

Udlændinge- og Integrationsudvalget, Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Danmark

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888

MOBIL +45 4123 8861
JCH@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 17/01000-1

L 162 OG L 163, ÆNDRING AF UDLÆNDINGELOVEN

1. MAJ 2017

Institut for Menneskerettigheder har i lyset af den offentlige debat om de to ovennævnte lovforslag fundet anledning til at vurdere, om danske statsborgere kan undtages fra tilknytningskravet i udlændingelovens § 9, stk. 7, således at det fremover kun gælder for (visse) udlændinge.

Instituttet har taget initiativ til at vurdere spørgsmålet, navnlig fordi betænkningen afgivet af Udlændinge- og Integrationsudvalget den 25. april 2017 viser, at spørgsmålet er genstand for Folketingets interesse.

Der har desuden været fremført i den offentlige debat, at udlandsdanskere kommer i en urimelig klemme som følge af tilknytningskravet. Der er således civilsamfundsorganisationer, som har anført, at det ikke er i strid med Danmarks internationale forpligtelse at forskelsbehandle danske og udenlandske statsborgere. Der henvises til høringsvar fra Ægteskab uden Grænser af 17. april 2017 (bilag 7 ad L162).

Udlændinge-, Integrationsministeriet har over for Folketingets Udvalg for Udlændinge og Integration anført, at det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), såfremt tilknytningskravet begrænses til ikke at omfatte danske statsborgere. Der henvises til ministeriets svar af 20. april 2017 (svar på spm. 26 ad L 163).

Instituttet har afgivet høringsvar til L 162 og L 163 uden at tage stilling til spørgsmålet om forskelsbehandling af danskere og udlændinge, da dette spørgsmål ikke er omfattet af lovforslagene. Instituttet konkluderede, at det er tvivlsomt, om det vil være i overensstemmelse med EMRK at indføre den foreslåede forskelsbehandling mellem danske statsborgere på grundlag af statsborgerens karakter af højt kvalificeret eller højt lønnet arbejdskraft.

I det følgende redegøres for instituttets overvejelser, der er skrevet så kortfattet som muligt, selv om der kunne skrives mere uddybende om alle dele af analysen.

1. UDGANGSPUNKTET OM FORSKELSBEHANDLING MELLE DANSKERE OG UDLÆNDINGE

Udlændinge-, Integrationsministeriet (UIM) har i svar af 20. april 2017 konkluderet, at tilknytningskravet ikke kan gælde kun over for udlændinge, da det vil stride mod EMRK artikel 14 om diskrimination (endeligt svar på spms 26 ad L 163).

UIM henviser navnlig til Menneskerettighedsdomstolens dom i Biao-sagen:

”Biao-sagen vedrører ikke direkte spørgsmålet om, hvorvidt det vil være i strid med diskriminationsforbuddet i EMRK at indføre en generel undtagelse til tilknytningskravet for danske statsborgere.

Det er imidlertid vurderingen, at de argumenter, som Menneskerettighedsdomstolen anfører til støtte for sin konklusion i Biaodommen vedrørende 28-årsreglen, også er relevante for vurderingen af forholdet mellem EMRK og en sådan undtagelse.

Flertallet af Storkammeret anfører således i Biao-dommen bl.a., at

“[...] it can reasonably be assumed that at least the vast majority of category a) Danish expatriates and category b) Danish nationals born and resident in Denmark, who could benefit from the 28-year rule, would usually be of Danish ethnic origin whereas category d) persons acquiring Danish citizenship at a later point in their life, like Mr Biao, who would not benefit from the 28-year rule, would generally be of foreign ethnic origin.” (præmis 112).

På bl.a. denne baggrund finder flertallet af Storkammeret, at det herefter må være op til den danske regering at godtgøre, at de diskriminerende virkninger af 28-årsreglen er begrundet i tvingende og meget vægtige hensyn, der ikke relaterer sig til etnicitet (præmis 114).

Som nævnt fandt domstolen ikke, at 28-årsreglen var begrundet i sådanne hensyn.

