

22. september 2008

## **Politisk aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om håndtering af EU-retten om fri bevægelighed efter EF-Domstolens afgørelse i Metock-sagen**

### **1) Indledning**

Regeringen og Dansk Folkeparti har indgået en aftale om, hvordan EU-retten om fri bevægelighed, herunder senest EF-Domstolens afgørelse i Metock-sagen og de afledte konsekvenser heraf, skal håndteres.

Regeringspartierne og Dansk Folkeparti har siden 2001 ført en konsekvent udlændingepolitik.

Det er lykkedes fundamentalt at ændre indvandringen til Danmark, fra ukontrolleret tilstrømning af asylansøgere og familiesammenførte til en nøje kontrolleret tilgang af personer, der har evner og kvalifikationer til at bidrage positivt til det danske samfund. Den konsekvente udlændingepolitik har også gjort det muligt at tage bedre hånd om integrationen af de, der allerede er kommet til Danmark.

Aftaleparterne vil fastholde den konsekvente kurs i udlændingepolitikken.

Danmark har brug for arbejdskraft udefra. Men det er afgørende for regeringspartierne og Dansk Folkeparti at forhindre misbrug, og at snyd mødes med konsekvens.

EF-Domstolen har den 25. juli 2008 afsagt en dom i den såkaldte Metock-sag. I modsætning til tidligere domme kan medlemsstaterne ikke længere stille krav om, at en tredjelandsstatsborger skal have et forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat for at få familiesammenføring med en EU-borger, som har udnyttet retten til fri bevægelighed.

Regeringen vil efterleve dommen i Metock-sagen. Dansk Folkeparti har tilkendegivet, at udlændingepolitikken er dansk suverænitet, og at man i konsekvens heraf ikke mener, at man skal følge dommen i Metock-sagen.

For at imødegå de uheldige konsekvenser af Metock-dommen – og den øgede risiko for ulovlig indvandring, der kunne ligge heri – er regeringen og Dansk Folkeparti enige om at indføre nye kontrolkrav i udlændingeadministrationen, som vil få en generel betydning for administrationen af familiesammenføringssager i relation til EU-borgere.

Aftaleparterne vil samtidig løbende gennem en ny og effektiv statistik på området følge udviklingen nøje.

### **2) Nye initiativer for at fastholde en fast og fair udlændingepolitik**

Aftaleparterne er enige om at iværksætte en række nye initiativer med henblik på at fastholde en fast og fair udlændingepolitik og imødegå bl.a. Metock-dommens uheldige konsekvenser.

## **I/ Kontrolkrav**

### **a. Krav om reel og faktisk etablering**

Der vil blive indført et krav om, at de EU-borgere – herunder danske statsborgere – der benytter eller har benyttet den fri bevægelighed, og som ønsker familiesammenføring efter EU-reglerne, reelt og faktisk skal have etableret sig i Danmark eller have været etableret reelt og faktisk i et andet EU-land. EU-bekendtgørelsen ændres i overensstemmelse hermed.

### **b. Krav om afgivelse af tro og love erklæring under strafansvar**

Der indføres desuden et krav i EU-bekendtgørelsen om, at hovedpersonen skal erklære, at den pågældende har etableret sig reelt og faktisk i værtslandet (herunder Danmark). Denne erklæring skal afgives på tro og love og under strafansvar. Med indførelse af kravet om tro og love erklæring markeres vigtigheden af at afgive fyldestgørende og sandfærdige oplysninger til udlændingemyndighederne. Hvis udlændingemyndighederne konstaterer, at der har været udøvet svig, misbrug eller har været afgivet fejlagtige oplysninger i forbindelse med denne erklæring, vil der umiddelbart blive foretaget politianmeldelse. Ægtefællen afgiver tillige erklæring på tro og love om ægteskabets reelle karakter.

## **II/ Dokumentationskrav for etablering**

Der indføres et dokumentationskrav, som myndighederne vil stille i alle tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt en EU-borger har etableret sig reelt og faktisk i et EU-land. Kravet vil således også kunne blive stillet i tilfælde, hvor en dansk statsborger har anvendt den frie bevægelighed, f.eks. til at tage bopæl i Sverige.

Hvis myndighederne finder, at der kan være tale om misbrug af rettigheder, bliver det EU-borgerens opgave at fremlægge dokumentation for, at den pågældende er eller har været etableret reelt og faktisk i værtslandet.

