

*Advokatrådet*

ADVOKAT   
SAMFUNDET

Ministeriet for Flygtninge  
Indvandrere og Integration  
Holbergsgade 6  
1057 København K

KRONPRINSESSEGADE 28  
1306 KØBENHAVN K  
TLF. 33 96 97 98  
FAX 33 36 97 50

DATO: 02-03-2011  
SAGSNR.: 2011 - 554  
ID NR.: 45441

lau@inm.dk, lovkontoret@inm.dk

### **Høring - Udkast til lovforslag om reform af ægtefællesammenføringsreglerne**

Ved e-mail af 3. februar 2011 har Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte udkast.

Advokatrådet har følgende bemærkninger:

Lovforslaget indebærer, at de udlændinge, der ønsker at søge ægtefællesammenføring skal dokumentere, at de har særlige såkaldte integrationsrelevante kvalifikationer, ligesom der stilles yderligere krav til den herboende ægtefælle og dennes integration i Danmark. De nye regler for ægtefællesammenføring er udmøntet i et pointsystem.

Herudover indeholder lovforslaget regler om skærpelse af reglerne for meddelelse af opholdstilladelse til studerende samt skærpelse af straffen for overtrædelse af indrejseforbud.

#### **Lovforslagets § 1 nr. 6**

##### **Skærpet tilknytningskrav**

Med forslaget skærpes det gældende tilknytningskrav i udlændingelovens § 9, stk. 7, således at ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark fremover skal være *væsentlig større* end ægtefællernes tilknytning til et andet land.

Der stilles med forslaget krav om, at den herboende ægtefælle skal have haft ophold i Danmark i mindst 15 år, dog kan perioden afkortes, såfremt den pågældende har haft fast fuldtidsbeskæftigelse i 8-9 år, og at der er tale om en type beskæftigelse, hvor den pågældende har talt dansk med kollegaer og/eller kunder. Hvis den herboende har været beskæftiget i et job med store krav til dansk kommunikation, herunder skriftlig kommunikation, anses den herboende for at have opnået en væsentlig tilknytning til Danmark efter en periode på 5-6 års fuldtidsbeskæftigelse.

Ansøgeren skal endvidere have haft mindst to visum eller visumfri ophold i Danmark, ligesom ansøgeren under et af disse ophold i Danmark skal finansiere og gennemføre et dansk sprogkursus.

Af lovforslaget fremgår endvidere, at den herboende skal opfylde de gældende betingelser for tidsubegrænset opholdstilladelse for at kunne få en ægtefælle familiesammenført til Danmark. Disse regler, der trådte i kraft i foråret 2010, er udarbejdet med det formål at kun personer, der anses for at være velintegreerede i det danske samfund, kan opnå en tidsubegrænset opholdstilladelse.

Advokatrådet finder, at det nærmere bør overvejes, om det er hensigtsmæssigt at operere med to forskellige definitioner, dels for hvornår en person må anses for at være velintegreret og dels for, hvornår en person anses for at have en stærk tilknytning til Danmark.

Advokatrådet skal derfor anbefale, at tilknytningskravet anses opfyldt for den herboende, såfremt vedkommende opfylder de skærpede betingelser for tidsubegrænset opholdstilladelse, således at der ikke opereres med to sideløbende og forskellige regelsæt, der begge forholder sig til den herboendes grad af integration.

#### **Lovforslagets § 1 nr. 8**

##### **Skærpede krav til den herboende person:**

##### **Forhøjelse af den økonomiske sikkerhedsstillelse**

Som begrundelse for at hæve niveauet fra de nugældende 50.000 kr. til 100.000 kr. anføres, at den økonomiske krise har forandret vilkårene og at det derfor er nødvendigt, at herboende, der ønsker en ægtefælle familiesammenført bidrager med at stille en højere sikkerhed.

Der er ikke fremlagt nogen oversigt over, hvorvidt og i hvilket omfang den økonomiske krise har betydet, at flere familiesammenførte har modtaget offentlige ydelser, og om det derfor er nødvendigt at hæve beløbet.

Med krav om en sikkerhedsstillelse på 100.000 kr. må det forventes at blive særdeles vanskeligt for mange – også som følge af den økonomiske krise – at stille en bankgaranti, hvorfor det ofte vil være nødvendigt, at den herboende udlænding selv er i stand til at deponere beløbet.

En forhøjelse af beløbet kan betyde, at økonomisk mindre velstillede familier udelukkes fra familiesammenføring i Danmark. Dette kan rejse spørgsmål om forholdt til Danmarks internationale forpligtelser, idet visse personer forhindres i at udøve deres familieliv i Danmark alene med henvisning til deres dårlige økonomiske situation.

##### **Krav om opfyldelse af de gældende betingelser for tidsubegrænset opholdstilladelse**

Det gældende pointsystem for tidsubegrænset opholdstilladelse stiller som et ubetinget krav, at udlændingen har været i fast (fuldtids)beskæftigelse i 2 ½ år indenfor de seneste 3 år.

En herboende person der eksempelvis er under uddannelse, vil derfor ikke opfylde betingelserne. Advokatrådet finder, at dette er en uheldig og uhensigtsmæssig konsekvens, idet der med såvel de eksisterende regler for tidsubegrænset opholdstilladelse som lovforslaget sendes det signal, at det ikke kan betale sig at uddanne sig, hvorimod et ufaglært arbejde belønnes med såvel en tidsubegrænset opholdstilladelse samt muligheden for ægtefællesammenføring.

Advokatrådet anbefaler, at der foretages en nærmere undersøgelse af effekten af det eksisterende regelsæt for tidsubegrænset opholdstilladelse, der trådte i kraft i foråret 2010, inden regelsættet overføres som en betingelse for ægtefællesammenføring.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger side 52-53 at den herboende, der har tidsubegrænset opholdstilladelse efter de tidligere gældende regler, skal betale et gebyr og indgive en ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse efter de gældende regler, således at Udlændingenservice som led i ægtefællesammenførings sagen samtidig kan vurdere, om den herboende opfylder betingelserne for tidsubegrænset opholdstilladelse.

Det er Advokatrådets opfattelse, at spørgsmålet om hvorvidt den herboende teoretisk set opfylder de gældende regler for tidsubegrænset opholdstilladelse, udgør et element eller en del af familiesammenførings sagen, hvorfor det nærmere kan overvejes, om der er grundlag for at kræve særskilt gebyr for dette ene element i den samlede vurdering.

De samlede udgifter i forbindelse med en almindelig familiesammenførings ansøgning kan med lovforslaget betyde en udgift på op til ca. 120-140.000 kr. for det enkelte par.

Med de gældende gebyrregler koster det 5.975 kr. at indgive en ansøgning om ægtefællesammenføring. En ansøgning om at få vurderet, hvorvidt den herboende opfylder de nugældende regler for tidsubegrænset opholdstilladelse koster 3.550 kr. Ansøgers aflæggelse af indvandringsprøve koster ca. 3.000 kr.

Herudover skal ansøger have haft to besøgsophold i Danmark, hvilket vil sige 2 gange rejseudgifter, ligesom ansøger under et af besøgsopholdene skal afholde udgifter til et dansk sprogkursus samt sprogpøve.

Den herboende skal stille sikkerhed på 100.000 kr. Som nævnt ovenfor kan det være særdeles vanskeligt for mange at få en bank til at stille en garanti allerede nu på de gældende 50.000 kr., hvorfor den herboende typisk selv må deponere beløbet.

Samlet løber omkostninger således op på et niveau på ca. 120.- 140.000 kr. Det er Advokatrådets opfattelse, at der er tale om et beløb, som det vil være særdeles vanskeligt for mange at skaffe.

**Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser**

Hensynet til Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK art. 8, kan medføre, at betingelserne for ægtefællesammenføring helt eller delvist fraviges. Ligesom der ved vurderingen af, hvorvidt Danmark er forpligtet til at tillade familiesammenføring, skal foretages en proportionalitetsafvejning mellem Danmarks interesse i at begrænse ægtefællesammenføring overfor et pars ret til familieliv.

Af de almindelige bemærkninger side 55 og 74 fremgår, at de forslåede betingelser, der er knyttet til ægtefællesammenføring, vil skulle fraviges, såfremt Danmarks internationale forpligtelser tilsiger dette.

Det forekommer derfor misvisende, når det i bemærkningerne side 52 og 78 fremgår, at betingelserne for, at den herboende skal opfylde betingelserne for tidsubegrænset opholdstilladelse tillige skal gælde for udlændinge med flygtninge- eller beskyttelsesstatus, og at udlændinge med flygtningestatus skal ligestilles med andre herboende udlændinge, når det samtidig anføres, at kravene kun kan stilles, såfremt flygtningen har mulighed for udøve sit familieliv med ansøger i et andet land.

Advokatrådet skal gøre opmærksom på, at det netop for gruppen af udlændinge med flygtninge- og beskyttelsesstatus gør sig gældende, at den pågældende flygtning ikke kan henvises til at udøve sit familieliv i et andet land. Overfor denne gruppe vil det derfor formentlig i praksis være muligt at stille betingelser i forbindelse med ægtefællesammenføringen.

**Skærpede krav til udlændingen/ansøgeren**

Lovforslaget indebærer, at udlændingen efter et pointsystem skal opnå point, som betingelse for ægtefællesammenføring. Kravene relaterer sig til udlændingens kvalifikationer, og det fremgår, at baggrunden for de skærpede krav til ansøger og vægtningen af ”integrationsrelevante kvalifikationer” skyldes ønsket om at gøre den familiesammenførte i stand til at bidrage til det danske samfund, herunder mindske risikoen for tvangsægteskaber. Advokatrådet skal i den forbindelse anbefale, at lovforslaget, således at den praktiske behandling af lovforslaget for de grupper, som i praksis må forventes at kunne opnå en bedre retsstilling som følge af Danmarks internationale forpligtelser, uddybes nærmere.

Advokatrådet skal samtidig bemærke, at den valgte lovgivningsmodel indebærer en i praksis vanskelig vurdering, som ansøgerne ikke kan forventes at kunne foretage, og som derfor stiller krav til myndighedernes vejledning.

Ifølge pointsystemet kan en udlænding opnå point på baggrund af visse faglige kvalifikationer, herunder sprogkunderskaber, ligesom der kan opnås point afhængig af, hvor i Danmark den pågældende har til hensigt at bosætte sig (ghetto).

Udlændingen skal dokumentere at være i besiddelse af de anførte kvalifikationer. Således fremgår det eksempelvis af de almindelige bemærkninger side 59, at udlændingen skal kunne dokumentere sin erhvervs erfaring, herunder at der er tale om reel og lovlig beskæftigelse, der efter hjemlandets standard er tale om fuldtidsbeskæftigelse, herunder at beskæftigelsen er udført under sædvanlige løn- og ansættelsesvilkår.

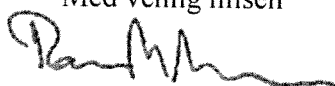
Det fremgår ikke af bemærkningerne, hvordan og på hvilket grundlag denne vurdering skal finde sted – om det eksempelvis er udlændingen, der skal dokumentere hjemlandets standarder, eller det er de danske udlændingemyndigheder. Advokatrådet finder, at der med de stillede betingelser pålægges ansøgeren et dokumentationskrav, som det vil være særdeles vanskeligt, og for visse 3. lands statsborgere umuligt, at opfylde.

Vedrørende point for færdiggjort uddannelse kan en udlænding opnå yderligere point, såfremt uddannelsen er færdiggjort på et universitet, der ligger på top 20 listen over verdens bedste universiteter.

Af side 61 i de almindelige bemærkninger fremgår, at vurderingen baseres på en særlig rangliste.

Det er uklart om bedømmelsen af, hvorvidt der er tale om en top 20 placering, skal ske på tidspunktet for færdiggørelsen af uddannelsen, eller om det er tidspunktet for indgivelsen af ansøgning om ægtefællesammenføring. Denne usikkerhed bør afklares.

Med venlig hilsen

  
Rasmus Møller Madsen

**Cc:** Anders Jonas Pedersen; Torsten Ringberg

**Emne:** Bemærkninger til forslag til lov om ændring af ægtefællesammenføringsreglerne (udlændingeloven)

Kære Rikke, hermed bemærkninger som jeg ved kommer for sent, men jeg mener vi har et problem med de hjemvendende danske forskere:

**På CBS oplever hjemvendte højt kvalificerede forskere med dansk statsborgerskab unødige forhindringer i forbindelse med deres ægtefællers (med et andet statsborgerskab end dansk) opholdstilladelser.**

Ansatte forskere på danske universiteter er mobile og det kan forventes de uanset statsborgerskab vil være ansat på flere universiteter globalt set og at de ofte vil medbringe deres ægtefæller, børn og i nogle tilfælde ældre forældre. Forskeren med dansk statsborgerskab kan således ofte være uden fast ophold i Danmark, men være ansat på forskellige universiteter rundt omkring i verden.

Den nuværende indsats med at tiltrække danske forskere, der har været bosat i udlandet igennem længere tid (fx gennem forskerbeskatning), kan ofte løbe ind i problemer med opholdstilladelse til ægtefælle med et andet statsborgerskab end EU.

Det er således ikke kun den nuværende lempeligere mulighed for udenlandske forskere at medbringe deres familie der skal sættes på: *Hvis man har fået opholdstilladelse som forsker eller forskningspraktikant, kan man medbringe sin ægtefælle/registrerede partner/faste samlever samt hjemmeboende børn under 18. Det er en forudsætning, at familien bor sammen, og at familien kan forsørge sig selv. Hvis ens ægtefælle/registrerede partner/samlever får opholdstilladelse, har han/hun ret til at arbejde så længe, opholdstilladelsen er gyldig.* Jens Oddershede gør 20. december 2010 opmærksom på behovet for en hurtig sagsbehandlingstid i dette tilfælde.

De nye bestemmelser kan få konsekvenser for hjemvendende danske forskeres medfølgende familiemedlemmer (se evt. artikel i Børsen 9. december 2010)

Oftentimes har ægtefæller til forskere en universitetsuddannelse. Hvorvidt disse uddannelser er taget på top 20 universiteterne er ikke undersøgt, men en Kandidat eller PhD uddannelse vil give 80 point ud af de 100 krævede point. Måske det ville være en god ide at alle ægtefæller med en kandidat eller PhD uddannelse uanset top 20 universitet kan få en opholdstilladelse hvis de ansøger om denne gennem familiesammenføringsreglerne?


Best Wishes

Rikke Kloch  
HR Consultant

#### **HR & Legal Services**

Personnel law | HR development | Legal advice |

Copenhagen Business School  
Solbjerg Plads 3, D 3.26, DK-2000 Frederiksberg  
Tel.: (+45) 3815 2683 | Mobil: (+45) 2481 9862 | [rk.hr@cbs.dk](mailto:rk.hr@cbs.dk)

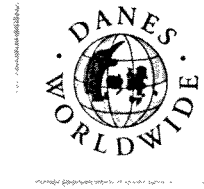
 Think before you print

---

**Fra:** Rikke Skovgaard Andersen [<mailto:ra@dkuni.dk>]

**Sendt:** 16. februar 2011 11:09

**Til:** Ada Kramer KU ([adk@adm.ku.dk](mailto:adk@adm.ku.dk)); Anette Juel Baunsgaard DTU ([ajb@adm.dtu.dk](mailto:ajb@adm.dtu.dk)); Anne Mette Lund Dupont Terp; Anne Rørbæk Olesen; Jesper Bentz Larsen, ITU ([jla@itu.dk](mailto:jla@itu.dk)); Josephine I. Lethenborg; Kamille Strouhal DTU ([kls@adm.dtu.dk](mailto:kls@adm.dtu.dk)); Karsten Kristiansen; Mariella Foght DTU ([mf@adm.dtu.dk](mailto:mf@adm.dtu.dk)); Michael winther AU ([mw@adm.au.dk](mailto:mw@adm.au.dk)); Morten Sand Henriksen AAU ([msh@adm.aau.dk](mailto:msh@adm.aau.dk)); Rikke Kloch; Rikke Skovgaard Andersen; Sofie Larsen RUC ([ksml@ruc.dk](mailto:ksml@ruc.dk)); Aalborg Universitet Journal ([journal@adm.aau.dk](mailto:journal@adm.aau.dk)); Anne Mette Rasmussen AU ([anra@dpu.dk](mailto:anra@dpu.dk)); Anne-Grethe Routley LIFE KU ([agr@life.ku.dk](mailto:agr@life.ku.dk)); Britta Schiørring Madsen AAU ([bsm@adm.aau.dk](mailto:bsm@adm.aau.dk)); Jean Lohmann Rasmussen, RUC ([jeanlr@ruc.dk](mailto:jeanlr@ruc.dk)); Louise Waaben, ITU ([lwaa@itu.dk](mailto:lwaa@itu.dk)); Malene Egemark Clausen KU



**Danes Worldwide**

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

danes-worldwide@danes.dk  
www.danes.dk

København, 21. februar 2011

**Svar fra foreningen Danes Worldwide til Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration  
vedr. høringsudkast af 3. februar 2011 om forslag til Lov om ændring af udlændingeloven.**

Danes Worldwide er en forening, der for mange tusinde danskere og deres familier, som bor uden for Danmarks grænse, varetager deres interesser i forhold til de danske myndigheder. Fra medlemmer i udlandet har vi på det seneste fået en række henvendelser vedr. det foreliggende oplæg om yderligere stramninger i de gældende regler om ægtefællesammenføring i Danmark.

Med den øgede globalisering, der finder sted i hele verden, er antallet af danskere, der søger til udlandet for at uddanne sig eller for at arbejde i kortere eller længere perioder, steget støt gennem de senere år. Mange af disse udedanskere møder under deres ophold i udlandet en udlænding, som de bor med "i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed". Det er fra disse blandede ægteskaber i udlandet, at Danes Worldwide modtager bekymrede og kritiske medlemshenvendelser om de nye begrænsninger, der nu foreslås vedtaget, således det bliver vanskeligere for en dansk statsborger at flytte med sin udenlandske ægtefælle/samlever tilbage til Danmark.

Henvendelserne kommer typisk fra danske statsborgere, som har boet i udlandet med en udenlandsk ægtefælle gennem mange år. Ønsker de at vende hjem til Danmark, er det især de foreslåede regler i § 9, stk. 15 om et *nyt pointsystem* for den udenlandske ægtefælle, der volder problemer. Er der f.eks. tale om en ægtefælle fra et oversøisk land, der har passet familie og hjem i flere år, men som ikke opfylder lovforslagets krav om point for uddannelse, sprog og erhvervsarbejde, så vil den danske ægtefælle ikke kunne medtage sin udenlandske ægtefælle til Danmark. Parrets eventuelle børn, der er dobbelte statsborgere, får ikke noget problem, men den udenlandske ægtefælle kan risikere at blive hindret adgang.

Danes Worldwide mener ikke, at de opstillede pointkrav for den udenlandske ægtefælle bør gælde i sådanne tilfælde.

Da et flertal i Folketinget i 2003 vedtog nye regler i Udlændingeloven (§ 9, stk.7) om at ægtefællernes samlede *tilknytning* til Danmark skulle være større end til noget andet land, besluttedes det, efter stærke opfordringer fra bl.a. Danes Worldwide, at dette tilknytningskrav *ikke* skulle gælde, såfremt den danske ægtefælle havde haft dansk indfødsret i 28 år.

(Denne 28 års-undtagelse vil ifølge det foreliggende høringsudkast også gælde i forhold til det foreslåede *skærpede* tilknytningskrav).

Danes Worldwide finder, at såfremt der måtte være flertal for at indføre et nyt *pointsystem* for udenlandske ægtefæller, og der ikke findes en mere hensigtsmæssig måde at løse det nævnte problem på, så bør der åbnes op for en tilsvarende parallel til den undtagelsesbestemmelse, som i dag gælder for tilknytningskravet i § 9, stk.7.

Teksten i en ny § 9, stk. 15 kunne herefter indledes med følgende understregede tilføjelse:

*Stk. 15. Opholdstilladelse efter stk. 1 nr. 1, når den herboende person ikke har haft dansk indfødsret i 28 år, kan, med mindre særlige grunde herunder hensyn til familiens enhed taler derimod, kun gives, hvis udlændingen og den herboende er over 24 år, og udlændingen opnår 60 point, eller udlændingen og den herboende er under 24 år, og udlændingen opnår 120 point, efter følgende pointsystem: ----*

Med denne tilføjelse vil man kunne sikre, at hjemrejsende/herboende danskere, som har været statsborgere i Danmark i mindst 28 år, vil kunne medtage deres udenlandske ægtefælle til Danmark, uden at parret skal kunne dokumentere nogen yderligere tilknytning til Danmark eller at den udenlandske ægtefælle skal opfylde pointkrav i relation til uddannelse, sprog og erhvervsarbejde.

ooo000ooo

Mens ovennævnte besvarelse på ministeriets høring vedrører en konkret ændring i det foreliggende forslag, vil Danes Worldwide gerne fremkomme med et par mere generelle betragtninger omkring lovforslaget. Den politiske debat i Danmark fokuserer for indeværende meget på dansk økonomi og på, hvad "vi skal leve af" i de kommende år. Der gøres i den forbindelse meget ud af at få "brandet" Danmark i udlandet. Mange kræfter sættes ind på at gøre Danmark attraktivt som et turistland, man bør besøge, et eksportland man bør handle med, et land, det er godt at investere i, og et land man med udbytte kan studere i. Danmark er kendt som et land med lykkelige medborgere, med velfærd, ligestilling, gode værdier og respekt for mennesket.




Alle disse positive sider af vores samfund, som giver Danmark et godt image og ry i udlandet, bliver imidlertid rendt over ende af de fortsatte stramninger i vores udlændingelovgivning. Fra mange kilder ude, inkl. vores medlemmer, kan det konstateres, at disse stramninger rent faktisk bliver kendt i udlandet, hvor de er med til at give det indtryk, at Danmark er blevet fremmedfjendsk.

Danes Worldwide advarer mod denne udvikling, der er med til at Danmark fremover vælges fra i udlandet. Ikke blot af udlændinge, men også af mange udedanskere.

Vi opfordrer derfor til, at partierne i Folketinget forsøger at enes om en samlet, langsigtet og menneskeværdig udlændingepolitik, som vi kan være bekendt i forhold til den verden, der omgiver os, inkl. de mange danskere, der bor i udlandet.

Med venlig hilsen



Christopher Bo Bramsen  
Bestyrelsesformand  
Danes Worldwide



Anne Marie Dalgaard  
Generalsekretær  
Danes Worldwide

# DANMARKS LEJERFORENINGER

Sankt Peders Stræde 2, 1., 4000 Roskilde - TLF: 33 33 99 25 - FAX: 33 33 99 41

Hjemmeside: [www.dklf.dk](http://www.dklf.dk)

Integrationsministeriet  
Lovkontoret

j.nr. 10/27352.

8. februar 2011

## **Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven (Reform af ægtefællesammenføringsreglerne m.v.)**

Danmarks Lejerforeninger har modtaget ovenstående lovforslag til høring.

Der foregår en omfattende debat i medierne og i befolkningen om forslaget konsekvenser for de berørte personer og de mulige skadevirkninger, forslaget kan få for det danske samfund i henseende til at tiltrække kvalificeret arbejdskraft fra udlandet.

Danmarks Lejerforeninger vil ikke kommentere denne debat, men vil nøjes med at pege på et enkelt forhold, der har relevans for boligområdet.

I lovudkastet, side 118, står følgende:

”Det foreslås i § 9, stk. 15, nr. 4, litra c, at en ansøger, som ønsker ægtefællesammenføring med en herboende person, kan opnå 20 point for sammen med den herboende ikke at bosætte sig i et udsat boligområde. Et boligområde anses som et udsat boligområde, hvis boligområdet er omfattet af reglerne om kombineret udlejning.

Den nærmere afgrænsning af, hvilke områder der er omfattet af reglerne om kombineret udlejning, er fastsat i § 51 b, stk. 3 og 4, i lov om almene boliger. Bestemmelsen indebærer, at reglerne om kombineret udlejning kan finde anvendelse i områder, hvor der er en høj andel af personer uden for arbejdsmarkedet. Der kan dels være tale om områder (fysisk sammenhængende almene afdelinger), hvor der bor mindst 1.000 beboere i afdelingerne tilsammen, og hvor mindst 40 pct. af beboerne i alderen 18-64 år i afdelingerne tilsammen er udenfor arbejdsmarkedet, dels være tale om områder, hvor der bor mindst 5.000 beboere i afdelingerne tilsammen, og hvor mindst 30 pct. af beboerne i alderen 18-64 år i afdelingerne tilsammen er udenfor arbejdsmarkedet. Socialministeriet beregner og offentliggør hvert år (1. oktober) en liste over områder, hvor reglerne om kombineret udlejning kan finde anvendelse. På baggrund af denne liste kan Socialministeriet tillige udarbejde en liste over berørte postadresser, som kan lægges til grund for udlændingemyndighedernes sagsbehandling. Listen over berørte postadresser, som er placeret inden for et udsat boligområde, vil blive offentliggjort på [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk). Socialministeriets liste over boligområder, der kan anvende kombineret udlejning den 1. oktober 2010, gælder, indtil Socialministeriet den 1. oktober 2011 offentliggør en ny liste. Det er den liste over boligområder, der gælder på ansøgningstidspunktet, der er afgørende for, om der kan gives point for ikke at bosætte sig i et udsat boligområde.”

