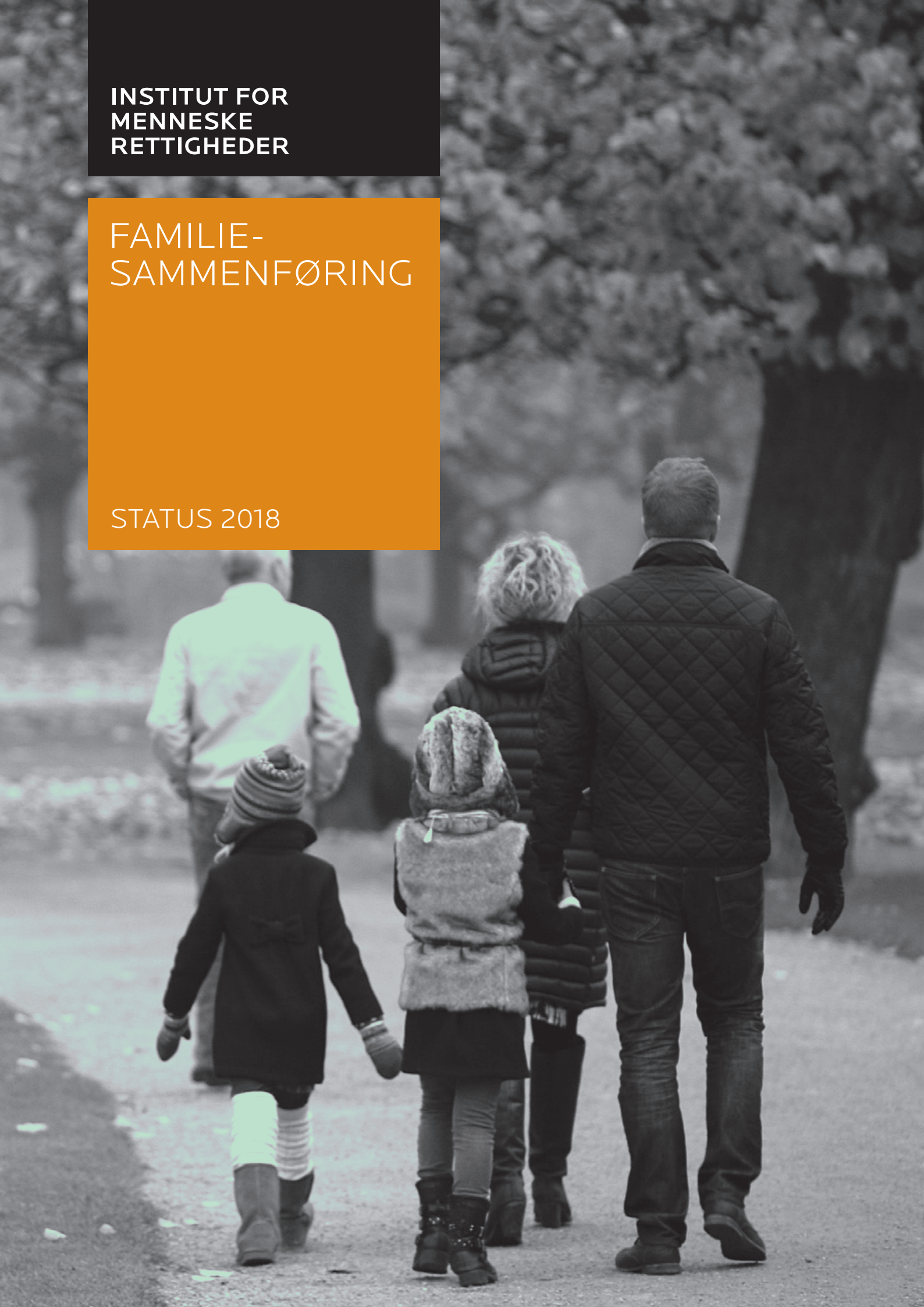


INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

FAMILIE-
SAMMENFØRING

STATUS 2018



FAMILIESAMMENFØRING – STATUS 2018

Forfattere: Lucienne J. Lokjær Jørgensen og Lise Garkier Hendriksen

Redaktion: Lise Garkier Hendriksen, Janne Bruvoll, Christoffer Badse og Louise Holck (ansv.).

Grafer/behandling af statistikdata: Sigrid Alexandra Koob

Redaktionen er afsluttet i juni 2018.

Denne rapport er en af fem rapporter, hvori Institut for Menneskerettigheder gør status over menneskerettighedssituationen på udlændingeområdet. De andre rapporter omhandler asyl, statsborgerskab, udvisning og udlevering og uregistrerede migranter. Rapporterne behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark. Instituttet udgiver lignende rapporter inden for en række andre emner. Se mere på menneskeret.dk/status.

e-ISBN: 978-87-93605-38-1

Layout: Hedda Bank

Forsidebillede: Colourbox

Oversættelse af resumé til engelsk: GlobalDenmark

© 2018 Institut for Menneskerettigheder

Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K

1403 København K

Telefon 3269 8888

menneskeret.dk

Denne publikation eller dele af den må reproduceres til ikke-kommerciel brug med tydelig angivelse af kilden.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger fx store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Læs mere om tilgængelighed på menneskeret.dk/tilgaengelighed

INDHOLD

RESUMÉ	4
SUMMARY	5
KAPITEL 1 – INTRODUKTION	6
KAPITEL 2 – UDVIKLINGEN I 2017-18	7
2.1 Udviklingen i tal	7
2.2 Menneskeretlige forbedringer	9
2.3 Nye udfordringer	9
2.4 Principielle afgørelser på området	9
2.5 Internationale organers vurdering af danske forhold	11
KAPITEL 3 – MENNESKERETTEN OG DANSK LOVGIVNING	12
3.1 Kort om den internationale ramme	12
3.2 Kort om de danske regler på området	14
KAPITEL 4 – UDSKYDELSE AF FAMILIESAMMENFØRING I TRE ÅR FOR PERSONER MED MIDLERTIDIG OPHOLDSTILLADELSE	16
4.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Flygtninge har ret til hurtigt, fleksibelt og effektivt at få gennemført familiesammenføring	16
4.2 Danske forhold: Tre år er længe at vente	17
4.3 Konklusion og anbefaling	17
KAPITEL 5 – FAMILIESAMMENFØRING AF ÆGTEFÆLLER OG SAMLEVERE	19
5.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Forbud mod diskrimination	19
5.2 Danske forhold: Risiko for indirekte diskrimination	20
5.3 Konklusion og anbefaling	21
NOTER	23

RESUMÉ

MENNESKERETTIGHEDER OG FAMILIESAMMENFØRING

Familiesammenføring berører retten til respekt for familieliv, som er en af de menneskerettigheder, der berører os alle. Retten til familieliv beskytter blandt andet forholdet mellem forældre og børn, mellem ægtefæller og samlevende og andre nære familiemedlemmer imellem. I nogle tilfælde kan retten til respekt for familieliv betyde, at en stat må ændre på forhold eller iværksætte tiltag for enkeltpersoner eller en gruppe personer, så deres familieliv kan udøves.

