt niveau først.

Det eneste, som man kan udlede ud fra figur 9, er, at det ved indvandring fra lande, hvor der ikke er så stor tradition for, at kvinder arbejder, ikke kan forventes, at indstillingen hertil bliver ændret, bare fordi man flytter til Danmark. Til gengæld viser tallene fra Danmarks Statistik også, at dette kun gælder for indvandrere og flygtninge men absolut ikke for deres efterkommere. Når det drejer sig om efterkommere, har kvinder med forældre fra ikke-vestlige lande endda en lidt højere beskæftigelsesfrekvens end mænd.

På den baggrund mener vi ikke, at man kan sige, at det udgør nogen voldsom belastning af det danske samfund, at indvandrere som noget ret naturligt tager deres holdninger til kvinders erhvervsdeltagelse med sig til Danmark. Eller at dette i sig selv kan begrunde de særdeles voldsomme indgreb i retten til familieliv, som bla. pointsystemet er et udtryk for. Så længe man ikke lever af offentlig forsørgelse, bør det være en privat sag, om man ønsker at indrette sig med en eller to udearbejdende voksne i en familie. Den frihed har alle de mennesker, der ikke skal bruge en opholdstilladelse for at bo i Danmark, jo også. Og vi har mere end svært ved at se, hvorfor det skulle være et kæmpestort samfundsproblem, at f.eks. nogle få tusinde pakistanske kvinder i samråd med deres mænd har valgt at være hjemmegående husmødre.

3. Bemærkninger til hver af de foreslåede ændringer

I det følgende gennemgås de enkelte ændringsforslag til Udlændingelovens §9 et ad gangen

3.1. Afskaffelse af pointsystem og reintroduktion af 24-års regel

Med lovforslaget afskaffes det pointsystem, der har været gældende for ansøgninger, der er afleveret efter 1. juli 2011, og til gengæld reintroduceres 24-års reglen. Ægteskab Uden Grænser hilser denne ændring velkommen, da den samlet set vil gøre det muligt for flere danskere og udlændinge med permanent opholdstilladelse at komme til at bo sammen med deres ægtefæller og eventuelle børn i Danmark.

Det er dog trods alt positivt, at der med pointsystemet blev givet mulighed for i ganske få tilfælde at bevilge familiesammenføring, selvom det ene af parterne er under 24 år. En 22-årig dansk kvinde kan således med pointsystemet blive familiesammenført med sin 30-årige udenlandske mand, der har en ph.d. grad og engelsk som modersmål, og det kan der vel næppe være ret mange, som ser et problem i.

Vi vil derfor give den tidligere regering ret i, at der var fornuft i at bløde op på 24-års reglen, der jo især havde og har til hensigt at dæmme op for tvangsægteskaber og se, om ikke man kan finde på noget, der stadig sikrer opfyldelse af det mål, men som i mindre grad rammer par hvor risikoen for, at der er tale om et tvangsægteskab, må antages at være ekstremt lav. Og her kan man nok godt objektivt argumentere for, at jo mere veluddannede og ressourcestærke ægtefællerne er, jo mindre er risikoen for, at der er tale om et tvangsægteskab, formentlig også.

For os at se er problemet med pointsystemet primært, at det forhindrer mange i at opnå familiesammenføring eller i hvert fald gør det til en særdeles langstrakt proces, fordi den udenlandske ægtefælle først skal færdiggøre en uddannelse eller arbejde på fuld tid i 2½ år i sit hjemland. Hvorefter

hun måske er uheldig at blive gravid eller fyret, eller dokumentationen for fuldtidsarbejdet kan ikke anerkendes af Udlændingestyrelsen. Hvorefter familien ender med først at kunne bo sammen, når børnene nærmer sig konfirmationsalderen.

Så uanset at vi helst så 24-års reglen afskaffet helt, og uanset at vi er enige i regeringens principielle synspunkt omkring ligebehandling af borgerne, så mener vi, at jo færre unødvendige afslag, der skal gives pga. en "stiv" 24-års regel, jo bedre må det trods alt være. De mennesker, der får afslag, får det ikke bedre af, at andre også har fået afslag, og at alle derfor behandles lige dårligt. Eller sagt på en anden måde: mindst mulig indgreb i retten til familieliv må have højere prioritet end hensyn til ligebehandling, så længe manglende ligebehandling blot er begrundet i objektive og saglige kriterier, som i dette tilfælde bør være den formodede risiko for, at der er tale om et tvangsægteskab.

Mange har angivet det argument mod pointsystemet, at det er et udtryk for "uddannelsessnobberi". I Ægteskab Uden Grænser er vi helt enige i, at retten til at indgå ægteskab og retten til familieliv skal være universelle rettigheder og ikke noget, der er forbeholdt de rige eller veluddannede. Og derfor vil vi gerne gøre regeringen opmærksom på, at der også er elementer i den del af lovgivningen, som man lægger op til at videreføre, der har fuldstændig den samme konsekvens.

Man kan således blive fritaget for både 24-års reglen (i dag pointsystemet) og for tilknytningskravet, hvis den herboende har et job på positivlisten. Og ved at videreføre dette system men afskaffe pointsystemet for dem under 24 år siger regeringen altså, at det er "uddannelsessnobberi", hvis der gives afslag til en herboende folkeskolelærer, som har giftet sig med en udenlandsk tømrer, fordi tømreren ikke får "point" for sin uddannelse og har været uheldig at være arbejdsløs i 7 måneder inden for de sidste 3 år. Men det er ikke "uddannelsessnobberi", hvis det samme par får afslag, fordi folkeskolelærer ikke er en stilling, der står på positivlisten, og tømreren kun er 22 år gammel.

Eller som et andet eksempel: En herboende elektroingeniør har de senere år frit kunnet vælge sig en udenlandsk ægtefælle uanset dennes alder og kvalifikationer. Men en herboende kemiingeniør fik indtil for nylig afslag, hvis hun havde giftet sig med en udlænding, der kun er 22 år gammel, fordi kemiingeniør indtil for nylig ikke var en stillingsbetegnelse, der stod på positivlisten, hvorimod elektroingeniør gjorde. Og dette må jo så skyldes, at den tidligere regering mente, at kemiingeniører havde større risiko for at være udsat for tvangsægteskaber end elektroingeniører. Hvorimod dette så åbenbart nu har ændret sig.

Det forekommer os helt åbenlyst, at når man argumenterer for det grove indgreb i retten til familieliv, som 24-års reglen er, med henvisning til at reglen skal forhindre tvangsægteskaber, så er man nødt til at udforme de muligheder, der er for at dispensere fra reglen, på en måde der tager hensyn til risikoen for tvangsægteskaber og ikke helt andre hensyn som f.eks. ledighedsprocenten inden for bestemte erhverv. I modsat fald krænkes menneskerettighederne, fordi der ikke er sammenhæng mellem de angivne formål med loven, og den måde den anvendes på i praksis. Det er således helt klart hverken nødvendigt i et demokratisk samfund eller proportionalt at nægte folk retten til familieliv, alene fordi de arbejder som folkeskolelærer i stedet for sygeplejeske eller pædagog, og deres ægtefælle har en bestemt alder.

Vi må derfor give regeringen den anbefaling, at mulighederne for at dispensere fra 24-års reglen og tilknytningskravet skal laves grundlæggende om for at undgå, at Danmark fortsætter med at krænke menneskerettighederne ved at have uproportional lovgivning, som det desværre er sket de sidste 10 år. Vi vender tilbage til dette emne i afsnit 4.3.

3.2 Tilbageførelse af tilknytningskravet til tidligere form og sænkning af tidsgrænse til 26 år

Med lovforslaget tilbageføres tilknytningskravet til den form, som det havde fra 2002 til og med juni 2011, og samtidig sænkes tidsgrænsen i kravet fra 28 til 26 år. Ægteskab Uden Grænser hilser også denne ændring velkommen, da den vil gøre det mindre bøvlet, dyrt og tidskrævende at komme til at bo sammen i Danmark for de par, der skal opfylde kravet. I den forbindelse vil vi især nævne det som noget positivt, at det helt overflødige krav om, at den udenlandske ægtefælle skal have været i Danmark mindst 2 gange og have deltaget i et dansk kursus, selvom der i forvejen blev stillet krav om dansk kundskaber for at kunne bestå en indvandringsprøve, bliver afskaffet.

Det er også positivt, at tidskravet nedsættes fra 28 til 26 år, men umiddelbart forventer Ægteskab Uden Grænser ikke, at dette vil føre til særlig mange flere opholdstilladelser. Vi har således en klar fornemmelse af, at langt de fleste afslag pga. tilknytningskravet gives i sager, hvor den herboende ægtefælle har boet i Danmark i væsentligt kortere tid end 26-28 år. Derfor synes vi også, at det er lidt ærgerligt, at man ikke sænker tidskravet noget mere, når man alligevel ændrer på det, således at der blev tale om andet og mere end en minimal og symbolsk justering af reglerne.

Ved at sænke tidskravet til 24 år kunne man opnå harmoni med 24-års reglen og dermed, at et stort antal par ikke behøvede at bekymre sig om tilknytningskravet overhovedet, hvilket om ikke andet ville give dem en højere grad af klarhed og overblik over deres situation. Og ved at sænke tidskravet til f.eks. 15 år kunne man sende et positivt signal om, at når man har boet så lang tid i Danmark, så har man også så meget tilknytning hertil, at man som udgangspunkt skal have ret til at blive boende, også selvom man gifter sig med en udlænding.

Der er imidlertid et langt mere grundlæggende problem med tilknytningskravet, og det er, at det er et uigennemskueligt krav. I figur 6 viste vi, at over halvdelen af alle ansøgninger om ægtefællesammenføring fra tyrkiske og pakistanske statsborgere i 2010 blev afvist. Vi er overbevist om, at en stærkt medvirkende årsag hertil er, at mange tyrkiske og pakistanske statsborgere får afslag pga. tilknytningskravet samt formodningsreglen om tvangsægteskaber, hvor et ægteskab mellem nærtbeslægtede automatisk stemples som et "tvangsægteskab".

Og problemet er, at netop disse to regler er så komplicerede og vanskelige at gennemskue, at det meget ofte kommer bag på folk, at de bliver ramt af dem. Folk har derfor giftet sig og ofte også sat børn i Verden, hvorefter det kommer som en total overraskelse for dem, at de ikke kan få lov til at bo sammen i Danmark pga. en af de to regler.

Dette er en konklusion, som vi drager på baggrund af henvendelser til vores rådgivning, men også på baggrund af SFI's undersøgelse fra 2009 med titlen "Ændrede familiesammenføringsregler - hvad har de nye regler betydet for pardannelsesmønstret blandt etniske minoriteter?" I den undersøgelse nåede SFI således frem til, at der blandt de etniske minoriteter er et udbredt kendskab til og delte meninger om 24-års reglen. Tilknytningskravet og "tvangsreglen" er der derimod ifølge SFI's undersøgelse massivt ukendskab til og en lige så massiv modstand mod.

I de indledende bemærkninger til lovforslaget står der følgende:

"En retfærdig udlændingepolitik betyder, at der stilles klare og gennemskuelige krav, som er retfærdige og ikke unødvendige og ekskluderende."

Hvis dette skal være andet og mere end tomme ord, er det efter vores opfattelse nødvendigt, at regeringen gør op med både tilknytningskravet og "tvangsreglen" eller i hvert fald den måde, som disse regler i dag er udformet på. Disse krav til ægtefællesammenføring er således alt andet end klare og gennemskuelige. Og det forhold, at mere end halvdelen af alle ansøgere fra de lande, hvis borgere de to regler primært er rettet imod, får afslag, taler i den forbindelse for sig selv.

Desuden forekommer det også meget tvivlsomt, om man virkelig kan argumentere for, at disse to regler er retfærdige og nødvendige, og at de ikke virker ekskluderende. SFI's undersøgelse peger således meget klart på, at de etniske minoriteter, som reglerne rammer, i høj grad følger, at de netop virker både uretfærdige og ekskluderede.

Om reglerne er "nødvendige" må vel afhænge af, hvilke formål de primært skal opfylde. I det lovforslag, der i 2002 indførte tilknytningskravet i omtrent den form, som regeringen nu vil tilbageføre det til, stod der som tidligere nævnt følgende:

"Erfaringen har vist, at integrationen er særlig vanskelig i de familier, hvor man i generation efter generation henter sin ægtefælle til Danmark fra sit eget eller sine forældres hjemland."

Hertil må det bemærkes, at selv i dag 10 år senere er der praktisk taget ingen efterkommere i 3. generation, der har nået den giftefærdige alder. Det er stort set alene efterkommere i 2. generation, der har nået den giftefærdige alder. Det forekommer derfor meget uklart, hvilke "erfaringer" den tidligere regering havde i tankerne, når den talte om "familier, hvor man i generation efter generation henter sin ægtefælle til Danmark fra sit eget eller sine forældres hjemland".

