



Herning d. 24. april 2017

### Forskelsbehandling på baggrund af statsborgerskab

Vi vil gerne takke Udlændingeministeriet for at have reageret meget hurtigt på den henvendelse, vi sendte til UUI omkring 26-års reglen og tilknytningskravet 15. april 2017. Henvendelsen ligger som bilag 4 til L162 og bilag 6 til L163. Vi er dog noget forundrede over indholdet af Ministeriets svar, der ligger som svar på spørgsmål 9 til L162 og spørgsmål 27 til L163. Derfor ser vi os desværre nødsaget til at skrive til UUI endnu engang.

Hovedindholdet i Ministeriets svar er, at EMD's dom i Biao vs. Danmark efter Ministeriets opfattelse må tolkes sådan, at det er i strid med den menneskeretslige diskriminationsforbud, EMRK artikel 14, hvis et land i sine regler for familiesammenføring udøver forskelsbehandling på basis af referencepersonens statsborgerskab. Ministeriets begrundelse er, at statsborgerskab indirekte er relateret til etnicitet, idet danske statsborgere for det meste er af etnisk dansk oprindelse, hvorimod personer med andet statsborgerskab aldrig er af etnisk dansk oprindelse.

Efter at have set Ministeriets svar har vi læst EMD's dom grundigt igennem nok engang for at være sikre på, at vi ikke har overset noget. Og vi kan stadig ikke se, at EMD noget sted i dommen taler om personer uden dansk statsborgerskab. Tværtimod omtales gang på gang forskelsbehandling mellem indfødte og naturaliserede danske statsborgere. Det gælder også for den del af dommen, som refererer Østre Landsrets og Højesterets behandling af sagen.

[https://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/3238ECC8-2622-4C7F-9983-EFA2B71E9D92/0/Biao\\_dommen\\_af\\_24\\_maj\\_2016.pdf](https://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/3238ECC8-2622-4C7F-9983-EFA2B71E9D92/0/Biao_dommen_af_24_maj_2016.pdf)

Et par eksempler:

Side 6, gengivelse af Højesterets dom

*"In the view of the High Court, any difference in treatment between Danish nationals of Danish extraction and **Danish nationals of foreign extraction** can therefore be justified by this aim as regards the right to spousal reunion if a Danish national of foreign extraction has no such lasting and strong attachment to Denmark."*

Paragraf 104

*"104. It is therefore pertinent in the present case to examine whether the manner in which the 28-year rule was applied in practice had a disproportionately prejudicial effect on persons who, like the first applicant, **acquired Danish nationality later in life** and who were of an ethnic origin other than Danish (see also D.H. and Others, cited above, § 185)."*

## Paragraf 111d

d) Most, if not all persons, who like Mr Biao, **had acquired Danish nationality later in life**, would not benefit from the 28-year rule, since the exception would apply only after 28 years had passed from the date when such person became a Danish national.

Tilknytningskravet blev oprindelig indført i dansk lovgivning med lov nr. 424 af 31. maj 2000, og dengang fritog man alle danske statsborgere. I bemærkningerne til lovforslaget står der følgende:

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=88858>

*”Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 og artikel 1, stk. 2, i FN’s konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination er disse konventioner **ikke til hinder for forskelsbehandling på grundlag af statsborgerskab.**”*

Herefter står der videre:

*”Ud fra en menneskeretlig vurdering er det dog i visse henseender nødvendigt at sidestille herboende udenlandske statsborgere, **der er født og opvokset her i landet eller kommet hertil som børn**, med personer med dansk indfødsret. Det gælder f.eks. for så vidt angår retten til uddannelse, arbejde, bolig, sociale ydelser o.l. og antagelig også retten til familiesammenføring. Derimod kan valget, valgbarhed og værnepligt utvivlsomt forbeholdes egne statsborgere.*

