



18. marts 2012

## Bemærkninger til Justitsministeriet høringsnotat om L104

I vores to hørings svar til L104 har vi foretaget en ret detaljeret gennemgang af de problemer i forhold til internationale konventioner, som reglerne for ægtefællesammenføring medfører. Og andre høringspartnere har i større eller mindre grad rejst en lignende kritik. Vi finder det derfor meget beklageligt, at Justitsministeriet i sit høringsnotat bare skøjter hen over det meste af denne kritik uden at forholde sig til substansen i den.

### 24-års reglen

Om 24-års reglen skriver Justitsministeriet bla. følgende i høringsnotatet:

*”Vedrørende 24-årsreglens overensstemmelse med diskriminationsforbud i EMRK artikel 14 skal Justitsministeriet bemærke, at bestemmelsen beskytter mod usaglig forskelsbehandling bl.a. på EMRK artikel 8’s område. Det er Justitsministeriets vurdering, at den forskelsbehandling på baggrund af alder, som følger af bestemmelsen, bl.a. er sagligt begrundet i ønsket om at beskytte unge mod at blive tvunget eller presset ind i et ægteskab mod deres vilje.”*

Men dermed forholder Justitsministeriet sig overhovedet ikke til de fakta, som vi påpegede i vores hørings svar, nemlig at 24-års reglen også medfører forskelsbehandling på baggrund af referencepersonens beskæftigelse som f.eks. folkeskolelærer frem for pædagog. Samt forskelsbehandling på baggrund af, om en arbejdsmigrant har fået gjort sin opholdstilladelse tidsbegrænset eller ej, fordi Danmark har et regelsæt for ægtefællesammenføring til arbejdsmigranter med tidsbegrænset opholdstilladelse og et andet regelsæt for ægtefællesammenføring til den øvrige befolkning og herunder især danske statsborgere.

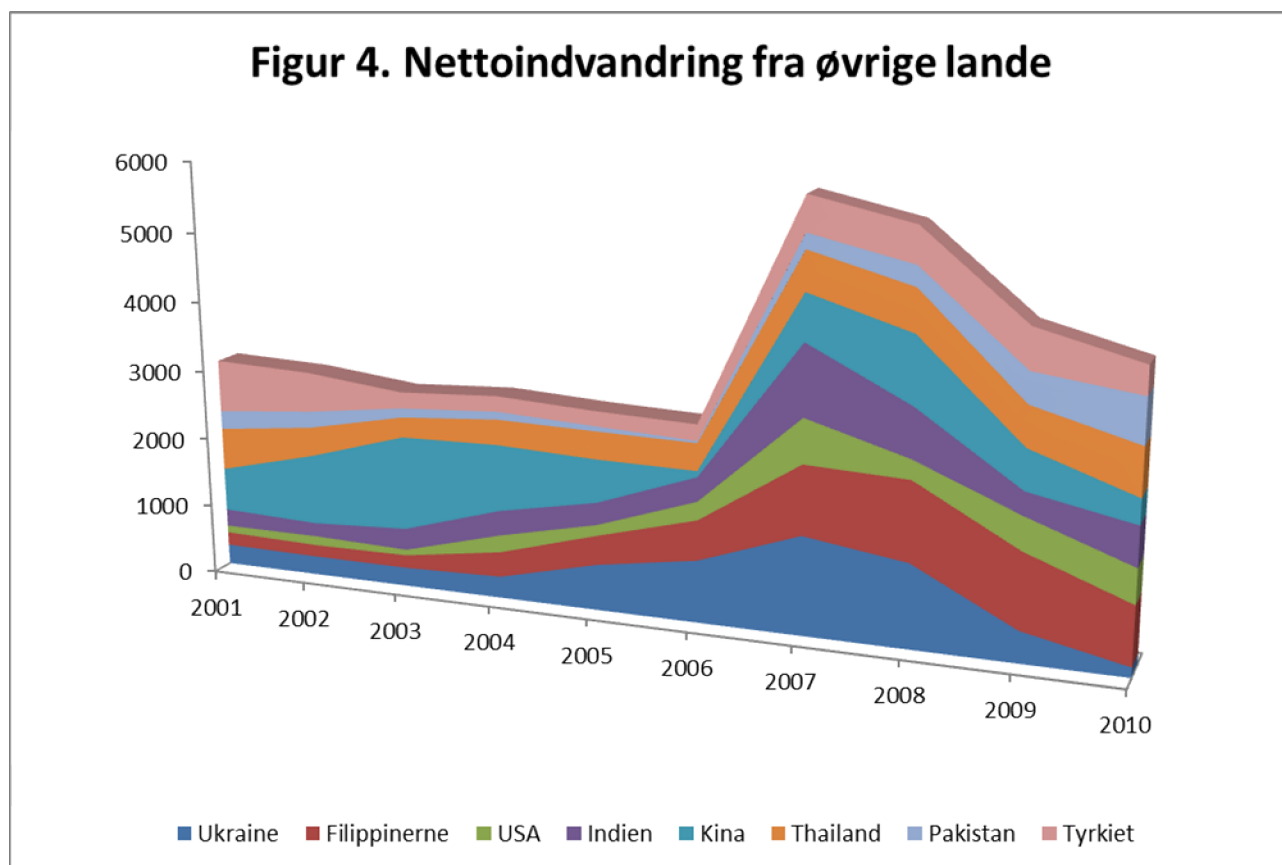
Angiveligt mener Justitsministeriet åbenbart, at der er større risiko for, at en herboende folkeskolelærer kan være blevet presset ind i et ægteskab med en udlænding end en herboende pædagog. Og at der er større risiko for, at en herboende arbejdsmigrant kan være blevet presset ind i et ægteskab med en person fra sit hjemland, hvis han har boet her så længe, at han har fået tidsbegrænset opholdstilladelse. Eller i hvert fald ønsker Justitsministeriet ikke at forholde sig til, at 24-års reglen medfører forskelsbehandling på basis af de nævnte kriterier, og dermed kommer høringsnotatet til at fremstå som både overfladisk og useriøst.