Den mest rimelige antagelse er nok, at der var tale om en fremtidig udvikling, som man i 2002 forestillede sig ville blive en realitet, hvis man ikke greb ind og forsøgte at bremse den. Det meget alvorlige indgreb i retten til familieliv, som tilknytningskravet udgør, var altså primært baseret på et gæt på, hvad fremtiden kunne tænkes at bringe, hvis man ikke gjorde noget.

Senere i teksten anføres det, at det at "hente" en ægtefælle i forældrenes hjemland er med til at fastholde børn af flygtninge og indvandrere i en situation, hvor de i højere grad end andre oplever problemer med isolation og utilpassethed i forhold til det danske samfund, hvilket så igen vanskeliggør integrationen af både dem selv og deres ægtefæller i det danske samfund.

Hvis disse påstande kan dokumenteres, må man sige, at der er tale om alvorlige samfundsmæssige problemer, der godt kan retfærdiggøre forholdsvis kraftige indgreb i retten til familieliv, uden at det er uproportionalt. Problemet er imidlertid, at påstandene os bekendt aldrig er blevet underbygget ved videnskabelige undersøgelser eller på anden måde. Og dermed fremstår de som rene politiske postulater, der f.eks. kan tænkes at dække over at den tidligere regering:

- Ikke ønskede, at bestemte mindretal skulle øges i omfang, fordi regeringen og/eller dens støtteparti ikke brød sig om deres religion og/eller kultur
- Helt generelt var modstander af det, der er blevet kaldt et "multikulturelt" samfund
- Havde en opfattelse af, at sammenførte ægtefæller udgør en stor økonomisk belastning for samfundet

Vi vil derfor opfordre til, at den ny regering snarest iværksætter en grundig undersøgelse af, om der er hold i påstanden om, at det forhold, at børn af flygtninge og indvandrere finder deres ægtefælle i deres forældres hjemland, både forringer deres egen livskvalitet og vanskeliggør integrationen af dem selv og deres ægtefæller i det land, hvor de bor. Man kan her passende tage udgangspunkt i den undersøgelse, som SFI har lavet af reglernes betydning for de etniske minoriteter, og bygge videre på resultaterne herfra, og så kombinere dette med litteraturstudier, hvor man indsamler erfaringer fra andre lande.

Hvis der ikke kan føres en form for bevis for påstanden om, at det har meget negative konsekvenser både for de pågældende selv og for samfundet som sådan, når børn af flygtninge og indvandrere finder sig en ægtefælle i forældrenes hjemland, så er der efter vores opfattelse næppe tvivl om, at både tilknytningskravet og "tvangsreglen" i deres nuværende udformning er udtryk for uproportionale indgreb i retten til familieliv og dermed medfører overtrædelser af EMRK artikel 8. Og i så fald bør de to regler naturligvis afskaffes eller ændres.

3.3 Afskaffelse af indvandringsprøve og indførelse af "stopprøve" i dansk

Med lovforslaget afskaffes den indvandringsprøve, der har været gældende for ansøgninger afleveret efter 15. november 2010, og til gengæld indføres en ny "stopprøve" i dansk, der skal være bestået senest 9 måneder efter, at en ægtefællesammenført har fået opholdstilladelse. Har den ægtefællesammenførte boet i Danmark på en anden slags opholdstilladelse, skal prøven bestå med det samme.

Ægteskab Uden Grænser hilser afskaffelsen af indvandringsprøven velkommen. Som vi skrev i vores hørings svar til det lovforslag, der ændrede loven om prøven i 2009, er det vores helt klare opfattelse, at indvandringsprøven aldrig har haft noget andet formål end at udgøre en forhindring for familiesammenføring og dermed nedbringe antallet af familiesammenføringer. At den også fik den konsekvens, fremgår af figur 8.

Til gengæld for indvandringsprøven indføres der så nu en "stopprøve" i dansk. Dette er en forbedring i forhold til den gældende lovgivning, fordi der dermed gives mere tid til at nå op på omtrent det samme niveau i dansk, som kræves for at bestå indvandringsprøven. Og fordi den udenlandske ægtefælle får en opholdstilladelse og dermed både kan begynde at arbejde i Danmark og deltage i integrationsprogrammets danskundervisning, hvilket selvfølgelig letter indlæringen meget betydeligt.

Den ny regering har således tydeligvis et ønske om, at familiesammenførte ægtefæller skal lære at tale dansk, hvor målet for den tidligere regering var, at de skulle holde sig helt væk fra Danmark. Og det betragter vi som en meget positiv ændring.

Når det er sagt, så undrer det os dog, at regeringen mener, at "stopprøver" er en velegnet eller nødvendig metode til at fremme indlæringen af dansk. En ny undersøgelse har lige vist, at de ægtefællesammenførte, der i 2002 blev omfattet af kravet om obligatorisk deltagelse i integrationsprogrammet og dets danskundervisning, ikke har klaret sig bedre i Danmark end de ægtefæller, der ikke var omfattet af kravet.

Og det tyder da for os at se på, at pres, tvang og trusler ikke fremmer ægtefællesammenførtes indlæring af dansk. Vores meget klare indtryk fra kontakten med vores medlemmer er da også, at det er et

generelt og udbredt ønske fra både de udenlandske og de herboende ægtefæller, at den udenlandske ægtefælle hurtigst muligt skal lære at tale dansk på et rimeligt niveau. Blandt andet fordi dette har stor betydning for chancerne på det danske arbejdsmarked og dermed for familiens økonomi.

Så vi mener ærlig talt, at det er en ret åben dør, som regeringen løber ind med den nye "stopprøve". Og vi mener også, at der med prøven sendes et negativt signal om mistillid til de ægtefæller, der flytter hertil. Når det er sagt, så tror og håber vi dog på, at langt de fleste vil kunne bestå prøven, hvis den indrettes som beskrevet i lovforslaget. Så forhåbentlig bliver der kun tale om få tilfælde, hvor en opholdstilladelse skal inddrages alene pga. manglende beståelse af en "stopprøve" i dansk.

Vi går ud fra, at ægtefællen i den situation kan rejse hjem og herefter enten indrejse i Danmark på et visum 3 måneder senere, eller få behandlet en ny ansøgning om familiesammenføring ved at aflevere den på den danske ambassade i sit hjemland. Og at ægtefællen på den måde vil kunne få i princippet uendeligt mange chancer til at bestå prøven, ligesom det også i dag er tilfældet med indvandringsprøven.

Hvis det ikke er tilfældet, og der ikke er passende dispensationsmuligheder, må vi advare regeringen om, at man med denne regel formentlig vil overtræde EMRK artikel 8 om ret til respekt for sit familieliv, idet der i så fald ikke er proportionalitet mellem lovens formål og konsekvenserne for de berørte. Vi har således aldrig, hverken fra den ny regerings eller den gamle regerings side, set nogen form for dokumentation for, at sammenførte ægtefællers manglende sprogkunderskaber udgør et så stort samfundsproblem, at det af den grund er nødvendigt med drastiske indgreb i retten til familieliv i form af hverken indvandringsprøver eller stopprøver.

3.4 Halvering af bankgaranti til 50.000 kroner og nedsættelse ved bestået "stopprøve"

Med lovforslaget nedsættes bankgarantien fra 100.000 til 50.000 kroner, og desuden ændres de eksisterende regler om nedsættelse af garantien ved bestået danskprøve, således at dele af garantien kan frigives tidligere end i dag. Ægteskab Uden Grænser hilser disse ændringer velkommen, da de vil gøre det noget mere overkommeligt og realistisk for mange at komme til at bo i Danmark med deres udenlandske ægtefælle.

I forbindelse med vores høringsvar til L168 i februar 2011 indhentede vi oplysninger fra Københavns Kommune om, hvor ofte kommunen havde trukket på bankgarantierne i 2009 og første del af 2010. Tallene viste, at det kun var sket i uhyre få tilfælde. Under behandling af lovforslaget blev der stillet en række spørgsmål til begrundelsen for at hæve garantien til 100.000, og svarene viste tydeligt, at den tidligere regering ikke havde nogen som helst ide om, hvor hyppigt eller hvor meget, kommunerne trækker på garantierne.

For at kaste lys over spørgsmålet foretog Ægteskab Uden Grænser i juli 2011 en rundspørge til alle de danske kommuner, hvor vi bad dem om at give os oplysninger om deres træk på bankgarantier i årene 2006-2010. Desuden bad vi om oplysninger om kommunernes totale udbetalinger efter Aktivloven og Integrationsloven.

Desværre viste det sig, at disse oplysninger ikke er særlig let tilgængelige for kommunerne. Så de svar, vi fik, var relativt få og i de fleste tilfælde sporadiske. Vi fik dog også nogle brugbare svar, og

bla. udvidede Københavns Kommune de oplysninger, de allerede havde givet os, så de nu dækker hele perioden 2009-2011. I det følgende gennemgås resultaterne kommune for kommune.

Københavns Kommune

Københavns Kommune har oplyst, at der er rejst krav om:

- 7 delvisinddrivelser og 7 fuldinddrivelser i 2009
- 7 delvisinddrivelser og 3 fuldinddrivelser i 2010
- 12 delvisinddrivelser og 8 fuldinddrivelser i 2011

Der er i den 3-årige periode rejst krav på i alt kr. 1.232.178,33 grundet udbetalte ydelser efter Aktivloven og Integrationsloven:

- Kr. 382.586,80 i 2009
- Kr. 296.954,93 i 2010
- Kr. 571.625,60 i 2011

Københavns Kommune har oplyst, at der pr. 24/11 2010 var 2.718 aktive sikkerhedsstillelser i kommunen. Dette antal kan nok anses for at være repræsentativt for hele den 3-årige periode, der er angivet tal for. Og dermed kan Københavns Kommunes træk på bankgarantierne beregnes til 151 kroner om året pr. aktiv garanti. Der har i gennemsnit for de 3 år været træk på 0,54% af de stillede garantier i det enkelte år.

Guldborgsund Kommune

Guldborgsund Kommune har oplyst, at antallet af aktive garantier er steget fra 43 i 2006 til 122 i 2010. Der er været træk på en enkelt garanti i 2010, som udgjorde en fuld inddrivelse på 54.158 kroner. Samlet set er der i de 5 år trukket 126 kroner pr. år, en garanti har været aktiv. Der har i gennemsnit for de 5 år været træk på 0,23% af de stillede garantier i det enkelte år. Kommunens samlede udbetaling af ydelser efter Aktivloven og Integrationsloven i årene 2007-2010 udgør 689 millioner kroner, og kommunens udgifter til sådanne ydelser er dermed blevet reduceret med 0,008% som følge af muligheden for at inddrive penge fra de stillede garantier.

Assens Kommune

Assens Kommune har oplyst, at der i 2010 var 38 aktive garantier, og at der er foretaget 1 fuld og 1 delvis inddrivelse i disse for et samlet beløb på 80.096 kroner. Det er lidt uklart, om der i de tidligere år har været 0 inddrivelse, eller om Assens Kommune bare ikke har kunnet finde oplysninger om disse. Kommunen angiver således, at der er usikkerhed omkring antallet af aktive garantier i de tidligere år. For 2010 alene er der i gennemsnit inddrevet 2.108 kroner pr. stillet garanti. Assens Kommune har oplyst en samlet udbetaling efter Aktivloven og Integrationsloven i 2009-2010 på henholdsvis 6,9 og 4,4 millioner kroner, men dette tal forekommer urealistisk lavt i forhold til det angivne antal modtagere af ydelser, som er cirka 6.000 personer i begge år, så der må formentlig være tale om en misforståelse af spørgsmålet.

Køge Kommune

Køge Kommune har oplyst, at antallet af aktive garantier er steget fra 38 i 2006 til 113 i 2010, og at der har været 0 inddrivelse i disse i perioden. Køge Kommune oplyser samtidig, at kommunen har en igangværende inddrivelsessag, og at det er kommunens første. Køge Kommune har oplyst en samlet udbetaling efter Aktivloven og Integrationsloven i 2006-2010 på 0,6 til 2,8 millioner i de

enkelte år og et antal modtagere på 17-59. Begge tal forekommer urealistisk lave i forhold til kommunens størrelse, så der må formentlig være tale om en misforståelse af spørgsmålet.

Kalundborg Kommune

Kalundborg Kommune har oplyst, at kommunen i årene 2007-2010 har haft 54-76 aktive garantier, og at der ikke har været træk på disse. Kalundborg Kommune angiver, at kommunen oplever en præventiv effekt af garantierne.