I denne rapport giver vi et overblik over menneskeretten og udviklingen vedrørende familiesammenføring. Vi ser derefter nærmere på to temaer med anbefalinger til forbedringer af den menneskeretlige beskyttelse i Danmark:

- Udskydelse af familiesammenføring i tre år for personer med midlertidig opholdstilladelse
- Familiesammenføring af ægtefæller og samlevende

DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING I 2017-18

I 2017-18 har der i lighed med de seneste år været politisk fokus på at stramme reglerne for familiesammenføring. Dels for at gøre det mindre attraktivt for udlændinge at søge til Danmark, dels for at sikre integration af de udlændinge, der kommer til Danmark som familiesammenførte.

Instituttet ser det som en menneskeretlig udfordring, at betingelserne for, at en person ved familiesammenføring kan få en ægtefælle eller samlever til Danmark, er blevet strammet meget markant. Stramningerne har blandt andet ført til et nyt integrationskrav og et forbud mod familiesammenføring, hvis man bor i udvalgte boligområder.

Instituttet ser det til gengæld som et fremskridt, at mindreårige asylansøgere nu kan blive privat indkvarteret hos herboende forældre.

RAPPORTENS VÆSENTLIGSTE ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- regeringen tager initiativ til at ophæve udlændingelovens regler om, at personer, der får opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold, som udgangspunkt ikke kan meddeles familiesammenføring de første tre år.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet løbende overvåger virkningerne af kravene til familiesammenføring, herunder særligt det skærpede boligkrav og integrationskravet, med henblik på at vurdere, om de i praksis resulterer i indirekte diskrimination.

SUMMARY

HUMAN RIGHTS AND FAMILY REUNIFICATION

Family reunification concerns the right to family life; a human right that affects every single one of us. Among other things, the right to family life safeguards the relationship between parents and children, between spouses and cohabitants, and between other immediate family members. In some cases the right to family life requires that a state take steps to make changes or implement measures to ensure that individuals or groups of persons can exercise their family life.

In this report, we present an overview of human rights law and recent developments concerning family reunification. We then examine two topics in more detail, and present recommendations for improvements to the protection of human rights in Denmark:

- Three-year postponement of family reunification for holders of temporary residency
- Family reunification of spouses and cohabitants.

DEVELOPMENTS IN HUMAN RIGHTS IN 2017-18

As in other recent years, in 2017-18 there was political focus on tightening regulations on family reunification. This was partly to make it less attractive for foreign nationals to come to Denmark, and partly to ensure integration of those foreign nationals who come to Denmark as reunited family members.

The institute perceives a human rights challenge in that the conditions by which a person can bring a spouse or cohabitee to Denmark through family reunification have been made significantly more stringent. Among other things, there is a new integration requirement and there is no access to family reunification for people living in designated residential areas.

However, the institute considers it a step forward that unaccompanied child asylum seekers can now be housed with parents resident in Denmark.

THE KEY RECOMMENDATIONS OF THE REPORT

The Danish Institute for Human Rights recommends that:

- the Danish Government take steps to repeal the provisions of the Danish Aliens Act stipulating that persons granted residence permits with a view to achieving temporary protected status cannot in principle be granted family reunification within the first three years.
- the Ministry of Immigration and Integration regularly monitor the impacts of the requirements for family reunification, and in particular the tightened housing requirement and the integration requirement, with a view to assessing whether, in practice, they result in indirect discrimination.

KAPITEL 1

INTRODUKTION

Retten til familieliv er en central rettighed for alle mennesker, og den er beskyttet i flere menneskerettighedskonventioner.

Denne rapport fokuserer på de problemstillinger, som danske statsborgere eller herboende udlændinge kan opleve, hvis de ønsker at leve med deres udenlandske ægtefælle, børn eller andre familiemedlemmer i Danmark.

Rapporten behandler nogle af de udfordringer, som såvel danskere som udlændinge møder, når de skal søge om opholdstilladelse til deres familie. Det er den danske regulering, der er i fokus. Retten til familiesammenføring efter EU-retten bestemmes ikke i Danmark, men i EU, og det er instituttets generelle opfattelse, at de danske myndigheder løbende gennemfører EU-retten, blandt andet som den udvikles gennem EU-Domstolens praksis.

UDVIKLINGEN I 2017-18

2.1 UDVIKLINGEN I TAL

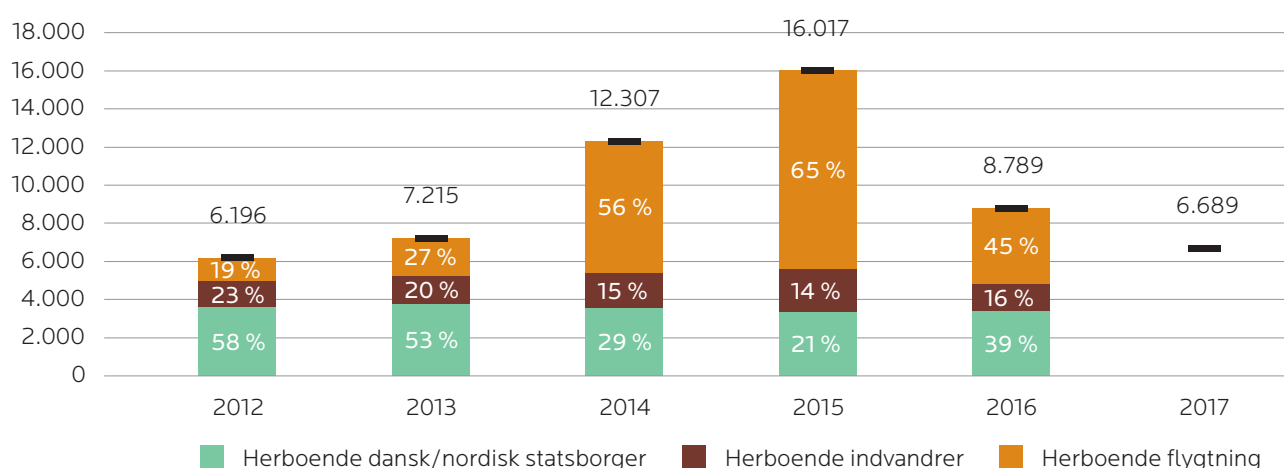
Fra at have ligget på cirka 6.-7.000 ansøgninger om året i 2012-2013, steg antallet af ansøgninger om familiesammenføring i 2014 og særligt 2015, hvor 16.017 ansøgte om familiesammenføring. Siden har der været en faldende tendens, så antallet i 2017 var næsten på niveau med antallet i 2012. Se figur 1. Stigningen i 2014-15 er formentlig en naturlig følge af, at der var et stort antal asylansøgninger i særligt 2015 i forhold til de foregående år.

Ser man på fordelingen mellem tilladelser og afslag generelt kan man se, at 72 til 86 procent af sagerne har givet en tilladelse i årene 2012-2017, mens afslagsprocenten i samme årrække tilsvarende har svinget fra 14 til 28 procent. Se figur 2.