Vi vil advare Folketinget mod at lade bosætning i et udsat boligområde indgå som kriterium for familiesammenføring. De kriterier der anvendes må være af en sådan art, at ansøgerne har mulighed for at opfylde dem. Dette er ikke tilfældet med "bosætning i udsat boligområde".

Dette hænger sammen med, at boligområderne i listen over udsatte boligområder skifter alt efter konjunkturerne. En ansøgerpar skal for at kunne opfylde kriteriet ikke alejne vide, om det boligområde, de i øjeblikket bor i er omfattet af Socialministeriets liste. Ansøgerparret skal også kunne forudse, hvilke alternative boligområder som fremover kan tænkes at ville indgå i listen.

Dette vil gøre det umuligt for et ansøgerparret at sikre sig, at det boligområde de er flyttet til ikke pludselig optræder på listen over udsatte boligområder. Derved kan de miste de 20 point, som måske er afgørende for, om de kan blive familiesammenført.

Eksempel:

Et ansøgerpar bor i en større bebyggelse, der i perioden 1. oktober 2010 – 30. september 2011 står på listen over udsatte boligområder. For at få de afgørende 20 point søger de bolig i andre bebyggelser og efter at have stået på venteliste står de i september 2011 som nummer et til en bolig i en mindre almen bebyggelse, hvor næsten alle beboerne er tilknyttet arbejdsmarkedet.

Den 1. oktober får de tildelt en lejlighed i denne bebyggelse og flytter ind kort efter. De kan nu sende ansøgningen om familiesammenføring.

I den liste, som Socialministeriet offentliggør den 1. oktober 2011 er deres hidtidige boligområde udgået af listen over udsatte boligområder - måske som følge af kommunens målrettede indsats for at anviser lønmodtagere til området. Til gengæld er det område, som de flytter ind i pludselig kommet med på listen – ikke fordi den lille bebyggelse i sig selv opfylder kriterierne for at være et udsat boligområde, men fordi Socialministeriet ved udpegningen har slået bebyggelsen sammen med en eller flere nabobebyggelser, hvorved det samlede område har fået status af udsat boligområde

I dette eksempel har ansøgerparret således i deres betænkelse på at opfylde betingelserne for sammenføring skadet deres egen sag, fordi de ikke kunne forudse ændringerne i Socialministeriets liste, og de har samtidig brugt penge og tid på at gennemføre en unødvendig flytning.

I øvrigt vil vi generelt fraråde at man anvender Socialministeriets udpegning af udsatte boligområder som administrativt grundlag. Der er efter vor mening ikke lovhjemmel for den vejledning som ligger til grund for udpegningen af områderne. Vi henviser i den forbindelse til vort brev til Folketingets Boligudvalg af 30. januar 2006, hvor vi påviser, at der ikke er overensstemmelse mellem lovens ordlyd og udmøntningen i vejledningen. (Vedlagt som **Bilag 1**).

**Bilag 1.**  
**Kopi af brev til Folketingets Boligudvalg**

Til Folketingets Boligudvalg  
Christiansborg  
1240 København K

30. januar 2006

Vi har den 24. januar tilskrevet Socialministeriet, som det fremgår af nedenstående. Kopi af vort høringssvar sendes til Folketingets Boligudvalg, idet vi gør opmærksom på, at Socialministeriets fortolkning efter vort skøn ikke er i overensstemmelse med den lov, der blev vedtaget af Folketinget.

Denne henvendelse er sendt både som alm. brev og som e-brev

Med venlig hilsen  
p.o.v.

Jakob Lindberg, landssekretær

Socialministeriet  
Departementet,  
Holmens Kanal 22,  
1060 København K

24. januar 2006

**Høring vedrørende vejledning om kombineret udlejning og ændrede regler om kommunal anvisningsret**

På Danmarks Lejerforeningers vegne skal jeg først beklage, at det ikke har været muligt for os at nå at udarbejde dette høringssvar inden for tidsfristen. Man kan i den forbindelse undre sig over, at der skal gå 250 dage fra lovens vedtagelse i Folketinget til udsendelse af høringsudkastet, hvorefter høringsparterne får 10 dage til kommentere udkastet.

Vi skal meddele, at den foreslåede vejledning efter vor opfattelse ikke er i overensstemmelse med den vedtagne lov.

## Udpegning af områderne

I vejledningsudkastet står der følgende om definition af områder med en høj andel af personer uden for arbejdsmarkedet:

”Ved beregningen af antallet af personer på 18 år og derover, der er uden for arbejdsmarkedet, medregnes personer, der den 1. januar i det forudgående kalenderår boede i afdelinger i området, og som i det kalenderår, der påbegyndtes 2 år før denne dato, modtog *fortidspension, kontanthjælp, introduktionsydelse, starthjælp, aktiveringsydelse, revalideringsydelse, arbejdsløshedsunderstøttelse eller sygedagpenge*, som i alt udgjorde *mere end 30 pct. af bruttoindkomsten*. Ved beregningen af hvor mange beboere, der bor i afdelingerne tilsammen, medregnes alle beboere uanset alder, der boede i afdelingerne den 1. januar i det forudgående kalenderår.”

(Vor fremhævnings)

Den angivne personkreds ovenfor afviger efter vor opfattelse fra den personkreds, der er omtalt i loven:

Lovens formulering:

§51 b, Stk. 3. Ved områder med en høj andel af personer uden for arbejdsmarkedet forstås fysisk sammenhængende almene afdelinger, hvor

- 1) mindst 50 pct. af beboerne på 18 år og derover i mindst én af afdelingerne i området er uden for arbejdsmarkedet,
- 2) der bor mindst 1.200 beboere i afdelingerne tilsammen og

3) mindst 40 pct. af beboerne på 18 år og derover i afdelingerne tilsammen er uden for arbejdsmarkedet.

Stk. 4. Ved områder med en høj andel af personer uden for arbejdsmarkedet forstås desuden fysisk sammenhængende almene afdelinger, hvor

- 1) der bor mindst 5.000 beboere i afdelingerne tilsammen og
- 2) mindst 30 pct. af beboerne på 18 år og derover i afdelingerne tilsammen er uden for arbejdsmarkedet.”

Det ses, at loven anvender begrebet: ”personer uden for arbejdsmarkedet”. I normal terminologi omfatter dette begreb *pensionister uden erhvervsindkomst*. Ingen normalt begavet bruger af det danske sprog vil betegne en pensionist uden erhvervsindkomst som værende inden for arbejdsmarkedet. På samme måde må en *efterlønsmodtager uden erhvervsindkomst* betegnes som værende uden for arbejdsmarkedet.

Omvendt omfatter begrebet ”personer uden for arbejdsmarkedet” i normal tale ikke personer på *sygedagpenge*. Strengt taget omfatter begrebet heller ikke personer på *arbejdsløshedsdagpenge*. Det er netop tilknytningen til arbejdsmarkedet, som er afgørende for, om en person kan forblive i dagpengesystemet eller om man i stedet tvinges til at modtage kontanthjælp. Her må det dog medgives, at den dagligdags sprogbrug er tvetydig.

Helt misvisende bliver definitionen dog, når man kombinerer det med 30%-kravet ovenfor. Ifølge vejledningsudkastet vil en murer, der er på almindelig løn i 69 % af årets timer og på dagpenge i 31 % af timerne tælle med under personer uden for arbejdsmarkedet, mens en fuldtids folkepensionist vil tælle som person inden for arbejdsmarkedet.

Danmarks Lejerforeninger har ingen holdning til, om det er godt at anvende en bred eller en smal definition af begrebet, ”områder med en høj andel af personer uden for arbejdsmarkedet”. Som det fremgik af vores høringssvar til L 32, er vi imod hele den forskelsbehandling, som loven er udtryk for.

Imidlertid har det stor betydning for både kommunerne, boligorganisationerne og beboerne, hvilken definition, der anvendes. En kommune, der oplever sociale problemer i et bestemt boligområde, kan have en interesse i, at området kommer med på Socialministeriets liste. En anden kommune, som måske har vanskeligt ved at finde erstatningsboliger, kan have den modsatte interesse. Nogle beboere vil hilse det velkomment, at der i deres boligområde bliver stop for tilflytning af kontanthjælpsmodtagere, mens andre vil finde det ubehageligt at deres område kommer til at figurere på Socialministeriets ghettoliste.

Derfor er det meget vigtigt, at definitionen er så skudsikker som mulig og i nøje overensstemmelse med den vedtagne lov.

### **Proceduren for afvisning af den boligsøgende**

Proceduren forekommer meget bureaukratisk.

Hvis undersøgelsen af den boligsøgendes forhold først skal påbegyndes i det øjeblik, vedkommende søger en bolig, kan man let bruge særdeles meget kostbar tid, før boligorganisationen får ja eller nej fra kommunen. Dette er især tilfældet, hvis kommunen skal indhente oplysninger fra én eller flere af den boligsøgendes tidligere hjemstedskommuner. Vi forudser, at det meget vel kan forrykke indflytningstidspunktet med 1 måned eller mere, alt afhængig af, hvor mange kontanthjælpsmodtagere, der står øverst på ventelisten.

Dette vil medføre udlejningstab. Hvis der er tale om en bolig, der skal genudlejes inden for opsigelsesperioden kommer den fraflyttende beboer til at betale et – for vedkommende – unødvendigt lejetab. Hvis boligen skal udlejes efter opsigelsesperiodens udløb, bliver det afdelingen, der kommer til at betale tabet.

Man kunne overveje en alternativ metode, således at kommunen løbende gennemgik de boligsøgende, der stod øverst på ventelisten, og derefter meddelte de pågældende bistandsmodtagere, at de ikke vil kunne godkendes til en ledig lejlighed.

Boligorganisationen skal i så fald stadig skrive til den pågældende og meddele vedkommende, at han vil være berettiget til den ledige lejlighed, men at han på grund af sortlistningen vil blive sprunget over. Han må derefter henvende sig til kommunen for i stedet at få en erstatningsbolig.

En sådan systematisk sort-listning forekommer ganske vist ubehagelig, men spørgsmålet er, om det ikke er bedre for den boligsøgende at få det at vide inden vedkommende får tilbudt en ledig lejlighed.

Det vil også have den fordel, at kommunen får et bedre overblik over hvor mange erstatningsboliger, der skal skaffes.

### **Kommentar til punkt 5. Afviste boligsøgende skal af kommunen tilbydes en anden passende bolig**

Det bør præciseres, at anvisningspligten gælder alle de ansøgere, der afvises til en given lejlighed. Lovens tekst lyder:

”§ 51 b, Stk. 8. Kommunalbestyrelsen skal anvise en anden passende bolig til boligsøgende, som er blevet afvist efter stk. 1, og som er registreret som boligsøgende i boligorganisationen senest på datoen for kommunalbestyrelsens beslutning om, at boligorganisationen skal afvise boligsøgende efter stk. 1. Anvisning skal så vidt muligt ske senest 6 måneder efter den dato, hvor den boligsøgende modtager meddelelse om afvisning. En passende bolig har enten et rum mere end antallet af husstandsmedlemmer eller samme rumantal som den bolig, den boligsøgende er blevet afvist fra, medmindre denne bolig ville være blevet beboet af mere end to personer pr. beboelsesrum.”

Problemet er, at Folketinget og Socialministeren ikke har gjort sig klart, at der udmærket kan være mere end 1 kontanthjælpsmodtager, som ansøger om en given lejlighed. Ofte skriver udlejerne ud til f.eks. 10 ventelistepersoner samtidig. Hvis alle 10 bliver afvist efter tur, så står kommunen med en vanskelig opgave at skaffe 10 erstatningsboliger inden for kort tid.

Hverken lovens tekst eller de øvrige forarbejder synes at løse dette prioriteringsproblem. Men da under alle omstændigheder skal skaffe erstatningsboliger til alle kontanthjælpsmodtagerne på et eller andet tidspunkt bør dette præciseres i vejledningen.

Med venlig hilsen

Bodil Kjærum, landsformand / Jakob Lindberg, landssekretær

Integrationsministeriet  
Lovkontoret  
Holbergsgade 6  
1057 K

**Ministeriets j.nr. 10/27352, Høring - udkast til lov- 22.3.2011  
forslag om reform af ægtefællesammenførings-  
reglerne**

Dansk Flygtningehjælp har modtaget ovennævnte lovudkast i høring d.3.februar med frist for bemærkninger d.21.februar 2011.

Der er tale om omfattende og meget komplekse ændringer af de nugældende regler for familiesammenføring med ægtefæller, og det har ikke været muligt for Dansk Flygtningehjælp at nå at afgive høringssvar inden for den fastsatte frist.

Dansk flygtningehjælp er opmærksom på, at der er fremsat lovforslag d.17.marts 2011 (L168). Hvis det endelig lovforslag giver Dansk Flygtningehjælp anledning til yderligere bemærkninger, vil vi eftersende dem til ministeriet. Sidehenvisninger i de følgende bemærkninger er til det lovudkast, der har været i høring.

I det følgende vil Dansk Flygtningehjælp ud fra organisationens mandat koncentrere sine bemærkninger til

- overordnede generelle betragtninger i forhold til det foreslåede nye regelsæt
- de dele af lovforslaget som har eller kan få særlig betydning for personer med flygtningebaggrund samt
- den del af de foreslåede stramninger, hvor Flygtningehjælpen ud fra organisationens erfaringer og opgaveløsning har særlige faglige forudsætninger for at give en vurdering (skærpet indvandringsprøve m.v.).

## **1. Overordnede, generelle bemærkninger**

### Begrundelse for ændringerne

Reglerne for ægtefællesammenføring har været under stadig ændring i de senere år. I foråret 2010 blev forsørgelseskravet strammet. Efteråret 2010 blev der indført forskellige ansøgningsgebyrer, og i slutningen af året blev de tidligere vedtagne regler om en indvandringsprøve sat i kraft. Statistik på familiesammenføringsområdet - som også gengives i lovbemærkningerne - viser samtidig, at der er sket store ændringer i antallet og sammensætningen af familiesammenføringer til Danmark. Bl.a. var der i 2009 kun et ganske begrænset antal familiesammenføringer til indvandrere i Danmark.



Dansk Flygtningehjælp vil på den baggrund gerne efterlyse uddybende bemærkninger i lovforslaget om, hvorfor der allerede nu er behov for at ændre reglerne igen. Det gælder ikke kun det forslåede nye pointsystem i forhold til den udenlandske ægtefælle men også udkastets andre forslag til stramninger: overførsel af nugældende regler for permanent ophold, skærpet tilknytningskrav, øgede krav til indvandringsprøven m.v. Indvandringsprøven er kun blevet afholdt en enkelt gang med få deltagere, men skal alligevel skærpes ifølge lovudkastet, jf. vores senere bemærkninger under punkt 6.

Vores efterlysning af uddybende bemærkninger vedrørende behovet for ændringer skal også ses i lyset af, at lovforslaget repræsenterer en markant stramning af betingelserne for familiesammenføring og samlet set etablerer et ganske kompliceret regelsæt. Endelig er indgreb i forhold til borgeres mulige familieliv af stor betydning for de berørte.

#### Problemer med uforudsigelighed, ugennemsigtighed og kompleksitet

Indgreb i rettigheder under Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) kræver en vis klarhed og forudsigelighed.

Den retlige regulering af ægtefællesammenføring er allerede i det nugældende regelsæt kendetegnet ved en høj grad af kompleksitet og bl.a. på grund af de gentagne stramninger også af uforudsigelighed. Vedtages det aktuelle lovforslag vil retsområdet blive yderligere præget af ugennemsigtighed og uforudsigelighed.

Det skyldes bl.a. forøgelser af bestemmelser, hvor udlændingemyndighederne må foretage en proportionalitetsafvejning. Der vil blive tale om proportionalitetsafvejning i forbindelse med en lang række enkeltkrav. Udover at det skal vurderes, om den herboende ikke kan vende tilbage til sit hjemland pga. asylrelevant forfølgelse, skal der derudover ifølge lovforslaget således foretages proportionalitetsafvejninger ved vurdering af f.eks. den herboendes mulighed for at tage ophold i ægtefællens hjemland pga. handicap eller sygdom, om konsekvenser for en ansøgning om familiesammenføring pga. tidligere begået kriminalitet, om varigheden af karenstid for modtagelse af offentlige ydelser, om betydningen af uddannelse i stedet for tilknytning til arbejdsmarkedet osv.

Herudover er flere af de opstillede kriterier flydende. Det gælder f.eks. listen over bedste universiteter, som indgår i pointsystemets krav til ansøger samt afgrænsningen af pointgivende arbejde i globale humanitære organisationer.

Overførslen af de nye regler for tidsubegrænset ophold som led i skærpelsen af kravene til den herboende ægtefælle vil yderligere betyde, at dele af ægtefællereformen får tilbagevirkende kraft.

Endelig forekommer flygtninges retsstilling i forhold til ægtefællesammenføring uklar i visse dele af lovbemærkningerne, jf. senere under punkt 2.

Samlet set kan ansøger og den herboende reference få utroligt svært ved at gennemskue retstilstanden på ansøgningstidspunktet og dermed også store vanskeligheder med at handle og indrette sig i forhold til reglerne. En sådan retstilstand harmonerer ikke med almindelige retssikkerhedsmæssige principper.

Under alle omstændigheder vil de omfattende ændringer skabe et stort behov for oplysning og vejledning af potentielle ansøgere. Hvis lovforslaget vedtages, vil Dansk Flygtningehjælp derfor henstille, at de ansvarlige myndigheder hurtigst muligt etablere den nødvendige vejledningskapacitet og iværksætter en omfattende informationsindsats.

#### Forholdet til internationale forpligtelser og spørgsmål om diskrimination

Den foreslåede ægtefællereform rejser en række spørgsmål om forholdet til internationale forpligtelser, herunder forbuddet mod direkte og indirekte diskrimination. Det drejer sig bl.a. om flygtnings retsstilling, forskelsbehandling i forhold til statsborgerskab, handicappedes retsstilling, forskelsbehandling i relation til uddannelsesniveau, sprogkrav, der indirekte favoriserer personer med vestlig baggrund, mindrebedragede muligheder for at honorere kravene m.v.

Dansk Flygtningehjælp kommenterer dele af disse problemer i de følgende bemærkninger, men vil samtidig gerne henvise til "Notat om regeringens og Dansk Folkepartis aftale af 7. november 2010 "Nye tider. Nye krav", Institut for Menneskerettigheder d.22/11-2010.

#### **Særligt om flygtninge**

Dansk Flygtningehjælp har noteret sig, at det af lovforslaget fremgår, at reglerne vil blive administreret således, at personer med opholdstilladelse i Danmark efter udlændingelovens § 7, stk. 1 eller 7, stk. 2 ikke henvises til at tage ophold i det land, de er flygtet fra, hvis de fortsat er i risiko for asylrelevant forfølgelse, jf. lovudkastet, 78-79 om flygtninge og overførslen af de nye betingelser for tidsubegrænset ophold og afsnit 2.5.3, side 80 om administration af de foreslåede bestemmelser. Hvis ikke reglerne bliver administreret som angivet, vil der være tale om brud med EMRK, artikel 8.

Dansk Flygtningehjælp så imidlertid gerne, at undtagelsen for flygtninge stod mere klart i lovgrundlaget, helst direkte i lovteksten. Dette ønske skal også ses i lyset af, at det i dele af bemærkningerne til det aktuelle lovforslag anføres, at kravene også skal gælde personer med flygtningestatus, jf. især bemærkningerne til forslaget om at overføre de nye regler for tidsubegrænset opholdstilladelse.

Dansk Flygtningehjælp mener endvidere, 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 vedkommende fortsat risikerer ny forfølgelse. Dansk Flygtningehjælp henviser til, at tidligere oplevet forfølgelse fortsat kan bevirke store vanskeligheder i forhold til etablering i forfølgelseslandet, selv om den aktive forfølgelse ikke eksisterer mere.

Endelig skal Dansk Flygtningehjælp anmode om, at der etableres en større retssikkerhed i forbindelse med asylvurderinger i familiesammenførings-sager. Afgørelser efter udlændingelovens bestemmelser om familiesammenføring træffes af Udlændingetjenesten med mulighed for at klage til integrationsministeriet. Det gælder også i sager, hvor et afslag på ægtefællesammenfø-

ring bygger på en asylvurdering, dvs. en vurdering af at der ikke længere er risiko for asylrelevant forfølgelse.

I asylsager efter udlændingelovens §7 kan afgørelser påklages til den uafhængige instans Flygtningenævnet. I betragtning af de mulige alvorlige konsekvenser ved at blive henvist til familieliv i et land, man er flygtet fra, bør der efter Dansk flygtningehjælps opfattelse sikres en reel prøvelse af den foretagne asylvurdering ved en uafhængig 2. instans.

### **3. Overførsel af de nye regler for permanent ophold**

#### Bagudvirkende regler

I de nugældende regler skal herboende udlændinge have haft tidsubegrænset opholdstilladelse i 3 år, før der kan opnås ægtefællesammenføring. Efter lovforslaget skal herboende udlændinge, der har opnået tidsubegrænset opholdstilladelse før lovændringen i maj 2010, herudover fremover opfylde kravene efter lovændringen i maj 2010.

De foreslåede stramninger i ægtefællereglerne får således virkning for udlændinge, der har været i landet i længere tid og i en årrække har bestræbt sig på at blive i stand til at klare kravene og er lykkedes med at opnå en permanent opholdstilladelse. Det kan rejse generel usikkerhed omkring reglerne og skabe øget utryghed for en i forvejen sårbar gruppe af flygtninge. Både familiesammenføringsreglerne og reglerne for tidsubegrænset opholdstilladelse er strammet gentagne gange i de senere år. Det har i forvejen betydet, at mange flygtninge og andre udlændinge har en oplevelse af at mulighederne for at sikre sig og familien en fremtidig tilværelse i Danmark er uforudsigelige. Det aktuelle forslag vil forringe værdien af en allerede opnået rettighed og dermed forstærke oplevelsen af uforudsigelighed. Oplevelse af uforudsigelighed og gentagne forringelser af rettigheder vil efter Dansk Flygtningehjælps vurdering ikke fremme integrationen men tværtimod virke demotiverende.

#### Øget forskelsbehandling i forhold til statsborgere

Den eksisterende udlændingelov indeholder i forvejen bestemmelser, der forskelsbehandler ikke-statsborgere contra statsborgere. Med det aktuelle lovforslag bliver de betingelser, som personer uden dansk statsborgerskab skal opfylde, inden de kan få familiesammenføring med en udenlandsk ægtefælle, yderligere skærpet. Hvor forskellen tidligere primært har drejet sig om, hvor lang tid en person har haft permanent opholdstilladelse, udvides den nu med en række yderligere betingelser, der handler om, hvordan den pågældende person har klaret sig i Danmark på en række parametre.

Der bliver således ikke indført en ny form for forskelsbehandling af statsborgere og ikke-statsborgere, men forskelsbehandlingen bliver markant tydeligere. Dansk Flygtningehjælp efterlyser den saglige begrundelse for den skærpede forskelsbehandling, idet det af lovforslaget ikke fremgår, hvad det er for en problemstilling, man ønsker at imødegå ved forslaget om at overføre de nye regler for tidsubegrænset ophold.

Dansk Flygtningehjælp har dog noteret sig, at overførelsen skal ske med en vis lempelse for unge og førtidspensionister

#### **4. Skærpet tilknytningskrav**

I følge lovforslaget skal et par, der ønsker familiesammenføring i Danmark, nu vurderes på, om de har *væsentlig* større tilknytning til Danmark, hvor der efter nugældende regler "kun" kræves større tilknytning.

Kriteriet "væsentlig større tilknytning" konkretiseres i lovbemærkningerne til, at den udenlandske ægtefælle skal have mere end et ophold i Danmark bag sig samt gennemføre et selvbetalt kursus i dansk, hvis ikke vedkommende kan dokumentere et vist dansk sprogligt niveau i forvejen. Herudover skærpes tilknytningsvurderingen i forhold til den herboende ægtefælle bl.a. gennem øgning af den opholdstid, der anses for tilstrækkelig, til mindst 15 år. Opholdskravet kan nedsættes gennem beskæftigelse og uddannelse men også her er der skærpede krav til beskæftigelsens og uddannelsens karakter m.v.

Der er tale om en ganske betydelig øgning af kravene, og de konkrete vurderinger må forventes at blive komplicerede afvejninger af den samlede tilknytning. I forhold til de afvejninger, som myndighederne skal foretage, vil Dansk Flygtningehjælp pege på, at der også må indgå proportionalitetshensyn. I hvilke situationer kan det være proportionalt at give afslag til familiesammenføring til et par, der samlet set har større tilknytning til Danmark end til et hvilket som helst andet land?

De nye krav til den udenlandske ægtefælle vil endelig indebære en økonomisk belastning, som i sammenhæng med de øvrige økonomiske krav i forbindelse med familiesammenføring (gebyrer, garanti m.v.) kan medvirke til, at mindrebemidlede familier får svært ved at opnå ret til familieliv i Danmark. Det fremgår af det endelige lovforslag (L168), som blev fremsat d.17.marts 2011, at ansøgningsgebyrerne skal hæves betragteligt fra de nuværende 5.975 kr. til 7.775 kr. Denne forhøjelse forstærker tendensen til at kun relativt velstillede har mulighed for at søge og opnå familiesammenføring.

#### **5. Pointsystemet – nye krav til ansøgeren**

##### Generelt

Det foreslåede nye pointsystem repræsenterer en kraftig stramning af kravene til den udenlandske ægtefælle. Pointsystemet er beskrevet som system, der bygger på objektive kriterier, men systemet er kompliceret, og undtagelsesbestemmelserne vanskelige at få klarhed over, herunder mulighederne for at få dispensation på grund af handicap. Samtidig er flere af kriterierne flydende. Bl.a. revideres listen over bedste universiteter løbende, og det kan skifte hvilke boligområder, der befinder på listen over definerede ghettoområder.