Forslaget om, at ægtefællesammenføring med herboende personer, der ikke har dansk indfødsret, skal betinges af, at de pågældendes samlede tilknytning til Danmark mindst svarer til de pågældendes samlede tilknytning til et andet land, jf. herved afsnit 2, er efter regeringens opfattelse ikke i strid med de nævnte diskriminationsforbud. Den forskellige behandling, som forslaget indebærer mellem personer, der har dansk indfødsret, og udlændinge, er efter regeringens opfattelse ikke udtryk for diskrimination. **Det bemærkes herved, at personer, der er født og opvokset her i landet eller er kommet hertil som mindre børn, i almindelighed vil blive anset for at have overvejende tilknytning til Danmark og dermed i praksis være sidestillet med danske statsborgere.**”

Det er vores opfattelse, at den vurdering, der blev foretaget ved udarbejdelsen af lovforslaget til Lov nr. 424, fortsat er gældende i dag, og at intet i dommen Biao. vs. Danmark giver anledning til at ændre på vurderingen.

Hvis et land i sine regler for familiesammenføring ikke må gøre forskel ud fra referencepersonens statsborgerskab, har dette meget vidtrækkende konsekvenser i forhold til den gældende lovgivning i både Danmark og de fleste andre europæiske lande.

Det skyldes, at EU’s regler om fri bevægelighed sikrer adgang til familiesammenføring for EU-borgere, der bor i et andet EU-land end det, hvor de er statsborger, såfremt EU-borgeren selv har EU-opholdsret. Det betyder i praksis, at der de første 5 år er en form for selvforsørgelseskrav, men herefter er der ingen krav udover retsgyldigt ægteskab og et forbud mod misbrug i form af eksempelvis proformaægteskaber, falsk identitet mv.

EU-borgere bosat i Danmark er næsten altid af tysk, svensk, polsk, rumænsk osv. etnicitet, hvorimod danske statsborgere overvejende er af dansk etnicitet. Det betyder, at de gældende regler medfører diskrimination imod personer med dansk eller en ikke-EU etnicitet. Hvis det er i strid med

EMRK artikel 14, så er Danmark nødt til at afskaffe samtlige krav ved ægtefællesammenføring i forhold til både danske statsborgere og ikke-EU borgere, der har boet mere end 5 år i Danmark. For personer med mindre end 5 års ophold kan der alene opstilles et selvforsørgelseskrav, som svarer til det der gælder i EU-retten.

På tilsvarende vis vil andre EU-lande også være nødt til at afskaffe en række krav, som de stiller til deres egne statsborgere i forbindelse med familiesammenføring, f.eks. boligkrav, krav om sprogprøve mv. Sverige vil eksempelvis skulle afskaffe det boligkrav, som de siden juli 2016 har stillet til svenske statsborgere, der ønsker at få deres ægtefælle til Sverige.

Det mener vi er en meget vidtgående tolkning af dommen i Biao vs. Danmark, og vi kan ikke finde noget grundlag i dommen for at foretage en sådan tolkning. Det er selvfølgelig muligt, at det skyldes, at vores juridiske viden ikke er så høj som den, der findes hos embedsmændene i Udlændingeministeriet. Vi vil dog gerne påpege, at embedsmændene tidligere har taget fejl flere gange, når det drejede sig om fortolkning af de bindinger, internationale konventioner og EU-retten lægger på Folketingets mulighed for at lovgive.

Vi har et fint brev fra daværende skatteminister Thor Møger Pedersen (SF), som fortalte os, at der ingen EU-retslige problemer var med optjeningsprincippet for børnepenge, og at den daværende regering derfor ikke havde planer om at ændre på det. Men et år senere måtte regeringen erkende, at der var problemer, idet juristerne i statsadministrationen simpelthen havde overset en hel EU-forordning, da de lavede lovforslaget.

Også da Folketinget i sommeren 2015 indførte integrationsydelsen gik det galt, idet juristerne i statsadministrationen åbenbart overså et grundlæggende princip i EU-retten om, at en EU-borger ikke må straffes for at have benyttet retten til fri bevægelighed. Og at man derfor ved beregning af opholdskravet på 7 ud af 8 år burde have ligestillet ophold i andre EU-lande med ophold i Danmark.

