

Bemærkninger IV

Til: UIM AM & FO (udlaendingeafdeling@uim.dk)
Cc: Maj-Britt Skjoldan (skj@uim.dk)
Fra: Indvanderrådgivningen (postmaster@indvanderraadgivningen.dk)
Titel: Høringssvar til udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Reform af reglerne om ægtefællesammenføring - nyt integrationskrav i stedet for tilknytningskravet, skærpet boligkrav mv.) j.nr.: 2017-16507
Sendt: 13-04-2018 20:04:04
Bilag: Høringssvar reform familiesammenføring 01.07.2018.pdf;

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Familiesammenføring
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Vedr. Høringssvar til udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Reform af reglerne om ægtefællesammenføring - nyt integrationskrav i stedet for tilknytningskravet, skærpet boligkrav mv.) j.nr.: 2017-16507 :

Fremsendes Indvanderrådgivningens høringssvar som vedhæftet PDF fil.

Med venlig hilsen
Kontorleder
Leif randeris

Indvanderrådgivningen

www.Indvanderraadgivningen.dk
www.Familiesammenfoering.info
www.Visum-Invitation.dk
www.ForsikringForAlle.dk
www.Vold-mod-udenlandske-kvinder.dk
www.antiracisme.dk
www.Den-Svenske-Model.dk
www.Tvangsaegteskaber.dk
www.Incoming-insurance-visa.dk

Tlf. +45 26223611/+45 88709898
postmaster@indvanderraadgivningen.dk
Silkeborgvej 229-butikken
DK 8230 Åbyhøj
(Åbyhøj Torv – Århus)

Århus, den 13 april 2018

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Familiesammenføring
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Vedr. Høringsvar til udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Reform af reglerne om ægtefællesammenføring - nyt integrationskrav i stedet for tilknytningskravet, skærpet boligkrav mv.)_j.nr.: 2017-16507 :

Regeringen har sammen med et bredt flertal i Folketinget bestående af Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet i sin regeringstid foretaget mange stramninger af udlændingelovgivning. Stramninger der ikke alene omhandler anerkendte flygtninge, men også familiesammenføringsområdet, der består af danske statsborgere og etniske borgere med permanent opholdstilladelse.

Ser man på statistiks på familiesammenføringer sat i forhold til anerkendte flygtninge de sidste par år, ser tallene således ud:

Bevilgede asyl i 2016 7.493 (p.g.a. asyltilstrømningen gennem EU) i 2017 var 2.403 ikke måle sig med familiesammenføringsområdet, idet antal indvandrede familiesammenførte fordelt på vestlig og ikke-vestlig oprindelse i hele landet i 2016 var Vestlig 164 - Ikke-vestlig 7.113 – i alt 7.277 og i 2017 Vestlig 214 - Ikke-vestlig 5.601 - I alt 5.815.

Nedgangen skyldes, at regeringen uden om folketinget har foretaget 3 anstrengende stramninger af kravene til permanent opholdstilladelse, som er udgangspunkt for at ansøge om familiesammenføring for ikke danske statsborgere.

Altså er størsteparten – ca. 97% af bevilgede familiesammenføring af etniske borgere uden statsborgerskab.

Stramningerne på familiesammenføringsområdet pr. den 1 juli 2018 vil ganske simpel forhindre alle etniske borgere med permanent opholdstilladelse i af få familiesammenføringer, samt en stor del af de, der er danske statsborgere, uanset om, de er "etniske" danskere.

De foreslåede stramninger på familiesammenføringsområdet er utilsløret statslig strukturel forskelsbehandling af de etniske mindretal i Danmark. Dette er ikke muligt for dem at få deres ægtefælle og familie til Danmark, så man kan udøve et familieliv, hvad adskillige internationale konventioner beskytter.

Regeringens holdning er, at man hellere vil have folk ud af Danmark, end ind.

INDVANDRERRÅDGIVNINGEN

Landsdækkende Rådgivning

Regeringen, Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet vil fordoble bankgarantien til 100.000 kr., der afslutter en familiesammenføring. Det er i forvejen svært for mange etniske borgere med arbejde i lavlønsområdet at få et bankgaranti på 50.000 kr. En forhøjelse til 100.000 kr. er en direkte statslig strukturel økonomisk forskelsbehandling af vore etniske medborgere.

Regeringen, Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet vil indføre en "ghettoliste" som er forskelsbehandlende af etniske borgere og ensidigt rettet mod de udsatte boligområder. Boligkravet udvides således, så man fremover ikke må bo i et af områderne på den nye liste. Dette forbud simpelthen utilsløret statslig strukturel forskelsbehandling på boligområdet af de etniske mindretal i Danmark.

Samlet set favoriserer disse krav i ekstrem grad højtuddannede og højtlønnede personer. Analfabeter og mennesker med kort skolegang vil fremover være udelukket fra familiesammenføring af deres familie, både som ansøger og herboende borgere.

Uden familiesammenføringer, vil vi komme til at mangle arbejdskraft til servicefagene og byggeriet, som ikke kan hentes i Polen eller andre EU lande. Det vil betyde en mangedobling af illegale arbejdskraft med de problemer, socialt og sundhedsmæssigt, der kendetegner en rigtig underklasse, der bliver groft underbetalt og er illegal.

Der vil blive en masse debat når stramninger bliver gennemført og til sidst endda "opstand", når det først går op for borgerne og journalister, hvad det betyder for deres nabo.

Indvandreradgivningen kan derfor ikke anbefale nogen dele af reformen med sin "ghettoliste".

Med venlig hilsen
Leif randeris
Kontorleder

Til: UIM AM & FO (udlaendingeafdeling@uim.dk), Maj-Britt Skjoldan (skj@uim.dk)
Fra: Institut for Menneskerettigheder (info@humanrights.dk)
Titel: Høringssvar om nye regler for familiesammenføring af ægtefæller
Sendt: 13-04-2018 10:52:03
Bilag: Høringssvar over forslag til lov om ændring af udlændingelov...pdf;

Til Udlændinge- og Integrationsministeriet

Se venligst vedhæftede høringssvar.