Ved vurderingen heraf skal der lægges vægt på, om familiens samlede forhold tyder på en reel og faktisk etablering i værtslandet, herunder varigheden af hovedpersons planlagte ophold i værtslandet, varigheden af ægteskabet mellem hovedpersonen og ægtefællen, karakteren af hovedpersonens bopæl i værtslandet, mv.

Dokumentationskravet vil blive indføjjet i EU-opholdsbekendtgørelsen og uddybet i tilhørende vejledning til udlændingemyndighederne.

## **III/ Skærpet indsats mod misbrug og svig**

Aftaleparterne er enige om, at indsatsen mod proformaægteskaber og andre typer af misbrug af rettigheder og svig skal styrkes. Derfor indføres der en bestemmelse i EU-opholdsbekendtgørelsen, som giver mulighed for at nægte familiesammenføring efter EU-retten, hvis der er tale om misbrug af rettigheder eller om svig, herunder proformaægteskaber.

Det vil i en vejledning til udlændingemyndighederne blive gjort klart, at udlændingemyndighederne her bl.a. skal kontrollere, om et ægteskab er ægte, om ansøgeren og EU-borgeren har boet på samme adresse, om parret kommunikerer på samme sprog, om der er tale om en stor aldersforskel, om parret har haft personligt kendskab til hinanden forud for ægteskabet, om

22. september 2008

parterne tidligere har indgået i ægteskaber, og om der i øvrigt foreligger unormale bevægelsesmønstre.

#### **IV/ Styrket overvågning af sagerne**

##### **a. Bedre statistik**

Aftaleparterne er enige om, at der skal være bedre dokumentation i form af indsamling af statistiske oplysninger, der viser udviklingen i antallet af opholds- og registreringsbeviser udstedt til familiesammenføring efter EU-retten om fri bevægelighed. Således vil det via det eksisterende udlændingeregister fremadrettet løbende blive muligt at følge udviklingen i antallet af tilladelser og afslag, der bliver givet efter EU-reglerne. Hermed vil aftaleparterne løbende kunne følge, om der sker en stigning i antallet af familiesammenføringstilladelser på dette område, eller om der er indikationer på forsøg på misbrug af reglerne.

På baggrund af overvågningsindsatsen vil der særligt blive fokuseret på risikoprofilering i EU-sager, styrket kontrol af dokumenters ægthed og øget indberetning fra kommuner og udlændingemyndighederne af oplysninger, der tyder på misbrug af EU-reglerne.

##### **b. Etablering af kontrolenhed i Integrationsministeriet**

Der etableres i Integrationsministeriet en enhed, der bl.a. skal sikre en tæt overvågning og kontrol af familiesammenføring på EU-området og udvikle nye former for kontroltiltag. I sager, hvor hovedpersonen er en dansk statsborger, der vender tilbage til Danmark, vil cirka 25 % af de sager, der ikke umiddelbart har givet anledning til tvivl, blive genstand for en særlig grundig kontrol.

##### **c. Opfølgning på udlændingeaftalen fra 2002**

Regeringen og Dansk Folkeparti aftalte i 2002 (punkt 9. c. i aftale af 7. maj 2002 om en ny udlændingepolitik), at "i tilfælde af en pludseligt opstået massetilstrømning af flygtninge mødes regeringen og Dansk Folkeparti med henblik på en drøftelse af den nærmere håndtering af situationen."

Aftaleparterne understreger denne aftales betydning og vil fortsat følge den løbende udvikling på området, herunder om der er tendenser til utilsigtet tilstrømning til Danmark af flygtninge og indvandrere via asyl- og familiesammenføringsreglerne.

#### **V/ Andre indsatsområder**

##### **a. Arbejdstagerbegrebet**

Aftaleparterne er herudover enige om, at integrationsministeren præciserer arbejdstagerbegrebet, således at det står klart, at der er tale om en konkret og individuel vurdering af, om man er omfattet af EU-rettens arbejdstagerbegreb, og at der skal være tale om udøvelse af faktisk og reel beskæftigelse for at være arbejdstager. Det betyder, at beskæftigelse, der alene er "et rent marginalt supplement", ikke er omfattet af begrebet.

Der kan ikke i vurderingen af arbejdstagerbegrebet i det enkelte tilfælde sættes en nedre grænse for, hvor længe arbejdsforholdet skal have varet. Det vil blive præciseret, at man ikke har et retskrav på at blive anset som EU-arbejdstager, selvom arbejdsforholdet har varet 10 uger eller mere.

## **b. Skærpet praksis for familiesammenføring ved levering af tjenesteydelser**

Aftaleparterne er også enige om, at integrationsministeren vil skærpe praksis for familiesammenføring ved levering af tjenesteydelser.