Forholdet mellem, hvem det er, som ansøger om familiesammenføring, og hvem det er som får tilladelse, er nogenlunde den samme. Dog har herboende flygtninge i 2015-2016 fået tilladelse i forholdsmæssigt lidt flere tilfælde

FIGUR 1: ANSØGNINGER OM FAMILIESAMMENFØRING, 2012-2017

Antal ansøgninger om familiesammenføring fordelt på den herboende persons opholdsstatus

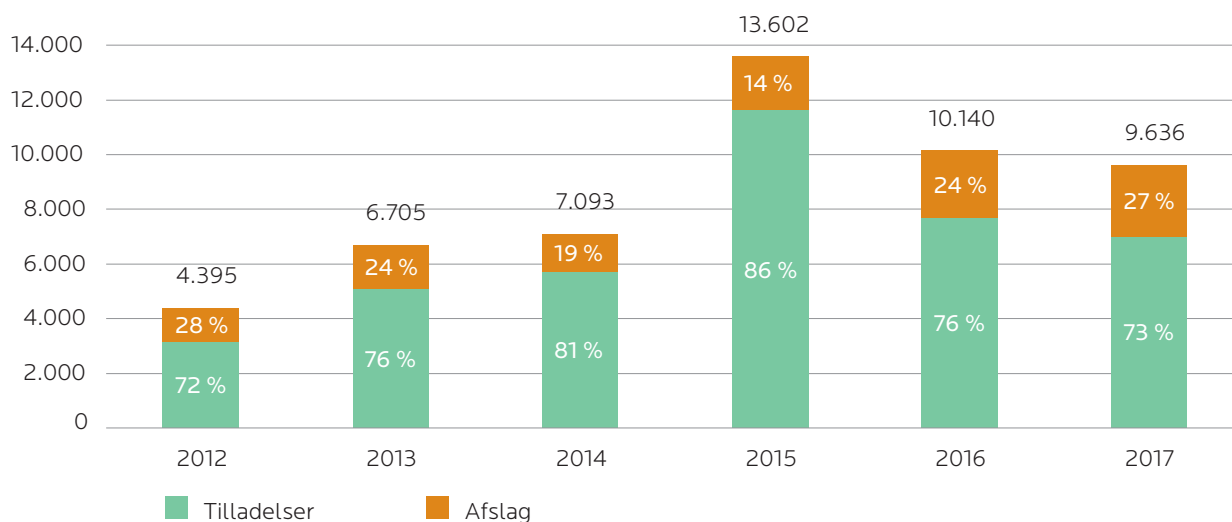


Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriet

Note: Indvandrere er født i udlandet og har ingen forældre, som både er dansk statsborger og født i Danmark. Hvis der ikke findes oplysninger om nogen af forældrene, og personen er født i udlandet, opfattes den pågældende som indvandrer. Fordeling af ansøgninger om familiesammenføring på herboende persons opholdsstatus er aflæst på et diagram i Udlændinge- og Integrationsministeriets rapport "Tal og Fakta på udlændingeområdet", og der kan derfor forekomme afrundingsfejl. Underopdelingen på opholdsstatus er endnu ikke offentliggjort for 2017.

FIGUR 2: FAMILIESAMMENFØRINGSAFGØRELSER, 2012-2017

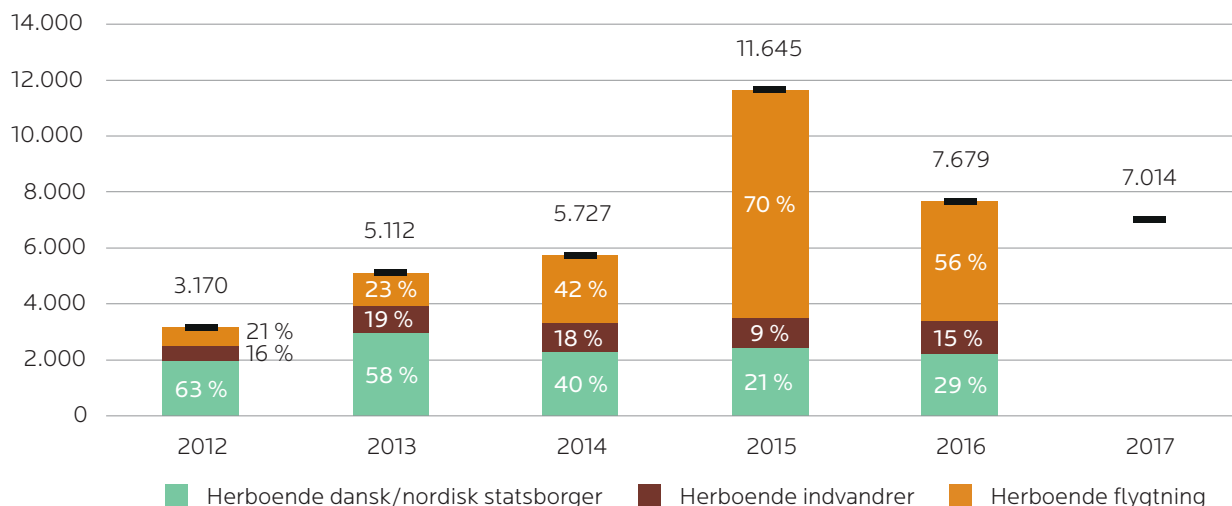
Antal familiesammenføringsafgørelser fordelt på tilladelser og afslag



Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriet

FIGUR 3: TILLADELSER TIL FAMILIESAMMENFØRING, 2012-2017

Antal tilladelser til familiesammenføring fordelt på den herboende persons opholdsstatus



Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriet

Note: Indvandrere er født i udlandet og har ingen forældre, som både er dansk statsborger og født i Danmark. Hvis der ikke findes oplysninger om nogen af forældrene, og personen er født i udlandet, opfattes den pågældende som indvandrer. Fordeling af ansøgninger om familiesammenføring på herboende persons opholdsstatus er aflæst på et diagram i Udlændinge- og Integrationsministeriets rapport "Tal og Fakta på udlændingeområdet", og der kan derfor forekomme afrundingsfejl. Underopdelingen på opholdsstatus er endnu ikke offentliggjort for 2017.

(70 procent i 2015, 56 procent i 2016), end det antal ansøgningsager, de repræsenterer (65 procent i 2015, 45 procent i 2016). Se figur 3 sammenholdt med figur 1.

2.2 MENNESKERETLIGE FORBEDRINGER

Folketinget vedtog i april 2018, at mindreårige asylansøgere kan blive privat indkvarteret hos herboende forældre, og at herboende forældre i så fald har forsørgelsespligten for den mindreårige. Instituttet fandt dette positivt, men kritiserede at adgangen til indkvartering ikke også omfattede anden nærtstående familie, og at det var uklart, hvilke økonomiske forpligtelser og rettigheder forældrene har, hvis de har forsørgelsespligten for den mindreårige.¹

I februar 2017 vedtog Folketinget at overføre en række opgaver fra Udlændinge- og Integrationsministeriet til Flygtningenævnet og Udlændingenævnet. Flere høringsparter, herunder instituttet, pegede på, at det var positivt, at opgaverne blev foreslået overført til uafhængige domstolslignende organer, samt at der i nogle sager oprettes en klageadgang.²

2.3 NYE UDFORDRINGER

Folketinget vedtog i januar 2017 nye regler for, hvor gammel man skal være for at kunne blive gift i Danmark, og for, hvornår et ægteskab indgået i udlandet skal anerkendes. Formålet var at undgå, at dansk lov understøtter mindreåriges indgåelse af ægteskab. Instituttet fandt, at lovforslaget ikke redegjorde tilstrækkeligt for, hvornår der efter menneskeretten kan være anledning til at give dispensation.³

Folketinget vedtog i maj 2017 en ny ordning om en lempelig adgang til opholdstilladelse for medfølgende familie til visse danske statsborgere, der er højt lønnet og højt kvalificeret arbejdskraft, og som er etablerede i udlandet (udlandsdanskere).⁴

Instituttet fandt det tvivlsomt, om ordningen var i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, idet den ville medføre forskelsbehandling mellem danske statsborgere.⁵ Lovændringen blev under Folketingets behandling af sagen tilføjet en bestemmelse om, at den nye ordning automatisk ville blive ophævet den 1. juli 2018, hvor nye regler for ægtefællesammenføring forventedes at træde i kraft.⁶

Folketinget vedtog da også i juni 2018 en reform af reglerne om ægtefællesammenføring som udløber af den såkaldte Biao-sag.⁷ Loven indeholder en række markante stramninger af de betingelser, der skal til, for at en person ved familiesammenføring kan få en ægtefælle eller samlever til Danmark, herunder et nyt integrationskrav og et forbud mod familiesammenføring, hvis man bor i særlige boligområder. Se nærmere herom nedenfor i kapitel 5.