24-års reglen medfører så ganske rigtigt også en diskrimination på baggrund af alder. Og her fremgår det bla. af den britiske højesterets dom i sagen om den britiske 21-års regel for ægtefællesammenføring, at 75% af de rapporterede ofre for tvangsægteskaber er kvinder, og at der overvejende er tale om unge kvinder, generelt under 30 år. Så man kan da muligvis godt argumentere for, at et alderskrav til den herboende kan være sagligt begrundet i et ønske om at beskytte unge mod at blive tvunget eller presset ind i et ægteskab mod deres vilje. Selvom dokumentationen for redskabets eg-

nethed og proportionalitet synes noget tynd og altså bla. ikke kunne stå for den britiske højesterets prøvelse.

Men hvad er argumentet for at stille et lignende alderskrav til ansøgeren, når man må formode, at presset i forbindelse med tvangsægteskaber i hovedsagen ligger på den herboende ægtefælle? Er der virkelig større grund til at formode, at den 31-årige Isa Bilal, som vi nævnte i vores høringssvar til L104, befinder sig i et tvangsægteskab, bare fordi hans ægtefælle og moderen til hans barn er 21 år i stedet for 25? For os at se er dette ikke mere sagligt begrundet end, hvis man indførte et kvotesystem for ægtefællesammenføring eller ganske enkelt trak lod mellem ansøgerne. Og vi finder derfor anledning til at gentage vores opfordring til, at regeringen overvejer, hvordan administrationen af 24-års reglen og herunder især de undtagelsesmuligheder, som der er for den, fremover kan bringes i overensstemmelse med internationale konventioner.

I deres høringssvar til L104 nævner Institut for Menneskerettigheder (IMR) den britiske højesterets dom og skriver, at den danske 24-års regel udover forebyggelse af tvangsægteskaber jævnfør bemærkningerne til lov nr. 365 i 2002 også er begrundet i et ønske om at begrænse indvandringen til Danmark og at forbedre integrationen, og at alle disse tre ting må antages at være anerkendte formål omfattet af EMRK artikel 8, stk. 2. Dette er givetvis rigtigt, men Ægteskab Uden Grænser vil gerne sætte et stort spørgsmålstegn ved, om det kan være et anerkendt formål omfattet af EMRK artikel 8, stk. 2 at begrænse indvandringen ved meget restriktive regler for ægtefællesammenføring til Danmarks egne statsborgere som f.eks. en 24-års regel, når man samtidig fører en politik omkring indvandring af arbejdstagere og deres sammenførte ægtefæller og børn, der medfører, at den ikke-asyllrelaterede indvandring til Danmark siden 2007 har været større end før vedtagelsen af lov nr. 365, hvor bla. 24-års reglen trådte i kraft, som det fremgår af figur 4 fra vores høringssvar.