Der henvises til ministeriets sagsnr. 2017-16507.

Med venlig hilsen
Lise Garkier Henriksen



LISE GARKIER HENDRIKSEN
CHEFKONSULENT

TELEFON 3269 8888 | DIREKTE 9132 5775

MONITORERING
WILDERS PLADS 8K | 1403 KØBENHAVN K

LGH@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK | HUMANRIGHTS.DK

TILMELD DIG VORES DANSKE NYHEDSBREV. 10 gange årligt giver vi dig nyt om instituttets viden og aktiviteter.
SUBSCRIBE TO OUR ENGLISH NEWSLETTER. 10 times a year we brief you on new human rights knowledge and our activities.



Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Danmark

udlaendingeafdeling@uim.dk
skj@uim.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 4123 8861
JCH@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 18/00869-2

**HØRING OVER UDKAST OM ÆNDRING AF
UDLÆNDINGELOVEN (REFORM AF REGLERNE OM
ÆGTEFÆLLESAMMENFØRING – NYT
INTEGRATIONSKRAV I STEDET FOR
TILKNYTNINGSKRAVET, SKÆRPET BOLIGKRAV MV.)**

13. APRIL 2018

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 16. marts 2018 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til et udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Reform af reglerne om ægtefællesammenføring – nyt integrationskrav i stedet for tilknytningskravet, skærpet boligkrav mv.).

Instituttet har koncentreret sine bemærkninger til spørgsmålet om, hvornår tilladelse til ægtefællesammenføring skal gives af hensyn til Danmarks konventionsmæssige forpligtelser i forhold til integrationskravet og boligkravet.

1. SAMMENFATNING

Instituttet finder det afgørende, at administrationen af reglerne om ægtefællesammenføring i praksis tager behørigt hensyn til de konventionsforpligtelser, Danmark er bundet af. Idet afgørelserne altid beror på et skøn ud fra sagens omstændigheder, er det væsentligt at kende grænsetilfældene.

- Instituttet anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet sørger for løbende at offentliggøre praksisoversigter over tilladelser og afslag for familiesammenføring for at give et klart og tidssvarende billede af, i hvilke typer sager der gives tilladelse til ægtefællesammenføring af hensyn til Danmarks konventionsmæssige forpligtelser.

I forhold til integrationskravet har instituttet ikke grundlag for at antage, at kravet vil kunne resultere i ulovlig indirekte forskelsbehandling på grund af social, national eller etnisk oprindelse.

Det er dog relevant at følge praksis for at se, hvordan integrationskravet vil påvirke forskellige befolkningsgrupper.

- Instituttet anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet årligt offentliggør statistik om, i hvilket omfang integrationskravet opfyldes eller ikke opfyldes, opgjort på baggrund af den herboendes henholdsvis ansøgerens nationalitet.

I forhold til boligkravet, som udgør en begrænsning i retten til frit at vælge opholdssted, finder instituttet – særligt henset til den meget vide skønsmargin, staten efter menneskerettighedsdomstolens praksis har på dette område – ikke grundlag for at antage, at boligkravet er uproportionalt i forhold til formålet om at sikre vellykket integration og at modvirke dannelsen af parallelsamfund.

Der er dog anledning til at følge praksis nøje, herunder også for at følge, om boligkravet vil være indirekte diskriminerende på grund af nationalitet eller etnisk oprindelse.

- Instituttet anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet årligt offentliggør statistik om, i hvilket omfang der gives afslag på ægtefællesammenføring på grund af boligkravet, herunder antal og nationalitet for herboende personer, som flytter og ansøger på ny fra en anden bopæl.

2. UDKASTET TIL LOVFORSLAG

Udkastet til lovforslag er en udmøntning af regeringens politiske aftale af 7. februar 2018 med Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet, 'Stramme, afbalancerede og realistiske regler for ægtefællesammenføring, hvor integrationen er i centrum'.

Med aftalen ønsker aftaleparterne dels at stramme ægtefællesammenføringsreglerne, dels at sikre, at reglerne sætter integrationen i centrum. Desuden er det afgørende for aftaleparterne, at reglerne på området er klare og overskuelige og mulige for den enkelte af indrette sig efter (bemærkningernes punkt 1).

Udkastet til lovforslag indeholder således en række markante stramninger af de betingelser, der skal til, for at en person i Danmark (den herboende) ved familiesammenføring kan få en ægtefælle eller samlever (ansøgeren) til Danmark. Udkastet ændrer ikke på hovedreglen for familiesammenføring, det vil sige at begge ægtefæller/samlevere skal være fyldt 24 år, og at den herboende som udgangspunkt skal være enten dansk eller nordisk statsborger eller have tidsubegrænset opholdstilladelse.

Hovedpunkterne i forslaget er følgende:

Boligkrav: Der stilles krav om, at man ikke kan få familiesammenføring, hvis man bor i et boligområde, der er optaget på en ny liste over boligområder. Boligområder optages på listen, hvis de mindst to år i træk opfylder to ud af fire kriterier om tilknytning til arbejdsmarkedet, kriminalitet, uddannelse og bruttoindkomst. Ifølge udkastets bemærkninger har beboerne i de udpegede områder generelt, sammenlignet med landet som helhed, et betydeligt lavere uddannelsesniveau, en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet, en lavere indkomst eller har begået flere lovovertrædelser (bemærkningernes punkt 2.5.3).

Den ny liste over boligområder adskiller sig fra almenboliglovens eksisterende liste over et ghettoområde ved, at den ny liste ikke indeholder et kriterium om en bestemt andel af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Listen skal hvert år offentliggøres ved udstedelse af en bekendtgørelse, og det forudsættes, at de boligområder, der optages på listen, er fysisk sammenhængende almene boligafdelinger med mindst 1.000 beboere (bemærkningernes punkt 2.5.3).