Udlændingemyndighederne har hidtil fortolket EF-domstolens afgørelse i Carpenter-sagen således, at danske statsborgere, der leverer tjenesteydelser til borgere i andre lande, f.eks. sælger varer over grænsen, har haft krav på familiesammenføring.

Fremover vil danske statsborgere, der leverer tjenesteydelser til borgere i andre EU-lande, ikke pr. automatik have krav på familiesammenføring efter EU-reglerne. EF-domstolens afgørelse i Carpenter-sagen har et snævert anvendelsesområde, hvor der bl.a. vil blive lagt betydelig vægt på, om tredjelandsstatsborgeren er indirejst lovligt. Det nye dokumentationskrav vil også gælde i denne type sager.

## **3) Den videre proces i EU**

Aftaleparterne noterer sig, at regeringen har givet tilsagn om allerede på det kommende rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 25. september 2008 at sætte Metock-dommens uheldige konsekvenser og EU-opholdsdirektivet til politisk drøftelse. Regeringen vil lægge op til en politisk drøftelse af, hvordan en øget risiko for ulovlig indvandring kan imødegås, herunder forslaget om at ændre EU-opholdsdirektivet.

Aftaleparterne har endvidere noteret sig, at regeringen har givet tilsagn om på et efterfølgende rådsmøde (retlige og indre anliggender) i oktober 2008 at lægge op til, at der i EU træffes en politisk beslutning om, hvordan man håndterer risikoen for, at den ulovlige indvandring øges med Metock-dommen. Sigtet er, at der vedtages en erklæring blandt ministrene, som opfordrer til en ændring af opholdsdirektivet.

I den forbindelse har aftaleparterne noteret sig, at Kommissionen i andet halvår af 2008 har igangsat en evaluering af opholdsdirektivet. Det første møde i EU om evalueringen finder sted den 22. september 2008, og EU-kommissionen forventes at fremlægge sin evaluering inden udgangen af året. På den baggrund vil EU-kommissionen i foråret komme med forslag til retningslinier for medlemsstaternes gennemførelse af opholdsdirektivet.

Aftaleparterne ønsker, at det skal være en forudsætning for familiesammenføring af statsborgere fra tredjelande efter EU-opholdsdirektivet, at disse har haft forudgående lovligt ophold i EU. Regeringen vil arbejde intenst på at opnå en sådan løsning. Parterne er enige om at gøre status over denne proces senest den 1. september 2009 og i den forbindelse drøfte eventuelle yderligere skridt for at opnå det ønskede resultat.

## **4) Opfølgingsmøder mellem aftaleparterne om udviklingen**

Aftaleparterne nedsætter en opfølgingsgruppe, der mødes hvert kvartal vedrørende eventuelle misbrugs- og svigs-tendenser i sager om familiesammenføring efter EU-reglerne, kommende domme på området fra EF-Domstolen og om resultatet af bestræbelserne i EU for at sikre et ændret retsgrundlag.

22. september 2008

## **5) Forholdet mellem grundloven og EF-Domstolens kompetence**

Aftaleparterne har drøftet spørgsmålet om forholdet mellem grundloven og EF-Domstolens kompetence.

Regeringen har tilkendegivet, at den vil udarbejde en juridisk redegørelse, der beskriver forholdet mellem grundloven og EF-Domstolens kompetence. Redegørelsen vil indeholde en omtale af spørgsmålet om overholdelse af de grænser, som grundloven sætter for udstrækningen af EF-Domstolens beføjelser.

Tilsvarende har Dansk Folkeparti tilkendegivet, at partiet vil indhente et juridisk responsum vedrørende samme problemstilling.

Det er parternes hensigt, at disse redegørelser skal være færdige senest 1. april 2009 og herefter følges op af en konference, hvor de nævnte problemstillinger bliver genstand for en offentlig drøftelse.

## **Andre emner i forbindelse med håndteringen af konsekvenserne af Metock-dommen**

Aftaleparterne har endvidere aftalt at iværksætte en række initiativer, der grænser op til problemstillingen, som følger efter Metock-dommen.

### **1. Indfødsret**

Henset til at EU-borgere i forhold til udlændingelovens regler har en udvidet adgang til familiesammenføring med tredjelandsstatsborgere efter EU-retten om fri bevægelighed, finder aftaleparterne det relevant at se nærmere på de krav, der stilles for at få dansk statsborgerskab.