De opstillede kriterier rejser herudover en række spørgsmål omkring forskelsbehandling. Det drejer sig bl.a. om forskelsbehandling på grund af uddannelsesniveau og forskelsbehandling i forhold til national oprindelse, hvor ikke-vestlig baggrund bliver et problem på grund af sprogkravene, der kun giver point til vestlige sprog.

Mulighederne for dispensation på grund af handicap m.v.

Handicapkonventionen

Lovforslaget lægger op til, at der ved manglende tilknytning til arbejdsmarkedet, som skyldes den herboende references handicap, skal foretages en proportionalitetsafvejning i forhold til rimeligheden af at nægte familiesammenføring med henvisning til den manglende arbejdsmæssige tilknytning.

Som Dansk Flygtningehjælp forstår lovforslaget, lægges der dermed op til, at den omstændighed, at den herboende reference er handicappet i en grad, der gør det umuligt for vedkommende at opnå den forventede tilknytning til arbejdsmarkedet, ikke i sig selv medfører dispensation fra kravet om tilknytning til arbejdsmarkedet.

Det fremgår af lovforslaget, at parret stadig kan henvises til at tage ophold i den udenlandske ægtefælles hjemland, såfremt den herboende ikke lever op til kravene på grund af et handicap. Kun hvis parret ikke kan tage ophold i et andet land end Danmark, kan der dispenseres fra kravet om arbejdsmæssig tilknytning.

Hvis et ægtepar henvises til et andet land end Danmark på grund af et objektive krav om tilknytning til arbejdsmarkedet, som parret ikke kan opfylde på grund af handicap, vil det efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse kunne stride mod bestemmelserne i EMRK artikel 14, jf. artikel 8 og Handicapkonventionens artikel 5, stk. 1 og 2. Kravet vil kunne fungere som indirekte diskrimination over for personer med handicap. Disse personer kan ikke opfylde kravet men kan heller ikke få dispensation fra kravet, med mindre det vurderes, at de ikke kan tage ophold i et andet land. Vurderingen af, hvorvidt man kan tage ophold i et andet land end Danmark, skal personer, der opfylder kravet om arbejdsmæssig tilknytning ikke igennem, hvilket gør, at personer med handicap, *der på grund af handicappet* ikke kan opfylde kravet – uanset regeringens henvisninger til Handicapkonventionen – kan blive stillet ringere end personer uden handicap.

Endelig vil Dansk Flygtningehjælp gøre opmærksom på, at der også må foretages vurdering i henhold til Handicapkonventionen, når ægtefæller har diagnosen alvorlig og kronisk PTSD. PTSD kan udgøre en forhindring for, at en ansøger kan opfylde beskæftigelseskrav og sprogkrav. I det tidligere lovgrundlag for tidsubegrænset ophold indgik PTSD eksplicit som muligt undtagelsesgrundlag for dele af kravene, men i de nugældende regler for tidsubegrænset ophold er der udelukkende tale om henvisning til Handicapkonventionen. Da disse nye regler med lovforslaget skal overføres i ægtefællereglerne, er det derfor vigtigt at være opmærksom på, at personer med PTSD kan være omfattet af Handicapkonventionen.

#### Undtagelse ud fra forhold i hjemlandet

Dansk Flygtningehjælp finder det positivt, at der i lovforslaget lægges op til, at myndighederne kan dispensere fra kravet om den udenlandske ægtefælles uddannelse og erhvervs erfaring, hvis ansøger på grund af f.eks. sit køn eller sin religion sammenholdt med de generelle forhold i sit hjemland reelt er afskåret fra at kunne optjene point. Dette vil f.eks. kunne få betydning fra kvinder fra Afghanistan, Somalia og Irak. Dansk Flygtningehjælp kan dog ikke ud af lovforslaget se, hvordan myndighederne vil afveje de enkelte kriterier, og ud fra hvilke baggrundsoplysninger om ansøgerens hjemland, man vil vurdere.

### Særligt om point for frivilligt arbejde i globale, humanitære organisationer

Det fremgår af lovforslaget, at de humanitære organisationer, hvori aktiv deltagelse kan give point, som udgangspunkt afgrænses som organisationer, der er medlem af ICVA, Inter Action eller Voice.

Dansk Flygtningehjælp vil i den forbindelse gerne gøre opmærksom, at de humanitære organisationer Røde Kors og Læger uden Grænser ikke står som medlemmer af nævnte sammenslutninger.

### **6. Skærpet indvandringsprøve**

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets nr. 2 (s. 95 ff), at indvandringsprøven skærpes i markant grad.

Aktuelt ligger på prøven på niveauet A1 minus svarende til danskuddannelse 2 modul 1. Det foreslås, at dette niveau hæves til A1 svarende til danskuddannelse 2 modul 2. Dette sker uden, at der foretages ændringer i den tid udlændingen har til opnå niveauet, idet det ligger i forslaget, at prøven fortsat skal være gennemført senest 75 dage efter indrejse.

Det er Dansk Flygtningehjælps erfaring fra vores 17 sprogcentre, at kursister på danskuddannelse 2 bruger 2 - 3 gange så lang tid på at nå bestået modul 2, som de bruger på at gennemføre modul 1, og at de i gennemsnit bruger 390 undervisningslektioner svarende til ca. 8 måneders undervisning på at nå dette niveau. Kursister på danskuddannelse 3, der har en noget stejlere progressionskurve er i gennemsnit 4 uger om at nå A1 minus-niveauet og 10 uger om at nå A1-niveauet. Det kan endvidere tilføjes, at kursister på danskuddannelse 1 (analfabeter) anvender ca. 1.400 lektioner svarende til 2 års undervisning på at nå A1 niveauet.

Dansk Flygtningehjælp er bekendt med, at den skærpede indvandringsprøve på line med den nuværende indvandringsprøve alene vil være mundtlig og derfor vil være mindre krævende end de tilsvarende modultest, hvor også skriftligt dansk indgår. Der findes ikke målinger, der sandsynliggør hvor meget undervisning og træning, der skal til at opnå niveauet A1 alene i mundtlige discipliner. Ovenstående erfaringer indikerer imidlertid, at det kun vil være muligt for et absolut mindretal af familiesammenførte at nå niveauet inden for de krævede 75 dage. Ud fra vore erfaringer på skoleområdet vil vi således anslå, at alene omkring halvdelen af den samlede gruppe – svarende til danskuddannelse 3 kursister - vil kunne nå niveauet på den afsatte tid.

Dansk Flygtningehjælp finder på den baggrund, at der er tale om en uforholdsmæssigt stærk skærpelse af indvandringsprøven. Det ville herudover være rimeligt, hvis ændringer i prøven byggede på erfaringer med den nuværende indvandringsprøve. Den nuværende indvandringsprøve har kun været afholdt en enkelt gang (november 2010) med 10 deltagere. Der er derfor et yderst spinkelt erfaringsgrundlag på nuværende tidspunkt. Lovudkastet rummer da heller ikke begrundelser for de foreslåede ændringer ud fra uhenigtsmæssigheder m.v. i de nugældende prøvekrav.

### **7. Forhøjet straf ved overtrædelse af indrejseforbud**

Dansk Flygtningehjælp vil også i forbindelse med lovforslagets skærpelse af straf for overtrædelse af et indrejseforbud efterlyse uddybning af behovet og baggrunden for disse stramninger. Der er løbende blevet foretaget stramninger af udlændingeloven på dette område senest i efteråret 2010 vedrørende

reglerne for et indrejseforbuds længde. Det fremgår ikke af lovforslaget, hvad begrundelsen er for en yderligere stramning af straffens længde på nuværende tidspunkt.

Dansk Flygtningehjælp noterer sig, at det af lovforslaget fremgår, at den ulovlige indrejses formål ikke som udgangspunkt er relevant i forhold til vurderingen af strafværdigheden for overtrædelse af et indrejseforbud.

Dansk Flygtningehjælp er af den opfattelse, at Flygtningekonventionens art. 31, stk. 1. bør inddrages i vurderingen af sanktioner i sager om overtrædelse af et indrejseforbud omhandlende personer, der efter den ulovlige indrejse søger og opnår asyl i Danmark. Det bør i den forbindelse vurderes, om en eventuel straffesag skal afvente asylsagens udfald.

Det skal yderligere bemærkes, at Dansk Flygtningehjælp er enig i lovforslagets betragtninger om, at grunden til indrejseforbudet bør indgå i den almindelige strafudmåling, da der er forskel på et indrejseforbud hidrørende fra begået alvorlig kriminalitet og et indrejseforbud, der stammer fra en overtrædelse af en udrejsefrist i forbindelse med f.eks. et udstedt visum, og da det efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse vil være uproportionalt at straffe ens i begge tilfælde.

Med venlig hilsen



Andreas Kamm, generalsekretær  
Dansk Flygtningehjælp  
33735130  
andreas.kamm@drc.dk



Integrationsministeriet

## **Høring vedrørende lovforslag om pointsystem ved familiesammenføring**

Dansk Socialrådgiverforening skal takke for tilsendelsen af forslag til lov om ændring af ægtefællesammenføringsreglerne.

Vi vil indledningsvis pege på, at der mangler en ordentlig afdækning af det problem, der ønskes løst med indførelsen af det foreslåede pointsystem. Tallene for familiesammenføringer har stort set været konstante siden 2004 og i 2009 (seneste tal) blev der givet i alt 3.662 tilladelser. Af dem er 292 til herboende flygtninge. Denne gruppe må som udgangspunkt være fritaget for kravene i pointsystemet, hvis de fortsat er i en flygtninge-situation. De 327 er ægtefællesammenføringer til herboende indvandrere og de 3.043 er til danske statsborgere. Generelt er det et lavt tal for familiesammenførte på årsbasis, og især er tallet for familiesammenførte til herboende indvandrere (327 personer) meget lavt.

Der har løbende været indført stramninger på familiesammenføringsområdet. Senest blev selvforsørgelseskravet for den herboende hævet fra 1 til 3 år i efteråret 2010. De seneste stramninger er endnu ikke fuldt implementeret og det er derfor umuligt at sige, hvilken betydning de vil have for det samlede antal sammenføringer. Det understreger, at det er meget uklart, hvilket problem man ønsker løst med det foreslåede point system.

Når der opstilles betingelser for familiesammenføring er det i Dansk Socialrådgiverforenings øjne væsentligt at stille nogle krav, som stort set alle vil kunne opfylde. Det foreslåede pointsystem tilgodeser i høj grad mennesker med høj uddannelse og god økonomi. Sprog som tysk og engelsk er også favoriseret frem for f.eks. arabisk og kinesisk. Disse skævheder er uensigtsmæssige ift. lige adgang for alle med fast opholdstilladelse i Danmark til at kunne gifte sig og bosætte sig med sin ægtefælle i Danmark. I lovforslaget bruges så at sige den 'green card-tankegang', som man anvender ift. indvandring af arbejdskraft, til at vurdere ægtefællesammenføring,





selvom det sidste drejer sig om, at borgere skal kunne gifte sig og etablere et samliv med den person, de ønsker at dele livet med.

Økonomien er en væsentlig faktor for muligheden for at bosætte sig i Danmark med en ægtefælle. Den herboende skal have været selvforsørgende i 3 år forud for ansøgning. Herudover skal parret kunne finansiere længere perioder, hvor den sammenførte ægtefælle studerer dansk som forberedelse til indvandringsprøven, mens vedkommende endnu ikke har en arbejdstilladelse. Endelig skal den herboende stille en garanti på pt. 117.000 kr., og der skal betales gebyrer for ansøgningen og for indvandringsprøven. Alt i alt kan en sådan familiesammenføring beløbe sig til meget store beløb dels til garanti og betaling, dels til forsørgelse i de lange perioder, hvor den sammenførte ægtefælle uden at kunne have selvstændig indtægt skal opholde sig i Danmark for at sikre, at parret kan opfylde tilknytningskravet. Disse økonomiske krav vil udelukke mange borgere, der ikke har en stærk økonomi.

Lovforslaget skærper tilknytningskravet ved at kravet til tilknytning ændres fra formuleringen "større end til noget andet land" til "væsentligt større..." De nuværende regler har allerede gjort det umuligt for mange borgere at opnå familiesammenføring i Danmark, og vi må forvente, at stramningen vil splitte endnu flere familier. Reglerne vil selvfølgelig især ramme ægtefæller, hvor ingen af dem er født i Danmark.

Dansk Socialrådgiverforening finder det meget u hensigtsmæssigt, at det skal have negativ betydning for ægtefællesammenføring, at man bor sig i et udsat boligområde (et såkaldt ghettoområde). Definitionen af et ghettoområde indebærer, at området kan skifte status fra år til år (og det ser vi også i praksis). Derfor kan man forestille sig personer, der bor i et område, der ikke er defineret som ghettoområde, pludselig får deres muligheder for ægtefællesammenføring radikalt ændret, fordi området ændrer status, og vice versa. Det er en meget vilkårlig situation. Derudover er det u hensigtsmæssigt, at man på den måde giver selvforsørgende minoriteter med et vist økonomisk overskud et stærkt incitament til at forlade de ressourcetsvage boligområder, fordi det kan blokere for deres ret til ægtefællesammenføring.

Det forekommer uklart i bemærkningerne til lovforslaget, om flygtninge kan fritages fra kravene til ægtefællesammenføring. Ifølge pkt. 2.5.3 bortfalder alle krav ift. flygtninge med henvisning til overholdelsen af EMRK artikel 8. Men samtidig understreges det midt på side 52, at reglerne om, at den herboende skal opfylde kravene om 2½ års beskæftigelse indenfor de seneste 3 år, om at man ikke har fået hjælp efter aktiv- og integrationsloven de seneste 3 år, samt at man har bestået DP2 i udgangspunktet også gælder flygtninge. Kun danske statsborgere er fritaget for dette krav. Formuleringen gør flygtninges ret til familieliv usikker, fordi den skaber usikkerhed om deres mulighed for fritagelse for disse krav. Da flygtninge ikke har andre muligheder end at etablere familieliv i Danmark, bør det tydeligt fremgå at de fritages fra pointkravene.

Lovforslaget er indviklet og uigennemskueligt, og det vil medføre, at forvaltningen belastes med et endnu mere omfattende bureaukrati. Rådgivningsforpligtelsen om familiesammenføring ligger i den kommunale forvaltning. Da reglerne på udlændingeområdet i lang tid har været i konstant forandring, vil dette nye og forholdsvis komplicerede pointsystem betyde, at det bliver endnu sværere for socialrådgiverne i kommunerne at give korrekt rådgivning til udlændinge, der ønsker



familiesammenføring. Dansk Socialrådgiverforening frygter på den baggrund, at de stadige og komplicerede ændringer af reglerne medfører risiko for usikkerhed i rådgivningen og dermed en svækkelse af den enkeltes borgers retssikkerhed.

Med venlig hilsen

Bettina Post  
Dansk Socialrådgiverforening

Ministeriet for flygtninge  
Indvandrere og integration  
Holbergsgade 6  
1057 København K  
Att.: chefkonsulent Lisbeth A. Kunnerup

18. februar 2011

### Høring over lovforslag om ændringer i udlændingeloven

Danske Erhvervsskoler – Bestyrelserne finder i lyset af de almindelige bemærkninger fremhævelse af, at dansk udlændingepolitik skal have "det klare og nye sigte, at Danmark som udgangspunkt kun vil give plads til de udlændinge, der kan og vil bidrage til vækst og velstand i Danmark", finder vi det usagligt diskriminerende, at kun uddannelser af videregående art kan give points til udlændinge for færdiggjort uddannelse.

Uden at det skal tages til indtægt for lovforslaget, vil vi i øvrigt ikke fremsætte yderligere bemærkninger.

Med venlig hilsen

Jens Andersen  
Juridisk konsulent



Vigerslev Allé 18  
2500 Valby



København, den 16. februar 2011

Udlændingelovkontoret  
Integrationsministeriet

j.nr. 10/27352

## **Høringssvar til udkast til forslag til ændring af udlændingeloven fra Danske Studerendes Fællesråd**

Danske Studerende Fællesråd (DSF) har læst udkastet til forslag til ændring af udlændingeloven og har følgende kommentarer. De følger afsnittene i *Bemærkningerne til lovforslaget*.

Overordnet set mener DSF, at der er en uoverensstemmelse mellem den førte udlændingepolitik og uddannelsespolitik. Det skaber nogen store skel mellem ansøgere fra forskellige dele af verdenen og er dermed også med til at begrænse det internationale uddannelsesmiljø.

### 2.4.1 Et moderniseret 24 års krav – opfyldelse af et pointkrav

DSF mener ikke, at man kan bruge universitetsrankinglister som kriterium for at optjene flere point jf. § 9 stk. 15 nr. 3 d og f.

Det er problematisk at anvende en rankingliste som udgangspunkt for kriterier for opholdstilladelser, da rankinglister f.eks. kan ændre deres opgørelsesmetoder. Det skete bl.a. i 2010, da Times Higher Education ændrede sin metode, hvilket f.eks. resulterede i, at Københavns Universitet gik fra en placering som 51 i 2009 til 177 i 2010. Derudover sker der også ændringer fra år til år, som gør ansøgningskriterierne uigennemsigtige.

Det er værd at påpege, at end ikke danske kandidater eller ph.d.er, lever op til de krav, der stilles til uddannelsesniveaue for at opnå 120 point.

Desuden er det problematisk, at der skelnes i så høj grad mellem ansøgere, der har gennemført en hel uddannelse og ansøger, der har gennemført dele af en uddannelse i det foreslåede pointsystem.

### 4 Generelle kommentarer til initiativer på studieområdet

DSF frygter, at antallet af udenlandske studerende, der vælger at læse i Danmark vil blive reduceret som følge af de øgede dokumentationskrav. Reglerne er samtidig med til at skabe store skel mellem ansøgere fra Vesten og ansøgere fra resten af verdenen. Det strider imod de uddannelsespolitiske målsætninger om øget internationalisering.

---

#### Danske Studerendes Fællesråd

H.C. Andersens Boulevard 51, st. tv  
DK-1553 København V  
Homepage: [www.dsfnat.dk/](http://www.dsfnat.dk/)

Telefon: (+45) 3332 4813  
Fax: (+45) 3332 4913  
Email: [dsf@dsfnat.dk](mailto:dsf@dsfnat.dk)

Louise Lipczak  
[louise@dsfnat.dk](mailto:louise@dsfnat.dk)  
Mobiltelefon: (+45) 2819 4502

#### 4.2 Forslag om at indføre krav om aflagt sprogtest som dokumentation for den studerendes engelskkundskaber

DSF er enige i, at studerende, der ønsker at følge en uddannelse i Danmark, skal have tilstrækkelige sprogfærdigheder.

Universiteterne har dog allerede mulighed for at stille krav til studerendes engelskkundskaber, derfor mener vi ikke, det er nødvendigt at knytte opholdstilladelser til studerende op på sprogkrav.

#### 4.3 Forslag om at indføre krav om oprettelse af spærret konto i en dansk bank som dokumentation for den studerendes selvforsørgelse

DSF forstår nødvendigheden af, at studerende, der kommer til landet, skal kunne forsørge sig selv, enten ved egen formue, stipendier el.lign.

Selvforsørgelseskravet foreslås hævet fra ca. 4200kr. pr. måned til den årlige sats før skat for SU for udeboende på en videregående uddannelse (5486 kr. pr. måned). Hvis kravet hæves, mener vi ikke, beløbet bør være højere end det gennemsnitlige beløb udbetalt til udeboende SU-modtagere på videregående uddannelser (i omegnen af 4800 kr. pr. måned).

Vi er samtidig af den opfattelse, at kravet om en spærret dansk bankkonto belaster den studerendes ansøgningsproces med unødvendigt bureaukrati.

Derudover er det besværligt, hvis ikke umuligt, at oprette en konto, da der er eksisterende lovgivning (Bekendtgørelse af lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme), der kan forhindre den studerende i at oprette en konto. Der stilles krav om at man har dansk CPR nr. og adresse samt, at man møder op i banken, førend en konto kan oprettes.

Med venlig hilsen

DANSKE STUDERENDES FÆLLESRÅD

Louise Lipczak

Levevilkårsordfører og næstformand

Integrationsministeriet

Fiolstræde 44, 1. th.  
1171 København K  
Tlf. 33 92 54 05  
Fax 33 92 50 75  
www.dkuni.dk

17. marts 2011  
J.nr. 2011-7610-03  
RA  
Dir. tlf. 33 92 54 24  
ra@dkuni.dk

### **Høringssvar vedr. udkast til lovforslag om reform af ægtefællesammenføringsreglerne**

Danske Universiteter takker for forslag til lov om ændring af udlændingeloven, der er modtaget i høring den 3. februar 2011.

Det er Danske Universiteters forståelse, at de foreslåede ændringer af ægtefællesammenføringsreglerne ikke vil få betydning for medfølgende familiemedlemmer til personer, der har opholdstilladelse som studerende eller forsker ved et dansk universitet.

Foruden ændringer på familiesammenføringsområdet introducerer lovforslaget også en række nye regler på studieområdet. Det drejer sig om følgende:

#### Indførelse af krav om sprogtest i forbindelse med studieopholdstilladelse

Det er Danske Universiteters forståelse, at en ansøgning om opholdstilladelse på grundlag af studier fremover skal betinges af, at udlændingen fremlægger dokumentation for aflagt sprogtest, der ved hjælp af en score angiver udlændingens engelsk-niveau. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at fastlæggelsen af sprogniveauer og sprogprøver vil ske i samarbejde med blandt andet Undervisningsministeriet og Videnskabsministeriet.

Danske Universiteter har svært ved at se behovet for et krav om sprogtest i forbindelse med universitetsstuderendes ansøgning om opholdstilladelse, idet universiteterne i forvejen stiller høje krav til de studerendes faglige forudsætninger, herunder deres evner til at følge undervisning, der foregår på engelsk.

#### Nye regler for dokumentation af studerendes selvforsørgelse

Det fremgår af lovforslaget, at det fremover skal være en betingelse for meddelelse af opholdstilladelse som studerende, at udlændingen fremlægger dokumentation for at have oprettet en spærret konto i en dansk bank med et beløb svarende til den årlige sats før skat for SU for udeboende på en videregående uddannelse.

Ifølge lovforslagets bemærkninger vil udvekslingsstuderende ikke være omfattet af de nye regler for selvforsørgelse. Danske Universiteter ønsker at få afklaret, om det vil betyde, at det nuværende krav til selvforsørgelse (4.200 kr. pr. måned) fortsat vil gælde for denne gruppe.

Det er Danske Universiteters vurdering, at det vil være særdeles vanskeligt for en udenlandsk studerende at oprette en konto i en dansk bank på et tidspunkt, hvor den studerende ikke har et dansk CPR-nummer, opholdstilladelse eller mulighed for personligt fremmøde. Danske Universiteter opfordrer til, at dette undersøges nærmere.

Danske Universiteter er bekymret for, om de foreslåede regler i deres nuværende udformning vil resultere i nye barrierer for universiteternes rekruttering af udenlandske forskere og studerende.

Danske Universiteter finder det desuden væsentligt, at Integrationsministeriet iværksætter en grundig informationsindsats, så det blandt andet sikres, at potentielle såvel som nuværende studerende, forskere og universitetsansatte får kendskab til de nye krav.

Lovforslaget har været sendt i høring på universiteterne. Vedhæftet findes svar fra Aarhus Universitet og Syddansk Universitet. Roskilde Universitet og IT-Universitetet har meddelt, at de ikke har bemærkninger.

Venlig hilsen

Susanne Bjerregaard  
Sekretariatschef

## **Til Ministeriet for Flygtninge, indvandrere og integration**

**Høringsvar vedrørende J nr. 10/27532 – Forslag om ændring af udlændingeloven (reform af ægtefællesammenføringsreglerne m.v.)**

### **Vi lukker os inde og smider nøglen væk.**

*Engang kunne danskere gifte sig med hvem de ville, og slå sig ned her i landet. En person der boede i Danmark, der var 18 år og ugift kunne finde en person i udlandet og gifte sig<sup>1</sup>. Ingen stillede spørgsmål. Det blev regnet for grundlæggende frihed.*

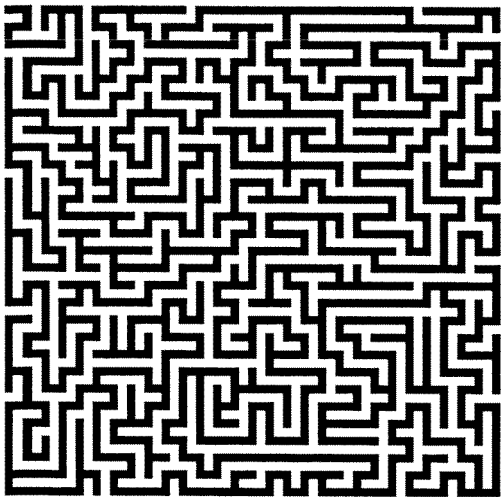
*Men gradvist over de sidste 10 år er denne ret blevet indskrænket. 7. november 2010 indgik regeringen – bestående af Venstre og Konservative endnu en stramning af udlændingeloven – en "modernisering af reglerne for ægtefællesammenføring" som nu vil gøre det meget svært for danske statsborgere at gifte sig med udlændinge og næsten umuligt for de udlændinge, der bor her i landet. Den Danske Helsinki komite finder at det nye lovforslag rummer en voldsom indskrænkning af frihedsrettighederne for såvel danske statsborgere, herboende udlændinge og personer som ønsker sig at gifte sig med disse. Yderligere finder vi at den nye lovgivning diskriminerer mellem herboende udlændinge med permanent ophold, danske statsborgere af udenlandsk herkomst og danske statsborgere. **Vi skal på den baggrund opfordre folketingets medlemmer til at forkaste forslaget.***

Kernen i den nye lovgivning er en række pointsystemer – For det første skal man have point for at være værdig til komme ind i landet. Og hvis man ikke selv er udlænding – så skal man også have point for at få lov til at tage sin ægtefælle til landet. Så vurderer udlændingestyrelsen hvor man hører mest hjemme – tilknytningskravet. Når man så har været gift i mindst 4 år så skal man skal have flere point for at få permanent ophold. Det er en labyrint af mange og uoverskuelige krav, og disse krav er som regeringen og Dansk Folkeparti understreger "håndfaste og ufravigelige". Ved hver ansøgning og hver prøve skal man desuden betale penge.