Familiesammenføringen betinges af, at parret ikke senere flytter til et område på listen. Flytter parret ind i et sådant område efter familiesammenføringen, men inden ansøgeren har opnået tidsbestemt opholdstilladelse, kan ansøgeren miste sin opholdstilladelse (ny § 19, stk. 1, nr. 8-9). Det er Udlændingestyrelsen, der træffer afgørelsen, som kan påklages til Udlændingenævnet (bemærkningerne til forslaget § 1, nr. 37).

Integrationskrav: Det tidligere tilknytningskrav erstattes af et integrationskrav. Herefter skal ægtefællerne eller samleverne opfylde mindst fire af seks kriterier i forhold til fuldtidsbeskæftigelse, uddannelse og sprogkundskaber. Herunder er det obligatorisk, at den herboende har bestået 'Prøve i Dansk 3', der svarer til den danskprøve, som stilles i forbindelse med en ansøgning om dansk statsborgerskab.

Besøgskrav: Fra den tidligere praksis i forhold til vurderingen af parternes tilknytning til Danmark videreføres et krav om, at ansøgeren skal have haft mindst et lovligt ophold i Danmark forud for ansøgningen om familiesammenføring.

Økonomisk sikkerhedsstillelse: I stedet for som hidtil 50.000 kr. skal den herboende person fremover stille økonomisk sikkerhed for 100.000 kr. (2018-niveau).

Danskkrav til ansøgeren: Der stilles krav om, at ansøgeren inden for ni måneder efter at have fået familiesammenføring og er tilmeldt folkeregisteret i Danmark skal bestå en danskprøve svarende til A2-niveau.

Derudover stilles der skærpede krav for personer med tidsubegrænset ophold i Danmark, således at de personer, som har opnået tidsubegrænset opholdstilladelse efter tidligere, mere lempelige, regler, nu skal opfylde de gældende regler for tidsubegrænset opholdstilladelse for at kunne få familiesammenføring. Det betyder skærpede krav i forhold til tidligere begået kriminalitet, modtagelse af offentlige ydelser, fuldtidsbeskæftigelse m.v.

Forslaget berører ikke familiesammenføring efter EU-reglerne om fri bevægelighed.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har i bemærkningerne til udkastet foretaget en gennemgang af Danmarks menneskeretlige forpligtelser på området for ægtefællesammenføring i forhold til de enkelte elementer af forslaget.

Ministeriet har herunder blandt andet redegjort for, at de betingelser, forslaget stiller til familiesammenføring vil skulle fraviges helt eller delvist, hvis Danmarks internationale forpligtelser tilsiger det, herunder blandt andet efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, FN's Handicapkonvention og FN's Børnekonvention.

Herunder følger instituttets bemærkninger til udkastet:

3. SAGER, HVOR BETINGELSERNE VIL SKULLE FRAVIGES AF HENSYN TIL RETTEN TIL RESPEKT FOR FAMILIELIV

3.1. MENNESKERETTEN

Danmark har efter folkeretten som det klare udgangspunkt ret til selv at bestemme, hvilke regler og vilkår, der skal gælde for udlændinges indrejse og ophold i landet.

Dog skal Danmark overholde sine internationale forpligtelser, blandt andet i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der beskytter retten til respekt for privat- og familieliv i sin artikel 8.

Retten til respekt for familieliv giver ikke en generel ret til familiesammenføring, og Danmark har inden for rammerne af menneskeretten en vid skønsmargin til at stille generelle betingelser. Efter omstændighederne har staten dog pligt til at give familiesammenføring, så en herboende kan leve sit familieliv med sine udenlandske partner i Danmark.

Det afgørende for, om en begrænsning i rettigheden er i orden, er, om begrænsningen – for eksempel stramme betingelser for familiesammenføring – i det enkelte tilfælde er rimelig (proportional) i forhold til på den ene side statens ret til at kontrollere indvandringen og på den anden side den herboendes mulighed for at leve et liv sammen med sin familie.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols vurdering af, om et afslag på familiesammenføring er i strid med retten til respekt for familieliv, herunder om det er proportionalt, vil altid være konkret for det enkelte tilfælde og inddrage en lang række faktorer.

Danmark kan efter omstændighederne være menneskeretligt forpligtet til at give familiesammenføring, hvis det for eksempel er umuligt at etablere og udvikle familielivet i et andet land på grund af alvorlig sygdom, handicap eller samvær med børn, bosiddende i Danmark.

Specielt flygtninge og personer med international beskyttelsesstatus vil være i en særlig situation i forhold til beskyttelsen af deres familieliv og vil have en lempeligere adgang til familiesammenføring.

3.2. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

Det er aftaleparternes erklærede politiske mål med forslaget at stramme reglerne for ægtefællesammenføring og derved mærkbart skærpe de betingelser, som et gift eller samlevende par skal opfylde.

Instituttet finder det positivt, at Udlændinge- og Integrationsministeriet for hver enkelt komponent i udkastet har gennemgået forholdet til Danmarks internationale forpligtelser og redegjort for, at betingelserne i konkrete tilfælde efter omstændighederne vil skulle fraviges helt eller delvist af hensyn til retten til respekt for familielivet efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Ministeriet har i bemærkningerne til udkastet redegjort for, at der ikke ministeriet bekendt findes retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om konventionsforeneligheden i forhold til retten til respekt for familieliv af sådanne betingelser, som opstilles med dette udkast til lovforslag, herunder integrationskravet, besøgskravet, boligkravet, kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse og det skærpede sprogkrav til ansøgeren, (bemærkningernes punkt 2.2.4.1, 2.3.4.1, 2.5.4.1, 2.6.4.1 og 2.7.4.1).