Læsø Kommune

Læsø Kommune har oplyst, at kommunen i årene 2006-2010 har haft 2-4 aktive garantier, og at der ikke har været træk på disse.

Lejre Kommune

Lejre Kommune har oplyst, at kommunen i årene 2006-2010 har haft 2-10 aktive garantier, og at der ikke har været træk på disse.

Samlet set bekræfter undersøgelsen det billede, som allerede tegnede sig efter de oplysninger, vi fik fra Københavns Kommune i november 2010. Med udgangspunkt i tallene fra København og Guldborgsund kommuner kan det anslås, at kommunerne i gennemsnit trækker cirka 125-150 kroner om året fra hver stillet garanti, og at der i gennemsnit er træk fra cirka 0,25-0,50% af de stillede garantier i det enkelte år. Dette tal skal sammenlignes med andelen af borgere i en sammenlignelig aldersgruppe, der i løbet af et år modtager ydelser efter Aktivloven eller Integrationsloven, og som formentlig er omtrent en faktor 10 højere.

Kalundborg Kommune angiver, at kommunen oplever en præventiv effekt af garantierne. I Ægteskab Uden Grænser tror vi imidlertid, at det næsten totale fravær af sammenførte ægtefæller blandt de borgere, der modtager ydelser efter Aktivloven eller Integrationsloven, i langt højere grad skyldes, at de mister deres opholdstilladelse, hvis de gør det. Og at det er en betingelse for overhovedet at opnå familiesammenføring, at den herboende ægtefælle på ansøgningstidspunktet ikke selv er social klient og dermed besidder en forsørgelsesevne.

Konklusionen er derfor, at bankgarantien ikke har nogen som helst betydning for de offentlige finanser, og at sammenførte pars evne til selvforsørgelse fuldt ud er sikret allerede ved det forsørgelseskrav, som der også stilles i lovgivningen.

Dette betyder samtidig, at bankgarantiens eneste effekt er, at den forhindrer selvforsørgende borgere uden stor formue og med begrænset mulighed for at låne penge i banken i at komme til at bo i Danmark med deres udenlandske ægtefælle. Og dermed krænker bankgarantien efter alt at dømme både EMRK artikel 8 om ret til respekt for sit familieliv og artikel 14, som bla. forbyder diskrimination på baggrund af formueforhold.

EMD har ganske vist i sagen Haydarie mod Nederlandene udtalt, at det i princippet er rimeligt at forlange, at den person, der søges om familiesammenføring med, har en tilstrækkelig uafhængig og varig indkomst, som ikke er sociale ydelser, til, at vedkommende kan sørge for de ansøgende familiemedlemmers basale underhold.

Men omstændighederne i den sag kan ikke overføres til den danske bankgaranti. I den pågældende sag var der således tale om en person, der i praksis levede af sociale ydelser. Og den danske bank-

garanti forhindrer udelukkende selvforsørgende borgere i at leve et normalt familieliv i Danmark, idet der jo i forvejen stilles krav om, at den herboende ikke må have modtaget sociale ydelser inden for de sidste 36 (tidligere 12) måneder.

Vi finder det helt indlysende, at disse forskelle har afgørende betydning for den proportionalitetsvurdering, der skal foretages ved fastlæggelse af reglerne. Og på den baggrund må vi anbefale regeringen, at bankgarantien fjernes helt i stedet for som planlagt kun at nedsætte den til det halve. Dette vil samtidig medføre en betydelig administrativ forenkling og dermed spare tid og penge for både ansøgerne, Udlændingestyrelsen og de danske kommuner i et omfang, der langt overstiger de beløb, som kommunerne inddriver fra garantiene.

3.5 Afskaffelse af ansøgningsgebyrer

Med lovforslaget afskaffes de meget høje gebyrer på udlændingeområdet, som blev indført 1. januar 2011, herunder f.eks. et gebyr på 8.000 kroner for at søge om familiesammenføring efter Udlændingelovens §9. Ægteskab Uden Grænser hilser denne ændring velkommen.

4. Forslag til yderligere ændringer i reglerne

Som det fremgår af afsnit 2, er det tvivlsomt, om de familiesammenføringsregler, regeringen har til hensigt at videreføre fra den forrige regering, udgør et proportionalt indgreb i retten til familieliv og dermed er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Vi har allerede i afsnit 3 kommenteret tilknytningskravet, formodningsreglen om tvangsægteskaber, 24-års reglen og bankgarantien og kommet med anbefalinger til, hvordan man kan sikre, at disse regler ikke krænker retten til familieliv.

I dette afsnit vil vi komme med vores bud på, hvilke yderligere ændringer i reglerne, der som minimum er nødvendige for at sikre, at retten til familieliv og dermed Danmarks internationale forpligtelser bliver respekteret fremover og for at opnå noget, der blot tilnærmelsesvist kan anses for at leve op til regeringens erklærede hensigter med lovforslaget, som er at:

”En retfærdig udlændingepolitik betyder, at der stilles klare og gennemskuelige krav, som er retfærdige og ikke unødvendige og ekskluderende.”

4.1 Karantæne efter modtagelse af sociale ydelser bør sættes ned

I Danmark blev der med lov nr. 365 i 2002 både indført et krav om, at den herboende reference skulle råde over en indtægt af en vis størrelse, og at den herboende reference desuden ikke måtte have modtaget sociale ydelser i 12 måneder. Senere er kravet om en indtægt af en vis størrelse gleddet ud af den danske lovgivning, hvorfor der i de senere år alene har været stillet krav om, at den herboende ikke har modtaget sociale ydelser i 12 måneder.

Med lov nr. 552 blev perioden, hvor den herboende ikke må have modtaget sociale ydelser, med virkning fra 1. september 2010 imidlertid udvidet fra 1 til 3 år. Og dermed krydsede man efter vores opfattelse endnu engang den usynlige grænse, hvor lovgivningen blev til et uproportionalt indgreb i retten til familieliv. I bemærkningerne til loven stod der bla. følgende:

”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.”

Den tidligere regering havde altså angiveligt en opfattelse af, at det skulle have stor betydning for den tilflyttende ægtefælles integration i det danske samfund, at den herboende ægtefælle har en ”stabil og længerevarende tilknytning til arbejdsmarkedet”. Dokumentationen for den påstand synes dog relativt fraværende, og dermed fremstår den i hovedsagen som endnu en dårlig undskyldning for at krænke borgernes ret til familieliv af nogle helt andre grunde end dem, man officielt angav. Som f.eks. at ”købe” sig til et støttepartis opbakning på andre områder.

Herudover er reglen også uegnet til at opfylde det angivne mål, idet man kan opfylde det pågældende krav på utallige andre måder end ved at have en fast tilknytning til arbejdsmarkedet. Man kan f.eks. opfylde det ved at være studerende på SU, ved at være ledig på dagpenge, ved at være på sygedagpenge, ved at tære på formue eller ved at være førtidspensionist. Man må blot ikke inden for de sidste 3 år have været på revalidering eller have modtaget kontanthjælp eller starthjælp.

Reglen har derfor f.eks. den konsekvens, at en førtidspensionist, som mere eller mindre uundgåeligt har modtaget kontanthjælp i den tid, som det har taget at behandle ansøgningen om førtidspension, er afskåret fra familiesammenføring de første 3 år efter, at førtidspensionen er bevilget. Hvilket så altså officielt begrundes med, at man af hensyn til integrationen skal sikre, at han/hun har en fast og varig tilknytning til det danske arbejdsmarked.

Det må siges at være både unødvendigt og ekskluderende at forlange, at en førtidspensionist skal have været på førtidspension i mindst 3 år, før han/hun må få sin ægtefælle til Danmark. Så derfor vil vi kraftigt opfordre regeringen til at revidere også denne regel. Et første skridt kan og bør være at rulle de 3 år tilbage til 1 år, da der ikke synes at have været nogen form for saglig begrundelse for at øge længden af perioden.

Og herudover bør man overveje, om ikke reglen kan udformes på en måde, som tager lidt mere hensyn til helheden i personens situation frem for blot mekanisk at konstatere, om der er modtaget et selv nok så lille beløb i form af nogle ganske bestemte ydelser eller ej. Der er således rigtig mange og forskellige eksempler på, at denne regel har groteske konsekvenser.

En typisk situation, som også har været fremme i medierne for nylig, er den, hvor en udlandsdansker mister sit job. I den situation vælger mange naturligvis som ansvarlige forældre at rejse derhen, hvor chancen for at få et nyt job, så de kan forsørge deres familie, er størst. Hvilket i en del tilfælde

vil sige Danmark, da det nu engang ofte er lettest at få et nyt job i det land, hvor man taler sproget som sit modersmål og har taget sin uddannelse.

Problemet er imidlertid, at der jo netop er tale om en nødsituation, og derfor søger den hjemvendende udlandsdanske ofte om kontanthjælp (tidligere starthjælp). Men selvom det ofte kun er et meget lille beløb, han/hun når at modtage, før han/hun er kommet i arbejde, er ægtefællen så herefter forhindret i at flytte med til Danmark de næste 3 år. Og derved splittes en eksisterende familie altså op, fordi familien har valgt at gøre præcis det, der forventes af ansvarlige voksne mennesker, nemlig rejse derhen hvor jobbet og forsørgelsesgrundlaget er.

Efter vores opfattelse bør denne regel laves om, så der i højere grad kigges på helheden i den herboende references situation. Og herunder bør der både lægges en betydelig vægt på, om modtagelsen af sociale ydelser skyldtes midlertidige vanskeligheder eller er noget, som den pågældende har en lang forhistorie for, og hvordan den pågældendes situation er på ansøgningstidspunktet. En fast stilling eller udsigt til anden fast indtægt på ansøgningstidspunktet bør således efter vores opfattelse tale med betydelig vægt for, at et forsørgelseskrav skal anses for at være opfyldt. Hvorimod modtagelse af et mindre beløb i kontanthjælp eller starthjælp ikke bør tillægges afgørende betydning, hvis det alene var forårsaget af ganske kortvarig arbejdsløshed f.eks. i forbindelse med, at en udlandsdanske vendte hjem.

Herudover kan man også betvivle, om det er meningsfyldt og rimeligt at skelne mellem studerende på revalidering og studerende på SU set i relation til, at hele formålet med revalidering netop er at hjælpe en person til at blive omskølet, så vedkommende kan komme tilbage på arbejdsmarkedet. Og endelig kan man spørge sig selv, om ikke der af menneskeretlige grunde bør tages hensyn til, om modtagelsen af sociale ydelser skyldes en situation, som den herboende ikke selv er årsag til eller i stand til at gøre noget ved som f.eks. en arbejdsulykke.

I sager, hvor den herboende har været udsat for en arbejdsulykke og er under afklaring hos kommunen og måske afventer stillingtagen til en erstatning fra et forsikringsselskab, er det således normalt fuldstændig illusorisk, at det skulle være muligt for den herboende at flytte til et andet land for at leve sit familieliv der. Men den slags smålige detaljer er der hidtil ikke blevet taget det fjerneste hensyn til i den danske administration af forsørgelseskravet. Vi har således i ÆUG kendskab til flere konkrete sager, hvor der er givet afslag til par, hvor den herboende befinder sig i netop en sådan situation.

5.2 Ekstra krav til herboende uden dansk statsborgerskab bør afskaffes

Med lov nr. 601 blev der med virkning fra 1. juli 2011 indført en mængde nye krav i forbindelse med ægtefællesammenføring, hvis den herboende ikke er dansk statsborger. Kravene modsvarer stort set de krav, der med lov nr. 552 blev indført med virkning fra marts 2010 for, at en udlænding kunne få tidsubegrænset opholdstilladelse og gælder kun, hvis en udlænding har fået tidsubegrænset opholdstilladelse efter de tidligere gældende regler.

Konsekvensen af disse krav er f.eks., at en herboende ung udlænding, der er kommet til Danmark som barn, og som er i gang med at tage en uddannelse, er afskåret fra at få sin ægtefælle til Danmark, fordi han/hun ikke opfylder kravet om at have været i fuldtidsarbejde i 2½ ud af de sidste 3 år.

Af figur 1 fremgår det, at allerede de stramninger i ægtefællesammenføringsreglerne, som Nyrupregeringen indførte i 2000, havde en meget betydelig effekt på antallet af ægtefællesammenføringer til netop denne gruppe, som i figuren kaldes "indvandrere", da det er den betegnelse, der bruges i Ministeriets publikationer, hvor tallene stammer fra. Af Ministeriets publikationer fra de senere år fremgår det endvidere, at over halvdelen af dem, der søger om ægtefællesammenføring med en herboende indvandrer, dvs. en person der hverken er dansk statsborger eller flygtning, får afslag. Og som nævnt i afsnit 2.4 er årsagen hertil formentlig især tilknytningskravet og formodningsreglen om såkaldte "tvangsægteskaber".