---

<sup>1</sup> Lovgivningen gælder også for homoseksuelle der indgår registreret partnerskab. Denne gruppe er særlig udsat og bliver ramt hårdt af den nye lovgivning, for i mange lande er det i praksis og nogen gange også juridisk umuligt for homoseksuelle par at leve sammen. Så er parrets eneste mulighed at leve sammen i Danmark og dette bliver meget vanskeligt med den nye lovgivning.





Den danske udlændingelovgivning er en uoverskuelig labyrint af krav, hvis man vil gifte sig med en udlænding og bosætte sig i Danmark

### **Den nye lovgivning.**

Lovforslaget diskriminerer stærkt mellem danskere og udlændinge der bor fast her i landet. En udlænding der har permanent ophold i Danmark kan således kun gifte sig med en udlænding, hvis vedkommende har haft fast arbejde i 4 ud af de sidste 4 ½ år. Det skal være fuldtidsarbejde. Har man således taget en uddannelse – eller været arbejdsløs i sammenlagt et halvt år – eller valgt at have deltidsarbejde, eller været ude at rejse, eller er free lancer som musiker – så kan man ikke få sin ægtefælle til landet. Du kan dog nøjes med 2 ½ års arbejde ud af de sidste 3 år, hvis du har taget en længere uddannelse. Du skal også have bestået danskprøve 2 – må ikke have gæld til det offentlige og have underskrevet en erklæring om integration og aktivt medborgerskab.

### **Tilknytningskravet.**

Hvis ægteparret skal bo i Danmark så skal deres samlede tilknytning være større til Danmark end til noget andet land. Det gælder dog ikke for danske statsborgere der har været statsborgere i over 28 år eller hvis man har boet i Danmark fra barn og været her i mere end 28 år. Loven diskriminerer med andre ord mod udlændinge der bor fast i landet. Den etablerer en forskelsbehandling mellem personer der har et gammelt statsborgerskab og personer der har et nyt statsborgerskab. Ved den nye aftale har regeringen og Dansk Folkeparti skærpet kravene til udlændinge.

Hvis du er herboende skal du som udgangspunkt have haft opholdstilladelse i mindst 15 år for at opholdet kan anses for længerevarende og du derfor kan anses for at have væsentlig tilknytning til Danmark. Du skal også have haft fast beskæftigelse igennem 8-9 år og det skal være et sted hvor du har "nærmere kontakt til kolleger eller kunder på dansk", ellers skal det være længere tid.

Det er imidlertid ikke nok. Også den der vil flytte til landet skal have en tilknytning til Danmark og det skal ske ved at have været på mindst 2 ophold i Danmark, og hvis man ikke kan dokumentere at man kan dansk, så skal man også have gennemført et kursus i dansk, som man selv skal betale. For rige mennesker er muligt at rejse til Danmark et par gange før man slår sig ned ... men det kan være helt uoverskuelige

udgifter for fattige mennesker fra Afrika, Asien eller Latinamerika at skulle rejse frem og tilbage flere gange før man kan slå sig ned.

### **Krav til den udlænding der skal flytte til Danmark.**

Men, uanset om det er en dansker eller en herboende udlænding der vil giftes med en udlænding, så stilles der krav til denne udlænding – vedkommende skal opfylde bestemte betingelser for at få lov til at flytte til Danmark. Det er det nye i lovforslaget der nu er fremlagt og som Folketinget skal behandle i foråret 2011 med forventet ikrafttræden 1. Juli 2011. Den tilflyttende udlænding skal have 60 point, som kan opnås på en række måder : Det vil bl.a. sige 2 ½ års erhvervsarbejde indenfor de sidste 3 år. Man får 40 point for alle slags arbejde og 60 point hvis dit arbejde er fra positivlisten dvs. erhverv som er på en liste Integrationsministeriet fører over erhverv hvor de mener der mangler arbejdskraft. I mange lande er det svært eller umuligt at dokumentere arbejde – hvis man arbejder på landet i et familielandbrug har man ingen dokumenter – hvis man er i den uformelle sektor – eller hvis man har været arbejdsløs i hjemlandet. Det er også kønsdiskriminerende for det vil ofte være kvinder der går hjemme og passer børnene, eller arbejder i den uformelle sektor. Særligt rammer det de fattige og i mange lande er arbejdsløsheden meget stor.

Man kan også få 40 point for at have taget en uddannelse. hvis man har taget en uddannelse, men niveauet er en "professionsbachelor" – dvs. håndværkere m.fl. er ikke omfattet. Der er 20 point for at have taget danskprøve 2.

Du kan også få 20 point hvis du "bosætter dig udenfor et udsat boligområde" – dvs. det er diskrimination mod mennesker der bor i hvad regeringen definerer som ghettoer.

### **Skærpet indvandringsprøve**

Allerede 15 november 2010 begyndte den såkaldte "indvandringsprøve" at virke. Prøven koster 3.000 kroner at gå til – og består af to dele – en sprogdelt og en "vidensdel" – det sidste kunne dog i højere grad kaldes en indoktrineringsprøve for den "skal vise at udlændingen har kendskab til danske normer, værdier og grundlæggende rettigheder, fx de demokratiske principper, det enkelte menneskes frihed og personlige integritet, ligestilling mellem kønnene, tros og ytringsfrihed." – Den økonomiske tankegang om mennesker viser sig i bemærkningerne fra regeringen til den nye lov hvor formålet med lovgivningen defineres som at "tiltrække og fastholde dygtige udenlandske studerende og højt kvalificerede udenlandske arbejdstagere for at sikre Danmark den nødvendige vækst og velstand". Regeringen skriver at "demografien fordrer ny arbejdskraft men – der skal ikke komme udlændinge hertil, som undergraver den danske velfærdsmodel". Det ville være mere præcist at sige at udlændingene ikke skal omfattes af den danske velfærdsmodel, for de skal nemlig være selvforsørgende – og skulle de komme til at tage imod socialhjælp så kan de ikke få permanent ophold.

For at bestå indvandringsprøven skal udlændingen også vide at der i Danmark er forbud mod omskæring (af kvinder går jeg ud fra, da mænd stadig kan blive omskåret lovligt i Danmark). Kvindelig omskæring er modbydelig, men at nævne den i en **basis prøve** om Danmark er absurd. I de fleste af de lande, hvor der kommer indvandrere fra til Danmark har man i forvejen ingen kvindelig omskæring det gælder f.eks. Pakistan, Kina, Filippinerne, Thailand og Tyrkiet som er de største. så kræver man altså at indvandrere fra disse lande skal finde ud af hvad omskæring er, for derefter at finde ud af at det er forbudt i Danmark.

Prøven skal aflægges på en computer ved at computeren stiller en spørgsmål mundtligt – på dansk – og der er ikke mulighed for at høre spørgsmålene igen, eller holde pause. Den skal aflægges indenfor de første 3 måneder man er i landet og det skal være i Tåstrup.

Med den nye lov vil regeringen og Dansk Folkeparti **skærpe lovgivningen** så udlændingen skal kunne dansk på A2 niveau efter europæisk standard dvs. at udlændingen kan forstå ”sætninger og hyppigt anvendte udtryk der omhandler forhold af umiddelbar betydning ... personlige og familiære forhold, indkøb, lokal geografi og beskæftigelse ... alt dette skal de altså lære indenfor de første tre måneder af opholdet.

#### **Prisen for at gifte sig med en udlænding:**

Hvis man vil gifte sig med en udlænding fra et land, hvor der kræves visum så må man regne med at det koster et par hundrede tusinde kroner.

| Udgifter ved ægteskab med udlænding               | kroner  |
|---|---------|
| Visum ansøgninger 2 x 450 kr                      | 900     |
| Gebyr for at søge familiesammenføring             | 5.975   |
| Gebyr for indvandringsprøve                       | 3.000   |
| Kursusmateriale                                   | 200     |
| Sikkerhedsstillelse på spærret konto              | 100.000 |
| Sikkerhed for udgifter til ophold 350 kr x 90 x 2 | 63.000  |
| I alt   | 173.075 |

Heri er ikke medregnet udgifter til officielle oversættelser af dokumenter, rejser til Danmark og i Danmark, eller sygesikring. Yderligere kommer der gebyr for forlængelse af opholdstilladelser og senere for permanent ophold, medborgerskabsprøve mm. Det er altså en ganske bekostelig affære at få en udlænding til landet – hvilket vil sige at en stor del af befolkningen ikke har råd til det – især ikke i krisetider som disse.

De 100.000 kroner får du ganske vidst igen, når din ægtefælle har fået permanent ophold – men det er blevet næsten umuligt at få – og udgifterne til opholdet kan du bruge selv – men du skal altså have dem, du kan ikke vælge at leve billigt af kærlighed og kildevand.

#### **Undtagelser**

Der er undtagelser i lovgivningen – visse grupper af udlændinge er ikke omfattet af dem. Det gælder først og fremmest nordiske statsborgere og borgere fra EU. Endelig har EU indgået en associeringsaftale med Tyrkiet der undtager tyrkere fra en del af lovgivningen, bl.a. gebyrer. Det har naturligvis heller aldrig været meningen, at amerikanere fra USA ikke skal kunne komme ind i landet. Så hvis du kan engelsk på gymnasieniveau, så giver det 50 point ud af de 60 der skal til, for så er du godt på vej til at blive integreret. Det er så blevet udvidet med tysk, fransk og spansk. Men hvordan skal det hjælpe at kunne fransk, det er der stort set ingen danskere der kan? Og hvad med portugisisk, hvorfor skal det give 50 point at have en studentereksamen fra Mexico, hvor man taler spansk – men 0 point for en fra Brasilien, hvor man taler portugisisk – Det er der ingen logik i.

Regeringen har lavet en eksotisk undtagelse for meget højtuddannede mennesker med Ph.d. grad. Det har givet anledning til overskrifter om at 24 årsreglen er blevet ophævet. Man kan nemlig komme ind i landet selv om man ikke er 24 år gammel, hvis man har 120 point – og det kan man få, hvis man har en ph.d. grad fra et af verdens 20 bedste universiteter eller en ph.d. grad fra et andet universitet plus 2 ½ års erhvervsarbejde. I praksis er der få eller ingen, der kan nå det inden de bliver 24.

### **Diskrimination mod udlændinge – og synd for danskerne**

Den nye lovgivning er stærkt diskriminerende mod udlændinge. Men den indskrænker friheden kraftigt for alle der bor i landet. Danmark er ved at lukke sig inde i sin egen lille egoistiske boble. Egoistisk mod alle andre – men ødelæggende også for os selv. Hvorfor må vores unge mennesker – og de ældre med for den sags skyld – ikke tage ud i verden – og hvis kærligheden møder dem, hvorfor må de så ikke tage imod den? Hvis du vil gifte dig skal staten så gå ind og veje din elskede, for at se om vedkommende er værdig til at bo i det demokratiske lille Danmark? Er vi så bange for de fremmede at vi ikke tør gøre dem til vores venner og elskede – men skal måle og veje dem i kroner og ører og plukke håret af deres hoveder for at fremme vores velstand og vækst?

Det rammer os i dag, for vi indskrænker danskernes egen frihed – og det vil ramme os i morgen – for hvis vi vil rejse ud i verden, så vil vores mangel på gæstfrihed falde tilbage på os selv. . Danskernes omdømme er faldende verden over. Vi må ændre den udlændingepolitik – det haster.

København 8 marts 2011

Den Danske Helsinki Komite for Menneskerettigheder

Karsten Fledelius – Formand

Mikael Hertoft- Medlem af bestyrelsen

*Jfr. også nedenstående ekspertudtalelse*

Bilag:

*Ekspertudtalelse fra Maria Refer, cand.mag i dansk og minoritetsstudier, master i sprog og integration og mangeårig underviser i dansk for indvandrere:*

### **Forslag om nye skærpede krav til Indvandringsprøven**

Dansksprogkravene til Indvandringsprøven trådte i kraft den 1. november 2010, og er betingelsen for at få opholdstilladelse i Danmark. **De er allerede så høje, at de under gældende betingelser er uhyre vanskelige at leve op til. Det virker derfor helt absurd, at der i Folketinget nu er fremsat forslag om at skærpe sprogkravene ved prøven.**

Indvandringsprøven er todelt, idet den indeholder såvel en sprogprøve, som tester i kendskab til det danske sprog, og en vidensprøve som tester viden om Danmark. Prøven skal aflægges på et givent tidspunkt efter ansøgningsfristen, i realiteten indenfor 3 måneder.

Den eksisterende sprogprøve ligger på det såkaldte A1-minus niveau i "Den Europæiske Referenceramme for Sprog" (som er en beskrivende standard for andetsprogsniveauer i Europa), mens vidensprøven ligger over dette niveau. A1-minus niveauet ligger på 'før-breakthrough'-niveauet og svarer til modul 1 på sprogcentrenes danskuddannelse 1 og 2. Alene at bestå dette modul er en udfordring, der som regel vil kræve ca. 3 måneders undervisning på danskuddannelse 1 og 2 og ca. 1 måneders undervisning på danskuddannelse 3. **Med det nye forslag skal sprogkravet hæves til A2-niveauet, som også kaldes 'Waystage'. Dette niveau kræver mindst 6 måneders undervisning på danskuddannelse 1 og 2 og 2-3 måneders undervisning på danskuddannelse 3.** Helt grotesk er det forhold, at man ikke har ret til at gå til dansk på et sprogcenter for at tilegne sig disse sproglige kompetencer, for den ret får man først, når man har fået opholdstilladelse, det vil sige når man har bestået prøven.

Indvandringsprøven er mundtlig og gennemføres ved hjælp af et computerbaseret testsystem. Prøvedeltageren placeres i en lukket boks foran en computer, får et head-set på, hvorefter computeren afspiller de 40 spørgsmål i sprogprøven og de 30 spørgsmål i vidensprøven, samt optager svarene på lydfiler. Afspilningen er uden tekststøtte og uden mulighed for pauser, og der er 5 sekunder til at svare på hvert spørgsmål.

**Forberedelsestiden og prøveformen passer ikke til beskrivelsen af sprogniveauet A2 i den Fælles Europæiske Referenceramme for Sprog, hvori niveauet dels er karakteriseret ved at være 'rutinepræget', dels at sprogbrugeren "kan forstå klar standardtale om velkendte forhold henvendt til**

**ham/hende forudsat at han/hun fra tid til anden kan bede om gentagelse og omformulering.”** Under lovens betingelser er der imidlertid hverken tid nok til at sproget kan blive ’rutinepræget’, ligesom den mekaniske prøveform ikke giver mulighed for at ”bede om gentagelse og omformulering”.

Vidensprøven skal ifølge loven godtgøre, at prøvetageren har ”kendskab til danske normer, værdier og grundlæggende rettigheder, herunder de demokratiske principper, det enkelte menneskes frihed og personlige integritet, ligestilling mellem kønnene, tros- og ytringsfrihed samt til mere konkrete forhold, herunder forbud mod vold, omskæring, tvangsægteskaber, forældreansvar over for børn”. Det siger sig selv, at spørgsmål angående disse forhold rent sprogligt ligger langt over såvel et A1 som A2 niveauet. At svare på spørgsmål om det danske politiske system, om personlig integritet og ytringsfrihed kan ikke forventes på A-niveauet. De eksakte fremhævninger af omskæring og tvangsægteskaber tydeliggør desuden, at der sigtes til og konstrueres kulturelle og religiøse barrierer, som reelt kun findes hos en forsvindende minoritet af de udlændinge, som søger ægtefællesammenføring.

Som forberedelse til prøven har Integrationsministeriet udarbejdet en DVD med en ’Forberedelsespakke’ på 18 sprog, som kan rekvireres via Integrationsministeriets hjemmeside [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk). Pakken indeholder filmen ’Et liv i Danmark’, som orienterer kort om prøven og indirekte rummer svar på vidensprøven. Problemet er imidlertid, at det ikke er nok at tilegne sig denne viden; man skal også kunne kommunikere den på dansk, - vel at mærke førend man har haft mulighed for at tilegne sig det fornødne sprog. Et andet problem der tilsyneladende heller ikke er taget højde for, er de udtaleproblemer, som en prøvetager, som ikke har haft mulighed for udtaleundervisning, naturligvis har. Det vil derfor være umuligt at vurdere, hvorvidt spørgsmålet er forstået og svaret er korrekt, eller hvorvidt der blot er tale om mangelfuld udtale. **Bedømmelsen må derfor blive yderst tvivlsom.**

I følge Integrationsministeriet skal Indvandringsprøven sikre, ’ at den enkelte udlænding på et tidligt tidspunkt tager ansvaret for sin egen integration’ og dokumenterer ’at have motivation til og et ønske om at blive en del af det danske samfund’. Men ansvaret for egen integration er overladt den enkelte under helt urimelige vilkår, som kun de mest ressourcestærke vil kunne leve op til. Kun de der har råd til privatundervisning, og som har været så begunstiget at have fået en kulturel kapital i vuggegave vil kunne honorere de skærpede krav. Prøven vil sortere hvem der kan få lov og ikke få lov til at bo i Danmark på en meget tilfældig måde.

# DEN KATOLSKE KIRKE I DANMARK

ANSGARSTIFTELSEN

GL. KONGEVEJ 15  
DK-1610 KØBENHAVN V

TLF. (45) 33 55 60 80  
MAIL [hjor@katolsk.dk](mailto:hjor@katolsk.dk)



Kirkernes Integrations Tjeneste

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

21. februar 2011

Til Integrationsministeriet, vedr. Udlændingeloven  
Vedr. j.nr. 10/27352

## **Høringssvar i forbindelse med udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven: Reform af ægtefællesammenføringsreglerne, m.m.**

Den katolske Kirke (DKK) og Kirkernes Integrationstjeneste (KIT) takker for modtagelsen af det tilsendte materiale i forbindelse med afgivelse af høringssvar over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, reform af ægtefællesammenføringsreglerne, m.m. Vi har som tidligere identiske synspunkter på området og ønsker derfor at fremsende et fælles høringssvar.

Vort svar er alene rettet mod den gruppe, som gennem vore organisationer rammes af forslaget. Her kan vi med glæde konstatere, at den foreslåede skærpelse af indvandringsprøven ikke kommer til at omfatte religiøse forkyndere, der fortsat udelukkende skal opfylde kravene til bestået indvandringsprøve efter 6 måneder på det nuværende niveau fra den 15. november 2010. Det er fortsat af stor vigtighed, at religiøse forkyndere har tid til at forberede sig på danskprøven i Danmark, da de i modsætning til fx familiesammenførte ikke i første omgang har en tilknytning til Danmark og således heller ikke har haft mulighed for at tilegne sig dansksproglige kundskaber her. Religiøse forkyndere kommer primært for at arbejde i funktioner, som ingen andre kan varetage.

Det fremgår ikke entydigt af lovforslaget, at religiøse forkyndere fortsat har mulighed for at deltage i en danskuddannelse fra en anerkendt udbyder omfattet af danskuddannelsesloven inden aflæggelsen af indvandringsprøven. DKK og KIT vil derfor gerne henstille til, at det i lovforslaget præciseres, om dette fremover skal være en mulighed eller ej.

I forbindelse med ansøgning om permanent opholdstilladelse kræves der for at opnå 15 point enten en bestået medborgerskabsprøve eller udvisning af aktivt medborgerskab. Netop for religiøse forkyndere er det en kerneaktivitet at udvise aktivt medborgerskab og arbejde for at såvel de selv som menighederne bliver en velfungerende del af det danske samfund og således bidrager positivt til vækst og velstand i Danmark. Hertil kommer, at både katolske menigheder og migrantmenigheder i Danmark altid er etnisk sammensatte og således altid har måttet forholde sig til integration som en uomgængelig faktor.

# DEN KATOLSKE KIRKE I DANMARK

ANSGARSTIFTELSEN

GL. KONGEVEJ 15  
DK-1610 KØBENHAVN V

TLF. (45) 33 55 60 80  
MAIL [hjor@katolsk.dk](mailto:hjor@katolsk.dk)



Kirkernes Integrations Tjeneste

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

Da religiøse forkyndere, såvel præster som søstre, ofte arbejder mere end 37 timer om ugen, kan de have svært ved at gøre sig gældende i den type aktiviteter, der anføres som nødvendige for at opnå permanent opholdstilladelse. Til præster og søstre hører normalt en funktion af aktiv deltagelse i kirkens sociale arbejde, og DKK og KIT vil derfor henstille til, at religiøse forkyndere ved den sædvanlige udøvelse af dette arbejde, anses for at have opfyldt kravene om medborgerskab og således umiddelbart vil kunne opnå 15 point til at ansøge om permanent opholdstilladelse.

DKK og KIT oplever menighedsmedlemmer, der ofte er frivillige og aktive i kirkens mangeartede sociale arbejde, og som retter henvendelse til os og spørger, om dette arbejde kan betragtes som at være aktiv i en global humanitær organisation. DKK og KIT vil derfor have uddybet om frivilligt arbejde i kirkens regi, f.eks. i Caritas, kirkelige nødhjælpsorganisationer, børne- og ungdomsarbejde, sommerlejre osv. er pointgivende?

DKK og KIT har også en bemærkning om det uetiske dilemma, der opstår, når ægtefæller ikke kan opfylde økonomiske og uddannelsesmæssige krav til familiesammenføring og derfor risikerer at blive adskilt fra hinanden.

Med venlig hilsen

+Czeslaw Kozon  
Biskop, Den katolske Kirke i Danmark

Hans Henrik Lund  
Daglig leder, KIT





## NOTAT

### Svar på høring over forslag til lov om ændring af udlændingeloven

21. februar 2011

Finansrådet har med mail af den 4. februar 2011 modtaget materiale til høring over forslag til lov om ændring af udlændingeloven (reform af ægtefællesammenføringsreglerne m.v.)

Finansrådet takker for muligheden for at kommentere på materialet.

Kontakt Kristina Breyen  
Direkte 3370 1072  
kbr@finansraadet.dk

#### Skærpelse af selvforsørgelseskravet

Det fremgår af forslagets side 91 ff., at det foreslås at skærpe selvforsørgelseskravet ved at ændre formen, hvorpå en udenlandsk studerende kan dokumentere selvforsørgelse. Det foreslås således, at det gøres til en betingelse for udenlandske studerendes opholdstilladelse, at den studerende fremlægger dokumentation for at have oprettet en *spærret konto i en dansk bank* med et beløb svarende til den årlige sats før skat for SU for udeboende på en videregående uddannelse. Kontoen skal være etableret med en *løbende udbetaling* på 1/12 af beløbet (aktuelt 5.486 kr.) hver måned.

Journalnr. 331/01  
Dok. nr. 277726-v1

Forslaget giver anledning til følgende bemærkninger for Finansrådet:

Indledningsvis skal Finansrådet stille spørgsmålstegn ved, om der findes den fornødne hjemmel for forslaget. Med forslaget påbyder integrationsministeriet indirekte pengeinstitutterne at udbyde et specifikt produkt. Det er naturligvis en forudsætning for et sådan påbud, at der er den fornødne hjemmel hertil.

Dernæst kan der stilles spørgsmålstegn ved, om forslaget er i overensstemmelse med de grundlæggende principper i EU-retten om fri bevægelighed og det indre marked. Desuden er forslaget ikke umiddelbart i overensstemmelse med den europæiske fokus om at give medlemsstaternes borgere ret til adgang til oprettelse af konti på ens vilkår på tværs af medlemsstaternes grænser.

Ydermere giver forslaget anledning til overvejelse af, hvordan pengeinstitutterne i praksis skal beskytte en kontos indestående mod ejeren selv, dennes aftaleerhververe og kreditorer m.fl. I sammenhæng hermed kan det overvejes, om forslaget indfører selybåndlæggelse i dansk ret.

Endelig skal Finansrådet fremhæve, at forslaget vil indebære en ikke ubetydelig administrativ, tidsmæssig og økonomisk byrde for pengeinstitutterne. Da Pengeinstitutternes it-systemer ikke er indrettede til at håndtere et sådan forslag, vil forslaget nødvendiggøre en systemændring. Der kan stilles spørgsmålstejn ved, hvem der bør afholde udgifterne hertil.

Side 2

Samlet finder Finansrådet, at forslaget giver anledning til betydelige hjemmelsmæssige, eu-retlige, praktiske og økonomiske betænkeligheder.