Udlændingemyndighederne skal således administrere reglerne inden for et område, som staten har vide rammer for at regulere, og hvis ydre grænser ikke kendes fuldstændigt i mangel af retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Det kan medføre en risiko for, at sagsbehandlere i mangel af konkrete holdepunkter ikke skeler tilstrækkeligt til de forhold, der ville skulle føre til en lempeligere behandling i de konkrete sager.

Instituttet finder det afgørende, at administrationen af reglerne i praksis tager behørigt hensyn til de konventionsforpligtelser, Danmark er bundet af. Idet afgørelserne altid beror på et skøn ud fra sagens omstændigheder, er det væsentligt at kende grænsetilfældene.

- Institutet anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet sørger for løbende at offentliggøre praksisoversigter over tilladelser og afslag for familiesammenføring for at give et klart og tidssvarende billede af, i hvilke typer sager der gives tilladelse til ægtefællesammenføring af hensyn til Danmarks konventionsmæssige forpligtelser.

4. INTEGRATIONSKRAVET

4.1. MENNESKERETTEN – FORBUD MOD DISKRIMINATION

Alle de centrale menneskerettighedskonventioner indeholder et forbud mod diskrimination i forhold til konventionens rettigheder, herunder blandt andre FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (artikel 2) og FN's konvention om sociale, økonomiske og kulturelle rettigheder (artikel 2).

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 skal de rettigheder, konventionen beskytter, sikres uden forskel på grund af blandt andet race, farve, sprog, religion, national eller social oprindelse eller andre forhold. Bestemmelsen finder kun anvendelse i sammenhæng med en rettighed beskyttet i konventionen, for eksempel retten til respekt for familieliv, der er beskrevet ovenfor, eller retten til frit at vælge opholdssted, der er beskrevet nedenfor.

Bestemmelsen beskytter efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis mod usaglig forskelsbehandling af personer, der befinder sig i sammenlignelige situationer.

Enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling er således forbudt, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt og rimeligt begrundet, hvilket vil sige, at den har et sagligt formål, og at midlet står i et rimeligt forhold til formålet (er proportional).

Staten har i denne sammenhæng en vis skønsmargin i forhold til at afgøre, om en forskelsbehandling af personer i sammenlignelige situationer kan retfærdiggøres. Den skønsmargin er forskellig, afhængigt af hvilket samfundsområde der er tale om, og hvilken form for forskelsbehandling der er tale om. Efter menneskerettighedsdomstolens praksis har staten generelt en vid skønsmargin i forhold til at retfærdiggøre forskelsbehandling inden for generelle strategiske tiltag af økonomisk og social karakter.¹ En direkte

¹ Se "Biao mod Danmark", Storkammerets dom af 24. maj 2016, præmis 93, der refererer til tidligere praksis, tilgængelig i instituttets database over internationale afgørelse i sager mod Danmark:

<https://menneskeret.dk/monitorering/afgorelsesdatabase/biao-v-danmark>

forskelsbehandling baseret udelukkende eller overvejende på etnisk oprindelse kan imidlertid ikke retfærdiggøres i et moderne demokratisk samfund, og en indirekte etnisk forskelsbehandling på grund af nationalitet eller etnisk oprindelse kræver tvingende eller meget tungtvejende grunde ("compelling or very weighty reasons"), som ikke er relateret til etnisk oprindelse.² Til gengæld er statistiske oplysninger ikke nødvendigvis tilstrækkeligt til at påvise en diskriminerende praksis.³

Der findes, så vidt instituttet er bekendt med, ikke retspraksis fra menneskerettighedsdomstolen om diskrimination på grund af social oprindelse.

4.2. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

Udkastets reform af ægtefællesammenføringsreglerne er en følge af sagen Biao mod Danmark ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Domstolens Storkammer fandt i maj 2016, at den daværende 28-års regel udgjorde diskrimination af danske statsborgere med anden etnisk baggrund end dansk. Efter 28-års reglen kunne personer, der havde haft statsborgerskab i 28 år, undtages fra det generelle krav om, at man kun kunne få ægtefællesammenføring, hvis ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark var større end til ethvert andet land.

I lyset af at udkastet reformerer de regler, som i Biao-sagen blev fundet i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, har instituttet i sin gennemgang af udkastets kriterier, specielt integrationskravet, særligt haft risikoen for diskrimination for øje.

Instituttet finder det positivt, at integrationskravet er neutralt formuleret og som udgangspunkt stiller samme krav for alle de par, der er omfattet af reglerne, uanset statsborgerskab, national, social eller etnisk oprindelse eller andre forhold. Formålet med reglerne hviler på synspunktet om, at jo bedre integreret den herboende person er, desto bedre vil denne person kunne hjælpe sin partner med at blive integreret i Danmark (bemærkningernes punkt 2.2.3).

Kravene, herunder det obligatoriske krav om bestået 'Prøve i Dansk 3' til den herboende og kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse på 100.000 kr., vil uvægerligt stille nogle personer ringere end andre og dermed give en markant fordel til de bedre uddannede og bedre økonomisk stillede.

² Se "Biao mod Danmark", Storkammerets dom af 24. maj 2016, præmis 94 og 114, tilgængelig via link i note ovenfor.

³ Se "Hugh Jordan mod Storbritannien", dom af 4. maj 2001, præmis 154, tilgængelig her: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59450>

Ministeriet har ikke redegjort for beregninger om, hvor mange der i fremtiden forventes at kunne opfylde kriterierne i forhold til i dag, men familiesammenføring vil med de regler, der her lægges op til – og i overensstemmelse med selve formålet med stramningen – forventeligt være begrænset til ressourcestærke borgere med god beskæftigelse, uddannelse med videre.