2.4 PRINCIPIELLE AFGØRELSER PÅ OMRÅDET

Højesteret accepterede i november 2017 den danske tre-årsregel, hvorefter personer med midlertidig beskyttelsesstatus i Danmark skal vente tre år, før de kan opnå familiesammenføring. Se mere nedenfor i kapitel 4. Instituttet var indtrådt i sagen til støtte for ansøgeren. Sagen er indbragt for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.⁸

I februar 2016 meddelte den daværende udlændinge-, integrations- og boligminister, at asylansøgere under 18 år ikke måtte bo med en ægtefælle eller samlever på asylcentre. Instituttet kritiserede dette, blandt andet fordi det ikke i den enkelte sag blev vurderet, om en adskillelse var i overensstemmelse med retten til familieliv. Praksis er efterfølgende blevet ændret igen, så der nu foretages en konkret vurdering. På baggrund af debatten og kritikken har myndighederne udarbejdet retningslinjer

for indkvarteringssituationen og et notat om fortolkningen af menneskeretten på området. Sagen fortsatte ind i 2017, blandt andet da Ombudsmanden i marts 2017 konkluderede, at instruksen fra ministeren var i strid med både dansk ret og internationale konventioner.⁹ Et par fik i januar 2018 fri proces til at prøve sagen ved domstolene.¹⁰

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols storkammer dømte i maj 2016 Danmark i Biao-sagen.¹¹ Domstolen fandt, at den danske såkaldte 28-årsregel (senere 26-årsregel) udgjorde diskrimination af danske statsborgere med anden etnisk baggrund end dansk. Efter 28-års reglen kunne personer, der havde haft statsborgerskab i 28 år, undtages fra det generelle krav om, at man kun kunne få ægtefællesammenføring, hvis ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark var større end til ethvert andet land. Derved blev danskere med dansk oprindelse stillet bedre, end danskere, der havde en anden oprindelse og først senere i livet havde fået dansk statsborgerskab. I juni 2016 meddelte Udlændinge- og Integrationsministeren, at Udlændingestyrelsen skulle se bort fra 26-årsreglen, indtil en lovændring om reglens ophævelse var gennemført. Instituttet gjorde opmærksom på, at en sådan praksisændring i direkte strid med udlændingeloven var ulovlig¹², Folketingets Ombudsmand gik ind i sagen, og i november 2017 underkendte Udlændingenævnet den nævnte praksis.¹³ I maj 2017 blev 26-årsreglen ophævet.¹⁴

I december 2016 afgjorde Højesteret, at det ikke var i strid med diskriminationsforbuddet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller FN's Handicapkonvention, da en dansk mand med handicap og hans udenlandske hustru fik afslag på ægtefællesammenføring, fordi han havde modtaget kontanthjælp inden for de seneste tre år. Sagen angik, om det var diskrimination at kræve, at manden

skulle opfylde kravet om selvforsørgelse (en betingelse for ægtefællesammenføring) på trods af sit handicap. Højesteret fandt, at han som følge af muligheden for fleksjob havde rimelig udsigt til at opfylde selvforsørgelseskravet, og at han var stillet på samme måde som personer uden handicap. Instituttet var indtrådt i sagen til støtte for ægteparret.¹⁵

EU-Domstolen afsagde i maj 2017 en dom, som har betydning for spørgsmålet om opholdstilladelse til personer, som ikke er EU-statsborgere, men er forældre til børn, der er.¹⁶ Sagen handlede om otte sager med tredjelandsstatsborgere, som var forælder til og boede sammen med deres hollandske partner og hollandske børn i Holland. Sagen handlede om, hvor meget der skulle til, for at en tredjelandsforælder skulle have opholdstilladelse i Holland som følge af sin relation til barnet. Et afslag på ophold ville kunne føre til, at barnet måtte følge med denne forælder ud af EU, hvis tredjelandsforælderen var den primære omsorgsperson. EU-Domstolen præciserede, hvilke elementer, der skal indgå i myndighedernes vurdering af sagerne, herunder barnets tarv. Der skal derfor foretages en konkret vurdering af, hvilken forælder der faktisk tager sig af barnet, og om der består et egentligt afhængighedsforhold mellem barnet og tredjelandsforælderen. I sådanne tilfælde skal der efter omstændighederne gives opholdstilladelse til tredjelandsforælderen, så barnet fortsat kan nyde sine unionsborgerrettigheder i EU. Udlændinge- og Integrationsministeriet analyserede derefter dommens konsekvenser for danske sager¹⁷, og Udlændingestyrelsen ændrede som følge af dommen praksis i sådanne sager, ligesom nogle allerede afgjorte sager kunne genoptages.¹⁸

2.5 INTERNATIONALE ORGANERS VURDERING AF DANSKE FORHOLD

FN's Børnekomité kom i sin gennemgang af forholdene i Danmark i september 2017 med en række kritikpunkter og anbefalinger.

Komitéen anbefalede blandt andet, at børn mellem 15 og 18 år får en sikker ret til familiesammenføring med deres forældre. Komitéen anbefalede desuden, at tre-årsreglen for familiesammenføring til personer med midlertidig beskyttelsesstatus bliver ophævet, således at personer med midlertidig beskyttelsesstatus ikke som udgangspunkt skal vente i tre år for at få familiesammenføring med familiemedlemmer i udlandet.¹⁹

MENNESKERETTEN OG DANSK LOVGIVNING

3.1 KORT OM DEN INTERNATIONALE RAMME

En stat har ret til at kontrollere og regulere udlændinges, herunder også familie til herboendes, indrejse og ophold i staten. Statens internationale forpligtelser kan dog begrænse denne ret.