#### **a. Skærpet krav til bestået indfødsretsprøve**

Efter de gældende retningslinjer skal ansøgere dokumentere kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie ved bevis for en særlig indfødsretsprøve. Der er udarbejdet læremateriale til forberedelse. Til prøven stilles der i alt 40 spørgsmål, hvoraf de 35 spørgsmål udvælges fra en offentligt tilgængelig spørgsmålsbank på 200 spørgsmål og svar.

Aftaleparterne er enige om fremover at skærpe kravene til beståelse af indfødsretsprøven. For at undgå udenadslære og sikre at lærematerialet benyttes, vil fremover kun illustrative eksempler på spørgsmålene være offentligt tilgængelige.

Aftaleparterne er endvidere enige om, at forhøje antallet af rigtige svar for at bestå prøven fra 28 til 32, så forholdet er det samme som ved teoriprøven til opnåelse af kørekort.

Aftaleparterne er derudover enige om at nedsætte prøvetiden fra 60 minutter til 45 minutter.

Endelig er aftaleparterne enige om at se på, om opsynet under prøven fungerer optimalt.

#### **b. Skærpelse af kravet om selvforsørgelse**

Aftaleparterne noterer sig betydningen af det indførte krav om selvforsørgelse. Ministeriet meddelte i 2007 i alt 5.374 afslag på ansøgninger om indfødsret, hvoraf der blev meddelt afslag på grund af kravet om selvforsørgelse i 774 sager (svarende til 14,4 %). Der er for 2008 til dato meddelt 6.417 afslag, hvoraf der i 832 sager (svarende til 13 %) er meddelt afslag på grund af selvforsørgelseskravet.

Kravet om selvforsørgelse har således medført en væsentlig begrænsning af mulighederne for opnå indfødsret.

Aftaleparterne er enige om at skærpe kravet til selvforsørgelse. Der vil således blive stillet krav om, at ansøgeren ikke inden for det seneste år forud for fremsættelse af lovforslag om meddelelse af indfødsret må have modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven, ligesom ansøgeren ikke må have modtaget sådan hjælp i mere end 6 måneder ud af de seneste 5 år forud for fremsættelsen af lovforslaget.

#### **c. Skærpet krav til danskprøve**

Efter de gældende retningslinjer skal ansøgere dokumentere dansk kundskaber ved bevis for at have bestået en af flere nærmere angivne prøver. Det er bl.a. Prøve i Dansk 3, folkeskolens afsluttende prøve (9. eller 10. klassesettrin) i danskdisciplinerne, e.l.

22. september 2008

Aftaleparterne er enige om at skærpe kravet til bestået danskprøve, således at der stilles krav om, at prøven skal være bestået med karakteren 4.

#### **d. Dobbelt statsborgerskab**

Integrationsministeriet har igangsat en udredning af reglerne om dobbelt statsborgerskab, i Danmark, i andre lande og i forhold til internationale konventioner. Aftaleparterne vil på denne baggrund overveje den fremtidige regulering af dette område.

## **2. Udvisning generelt**

Aftaleparterne ønsker at skærpe reglerne om udvisning af udenlandske statsborgere.

Aftaleparterne er endvidere enige om at følge op med mulige lovændringer, når den nedsatte arbejdsgruppe til håndtering af administrativ udvisning afgiver sin rapport.

#### **a. Udvisning for vold**

Aftaleparterne ønsker, at adgangen til at udvise voldsdømte udvides.

Derfor vil der blive stillet forslag om, at udvisning kan ske, hvis en udlænding idømmes ubetinget frihedsstraf for overtrædelse af straffelovens almindelige voldsbestemmelse (§ 244).

#### **b. Udvisning for bandekriminalitet**

Aftaleparterne ønsker, at det skal være en skærpende omstændighed, at kriminalitet begås af flere i forening.

Derfor vil der blive stillet forslag om, at det altid skal anses for en skærpende omstændighed i forhold til udvisning, at kriminaliteten er begået af flere i forening.

#### **c. Flere sager om udvisning forelægges for domstolene**

Aftaleparterne ønsker, at domstolene i flere sager end hidtil skal tage stilling til udvisning.

Aftaleparterne vil derfor i forhold til mulighederne for udvisning nedsætte kravene til længden af den idømte straf for dermed at sikre, at domstolene i flere sager får lejlighed til at tage stilling til, om en begået kriminalitet også skal føre til udvisning.

#### **d. Skærpelse af indrejseforbud**

Aftaleparterne ønsker at markere, at en udvisning er en alvorlig retsfølge, og at reglerne om indrejseforbuds længde derfor skal være følelige.