Der er en risiko for, at integrationskravet vil påvirke bestemte befolkningsgrupper så forskelligt, at det kan udgøre indirekte forskelsbehandling på grund af social oprindelse. Staten har imidlertid som nævnt ovenfor en vid skønsmargin i forhold til at retfærdiggøre forskelsbehandling inden for generelle strategiske tiltag af økonomisk og social karakter. Henset til at der ingen retspraksis er fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol på dette område, har instituttet ikke grundlag for at antage, at integrationskravet er uproportionalt i forhold til et sagligt formål om vellykket integration.

Instituttet har heller ikke grundlag for at antage, at integrationskravet vil kunne resultere i ulovlig indirekte forskelsbehandling på grund af national eller etnisk oprindelse. På dette område kræves som nævnt ovenfor tvingende eller meget tungtvejende grunde for at en indirekte forskelsbehandling vil kunne retfærdiggøres, men det er som tidligere anført vanskeligt at vurdere, hvilken betydning ændringerne af familiesammenføringsreglerne vil have. Det er dog relevant at følge praksis for at se, hvordan integrationskravet vil påvirke forskellige befolkningsgrupper.

- Instituttet anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet årligt offentliggør statistik om, i hvilket omfang integrationskravet opfyldes eller ikke opfyldes, opgjort på baggrund af den herboendes henholdsvis ansøgerens nationalitet.

5. BOLIGKRAVET

5.1. MENNESKERETTEN – FRIHED TIL VALG AF OPHOLDSSTED

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention beskytter mod begrænsninger i bevægelsesfriheden (konventionens 4. tillægsprotokols artikel 2). Dette indebærer, at personer med lovligt ophold i landet, som udgangspunkt kan bevæge sig frit og selv vælge opholdssted, herunder også frit vælge bopæl.

Retten til frit at vælge opholdssted/bopæl er dog ikke absolut. En begrænsning kan være berettiget, hvis den har klar og præcis hjemmel i lov og forfølger et anerkendelsesværdigt formål, det vil sige national sikkerhed, offentlig tryghed, offentlig orden, forebyggelse af kriminalitet, beskyttelse af sundheden/sædeligheden eller beskyttelse af andres rettigheder (artikel 2, stk. 3). En begrænsning kan også være

berettiget "inden for særlige områder", hvis den "tjener almenvellet" (artikel 2, stk. 4). Hvor artikel 2, stk. 3, vedrører nærmere angivne formål, men uden geografisk afgrænsning, vedrører artikel 2, stk. 4, et meget bredt formål (tjene almenvellet), men kræver en geografisk afgrænsning (inden for særlige områder).⁴

I begge tilfælde skal indgrebet/begrænsningen stå i forhold til det formål, som forfølges. Det vil sige, at begrænsningen skal være proportional.

Der findes kun få afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om den del af bestemmelsen, der vedrører begrænsninger i friheden til at vælge opholdssted, som "tjener almenvellet", herunder den dom, Udlændinge- og Integrationsministeriet fremhæver i udkastets bemærkninger, Garib mod Holland (2017). Den vedrørte et forbud for personer på overførselsindkomst mod at flytte til et bestemt område i Rotterdam. I den konkrete sag fandt domstolen, at forbuddet var proportionalt.

I Garib-sagen gentog menneskerettighedsdomstolen, at statens skønsmargin er vid i forhold til gennemførelse af social og økonomisk politik, og at domstolen vil respektere national lovgivnings vurdering af, hvad der tjener almenvellet, medmindre denne vurdering er grundløs.⁵

Det kan være relevant at betragte retten til frit at vælge opholdssted i sammenhæng med diskriminationsforbuddet i menneskerettighedskonventionens artikel 14, når der er tale om generelt formulerede krav, som i det foreliggende sag.

Instituttet bemærker, at klageren i Garib-sagen ikke havde påberåbt sig diskriminationsforbuddet efter artikel 14 i domstolens 1. instans, og at Storkammeret derfor afviste at tage stilling til diskriminationsforbuddet i 2. instans (præmis 102 og forudgående præmisser).

5.2. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

5.2.1. Anerkendelsesværdigt formål?

Udlændinge- og Integrationsministeriet har i bemærkningerne til udkastet redegjort for, at det er vigtigt, at udlændinge de første år i Danmark ikke bosætter sig i områder, hvor der er problemer i forhold til tilknytning til arbejdsmarkedet, uddannelsessystemet, selvforsørgelse

⁴ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, "Garib mod Holland", Storkammerets dom af 6. november 2017, præmis 110, tilgængelig her: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-177406>

⁵ "Garib mod Holland", Storkammerets dom af 6. november 2017, præmis 137.

og kriminalitet. Det kan ifølge ministeriet modvirke, at der dannes parallelsamfund (bemærkningernes punkt 2.5.3).

Dette er i tråd med regeringens udspil fra 1. marts 2018 '*Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030*'. Regeringens udkast til lovforslag om ændring af lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og lov om leje (Initiativer der modvirker parallelsamfund) blev sendt i høring 2. marts 2018. Udkastet indeholder blandt andet et forslag om strammere regler for, hvem der kan bo i udsatte boligområder (skærpede anvisnings- og udlejningsregler).

Instituttet skrev blandt andet følgende i sit høringssvar af 4. april 2018:

"De skærpede anvisnings- og udlejningsregler indeholder en række yderligere initiativer, der er rettet mod at få flere ressourcestærke beboere til at flytte ind i de udsatte boligområder, at få ressourcetsvage personer til at fraflytte områderne samt at forhindre, at nye ressourcetsvage personer flytter ind.

Initiativerne i de udsatte boligområder kan ses som foranstaltninger, der har til formål at sikre den fulde virkeliggørelse af retten til en passende bolig for beboerne i disse områder. Det er endvidere efter instituttets opfattelse et anerkendelsesværdigt og sagligt formål at søge at opnå en mere varieret beboersammensætning i et udsat boligområde. Der har imidlertid hidtil været begrænset opmærksomhed rettet mod, om disse tiltag også kan have utilsigtede og negative konsekvenser for blandt andet mindrebemidlede, tidligere straffede samt etniske minoriteters adgang til en passende bolig.