Retten til respekt for familielivet spiller en vigtig rolle i det menneskeretlige system og fremgår af flere centrale menneskerettighedskonventioner, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.²⁰

Staten kan imidlertid under visse betingelser begrænse retten til familieliv. Begrænsningen skal være fastsat i lovgivningen og følge et legitimt formål samt være nødvendig og proportional.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har slået fast, at der i retten til familieliv også ligger en positiv forpligtelse for staten til at sikre respekten for familielivet, eksempelvis ved at give familiesammenføring. Omfanget af statens positive forpligtelse afhænger af en afvejning mellem henholdsvis statens og individets interesser og skal udgøre en 'rimelig balance'.²¹

Retten til familieliv kan derfor betyde, at staten nogle gange er forpligtet til at give tilladelse til familiesammenføring, selvom den ønsker at begrænse mulighederne herfor.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har gennem sin praksis vedrørende familie-

sammenføring opstillet nogle retningslinjer for sagerne. Domstolen har således fastslået, at staterne ikke har en generel pligt til at respektere en families valg af, i hvilket land man ønsker at udøve sit familieliv, men sagens omstændigheder kan gøre, at staterne alligevel er forpligtede til at give tilladelse til familiesammenføring. Der skal således i den konkrete sag foretages en afvejning af hensynet til henholdsvis statens og ansøgerens interesser, og staterne nyder i den forbindelse en vis skønsmargin.²²

Domstolen har opstillet en række hensyn, som kan indgå i denne vurdering. Dette kan for eksempel være:

- i hvilket omfang familielivet effektivt vil blive afbrudt ved et afslag på familiesammenføring
- tilknytningen til værtslandet
- om der er uoverstigelige hindringer for at udøve familielivet i et andet land
- hensynet til immigrationskontrol eller til den offentlige orden
- om familielivet er etableret på et tidspunkt, hvor parret ikke kunne have en berettiget forventning om at opnå familiesammenføring.²³

Særligt for så vidt angår de sager, hvor der er børn involveret, kan det udledes af domstolens praksis, at der skal lægges vægt på blandt

andet barnets alder, barnets situation i hjemlandet, og i hvilket omfang barnet er afhængigt af sine forældre.²⁴

Domstolen har alene i begrænset omfang udtalt sig om stateres adgang til i øvrigt at opstille betingelser for familiesammenføring. Praksis viser dog blandt andet, at staterne som udgangspunkt kan stille krav om, at den herboende har en tilstrækkelig indkomst til at kunne forsørge ansøgerne, og at denne indkomst ikke er sociale ydelser fra det offentlige.²⁵

Det er ikke alle situationer, som vil være omfattet af familielivsbegrebet. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention beskytter blandt andet ægtefæller, faste samlivspartnere, mindreårige fællesbørn, børn af tidligere ægteskaber og samlivsforhold. Selv om en persons familie ikke svarer til denne familiestruktur, vil det dog stadig konkret kunne blive vurderet, at familiens forhold er omfattet af retten til familieliv.²⁶

Retten til familieliv er også beskyttet i Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder (EU-chartret), hvoraf det blandt andet fremgår, at enhver har ret til respekt for sit familieliv.²⁷

En række internationale konventioner indeholder et diskriminationsforbud, som kan være relevant i forhold til muligheden for at kunne udøve retten til familieliv. Dette gælder blandt andet FN's Konvention om Rettigheder for Personer med Handicap (FN's Handicapkonvention), FN's Konvention om Afskaffelse af Alle Former for Race-diskrimination og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder.²⁸ Nogle personer kan risikere diskrimination på baggrund af flere forhold, for eksempel på grund af både handicap og etnisk baggrund.²⁹

Diskrimination betyder ulovlig forskelsbehandling. Hvis der er tale om sammenlignelige situationer, vil en forskelsbehandling være ulovlig og dermed diskriminerende, medmindre forskelsbehandlingen er saglig og proportional. En forskelsbehandling kan være både direkte og indirekte. Indirekte forskelsbehandling foreligger, hvis en tilsyneladende neutral regel mv. rammer for eksempel personer med anden etnisk baggrund end dansk hårdere end etniske danskere eller personer med handicap hårdere end personer uden handicap.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions diskriminationsforbud kan ikke stå alene, men knytter sig til konventionens rettigheder.³⁰ Staten må således ikke udøve ulovlig forskelsbehandling (diskrimination), for så vidt angår de rettigheder, som er omfattet af konventionen, herunder retten til familieliv. Staterne har dog en vis skønsmargin i relation til årsagen til forskelsbehandlingen. Omfanget af denne skønsmargin kan variere alt afhængigt af sagen og det emne, sagen berører.

FN's konvention om barnets rettigheder (FN's Børnekonvention) er også ofte relevant i spørgsmål om adgangen til familiesammenføring.

Børnekonventionen indeholder både borgerlige og politiske rettigheder samt økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Børnekonventionens fire generelle hovedprincipper er ikke-diskrimination, varetagelse af barnets tarv, retten til livet, overlevelse og udvikling samt respekt for barnets synspunkter.

Det fremgår af børnekonventionen, at barnets tarv skal komme i første række i alle foranstaltninger. FN's Børnekomité har udtalt, at det betyder, at der er en retlig forpligtelse til først og fremmest at vurdere, hvad der er det

bedste for barnet, og at hensynet til barnets tarv skal have høj prioritet – det er ikke blot et hensyn blandt andre hensyn. Andre hensyn kan dog komme i betragtning, da hensynet til barnets tarv ikke altid skal være absolut udslagsgivende. Derudover skal det klart fremgå af afgørelsen, hvordan barnets tarv er vurderet og afvejet i den konkrete sag.³¹

Også FN's Handicapkonvention beskytter retten til familieliv.³² Handicapkonventionen har som overordnet formål at sikre, at alle personer med handicap fuldt ud kan nyde alle menneskerettigheder på lige fod med andre. Begrebet handicap skal forstås bredt og omfatter personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.³³ Staterne er blandt andet forpligtet til at vedtage alle passende lovgivningsmæssige, administrative og andre foranstaltninger til gennemførelse af de rettigheder, der anerkendes i denne konvention. Desuden er staterne forpligtet til at træffe alle passende foranstaltninger, herunder lovgivning, til at ændre eller afskaffe eksisterende love, regler, sædvaner og praksis, som indebærer diskrimination af personer med handicap.³⁴

Statens adgang til at regulere udlændinges indrejse og ophold i Danmark kan også være begrænset af EU-retten, hvis den herboende er borger i et andet EU-land og har udnyttet sin ret til fri bevægelighed.

Efter EU-Domstolens praksis kan danske statsborgere med bopæl i Danmark i visse tilfælde være omfattet af EU-reglerne og således få ret til familiesammenføring i Danmark, for eksempel hvis de er vendt hjem til Danmark efter at have udnyttet deres frie bevægelighed inden for EU. Det samme gælder, hvis en dansk statsborger, bosat i

Danmark, arbejder i en anden EU-medlemsstat og regelmæssigt rejser dertil – eller, under helt særlige omstændigheder, leverer tjenesteydelser til andre EU-medlemsstater. Endelig kan tredjelandsforældre til et unionsborgerbarn få en afledet opholdsret i Danmark, hvis det er nødvendigt for barnets forbliven på EU's område og dermed for barnets "effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, der er tilknyttet statussen som unionsborger".³⁵

Som nævnt ovenfor er retten til familieliv også beskyttet i EU-chartret.³⁶ EU's familiesammenføringsdirektiv³⁷ indeholder regler om adgangen til familiesammenføring for tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold på medlemsstaternes område. På grund af Danmarks EU-forbehold på området er Danmark imidlertid ikke bundet af familiesammenføringsdirektivet.

3.2 KORT OM DE DANSKE REGLER PÅ OMRÅDET

Udlændingeloven fastsætter rammerne for muligheden for at få opholdstilladelse som familiesammenført til en herboende person. En herboende kan få familiesammenføring med sin ægtefælle/samlever/registrerede partner, sine børn eller øvrige familiemedlemmer, hvis den herboende og de pågældende familiemedlemmer opfylder en række betingelser.³⁸ En afgørelse om familiesammenføring træffes af Udlændingestyrelsen og kan påklages til Udlændingenævnet.³⁹

Danmark kan efter omstændighederne være menneskeretligt forpligtet til at give familiesammenføring, uanset udlændingelovens betingelser, hvis det for eksempel er umuligt at etablere og udvikle familielivet i et andet land på grund af alvorlig sygdom, handicap eller samvær med børn, bosiddende i Danmark. Specielt

flygtninge og personer med international beskyttelsesstatus vil være i en særlig situation i forhold til beskyttelsen af deres familieliv og vil derfor have en lempeligere adgang til familiesammenføring.