Journalnr. 331/01

Dok. nr. 277726-v1

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration  
Udlændingelovskontoret  
Holbergsgade 6  
1057 København K  
Att.: Lisbeth A. Kunnerup

Sendt pr. e-mail til: [lau@inm.dk](mailto:lau@inm.dk) og [lovkontoret@inm.dk](mailto:lovkontoret@inm.dk)

9. februar 2011

**Integrationsministeriets j.nr. 10/27352 – Lovforslag om ændring af udlændingeloven (reform af ægtefællesammenføringsreglerne m.v.)**

DOK. NR. 493  
S. NR. 07/282  
HJS

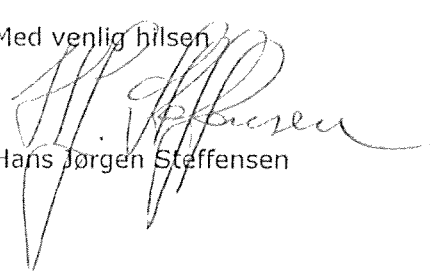
FA har modtaget Integrationsministeriets høringsmail af 4. februar 2011 med vedhæftet udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven.

Af lovudkastet fremgår bl.a., at formålet er at gennemføre en modernisering af reglerne for ægtefællesammenføring i Danmark, således at de udlændinge, der gennem ægtefællesammenføring ønsker at tage fast og varigt ophold i Danmark, dokumenterer, at de har forudsætningerne for og viljen til at bidrage til det danske samfund. FA kan tilslutte sig denne målsætning.

Af lovudkastet fremgår bl.a., at opholdstilladelse i en række tilfælde fremover kun kan opnås, hvis en herboende person opfylder nærmere specificerede integrationsrelevante kvalifikationer, herunder beskæftigelseskrav samt krav om tilknytning til arbejdsmarkedet. Det fremgår derimod ikke af lovudkastet, om private arbejdsgivere vil blive involveret i at påse, om disse betingelser for at opnå opholdstilladelse er opfyldt. Hvis det er hensigten at tilrettelægge håndhævelsen med udgangspunkt i fx eIndkomstregistret eller andre registre, vil det være relevant at oplyse herom i lovforslaget.

Vi savner i det hele taget en nærmere analyse og vurdering af, i hvilket omfang lovforslaget vil påvirke private virksomheder med øgede administrative byrder eller øgede omkostninger. Vi gør i den forbindelse opmærksom på, at lovudkastet ikke indeholder nogen angivelse af økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv., jf. lovudkastets punkt 6. Først når disse konsekvenser er belyst, vil vi kunne forholde os endeligt til lovudkastet.

Med venlig hilsen

  
Hans Jørgen Steffensen

# Foreningen af Udlændingeretsadvokater - FAU

---

Formand Jytte Lindgård, Niels Hemmingsens Gade 10, 5. PB 15., 1001 København K.

[lau@inm.dk](mailto:lau@inm.dk)  
[lovkontoret@inm.dk](mailto:lovkontoret@inm.dk)

Den 22. februar 2011  
Sagsnr.: 10/27352

Ministeriet for Flygtninge,  
Indvandrere og Integration  
Holbergsgade 6  
1057 København K

**Vedr.: Foreningen af Udlændingeretsadvokaters (FAU) bemærkninger til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Reform af ægtesammenføringsreglerne mv.) – Sagsnr. 10/27352**

---

14 dage til at afgive hørings svar med kommentarer til 123 sider er ikke en rimelig frist. Den korte frist bevirker, at der ikke kan fremsendes fuldt gennemarbejdede kommentarer.

Retstilstanden i dag:

Tilknytningskravet er allerede i dag uigennemskueligt for den enkelte ansøger og pågældendes herboende ægtefælle.

Som udgangspunkt skal herboende have haft opholdstilladelse i 12 år, for at få familiesammenført sin ægtefælle, forudsat at den pågældende har gjort en indsats for at blive integreret.

Herudover styrker det tilknytningen, hvis herboende har haft særligt integrationseget arbejde i 4-5 år, eller uafbrudt arbejde i 8-9 år, selvom dette ikke er særligt integrationseget. Desuden styrker det tilknytningen, hvis herboende kan føre en almindelig samtale på dansk.

Hvis de sidstnævnte forhold er opfyldt kan kravet til varigheden af herboendes ophold i Danmark nedsættes.

Det er ofte op til sagsbehandlerens skøn, at vurdere hvilket arbejde der er integrationseget. F.eks. er det i dag ikke integrationseget at arbejde i pizzeria, selvom der muligvis er stor kontakt til kunderne.

### **Skærpet tilknytningskrav:**

Det skærpede tilknytningskrav for herboende, hvor det er foreslået, at herboende skal have haft 15 års opholdstilladelse, og 8-9 års integrationseget arbejde, er ikke rimeligt og heller ikke et gennemskueligt krav på den måde, det er optegnet.

Efter det skærpede tilknytningskrav skal ansøger have haft mindst to visumophold i Danmark, samt gennemført et kursus i dansk. En ægtefælle, der ønsker sig sammenført med en herboende person, kan således ikke beholde sit job i hjemlandet, hvis denne ægtefælle ofte skal søge om orlov for at komme på visumophold i Danmark.

Det er en urimelig stramning, at ansøgeren skal have haft mindst to visumophold i Danmark. Det fremgår endvidere, at man kan have visumfrit ophold i Danmark. Kan kravet vedrøre borgere fra lande, hvorfra der **ikke** kræves visum, eller hvor man på anden vis har haft et lovligt ophold?

**Sprogkravene** i lovforslaget er uigennemskuelige. Heller ikke skemaerne i høringsforslaget side 114ff er forståelige eller giver mulighed for klart at vejlede ansøgerne.

### **Skærpede krav til herboende:**

#### Vedrørende den økonomiske sikkerhedsstillelse:

Det nugældende niveau på kr. 50.000, pristalsreguleret er allerede højt. Med en stigning af kravet til kr. 100.000, pristalsreguleret, gøres niveauet urimeligt højt og unødvendigt.

Efter oplysninger fra kommunerne tyder det på, at det kun er en meget lille del af garantibeløbene, som bliver realiseret. Stigningen i garantibeløbet er således ikke nødvendig for kommunernes økonomi, men er en stramning der bevirker en yderligere begrænsning af familiesammenføringerne. Det var vanskeligt at stille en garantisum på kr. 50.000,00 (64.000,00) og det vil blive endnu vanskeligere at skaffe en bankgaranti på de kr. 100.000,00 pristalsreguleret. Det skal således også sammenholdes med, at der samtidig er blevet pålagt gebyrer såvel for ansøgninger som for kurser.

### Herboendes opfyldelse af nye betingelser for tidsbegrænset opholdstilladelse ved familiesammenføringssager:

FAU finder det urimeligt, at de personer som har fået opholdstilladelse i Danmark og som havde en berettiget forventning om, hvad det ville kræve for ca. 7 år senere at få permanent opholdstilladelse ikke længere kan opnå familiesammenføring, når betingelserne efter 7 år er opfyldt. Der er tale om, at man igen ændrer reglerne, der på denne måde får betydning med tilbagevirkende kraft, fordi ansøgerne har indrettet sig på en anden retsstilling end den på tidspunktet, hvor de skal søge.

En person der allerede har permanent opholdstilladelse skal nu også opfylde de nye krav til permanent opholdstilladelse, hvis han/hun vil søge familiesammenføring efter de nye regler. Det finder FAU uacceptabelt.

Forslaget om, at reglerne skal gælde for personer der har opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7 og 8 er uforståeligt.

FAU henleder opmærksomheden på, at det er i strid med de internationale konventioner vi har tilsluttet os, hvis en herboende flygtning der før vedkommende flygtede til Danmark har giftet sig med en udlænding skal opfylde de skærpede betingelser. Der henvises til lovforslagets side 52, 3. sidste afsnit sammenholdt med lovforslagets side 105, 2. sidste afsnit.

### Skærpede krav til ansøger:

#### Generelt om pointsystemet:

Hele pointsystemet vil hovedsageligt ramme herboende personer der ønsker familiesammenføring med en ægtefælle fra et ikke-vestligt land. Det må formodes, at ansøgere fra ikke-vestlige lande i højere grad end ansøgere fra vestlige lande ikke har de fornødne sproglige forudsætninger for at lære det danske sprog. De lange videregående uddannelser peger også på, at der kun ønskes personer fra vestlige lande. En sådan diskrimination er ikke acceptabel.

#### Vedrørende erhvervs erfaring:

Familiesammenføring med en ægtefælle bør ikke afhængig af, om ægtefællen har arbejde i sit hjemland, jf. FAU's bemærkninger ovenfor.

Ønsker en person at komme til landet på baggrund af sit arbejde, kan der søges om opholdstilladelse efter andre regler, f.eks. via Positivlisten.

Denne stramning udgør en forskelsbehandling af herboendes rettigheder til at gifte sig med hvem han eller hun vil, og er formentlig en overtrædelse af EMRK art. 8.

#### Sproglige kvalifikationer:

Sprogkravene er indsat for at tilgodese personer fra lande som USA, Canada, Australien og New Zealand. Blandt ikke-vestlige lande tilgodeser sprogkravene desuden personer fra nogle lande i Afrika, hvor fransk og engelsk er hovedsprog, samt syd- og mellemamerika på grund af spansk.

Sprogkravene rammer derfor navnlig personer fra Asien, Mellemøsten og visse afrikanske lande.

Sprogkravene medfører derfor en usaglig diskrimination af ansøgere fra disse områder.

Hertil kommer, at nogle ansøgere, som f.eks. kommer fra et afrikansk land med enten engelsk eller fransk som hovedsprog, ofte vil kunne få svært ved at dokumentere at de taler engelsk/fransk, da dette skal dokumenteres f.eks. med en bestået uddannelse svarende til gymnasieniveau.

#### Færdiggjort uddannelse:

Angående toptyvelisten over universiteter synes kvalificeringen at være uforståelig og end ikke hensigtsmæssig. For det første ændres toptyvelisten til stadighed. For det andet er det helt forskelligt fra fakultet til fakultet på hvilket niveau det enkelte fakultet er på det pågældende universitet.

Hvorfor en toptyveliste og ikke en top-100 eller top-500 liste? Danmark er pt. nr. 45, hvilken indflydelse vil det få på vurderingerne?

#### Udsatte boligområder:

FAU finder det urimeligt, at man udnævner visse boligområder til at være "udsatte boligområder". På denne måde diskriminerer og stigmatiserer man mennesker, der i forvejen har et velintegreret dagligliv i et boligområde de er tilfredse med.

Begrebet "udsatte boligområder" bør helt udgå af lovgivningen.

Skærpet indvandringsprøve:

Der er i dag så lille erfaring med indvandringsprøven, der blev vedtaget så sent som d. 15/11 2010, at et eventuelt behov for skærpelse overhovedet ikke er dokumenteret.

I øvrigt mener FAU at indvandringsprøven i familiesammenføringsager er uforholdsmæssig.

Med venlig hilsen

Jytte Lindgård  
Formand



## Julie Marie Frigast Gredal

---

**Fra:** Lene Moyell Johansen [lmj@fo.stm.dk]  
**Sendt:** 8. februar 2011 12:29  
**Til:** Lisbeth A. Kunnerup  
**Cc:** Udlændingelovskontoret  
**Emne:** VS: udkast til lovforslag om reform af ægtefællesammenføringsregler  
**Vedhæftede filer:** 1-Sidet006.PDF

Rigsombudet har dags dato sendt nedenstående lovforslag i høring hos Færøernes Landsstyre.

Rigsombudet skal i forbindelse med lovforslaget gøre opmærksom på, at lovforslagets §3 bør ændres således at det kommer til at fremgår, at loven ikke gælder for Færøerne, men at lovforslaget ved kongelig anordning helt eller delvist kan sættes i kraft for *Færøerne med de afvigelser, som de færøske forhold tilsiger.*

Der henvises endvidere til vedhæftede brev fra Justitsministeriet af 26. august 2009, pkt. 7, hvoraf det fremgår at udtrykket "disse landsdele" bør undgås og i stedet anføres "Færøerne og Grønland."

Er der spørgsmål i forbindelse med ovenstående ændring kan undertegnede kontaktes herom.

Med venlig hilsen  
Lene Moyell Johansen  
Rigsombudet på Færøerne  
Postboks 12  
FO-110 Tórshavn  
Tlf.: +298 35 12 00 (kl. 10 - 14)  
Fax: +289 31 08 64  
E-post (journal): [riomfr@fo.stm.dk](mailto:riomfr@fo.stm.dk)  
Hjemmeside: [www.rigsombudsmanden.fo](http://www.rigsombudsmanden.fo)

**Fra:** Lisbeth A. Kunnerup [mailto:[lau@inm.dk](mailto:lau@inm.dk)]  
**Sendt:** 3. februar 2011 13:17  
**Til:** Rigsombudet  
**Emne:** udkast til lovforslag om reform af ægtefællesammenføringsregler

Vedhæftet sendes udkast til forslag til Lov om ændring af udlændingeloven (Reform af ægtefællesammenføringsreglerne m.v.).

Integrationsministeriet skal anmode Rigsombudet om at sende lovudkastet videre til Færøernes Landsstyre, idet Integrationsministeriet skal anmode om at modtage landsstyrets eventuelle bemærkninger til lovudkastet **senest mandag den 21. februar 2011.**

Lovforslaget forventes fremsat for Folketinget i uge 9.

Integrationsministeriet vil drage omsorg for, at modtagne høringssvar sendes til Folketingets Integrationsudvalg i forbindelse med fremsættelsen af lovforslaget og løbende herefter.

Integrationsministeriet skal anmode om, at høringssvar sendes elektronisk som vedhæftet word-fil til [lovkontoret@inm.dk](mailto:lovkontoret@inm.dk) og [lau@inm.dk](mailto:lau@inm.dk).

Integrationsministeriet skal endvidere anmode om, at der henvises til j.nr. 10/27352.

Integrationsministeriet skal bemærke, at der – bl.a. under hensyn til indkomne høringssvar – vil kunne ske ændringer af lovforslaget inden fremsættelsen.

Med venlig hilsen

Lisbeth A. Kunnerup  
Chefkonsulent

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE  
INDVANDRERE OG INTEGRATION



Holbergsgade 6  
1057 København K

## **Julie Marie Frigast Gredal**

---

**Fra:** Leif-Randeris-IR [Leif-Randeris@Indvanderraadgivningen.dk]  
**Sendt:** 17. februar 2011 23:59  
**Til:** Udlændingelovskontoret; Lisbeth A. Kunnerup  
**Emne:** Bemærkninger til dkast til lovforslag om reform af ægtefællesammenføringsreglerne - Pointsystemet - der henvises til j.nr. 10/27352:

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE  
INDVANDRERE OG INTEGRATION  
Holbergsgade 6  
1057 København K.

### **"Pointsystemet" - Bemærkninger om udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Reform af ægtefællesammenføringsreglerne m.v.), der henvises til j.nr. 10/27352:**

Indvanderrådgifvningen fremsætter hermed sine bemærkninger til lovforslaget. Vi er principielt imod flere stramninger på familiesammenføringsområdet, idet sådanne kun vil ramme de fattigste og de uuddannede borgere i Danmark, uanset om man er indvandrer eller oprindelig dansker.

De sidst tilkomne stramninger af Udlændingelovgivningen har givet en indvandringsprøve og gebyrer, hvor der ikke foreligger nogen resultat af, hvilke skadelige virkninger disse har på borgerens muligheder for familiesammenføring. Vor opfattelse som en de, der foretager rigtig mange familiesammenføringer er, at disse stramninger vil medvirke til, at mindst 80 procent af alle nuværende familiesammenføringer vil modtage afslag.

Lovforslaget vil blandt andet skabe mere bureaukrati og mindre forudsigelighed.

Indvanderrådgifvningen er af den opfattelse, at de foreslåede lovændringer vil medvirke til øget kompleksitet og uoverskuelighed i Udlændingeloven.

Indhold i pointsystemet giver Indvanderrådgifvningen betænkeligheder ved præmiering af uddannelser. Vi vil forudse, at en række borgere/grupper ikke har eller vil kunne erhverve sig de krævede kvalifikationer. Det kan være fysisk og psykisk handicappede, unge, ældre og fattige. Således vil pointsystemet være forskels- og ulige behandlende. Indvanderrådgifvningen mener også at det er forskels- og ulige behandling, at australier, amerikanere m.v. på grund af sprogkravet i pointsystemet vil få en åbenbart stor fordel ved at blive familiesammenført i Danmark end vietnamesere, libanesere m. fl.

De påtænkte ændringer af udlændingeloven er også en krænkelse mod artikel 16, artiklen om familien, i FN's menneskerettighedserklæring af 1948. I erklæringens fortale karakteriseres menneskerettighederne som umistelige. Der er ikke tale om noget, der skal fortjenes, eller noget, som opnås gennem social position eller afstamning, men om rettigheder, som ethvert menneske har – grundet mennesket »iboende værdi«, og som ikke kan tages fra nogen. Af nævnte artikel 16 fremgår det, at mænd og kvinder, der har nået myndighedsalderen, har ret til at gifte sig og stifte familie uden begrænsninger af nationalitetsmæssige grunde. Samme artikel siger, at staten skal beskytte familien.

Den foreslåede ændring af Udlændingelovgivningen, der kan tvinge herboende borgere og statsborgere til at opgive deres bopæl i Danmark for at kunne leve sammen med deres ægtefæller, må derfor være ulovlig set i relation til menneskerettighederne.

Indvanderrådgivningen er af den opfattelse, at regeringen skelner mellem borgere, der har økonomiske og sproglige fordele, og "de andre". Det er et brud på den del af menneskerettighedskonventionen, der omtaler retten til familie uden indblanding fra udefrakommende af nogen art.

Indvanderrådgivningen har i årenes løb kritiseret indførelsen af 24 års reglen, der skulle danne værn mod tvangsægteskaber. 24 års reglen har kun bevirket, at rigtig mange borgere har forladt Danmark for at kunne familiesammenføre den de er gift med, elsker og meget ofte har fællesbørn med. Når der er tale om tvangsægteskaber, som er rigtig rigtig sjældent forekommen, så skal der fra Indvanderrådgivningen lyde en opfordring til ALLE folketingets medlemmer, slet dette i Udlændingelovgivningen og ophør med krænke borgerens retssikkerhed gennem en urimelig skueproces i Udlændingesservice og ministeriet. Både 24 års reglen og reglen om fætter og kusine ægteskaber er mere end stærk forskels- og ulige behandlende, så længe som "de rigtige" danskere frit kan gifte sig som fætter og kusiner.

Leif Randeris

Kontorleder

## Indvanderrådgivningen

Landsdækkende Rådgivning / Countrywide Counselling

Vesterbrogade 14-butikken - DK 8000 Århus C.

Tlf. + 45 88709898- tlf. + 45 26223611

Fax +45 88707870

[postmaster@Indvanderraadgivningen.dk](mailto:postmaster@Indvanderraadgivningen.dk)

**- Vi er en privat forening - en NGO- rådgivning ydes gratis !**

[www.Indvanderraadgivningen.dk](http://www.Indvanderraadgivningen.dk)

[www.HOTLINE-Raadgivning-for-Indvandrere.dk](http://www.HOTLINE-Raadgivning-for-Indvandrere.dk)

[www.Ung-til-Ung-Raadgivning-for-Indvandrere.dk](http://www.Ung-til-Ung-Raadgivning-for-Indvandrere.dk)

[www.Vold-mod-Udenlandske-kvinder.dk](http://www.Vold-mod-Udenlandske-kvinder.dk)

[www.Tvangsaegteskaber.dk/](http://www.Tvangsaegteskaber.dk/)

[www.antiracisme.dk](http://www.antiracisme.dk)

[www.Etnisk-Dansk-Kvinderaadgivning.dk](http://www.Etnisk-Dansk-Kvinderaadgivning.dk)

[www.Den-Svenske-Model.dk](http://www.Den-Svenske-Model.dk)

[www.Visum-Invitation.dk](http://www.Visum-Invitation.dk)

Integrationsministeriet  
lovkontoret@inm.dk  
lau@inm.dk

STRANDGADE 56  
DK-1401 KØBENHAVN K  
TEL. +45 32 69 88 88  
FAX +45 32 69 88 00  
CENTER@HUMANRIGHTS.DK  
WWW.MENNESKERET.DK  
WWW.HUMANRIGHTS.DK

DATO 10. marts 2011  
J.NR.  
540.10/24801/SWG

**Høring over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (reform af ægtefællesammenføringsreglerne m.v.)**

Ved e-mail af 4. februar 2011 har Integrationsministeriet anmodet om senest den 21. februar 2011 at modtage Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Reform af ægtefællesammenføringsreglerne m.v.).

På grund af den korte høringsfrist har det af ressourcemæssige årsager ikke været muligt for instituttet at besvare høringen inden den 21. februar 2011.

Instituttet skal i den forbindelse bemærke, at en høringsfrist af cirka to ugers varighed i forbindelse med et lovforslag af dette omfang efter instituttets opfattelse generelt er helt urimelig.

En høringsfrist bør efter instituttets opfattelse fastsættes således, at høringsparten har tilstrækkelig tid til at gennemgå høringen og udarbejde et høringssvar med den fornødne grundighed. Der henvises i øvrigt til Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet afsnit 5.5.

Instituttets bemærkninger følger nedenfor. Et sammendrag heraf findes sidst i afsnit F.

Der henvises til j.nr 10/27352.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen  
direktør

## **A. Lovforslagets indhold**

### 1. Skærpelse af ægtefællesammenføringsreglerne

#### *1.1 Skærpede krav til parret*

##### Et skærpet tilknytningskrav

Det gældende tilknytningskrav skærpes således, at parrets samlede tilknytning til Danmark fremover skal være *væsentlig større* end parrets samlede tilknytning til et andet land. Forslaget indebærer, at administrationen af kravet med hensyn til både den herboendes og ansøgers tilknytning til Danmark strammes op i forhold til gældende praksis.

#### *1.2. Skærpede krav til den herboende*

##### Forhøjelse af den økonomiske sikkerhedsstillelse

Det foreslås at forhøje den gældende økonomiske sikkerhedsstillelse fra 50.000 kr. (63.413 kr. i 2011 niveau) til 100.000 kr.

##### Overførelse af betingelserne for tidsbegrænset opholdstilladelse

Det foreslås, at en herboende udlænding (herunder flygtninge) for at kunne opnå ægtefællesammenføring med en udenlandsk ægtefælle fremover som udgangspunkt skal opfylde de gældende betingelser for at opnå tidsbegrænset opholdstilladelse. Hvis den herboende allerede er meddelt tidsbegrænset opholdstilladelse efter de gældende regler, skal den pågældende dog ikke på ny i forbindelse med en ansøgning om ægtefællesammenføring dokumentere at opfylde disse betingelser.

Dette betyder, at en herboende udlænding for at opnå ægtefællesammenføring fremover som udgangspunkt

- ikke må være idømt ubetinget straf af mindst et år og seks måneders fængsel (eller anden retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed),
- ikke må være idømt ubetinget straf af mindst 60 dages fængsel for overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13,
- ikke må have forfalden gæld til det offentlige, medmindre der er givet henstand med hensyn til tilbagebetalingen af gælden, og gælden ikke overstiger 100.000 kr.,
- ikke i de sidste tre år forud for ansøgningen om ægtefællesammenføring må have modtaget offentlig hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven,
- skal underskrive en erklæring om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund eller på anden vis have tilkendegivet indholdet heraf,
- skal have bestået Prøve i Dansk 2 eller en danskprøve på tilsvarende eller højere niveau,
- skal dokumentere at have haft ordinær fuldtidsbeskæftigelse her i landet i mindst to år og seks måneder inden for de sidste tre år forud for indgivelsen af ansøgningen og skal

fortsat være tilknyttet arbejdsmarkedet på tidspunktet, hvor der meddeles ægtefællesammenføring, og

- enten skal have haft i alt fire års ordinær fuldtidsbeskæftigelse inden for de sidste fire år og seks måneder og fortsat være tilknyttet arbejdsmarkedet på ansøgningstidspunktet, eller skal have færdiggjort en lang videregående uddannelse, en professionsbacheloruddannelse, en erhvervsakademiuddannelse eller en erhvervsrettet ungdomsuddannelse i Danmark, eller skal have bestået Prøve i Dansk 3 eller en danskprøve på et tilsvarende eller højere niveau.

### *1.3. Skærpede krav til ansøger*

#### Indførelse af pointsystem

Det foreslås, at ansøger som betingelse for ægtefællesammenføring fremover som udgangspunkt skal opnå et vist antal point i forhold til en række såkaldte integrationsrelevante kriterier fastsat i et nærmere pointsystem. Hvis både ansøger og den herboende er over 24 år, skal ansøger opnå 60 point, men hvis ansøger eller den herboende eller begge parter er under 24 år, skal ansøger opnå 120 point. Samtidig ophæves den gældende 24-års regel.

#### Skærpelse af indvandringsprøven

Det foreslås blandt andet at skærpe den gældende indvandringsprøve således, at indvandringsprøvens dansk-sprogniveau i forhold til udlændinge, der ansøger om ægtefællesammenføring, skal hæves fra niveau A1-minus til A2-niveau.

### *1.4. Fravigelse af betingelserne for ægtefællesammenføring*

Det fremgår af lovforslaget, at samtlige betingelser for ægtefællesammenføring vil blive fraveget, hvis det lægges til grund, at den herboende ikke kan henvises til at udøve sit familieliv i ansøgers hjemland eller opholdsland, eller hvis det lægges til grund, at det vil være i strid med artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) at henvise den herboende til at udøve familielivet i et andet land. Rækkevidden af beskyttelsen af retten til et familieliv efter EMRK artikel 8 set i forhold til ægtefællesammenføring er behandlet nærmere i lovforslaget.