Lige siden Nyrupregeringens sidste år har adgangen til ægtefællesammenføring i Danmark for denne i øvrigt relativt lille gruppe af medborgere derfor været særdeles vanskelig. Og på den baggrund er det os komplet uforståeligt, at den tidligere regering i efteråret 2010 mente, at der var behov for at indføre yderligere restriktioner for netop den gruppe.

Ligeledes er det os uforståeligt, at den ny regering tilsyneladende har tænkt sig at videreføre disse begrænsninger. Vi er næsten fristet til at tro, at regeringen simpelthen har overset denne stramning, da det også virker ganske ulogisk, at man vil rulle alle de stramninger, der blev indført med lov nr. 601, tilbage, men blot ikke denne.

Stramningen skal som sagt ses i sammenhæng med de regler om tidsubegrænset ophold, der trådte i kraft i marts 2010. Og da regeringen jævnfør regeringsgrundlaget planlægger at revidere disse regler, vil det være meget ulogisk, hvis det ikke også fører til konsekvensændringer i denne del af reglerne for ægtefællesammenføring. Det nemmeste og også mest rimelige vil som sagt være at droppe reglen helt, hvilket så samtidig vil have den fordel, at såvel Udlændingeloven som ansøgningsskemaet til ægtefællesammenføring kan blive flere A4-sider kortere.

Set i forhold til, at man i EU med familiesammenføringsdirektivet i 2003 blev enige om, at det ikke er rimeligt at kræve mere end to års lovligt ophold, før en immigrant skal have ret til familiesammenføring, hvis han lever op til et forsørgelseskrav og et boligkrav, og begge ægtefællerne er over 21 år, bør diskussionen i Danmark ikke gå på, om de krav, man i 2002 indførte i form af tidsubegrænset opholdstilladelse i mindst 3 år og herudover også et tilknytningskrav, er tilstrækkelige. Diskussionen bør snarere gå på, om de er for vidtgående og bør lempes, så vi i højere grad kommer på niveau med de lande, vi normalt sammenligner os med.

5.3 Danmark bør kun have et regelsæt for familiesammenføring

Siden 2002 har der været stillet en mængde krav ved ægtefællesammenføring i sager, hvor den herboende er dansk statsborger, indvandrer med permanent opholdstilladelse eller flygtning. Men samtidig har der været et andet og langt lempeligere regelsæt, hvorefter arbejdsmigranter og universitetsstuderende har kunnet opnå familiesammenføring i Danmark. Formålet hermed har givetvis været, at den tidligere regering og i øvrigt et bredt flertal i Folketinget ønskede at tiltrække højtuddannet arbejdskraft til Danmark, og at man erkendte, at dette ville blive vanskeligt, hvis man ikke tillod arbejdsmigranter at tage deres familie med hertil.

Dette er for så vidt fint nok, men problemet er, at det i sammenhæng med de yderst restriktive regler, der gælder for alle andre, har skabt en usaglig og dybt urimelig forskelsbehandling mellem personer, der befinder sig i en i øvrigt sammenlignelig situation. Man forsøgte fra start af at reparere på dette forhold ved at indføre en mulighed for, at der kunne dispenseres fra tilknytningskravet og 24-

års reglen, hvis den herboende har et job på positivlisten eller er ansat i en stilling, der har betydning for rigets sikkerhed mm. Om begrundelsen herfor står der i Integrationsministeriets Notat af 26. maj 2003 om anvendelse af henholdsvis 24 års kravet og tilknytningskravet følgende:

”Det bemærkes, at en fastholdelse af henholdsvis 24 års kravet og tilknytningskravet i forhold til herboende danske og udenlandske personer beskæftiget inden for et område omfattet af Positivlisten, vil indebære, at en udlænding, der meddeles opholdstilladelse efter § 9 a, stk. 1, med henblik på at varetage en sådan beskæftigelse, og som herefter søger familiesammenføring med sin ægtefælle/samlever, vil have en videre adgang til ægtefællesammenføring end en herboende dansk statsborger eller en udlænding, som varetager en tilsvarende beskæftigelse her i landet.

Det bemærkes endvidere, at det uden denne praksisjustering vil være nødvendigt at henvise blandt andet herboende danske statsborgere til at tage ophold i udlandet sammen med de pågældendes familie samtidig med, at det vil være nødvendigt at rekruttere udenlandsk arbejdskraft til at besætte den ledige stilling, som den danske statsborger fratrådte i den forbindelse. Dette vil igen medføre et øget antal ægtefællesammenføringer, idet den rekrutterede udenlandske arbejdskraft vil have mulighed for blandt andet at få sin ægtefælle til Danmark uden, at der stilles krav om, at begge parter skal være fyldt 24 år og skal have størst tilknytning til Danmark, ligesom der vil være behov for at integrere begge ægtefæller eller samleverne, der typisk ikke taler dansk og måske aldrig har været her i landet.”

Disse bemærkninger i Integrationsministeriets praksisnotat fra 2003 illustrerer efter vores opfattelse det både absurde og selvmodsige i på den ene side at tilstræbe indvandring af kvalificeret arbejdskraft og på den anden side have meget restriktive regler for ægteskabsmigration, som i mange tilfælde kan tvinge Danmarks egne borgere ud af landet, fordi deres ægtefæller ikke kan få opholdstilladelse.

Det forsøgte man så at ”reparere” lidt på med denne dispensationsordning, men tiden er i høj grad løbet fra den, idet næsten ingen arbejdsmigranter i dag får opholdstilladelse efter positivlisten. I stedet får de fleste i dag opholdstilladelse efter enten beløbsordningen eller greencardordningen. I dag kan der derfor meget let forekomme netop den situation, som der tales om i notatet, at en dansk virksomhed må vinke farvel til en af sine ”indfødte” ansatte, fordi hans/hendes ægtefælle ikke kan få opholdstilladelse. Hvorefter virksomheden så kan gå ud og rekruttere en ny ansat fra udlandet, der tager sin ægtefælle med sig til Danmark med det resultat, at en hel familie skal integreres i Danmark i stedet for blot en enkelt person.

Et konkret eksempel på virkningerne af den gældende praksis er Isa Bilal, hvis sag har været omtalt i medierne:

<http://www.information.dk/280782>

Isa Bilal arbejder inden for IT-branchen, men fordi hans formelle uddannelse kun har varet i 2½ år, og kravet i positivlisten er 3 år, kan der efter gældende praksis ikke dispenseres fra 24-års reglen. Isa Bilals 21-årige kone er derfor blevet udvist fra Danmark og opholder sig pt. på Vestbredden sammen med parrets søn, medens Isa Bilal selv er flyttet til Sverige.

Isa Bilals kone er tvunget til at søge opholdstilladelse efter Udlændingelovens §9, fordi Isa Bilal har boet i Danmark, siden han var 12 år gammel og i dag er blevet dansk statsborger. Hvis Isa Bilal

derimod havde levet hele sit liv på Vestbredden, kunne han i dag få en opholdstilladelse efter beløbsordningen for at varetage det job i IT-branchen, som han har. Og så ville der ikke være nogen problemer med at få konen og sønnen med til Danmark. Isa Bilals forholdsvis store tilknytning til Danmark, hans skatteyderbetalte danske uddannelse og hans danske statsborgerskab tillægges derfor ingen som helst positiv værdi ved vurderingen af hans kones ansøgning om familiesammenføring. Disse ting tillægges tværtimod en negativ værdi og fører direkte til det resultat, at der gives afslag.

Det siger efter vores mening sig selv, at dette ikke bare er absurd og uhensigtsmæssigt set fra en samfundsmæssig synsvinkel, men at der også er tale om et uproportionalt og dermed konventionsstridigt indgreb i Isa Bilals ret til familieliv. Det er således helt klart ikke nødvendigt i et demokratisk samfund eller proportionalt ligefrem at tillægge 20 års ophold, en dansk uddannelse og et dansk statsborgerskab en negativ betydning ved vurderingen af en ansøgning om ægtefællesammenføring.

I Integrationsministeriets Notat af 26. maj 2003 står der følgende om praksis med at dispensere fra tilknytningskravet og 24-års reglen, når den herboende har et job på positivlisten:

”Det bemærkes, at denne praksis efter ministeriets opfattelse vil kunne administreres således, at formålet med alderskravets indførelse og skærpelsen af tilknytningskravet – nemlig at mindske risikoen for tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber, at nedbringe antallet af familiesammenføringer i Danmark, og at sikre en vellykket integration – fortsat tilgodeses.

Ministeriet finder således, at personer, der varetager en beskæftigelse som nævnt oven for, generelt må antages at have opnået et sådant modenheds- og uddannelsesniveau, at vedkommende typisk vil være i stand til at modstå et pres fra familie eller andre til at indgå et ægteskab mod sin vilje, og at vedkommendes uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet i form af ansættelse inden for et område omfattet af Positivlisten eller i en stilling, hvor udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn gør sig gældende, må antages i sig selv at bidrage til en bedre integration af den ægtefælle eller samlever, der ønskes familiesammenført.

Det bemærkes, at ministeriet ikke finder grundlag for at fravige kravet om sikkerhedsstillelse eller de øvrige betingelser for familiesammenføring, idet opfyldelsen af disse krav ikke på samme måde som 24 års kravet og tilknytningskravet er viljesuafhængige.”

Vi er helt enig med Ministeriet i, at det forhold, at den herboende har taget en videregående uddannelse og nu arbejder inden for sit fag i høj grad taler for, at han/hun har nået en sådan modenhed, at han/hun er i stand til at modstå et evt. pres fra familien for at vælge en bestemt ægtefælle. Problemet er imidlertid, at positivlisten er udformet med nogle helt andre kriterier for øje, og derfor er der masser af andre situationer, hvor man også må antage, at den herboende har nået et sådant niveau af modenhed, at risikoen for ”tvangsægteskab” er minimal. Som f.eks. sagen med Isa Bilal viser. Og det bør lovgivningen så naturligtvis afspejle.

Man kan selvfølgelig vælge at udvide den eksisterende adgang til at dispensere fra tilknytningskravet og 24-års reglen, så den kommer til at omfatte alle de situationer, hvor man må antage, at den herboende har nået et tilstrækkeligt niveau af modenhed til at modstå pres fra familien, og hvor man mener, at arbejdsmigranter skal kunne få deres familie med til Danmark, og ikke kun den situation, at den herboende har job på positivlisten.

Ægteskab Uden Grænser mener imidlertid, at det af mange grunde vil være ønskeligt, at en mere lempelig praksis i stedet søges gennemført via egentlige lovændringer. Allerede den dispensationsmulighed, der er beskrevet i Integrationsministeriets Notat af 26. maj 2003, er således efter vores opfattelse en meget kreativ fortolkning af, hvad der med rimelighed kan forstås ved begrebet "særlige grunde" i forarbejderne til lov nr. 365. "Særlige grunde" er således i forarbejderne til loven beskrevet på en måde, som alene leder tankerne hen på Danmarks internationale forpligtelser og ikke på samfundsøkonomiske hensyn.

Udlændingelovens §9 bør derfor ændres, så ægtefællesammenføring altid er mulig i samtlige de situationer, hvor man mener, at en arbejdsmigrant eller universitetsstuderende skal have mulighed for at tage sin ægtefælle med til Danmark. Og herefter bør muligheden for familiesammenføring efter udlændingelovens §9c afskaffes.

Dette vil have den indlysende fordel, at alle borgere i Danmark behandles ens, og desuden vil det give en mere enkel lovgivning og mere retvisende statistikker på området. Et af problemerne med, at familiesammenføring til arbejdsmigranter er blevet omdøbt til "medfølgende familie", er således, at de officielle danske tal for familiesammenføring dermed i en årrække ikke har været retvisende.

Afhængig af, i hvor høj grad regeringen tager vores forslag om yderligere lempelser i lovgivningen til sig, vil der for arbejdsmigranter og universitetsstuderende på nogle punkter blive tale om skærpede vilkår i forhold til i dag. De vil f.eks. som noget nyt skulle leve op til et boligkrav, de vil skulle stille 50.000 i bankgaranti, og deres ægtefæller vil skulle bestå en "stopprøve" i dansk.

Men som det skrives i Integrationsministeriets Notat af 26. maj 2003, så er disse krav ikke på samme måde som 24 års kravet og tilknytningskravet viljesuafhængige. Og spørgsmålet er derfor for os at se, hvorfor i alverden det ikke skulle være rimeligt at stille sådanne krav til arbejdsmigranter, der ønsker at få deres ægtefælle hertil, når man stiller dem til danske statsborgere? Eller alternativt må man da lade være med at stille dem til danske statsborgere, hvis man frygter for, at kravene kan få højtuddannede arbejdsmigranter til at gå uden om Danmark.