Det reelle formål med 24-års reglen og de øvrige regler for ægtefællesammenføring kan på baggrund af de tal, der er vist i figur 4, umuligt være at begrænse indvandringen til Danmark. Hvilket da også synes bekræftet af, at tidligere statsminister Lars Løkke Rasmussen på Venstres landsmøde i 2011 udtalte, at det vigtige nu ikke er, hvor mange udlændinge der kommer til Danmark, men at der overhovedet kommer nogen, og at det er ”de rigtige”. Og for nylig har Venstres integrationsordfører Inger Støjberg spurgt Morten Bødskov, om han forventer, at lempelserne af familiesammenføringsreglerne vil medføre ”en mere kvalificeret tilstrømning til Danmark”.

På baggrund af disse udtalelser fra ledende politikere i det tidligere regeringsparti såvel som en analyse af de faktiske tal synes det rimeligt at konkludere, at det reelle formål med 24-års reglen ikke har været at begrænse indvandringen til Danmark men at sørge for, at det var ”de rigtige” indvandrere, der kom hertil. Og begrebet ”de rigtige” har tilsyneladende både haft et etnisk/religiøst element og et element af et ønske om at sikre et højt uddannelsesniveau blandt de indvandrere, der kommer til Danmark. En analyse af, om 24-års reglen medfører uproportionale indgreb i retten til familieliv, må derfor nødvendigvis baseres på disse reelle formål med og virkninger af såvel 24-års reglen som den samlede ikke-asylrelaterede udlændingepolitik og ikke alene på de i bemærkningerne til lov nr. 365 angivne officielle formål.

Der må tages stilling til, om det er et anerkendt formål omfattet af EMRK artikel 8, stk. 2 at tvinge danske statsborgere som f.eks. Isa Bilal til at udvandre og leve deres familieliv i f.eks. Sverige eller alternativt opgive et ønsket ægteskab for derved at ”give plads” til nogle arbejdsmigranter og deres medfølgende familie, som måske/måske ikke har et højere gennemsnitligt uddannelsesniveau og en højere gennemsnitlig forventet skattebetaling end de dansk-udenlandske par, der rammes af bla. 24-års reglen. Eller måske bare en anden religion. Ægteskab Uden Grænser har ikke ekspertise til at foretage denne vurdering, og vi vil derfor opfordre til, at både Justitsministeriet og IMR forsøger at foretage den.

### **Bankgarantien**

Omkring bankgarantiens forenelighed med internationale konventioner skriver Justitsministeriet følgende:

*”Det er Justitsministeriets vurdering, at det foreslåede ændrede krav om økonomisk sikkerhedsstillelse er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Det fremgår af afsnit 18 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at der i hver enkelt sag altid skal foretages en konkret vurdering af ansøgningen i forhold til Danmarks internationale forpligtelser. 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 i øvrigt vil være i strid med EMRK artikel 8 at henvise den herboende til at udøve familielivet i et andet land, vil betingelserne for ægtefællesammenføring blive fraveget.”*

Justitsministeriet opremser i denne bemærkning alene det, som er det generelle princip for al sagsbehandling på området, nemlig at man giver dispensation, hvis der er såkaldte ”uoverstigelige hindringer” for at udøve familielivet i ansøgers hjemland eller opholdsland. Og dermed skøjter Justitsministeriet fuldstændig hen over det, der er det væsentlige i sagen. Nemlig om det er proportionalt i det hele taget at stille krav, der objektivt set savner nogen form for saglig begrundelse? I vores høringssvar til L104 dokumenterede vi, at kommunernes træk på bankgarantierne er aldeles minimalt. Og Justitsministeriet forholder sig overhovedet ikke til, at dette selvfølgelig er mindst lige så væ-

sentligt for, om konventionerne er overholdt, som at der sker fravigelse af kravet i enkelte sager. I afsnit 18 i bemærkningerne til lovforslaget skriver Justitsministeriet ellers selv følgende:

*”Det følger af EMDs praksis, at et afslag på familiesammenføring skal stå i rimeligt forhold til de formål, afslaget skal varetage.”*

Ægteskab Uden Grænser finder det meget beklageligt, at Justitsministeriet ikke engang forsøger at forklare, hvilke saglige formål det varetager at stille krav om deponering af en garantium, og hvordan et afslag på grund af manglende evne til at deponere en garantium kan stå i rimeligt forhold til disse formål, når kommunerne i praksis stort set aldrig trækker på garantierne? Vi kan næsten kun drage den konklusion af Justitsministeriets tavshed, at Justitsministeriet i virkeligheden er enig med os i, at bankgarantien er i strid med EMRK artikel 8 og artikel 14, når man i forvejen har et krav om selvforsørgelse i Udlændingeloven, og når kommunerne bla. derfor i praksis næsten aldrig trækker på garantierne. Men så er det altså Justitsministeriets pligt at gøre regeringen opmærksom på dette og anbefale den at ændre dansk lovgivning, så lovgivningen kommer i overensstemmelse med de internationale konventioner, Danmark har tiltrådt.