Der vil derfor blive stillet forslag om ændring af udlændingeloven, således at bestemmelserne om indrejseforbuds længde skærpes.

### **3. Udvisning af kriminelle EU-borgere**

Aftaleparterne er enige om at se på, om de gældende udvisningsregler i tilstrækkeligt omfang muliggør udvisning af EU-borgere og vil i givet fald foretage den nødvendige justering på dette område.

Det er ikke acceptabelt, at den fri bevægelighed udnyttes af borgere i andre EU-lande til at indrejse på kortere ophold med henblik på at begå tricktyverier og anden form for kriminalitet her i landet. Udlændingeloven udelukker ikke, at der kan ske udvisning af EU-borgere, når der er begået strafbare forhold. Særligt vil udlændingelovens § 25 a om udvisning i forbindelse med korttidsophold kunne komme på tale i disse situationer. Regeringen vil i den forbindelse henstille til anklagemyndigheden at være mere opmærksomme på mulighederne for udvisning i disse situationer. Dette vil ske på baggrund af en nærmere gennemgang af retspraksis på området.

### **4. Studerende**

Udlændingelovens opholdsregler om studerende er møntet på studerende, der rent faktisk studerer.

Aftaleparterne er enige om at sætte et udredningsarbejde i gang vedrørende udviklingen i tilladelser til studerende over de seneste år, bl.a. for at afdække, om der kan konstateres misbrugs- eller svigs-tendenser, som kræver justering af reglerne.

Aftaleparterne har noteret sig, at Undervisningsministeriet og Udlændingetjenesten for tiden gennemfører en undersøgelse af professionshøjskolernes og erhvervsakademiernes kontrol med udenlandske studerendes studieaktivitet. Aftaleparterne ønsker at der føres en effektiv kontrol med de udenlandske studerende og er indstillet på også at følge op på undersøgelsen, som forventes afsluttet med udgangen af oktober måned, med initiativer, herunder lovinitiativer. Når resultatet af undersøgelsen foreligger, mødes aftaleparterne for at drøfte opfølgningen heraf. Aftaleparterne ønsker i den forbindelse at sikre en håndfast reaktion i forhold til personer, der misbruger udlændingelovens opholdsregler om studerende, herunder om nødvendigt at tage udbudsretten fra institutionerne, dvs. lukke de uddannelser, som er blevet misbrugt af "falske" studerende.

### **5. Kontraktordning for afviste asylansøgere ophører**

Folketinget vedtog den 1. juni 2007 lovforslag nr. L 218 om en kontraktordning for afviste asylansøgere, der samarbejder om udrejsen. Ordningen indeholder et tilbud om et samlet opkvalificeringsforløb i Danmark og hjemlandet, økonomisk støtte til tilbagevenden og hjælp til bolig og beskæftigelse i hjemlandet, mod at den afviste asylansøger indvilliger i at samarbejde om udrejsen og frivilligt udrejses af Danmark.

Ordningen er rettet mod afviste asylansøgere, som hidtil ikke har medvirket til udrejsen, i tilfælde, hvor frivillig udrejse er mulig, men hvor tvangsmæssig udsendelse ikke er mulig. Ordningen omfatter afviste asylansøgere fra Irak.

Aftaleparterne er enige om, at kontraktordningen for afviste irakiske asylansøgere, der kommer fra det nordlige Irak, skal ophøre. Tvangsmæssig udsendelse til det nordlige Irak er nu mulig, og kriterierne for, at denne gruppe skal være omfattet af ordningen, er derfor ikke længere opfyldt.

### **6. Skærpelse af betingelserne for at få kontanthjælp**

For at et ægtepar kan være berettiget til at modtage kontanthjælp i længere tid, skal begge ægtefæller udnytte deres arbejdsmuligheder og stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

22. september 2008

Fremover skal begge ægtefæller i et kontanthjælpsægtepar opfylde et krav om 450 timers arbejde (12 uger på fuld tid) indenfor 24 måneder for ikke at miste den ene kontanthjælp. 300 timers reglen ændres således til en 450 timers regel.

Reglen skal fremover også omfatte ægtepar, hvor den ene ægtefælle er i ordinært understøttet arbejde, og hvor den anden modtager kontanthjælp, svarende til den oprindelige intention med ordningen. Det betyder, at ægtefællen på kontanthjælp fremover skal opfylde 450 timers kravet for ikke at miste kontanthjælpen.