Hvis man ønsker at tage hensyn til de arbejdsmigranter, der kun planlægger at blive i Danmark i nogle få år, så kan man gøre det ved at bevare muligheden for ægtefællesammenføring efter Udlændingelovens §9c men afskaffe muligheden for, at en sådan opholdstilladelse kan forlænges ud over de typisk 2-3 år, den i første omgang bliver givet for. Så vil f.eks. en forsker kunne tage sin familie med til Danmark uden krav om, at ægtefællen skal lære dansk og uden krav om, at familien ikke må bo i en fremlejet bolig. Men hvis familien ønsker at blive her i mere end 2-3 år, må den leve op til de samme krav, som der gælder for danske statsborgere med udenlandske ægtefæller.

Med venlig hilsen,

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



**Ægteskab
Uden Grænser**
Grænseløs kærlighed

Supplerende hørings svar vedrørende forslag til
lov om ændring af udlændingeloven og lov om
ægteskabs indgåelse og opløsning

Februar 2012

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Indledning | 3 |
| 1. Afslagskompetence og praksis på visumområdet | 3 |
| 2. Ikrafttrædelse og overgangsbestemmelser | 5 |
| 3. Konsekvenser af ressortomlægning på udlændingeområdet | 5 |
| 4. Tydeliggørelse af udlændingelovens §9c | 6 |
| 5. Supplerende bemærkninger om tilknytningskravet | 6 |
| 6. Supplerende bemærkninger om "stopprøve" i dansk | 10 |
| 7. Begrænsning af tidsmæssig udstrækning af økonomiske krav | 11 |
| 8. Supplerende bemærkninger om Danmarks internationale forpligtelser | 12 |

Indledning

Ved email af 9. januar 2012 (j.nr. 11/87474) anmodede Justitsministeriet om Ægteskab Uden Grænsers eventuelle bemærkninger til ovennævnte lovforslag. Ved email af 8. februar 2012 blev lovforslaget sendt i en supplerende høring, fordi der er foretaget ændringer i det omkring afslagskompetence på visumområdet, ikrafttrædelsesdato, præcisering af udlændingelovens §9c og konsekvensændringer som følge af ressortomlægning på udlændingeområdet.

Vi afgav høringssvar i den ordinære høring og fremsender hermed vores bemærkninger til de emner, der er omfattet af den supplerende høring. Samtidig har vi benyttet lejligheden til at komme med et par yderligere betragtninger omkring de emner, der allerede var omhandlet af den oprindelige høring.

1. Afslagskompetence og praksis på visumområdet

Med lovforslaget åbnes der mulighed for, at Danmark kan indgå repræsentationsaftaler med andre schengenlandes repræsentationer i tredjelande, hvorefter disse gives bemyndigelse til også at afslå visumansøgninger til Danmark. I dag kan de kun udstede visum, hvorimod alle "nej-sagerne" skal sendes til afgørelse hos Udlændingestyrelsen. Utilfredshed med dette har fået flere schengenlande til at opsig deres repræsentationsaftaler med Danmark med det resultat, at det igennem snart længere tid ikke har været muligt for borgere fra et større antal lande at søge om visum til Danmark uden at skulle rejse til et helt tredje land for at indgive deres ansøgning på en repræsentation der. F.eks. har personer med bopæl i Tunesien igennem længere tid været nødt til at rejse flere tusinde kilometer til Egypten for at søge om visum til Danmark der, hvilket har været til stor frustration for de af vores medlemmer, som har kærester eller ægtefæller i Tunesien.

Ægteskab Uden Grænser finder det derfor meget positivt, at der nu lægges op til en lovændring, der vil løse dette problem og gøre det muligt at genetablere de opsagte repræsentationsaftaler eller alternativt indgå nogle nye aftaler med repræsentationer i de pågældende lande.

Ved lejlighed bør man efter vores opfattelse også gennemføre visse yderligere justeringer i den nuværende danske visumpraksis. Denne er ganske vist blevet lempet løbende gennem de sidste 10 år, men den indeholder stadig elementer, der ikke synes at være tilpasset den virkelighed, der eksisterer i dag. Her tænker vi navnlig på inddelingen i landegrupper, som har afgørende betydning for, hvilke rejseformål borgere fra bestemte lande som udgangspunkt kan og navnlig ikke kan få udstedt visum til. Der eksisterer en såkaldt asyllandegruppe, en immigrationslandegruppe og en turistlandegruppe, og specielt immigrationslandegruppen synes at være noget af en anakronisme, som man bør gå bort fra.

Det afgørende kriterium for, at et land er blevet placeret i immigrationslandegruppen, hvor landets borgere som udgangspunkt ikke kan få visum til turistrejser og for en del af landenes vedkommende heller ikke til at besøge f.eks. onkler eller kusiner i Danmark, var oprindeligt, om der gennem tiderne har været et stort antal familiesammenføringer fra det pågældende land.

Efter vores opfattelse har det altid været meget underligt, at man mente, at antallet af familiesammenføringer kunne og burde reguleres via en stram praksis på visumområdet. Det at opholde sig i Danmark giver nemlig ikke i sig selv en person nogen øget mulighed for at opnå familiesammenføring, og dermed adskiller området sig afgørende fra asylområdet, hvor FN's flygtningekonvention

giver en person ret til at få behandlet en asylansøgning i det første sikre land, som han eller hun er nået frem til.

Vi kan derfor forstå, at man kan mene, at en restriktiv visumpraksis kan være nødvendig over for borgere fra lande, hvorfra der erfaringsmæssigt kommer mange asylansøgere, hvis man har et politisk ønske om at begrænse antallet af personer, der får mulighed for at søge om asyl i Danmark. Men det er os uforståeligt, at man har ment, at en lignende betragtning gør sig gældende, når det drejer sig om ansøgninger om familiesammenføring. En ansøgning om familiesammenføring kan til enhver tid afleveres på en dansk repræsentation i udlandet og kræver derfor ikke, at ansøgeren først har opnået et visum til Danmark.

Man er da også med tiden gået helt væk fra denne betragtning, når det drejer sig om vurdering af en konkret visumansøgning med det formål at besøge en ægtefælle, kæreste eller forlovet i Danmark. Her fremgår det således klart af det seneste visumpraksisnotat, at det ikke kan medføre afslag på en visumansøgning, hvis der vurderes, at man kunne forestille sig, at visumansøgeren måske vil indgå ægteskab under sit ophold i Danmark og efterfølgende søge om familiesammenføring med den kæreste, som han eller hun ønsker at besøge. Og for lande i immigrationslandegruppen gives der som udgangspunkt visum til at besøge en kæreste i Danmark.

Resultatet er derfor, at folkerige vækstlande som Indien, Kina og Tyrkiet er placeret i immigrationslandegruppen, fordi der gennem tiderne har været en del familiesammenføringer fra disse lande. Men konsekvensen heraf er ikke, at det er vanskeligt at få visum til at besøge en kæreste eller forlovet, hvis man er borger i et af disse lande. Konsekvensen er i stedet, at det er stort set umuligt for disse landes borgere at besøge Danmark som turist, eller for at besøge venner eller familie ud over den nærmeste kernefamilie.

Til gengæld kan man godt få visum til et turistbesøg i Danmark, hvis man er fra en række eksotiske lande som f.eks. Guinea-Bissau, Haiti eller Madagaskar. Og begrundelsen herfor er alene, at der pga. disse landes beskedne befolkningstal, udbredt fattigdom og afstanden til Danmark historisk set ikke har været ret mange af deres borgere, som er udvandret til Danmark. Dette forekommer ikke umiddelbart meningsfyldt, og selvom det kun har begrænsede konsekvenser for binationale familier, vil vi opfordre regeringen til at bringe den danske visumpraksis tættere på den, man har i andre schengenlande.

I den forbindelse bør det også overvejes, hvor mange lande der skal være placeret i asyllandegruppen og med hvilket formål. F.eks. er Pakistan i dag placeret i asyllandegruppen, men den dominerende indvandningsform fra Pakistan er ikke asyl men derimod greencardordningen. Resultatet er derfor, at Danmark i dag tillader en del indvandring fra Pakistan af den helt "traditionelle" type, nemlig arbejdsmigration. Men når en pakistansk statsborger har fået opholdstilladelse efter greencardordningen, kan han ikke senere få besøg af sin bror eller sin forlovede, fordi Danmark har en meget restriktiv visumpraksis over for borgere fra Pakistan.

Når han først har giftet sig med sin forlovede, som pga. visumreglerne som oftest aldrig har været i Danmark på det tidspunkt og derfor heller ikke ved, hvad hun "går ind til", har parret så til gengæld en meget let adgang til familiesammenføring efter Udlændingelovens §9c. Hvis de vel at mærke husker at søge, før greencardindehaveren har fået tidsubegrænset opholdstilladelse og evt. dansk statsborgerskab, for i så fald bliver resultatet måske et afslag, da der nu skal søges efter §9 i stedet. Disse store spring i den måde, som en pakistansk indvandrer må føle sig behandlet på, forekommer

ikke umiddelbart meningsfyldte. Og vi vil derfor opfordre regeringen til at sikre, at de forskellige dele af udlændingepolitikken fremover kommer til at spille lidt bedre sammen, end de gør i dag.

2. Ikrafttrædelse og overgangsbestemmelser

I forbindelse med udsendelsen af lovforslaget i supplerende høring er ikrafttrædelsesdatoen rykket frem til 15. maj 2012. Ægteskab Uden Grænser finder det positivt, at man forsøger at få implementeret de lempelser i adgangen til ægtefællesammenføring, der blev annonceret i regeringsgrundlaget, så hurtigt som muligt. Dette skal ses i lyset af, at mange siden offentliggørelsen af regeringsgrundlaget har udsat en beslutning om at søge om ægtefællesammenføring eller alternativt udvandre fra Danmark til f.eks. Sverige, fordi de har villet afvente de annoncerede ændringer.

Det er også positivt, at der kun i begrænset omfang er lavet overgangsbestemmelser, således at de nye regler vil være gældende for langt de fleste ansøgninger, hvor afgørelsen træffes efter lovens ikrafttræden, uanset hvornår ansøgningen er afleveret. På den måde undgår man, at der gives afslag, hvorefter ansøgeren måske kan aflevere en ny ansøgning i sit hjemland få dage senere og få denne godkendt.

For yderligere at forebygge denne situation, foreslår vi, at der fra politisk hold gives en instruks til Udlændingestyrelsen om at stille behandlingen af sager i bero, hvis ansøgeren opholder sig i Danmark, og sagen står til afslag på grund af et af de krav, som det er vedtaget at afskaffe eller lempe. En sådan berossættelse kunne f.eks. begynde den dag, hvor lovforslaget er endelig vedtaget i Folketinget. Og formålet skulle være at undgå den situation, at nogen må udrejse af Danmark alene med den begrundelse, at de ikke lever op til et krav, som Folketinget allerede har vedtaget at afskaffe eller lempe.

Omkring indvandringsprøven og den planlagte "stopprøve" i dansk er der en særlig situation, som vi mener, at man også bør tage stilling til. Indtil lovens ikrafttræden vil Udlændingestyrelsen således skulle følge de gældende regler, hvilket blandt andet indebærer, at de under behandlingen af en sag skal skrive til ansøgeren, at denne kan få opholdstilladelse, hvis indvandringsprøven består inden for en frist på 90 dage, som regnes fra brevets datering, hvis ansøgeren allerede er i Danmark.

Og i en del tilfælde vil dokumentation for bestået indvandringsprøve så først blive fremsendt til Udlændingestyrelsen, når de nye regler er trådt i kraft. Og dermed skal Udlændingestyrelsen ifølge lovforslaget se bort fra, at indvandringsprøven er bestået, og i stedet stille et nyt krav om beståelse af en fremtidig "stopprøve" i dansk. Dette forekommer ikke umiddelbart rimeligt, og vi foreslår, at problemet løses ved, at man definerer, at beståelse af indvandringsprøven kan anvendes til at opfylde kravet om beståelse af en prøve i dansk, hvis ansøgeren har fået besked på at tage denne prøve før lovens ikrafttræden.

3. Konsekvenser af ressortomlægning på udlændingeområdet

Lovforslaget indeholder en lang række ændringer, som er en konsekvens af ressortomlægningen på udlændingeområdet, og som alene er af teknisk karakter.