### **Tilknytningskravet**

Omkring tilknytningskravet nævner Justitsministeriet i deres høringsnotat til L104, at det har været prøvet ved Højesteret i *U 2010.1035 H*. Dette er fuldstændigt korrekt, og i *U 2010.1035 H* blev der, som i den britiske højesterets dom om den britiske 21-års regel, taget stilling til noget, der må siges at være en generel problemstilling. Nemlig om 28-års reglen i tilknytningskravet er i strid med Den Europæiske Statsborgerskabskonvention samt EMRK artikel 14, fordi den diskriminerer mellem ”indfødte” statsborgere og statsborgere, der har erhvervet deres statsborgerskab senere. Det mente 4 dommere så ikke, at den er, hvorimod 3 dommere afgav dissens, og spørgsmålet verserer nu ved Menneskerettighedsdomstolen i Strassburg (EMD).

Ægteskab Uden Grænser har ikke nogen kvalificeret mening om den nærmere tolkning af EMRK artikel 14 eller Statsborgerskabskonventionen. Men vi vil gerne gøre opmærksom på, at IMR i deres høringssvar til L104 har misforstået indholdet af 28-års reglen, som med L104 bliver til en 26-års regel. IMR nævner i deres høringssvar som eksempel en person, der er født og opvokset i Danmark, men som pga. sine forældres statsborgerskab først bliver dansk statsborger som 18-årig. Hvis denne person herefter som voksen forlader Danmark i 4 år, vil han ifølge IMR skulle opfylde tilknytningskravet, til han fylder 30 år. Hvorimod en person, der er født som dansk statsborger, kun vil skulle opfylde det, til han fylder 26 år.

Dette er imidlertid ikke korrekt, idet et ophold i Danmark i det væsentlige skal udgøre en sammenhængende periode for at kunne sidestilles med at have haft dansk statsborgerskab. Og det betyder, at en person, der er født i Danmark af udenlandske forældre, bliver dansk statsborger som 18-årig og herefter bosætter sig i udlandet, f.eks. fordi ægtefællesammenføring i Danmark ikke er mulig, skal opfylde tilknytningskravet, til han fylder 44 år og ikke som angivet af IMR i 26 år + varigheden af udlandsopholdet, som så i det konkrete eksempel blev til 30 år. Dette fremgår af bemærkningerne til lov nr. 1204, der indførte 28-års reglen i 2003, og som er gengivet nedenstående:

*”Den herboendes ophold i Danmark skal i det væsentlige udgøre en sammenhængende periode på mindst 28 år og i hele denne periode have været lovligt. Det kræves dog ikke, at den herboendes lovlige ophold i Danmark er helt uden afbrydelser. Korterevarende ophold i udlandet, herunder*

*sædvanlige ferieophold i udlandet, har således ikke betydning for beregningen af 28 års-opholdsperioden.”*

Omfanget af den indirekte forskelsbehandling på basis af national baggrund, som 26-års reglen medfører, er derfor væsentligt større end, hvad IMR er gået ud i deres høringssvar. Den praktiske konsekvens af 26-års reglen er, at personen i IMR's eget eksempel, der er født og opvokset i Danmark, men først blev dansk statsborger som 18-årig, vil være landsforvist, til han fylder 44 år, hvis han bosætter sig i udlandet og gifter sig med en udlænding. Hvorimod personer, der har været danske statsborgere fra fødslen af, i en lignende situation får ophævet deres landsforvisning, ”allerede” når de fylder 26 år. Om dette har betydning for IMR's konklusioner, må IMR naturligvis selv tage stilling til.

Ægteskab Uden Grænser er til gengæld enig med IMR i, at tilknytning til de respektive lande netop er noget af det, der ifølge EMD's praksis kan indgå i en proportionalitetsvurdering i ægtefællesammenføringsager. Og derfor er netop et tilknytningskrav som udgangspunkt noget, et land godt kan have, uden at det medfører særlig stor sandsynlighed for krænkelse af retten til familieliv. Men udover 26/28 års reglen og den indirekte diskrimination, som den medfører på basis af national baggrund, så er problemet, at man siden 2002 har puttet ting ind i det danske tilknytningskrav, der ikke har ret meget med tilknytning at gøre, hvorfor navnet ”tilknytningskrav” i hvert fald delvis er en falsk varebetegnelse.