Uden for de tilfælde, hvor Danmark er konventionsretligt forpligtet til at give familiesammenføring, opstiller udlændingeloven opstiller en række betingelser for familiesammenføring.

I forhold til familiesammenføring med en ægtefælle, registreret partner eller fast samlever (også kaldet ægtefællesammenføring), stilles der en række grundbetingelser. Herunder skal begge ægtefæller som udgangspunkt være 24 år, og den herboende have:

- dansk eller nordisk statsborgerskab,
- opholdstilladelse som flygtning eller
- have haft tidsubegrænset opholdstilladelse eller midlertidig beskyttelsesstatus i Danmark i mere end de sidste tre år.⁴⁰

24-årsreglen er ifølge forarbejderne til loven begrundet i et ønske om at bekæmpe tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber, som har til formål at udløse familiesammenføring, samt at forbedre integrationen og begrænse indvandringen.⁴¹

Ud over grundbetingelserne stilles der en række supplerende betingelser til ansøgeren og/eller den herboende, såsom krav til forsørgelse, bolig, økonomisk sikkerhedsstilling, at ægteskabet eller samlivsforholdet er frivilligt indgået, at der ikke er tale om et pro forma-ægteskab mv.⁴²

Folketinget har i 2018 vedtaget en reform af reglerne om ægtefællesammenføring, som blandt andet erstatter det tidligere

tilknytningskrav med et integrationskrav. Endvidere skærpes boligkravet, således at man ikke kan få familiesammenføring i visse udsatte boligområder.⁴³ Se nærmere om ægtefællesammenføring nedenfor i kapitel 5.

Senest har regeringen ifølge medierne inviteret til forhandlinger om eventuelt at stramme reglerne for familiesammenføring for flygtninge og andre med international beskyttelsesstatus. Baggrunden er et tysk forslag om en øvre grænse for et årligt antal familiesammenføringer. Statsministeren og Udlændinge- og Integrationsministeren har i pressen begge udtrykt skepsis i forhold til, om et lignende tiltag vil kunne gennemføres i Danmark. Instituttet har – helt foreløbigt – anført, at et loft vil udgøre en tilfældig udvælgelse af nogle personer, men at alle har ret til en konkret, individuel vurdering. Instituttet stiller sig således kritisk over for, om det vil kunne lade sig gøre inden for rammerne af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.⁴⁴

UDSKYDELSE AF FAMILIESAMMENFØRING I TRE ÅR FOR PERSONER MED MIDLERTIDIG OPHOLDSTILLADELSE

4.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: FLYGTNINGE HAR RET TIL HURTIGT, FLEKSIBELT OG EFFEKTIVT AT FÅ GENNEMFØRT FAMILIESAMMENFØRING

En herboende person, som har fået opholdstilladelse som flygtning, har generelt en lempeligere adgang til familiesammenføring end andre. Det, at den pågældende er anerkendt som flygtning, betyder, at man har vurderet, at den pågældende ikke kan vende tilbage til sit hjemland uden at risikere forfølgelse, tortur, nedværdigende eller umenneskelig behandling mv.⁴⁵ Hvis den pågældende risikerer en sådan behandling ved en tilbagevenden til sit hjemland, vil personen ikke kunne vende tilbage for der at udøve sit familieliv. Det er almindeligt antaget, at den herboende person ikke kan anses for frivilligt at have forladt familien, hvorfor der i en sådan situation ikke kan stilles strenge betingelser for familiesammenføring.⁴⁶

For så vidt angår proceduren for familiesammenføring, har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i tre sager mod Frankrig udtalt, at medlemsstaterne i forbindelse med vurderingen af familiesammenføringsager skal tilrettelægge en fleksibel, hurtig og effektiv procedure, som tager hensyn til ansøgers særlige forhold, hvis der er tale om en herboende flygtning, eller hvis der er børn involveret.⁴⁷

Som nævnt ovenfor indeholder en række internationale konventioner også et diskriminationsforbud. For så vidt angår

familiesammenføringsager, kan det således være relevant at vurdere, om en regel, praksis mv. indebærer diskrimination på baggrund af for eksempel etnisk oprindelse.

Af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende familiesammenføring kan udledes, at det ikke nødvendigvis vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention at forskelsbehandle en stats egne statsborgere i forhold til andre statsborgere bosat i staten.⁴⁸

Forskelsbehandling af EU-borgere i forhold til tredjelandsborgere vil heller ikke nødvendigvis være i strid med konventionen.⁴⁹ I en lidt speciel sag om forskelsbehandling af flygtninge og andre udlændinge i forhold til familiesammenføring i situationer, hvor ægteskabet først var indgået, efter at udlændingen var flygtet fra sit hjemland, udtalte Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at den opholds- og beskyttelsesstatus, som den enkelte udlænding har fået tildelt, også kan være en beskyttet diskriminationsgrund.⁵⁰

FN's Børnekonvention indeholder ikke bestemmelser, som direkte regulerer børns adgang til opholdstilladelse, men konventionen indeholder en række bestemmelser, som er relevante i myndighedernes vurdering af sager, der også involverer børn. Som nævnt ovenfor i afsnit 3.1 skal barnets tarv komme i første række i alle foranstaltninger.⁵¹ Det fremgår også af børnekonventionen, at et barn, som er adskilt fra den ene eller begge sine forældre,

har ret til at holde forbindelsen med disse, medmindre dette strider mod barnets tarv, samt at ansøgninger om familiesammenføring skal behandles på en positiv, human og hurtig måde.⁵²

4.2 DANSKE FORHOLD: TRE ÅR ER LÆNGE AT VENDE

Udlændingeloven skelner mellem forskellige typer af beskyttelsesbehov på baggrund af Danmarks internationale forpligtelser.

Personer, der er omfattet af FN's Flygtningekonvention (risiko for individuel forfølgelse i hjemlandet på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse mv.) og personer, der (individuel) risikerer dødsstraf, tortur, nedværdigende eller umenneskelig behandling ved en tilbagevenden, får opholdstilladelse.⁵³

Personer, hvor risikoen for forfølgelse, tortur, nedværdigende eller umenneskelig behandling ved en tilbagevenden er mere generel eller vilkårlig og skyldes krig eller lignende alvorlig situation, får opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold (midlertidig beskyttelsesstatus).⁵⁴

I januar 2016 vedtog Folketinget en ændring af udlændingeloven, som medfører, at personer, der har opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold, som udgangspunkt ikke kan få familiesammenføring de første tre år (før ændringen var det et år).⁵⁵

Ifølge ændringslovens forarbejder kan der i særlige situationer være krav på familiesammenføring, for eksempel hvis den herboende før udrejsen fra hjemlandet passede en handicappet ægtefælle i hjemlandet, eller hvis den herboende har alvorligt syge mindreårige børn i hjemlandet. Derudover kan børnekonventionen, herunder hensynet til barnets tarv, få indflydelse på

afgørelsen, eksempelvis hvis en herboende uledsaget mindreårige forældre søger familiesammenføring.⁵⁶