Vi har allerede i vores første høringssvar fremsat det synspunkt, at Danmark kun bør have et nationalt regelsæt for familiesammenføring. Men vi vil gerne supplere dette med at gøre opmærksom på, at ressortomlægningen på udlændingeområdet i kombination med eksistensen af de to forskellige

ationale regelsæt for familiesammenføring medfører den noget pudsige situation, at knap en tredjedel af alle ansøgninger om familiesammenføring fremover skal behandles af en styrelse under Beskæftigelsesministeriet. Godt og vel en tredjedel skal så behandles af en styrelse under Justitsministeriet og resten af Statsforvaltningerne, fordi der er tale om familie til en person, der har opholdsret efter EU-reglerne. Altså vil der fremover være hele tre offentlige myndigheder, som har delt ansvaret for at behandle ansøgninger om familiesammenføring mellem sig, hvor der hidtil kun har været to. I Sverige er der til sammenligning kun en myndighed, Migrationsverket, som tager sig af alle opholdssager såvel som opholdsret efter EU-reglerne.

Desuden medfører det også, at to arbejdsmigranter, der er kommet til Danmark samtidig fra et land uden for EU/EØS og måske har arbejdet på den samme arbejdsplads, og som i den samme sommerferie finder sig en ægtefælle i deres oprindelige hjemland, kan risikere at opleve, at deres ægtefælles ansøgninger om opholdstilladelse ikke bare skal behandles efter nogle vidt forskellige regler men også af to forskellige styrelser, som hører under hver sit ministerium.

Den ene arbejdsmigrant har måske efter 5 år i Danmark fået tidsubegrænset opholdstilladelse, fordi han har levet op til alle de stillede krav, og hans ægtefælles ansøgning vil så blive behandlet af Udlændingestyrelsen og afslået, hvis der f.eks. er gået mindre end 3 år siden, hans opholdstilladelse blev gjort tidsubegrænset, eller hvis han er i familie med sin ægtefælle. Hvorimod hans kollega har fået afslag på sin ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, fordi han aldrig har lært dansk. Og denne kollegas ægtefælles ansøgning vil så blive behandlet af Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering og blive godkendt.

Denne forskelsbehandling bidrager næppe til særlig megen klarhed over, hvilke krav der stilles, eller hvilken myndighed man skal henvende sig til, hvis man ønsker familiesammenføring. Og den bidrager nok heller ikke til en følelse af, at man bliver belønnet for at gøre en indsats ved at leve op til de stillede integrationskrav.

4. Tydeliggørelse af udlændingelovens §9c

Med det ændrede lovforslag, der er sendt i supplerende høring, tydeliggøres udlændingelovens §9c ved at oprette nye underparagraffer til §9, som beskriver de forskellige muligheder for at få opholdstilladelse i Danmark for at arbejde eller studere, være au-pair mm. Ægteskab Uden Grænser finder dette positivt men bemærker i øvrigt, at det ikke medfører indholdsmæssige ændringer.

5. Supplerende bemærkninger om tilknytningskravet

I vores første høringssvar citerede vi nogle af de begrundelser, der i 2002 blev givet i forarbejderne til lov nr. 365 omkring tilknytningskravet i den form, som regeringen ønsker at tilbageføre det til og fremførte det synspunkt, at virkningerne af tilknytningskravet burde undersøges nærmere for at afklare, om kravet medfører uproportionale indgreb i retten til familieliv. Da kravet jo nu genindføres af en ny regering i omtrent den form, det havde i 2002, må en vurdering heraf imidlertid også baseres på, hvilke formål den ny regering angiver med at genindføre kravet. I det nu fremsatte lovforslag er begrundelsen for tilknytningskravet formuleret som følger:

”Regeringen finder ligeledes, at det tilknytningskrav, der har været gældende frem til den 1. juli 2011, og hvorefter ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark skal være større end deres tilknytning til et andet land, sikrer et godt grundlag for en vellykket integration af udlændinge, som

ønskes ægtefællesammenført her i landet, ligesom der sikres en beskyttelse mod tvangsægteskaber. Det er således regeringens opfattelse, at det tilknytningskrav, der har været gældende frem til den 1. juli 2011, tilgodeser både hensynet til en god integration her i landet og beskyttelsen af den enkelte.”

Dette giver Ægteskab Uden Grænser anledning til at bemærke, at det forekommer os noget uklart, hvordan og hvorfor tilknytningskravet kan antages at beskytte imod tvangsægteskaber. Det kan f.eks. nævnes, at den kendte filminstruktør Martin Lowenheim for nylig har fået afvisning på ægtefællesammenføring med henvisning til tilknytningskravet, og det forekommer os ikke umiddelbart indlysende, at han skulle være særligt i risikozonen for at være offer for et tvangsægteskab. Denne vurdering baserer vi bla. på, at hans forældre pga. hans høje alder må antages at være døde og dermed ude af stand til at lægge et pres på ham for at vælge en bestemt ægtefælle.

<http://www.bt.dk/danmark/amerikansk-millionaer-skal-udvises-fra-danmark>

Det er ganske vist det nuværende tilknytningskrav, der er givet afslag efter i den pågældende sag, idet Martin Lowenheim kun har haft et besøg i Danmark, hvor kravet i dag er to. Men problemstillingen vil ikke være principielt anderledes efter tilbageførsel af tilknytningskravet, idet der stadig vil skulle gives afslag, hvis ansøgeren aldrig har været i Danmark. Hvorimod der så kan gives tilladelse, hvis ansøgeren har været her mindst en gang f.eks. på visum.

Det forekommer os noget uklart, hvordan det påvirker risikoen for tvangsægteskab, at ansøgeren har været på et eller som i dag to visumbesøg i Danmark, før der søges om ægtefællesammenføring. Det forekommer os også noget uklart, hvilken relevans et sådant krav overhovedet har, og hvis det har en relevans, så forekommer det os uklart, hvorfor det kun stilles i de sager, hvor tilknytningskravet skal opfyldes.

Hvis formålet f.eks. er, at man ønsker, at ansøgeren skal have en ide om, hvad han eller hun går ind til, før der søges om opholdstilladelse i Danmark, ville det være mere logisk, om kravet blev stillet som et selvstændigt krav, der gjaldt for alle ansøgere og ikke kun dem, hvor parret skal opfylde tilknytningskravet. Det ønskelige i at vide, hvad man går ind til, kan således næppe antages at være afhængig af, om man har giftet sig med en 25-årig dansker eller en 29-årig dansker.

Desuden er det formidlingsmæssigt meget svært at videregive det budskab, at man skal have besøgt Danmark mindst en gang, før man kan søge om ægtefællesammenføring, men kun i nogle situationer. Og Ægteskab Uden Grænser har da også kendskab til sager, hvor der er givet afslag på ægtefællesammenføring, alene fordi ansøgeren aldrig havde været i Danmark, da parret søgte og ikke var opmærksom på, at det er en forudsætning for at opfylde tilknytningskravet. I disse tilfælde må der så søges om visum, og når ansøgeren er ankommet til Danmark, kan parret aflevere en ny ansøgning om ægtefællesammenføring, som så bliver behandlet og godkendt. Og hvad alt dette ekstra papirarbejde egentlig skal gøre godt for, står os noget uklart.

Kravet om mindst et besøg i Danmark har nok haft størst praktisk betydning for ansøgere fra Irak og Somalia, idet der eksisterer en særligt restriktiv visumpraksis for borgere fra disse lande. Når det drejer sig om borgere fra Irak, er den dog for nylig blevet afskaffet. Den helt særlige visumpraksis betyder, at borgere fra Somalia (og tidligere Irak) som udgangspunkt ikke kan få visum til at besøge en ægtefælle i Danmark. Og det betyder så igen, at man for at overholde Danmarks konventionsmæssige forpligtelser har været nødt til at udvikle en helt særlig praksis, hvorefter de så alligevel

kan få visum, hvis de forinden har fået behandlet en ansøgning om ægtefællesammenføring, og det i den forbindelse er konstateret, at den ansøgende ægtefælles manglende besøg i Danmark er det eneste, der forhindrer parret i at leve op til kravene.

Resultatet af dette er, at ægtefællesammenføring i sager, hvor ansøgeren er fra Somalia (og tidligere Irak), og hvor tilknytningskravet stilles, rutinemæssigt altid kræver behandling af ikke bare en men to ansøgninger om ægtefællesammenføring. Foruden at myndighederne altså har været nødt til at udvikle særlige procedurer for, hvordan disse relativt få sager skal håndteres samt en særlig vejledningstekst, der kan indsættes i de afslag, der gives i denne helt specielle situation.

Og så er det, at vi må spørge os selv, jamen hvorfor gøre det så indviklet? Hvorfor ikke vælge at sige, at alle – også borgere fra Irak og Somalia – som udgangspunkt kan få visum til at besøge deres ægtefælle i Danmark? Eller alternativt droppe kravet om, at nogle – men ikke alle – der søger om ægtefællesammenføring absolut skal have besøgt Danmark på et visum, før de søger? Hele regelsættet omkring ægtefællesammenføring er simpelt hen blevet unødvendigt og urimeligt kompliceret, og en stor del af det problem er centreret omkring tilknytningskravet.

Den indtil 1. juli 2011 gældende praksis for anvendelse af tilknytningskravet er beskrevet i Integrationsministeriets notat af 1. december 2005 om anvendelsen af tilknytningskravet ved ægtefællesammenføring. Og heraf fremgår det blandt andet at:

”Den herboendes hyppige eller langvarige besøg i hjemlandet er momenter, der taler imod, at tilknytningskravet anses for opfyldt, idet sådanne besøg indikerer, at den herboende har bevaret en væsentlig tilknytning til hjemlandet. Ved langvarige ferieophold forstås ferieophold af mindst ca. en måneds varighed. Ved hyppige ferieophold forstås normalt mere end et ferieophold i hjemlandet årligt.”

Når man sammenholder denne tekst med den motivation for tilknytningskravet, som er angivet i bemærkningerne til dette lovforslag, så bliver resultatet, at regeringen åbenbart mener, at det sikrer et godt grundlag for en vellykket integration af sammenførte ægtefæller og forebygger tvangsægteskaber, at der gives afslag på en ansøgning om ægtefællesammenføring, såfremt den herboende ægtefælle har besøgt sin partner i dennes hjemland mere end en gang om året.

Og det bør regeringen måske tænke lidt nærmere over, om den virkelig mener, og i givet fald hvorfor. Den officielle argumentation i bemærkningerne til loven bør således kunne stå for en domstolsprøvelse jævnfør vores bemærkninger i vores første hørings svar om den britiske højesterets vurdering af en aldersgrænse på 21 år for ægtefællesammenføring.

Ægteskab Uden Grænser ser sådan på det, at det er både naturligt og ønskeligt, at kærester eller ægtefæller besøger hinanden mere end en gang om året, hvis de bor i hver sit land. Og dermed får det efter vores opfattelse karakter af en usaglig chikane, hvis en ansøgning om ægtefællesammenføring afslås med en sådan begrundelse.

Og i det hele taget må vi sige, at det forekommer os vanskeligt at forstå, hvorfor det er et problem, at en i Danmark bosiddende person, som ønsker at få sin ægtefælle hertil, har en vis tilknytning til dennes hjemland? Efter vores opfattelse giver det således bedst forudsætninger for et vellykket parforhold og dermed også en vellykket integration, hvis den herboende har i hvert fald et vist kend-

skab til den ansøgende ægtefælles kulturelle og øvrige baggrund, hvilket bedst opnås gennem besøg eller ophold i den ansøgende ægtefælles hjemland af en vis varighed og omfang.

Endelig må det siges, at tilknytningskravet indeholder elementer, der forekommer at være af nærmest kafkask karakter. Af Integrationsministeriets notat af 1. december 2005 om anvendelsen af tilknytningskravet ved ægtefællesammenføring fremgår det at:

"Hvis den herboende er født i Danmark, eller er kommet hertil som barn og derfor har haft sin opvækst og skolegang i Danmark, må den pågældende som udgangspunkt antages at have opnået en væsentlig tilknytning til det danske samfund."

Og videre:

"Tilsvarende vil udgangspunktet kunne fraviges, hvis den herboende har indgået ægteskab og været gift med ansøgeren i en længere periode, hvor ansøger fortsat har opholdt sig i sit hjemland, forud for ansøgningen om ægtefællesammenføring i Danmark. I en sådan situation vil der i sagen ofte være andre omstændigheder, der i kombination hermed taler for, at parrets tilknytning til ansøgers hjemland mindst svarer til eller er større end tilknytningen til Danmark. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis den herboende har haft et eller flere besøg i ansøgers hjemland, har anden familie i hjemlandet, taler hjemlandets sprog mv."

Hvis ansøgeren er blevet boende i hjemlandet i en årrække efter, at parret blev gift, fordi familiesammenføring ikke var mulig i Danmark på grund af den ene eller anden regel, og hvis den herboende har formastet sig til at besøge sin ægtefælle og måske de børn, som han eller hun tvangsmæssigt har været adskilt fra, kan dette altså i sig selv føre til, at en ny ansøgning afslås på grund af tilknytningskravet, selvom parret nu opfylder det eller de krav, der oprindeligt forhindrede dem i at opnå familiesammenføring.