Det fremgår endvidere af lovforslaget, at en herboende udlænding eller en ansøger, der som følge af handicap ikke er i stand til at opfylde henholdsvis en eller flere af de overførte betingelser for tidsubegrænset opholdstilladelse eller opnå det tilstrækkelige antal point i pointsystemet, i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser efter FN's Handicapkonvention ikke vil skulle opfylde disse specifikke krav.

Det fremgår endvidere af lovforslaget, at de overførte betingelser for tidsubegrænset opholdstilladelse endvidere vil kunne fraviges enkeltvis på grund af herboendes særlige

forhold eller situation. Der gives i den forbindelse en ikke udtømmende opregning af eksempler på, hvornår de enkelte betingelser kan fraviges.

Det fremgår endvidere af lovforslaget, at der ikke vil blive stillet krav over for en ansøger om opnåelse af point i pointsystemet, hvis ansøgeren på grund af f.eks. sit køn eller sin religion sammenholdt med de generelle forhold i ansøgers hjemland reelt er afskåret fra at kunne optjene point. Der gives i den forbindelse eksempler herpå.

Med hensyn til skærpelsen af tilknytningskravet og den økonomiske sikkerhedsstillelse fremgår det af lovforslaget, at disse skærper ikke er i strid med Danmarks internationale forpligtelser, og at den hidtidige praksis med hensyn til fravigelse af betingelserne fortsat vil gælde.

Det fremgår endelig af lovforslaget, at den skærpede indvandringsprøve fortsat vil kunne fraviges i det omfang Danmarks internationale forpligtelser, herunder FN's Handicapkonvention og EMRK, tilsiger det. Der vil endvidere kunne dispenseres fra betingelsen på baggrund af ansøgers kvalifikationer og forudgående ophold i Danmark.

### 2. Skærpelse af straffen for overtrædelse af indrejseforbud

Det foreslås at skærpe maksimumstraffen for overtrædelse af et indrejseforbud fra to års fængsel til tre års fængsel. Endvidere skal det ved straffens udmåling betragtes som en skærpende omstændighed, hvis der foreligger gentagelsestilfælde.

### 3. Initiativer på studieområdet

Det foreslås, at udlændinge, der ansøger om opholdstilladelse som studerende, fremover skal have aflagt en sprogttest som dokumentation for den pågældendes engelskkundskaber. Nærmere regler herom vil blive fastsat i studiebekendtgørelsen.

Det foreslås endvidere, at det fremover skal være en betingelse for at opnå opholdstilladelse som studerende, at ansøger fremlægger dokumentation for at have oprettet en spærret konto i en dansk bank med et beløb svarende til den årlige sats før skat for SU for udeboende på en videregående uddannelse. Kontoen skal være etableret med en løbende udbetaling på 1/12 af beløbet hver måned. Skal udlændingen opholde sig i Danmark i kortere tid end tolv måneder nedsættes beløbet forholdsmæssigt. Visse grupper af studerende er ikke omfattet af kravet. Nærmere regler herom vil blive fastsat i studiebekendtgørelsen.



## **B. Menneskerettens beskyttelse**

### 1. Retten til familieliv

Retten til familieliv er blandt andet beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8, der har følgende ordlyd:

"Artikel 8

Stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

Stk. 2. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte rettigheder og friheder."

Retten til familieliv beskyttet i artikel 8, stk. 1, er ikke absolut. Efter artikel 8, stk. 2, kan staten lovligt gøre indgreb i retten, hvis der er klar lovhjemmel hertil, og indgrebet er begrundet i et lovligt hensyn og nødvendigt, herunder proportionalt idet indgrebets intensitet skal stå i et rimeligt forhold til det angivne formål.

Med hensyn til beskyttelsesniveauet af retten til familieliv har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) i sin praksis anerkendt det almindelige princip om, at de enkelte lande har en generel kompetence til at kontrollere udlændinges adgang til indrejse og ophold i landet. Denne kompetence skal dog anvendes i overensstemmelse med EMRK artikel 8.<sup>1</sup>

EMD har i den forbindelse fastslået, at EMRK artikel 8 ikke pålægger staterne en generel forpligtelse til at respektere en families valg med hensyn til, hvilket land den ønsker at udøve familielivet i. EMD har dog på baggrund af doktrinen om staternes positive forpligtelser fastlagt en pligt for staterne til i et vist omfang til at tillade ægtefællesammenføring. Da der (normalt) er tale om et spørgsmål om udstrækningen af staternes positive forpligtelser efter artikel 8, undlader EMD i konkrete sager om afslag på ægtefællesammenføring at gå ind i en prøvelse af, om betingelserne i EMRK artikel 8, stk. 2, er opfyldt. I stedet foretager EMD en proportionalitetsafvejning af de individuelle interesser over for de statslige interesser.<sup>2</sup>

Efter EMD's praksis skal der således i hver enkelt sag, hvor en udlænding ansøger om ægtefællesammenføring i Danmark med en herboende person, foretages en afvejning af, hvorvidt det på baggrund af sagens omstændigheder er proportionalt at meddele afslag

---

<sup>1</sup> Se f.eks. *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritanien*, dom af 28. maj 1995

<sup>2</sup> Se f.eks. *Gül mod Schweiz*, dom af 22. januar 1996

på opholdstilladelse. Hvis det ikke er proportionalt at meddele afslag på opholdstilladelse, skal ægtefællesammenføring tillades.

EMD har blandt andet i dommen *Konstatinov mod Holland* af 26. april 2007 opstillet retningslinjer for, hvilke momenter der indgår i proportionalitetsafvejningen efter EMRK artikel 8 i ægtefællesammenføringsager.<sup>3</sup> Der skal således lægges vægt på:

- omstændighederne vedrørende etableringen af familielivet, herunder om familielivet blev etableret på et tidspunkt, hvor det parret ikke kunne have en berettiget forventning om ægtefællesammenføring (i så fald vil staten kun i helt særlige tilfælde være positivt forpligtet til at meddele ægtefællesammenføring),
- om kendskab til regler indebærer, at parret ikke har en berettiget forventning om ægtefællesammenføring,
- i hvilket omfang familielivet effektivt bliver brudt, hvis der ikke tillades ægtefællesammenføring,
- graden af parrets tilknytning til staten,
- om hensyn til indvandringskontrol eller til den offentlige orden taler imod tilladelse af ægtefællesammenføring, og
- om der er uoverstigelige hindringer for at udøve familielivet i et andet land.

Endvidere har EMD blandt andet i samme dom fremhævet, at staterne er tillagt en vis skønsmargin ved afgørelsen af, om ægtefællesammenføring skal tillades: "(...) regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole; and in both contexts the State enjoys a certain margin of appreciation."<sup>4</sup>

Særligt med hensyn til betydningen af børn i ægtefællernes forhold kan det af EMD's praksis udledes, at der navnlig skal tages hensyn til følgende momenter:

- om der er tale om et særbarn til herboende eller et fællesbarn (kan et særbarn i givet fald følge med til et andet land eller blive boende hos den anden forælder eller anden familie i staten, og mister særbarnet i så fald helt kontakten til den ansøgende forælder),
- barnets alder (har barnet en "adaptable age", er barnet snart myndig og kan klare sig selv, eller har barnet særligt behov for forældrerens omsorg),
- barnets tilknytning til henholdsvis opholdsland og oprindelsesland, og
- om der er uoverstigelige hindringer for, at barnet kan følge med til oprindelseslandet.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Se også *Priya mod Danmark*, afvisningsafgørelse af 6. juli 2006, og *Darren Omoregie mod Norge*, dom af 31. juli 2008

<sup>4</sup> Se *Konstatinov mod Holland*, dom af 26. april 2007, præmis 46

<sup>5</sup> Se blandt andet *Gül mod Schweiz*, dom af 22. januar 1996, *Mitchell mod Storbritanien*, afgørelse af 24. november 1998, *Chandra et al mod Holland*, afgørelse af 13. maj 2003, *Amara mod Nederlandene*, afgørelse af 5. oktober 2004, *Rodrigues Da Silva og Hoogkamer mod Holland*, dom af 31. januar 2006, og *Darren Omoregie mod Norge*, dom af 31. juli 2008

Med hensyn til staternes adgang til i øvrigt at opstille betingelser for ægtefællesammenføring har EMD alene i begrænset omfang udtalt sig herom. EMD's praksis viser dog blandt andet, at der som udgangspunkt kan stilles krav om, at den herboende ægtefælle har en tilstrækkelig indtægt til at kunne forsørge ansøgeren, og at denne indtægt ikke består af sociale ydelser fra det offentlige.<sup>6</sup>

Særligt for så vidt angår ægtefællesammenføring efter EU-reglerne fremgår det af EMD's praksis, at artikel 8 skal fortolkes i lyset af EU-retten, herunder navnlig de forpligtelser der påhviler EU-landene med hensyn til EU-borgeres ret til indrejse og ophold i andre EU-lande.<sup>7</sup> Det betyder, at en EU-stat krænker artikel 8, hvis staten i strid med EU-retten nægter en EU-borger ret til indrejse og ophold.<sup>8</sup>

Retten til familieliv er ligeledes beskyttet i artikel 23 i FN's Handicapkonvention, artiklerne 17 og 23 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder samt artikel 10 i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Det antages, at disse bestemmelser ikke indeholder en videre beskyttelse end EMRK artikel 8.

## 2. Diskriminationsforbuddet

Diskrimination betyder ulovlig forskelsbehandling. En forskelsbehandling af personer i sammenlignelige situationer er ikke diskriminerende, hvis forskelsbehandlingen er saglig/legitim og proportional. Omvendt er en forskelsbehandling ulovlig (diskriminerende), hvis forskelsbehandlingen er usaglig eller uproportional.

Forskelsbehandling kan komme til udtryk enten direkte eller indirekte. Indirekte forskelsbehandling foreligger, hvis en umiddelbart neutral betingelse rammer f.eks. ikke-etniske danskere hårdere end etniske danskere, personer med handicap hårdere end personer uden handicap osv.

En række menneskeretskonventioner indeholder diskriminationsforbud.

Forskelsbehandling på ægtefællesammenføringsområdet falder blandt andet inden for anvendelsesområdet af det accessoriske diskriminationsforbud i EMRK artikel 14, der indeholder en ikke-udtømmende liste over forbudte diskriminationsgrunde.

---

<sup>6</sup> Se herved *Haydarie mod Holland*, afgørelse af 20. oktober 2005, og *Konstatinov mod Holland*, dom af 26. april 2007

<sup>7</sup> Se herved *Aristimuno Mendizabal mod Frankrig*, dom af 17. januar 2006

<sup>8</sup> Se herved artikel af Nina Holst-Christensen "Samspillet mellem Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis om ret til familiesammenføring efter EMRK artikel 8 og EF-Domstolens praksis" i bogen *"Menneskerettighedsdomstolen – 50 års samspil med dansk ret og politik"* af Jonas Christoffersen og Mikael Rask Madsen samt *"Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere"* af Jon Fridrik Kjølbro, s. 622.

For så vidt angår EMD's praksis med hensyn til EMRK artikel 14 i forhold til ægtefællesammenføring kan det af praksis – som er yderst sparsom herom – udledes, at forskelsbehandling af en stats egne statsborgere i forhold til andre statsborgere bosat i staten ikke nødvendigvis er i strid med artikel 14.<sup>9</sup> Det kan endvidere udledes, at forskelsbehandling af EU-borgere i forhold til andre borgere ikke nødvendigvis er i strid med EMRK artikel 14.<sup>10</sup>

Desuden indeholder artikel 5 i FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination et forbud mod diskrimination på grund af race, hudfarve eller national eller etnisk oprindelse, artikel 5 i FN's Handicapkonvention indeholder et forbud mod diskrimination på grund af handicap, og artikel 2 i FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder indeholder et forbud mod diskrimination af kvinder. Artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder indeholder et generelt diskriminationsforbud.

### **C. Instituttets bemærkninger til de foreslåede ændringer på ægtefællesammenføringsområdet**

Instituttet skal generelt bemærke, at instituttet i foråret 2010 i sit høringssvar til lovforslaget om indførelse af det gældende pointsystem for tidsubegrænset opholdstilladelse blandt andet søgte at påpege, at de foreslåede regelændringer ville medvirke til øget kompleksitet og faldende overskuelighed i udlændingelovens regler, at pointssystemets forhold til blandt andet FN's Handicapkonvention fremstod uklart, at det saglige grundlag og det nødvendige behov for pointsystemet som sådan fremstod uklart, samt at pointssystemet umiddelbart forekom rigtigt med mulighed for reel udelukkelse af en række persongrupper fra tidsubegrænset opholdstilladelse til følge. Instituttets notat fra maj 2010 om udlændingepakken 2010 vedlægges.

Det er instituttets opfattelse, at de i dette lovforslag foreslåede ændringer af ægtefællesammenføringsreglerne overordnet set giver anledning til lignende bemærkninger.

Instituttet finder, at de foreslåede ændringer vil medvirke til manglende gennemskuelighed i regelsættet, som hverken er til fordel for myndigheder eller borgere.

Almindelige retsstatslige principper tilsiger, at retstilstanden bør være forudsigelig, og at reglerne er tilstrækkeligt klare og præcise. Det skal være muligt at overskue og forudsige konsekvenserne af reglernes anvendelse, ligesom borgerne skal have rimelig mulighed for at indrette deres livsomstændigheder efter de til enhver tid gældende regler. Hvis

---

<sup>9</sup> Se herved *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritanien*, dom af 28. maj 1995

<sup>10</sup> Se herved *Moustaquim mod Belgien*, dom af 18. februar 1991

reglerne løbende ændres, har borgerne ikke mulighed for at leve et liv i overensstemmelse med retsstatslige principper om forudsigelighed.

- Instituttet anbefaler på den baggrund, at frekvensen af lovgivningsinitiativer nedsættes, således at borgerne gives rimelige muligheder for at forudsige deres retsstilling.
- Det er instituttets opfattelse, at de foreslåede skærpede betingelser for ægtefællesammenføring i sig selv ikke krænker menneskeretten, herunder EMRK artikel 8, idet det følger af de foreslåede bestemmelser ordlyd sammenholdt med bemærkningerne til de enkelte bestemmelser, at betingelserne ikke vil blive stillet, hvis det vil være i strid med internationale forpligtelser.

Endvidere finder instituttet det positivt, at lovforslagets forhold til internationale forpligtelser er behandlet forholdsvist indgående i lovforslagets almindelige bemærkninger. Instituttet savner dog forholdet til særligt FN's Handicapkonvention behandlet mere indgående.

Dette skal ses i lyset af, at vurderingen af, hvorvidt en bestemt betingelse for ægtefællesammenføring skal fraviges i en konkret sag – hvilket udgør ganske komplekse problemstillinger – i vidt omfang overlades til de administrative udlændingemyndigheder.

- Instituttet anbefaler på den baggrund, at der af retssikkerhedsmæssige hensyn og med henblik på at minimere risikoen for krænkelser af menneskeretten vejledes præcist i vejledninger, på hjemmeside m.v. om betydningen af menneskeretten, herunder FN's Handicapkonvention, som undtagelse til de opstillede betingelser.

Instituttet skal i øvrigt bemærke, at lovgivning uden behandling af forholdet til internationale konventioner, hvor det er relevant, indebærer, at ansvaret for overholdelse af internationale konventioner pålægges embedsmænd og dommere uden nogen reel vejledning med hensyn til, hvad lovgivningsmagten anser for indholdet af Danmarks internationale forpligtelser.

Instituttet har endvidere nogle mere specifikke bemærkninger til en række af de foreslåede ændringer. Bemærkningerne følger nedenfor.

## 1. Skærpede krav til parret

### *1.1. Et skærpet tilknytningskrav*

Det skærpede tilknytningskrav indebærer blandt andet, at ansøger fremover skal have haft mindst to visum/visumfri ophold eller ét ophold på baggrund af opholdstilladelse i Danmark for, at tilknytningskravet kan anses for opfyldt.

Denne skærpelse kan forsinke ægtefællesammenføring, da et visum gives i op til 90 dage pr. halvår. En sådan forsinkelse af ægtefællesammenføring vil udgøre en yderligere begrænsning af ægtefællernes adgang til at udøve deres familieliv.

Endvidere indebærer det skærpede tilknytningskrav efter lovforslagets bemærkninger blandt andet, at ansøgere – der ikke i forvejen kan dokumentere at have et vist dansk sprogligt niveau – skal have gennemført et kursus i dansk på mindst A1-minus niveau, som ansøger selv har betalt for. Niveauet A1 minus svarer cirka til modul 1 på Danskuddannelse 1 og 2. Kurset kan gennemføres enten i Danmark eller i udlandet.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at udlændingens sprogniveau blandt andet kan dokumenteres med en erklæring fra en anerkendt udbyder af danskuddannelse omfattet af danskuddannelsesloven.

Det fremgår efter instituttets opfattelse ikke klart af lovforslaget, om udlændingen (der ikke er omfattet af danskuddannelseslovens personkreds) kan deltage i danskuddannelse, som udbydes efter danskuddannelsesloven, mod betaling af gebyr. Instituttet skal i den forbindelse henvise til sit høringssvar til udkast til forslag til lov om ændring af integrationsloven, lov om danskuddannelse af voksne udlændinge m.fl. og forskellige andre love (Anvisning af bolig til flygtninge og udvidelse af kredsen af prøveberettigede ved prøve i dansk m.v.) sendt til Integrationsministeriet den 4. februar 2011.

- Instituttet anbefaler, at det afklares udtrykkeligt både i lovbemærkningerne til dette lovforslag og til ovennævnte lovforslag vedrørende integrationsloven, om udlændinge, der ikke er omfattet af danskuddannelseslovens personkreds, kan deltage i danskuddannelse, som udbydes efter danskuddannelsesloven, mod betaling af gebyr, samt hvad dette gebyr i så fald udgør.

Instituttet skal i den forbindelse bemærke, at instituttet blandt andet i forbindelse med høringssvar af 9. januar 2007 og 1. december 2009 vedrørende indvandringsprøven har anbefalet, at der – eventuelt mod gebyr – tilbydes offentlige kurser som forbindelse til indvandringsprøven. Adgang til deltagelse i danskuddannelse, som udbydes efter

danskuddannelsesloven, vil imødekomme denne anbefaling. Se også nedenfor i afsnit 3.2.1.

Endvidere fremgår det efter instituttets opfattelse ikke klart af lovforslagets bemærkninger, om en bestået indvandringsprøve – hvis sprogniveau med forslaget foreslås ændret fra niveau A1-minus til A2-niveau – kan udgøre dokumentation for, at ansøger har et vist dansk sprogligt niveau og derfor ikke skal dokumentere at have gennemført et dansk kursus.

- Instituttet anbefaler, at det afklares udtrykkeligt i lovbemærkningerne, om en bestået indvandringsprøve kan udgøre dokumentation for tilstrækkelige danskundskaber således, at udlændingen ikke skal bestå det i forbindelse med tilknytningskravet foreslåede kursus.

Det bemærkes desuden, at det foreslåede skærpede tilknytningskrav over for ansøger kan indebære, at ansøgers mulighed for at opnå den fornødne aktuelle erhvervs erfaring i forhold til det foreslåede pointsystem vanskeliggøres, idet ansøgers arbejdsmarkedstilknytning i hjemlandet eventuelt må afbrydes i længere perioder med henblik på, at ansøger kan tage ophold i Danmark. De to forslag risikerer således at placere en ansøger i en såkaldt catch 22-situation, hvor den pågældende enten 1) vælger at beholde sit arbejde i hjemlandet for at kunne opnå tilstrækkelige point i det foreslåede pointsystem, men som følge heraf ikke kan opfylde det skærpede tilknytningskrav, eller 2) rejser til Danmark for at opfylde det skærpede tilknytningskrav, hvorved ansøgeren normalt vil begrænse eller helt miste muligheden for at opnå point på baggrund af erhvervs erfaring. Konsekvensen kan således blive, at mange udlændinge i praksis udelukkes fra ægtefællesammenføring.

- Instituttet anbefaler på den baggrund, at samspillet mellem det foreslåede skærpede tilknytningskrav og det foreslåede pointsystem overvejes nærmere.

Med hensyn til tilknytningskravet som sådan henvises i øvrigt til de seneste anbefalinger (concluding observations) fra FN's Racediskriminationskomité (CERD) den 27. august 2010, hvoraf følgende blandt andet fremgår:

"The Committee reiterates its concern regarding the restrictive conditions under Danish law with regard to family reunification. This relates to the requirements that both spouses must have attained the age of 24, and that their aggregate ties with Denmark must be stronger than their ties with any other country unless the spouse living in Denmark has been a Danish national or has been residing in Denmark for more than 28 years. The Committee reiterates its concern that this may lead to a situation where persons belonging to other ethnic and national backgrounds other than Danish are

discriminated against in the enjoyment of their right to family life, marriage and choice of spouse (art. 5 (d)(iv)).

The Committee urges the State party to adopt concrete measures to assess the racial impact of this legislation in the enjoyment the right to family life, marriage and choice of spouse.---

- Institutet anbefaler, at virkningerne af det foreslåede skærpede tilknytningskrav overvåges, jf. herved også menneskerettens diskriminationsforbud.

## 2. Skærpede krav til den herboende

### 2.1. Forhøjelse af den økonomiske sikkerhedsstillelse

Det foreslås at forhøje den gældende økonomiske sikkerhedsstillelse fra 50.000 kr. (63.413 kr. i 2011 niveau) til 100.000 kr.

EMD's praksis viser, at der i ægtefællesammenføringsager som udgangspunkt kan stilles krav om, at den herboende ægtefælle har en tilstrækkelig indtægt til at kunne forsørge ansøgeren, og at denne indtægt ikke består af sociale ydelser fra det offentlige.<sup>11</sup>

Kravet om sikkerhedsstillelse, herunder det foreslåede skærpede krav, må antages at have støtte i denne praksis.

Det må efter instituttets opfattelse imidlertid overvejes, om det – særligt set i forhold til diskriminationsforbuddet – er proportionalt at hæve den økonomiske sikkerhedsstillelse som foreslået. Der stilles allerede forholdsvis store krav til den herboende, så virkningen af en sådan forhøjelse kan blive at udelukke de mindre velstillede dele af befolkningen fra ægtefællesammenføring.

Det bemærkes i den forbindelse, at kravet også gælder personer, som har tilknytning til arbejdsmarkedet og kan opfylde tilknytningskravet, som ikke de seneste tre år forud for meddelelse af ægtefællesammenføring har modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven, men som alligevel ikke har råd til at stille 100.000 kr. på en deponeringskonto eller blive kreditgodkendt til en anfordringsgaranti på et beløb af denne størrelse. Det bemærkes i den forbindelse, at omkostningerne ved at ansøge om og opnå ægtefællesammenføring – blandt andet med indvandringsprøven (3.000 kr.), gebyr for ansøgning om ægtefællesammenføring (5.975 kr.) og rejseudgifter til visum/visumfri ophold – ligeledes stiller økonomiske krav til den herboende og ansøger.

---

<sup>11</sup> Se herved f.eks. *Haydarie mod Holland*, afgørelse af 20. oktober 2005, og *Konstatinov mod Holland*, dom af 26. april 2007



Der foreligger så vidt ses ikke undersøgelser af, hvilke personer der i dag kan og ikke kan opfylde kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse, ligesom der ikke foreligger skøn over, hvor mange flere personer der på baggrund af den foreslåede skærpelse fremover vil blive udelukket fra ægtefællesammenføring i Danmark.

- Instituttet anbefaler, at der oplyses statistik på 1) antallet af sager, hvor der er stillet krav om økonomisk sikkerhedsstillelse, 2) antallet af sager, hvor der er stillet økonomisk sikkerhed, 3) antallet af sager, hvor kommunen har krævet udgifter dækket af en sikkerhedsstillelse og 4) antallet af sager, hvor 50.000 kr (pristalsreguleret) ikke har været tilstrækkeligt til at dække kommunens udgifter.
- Instituttet anbefaler endvidere, at det nærmere overvejes, om virkningerne af skærpelsen af kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse er proportionale, herunder at der tilvejebringes nærmere oplysninger om, hvor mange personer der må antages at blive udelukket fra ægtefællesammenføring på grund af deres privatøkonomiske forhold, og om der er tale om særlige persongrupper som for eksempel handicappede, jf. herved menneskerettens diskriminationsforbud.

## *2.2. Krav om opfyldelse af gældende betingelser for tidsubegrænset opholdstilladelse*

Det foreslås, at en herboende udlænding (herunder flygtninge) for at kunne opnå ægtefællesammenføring med en udenlandsk ægtefælle fremover som udgangspunkt skal opfylde de gældende betingelser for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse.

Hvis den herboende allerede er meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse efter de gældende regler, skal den pågældende dog ikke på ny i forbindelse med en ansøgning om ægtefællesammenføring dokumentere at opfylde disse betingelser.

Indledningsvis bemærkes det, at der allerede i dag gælder en række betingelser, herunder tilknytningskravet (der foreslås skærpet), som har til formål at sikre, at den herboende person er integreret i det danske samfund og således kan medvirke til hurtigere integration af den udenlandske ægtefælle.

Det må efter instituttets opfattelse umiddelbart formodes, at de foreslåede nye betingelser over for herboende samlet set vil udelukke et betydeligt antal herboende udlændinge, herunder i praksis særligt flygtninge, fra at kunne opnå ægtefællesammenføring i Danmark. Det kan dog på forhånd være svært at vurdere, hvilke konsekvenser disse yderligere stramninger vil have for udøvelsen af retten til familieliv i Danmark.