Statsadministrationens juridiske vurderinger er således langt fra ufejlbarlige, og derfor anbefaler vi, at Folketinget tager svaret på spørgsmål 9 til L162 og spørgsmål 27 til L163 med et gran salt. Af 1. behandlingen af L162 og L163 fremgår, at ingen partier mener, det er en ønskværdig situation, at udlændingsdanskere som Uffe Hellsten forhindres i at vende tilbage til Danmark, eller at de skal starte med at bo 3 måneder i Malmø med deres ægtefælle og børn med dansk statsborgerskab.

<https://jyllands-posten.dk/protected/premium/indblik/Indland/ECE9525240/uffe-hellsten-maatte-alligevel-ikke-flytte-sin-familie-fra-san-francisco-til-vodskov/>

Vi foreslår derfor, at Folketinget trods Ministeriets betænkeligheder fritager danske statsborgere for tilknytningskravet i stedet for at afskaffe 26-års reglen. Det er muligt, at Folketinget dermed løber en ”procesrisiko”, men det sker jo i en god sags tjeneste, da flere og ikke færre dermed får mulighed for at leve deres familieliv i Danmark. Og erfaringsmæssigt går der mindst 12 år, før der evt. kan falde en dom imod Danmark, der tvinger Folketinget til at ændre lovgivningen igen.

Vi vil også gerne give udtryk for en vis undren over, at Udlændingeministeriet tilsyneladende forstår det menneskeretslige diskriminationsforbud sådan, at det medfører en pligt til at behandle alle lige dårligt uanset deres etnicitet. Vi mener, at det i stedet skal forstås som en pligt til at behandle alle lige godt uanset deres etnicitet.

Vi anerkender, at det er muligt at efterleve dommen i Biao vs. Danmark ved at afskaffe 26-års reglen, og der kan selvfølgelig være politiske grunde til, at man foretrækker den løsning fremfor at fritage alle danske statsborgere fra tilknytningskravet. Men så burde regeringen fremføre disse politiske grunde i stedet for at påstå, at det er internationale konventioner, der tvinger Udlændingestyrelsen til at give afslag til Uffe Hellsten og hans familie. For det er det ikke.

I 2016 var der 60 ægtefæller til danske statsborgere, der fik afslag pga. tilknytningskravet, så umiddelbart kan det vel ikke være dette antal, der er så voldsomt bekymrende for nogen. Vi kan så forstå på den debat, der har udspillet sig i medierne i dag, at nogen frygter, at mange har undladt at søge, fordi de forventede at få afslag pga. tilknytningskravet.

Den opfattelse eller frygt deler vi imidlertid ikke. Vi oplever, at nogen undlader at søge, fordi de ved, de ikke opfylder 24-års kravet, har modtaget kontanthjælp inden for de sidste 3 år eller ikke har mulighed for at stille bankgarantien. Men det er fordi, disse regler er relativt klare, og dermed er det muligt for folk selv at vurdere, om de opfylder dem. Tilknytningskravet er derimod en yderst diffus ting, hvor folk ofte er nødt til at søge for at finde ud af, om de opfylder det eller ej.

Vores forventning er derfor, at der ikke vil komme flere ansøgninger, fordi tilknytningskravet afskaffes for danske statsborgere. Tværtimod vil der komme færre ansøgninger, fordi de 60 familier slipper for at søge igen, når de enten opfylder tilknytningskravet efter et visumbesøg eller har boet 3 måneder i Malmø.

Vi kan også forstå på dagens debat, at nogen mener, tilknytningskravet udgør en ”hjørnesteen i den danske udlændingepolitik”. Vi har svært ved at forstå, hvordan noget, der heldigvis har berørt så få familier, ligefrem kan være en ”hjørnesteen” i dansk udlændingepolitik. Det har om noget snarere været en hjørnesteen i dansk symbolpolitik, og måske skulle Folketinget snart begynde at føre rigtig politik i stedet for symbolpolitik.

Med venlig hilsen,

Kim Pedersen Nyberg  
Bestyrelsesformand