Overordnet fokuserer disse og tidligere tiltag på at ændre beboersammensætningen ved at regulere adgangen til bolig i de udsatte boligområder, men ikke på at sikre ressourcetsvage boligsøgende adgang til bolig i andre boligområder end de udsatte boligområder."

Instituttet henviste i høringssvaret til, at FN's Racediskriminationskomité flere gange har beskæftiget sig med skiftende regeringers strategier mod "ghettoisering" og udsatte boligområder, og at komitéen i 2010 beklagede de danske myndigheders manglende indsamling af viden om, hvilken effekt disse strategier har på etniske minoriteters ret til frit at vælge bopæl.⁶

Som nævnt i det citerede høringssvar er det efter instituttets opfattelse et anerkendelsesværdigt og sagligt formål at søge at opnå en mere varieret beboersammensætning i et udsat boligområde.

⁶ FN's Racediskriminationskomité, Concluding observations Denmark, 2010, CERD/C/DNK/CO/18-19, pkt. 15.

5.2.2. Er boligkravet proportionalt?

Spørgsmålet er herefter, om begrænsningen i retten til frit at vælge opholdssted efter nærværende udkast er proportional i forhold til formålet, herunder målet om vellykket integration.

Det fremgår af udkastets bemærkninger, at boligkravet vil kunne føre til, at en herboende person må finde en ny bolig for at kunne få familiesammenføring (bemærkningernes punkt 2.5.4.3, side 48f). Endvidere kan ansøgeren efter omstændighederne miste sin opholdstilladelse, hvis parret i strid med boligkravet senere flytter ind i et boligområde optaget på listen.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol lagde i Garib-sagen, nævnt ovenfor, vægt på, at de hollandske regler ikke tvang personer til at fraflytte deres bolig (præmis 144). Sagen vedrørte ikke inddragelse af opholdstilladelse. Boligkravet i nærværende udkast går således videre end de hollandske regler i Garib-sagen, der må læses i dette lys.

Det fremgår endvidere af udkastets bemærkninger, at der ikke foreligger "entydig dokumentation for, at en udlændings boligs placering har betydning for vedkommendes vellykkede integration, og der er også undersøgelser, hvis resultater taler imod at indføre den her beskrevne ordning." (bemærkningernes punkt 2.5.3).

Ministeriet tilkendegiver således, at der er sparsom viden om, hvorvidt boligkravet vil bidrage til at realisere formålet om vellykket integration.

Ministeriet nævner endvidere, at der i tilfælde, hvor ganske særlige grunde taler derfor, skal gives tilladelse til familiesammenføring på trods af, at boligkravet ikke kan opfyldes. Ministeriet henviser til, at det for eksempel "kunne være tilfældet, hvor det kan dokumenteres, at der ikke er tilstrækkelige muligheder for at finde en anden bolig i den kommune, hvor den herboendes nuværende bolig ligger." (bemærkningernes punkt 2.5.4.3, side 49).

Instituttet forudsætter i den forbindelse, at der med "ikke er tilstrækkelige muligheder" menes, at der ikke er en praktisk mulighed for den pågældende person for at finde anden bolig, herunder under hensyntagen til, hvad den herboende realistisk set har mulighed for at betale for en ny bolig.

Samlet finder instituttet – særligt henset til den meget vide skønsmargin, staten efter menneskerettighedsdomstolens praksis har på dette område – ikke grundlag for at antage, at boligkravet er uproportionalt i forhold til det formål, som ønskes opnået med begrænsningen i retten til at vælge opholdssted, nemlig at fremme en vellykket integration og modvirke dannelsen af parallelsamfund.

5.2.3. Vil boligkravet få en indirekte diskriminerende virkning?

Udkastets definition af boligområde adskiller sig fra almenboliglovens ghettodefinition ved, at den ny liste over boligområder ikke indeholder et etnicitetskriterium. Derved har boligkravet som udgangspunkt ingen effekt ud fra de berørte beboeres etniske oprindelse.

Det er til gengæld vanskeligt at forudse, om reglerne i praksis vil kunne have en indirekte diskriminerende effekt, herunder særligt på grund af nationalitet eller etnisk oprindelse.

Med udkastet introduceres endnu en boligområde-definition oveni de eksisterende betegnelser for udsatte boligområder og ghettoområder. Det må antages at være endog særdeles vanskeligt for borgerne i de berørte områder at have overblik over, hvornår deres område er omfattet af hvilken boligområde-definition, og hvilke retsvirkninger det har.

Hertil kommer, at forskellige befolkningsgrupper antageligvis have forskellige muligheder og forudsætninger for at flytte til en anden bolig for herfra at ansøge om familiesammenføring.

Den tvivl, ministeriet selv rejser, om effekten af en boligs placering i forhold til spørgsmålet om vellykket integration, sammenholdt med den forventede usikkerhed, der vil være om, hvilke regler der gælder for det boligområde, man bor i, giver anledning til at følge praksis nøje, herunder også for at følge, om boligkravet vil være indirekte diskriminerende på grund af nationalitet eller etnisk oprindelse.

- Instituttet anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet årligt offentliggør statistik om, i hvilket omfang der gives afslag på ægtefællesammenføring på grund af boligkravet, herunder antal og nationalitet for herboende personer, som flytter og ansøger på ny fra en anden bopæl.

