

Ministeren

Udlændinge- og Integrationsudvalget
Folketinget
Christiansborg
1240 København K



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Udlændinge- og Integrationsudvalget har den 2. maj 2017 stillet følgende spørgsmål nr. 11 til L 162 til udlændinge- og integrationsministeren, som hermed besvares.

Spørgsmål nr. 11 til L 162:

Ministeren bedes kommentere henvendelse af 1. maj 2017 fra Institut for Menneskerettigheder, jf. L 162 - bilag 9.

Svar:

1. Institut for Menneskerettigheder (IMR) har den 1. maj 2017 fremsendt et brev til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg vedrørende Udlændinge- og Integrationsministeriets fortolkning af diskriminationsforbuddet i EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 8.

IMR anfører at have taget initiativ til at vurdere spørgsmålet om diskrimination, navnlig fordi det er genstand for Folketingets interesse, at Udlændinge- og Integrationsministeriet har vurderet, at det følger af Biao-dommen, at det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at indføre en undtagelse til tilknytningskravet for danske statsborgere.

IMR anfører i brevet bl.a., at IMR er enig med ministeriet i, at lovgivning, der forskelsbehandler mellem danskere og udlændinge, i sagens natur vil indebære et element af indirekte forskelsbehandling på baggrund af etnicitet.

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

På denne baggrund kan det efter instituttets opfattelse ikke ganske afvises, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vil anse et tilknytningskrav, der kun

8. maj 2017

Udlændingeafdeling
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2017 - 6839
Akt-id 230176

gælder for herboende udlændinges familiesammenføring, for et uforholdsmæssigt tillæg til de krav, der i øvrigt gælder.

IMR konkluderer imidlertid, at det er IMR's vurdering, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for Udlændinge- og Integrationsministeriet konklusion om, at det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser (herunder Biao-dommen) at undtage danske statsborgere fra tilknytningskravet.

IMR anfører til støtte for konklusionen, at Udlændinge- og Integrationsministeriet efter instituttets opfattelse overfortolker Biao-dommen i forhold til en række punkter: (1) at Biao-sagen ikke handler om forskelsbehandling mellem danskere og (visse) udlændinge, men om forskelsbehandling mellem danske statsborgere, og at Menneskerettighedsdomstolen i Biao-dommen henviste til bestemmelsen i Den Europæiske Statsborgerskabskonvention fra 1997 artikel 5, stk. 2, hvorefter landene bør følge princippet om ikke at forskelsbehandle mellem statsborgere, (2) at 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 et tilknytningskrav – så vidt instituttet er informeret – er udbredt i Europa og formentlig også andre dele af verden, og (3) 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.

Ift. pkt. (2) bemærker IMR supplerende, at det med betydelig vægt taler imod Udlændinge- og Integrationsministeriets fortolkning, at forskelsbehandling mellem statsborgere og udlændinge i relation til et tilknytningskrav er udbredt og velaccepteret i international ret.

Det "springende punkt" er ifølge IMR således, 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. IMR finder med afsæt heri, at Menneskerettighedsdomstolen 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. Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig, at IMR er enig med ministeriet i, at lovgivning, der forskelsbehandler mellem danskere og udlændinge, vil indebære et element af indirekte forskelsbehandling på baggrund af etnicitet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har endvidere noteret sig, at IMR – om end med en anden begrundelse end ministeriet – finder, at der kan stilles

spørgsmålstegn ved, i hvilket omfang forskelsbehandling mellem danskere og (visse) udlændinge vil være i overensstemmelse med EMRK. Det skyldes, at det efter IMR's opfattelse ikke ganske kan 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.

Ministeriet har samtidigt noteret sig, at IMR samlet finder, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for Udlændinge- og Integrationsministeriets konklusion om, at det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at undtage danske statsborgere fra tilknytningskravet, herunder at IMR ikke finder, at dette kan udledes af Biao-dommen.

3. Ministeriet kan i relation til IMR's bemærkninger vedrørende lovligheden af en sådan undtagelse til tilknytningskravet oplyse, at det er korrekt, at flertallet af Storkammeret ved Menneskerettighedsdomstolen som led i sin analyse af 28-årsreglen (nu 26-årsreglen) henviser til, at artikel 5, stk. 2, i Den Europæiske Konvention om Statsborgerret indeholder et (ikke-bindende) princip om, at landene ikke skal forskelsbehandle mellem egne statsborgere. Menneskerettighedsdomstolen anfører således, at dette peger på en vis "trend" mod en europæisk standard, som må betragtes som relevant i sagen (præmis 132). Hertil føjer flertallet bl.a., at det varierer blandt Europarådets medlemslande, hvilke betingelser der stilles for familiesammenføring, hvorimod der blandt de 29 i sagen undersøgte lande ikke var andre lande, der som Danmark skelnede mellem forskellige grupper af egne statsborgere i relation til familiesammenføringsbetingelser (præmis 133).