- Instituttet savner oplysninger om, hvorvidt der forud for lovforslaget er foretaget overvejelser om, hvor mange og hvilke grupper af herboende udlændinge der på

grund af de foreslåede nye betingelser (integrationskrav) vil blive udelukket fra ægtefællesammenføring i Danmark.

- Instituttet anbefaler, at virkningerne af de foreslåede nye betingelser til den herboende – sammenholdt med det skærpede tilknytningskrav – løbende overvåges med henblik på at vurdere hensigtsmæssigheden af kravene samt proportionaliteten mellem virkninger og formål, jf. herved også menneskerettens diskriminationsforbud.

Instituttet har endvidere en række mere konkrete bemærkninger, som følger nedenfor.

### 2.2.1. Forskelsbehandling af udlændinge i forhold til danskere

Forslaget om at overføre betingelserne fra reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse til reglerne om ægtefællesammenføring gælder udlændinge, men ikke danske statsborgere. Forslaget indebærer således forskelsbehandling af udlændinge i forhold til danske statsborgere.

EMD's praksis viser, at forskelsbehandling af udenlandske statsborgere bosat i en stat i forhold til statens egne statsborgere i forbindelse med ægtefællesammenføring ikke nødvendigvis er i strid med EMRK artikel 14, jf. artikel 8.<sup>12</sup>

Dette er dog ikke ensbetydende med, at enhver forskelsbehandling af udenlandske statsborgere i forhold til statens egne statsborgere i forbindelse med ægtefællesammenføring ikke er i strid med EMRK artikel 14, jf. artikel 8. For at en forskelsbehandling er lovlig, er det en forudsætning, at forskelsbehandlingen er saglig/legitim og proportional. Der må foretages en konkret vurdering.

Det bemærkes i den forbindelse, at Højesteret i dommene U.2005.2086H og U.2010.1035H (som der henvises til i lovforslaget) har taget stilling til henholdsvis anvendelsesområdet for det dagældende tilknytningskrav i udlændingelovens § 9, stk. 10, jf. lov nr. 424 af 31. maj 2010, samt til 28-års reglen som undtagelse til tilknytningskravet.

De foreslåede krav om underskrevet medborgerskabserklæring, bestået danskprøve, ordinær fuldtidsbeskæftigelse samt videregående uddannelse, jf. herved de foreslåede bestemmelser i udlændingelovens § 11, stk. 12, nr. 5-8, lægger sig op ad det gældende tilknytningskrav, som gælder både udlændinge og danske statsborgere, idet 28-års reglen dog undtager personer, der har haft dansk statsborgerskab i mere end 28 år, og

---

<sup>12</sup> Se herved *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritanien*, dom af 28. maj 1995

personer, der er født i eller kommet til Danmark som mindre barn og har opholdt sig lovligt her i landet i mere end 28 år, fra kravet.

De foreslåede krav om, at den herboende ikke må have forfalden gæld til det offentlige, medmindre der er givet henstand med hensyn til tilbagebetalingen af gælden, og gælden ikke overstiger 100.000 kr., og at den herboende ikke i de sidste 3 år forud for ansøgningen om opholdstilladelse må have modtaget offentlig hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven, lægger sig op ad de gældende økonomiske betingelser, som gælder både danske statsborgere og udlændinge.

De foreslåede krav om, at den herboende ikke må være idømt ubetinget straf af mindst et år og seks måneders fængsel (eller anden strafferetlig retsfølge) eller ubetinget straf af mindst 60 dages fængsel for overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13, er i ægtefællesammenføringsammenhæng helt nye betingelser.

- Instituttet anbefaler, at det – for hver enkelt af de foreslåede nye betingelser – overvejes nærmere, om det er sagligt og proportionalt at stille den pågældende betingelse over for udlændinge, men ikke over for danske statsborgere, idet det bemærkes, at baggrunden for og sammenhængen mellem betingelser der fremover vil skulle stilles henholdsvis ikke stilles over for danske statsborgere kan synes uklar.

#### 2.2.2. Forskelsbehandling af visse grupper af udlændinge

Forslaget om, at en herboende udlænding fremover skal opfylde betingelserne for tidsubegrænset opholdstilladelse for at kunne opnå ægtefællesammenføring, gælder ikke for udlændinge, der er meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse efter de gældende regler (dvs. på baggrund af en ansøgning herom indgivet fra og med den 26. marts 2010), jf. lov nr. 572 af 31. maj 2010. Forslaget gælder således kun udlændinge, der er meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse efter tidligere gældende regler (dvs. på baggrund af en ansøgning herom indgivet før den 26. marts 2010).

Forslaget indebærer således forskelsbehandling af udlændinge med tidsubegrænset opholdstilladelse efter tidligere gældende regler i forhold til udlændinge med tidsubegrænset opholdstilladelse efter gældende regler.

Det fremgår af lovforslaget, at dette i sig selv ikke er i modstrid med EMRK artikel 14, jf. artikel 8, samt at forslaget sikrer, at herboende udlændinge som udgangspunkt stilles lige i forhold til muligheden for at opnå ægtefællesammenføring.

Instituttet er enig i, at en forskelsbehandling af visse grupper af udlændinge i forhold til andre udlændinge ikke i sig selv er i strid med EMRK artikel 14, jf. artikel 8. For at en forskelsbehandling er lovlig, skal forskelsbehandlingen dog være saglig/legitim og proportional.

Instituttet finder, at den pågældende forskelsbehandling ikke sikrer, at herboende udlændinge stilles lige i forhold til muligheden for at opnå ægtefællesammenføring.

Instituttet skal i den forbindelse bemærke, at forslaget blandt andet indebærer, at herboende udlændinge med tidsubegrænset opholdstilladelse efter tidligere gældende regler (for eksempel på baggrund af en ansøgning indgivet den 25. marts 2010), der på tidspunktet for meddelelsen af den tidsubegrænsede opholdstilladelse også ville have opfyldt de gældende betingelser for tidsubegrænset opholdstilladelse, men som på tidspunktet for ansøgning om ægtefællesammenføring ikke længere er erhvervsaktiv og derfor ikke vil kunne opfylde de foreslåede betingelser om arbejdsmarkedstilknytning, vil blive stillet ringere end en herboende udlænding med tidsubegrænset opholdstilladelse efter gældende regler (for eksempel baggrund af en ansøgning indgivet den 26. marts 2010), som ligeledes på tidspunktet for ansøgning om ægtefællesammenføring ikke længere er erhvervsaktiv og derfor ikke opfylder de foreslåede betingelser om arbejdsmarkedstilknytning.

- Instituttet anbefaler, at det nærmere overvejes, om udlændinge med tidsubegrænset opholdstilladelse efter tidligere gældende regler og udlændinge med tidsubegrænset opholdstilladelse efter gældende regler i højere grad bør ligestilles med hensyn til de foreslåede nye betingelser for ægtefællesammenføring.

Instituttet forstår i øvrigt forslaget således, at udlændinge med tidsubegrænset opholdstilladelse efter tidligere gældende regler kan vælge enten 1) først at indgive ansøgning om ny tidsubegrænset opholdstilladelse efter gældende regler mod gebyr på 3.550 kr. og efterfølgende (efter meddelelse af ny tidsubegrænset opholdstilladelse) ansøge om ægtefællesammenføring mod gebyr på 5.975 kr., eller 2) blot indgive ansøgning om ægtefællesammenføring – og alene betale gebyr herfor på 5.795 kr. – og i den forbindelse fået taget stilling til, hvorvidt den pågældende opfylder betingelserne for tidsubegrænset opholdstilladelse efter gældende regler, uden at den pågældende dog herved meddeles en ny tidsubegrænset opholdstilladelse. Dette fremstår efter instituttets opfattelse imidlertid ikke klart nok af lovforslaget.

- Instituttet anbefaler, at den administrative proces med hensyn til en udlændings opfyldelse af de gældende betingelser for tidsubegrænset opholdstilladelse tydeliggøres i lovforslaget.

### 2.2.3. Flygtninge

Det er i dag ikke en betingelse for en herboende flygtnings adgang til ægtefællesammenføring, at flygtingen har tidsubegrænset opholdstilladelse og har haft det i mindst tre år.

Forslaget om at overføre betingelserne fra reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse til reglerne om ægtefællesammenføring vil således være en særlig stor skærpelse for flygtninge, der reelt vil blive sidestillet med andre udlændinge med hensyn til betingelserne for ægtefællesammenføring.

Efter instituttets opfattelse vil mange flygtninge have særlig vanskeligt ved at opfylde kravene om bestået Prøve i Dansk 2 og kravet om arbejdsmarkedstilknytning, jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 2.2.6. og 2.2.7.

### 2.2.4. Særligt om betingelserne om kriminalitet

Det foreslås, at den herboende som betingelse for ægtefællesammenføring ikke må være idømt ubetinget straf af mindst et år og seks måneders fængsel (eller anden retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed) eller ubetinget straf af mindst 60 dages fængsel for overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13, jf. herved de foreslåede bestemmelser i udlændingelovens § 9, stk. 12, nr. 1 og 2.

Det fremgår af lovforslaget, at disse betingelser f.eks. vil kunne fraviges, hvor der som udgangspunkt ikke kan meddeles ægtefællesammenføring, hvis den herboende har begået alvorlig kriminalitet, i tilfælde, hvor den idømte straf ligger langt tilbage i tid, og hvor den herboende ikke efterfølgende har begået ny kriminalitet. Der skal foretages en proportionalitetsafvejning.

- Instituttet er enig i, at de foreslåede betingelser om, at den herboende ikke må have begået alvorlig kriminalitet, jf. herved de foreslåede bestemmelser i udlændingelovens § 9, stk. 12, nr. 1 og 2, bør fraviges, såfremt en proportionalitetsafvejning i den konkrete sag tilsiger dette, jf. herved også EMRK artikel 8.

Instituttet har ikke bemærkninger til de i lovforslaget opregnede momenter, der blandt andre bør indgå i en sådan proportionalitetsafvejning, jf. herved lovforslagets almindelige bemærkninger s. 82.

- Instituttet anbefaler, at der vejledes om den praksis, der udvikles med hensyn til fravigelse af betingelserne om kriminalitet.

#### 2.2.5. Særligt om betingelsen om modtagelse af offentlige ydelser

Den foreslåede bestemmelse i § 9, stk. 12, nr. 4 – hvorefter det fremover vil være en betingelse for ægtefællesammenføring, at den herboende ikke i de sidste tre år forud for ansøgningen om opholdstilladelse har modtaget offentlig hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven – vil have selvstændig betydning i forhold til den gældende lignende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 5, i de situationer, hvor en herboende udlænding er meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse efter de tidligere gældende regler, og hvor den herboende inden for de sidste tre år fra ansøgningstidspunktet har modtaget en offentlig ydelse, som må anses for at være hjælp i form af enkeltstående ydelser af mindre beløbsmæssig størrelse, der ikke direkte er relateret til forsørgelse, eller en ydelse, der må sidestilles med eller træder i stedet for løn eller pension.

En herboende udlænding (med tidsubegrænset opholdstilladelse efter tidligere gældende regler), der har modtaget en sådan offentlig ydelse, vil som udgangspunkt være afskåret fra at opnå ægtefællesammenføring uanset, at den pågældende opfylder det gældende krav i udlændingelovens § 9, stk. 5, idet den nye betingelse i den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 12, nr. 4, er undtagelsesfri.

Det fremgår af forarbejderne til den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 5 (L 94 af 30. november 2005), at enkeltstående ydelser af mindre beløbsmæssig størrelse, der ikke er direkte relateret til forsørgelse, kan være hjælp til sygebehandling og medicin m.v., særlig hjælp vedrørende børn og hjælp til flytning, jf. §§ 81-85 i lov om aktiv socialpolitik og integrationslovens §§ 35-39. Det fremgår endvidere, at ydelser, der må sidestilles med eller træder i stedet for løn eller pension, eksempelvis kan være ledighedsydelse udbetalt til personer, der opfylder betingelser for at modtage fleksydelse med henblik på en tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, og ledighedsydelse til ansatte i fleksjob i forbindelse med afholdelse af ferie. Det fremgår endvidere, at revalideringsydelse udbetalt efter lov om aktiv socialpolitik ikke anses som ydelser, der kan sidestilles med eller træder i stedet for løn/pension.

Efter lovforslaget (s. 83) skal der i forhold til den nye betingelse i den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 12, nr. 4 – der som udgangspunkt er

undtagelsesfri – dog foretages en afvejning af, om den karenstid på tre år, der opstår på baggrund af en modtaget offentlig ydelse, kan anses for proportional i forhold til baggrunden for modtagelsen af den offentlige ydelse. Det fremgår ikke nærmere, hvornår betingelsen på denne baggrund må antages at skulle fraviges.

Det følger imidlertid af lovforslaget (s. 84), at hvis en udlænding på grund af handicap ikke kan opfylde betingelsen i den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 12, nr. 4, vil betingelsen skulle fraviges i det omfang, som den manglende opfyldelse skyldes det pågældende handicap, jf. FN's Handicapkonvention.

Efter instituttets opfattelse bliver retstilstanden med bestemmelsen i udlændingelovens § 9, stk. 5, og den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 12, nr. 4, som i høj grad er sammenfaldende, men som kan være udslagsgivende for adgangen til ægtefællesammenføring, og som tilmed ikke gælder samme persongrupper, unødvendig kompleks og uigennemskuelig for borgeren.

- Instituttet anbefaler, at retstilstanden vedrørende de to bestemmelser (betingelser) forenkles. Hvis de to bestemmelser fastholdes, bør det under alle omstændigheder tydeliggøres i lovforslaget, om ydelser som de ovenfor nævnte, der falder ind under undtagelsen til udlændingelovens § 9, stk. 5, 1. pkt., og/eller andre bestemte ydelser i øvrigt kan begrunde en fravigelse af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 12, nr. 4.
- Instituttet finder i den forbindelse, at revalideringsydelse udbetalt til personer med handicap efter lov om aktiv socialpolitik bør begrunde en fravigelse af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 12, nr. 4 (og af den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 5, 1. pkt.), jf. herved FN's Handicapkonvention. Dette bør præciseres i lovforslaget.

#### 2.2.6. Særligt om betingelsen om bestået Prøve i Dansk 2

Det må efter instituttets opfattelse formodes, at visse grupper af udlændinge som analfabeter og personer med ingen eller meget kort skolegang i hjemlandet (i praksis primært flygtninge), vil have særlig svært ved og i visse tilfælde være ude af stand til at opfylde den foreslåede betingelse om bestået Prøve i Dansk 2, jf. herved den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 12, nr. 6.

- Instituttet anbefaler, at det ud fra en proportionalitets- og lighedsbetragtning overvejes at justere prøvekravet således, at udlændinge, der yder en væsentlig indsats for at tilegne sig dansk kundskaber, men som ikke kan bestå Prøve i Dansk 2, har en reel mulighed for at opnå ægtefællesammenføring.

Det kan for eksempel – efter britisk forbillede på integrationsprøveområdet – ske ved at fremskridt i indlæring (progressionen) anses for at være afgørende eventuelt kombineret med bestået danskprøve på et lavere niveau.

Endvidere fremgår det lovforslaget, at det navnlig kan være relevant i forhold til blandt andet sprogpøvekravet at skulle fravige dette krav på grund af handicap. Hvis en herboende udlænding på grund af et handicap ikke kan opfylde betingelsen, vil betingelsen skulle fraviges i det omfang, den manglende opfyldelse skyldes den herboendes handicap, jf. herved FN's Handicapkonvention.

- Instituttet anbefaler, at det præciseres, i hvilken udstrækning handicap begrunder en fravigelse af betingelsen om bestået Prøve i Dansk 2, jf. herved FN's Handicapkonvention.

#### 2.2.7. Særligt om betingelsen om arbejdsmarkedstilknytning

Kravet i den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 12, nr. 7, indebærer, at den herboende udlænding for at kunne opnå ægtefællesammenføring skal have haft ordinær fuldtidsbeskæftigelse i Danmark i mindst to år og seks måneder inden for de sidste tre år forud for ansøgningen om ægtefællesammenføring og fortsat må antages at være tilknyttet arbejdsmarkedet på tidspunktet for meddelelse af ægtefællesammenføring.

Det fremgår af lovforslaget, at der ved ordinær beskæftigelse forstås lønnet beskæftigelse og selvstændig erhvervsvirksomhed uden offentligt tilskud, samt at fleksjob efter reglerne i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats sidestilles med ordinær beskæftigelse.

Det følger endvidere af lovforslaget (s. 84), at hvis en udlænding på grund af handicap ikke kan opfylde betingelsen om arbejdsmarkedstilknytning, vil betingelsen skulle fraviges i det omfang, den manglende opfyldelse skyldes den pågældendes handicap, jf. FN's Handicapkonvention.

- Instituttet anbefaler, at det præciseres, i hvilken udstrækning handicap begrunder en fravigelse af betingelsen om arbejdsmarkedstilknytning, jf. herved FN's Handicapkonvention.
- Instituttet anbefaler i den forbindelse, at det klargøres, om beskæftigelse efter den såkaldte isbryderordning, hvorefter personer med handicap har mulighed for



job med løntilskud, opfylder eller begrundet fravigelse af kravet om arbejdsmarkedstilknytning.

Endvidere må det efter instituttets opfattelse formodes, at blandt andet traumatiserede flygtninge kan have vanskeligt ved at opfylde det foreslåede krav om arbejdsmarkedstilknytning.

Det følger af lovforslaget (s. 77), at en person, der lider af posttraumatisk stress, konkret kan blive anset for at være en person med handicap, hvis den posttraumatiske stress efter en konkret og individuel vurdering har karakter af en langvarig funktionsnedsættelse.

- Instituttet anbefaler, at det tydeliggøres i lovforslaget, om og i hvilken udstrækning traumatiserede flygtninge skal opfylde kravet om arbejdsmarkedstilknytning som betingelse for ægtefællesammenføring.

Instituttet har i øvrigt noteret, at førtidspensionister og folkepensionister samt i en vis udstrækning studerende er undtaget fra kravet om arbejdsmarkedstilknytning.

Det bemærkes i den forbindelse, at instituttet savner nærmere oplysninger om baggrunden for, at førtidspensionister generelt undtages fra kravet om arbejdsmarkedstilknytning i forhold til ægtefællesammenføring, mens førtidspensionister som udgangspunkt skal opfylde samme betingelse i forhold til tidsbegrænset opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 11.

- Instituttet anbefaler, at det nærmere overvejes og begrundes, hvorfor førtidspensionister generelt undtages fra kravet om arbejdsmarkedstilknytning i forhold til ægtefællesammenføring, mens førtidspensionister som udgangspunkt skal opfylde samme betingelse i forhold til tidsbegrænset opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 11.

Endelig skal instituttet bemærke, at betingelsen om dokumenteret arbejdsmarkedstilknytning efter instituttets opfattelse pålægger ansøgeren et dokumentationskrav, som særligt udlændinge fra ikke-vestlige lande kan have særdeles vanskeligt ved at opfylde.

- Instituttet anbefaler, at der fastsættes retningslinjer vedrørende dokumentation for arbejdsmarkedstilknytning.

### 2.2.8. Særligt om de såkaldte supplerende integrationsrelevante betingelser

Efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 12, nr. 8, skal en herboende udlænding som betingelse for at opnå ægtefællesammenføring enten have haft i alt fire års ordinær fuldtidsbeskæftigelse inden for de sidste fire år og seks måneder og fortsat være tilknyttet arbejdsmarkedet på ansøgningstidspunktet, eller have færdiggjort en lang videregående uddannelse, en professionsbacheloruddannelse, en erhvervsakademiuddannelse eller en erhvervsrettet ungdomsuddannelse i Danmark, eller have bestået Prøve i Dansk 3 eller en danskprøve på et tilsvarende eller højere niveau.

Efter instituttets opfattelse må det antages, at kravet om opfyldelse af en af ovenstående betingelser på afgørende vis vil udelukke ikke blot udlændinge, der i normal tale kan anses for udsatte eller ressourcetsvage personer, men også udlændinge der må anses for velfungerende og velintegrerede i Danmark uden dog at have disse særlige danske beskæftigelses-, uddannelses- eller sprogmæssige kompetencer.

Instituttet skal i den forbindelse henvise til sin indledende og overordnede anbefaling i afsnit 2.2., hvor instituttet anbefaler, at virkningerne af de foreslåede skærpede integrationskrav til den herboende – sammenholdt med det skærpede tilknytningsskrav – løbende overvåges med henblik på at vurdere hensigtsmæssigheden af kravene samt proportionaliteten mellem virkninger og formål.

### 3. Skærpede krav til ansøger

#### 3.1 Indførelse af pointsystem

Det foreslås, at ansøger som betingelse for ægtefællesammenføring fremover skal opnå et vist antal point i forhold til en række integrationsrelevante kriterier fastsat i et nærmere pointsystem. Hvis både ansøger og den herboende er over 24 år, skal ansøger opnå 60 point, men hvis ansøger eller den herboende eller begge parter er under 24 år, skal ansøger opnå 120 point. De såkaldte integrationsrelevante kriterier vedrører blandt andet erhvervs erfaring, sprogkundskaber og færdiggjort uddannelse. Endvidere kan der opnås supplerende point blandt andet på baggrund af bosættelse uden for udsat boligområde, aktiv deltagelse i global humanitær organisation samt tidligere selvforsørgelse i hjemlandet. Samtidig ophæves den gældende 24-års regel.

Formålet med pointsystemet er at sikre, at de udlændinge, der som led i ægtefællesammenføring kommer til Danmark, dokumenterer, at de har forudsætningerne og viljen til at bidrage til det danske samfund.

Behovet for at indføre det foreslåede pointsystem med henblik på at nå dette mål må imidlertid ses i lyset af, at det med virkning fra 15. november 2010 er en betingelse for

ægtefællesammenføring, at den udenlandske ægtefælle har bestået en prøve i dansk og viden om Danmark og det danske samfund (den såkaldte indvandringsprøve).

- Instituttet finder, at det er vanskeligt at vurdere, om der er et sagligt og nødvendigt behov for at indføre yderligere betingelser for ægtefællesammenføring med henblik på at sikre, at ansøger er integrationsdygtig, idet virkningerne af den nye indvandringsprøve endnu ikke kendes.

Endvidere indebærer pointsystemet forskelsbehandling i flere henseender.

Pointsystemet indebærer således generelt forskelsbehandling af herboende personer, der ønsker ægtefællesammenføring med en udenlandsk ægtefælle uden nærmere bestemte faglige kvalifikationer, i forhold til herboende personer, der ønsker ægtefællesammenføring med en udenlandsk ægtefælle med fornødne faglige kvalifikationer, dvs. forskelsbehandling på grund af tredjemands faglige kvalifikationer.

Endvidere må forslaget antages generelt at ramme særligt herboende personer, der ønsker ægtefællesammenføring med en ægtefælle fra et ikke-vestligt land, idet det formodes, at ansøgere fra ikke-vestlige lande i højere grad end ansøgere fra vestlige lande blandt andet ikke vil have de fornødne sproglige kundskaber, ikke vil have lange videregående uddannelser samt vil skulle bosætte sig i udsatte boligområder, jf. herved definitionen af et såkaldt udsat område i almenboliglovens § 51, stk. 3 og 4, og definitionen af et såkaldt ghettoområde i almenboliglovens § 61 a samt de seneste opgørelser over henholdsvis udsatte områder og ghettoområder. Pointsystemet indebærer således også forskelsbehandling på grund af tredjemands nationalitet og navnlig ikke-vestlige oprindelse.

Endvidere indebærer bopælskriteriet – idet herboende personer, der er bosat i et såkaldt udsat område, vil have vanskeligere ved at opnå ægtefællesammenføring end herboende personer bosat andet sted – forskelsbehandling af herboende, der bor et nærmere bestemt sted (forskelsbehandling på grund af boligforhold), samt risiko for indirekte forskelsbehandling på grund af herboendes nationalitet, etniske oprindelse samt sociale baggrund, jf. herved definitionen af et såkaldt udsat område i almenboliglovens § 51, stk. 3 og 4, og definitionen af et såkaldt ghettoområde i almenboliglovens § 61 a samt de seneste opgørelser over henholdsvis udsatte områder og ghettoområder.

Endelig indebærer pointsystemet – ligesom det i dag gældende 24-års krav – forskelsbehandling på grund af alder, idet ægtefæller, hvor ansøger eller den herboende

eller begge parter er under 24 år, har vanskeligere ved at opnå ægtefællesammenføring end ægtefæller, hvor både ansøger og den herboende er over 24 år.

- Instituttet anbefaler, at virkningerne af det foreslåede pointsystem – sammenholdt med indvandringsprøven – løbende overvåges med henblik på at vurdere hensigtsmæssigheden heraf samt proportionaliteten mellem virkninger og formål, jf. herved også menneskerettens diskriminationsforbud.

Særligt med hensyn til bopælskriteriet skal det bringes i erindring, at det i dag som det klare udgangspunkt blandt andet er en betingelse for ægtefællesammenføring, at

- den herboende person er dansk statsborger, flygtning eller har haft tidsubegrænset opholdstilladelse i tre år
- den herboende person kan forsørge sig selv og den udenlandske ægtefælle
- den herboende person i tre år forud for afgørelsen om ægtefællesammenføring ikke har modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven
- parret opfylder tilknytningskravet. Det bemærkes i den forbindelse, at der ved vurderingen af, om tilknytningskravet er opfyldt blandt andet lægges vægt på, hvor lang tid den herboende har opholdt sig i Danmark, om den herboende har gennemført et uddannelsesforløb eller har fast tilknytning til arbejdsmarkedet i Danmark samt den herboendes danske sprogfærdigheder.