Der henvises til ministeriets sagsnr. 2017-16507.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen

DIREKTØR

Til: UIM Udlændingeafdelingen (udlaendingeafdeling@uim.dk), Maj-Britt Skjoldan (skj@uim.dk)
Cc: Henrik Thomassen (HETH@kl.dk), Ulla Schärfe (ULSC@kl.dk)
Fra: KL - Kommunernes Landsforening (kl@kl.dk)
Titel: KL's bemærkninger til lovforslag om ændring af udlændingeloven (Reform af reglerne om ægtefællesammenføring m.v.)
Sendt: 12-04-2018 21:44:07
Bilag: KL's bemærkninger til forslag lov om ændring af udlændingeloven (Reform af reglerne om ægtefællesammenføring m.v.).pdf;

Til Udlændinge- og Integrationsministeriet

Vedlagt er KL's bemærkninger til lovforslag om ændring af udlændingeloven (Reform af reglerne om ægtefællesammenføring m.v.).

Med venlig hilsen

Sara Glahder Lindberg

Chefkonsulent

Center for Vækst og Beskæftigelse



Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København

D +45 3370 3149
E SGL@kl.dk

T +45 3370 3370
W kl.dk



Til Udlændinge- og Integrationsministeriet

udlaendingeafdeling@uim.dk

skj@uim.dk

KL's bemærkninger til forslag lov om ændring af udlændingeloven (Reform af reglerne om ægtefællesammenføring m.v.)

KL har modtaget høring over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Reform af reglerne om ægtefællesammenføring - nyt integrationskrav i stedet for tilknytningskravet, skærpet boligkrav mv.) med frist for afgivelse af bemærkninger den 13. april.

Lovforslagets hovedpunkter er:

- Nyt integrationskrav hvor ægtefællesammenføring kun kan opnås, hvis ægtefællerne opfylder 4 ud af 6 betingelser vedr. både den herboende og ansøgerens sprogkunderskaber, erhvervs erfaring og uddannelse.
- Et nyt besøgskrav, hvor ægtefællesammenføring kun kan opnås, hvis ansøgeren har haft mindst ét lovligt ophold i Danmark.
- Skærpelse af de overførte betingelser i reglerne om ægtefællesammenføring, så de afspejler gældende regler for tidsubegrænset opholdstilladelse.
- Skærpet boligkrav så boligen ikke må ligge i et boligområde, der er optaget på en ny liste over boligområder, der ikke kan ægtefællesammenføres til.
- Skærpelse af kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse ved at hæve beløbet fra 50.000 kr. til 100.000 kr.
- Indføring af krav til den ægtefællesammenførte om at bestå en danskprøve på A2-niveau senest 9 måneder efter opholdstilladelse som betingelse for fortsat ophold.
- Nye regler for nedsættelse af sikkerhedsstillelse.

Det skærpede boligkrav indebærer, at:

- Boligen på ansøgningstidspunktet ikke må ligge i et boligområde, der er optaget på den nye liste over boligområder, der ikke kan ægtefællesammenføres til.
- Parret, indtil ansøgeren meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse, ikke må flytte til en bolig, der ligger i et boligområde optaget på listen over boligområder, der ikke kan ægtefællesammenføres til.

Boligområderne på den nye liste vil blive udpeget én gang årligt på baggrund af fire kriterier, der vedrører beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet, kriminalitet, uddannelsesniveau og indkomst.

Et boligområde skal opfylde to ud af de fire kriterier to år i træk, for at blive optaget på den nye liste. Den nye liste kan være forskellig fra den såkaldte ghettoliste.

Dato: 9. april 2018

Sags ID: SAG-2018-02102

Dok. ID: 2516096

E-mail: SGL@kl.dk

Direkte: 3370 3149

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

www.kl.dk

Side 1 af 2



KL lægger i den forbindelse vægt på, at der skabes tilstrækkelig forudsigelighed og gennemsækelighed i kriterierne for udpegelser af boligområder på den nye liste, således at kommunerne kan opfylde sin pligt til vejledning af borgerne i såvel integrationsindsatsen som i den boligsociale anvisning.

Det har ikke været muligt at behandle KL's høringssvar politisk inden for tidsfristen, hvorfor KL tager forbehold for senere politisk behandling.

Med venlig hilsen

Henrik Thomassen

Sara Glahder Lindberg

Dato: 9. april 2018

Sags ID: SAG-2018-02102
Dok. ID: 2516096

E-mail: SGL@kl.dk
Direkte: 3370 3149

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 2 af 2

Til: UIM AM & FO (udlaendingeafdeling@uim.dk)
Fra: Landsforeningen "Et barn to forældre" (epost@anderschrjensen.dk)
Titel: Høringssvar
Sendt: 30-03-2018 12:12:40
Bilag: 4667-6.docx;

Herved fremsendes høringssvar i sag nr. 2017-16507, reform af udlændingelovgivningen, vedhæftet.

Hilsen Anders Chr. Jensen

Høringssvar over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, reform af reglerne af ægtefællesammenføring m.m.

Fra juridisk konsulent Anders Chr. Jensen Østervang 75,
4000 Roskilde.

Til Integrationsministeriet
Familiesammenføring

Det er af afgørende betydning, at Folketinget får fyldestgørende og retvisende oplysninger.

Om forholdet til EU-retten, pkt. 8, hedder det, at lovfor-
slaget "ingen EU-retlige aspekter indeholder". Det er ikke
retvisende.

Det er sandt, at vandrende unionsborgere har retskrav på
ægtefællesammenføring, også med tredjelandsborgere, efter
Opholdsdirektivet - direktiv 2004/38/EF - uden betingelser,
udover de mest grundlæggende.

Ellers ville den frie bevægelighed være voldsomt amputeret.
Deres retskrav på familiesammenføring har rod i EU-retlige
regler, der ikke kan ændres ved national dansk lov. Regler-
ne gælder direkte ved danske domstole.

**Samme regel gælder stort set for herboende økonomisk aktive
tyrkiske statsborgeres adgang til familiesammenføring.**

Det følger af Associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet af
12.09.1963 med senere ændringer. Dennes regler er også di-
rekte gældende i Danmark og kan ikke ændres ved national
dansk lov.