Ministeriet skal i den forbindelse bemærke, at flertallet ved Menneskerettighedsdomstolens Storkammer lægger vægt på de ovenfor nævnte momenter som nogle blandt en række yderligere momenter i vurderingen af begrundelsen for 28-årsreglen.

Flertallet lægger således også vægt på bl.a., at begrundelsen for 28-årsreglen i vidt omfang var baseret på "spekulative argumenter", især i relation til, hvornår en dansk statsborger i almindelighed kan siges at have skabt så stærke bånd til Danmark, at der er udsigt til vellykket integration af en ægtefælle, der er udlænding (præmis 125). Svaret på dette spørgsmål kunne ifølge flertallet ikke afhænge alene af, hvor længe den pågældende havde været dansk statsborger, uanset om det var 28 år eller kortere tid. En sådan begrundelse overså ifølge flertallet, at ansøgeren for at opnå dansk statsborgerskab havde boet i Danmark i mindst 9 år, havde dokumenteret dansk kundskaber og kendskab til det danske samfund og opfyldt kravene til selvforsørgelse (præmis 125).

Ministeriet skal endvidere bemærke, at ministeriet ikke har fundet anledning til at indhente oplysninger om andre landes regler til brug for behandlingen af L 162 og L 163. Det er meget vanskeligt at sammenligne reglerne for familiesammenføring mellem landene, fordi reglerne ofte – i lighed med de danske regler – er

sammensat af mange delelementer, som samlet kan have betydning for vurderingen af reglerne i forhold til bl.a. diskrimination.

4. Udlændinge- og Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at ministeriet er enig med instituttet i, at Biao-sagen ikke (direkte) vedrører spørgsmålet om, hvorvidt det vil være i strid med diskriminationsforbuddet i EMRK at indføre en generel undtagelse til tilknytningskravet for danske statsborgere. Menneskerettighedsdomstolen tog således ikke direkte stilling til spørgsmål om forskelsbehandling af danske statsborgere og udlændinge, men derimod til et spørgsmål om forskelsbehandling mellem forskellige grupper af danske statsborgere i relation til tilknytningskravet.

Vurderingen af, hvilket resultat Menneskerettighedsdomstolen vil nå frem til i en sag om forskelsbehandling mellem danske statsborgere og udlændinge i forhold til tilknytningskravet, beror derfor på en fortolkning af Biao-dommens præmisser. En sådan fortolkning er nødvendigvis forbundet med en vis usikkerhed, men det er fortsat Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at de argumenter, som Menneskerettighedsdomstolen anfører til støtte for sin konklusion i Biao-dommen, herunder vedrørende kravene til begrundelsen for 28-årsreglen (nu 26-årsreglen), også er relevante for vurderingen af forholdet mellem EMRK og en undtagelse til tilknytningskravet for danske statsborgere.

Flertallet af Storkammeret anfører således i Biao-dommen, at det måtte lægges til grund, at flertallet af de personer, der kunne benytte 28-årsreglen, var af dansk etnisk oprindelse, mens personer, der ikke kunne benytte reglen, generelt ville være af anden etnisk oprindelse, jf. nærmere herom i dommens præmis 111-112.

På bl.a. denne baggrund finder flertallet, 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). Flertallet bemærker i den forbindelse, at forskelsbehandling baseret udelukkende eller i afgørende grad på etnicitet ikke er forenelig med diskriminationsforbuddet, og at forskelsbehandling baseret udelukkende på nationalitet alene kan begrundes i tvingende og meget vægtige hensyn, jf. dommens præmis 113-114.

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 – og den ændrede retstilstand dommen indebærer – 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 må efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse således antages, at en undtagelse til tilknytningskravet for danske statsborgere vil indebære indirekte forskelsbehandling på grundlag af etnicitet. Som nævnt ovenfor synes IMR at støtte denne antagelse.

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

Der henvises endvidere til besvarelsen af spørgsmål 8 til L 162 og spørgsmål 26 til L 163.

Inger Støjberg

/

Merete Milo