Blandt andre Institut for Menneskerettigheder har kritiseret tre-årsreglen for ikke at være forenelig med Danmarks menneskeretlige forpligtelser.⁵⁷

FN's Højkommissariat for Flygtninge, UNHCR, kritiserede lovforslaget i forhold til retten til familieliv, herunder også barnets ret til familieliv, samt forslagens negative indflydelse på den herboendes integrationsproces og anbefalede, at ændringen ikke blev vedtaget.⁵⁸

Højesteret accepterede tre-årsreglen i november 2017 i en sag, hvor en mand, der var flygtet fra forholdene i Syrien, havde fået afslag på familiesammenføring med sin kone, alene på grund af tre-årsreglen. Instituttet var indtrådt i sagen til støtte for ansøgeren, og sagen er nu indbragt for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.⁵⁹

Ifølge de oplysninger, der er lagt til grund i Højesterets dom, har andre europæiske lande, herunder Tjekkiet, Irland, Tyskland, Østrig, Schweiz og Sverige, også venteperioder på mellem 1-3 år, før der kan gives familiesammenføring.⁶⁰

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har, så vidt det er instituttet bekendt, ikke taget stilling til, hvor lang en venteperiode, en stat kan indføre uden at krænke retten til respekt for familieliv.

4.3 KONKLUSION

Det er instituttets vurdering, at tre år er en så lang venteperiode, at der er grundlag i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols nuværende praksis for at komme frem til, at det kan være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention at udelukke

personer med international beskyttelse fra familiesammenføring i tre år.

En udskydelse af adgangen til familiesammenføring i tre år kan således ikke siges at være udtryk for en hurtig, fleksibel og effektiv gennemførelse med særlig opmærksomhed og omhu af adgangen til familiesammenføring. I sager om familiesammenføring mellem børn og deres forældre vil der være tale om særligt grove krænkelser, blandt andet på grund af børnekonventionens bestemmelser.⁶¹

ANBEFALING

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen:

- tager initiativ til at ophæve udlændingelovens regler om, at personer, der får opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold, som udgangspunkt ikke kan meddeles familiesammenføring de første tre år.

FAMILIESAMMENFØRING AF ÆGTEFÆLLER OG SAMLEVERE

5.1 DEN MENNESKERETTLIGE BESKYTTELSE: FORBUD MOD DISKRIMINATION

Alle de centrale menneskerettigheds-konventioner indeholder et forbud mod diskrimination i forhold til konventionens rettigheder, herunder blandt andre FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (artikel 2) og FN's Konvention om Sociale, Økonomiske og Kulturelle Rettigheder (artikel 2).

Efter Den Europæiske Menneskerettigheds-konventions artikel 14 skal de rettigheder, konventionen beskytter, sikres uden forskel på grund af blandt andet race, farve, sprog, religion, national eller social oprindelse eller andre forhold. Bestemmelsen finder kun anvendelse i sammenhæng med en rettighed beskyttet i konventionen, for eksempel retten til respekt for familieliv eller retten til selv at vælge opholdssted/bopæl i konventionens 4. tillægsprotokols artikel 2.

Enhver direkte eller indirekte forskels-behandling er således forbudt, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt og rimeligt begrundet, hvilket vil sige, at den har et sagligt formål, og at midlet står i et rimeligt forhold til formålet (er proportional). Staten har i denne sammenhæng en vis skønsmargin i forhold til at afgøre, om en forskelsbehandling af personer i sammenlignelige situationer kan retfærdiggøres. Den skønsmargin er forskellig, afhængigt af hvilket samfundsområde der er tale om, og hvilken form for forskelsbehandling der er tale om.

Efter menneskerettighedsdomstolens praksis har staten generelt en vid skønsmargin i forhold til at retfærdiggøre forskelsbehandling inden for generelle strategiske tiltag af økonomisk og social karakter.⁶²

En direkte forskelsbehandling baseret udelukkende eller overvejende på etnisk oprindelse kan imidlertid ikke retfærdiggøres i et moderne demokratisk samfund, og en indirekte etnisk forskelsbehandling på grund af nationalitet eller etnisk oprindelse kræver tvingende eller meget tungtvejende grunde ("compelling or very weighty reasons"), som ikke er relateret til etnisk oprindelse.⁶³ Til gengæld er statistiske oplysninger ikke nødvendigvis tilstrækkeligt til at påvise en diskriminerende praksis.⁶⁴

Der findes, så vidt instituttet er bekendt med, ikke retspraksis fra menneskerettighedsdomstolen om diskrimination på grund af social oprindelse.

Protokol 12 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention forbyder, i modsætning til konventionens artikel 14, diskrimination i enhver form, for eksempel på grund af køn, race, politisk eller anden overbevisning mv., uanset om sagen vedrører en af konventionens rettigheder. Danmark har ikke tiltrådt protokol 12.

FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder påbyder i artikel 26 staten at sikre alle en ligelig og effektiv beskyttelse imod forskelsbehandling af nogen grund, herunder race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk

eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling.

5.2 DANSKE FORHOLD: RISIKO FOR INDIREKTE DISKRIMINATION

Den reform af reglerne om ægtefælle-sammenføring, som i 2018 er vedtaget i Folketinget, indeholder en række markante stramninger af de betingelser, der skal til, for at en person i Danmark ved familiesammenføring kan få en ægtefælle eller samlever til Danmark. Hovedpunkterne er følgende:

Boligkrav: Der stilles nu krav om, at man ikke kan få familiesammenføring, hvis man bor i et boligområde, der er optaget på en ny liste over boligområder. Boligområder optages på listen, hvis de mindst to år i træk opfylder to ud af fire kriterier om tilknytning til arbejdsmarkedet, kriminalitet, uddannelse og bruttoindkomst. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget bag loven har beboerne i de udpegede områder generelt, sammenlignet med landet som helhed, et betydeligt lavere uddannelsesniveau, en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet, en lavere indkomst eller har begået flere lovovertrædelser.⁶⁵

Den ny liste over boligområder adskiller sig fra almenboliglovens eksisterende liste over et ghettoområde ved, at den ny liste ikke indeholder et kriterium om en bestemt andel af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande.

Listen skal hvert år offentliggøres ved udstedelse af en bekendtgørelse, og det forudsættes, at de boligområder, der optages på listen, er fysisk sammenhængende almene boligafdelinger med mindst 1.000 beboere. Familiesammenføringen betinges af, at parret ikke senere flytter til et område på listen. Flytter parret ind i et sådant område efter

familiesammenføringen, men inden ansøgeren har opnået tidsubestemt opholdstilladelse, kan ansøgeren miste sin opholdstilladelse.⁶⁶

Integrationskrav: Det tidligere tilknytningskrav erstattes af et integrationskrav. Herefter skal ægtefællerne eller samleverne opfylde mindst fire af seks kriterier i forhold til fuldtidsbeskæftigelse, uddannelse og sprogkundskaber. Herunder er det obligatorisk, at den herboende har bestået 'Prøve i Dansk 3', der svarer til den danskprøve, som stilles i forbindelse med en ansøgning om dansk statsborgerskab.

Besøgskrav: Fra den tidligere praksis i forhold til vurderingen af parternes tilknytning til Danmark videreføres et krav om, at ansøgeren skal have haft mindst et lovligt ophold i Danmark forud for ansøgningen om familiesammenføring.