Det mest tydelige eksempel er nok, at det siden 1. juli 2011 har været en del af tilknytningskravet, at ansøgeren skulle besøge Danmark mindst 2 gange på visum og gennemføre et dansk kursus under et af disse besøg. Da tilknytningskravet pga. 28-års reglen kun stilles til en del af ansøgerne, er dette i realiteten en ”skjult” måde at indføre krav, der kun skal opfyldes af en delmængde af ansøgerne, hvor der vil være en kraftig overvægt af par, hvor den herboende ikke har været dansk statsborger fra fødslen af. Og dermed er der tale om en indirekte diskrimination på basis af national baggrund, der i sin substans ikke er nævneværdigt anderledes end den mere åbne og synlige diskrimination, som Søren Pind fik indført ved pr. 1. juli 2011 at fritage ansøgere fra udvalgte OECD-lande fra kravet om at bestå indvandringsprøven.

Og denne fremgangsmåde er bestemt ikke kun af nyere dato. Tilknytningskravet har nemlig siden 2002 været udformet sådan, at det som udgangspunkt er opfyldt, hvis den herboende har haft det meste af sin opvækst i Danmark. Men hvis der f.eks. pga. manglende mulighed for ægtefællesammenføring i Danmark er forløbet en årrække efter, at parret giftede sig, er kravet så i mange tilfælde ikke længere opfyldt, hvis parret søger ægtefællesammenføring (igen). Enten fordi den herboende er flyttet til ansøgerens hjemland for at udøve familielivet der, eller fordi ansøgeren er blevet boende i hjemlandet, og den herboende har besøgt sin ægtefælle i sine ferier. Og den tid, der er gået siden ægteskabets indgåelse, kan altså ikke siges at have ret meget med tilknytning at gøre, så allerede i 2002 havde man en meget ”kreativ” omgang med dette begreb, da man udformede den ny praksis.

Dette er for så vidt ingen hemmelighed, da det står direkte i bemærkningerne til lov nr. 365, at det er en tilsigtet og ønsket effekt, at tilknytningskravet skal forhindre et par i at opnå ægtefællesammenføring, hvis de ikke kunne det på tidspunktet for ægteskabets indgåelse f.eks. pga. 24-års reglen. Officielt begrundes dette i bemærkningerne til lov nr. 365 med, at man ikke skal kunne ”omgå” 24-års reglen ved at sende en ung tvangsgift pige til ægtefællens land og bo der, til begge er fyldt 24 år. Men praksis har naturligvis en langt bredere virkning end blot over for den uendeligt lille brøkdel af de berørte par, der befinder sig i den ulykkelige situation, som et tvangsægteskab er. Den re-

elle virkning af praksis er, at man ikke kan "vente sig til familiesammenføring", som det blev kaldt efter fremlæggelsen af pointsystemet i efteråret 2010, hvis man skal opfylde tilknytningskravet. Hvis kravene ikke er opfyldt på det tidspunkt, hvor parret gifter sig, er det heller ikke muligt at arbejde på at opfylde dem, så man kan blive familiesammenført senere.

Det gælder også i forhold til det pointsystem, som nu afskaffes, såfremt L104 bliver vedtaget. Her har bla. tidligere integrationsminister Birthe Rønn Hornbæk flere gange udtalt, at pointkravet ikke forhindrer nogen i at blive familiesammenført, idet ansøgeren bare kan samle de nødvendige "60 point" ved f.eks. at arbejde i sit hjemland. Dette er imidlertid ikke korrekt, hvis tilknytningskravet skal opfyldes, idet alene den tid, der er gået siden, parret blev gift, så i mange tilfælde vil betyde, at tilknytningskravet ikke kan anses for at være opfyldt, når ansøgeren omsider har samlet de "60 point".

Og det betyder naturligvis alt sammen, at man ikke kan basere en vurdering af, om tilknytningskravet er i strid med internationale konventioner, alene på kravets navn. Man er også nødt til at se på kravets konkrete indhold og den måde, som det anvendes på både selvstændigt og i sammenhæng med andre krav.