Det må i forbindelse med en undtagelse til tilknytningskravet for danske statsborgere herefter lægges til grund, at flertallet af danske statsborgere er af dansk etnisk oprindelse, og at flertallet af personer, der ikke har dansk statsborgerskab, er af anden etnisk

oprindelse end dansk. Det må på baggrund af Biao-dommen antages, at den forskelsbehandling, som en undtagelse til tilknytningskravet for danske statsborgere vil indebære, ville medføre (indirekte) diskrimination på baggrund af etnicitet og derfor alene ville være forenelig med diskriminationsforbuddet i EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 8, hvis forskelsbehandlingen kunne begrundes i tvingende og meget vægtige hensyn, der ikke relaterer sig til etnicitet.

Det er vurderingen, at der ikke kan anføres sådanne tvingende og meget vægtige hensyn til støtte for en sådan undtagelse til tilknytningskravet.”

Instituttet er enig i, at lovgivning, der forskelsbehandler mellem danskere og udlændinge, i sagens natur vil indebære et element af indirekte forskelsbehandling på grund af etnicitet, men efter instituttets opfattelse overfortolker UIBM Biao-dommen på følgende punkter:

1. Biao-sagen handlede ikke om forskelsbehandling mellem danskere og (visse) udlændinge, men om forskelsbehandling mellem danske statsborgere. Domstolen henviste således i Biao-dommen til bestemmelsen i Den Europæiske Statsborgerskabskonvention fra 1997 artikel 5, stk. 2, hvorefter landende bør følge princippet om ikke at forskelsbehandle mellem statsborgere.
2. Danmark er det eneste land i Europa, der forskelsbehandler mellem statsborgere på grundlag af statsborgerskabets varighed, hvorimod forskelsbehandling mellem statsborgere og udlændinge i forhold til tilknytningskrav - så vidt instituttet er informeret - er udbredt i Europa og formentligt også andre dele af verden. Det taler med betydelig vægt imod UIBM's fortolkning, at denne form for forskelsbehandling er udbredt og velaccepteret i international ret.
3. Domstolen anførte, at forholdet mellem tilknytningskravets formål om at sikre bedre integration og bryde ægteskabsmønstre i visse familier og tilknytningskravets undtagelse om statsborgerskab i 28 år var spekulativt, idet varigheden af statsborgerskab ikke var et velegnet kriterium til at vurdere borgerens tilknytning til Danmark.

Instituttet har i sit høringssvar af 10. marts 2017 til L 163 ud fra en tilsvarende argumentation konkluderet, at det er tvivlsomt, om forskelsbehandlingen mellem danske statsborgere på baggrund af kvalifikationer/aflønning vil være i overensstemmelse med EMRK. Det skyldes navnlig, at der efter instituttets opfattelse er en spekulativ

forbindelse mellem tilknytningskravets formål og den foreslåede undtagelse på grund af kvalifikationer/aflønning, og at det må anses for ganske usædvanligt at forskelsbehandle statsborgere på dette grundlag.

Det springende punkt er efter instituttets opfattelse, at det - så vidt instituttet er orienteret - er udbredt i Europa og formentlig også i andre dele af verden at forskelsbehandle mellem statsborgere og udlændinge i forhold til familiemedlemmers indrejse og ophold.

Menneskerettighedsdomstolen derfor vil stå i en ganske anden situation end i Biao-sagen, hvis den skal tage stilling til forskelsbehandling mellem statsborgere og udlændinge i forhold til tilknytningskravet, der finder anvendelse på immigrationsområdet, hvor staterne almindeligvis har meget frie rammer til at regulere også på en for egne statsborgere fordelagtig måde.

2. UNDTAGELSEN OM UFORHOLDSMÆSSIG FORSKELSBEHANDLING

Instituttet erkender, at der kan stilles spørgsmålstejn ved, i hvilket omfang forskelsbehandling mellem danskere og (visse) udlændinge vil være i overensstemmelse med EMRK. I forhold til tilknytningskravet skyldes det efter instituttets opfattelse navnlig, at tilknytningskravet er et tillæg til de i forvejen meget strenge betingelser for udlændinges familiesammenføring.