Om dette er en rimelig og hensigtsmæssig måde at behandle folk på, er vel først og fremmest en politisk vurdering. I bemærkningerne til dette lovforslag står der følgende:

"Udlændingepolitikken skal fremme integrationen. Derfor skal udlændinge, der ønsker at være en del af det danske samfund mødes med rimelige og gennemskuelige krav."

Vi vil overlade det til regeringen selv at vurdere, om en ung mor føler sig mødt med rimelige og gennemskuelige krav, hvis hun først har måttet leve uden sin mand i 3 år, fordi hun f.eks. modtog kontanthjælp under sin graviditet, men dette ikke var direkte knyttet til graviditeten. Og så herefter får at vide, at det er da fint nok, at du nu har arbejdet og betalt skat i 3 år og dermed gjort, hvad vi bad dig om. Men din mand må stadig ikke komme til Danmark, for nu er der gået 4 år, siden I blev gift, og du har besøgt ham i hans hjemland, når du havde ferie fra dit arbejde. Så nu opfylder I ikke tilknytningskravet, selvom I gjorde det, da I søgte for 3 år siden.

Hvis regeringen ønsker det, er der formentlig en vis mulighed for at justere anvendelsen af tilknytningskravet inden for rammerne af den gældende og foreslåede lovgivning ved at udarbejde et nyt praksisnotat til erstatning for det fra 2005.

6. Supplerende bemærkninger om "stopprøve" i dansk

Efter, at vi sendte vores første høringsvar, har en sproglærer ved navn Tanja Rørdam Nielsen skrevet et debatindlæg, hvor hun giver udtryk for bekymring over, at en del udlændinge efter hendes professionelle erfaringer skal bruge over et år på at nå det foreslåede niveau, og at de 6/9 måneder derfor ikke er nok:

<http://www.information.dk/292755>

I indlægget skriver Tanja Rørdam Nielsen blandt andet:

"Jeg arbejder med familiesammenførte i Hillerød, og kan konstatere, at en stor gruppe er over et år om at nå dette niveau, selv om de får danskundervisning 15 timer om ugen.

Det drejer sig om personer der kommer med et sprog der ligger langt fra dansk, eksempelvis thailændere, samt folk der har rundet 50 år når de kommer hertil. Selv om de har en god uddannelse, forringes indlæringssevnen med alderen.

Derudover satser en del på, at have job, samtidig med at de går på sprogskole. De får typisk mindre undervisning og bruger længere tid på at lære dansk, men i sidste ende klarer de sig godt."

Disse betragtninger er interessante set i lyset af, at antallet af tilladelser til ægtefællesammenføring fra netop Vietnam, Thailand og Kina jævnfør figur 8 i vores høringsvar er faldet særlig meget fra 2010 til 2011. På baggrund af Tanja Rørdam Nielsens observationer forekommer det rimeligt at antage, at dette hænger sammen med, at personer fra disse lande har et sprog, som ligger langt fra dansk, og derfor har vanskeligt ved at leve op til det nuværende krav om at bestå en indvandringsprøve.

Og da flygtninge og indvandrere fra Thailand og i øvrigt også Vietnam som vist i figur 9 i vores første høringsvar har en ganske høj erhvervsfrekvens i Danmark, er der dermed intet som helst, der taler for, at en meget hurtig indlæring af dansk skulle være af afgørende betydning for udlændinges mere langsigtede succes på det danske arbejdsmarked.

Dette taler bestemt for, at det er en rigtig beslutning, at regeringen nu afskaffer indvandringsprøven, og at man burde gøre det samme i de 2-3 andre europæiske lande, som har indført lignende prøver. Så her bliver Danmark altså med lovforslaget et foregangsland på den positive måde. Men omvendt er det naturligvis et stort problem, hvis Tanja Rørdam Nielsen får ret i sin pessimistiske spådom om, at mange ikke vil være i stand til at leve op til det nye krav om at bestå en "stopprøve" efter 6/9 måneder.

Vi vil derfor opfordre til, at regeringen allerede nu lægger planer for en evaluering af "stopprøven" efter et vist tidsrum med henblik på at tage stilling til, om den skal fortsætte, justeres eller helt afskaffes.

Desuden kan man overveje, om ikke fristen for at bestå prøven burde kunne forlænges, hvis den sammenførte ægtefælle er i arbejde eller under uddannelse. Det forekommer således ikke umiddelbart meningsfyldt, at sammenførte ægtefæller ligefrem skal udsætte deres entre på det danske ar-

bejdsmarked eller i uddannelsessystemet for at kaste alt deres energi ind i at lære dansk lidt hurtigere, end de ellers ville lære det.

Konsekvensen af prøven kan jo være, at en udlænding, som har ladet sig forsørge af sin herboende ægtefælle, og som derfor har kunnet kaste al sin energi ind i at forberede sig til prøven, vil bestå denne og dermed få lov til at bevare sin opholdstilladelse. Hvorimod en udlænding, som er kommet i arbejde og derfor ikke har kunnet bruge al sin tid og energi på at lære dansk, måske vil dumpe til prøven og dermed miste sin opholdstilladelse. Denne udlænding vil så blive nødt til at udrejse af Danmark, og vil først kunne vende tilbage, når Udlændingestyrelsen har behandlet og godkendt en helt ny ansøgning om ægtefællesammenføring f.eks. 3-4 måneder senere.

Umiddelbart forekommer dette jo ikke specielt hensigtsmæssigt, hverken for de berørte borgere eller for arbejdsgiverne. Og det er ikke svært at forestille sig de avisoverskrifter, som det vil kunne give anledning til, når/hvis de første konkrete sager begynder at dukke op.

7. Begrænsning af tidsmæssig udstrækning af økonomiske krav

Kravene om økonomisk sikkerhedsstillelse samt ingen modtagelse af sociale ydelser for hverken den herboende eller den ansøgende ægtefælle efter familiesammenføringen, før den ansøgendes opholdstilladelse er gjort tidsbegrænset, blev indført i 2002 med lov nr. 365. Dengang kunne en opholdstilladelse gøres tidsbegrænset efter 7 år, hvis nogle forholdsvis simple betingelser var opfyldt, og dermed var der en tidsmæssig begrænsning på, hvor lang tid parret skulle underkaste sig disse særlige krav, der begrænser deres mulighed for at benytte det sociale system, som de via deres skatter er med til at finansiere.

I 2007 og 2010 er reglerne for tidsbegrænset opholdstilladelse imidlertid blevet ændret på en sådan måde, at der ikke længere er nogen form for forudsigelighed i, hvornår eller i det hele taget om man vil kunne opnå en sådan. Man kan f.eks. ikke forudse, om man 3 år efter sin flytning til Danmark vil blive ramt af sygdom eller en ulykke og måske dermed være ude af stand til at leve op til det beskæftigelseskrav, der er det centrale indhold i stramningerne fra 2007 og 2010. Ægteskab Uden Grænser finder det urimeligt, at sammenførte par på den måde underkastes økonomisk forskelsbehandling, hvis tidsmæssige udstrækning er umulig at forudsige, og som i princippet kan være for resten af livet, hvis parret fortsat ønsker at bo i Danmark.

De i regeringsgrundlaget skitserede forslag til ændringer i reglerne for tidsbegrænset opholdstilladelse vil desværre ikke løse dette problem, idet der alene lægges op til nogle meget små justeringer i reglerne, hvorimod hovedindholdet i stramningerne fra 2007 og 2010 i form af et krav om et vist antal års fuldtidsbeskæftigelse videreføres. Der lægges ganske vist op til, at uddannelse vil kunne erstatte beskæftigelse, men der vil ud fra det i regeringsgrundlaget fremlagte stadig være et meget stort antal udlændinge, der ikke kan få tidsbegrænset opholdstilladelse efter 5 års ophold i Danmark og et lidt mindre antal, som heller ikke kan få det efter f.eks. 10 eller 15 års ophold i Danmark.

Ægteskab Uden Grænser ville foretrække, at man løste dette problem ved at gå tilbage til de regler for tidsbegrænset opholdstilladelse, som Danmark havde før 2007, og som man har i alle andre vestlige lande, dvs. uden et sådant krav om beskæftigelse. Hvis regeringen ikke ønsker at gøre det, og dermed ønsker langt strammere regler på området end dem, der var gældende, da Anders Fogh Rasmussen var statsminister, mener vi, at der bør sættes en tidsmæssig begrænsning på de særlige

økonomiske krav, som sammenførte par skal leve under. F.eks. kan man vælge at sige, at kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse og kravet om, at hverken den herboende eller den sammenførte ægtefælle modtager sociale ydelser, begrænses tidsmæssigt til 5 år, uanset om den sammenførte ægtefælle på det tidspunkt har opnået tidsubegrænset opholdstilladelse eller ej.

I den forbindelse skal det nævnes, at jo længere tid en person har boet i Danmark, jo oftere vil det alt andet lige være uproportionalt og i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention at inddrage en opholdstilladelse alene pga. egen eller ægtefællens modtagelse af sociale ydelser. Konsekvensen af reglerne og den manglende begrænsning på deres tidsmæssige udstrækning er derfor formentlig især, at de skaber usikkerhed blandt de berørte personer, og at disse måske i nogle tilfælde undlader at bede om økonomisk hjælp, som de både har behov for og ret til. En del andre vestlige lande har krav i deres lovgivning om selvforsørgelse efter familiesammenføringen, men ikke i en tidsmæssigt ubegrænset periode, der i princippet kan vare resten af livet.

Da disse regler kan siges at have en vis sammenhæng med reglerne for tidsubegrænset opholdstilladelse, foreslår vi, at der tages stilling til dem i forbindelse med det lovforslag om tidsubegrænset opholdstilladelse og andre emner på udlændingeområdet, som forventes fremsat i marts 2012.

8. Supplerende bemærkninger om Danmarks internationale forpligtelser

I vores første høringssvar har vi allerede skrevet en del om forholdet mellem Danmarks internationale forpligtelser og reglerne for ægtefællesammenføring samt administrationen af dem. Siden da har vi fået bevilget aktindsigt i alle de procedurer og praksisnotater mm., som Udlændingestyrelsen bruger til at foretage vurderingen af sagerne i forhold til Danmarks internationale forpligtelser, og vi har deltaget i et dialogmøde om emnet med Udlændingestyrelsen 22. februar 2012.

På dialogmødet drøftede vi den tekst fra Integrationsministeriets notat af 26. januar 2007, som vi gengav i vores første høringssvar, og som lyder som følger:

"Som det fremgår, skal der som led i proportionalitetsafvejningen efter EMRK artikel 8 bl.a. tages stilling til, om der er uoverstigelige hindringer for, at familielivet kan udøves i et andet land. Da dette efter fast praksis fra EMD bl.a. indebærer en vurdering af, om den herboende person må kunne antages at kunne begå sig i det andet land, vil det have betydning, om der er tale om et land, der kulturelt, socialt, sprogligt mv. adskiller sig væsentligt fra Danmark. Såfremt det er tilfældet, vil det være afgørende, om den herboende person har sproglige, kulturelle og familiemæssige bånd til det andet land, herunder om den herboende person tidligere har boet eller været på længerevarende besøgsophold i landet."

Udlændingestyrelsen oplyste, at de naturligvis følger dette såvel som alle andre udarbejdede praksisnotater, men at det efter deres vurdering kun er meget sjældent, at sådanne overvejelser er udslagsgivende i en sag om ægtefællesammenføring. Årsagen hertil er bla., at den ansøgende ægtefælle ofte vil have lige så svage sproglige, kulturelle og familiemæssige bånd til Danmark, som den herboende har til det andet land, idet den ansøgende ægtefælle ofte aldrig har boet i Danmark.

I sager, hvor den ansøgende ægtefælle allerede har boet en årrække i Danmark, og hvor referencen omvendt aldrig har boet i det andet land, kan proportionalitetsvurderingen dog somme tider føre til, at der gives opholdstilladelse, selvom alle krav ikke er opfyldt. Det er der bla. et eksempel på i et koordinationsmødereferat fra 2006, som vi har fået aktindsigt i. I den sag var der tale om en thai-

landsk kvinde, som var kommet til Danmark som teenager og havde boet her i en årrække, før hun blev gift, men hvis oprindelige opholdstilladelse ikke kunne forlænges af en eller anden grund.