I *U 2010.1035 H* blev tilknytningskravet anvendt i en sag, hvor den herboende reference havde haft det meste af sin skolegang i ansøgerens hjemland Togo. Og ud fra gængs praksis er det nok sandsynligt, at EMD vil være enig med Højesterets 7 dommere i, at det af den grund ikke er uproportionalt at henvise parret til at leve der. Og derfor vil sagen ved EMD formentlig alene komme til at handle om indirekte diskrimination pga. national baggrund som følge af 28-års reglen og ikke om selve retten til familieliv, hvor sagen ikke kan siges at adskille sig nævneværdigt fra de 8-9 sager om ægtefællesammenføring, EMD tidligere har behandlet, og som også alle sammen har drejet sig om par, hvor referencepersonen var indvandrer.

Men dermed har Højesteret eller EMD jo stadig ikke taget stilling til alle de tilfælde, hvor tilknytningskravet anvendes på par, hvor den herboende har haft hele eller det meste af sin opvækst i Danmark, men hvor der f.eks. er gået nogle år siden, at ægteskabet blev indgået, før parret søgte om ægtefællesammenføring. Hvorfor udgangspunktet om den herboendes store tilknytning til Danmark så pludselig er svækket.

I princippet er der intet menneskeretligt galt i, at et land kan give sine egne statsborgere en mere favorabel adgang til ægtefællesammenføring end udlændinge. Det var f.eks., hvad Nyrupregeringen gjorde, da den indførte tilknytningskravet i 2000. Dengang gjaldt kravet kun, hvis den herboende reference var udenlandsk statsborger, og det forekommer ret usandsynligt, at den udgave af tilknytningskravet skulle have medført overtrædelse af nogle konventioner. Problemet opstår imidlertid, når man gerne vil diskriminere mellem forskellige grupper af statsborgere, fordi man ikke kan lide nogle af de mennesker, der har fået dansk statsborgerskab. Så er det, at man mindst kommer på kant med de internationale konventioner, og det er netop denne diskrimination mellem forskellige grupper af danske statsborgere, som er hovedproblemet i det tilknytningskrav, der har eksisteret siden 2002.

### **Overgangsperiode, ikrafttrædelse og vejledningsmateriale**

På den mere positive front vil vi gerne kvittere for, at Justitsministeriet med den udgave af lovforslaget, der er fremsat i Folketinget, har fået lavet en god overgangsordning mellem de gældende regler for ægtefællesammenføring og de regler, som vil blive gældende, hvis L104 bliver vedtaget.

Justitsministeriet har med den nye udgave af lovforslaget fået skabt en klar retstilstand, som er til at forholde sig til for både ansøgerne og administrationen, og Ægteskab Uden Grænser kan fuldt ud bifalde de overgangsbestemmelser, der nu lægges op til, og hvor en sag enten afgøres efter det gældende eller det kommende regelsæt som en ”samlet pakke”.

Samtidig vil vi opfordre til, at tidsplanen for lovforslagets vedtagelse og ikraftsættelse fastholdes, og at de problemer af bla. menneskeretlig karakter, som vi og andre har påpeget i denne høring, søges løst via senere lovændringer og/eller ændringer af den administrative praksis. Der er således ikke tale om nye problemer, der opstår som følge af dette lovforslag, men om problemer der har eksisteret lige siden vedtagelsen af lov nr. 365 i 2002, og som i øvrigt er blevet påpeget utallige gange af mange forskellige parter. Men hvor al kritik i snart 10 år er blevet mekanisk afvist uden nærmere argumentation eller dokumentation for, at kritikken er forkert. Og derfor bør den fortsatte dialog om disse emner naturligvis ikke forsinke ikrafttrædelsen af dette lovforslag, der trods alt medfører store forbedringer af retstilstanden på området.

Det er også positivt, at Justitsministeriet i høringsnotatet angiver, at der vil blive udarbejdet nyt vejledningsmateriale til internetportalen Nyidanmark. Om dette vil medføre reelle forbedringer af borgernes retssikkerhed og overblik over lovgivningen kommer dog an på, hvor gennemgribende ændringer der påtænkes. Vejledningsmaterialet skal jo under alle omstændigheder opdateres, når der kommer nye regler. Og hvis opdateringen alene består i at beskrive de nye regler, gør det ingen forskel i forhold til de problemer, som vi og i øvrigt også IMR i vores høringssvar påpegede omkring manglende gennemskuelighed af bla. tilknytningskravet og praksis for dispensationer af hensyn til overholdelse af de internationale konventioner. Men vi håber selvfølgelig, at den ny regering har en reel vilje til at sikre forbedringer på dette vigtige område.

Med venlig hilsen,

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