Regeringen har så vidt ses ikke udtalt en politisk vurdering af forslag om at begrænse tilknytningskravet til alene at gælde (visse) udlændinge, men efter regeringens opfattelse er det nødvendigt af hensyn til integrationen at fastholde tilknytningskravet, idet en ophævelse af kravet, således at ingen fremover skal opfylde tilknytningskravet, generelt vil have negative konsekvenser for integrationen i Danmark.

Det er først og fremmest en politisk vurdering, hvor store krav der skal stilles som betingelse for familiesammenføring også af udlændinges ægtefæller, men det har betydning for vurderingen af forskelsbehandlingen, at der ud over tilknytningskravet almindeligvis stilles ganske store krav som betingelse for familiesammenføring.

Ud over 24 årsreglen skal den herboende have haft tidsubegrænset opholdstilladelse i mere end 3 år. Folketinget andenbehandler den 2. maj 2017 L 154, der foreslå skærpelser af betingelserne for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse og dermed også betingelserne for familiesammenføring. Med lovforslaget skærpes opholdskravet, vandelskravet, selvforsørgelseskravet og beskæftigelseskravet. Derefter skal opholdet i Danmark almindeligvis have varet i mere end 11 år, før

der er adgang til familiesammenføring, fordi det vil komme til at tage 8 år at få permanent ophold. Der gælder derudover regler om selvforsørgelse, sikkerhedsstilling, rådighed over selvstændig bolig af rimelig størrelse og fravær af kriminalitet. Familiesammenføring kan desuden afslås, hvis det er tvivlsomt, om ægteskabet er indgået efter begge parter eget ønske.

Det kan efter instituttets opfattelse ikke ganske afvises, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vil anse et tilknytningskrav, der kun gælder for herboende udlændinges familiesammenføring, for et uforholdsmæssigt tillæg til de krav, der i øvrigt gælder. Domstolen anførte således i Biao-dommen, at hr. Biao havde en forholdsvis stærk tilknytning til Danmark ikke kun i kraft af sit statsborgerskab, men også på en række andre punkter. Der er imidlertid ikke praksis fra Menneskerettighedsdomstolen, der kan vejlede fortolkningen på dette punkt, hvorfor instituttet finder, at der ikke er grundlag for at konkludere, at forskelsbehandlingen skulle være i strid med EMRK.

3. KORT OM AFGRÆNSNINGEN AF FORSKELSBEHANDLINGEN

Instituttet derfor anvendt formuleringen "(visse) udlændinge", fordi det efter instituttets opfattelse som udgangspunkt må anses for legitimt at indføre mere lempelige regler for statsborgere fra lande, som Danmark har en særlig tilknytning til.

Udlændingelovgivning indeholdt således tidligere regler, hvorefter der gjaldt lempelige betingelser for familiesammenføring for danske statsborgere og statsborgere fra lande, som Danmark har en særlig tilknytning til så som de nordiske lande og EU. Der gælder således helt særlig regler for familiesammenføring omfattet af EU-retten.

---ooo0ooo---

Det er samlet set Institut for Menneskerettigheders vurdering, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets konklusion om, at det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, såfremt tilknytningskravet alene finder anvendelse over for (visse) udlændinge.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Folketinget efter anden behandlingen af L 162 og L 163 tirsdag den 2. maj 2017 henviser lovforslagene til videre udvalgsbehandling med henblik på, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet dels tilvejebringer nærmere oplysninger om andre europæiske landes forskelsbehandling mellem statsborgere og udlændinge i forhold til tilknytningskrav, dels foretager en fornyet og betydeligt grundigere vurdering af omfanget af

Danmarks internationale forpligtelser på familiesammenførings-
området.

Med venlig hilsen



Jonas Christoffersen
DIREKTØR