De internationale konventioner synes således i et eller andet omfang at have indgået i sagsbehandlingen i Udlændingestyrelsen og Integrationsministeriet også ud over de ”standardsituationer”, som var nævnt i forarbejderne til lov nr. 365, og som har fundet vej til både informationsteksterne på Nydanmark og ansøgningsskemaet, nemlig:

- Særbørn (børn fra tidligere forhold)
- Flygtningestatus
- Alvorlig sygdom/handicap

Problemet er imidlertid, at det har haft karakter af en delvist ”hemmelig” praksis, som man også tidligere har set det på flere andre områder herunder f.eks. familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-rettens regler. Det er derfor stadig vores holdning, at der i sagsbehandlingen bør tages mere hensyn til andre situationer end de tre nævnte, og at der bør informeres mere bredt om, hvad Danmarks internationale forpligtelser indebærer af muligheder for borgerne i forbindelse med ansøgninger om ægtefællesammenføring.

Samtidig vil vi dog også sige, at disse hensyn måske kan varetages mindst lige så godt ved generelle lovændringer som ved information og individuel sagsbehandling. Overholdelse af internationale konventioner kræver nemlig ikke nødvendigvis, at Danmark afholder sig fra at stille enhver form for krav i de sager, hvor det ikke vil være rimeligt at forvente, at parret bosætter sig i ansøgerens hjemland eller et andet sted i udlandet, eller hvor det måske slet ikke vil være muligt for parret at gøre dette.

Hvis man nøjes med at stille folk over for krav, som de har en realistisk mulighed for at leve op til inden for en rimelig tidshorisont, krænker det således efter vores vurdering ikke nødvendigvis menneskerettighederne, at disse krav stilles, og at der evt. gives afslag efter dem, idet folk jo så kan sikre deres ret til familieliv ved at søge igen lidt senere, når de lever op til kravene. Og i den situation er der måske ikke behov for at foretage en meget dybdegående og kompliceret undersøgelse af, hvorvidt det pågældende par nu også har mulighed for at bosætte sig i ansøgerens hjemland, og om det er rimeligt at forvente, at de skal gøre det set i forhold til de interesser, som det danske samfund måtte have i at henvise dem hertil.

Det er i det lys, at man skal se det forslag, vi stillede i vores første hørings svar om, at karantæneperioden efter modtagelse af sociale ydelser bør rulles tilbage fra 36 til 12 måneder. Efter vores opfattelse gør det således en stor forskel i menneskeretlig henseende, om folk har mulighed for at få behandlet og godkendt i ny ansøgning om ægtefællesammenføring 4 eller 28 måneder efter, at de har fået afslag, fordi de for 8 måneder siden modtog kontanthjælp i 2 måneder.

Hvis der er mulighed for at indgive og få godkendt en ny ansøgning ved at vente i 4 måneder, så ville vi aldrig anbefale vores medlemmer at få prøvet en sådan sag ved domstolene. Ikke bare pga. det tidsmæssige aspekt, hvor det vil være langt hurtigere at søge igen, men også fordi vi tror, at domstolene ville hælde en sådan sag ned af brættet uden de større overvejelser. Men hvis kravet til parret er, at de skal leve adskilt i yderligere 28 måneder, selvom den herboende nu har en god og stabil indtægt fra en fast stilling, så vil vi da bestemt opfordre vores medlemmer til at få prøvet deres sager ved domstolene, idet sagen så efter vores opfattelse stiller sig anderledes.

Man kan således efter vores opfattelse ikke sige, at det altid er i orden at stille krav, som kan tvinge ægtefæller til at leve adskilt, såfremt ægtefællerne blot har mulighed for ved en aktiv indsats at opfylde kravet og dermed komme til at bo sammen på et senere tidspunkt. I en proportionalitetsvurdering skal ikke kun indgå, om det er muligt at opfylde kravene. Det skal også indgå, hvor lang tid ægtefællerne i givet fald skal leve adskilt, og ikke mindst hvilken væsentlig interesse samfundet har i at stille det pågældende krav.

På et dialogmøde med Udlændingestyrelsen i november 2011 fik vi oplyst, at efter lovændringerne, som trådte i kraft 1. juli 2011, er det nu mere end halvdelen af alle ansøgninger om ægtefællesammenføring, der bliver behandlet i den såkaldte dispensationsprocedure. Altså hvor Udlændingestyrelsen skal ind og undersøge, om Danmarks internationale forpligtelser kan tilsige, at et eller flere krav skal fraviges. Og det siger vel i sig selv en del om, hvor ekstrem den nuværende lovgivning på området er blevet.

Det siger også sig selv, at det giver en meget omstændelig og ”tung” sagsbehandling, og derfor må det give anledning til at overveje, hvordan man kan komme tilbage til en situation, hvor en større del af ansøgningerne alene afgøres ud fra dansk lovgivning og en mindre del ud fra konventionsmæssige forpligtelser. Bortfald og lempelser af krav vil i sig selv mindske andelen af ansøgninger, som skal behandles i dispensationsproceduren, så dette lovforslag giver da i det mindste et skridt i den rigtige retning.

Men man kunne godt overveje, om ikke andelen kunne nedbringes yderligere, uden at dette nødvendigvis ville krænke menneskerettighederne. Mange sager behandles og afgøres nemlig i dispensationsproceduren, uden at dette nødvendigvis har nogen betydning for de rettigheder, som konventionerne skal sikre.

Hvis den herboende reference har særbørn, skal dette f.eks. angives i ansøgningsskemaet, og med mindre parret selv angiver, at de ikke ønsker, at Udlændingestyrelsen skal tage hensyn til det i deres sagsbehandling, bliver sagen så behandlet i dispensationsproceduren. Hvilket så igen fører til, at kravene om betaling af ansøgningsgebyr og om økonomisk sikkerhedsstillelse bliver fraveget, også selvom parret uden problemer kunne opfylde dem. Og i den situation er konsekvensen af, at ansøgningen vurderes i forhold til Danmarks internationale forpligtelser, jo ikke, at konventionssikrede rettigheder beskyttes. Konsekvensen er i stedet, at par, hvor den herboende har særbørn, opnår nogle økonomiske fordele i forhold til de par, hvor den herboende ikke har særbørn.

I Ægteskab Uden Grænser glæder vi os naturligvis over, at nogle af vores medlemmer på den måde kan slippe for krav, som vi mener er urimelige, og som ingen derfor burde stilles over for. Men hvis vi skal vurdere det ud fra det synspunkt, om de ressourcer, der anvendes i sagsbehandlingen, faktisk medvirker til at sikre, at konventionssikrede rettigheder beskyttes, så må vi sige, at ressourcerne efter vores opfattelse nok kunne anvendes bedre.

Desuden kan man fundere over, om det store antal dispensationer, der gives i sager, hvor den herboende har særbørn, egentlig bidrager særlig meget til at sikre det, som officielt er målet med dem, nemlig børns tarv. Hele tankegangen bag særbørnsdispensationerne er, at hvis der gives afslag på en ansøgning om ægtefællesammenføring i Danmark, så vil parret i stedet vælge at bosætte sig et sted i udlandet f.eks. i ansøgerens hjemland. Og dermed vil særbarnet så miste muligheden for at fortsætte med at have kontakt med begge sine forældre i Danmark.

Men i rigtig mange tilfælde er bosætning andre steder end i Danmark ikke noget, som parret selv opfatter som en realistisk eller attraktiv mulighed. Og derfor bliver resultatet i stedet i en del tilfælde, at parret vælger at leve i et langdistanceforhold, indtil de selv mener, at de opfylder de stillede krav, hvorefter de så søger igen. Og i denne mere realistiske og hyppigt forekommende situation har et afslag jo ingen betydning for særbarnets mulighed for at bevare sin kontakt med begge forældre i Danmark, hvilket ellers er det, der ligger til grund for vurderingen af, om der skal gives dispensation eller ej.

I stedet er konsekvensen af en dispensation, at de voksne i familien sikres en ret til familieliv, som de ikke ville have haft, hvis ikke den af den, der i forvejen boede i Danmark, havde haft børn fra et tidligere forhold. Og naturligvis er vi da glade for, at nogle af vores medlemmer på den måde har fået sikret deres ret til familieliv. Men dette hensyn burde jo være sikret ved den generelle lovgivning og ikke ved en sagsbehandling, som giver positiv særbehandling af dem, der har særbørn.

Hvis man f.eks. tager en situation, hvor en af ægtefællerne er 22½ år, eller hvor den herboende modtog sociale ydelser for 18 måneder siden, så vil konsekvenserne af et afslag for det meste være, at parret vælger at leve hver for sig i 1½ år og herefter søger igen. Og i den situation går man så ind og siger, at hensynet til barnets tarv betyder, at parret ikke må tvinges til at leve hver for sig i 1½ år, hvis den herboende har et barn fra et tidligere forhold, selvom dette jo ikke har nogen betydning for barnets samkvem med sine biologiske forældre, der i forvejen lever hver for sig.

Men hvis parret derimod har et fællesbarn, så tages der ikke hensyn til det i sagsbehandlingen, selvom konsekvensen af afslaget i dette tilfælde netop bliver, at barnet kommer til at undvære den ene af sine forældre i 1½ år. Fællesbarnet har altså i dette eksempel langt mere glæde af, at der bliver givet dispensation end særbarnet, men den danske praksis siger, at der skal gøres det stik modsatte af det, der i realiteten ville sikre børnenes tarv bedst.

Og derfor er vores konklusion også, at selvom der i dag bliver givet dispensation i et stort antal sager om ægtefællessammenføring af hensyn til børns tarv, så bliver hensynet til børns tarv alligevel ikke sikret særlig godt, fordi man groft sagt vælger at give dispensationerne i de sager, hvor det gør mindst nytte set med børnenes øjne.

Når man er havnet i denne noget triste situation, så skyldes det for os at se, at fokus mere har ligget på at sikre, at man kunne sige, at man overholdt internationale konventioner end på de rettigheder, som konventionerne er udviklet for at beskytte. Og derfor har fokus i overdreven grad ligget på at følge nogle få domme afsagt af EMD uden hensyntagen til, at den retstilstand, som dette samlet set skaber, ikke nødvendigvis giver særlig meget mening i forhold til de situationer og den virkelighed, som tolkningen faktisk anvendes på.

EMD's 8-9 domme om ægtefællessammenføring har, alle sammen handlet om en situation, hvor en indvandrer ønsker ægtefællessammenføring, og i den situation giver det måske meget god mening at vurdere spørgsmålet på en måde, hvor immigrationskontrol sættes i centrum, som EMD har gjort det. Men udlændingelovens §9 anvendes langt overvejende på en helt anden situation, nemlig den, hvor det er en person, der er født eller i hvert fald opvokset i Danmark, som ønsker at få sin ægtefælle hertil. Og det har man ikke på nogen måde taget hensyn til i tolkningen af EMD's domme, selvom det jo i princippet er helt åbent, hvordan EMD ville vurdere en situation, som domstolen, så vidt vi ved, aldrig har fået forelagt.

Som et typisk eksempel kan nævnes sagen Priya mod Danmark, hvor der blev afsagt dom i 2006. Her var der tale om en person, der som voksen flyttede fra Indien til Danmark i forbindelse med en ægtefællesammenføring, men som senere blev skilt og efterfølgende giftede sig med en anden inder. Og i den situation, hvor begge ægtefællerne er statsborgere i det samme land, og har haft hele deres opvækst i dette land, kan man måske godt sige, at dette land er det nærmeste til at sikre dem retten til familieliv. Og EMD's kendelse gik da også parret imod i lighed med kendelserne i de 7-8 tilsvarende sager, der har været behandlet, og hvor omstændighederne generelt har været meget lig dem i Priya mod Danmark.

Men hvis ægtefællerne har haft hele deres opvækst i hver sit land, og hvis ingen af dem har særlige kulturelle, familiemæssige eller sproglige bånd til det andet land, eller statsborgerskab i dette land, så kan man jo ikke sige, at det ene af de to lande står nærmere til at sikre dem retten til familieliv end det andet. Og i den situation er det efter vores opfattelse meget problematisk at anlægge en betragtning om, at de enkelte stater bør have en vidtgående ret til at opstille omfattende og fuldstændigt vilkårlige betingelser for, at familielivet må leves på netop deres område, som Danmark har gjort det siden 2002. Dette kan således meget let føre til en situation, hvor parret pga. forskellige regler ikke har mulighed for at leve familielivet i nogen af de to lande. Og hvordan skal man så afgøre, hvilket af de to lande, der skal "give sig" og give parret opholdstilladelse?

For os at se er den eneste realistiske løsning på det problem, at staterne som det absolutte udgangspunkt må overlade det til binationale familier selv at vælge, hvilket af deres to hjemlande de vil bosætte sig i. Og dermed må staterne så også give afkald på noget af deres ret til at regulere indvandring af lige netop de udlændinge, som er gift med statens egne borgere, og som jo under alle omstændigheder kun udgør en meget lille del af alle udlændinge.

Med venlig hilsen,

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