Såfremt disse betingelser er opfyldt, må den herboende normalt anses for så velintegreret i det danske samfund, at det ikke er den pågældende, der udgør "et integrationsproblem" i et udpeget udsat boligområde. Virkningen af pointsystemet kan efter instituttets opfattelse derfor være, at velintegrerede personer, der bor i et udpeget udsat boligområde, flytter ud af området, inden der søges om ægtefællesammenføring.

Det kan imidlertid være vanskeligt for nogle velintegrerede personer bosat i et udpeget udsat boligområde at fraflytte med henblik på at opfylde pointsystemet, hvorfor pointsystemet kan få en negativ virkning for deres ret til familieliv. En nærmere vurdering af forslaget må derfor ses i sammenhæng med adgangen til at erhverve sig en ny bolig.

- Instituttet anbefaler, at det overvejes, om en herboende person bosat i et udpeget udsat boligområde, som ville opfylde betingelserne for ægtefællesammenføring, hvis den pågældende ikke boede i det udsatte boligområde, kan tilbydes anden egnet bolig, således at bopælsforholdet ikke hindrer familielivet i Danmark.
- Instituttet fremhæver, at betingelsen risikerer at tilskynde velintegrerede personer (kun velintegrerede personer kan få ægtefællesammenføring) til at fraflytte udpegede udsatte boligområder, hvilket må anses for kontraproduktivt i forhold til

den såkaldte ghetto/boligpolitik, som søger at tiltrække velintegrerede personer til de udpegede områder.

Særligt med hensyn til alderskriteriet (24 år) henvises i øvrigt til de seneste anbefalinger (concluding observations) fra FN's Racediskriminationskomité (CERD) den 27. august 2010, hvoraf følgende blandt andet fremgår (uddrag er ligeledes gengivet ovenfor i afsnit 1.1. i forbindelse med det foreslåede skærpede tilknytningskrav):

"The Committee reiterates its concern regarding the restrictive conditions under Danish law with regard to family reunification. This relates to the requirements that both spouses must have attained the age of 24, and that their aggregate ties with Denmark must be stronger than their ties with any other country unless the spouse living in Denmark has been a Danish national or has been residing in Denmark for more than 28 years. The Committee reiterates its concern that this may lead to a situation where persons belonging to other ethnic and national backgrounds other than Danish are discriminated against in the enjoyment of their right to family life, marriage and choice of spouse (art. 5 (d)(iv)).

The Committee urges the State party to adopt concrete measures to assess the racial impact of this legislation in the enjoyment the right to family life, marriage and choice of spouse. Furthermore, the study must assess whether this law unduly restricts entry into marriage and, whether this limitation on the rights affected outweighs the mischief it seeks to prevent, namely, forced and early marriages. The State party should also evaluate whether this requirement unduly restricts those people who satisfy the minimum age for contracting a lawful marriage in Denmark."

Instituttet har i øvrigt noteret, at betingelsen om opnåelse af point i pointsystemet ikke gælder udlændinge, der som følge af handicap ikke er i stand til at opnå point inden for kriterierne erhvervs erfaring, uddannelse eller sprogkundskaber, samt udlændinge, der f.eks. på grund af sit køn eller sin religion sammenholdt med de generelle forhold i hjemlandet reelt er afskåret fra at kunne optjene point.

- Instituttet anbefaler, at det præciseres, i hvilken udstrækning handicap begrundet en fravigelse af betingelsen om opnåelse af point i pointsystemet, jf. herved FN's Handicapkonvention.

### *3.2. Skærpelse af indvandringsprøven*

#### 3.2.1. Generelt

Det foreslås at skærpe den gældende indvandringsprøve således, at indvandringsprøvens dansk-sprogniveau i forhold til udlændinge, der ansøger om ægtefællesammenføring, skal hæves fra niveau A1-minus til A2-niveau. Efter sprogniveauet A2 kan en udlænding betegnes som en basis-sprogbruger.

Med en sådan skærpelse af sprogniveauet må det efter instituttets opfattelse formodes, at et (endnu) større antal udlændinge, herunder særligt analfabeter og udlændinge med kort eller ingen uddannelse, ikke under de givne omstændigheder vil være i stand til at tilegne sig de fornødne sprogfærdigheder og bestå indvandringsprøven.

Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af en nyhedsartikel af 7. januar 2011 på udlændingemyndighedernes hjemmeside, at Udlændingetjenesten i perioden 15. november 2010 (hvor prøven trådte i kraft) til 7. januar 2011 stillede krav om bestået indvandringsprøve i sammenlagt 95 sager, og at i alt ti udlændinge aflagde prøve i samme periode.

- Instituttet finder, at det er vanskeligt at vurdere, om der er et sagligt og nødvendigt behov for at skærpe sprogniveauet af indvandringsprøven uden at kende virkningerne af den gældende indvandringsprøve, og instituttet finder denne meget hurtige regelændring kritisabel.
- Instituttet anbefaler, at en skærpelse af indvandringsprøvens sprogniveau afventer en fastlæggelse og evaluering af virkningerne af den gældende indvandringsprøve.

Det bemærkes i den forbindelse, at integrationsministeren i sin besvarelse af 16. marts 2010 af spørgsmål nr. 16 ad L 87/2010 stillet af Integrationsudvalget den 5. marts 2010 blandt andet har oplyst, at der planlægges gennemført en evaluering af indvandringsprøven cirka et år efter prøvens ikrafttrædelse, og at Folketinget på den baggrund vil få forelagt en evaluerende redegørelse.

Det fremgår af lovforslaget, at det som hidtil forudsættes, at udlændingen selv tager ansvaret for at opnå de nødvendige færdigheder og dermed selv beslutter, hvordan den pågældende vil forberede sig til indvandringsprøven.

Instituttet har blandt andet i forbindelse med hørings svar af 9. januar 2007 og 1. december 2009 vedrørende indvandringsprøven anbefalet, at der – eventuelt mod betaling af gebyr – tilbydes offentlige kurser som forbindelse til indvandringsprøven.

Som nævnt ovenfor fremgår det efter instituttets opfattelse ikke klart af lovforslaget, om udlændingen (der ikke er omfattet af danskuddannelseslovens personkreds) kan deltage i danskuddannelse, som udbydes efter danskuddannelsesloven, mod betaling af gebyr, og instituttet anbefaler, at dette afklares udtrykkeligt, herunder hvad gebyret i så fald udgør. Adgang til deltagelse i danskuddannelse, som udbydes efter danskuddannelsesloven, vil

imødekomme instituttets tidligere anbefalinger om kurser som forbindelse til indvandringsprøven.

Det bemærkes dog i den forbindelse, at instituttet savner nærmere oplysninger om baggrunden for, at danskniveauet for det i forbindelse med tilknytningskravet foreslåede kursus er A1-minus, mens danskniveauet for indvandringsprøven foreslås skærpet fra niveau A1-minus til A2.

- Endelig skal instituttet på ny fremhæve, at hyppige regelændringer – og i dette tilfælde af indvandringsprøven, som først er trådt i kraft den 15. november 2010 – medvirker til manglende gennemskuelighed og forudsigelighed af retstilstanden for borgeren og derigennem også til frustration for borgeren.

### 3.2.2. Særligt om EU's associeringsaftale med Tyrkiet

EU og Tyrkiet indgik den 12. september 1963 en associeringsaftale. Associeringsaftalen er senere blevet suppleret med en tillægsprotokol (vedtaget i 1972) samt Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, som begge indeholder såkaldte stand still-klausuler.

Det følger således af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, at de kontraherende parter afholder sig fra indbyrdes at indføre nye restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Efter artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 følger det, at Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet ikke må indføre nye begrænsninger for så vidt angår vilkårene for adgang til beskæftigelse for arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der på nævnte landes områder har opnået opholds- og arbejdstilladelse i henhold til gældende lovgivning.

Begreberne restriktioner og begrænsninger i henholdsvis artikel 41, stk. 1, og artikel 13, er ikke defineret endeligt.

Det følger dog af EU-domstolens domme i sagerne C-242/06, T. Sahin (dom af 17. september 2009) og C-92/07, Kommissionen mod Nederlandene (dom af 29. april 2010), at gebyr for ansøgning om opholdstilladelse (også i forbindelse med første indrejse i EU-staten) fra tyrkiske arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende eller tjenesteydere udgør en restriktion/begrænsning omfattet af artikel 41, stk. 1, henholdsvis artikel 13, hvis gebyrerne er af en størrelse, der er uforholdsmæssigt højere end gebyrer, der under lignende omstændigheder kræves af EU-borgere (dvs. pålægger de pågældende nye foranstaltninger, der er uforholdsmæssige i forhold til dem, der gælder EU-borgere). Det følger endvidere, at hvis uforholdsmæssigt høje gebyrer anvendes over for tyrkiske arbejdstagere eller disses familiemedlemmer, har gebyrerne karakter af et arbejdsvilkår,

der medfører forskelsbehandling i strid med artikel 10 i afgørelse nr. 1/80, og hvis uforholdsmæssigt høje gebyrer anvendes over for tyrkiske selvstændige erhvervsdrivende eller tjenesteydere eller disses familiemedlemmer, er de i strid med den almindelige bestemmelse om forskelsbehandling i artikel 9 i associeringsaftalen.

Det fremgår af lovforslaget, at det i forbindelse med ikrafttrædelsen af den gældende indvandringsprøve den 15. november 2010 på baggrund af domspraksis fra EU-domstolen vedrørende de pågældende stand still-klausuler blev vurderet, at kravet om indvandringsprøve og betaling af gebyr herfor ikke kunne stilles over for udlændinge, der søger om familiesammenføring med en herboende tyrkisk statsborger, der er økonomisk aktiv som arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller tjenesteyder.

Det fremgår endvidere af lovforslaget, at det efter en yderligere analyse af EU-domstolens praksis nu vurderes, at stand still-klausulerne ikke hindrer, at der vedtages nye foranstaltninger for familiesammenføring til tyrkiske statsborgere, samt at kravet om bestået indvandringsprøve i modsætning til i dag fremover også skal gælde udlændinge, der søger om familiesammenføring med en herboende tyrkisk statsborger.

Såfremt der er tale om en ansøgning om ægtefællesammenføring med en herboende tyrkisk statsborger, der er økonomisk aktiv som arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller tjenesteyder, skal der efter lovforslaget dog fortsat ikke betales gebyr for indvandringsprøven, idet det vurderes, at en sådan gebyrbetaling vil være i strid med de pågældende stand still-klausuler.

Instituttet savner nærmere oplysninger om den foretagne vurdering af, at stand still-klausulerne (alligevel) ikke er til hinder for at stille krav om bestået indvandringsprøve over for udlændinge, der ansøger om familiesammenføring med en herboende tyrkisk statsborger, der er økonomisk aktiv som arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller tjenesteyder.

- Instituttet anbefaler, at der oplyses nærmere om grundlaget for den ændrede retsopfattelse, herunder hvorledes indvandringsprøven vurderes i forhold til stand still-klausulerne i artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 og artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen til EU's associeringsaftale med Tyrkiet samt bestemmelserne om forskelsbehandling i artikel 10 i afgørelse nr. 1/80 og artikel 9 i associeringsaftalen.



#### **D. Instituttets bemærkninger til de foreslåede ændringer af straffen for indrejse i strid med indrejseforbud**

Det foreslås, at skærpe maksimumstraffen for overtrædelse af et indrejseforbud fra to års fængsel til tre års fængsel, således at strafferammen fremover er bøde eller fængsel indtil tre år, jf. herved den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 59 b. Endvidere skal det ved straffens udmåling betragtes som en skærpende omstændighed, hvis der foreligger gentagelsestilfælde.

Det forudsættes med forslaget, at indrejse i strid med et indrejseforbud i 1. gangstilfælde normalt skal straffes med ubetinget frihedsstraf fra ti dage og op til to måneder. I 2. gangstilfælde skal en overtrædelse af et indrejseforbud normalt straffes med ubetinget frihedsstraf fra to til fire måneder og i 3. gangstilfælde med ubetinget frihedsstraf i mere end fire måneder.

Det fremgår endvidere af lovforslaget, at strafudmålingen i de enkelte sager fortsat vil bero på domstolens konkrete vurdering af alle sagens omstændigheder, og at de angivne strafpositioner således vil kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der foreligger yderligere skærpende henholdsvis formildende konkrete omstændigheder. Straffastsættelsen skal afgøres efter en konkret vurdering, hvor samtlige sagens omstændigheder inddrages, herunder det almindelige proportionalitetsprincip.

- Instituttet finder, at de foreslåede ændringer af reglerne om straf for indrejse i strid med indrejseforbud ikke krænker menneskeretlige forpligtelser, idet det forudsættes, at det almindelige proportionalitetsprincip og de begrænsninger, der følger af menneskeretten, respekteres.

Det bemærkes dog, at instituttet savner oplysninger om, hvorvidt der forud for lovforslaget er foretaget en evaluering af virkningerne af den seneste skærpelse af straffen for indrejse i strid med indrejseforbud, som skete i forbindelse med indførelsen af bestemmelsen i udlændingelovens § 59 b ved lov nr. 486 af 12. juni 2009.

#### **E. Instituttets bemærkninger til de foreslåede ændringer på studieområdet**

Instituttet har ikke bemærkninger til de foreslåede ændringer.

## F. Sammenfatning

Instituttets bemærkninger kan sammenfattes således:

### De skærpede regler for ægtefællesammenføring (A):

#### Generelt:

- Instituttet skal generelt bemærke, at instituttet i foråret 2010 i sit hørings svar til lovforslaget om indførelsen af det gældende pointsystem for tidsubegrænset opholdstilladelse blandt andet søgte at påpege, at de foreslåede regelændringer ville medvirke til øget kompleksitet og faldende overskuelighed i udlændingelovens regler, at pointssystemets forhold til blandt andet FN's Handicapkonvention fremstod uklart, at det saglige grundlag og det nødvendige behov for pointsystemet som sådan fremstod uklart, samt at pointssystemet umiddelbart forekom rigtigt med mulighed for reel udelukkelse af en række persongrupper fra tidsubegrænset opholdstilladelse til følge. Det er instituttets opfattelse, at de foreslåede ændringer af ægtefællesammenføringsreglerne overordnet set giver anledning til lignende bemærkninger.
- Instituttet anbefaler, at frekvensen af lovgivningsinitiativer nedsættes, således at borgerne gives rimelige muligheder for at forudsige deres retsstilling.
- Det er instituttets opfattelse, at de foreslåede skærpede betingelser for ægtefællesammenføring i sig selv ikke krænker menneskeretten, herunder EMRK artikel 8, idet det følger af de foreslåede bestemmelsers ordlyd sammenholdt med bemærkningerne til de enkelte bestemmelser, at betingelserne ikke vil blive stillet, hvis det vil være i strid med internationale forpligtelser.
- Instituttet anbefaler, at der af retssikkerhedsmæssige hensyn og for at minimere risikoen for krænkelse af menneskeretten vejledes præcist i vejledninger, på hjemmeside m.v. om betydningen af menneskeretten, herunder FN's Handicapkonvention, som undtagelse til de opstillede betingelser.

### Et skærpet tilknytningskrav (afsnit 1.1.):

- Instituttet anbefaler, at det afklares udtrykkeligt både i lovbemærkningerne til dette lovforslag og til det seneste lovforslag vedrørende integrationsloven, om udlændinge, der ikke er omfattet af danskuddannelseslovens personkreds, kan deltage i danskuddannelse, som udbydes efter danskuddannelsesloven, mod betaling af gebyr, samt hvad dette gebyr i så fald udgør.
- Instituttet anbefaler, at det afklares udtrykkeligt i lovbemærkningerne, om en bestået indvandringsprøve kan udgøre dokumentation for tilstrækkelige

dansk kundskaber således, at udlændingen ikke skal bestå det i forbindelse med tilknytningskravet foreslåede kursus.

- Instituttet anbefaler, at samspillet mellem det foreslåede skærpede tilknytningskrav og det foreslåede pointsystem overvejes nærmere.

#### Forhøjelse af den økonomiske sikkerhedsstilling (afsnit 2.1.):

- Instituttet anbefaler, at der oplyses statistik på 1) antallet af sager, hvor der er stillet krav om økonomisk sikkerhedsstilling, 2) antallet af sager, hvor der er stillet økonomisk sikkerhed, 3) antallet af sager, hvor kommunen har krævet udgifter dækket af en sikkerhedsstilling og 4) antallet af sager, hvor 50.000 kr (pristalsreguleret) ikke har været tilstrækkeligt til at dække kommunens udgifter.
- Instituttet anbefaler, at det nærmere overvejes, om virkningerne af skærpelsen af kravet om økonomisk sikkerhedsstilling er proportionale, herunder at der tilvejebringes nærmere oplysninger om, hvor mange personer der må antages at blive udelukket fra ægtefællesammenføring på grund af deres privatøkonomiske forhold, og om der er tale om særlige persongrupper som for eksempel handicappede, jf. herved menneskerettens diskriminationsforbud.

#### Overførelse af betingelser for tidsbegrænset opholdstilladelse (afsnit 2.2.):

- Instituttet savner oplysninger om, hvorvidt der forud for lovforslaget er foretaget overvejelser om, hvor mange herboende udlændinge, der på grund af de foreslåede nye betingelser (integrationskrav), vil blive udelukket fra ægtefællesammenføring i Danmark.
- Instituttet anbefaler, at virkningerne af de foreslåede nye betingelser til den herboende – sammenholdt med det skærpede tilknytningskrav – løbende overvåges med henblik på at vurdere hensigtsmæssigheden af kravene samt proportionaliteten mellem virkninger og formål, jf. herved også menneskerettens diskriminationsforbud.
- Instituttet anbefaler, at det – for hver enkelt af de foreslåede nye betingelser – overvejes nærmere, om det er sagligt og proportionalt at stille den pågældende betingelse over for udlændinge, men ikke over for danske statsborgere, idet det bemærkes, at baggrunden for og sammenhængen mellem betingelser der fremover vil skulle stilles henholdsvis ikke stilles eller fraviges over for danske statsborgere kan synes uklare.

- Institutttet anbefaler, at det nærmere overvejes, om udlændinge med tidsubegrænset opholdstilladelse efter tidligere gældende regler og udlændinge med tidsubegrænset opholdstilladelse efter gældende regler (for hvem de foreslåede nye betingelser ikke gælder) i højere grad bør ligestilles med hensyn til de pågældende betingelser.
- Institutttet anbefaler, at den administrative proces med hensyn til en udlændings opfyldelse af de gældende betingelser for tidsubegrænset opholdstilladelse tydeliggøres i lovforslaget.
- Institutttet er enig i, at de foreslåede betingelser om, at den herboende ikke må have begået alvorlig kriminalitet, jf. herved de foreslåede bestemmelser i udlændingelovens § 9, stk. 12, nr. 1 og 2, bør fraviges, såfremt en proportionalitetsafvejning i den konkrete sag tilsiger dette, jf. herved også EMRK artikel 8.
- Institutttet anbefaler, at der vejledes om den praksis, der udvikles med hensyn til fravigelse af betingelserne om kriminalitet, jf. herved de foreslåede bestemmelser i udlændingelovens § 9, stk. 12, nr. 1 og 2.
- Institutttet anbefaler, at retstilstanden vedrørende den gældende bestemmelse (betingelse) i udlændingelovens § 9, stk. 5, 1. pkt., og den foreslåede bestemmelse (betingelse) i udlændingelovens § 9, stk. 12, nr. 4, forenkles. Hvis de to bestemmelser fastholdes, bør det under alle omstændigheder tydeliggøres i lovforslaget, om de ydelser, der falder ind under undtagelsen til udlændingelovens § 9, stk. 5, 1. pkt., og/eller andre bestemte ydelser i øvrigt kan begrunde en fravigelse af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 12, nr. 4.
- Institutttet finder i den forbindelse, at revalideringsydelse udbetalt til personer med handicap efter lov om aktiv socialpolitik bør begrunde en fravigelse af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 12, nr. 4 (og af den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 5, 1. pkt.), jf. herved FN's Handicapkonvention. Dette bør præciseres i lovforslaget.
- Institutttet anbefaler, at det ud fra en proportionalitets- og lighedsbetragtning overvejes at justere kravet i den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 12, nr. 6, om bestået Prøve i Dansk 2 således, at udlændinge, der yder en væsentlig indsats for at tilegne sig dansk kundskaber, men som ikke kan bestå prøven, har en reel mulighed for at opnå ægtefællesammenføring.

- Institutttet anbefaler, at det præciseres, i hvilken udstrækning handicap begrundet en fravigelse af betingelsen om bestået Prøve i Dansk 2, jf. herved FN's Handicapkonvention.
- Institutttet anbefaler, at det præciseres, i hvilken udstrækning handicap begrundet en fravigelse af betingelsen om arbejdsmarkedstilknytning i den foreslåede bestemmelse i udlændingeloven § 9, stk. 12, nr. 7, jf. herved FN's Handicapkonvention.
- Institutttet anbefaler i den forbindelse, at det klargøres, om beskæftigelse efter den såkaldte isbryderordning, hvorefter personer med handicap har mulighed for job med løntilskud, opfylder eller begrundet en fravigelse af kravet om arbejdsmarkedstilknytning.
- Institutttet anbefaler, at det tydeliggøres i lovforslaget, om og i hvilken udstrækning traumatiserede flygtninge skal opfylde kravet om arbejdsmarkedstilknytning.
- Institutttet anbefaler, at det nærmere overvejes og begrundes, hvorfor førtidspensionister generelt undtages fra kravet om arbejdsmarkedstilknytning i forhold til ægtefællesammenføring, mens førtidspensionister som udgangspunkt skal opfylde samme betingelse i forhold til tidsbegrænset opholdstilladelse, jf. den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 11.
- Institutttet anbefaler, at der fastsættes retningslinjer vedrørende dokumentation for arbejdsmarkedstilknytning.

#### Indførelse af pointsystem (afsnit 3.1.):

- Institutttet finder, at det er vanskeligt at vurdere, om der er et nødvendigt behov for at indføre yderligere betingelser for ægtefællesammenføring med henblik på at sikre, at ansøger er integrationsdygtig, idet virkningerne af den nye indvandringsprøve endnu ikke kendes.
- Institutttet anbefaler, at virkningerne af det foreslåede pointsystem – sammenholdt med indvandringsprøven – løbende overvåges med henblik på at vurdere hensigtsmæssigheden heraf samt proportionaliteten mellem virkninger og formål, jf. herved også menneskerettens diskriminationsforbud.

- Instituttet anbefaler, at det overvejes, om en herboende person bosat i et udsat boligområde, som ville opfylde betingelserne for ægtefællesammenføring, hvis den pågældende ikke boede i det udsatte boligområde, kan tilbydes anden egnet bolig, således at bopælsforholdet ikke hindrer familielivet i Danmark.
- Instituttet fremhæver, at bopælskriteriet risikerer at tilskynde velintegrerede personer (kun velintegrerede personer kan få ægtefællesammenføring) til at fraflytte udpegede udsatte boligområder, hvilket må anses for kontraproduktivt i forhold til den såkaldte ghetto/boligpolitik, som søger at tiltrække velintegrerede personer til de udpegede områder.
- Instituttet anbefaler, at det præciseres, i hvilken udstrækning handicap begrunder en fravigelse af betingelsen om opnåelse af point i pointsystemet, jf. herved FN's handicapkonvention.

#### Skærpelse af indvandringsprøven (afsnit 3.2.):

- Instituttet finder, at det er vanskeligt at vurdere, om det er et nødvendigt behov for at skærpe sprogniveauet af indvandringsprøven uden at kende virkningerne af den gældende indvandringsprøve, og savner i den forbindelse nærmere oplysninger om grundlaget for denne meget hurtige regelændring.
- Instituttet anbefaler, at en skærpelse af indvandringsprøvens sprogniveau afventer en fastlæggelse og evaluering af virkningerne af den gældende indvandringsprøve.
- Instituttet skal på ny fremhæve, at hyppige regelændringer – og i dette tilfælde af indvandringsprøven, som først er trådt i kraft den 15. november 2010 – medvirker til manglende gennemskuelighed og forudsigelighed af retstilstanden for borgeren og derigennem også til frustration for borgeren.
- Instituttet anbefaler, at der oplyses nærmere om grundlaget for den ændrede retsopfattelse med hensyn til anvendelse af indvandringsprøven over for familiemedlemmer til visse herboende tyrkiske statsborgere, herunder hvorledes indvandringsprøven vurderes i forhold til stand still-klausulerne i artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 og artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen til EU's associeringsaftale med Tyrkiet samt bestemmelserne om forskelsbehandling i artikel 10 i afgørelse nr. 1/80 og artikel 9 i associeringsaftalen.

*Skærpelse af straffen for indrejse i strid med indrejseforbud (afsnit D):*

- Instituttet finder, at de foreslåede ændringer af reglerne om straf for indrejse i strid med indrejseforbud ikke krænker menneskeretlige forpligtelser, idet det forudsættes, at det almindelige proportionalitetsprincip og de begrænsninger, der følger af menneskeretten, respekteres.

*Initiativer på studieområdet (afsnit E):*

- Instituttet har ikke bemærkninger til de foreslåede ændringer.