Den nævnte personkreds er beskyttet mod forringelser i
deres mulighed for familiesammenføring i forhold den adgang
der var 01.12.1980 eller en senere lempeligere version af
national ret. Det blev fastslået af EU-domstolen i dom af
12.04.2016, C-561/14, Genc mod Danmark.

De nu foreslåede forringelser vil således ikke have nogen
betydning for denne personkreds. Det vil være **forbudt** at
anvende dem, ligesom det er forbudt at anvende enhver anden
forringelse efter 01.12.1980.

Dommen gav tillige en række retningslinjer for undtagelses-

vist alligevel at anvende en senere restriktion. Der anvendes kriteriet tvingende almene hensyn. Undtagelsen er snæver for at hindre nationalstaterne i reelt at ophæve den frie bevægelighed for tyrkiske statsborgere.

Det falder uden for rammerne af dette indlæg nærmere at redegøre for indholdet af undtagelsen. Men hovedpunkterne er 1) den nationale bestemmelse må ikke være **skønsmæssig**, men skal anvendes ud fra en konkret bedømmelse af ansøger på grundlag af objektive og saglige kriterier, 2) den skal være **egnet** til at opnå det tilsigtede formål. Det er ikke nok at den generelt har en vis positiv virkning. Den positive virkning skal være konkret, 3) der skal være en **forholdsmæssig** relation mellem de modstående interesser og 4) virkningen må være sammenhængende og systematisk, således at tilfældigheder og **ulighed** ikke opstår.

Den danske regering ses at have indtaget det standpunkt at samtlige forringelser - formentlig også de nu påtænkt indførte - vil være omfattet af den nævnte undtagelse.

Opfattelsen synes at være at det er tilstrækkeligt at forringelsen generelt fremmer af integrationen.

Det er som anført ikke et synspunkt, der er i overensstemmelse EU-retten. Reelt har den danske regering ophævet/ forsøgt at ophæve Associeringsaftalens regler på dette punkt.

Det skal derfor fremgå af lovens bemærkninger, at de påtænkt indførte regler ikke gælder for økonomisk aktive tyrkiske statsborgere.

Den praktiske følge af Associeringsaftalens regler er at en anmodning om familiesammenføring skal behandles efter de historiske nationale regler, der var 01.12.1980.

Retsstillingen var da reguleret i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 196 af 23. maj 1980 om udlændinges adgang til og ophold i Danmark, § 25, stk. 2. Det eneste krav er en "passende bolig".

Roskilde, den 30.03.2016

Anders Chr. Jensen

Til: UIM AM & FO (udlaendingeafdeling@uim.dk), Maj-Britt Skjoldan (skj@uim.dk)
Fra: Kim Møller Laursen (kml@lho.dk)
Titel: Høringssvar til udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Reform af reglerne om ægtefællesammenføring - nyt integrationskrav i stedet for tilknytningskravet, skærpet boligkrav mv.)
E-mailtitel: Høringssvar til udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Reform af reglerne om ægtefællesammenføring - nyt integrationskrav i stedet for tilknytningskravet, skærpet boligkrav mv.) (UIM Id: 391660)
Sendt: 13-04-2018 15:01:17
Bilag: Integrationskrav til ægtefællesammenføring.pdf;

Jeg vedhæfter Ledernes høringssvar til ovennævnte lovforslag.

Med venlig hilsen

Kim Møller Laursen
Analysechef

Dir. 3283 3382
Mobil 2428 2466
kml@lho.dk

Ledernes Hovedorganisation

Vermlandsgade 65
2300 København S
Tlf. 3283 3283
www.lederne.dk/lho

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotholmsgade 10
1216 København K

Høringssvar til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (integrationskrav til ægtefællesammenføring mm)

København
den 13. april 2018

Lederne har modtaget ovennævnte lovforslag i høring, som blandt andet indfører integrationskrav i stedet for et tilknytningskrav ved ægtefællesammenføring.

Menneskerettighedsdomstolens afgørelse i Biao-sagen betød, at Folketinget ophævede 26-årsreglen. Reglen betød, at der ved familiesammenføring ikke skulle stilles tilknytningskrav til ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark, hvis den herboende ægtefælle havde været dansk statsborger i 26 år, eller var født og opvokset i Danmark – eller var kommet hertil som mindre barn og havde haft sin opvækst i Danmark – samt havde opholdt sig lovligt i Danmark i 26 år.

I stedet blev der indført en ny opholdsordning, så udlandsdanskere, der i Danmark er tilbudt en stilling, der er omfattet af positivlisten eller beløbsordningen, kan få deres udenlandske familie med til Danmark på samme vilkår som udenlandske medarbejdere, der er omfattet af beskæftigelsesordninger.

Det blev aftalt, at den nye opholdsordning kun skulle gælde til juli 2018, da partierne bag aftalen ville finde en anden løsning på kravene til ægtefællesammenføring end koblingen til beskæftigelsesordningerne.

Lovforslaget udmønter den politiske aftale indgået regeringen Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet den 7. februar 2018, således at tilknytningskravet afskaffes og erstattes af et nyt integrationskrav.

Lederne støtter forslaget om at indføre et integrationskrav til ægtefællesammenføring, da forslaget er en forudsætning for, at den uhenigtsmæssige kobling af krav til medfølgende familie til udlandsdanskere med beskæftigelsesordningerne ophæves juli 2018.

Lederne

Vermilandsgade 65
2300 København S

Telefon 3283 3283

www.lederne.dk

Beskæftigelsesordningerne er adgangsregler for udenlandsk arbejdskrafts adgang til Danmark, som det ikke er hensigtsmæssigt at blande sammen med generelle integrationskrav for medfølgende familie til udlandsdanskere.

Med venlig hilsen

Kim Møller Laursen