Økonomisk sikkerhedsstillelse: I stedet for som hidtil 50.000 kr. skal den herboende person fremover stille økonomisk sikkerhed for 100.000 kr. (2018-niveau).

Danskkrav til ansøgeren: Der stilles krav om, at ansøgeren inden for ni måneder efter at have fået familiesammenføring og er tilmeldt folkeregisteret i Danmark skal bestå en danskprøve svarende til A2-niveau.

Derudover stilles der **skærpede krav for personer med tidsubegrænset ophold** i Danmark, således at de personer, som har opnået tidsubegrænset opholdstilladelse efter tidligere, mere lempelige, regler, nu skal opfylde de gældende regler for tidsubegrænset opholdstilladelse for at kunne få familiesammenføring. Det betyder skærpede krav i forhold til tidligere begået kriminalitet, modtagelse af offentlige ydelser, fuldtidsbeskæftigelse m.v.

De nye regler er som ovenfor nævnt en følge af sagen Biao mod Danmark ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Reglerne reformerer de regler, som i Biao-sagen blev fundet i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, fordi de udgjorde diskrimination. Derfor har instituttet i sin vurdering af de nye regler særligt haft risikoen for diskrimination for øje.

I relation til det skærpede boligkrav, adskiller de nye reglers definition af et boligområde sig fra almenboliglovens ghettodefinition ved, at den ny liste over boligområder ikke indeholder et etnicitetskriterium. Derved har boligkravet som udgangspunkt ingen effekt ud fra de berørte beboeres etniske oprindelse.

Med reglerne introduceres endnu en boligområde-definition oveni de eksisterende betegnelser for udsatte boligområder og ghettoområder. Det må antages at være endog særdeles vanskeligt for borgerne i de berørte områder at have overblik over, hvornår deres område er omfattet af hvilken boligområde-definition, og hvilke retsvirkninger det har. Forskellige befolkningsgrupper vil antageligvis også have forskellige muligheder og forudsætninger for at flytte til en anden bolig for herfra at ansøge om familiesammenføring.

Det nye integrationskrav er neutralt formuleret og stiller som udgangspunkt samme krav for alle de par, der er omfattet af reglerne, uanset statsborgerskab, national, social eller etnisk oprindelse eller andre forhold. Formålet med reglerne hviler på synspunktet om, at jo bedre integreret den herboende person er, desto bedre vil denne person kunne hjælpe sin partner med at blive integreret i Danmark.⁶⁷

Kravene, herunder det obligatoriske krav om bestået 'Prøve i Dansk 3' til den herboende og kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse på 100.000 kr., vil dog uvægerligt stille nogle

personer ringere end andre og dermed give en markant fordel til de bedre uddannede og bedre økonomisk stillede.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ikke redegjort for beregninger om, hvor mange der i fremtiden forventes at kunne opfylde kriterierne i forhold til i dag, men familiesammenføring vil med de regler, der her lægges op til – og i overensstemmelse med selve formålet med stramningen – forventeligt være begrænset til ressourcestærke borgere med god beskæftigelse, uddannelse med videre.

5.3 KONKLUSION

Staten har som nævnt ovenfor en vid skønsmargin i forhold til at retfærdiggøre forskelsbehandling inden for generelle strategiske tiltag af økonomisk og social karakter.

Henset til, at der er ingen eller sparsom retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol på dette område, har instituttet ikke grundlag for at antage, at kravene er uproportionale i forhold til et sagligt formål om vellykket integration og at modvirke dannelsen af parallelsamfund.

Der er dog en risiko for, at bolig- og integrationskravene vil påvirke bestemte befolkningsgrupper så forskelligt, at det kan udgøre indirekte forskelsbehandling på grund af nationalitet, etnisk eller social oprindelse. Dette giver anledning til nøje at følge, hvordan udlændingemyndighedernes praksis udvikler sig.

ANBEFALING

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Udlændinge- og Integrationsministeriet løbende overvåger virkningerne af kravene til familiesammenføring, herunder særligt det skærpede boligkrav og integrationskravet, med henblik på at vurdere, om de i praksis resulterer i indirekte diskrimination.

NOTER

- 1 Lov nr. 319 af 25. april 2018 om ændring af udlændingeloven (Kodificering af praksis for privat indkvartering hos herboende forældre og justering af Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt for mindreårige asylansøgere) og Institut for Menneskerettigheders høringssvar, 'Høring vedrørende indkvartering og forsørgelse af flygtninge og asylansøgere med flere, og advisering af kommunerne om visse afgørelser i klagesager', 3. november 2017.
- 2 Lov nr. 188 af 27. februar 2017 om ændring af udlændingeloven (Overførsel af opgaver fra Udlændinge- og Integrationsministeriet til Flygtningenævnet og Udlændingenævnet m.v.) og eksempelvis Institut for Menneskerettigheders høringssvar, 'Høringssvar over forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Overførsel af opgaver fra Udlændinge- og Integrationsministeriet til Flygtningenævnet og Udlændingenævnet m.v.)', 23. november 2016.
- 3 Lov nr. 81 af 24. januar 2017 om ændring af lov om ægteskabs indgåelse og opløsning, udlændingeloven og værgemålsloven (Afskaffelse af muligheden for dispensation fra alderskrav ved indgåelse af ægteskab, anerkendelse af udenlandske ægteskaber og forhøjelse af gebyret for prøvelse af ægteskabsbetingelserne), og Institut for Menneskerettigheders høringssvar, 'Høring over udkast ændring af lov om ægteskabs indgåelse og opløsning, udlændingeloven og værgemålsloven (Afskaffelse af muligheden for dispensation fra alderskrav ved indgåelse af ægteskab, anerkendelse af udenlandske ægteskaber, og forhøjelse af gebyret for prøvelse af ægteskabsbetingelserne)', 3. oktober 2016.
- 4 Lov nr. 505 af 23. maj 2017 om ændring af udlændingeloven (Ny opholdsordning for medfølgende familie til hjemvendende udlandsdanskere med visse beskæftigelsesmæssige kvalifikationer).
- 5 Institut for Menneskerettigheders høringssvar, 'Høring over udkast til lov om ændring af udlændingeloven (Ny opholdsordning for medfølgende familie til hjemvendende udlandsdanskere med visse beskæftigelsesmæssige kvalifikationer)', 10 marts 2017.
- 6 Udlændinge- og Integrationsudvalget, Tilføjelse til betænkning over forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Ny opholdsordning for medfølgende familie til hjemvendende udlandsdanskere med visse beskæftigelsesmæssige kvalifikationer), 11. maj 2017, 2016/1 BTL 163.
- 7 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Biao mod Danmark, Storkammerets dom af 24. maj 2016, tilgængelig i instituttets database over internationale afgørelser i sager mod Danmark: <https://menneskeret.dk/monitorering/afgorelsesdatabase/biao-v-danmark>
- 8 Højesterets dom af 6. november 2017 i sag 107/2017. Domsresume tilgængeligt her: <http://www.hoejesteret.dk/hoejesteret/nyheder/Afgorelser/Pages/AfslagpaafamiliesammenfoeringikkeistridmedMenneskerettighedskonventionen.aspx>. Se også instituttets nyhed om afgørelsen, 'Treårsregel godkendt af Højesteret', 6. november 2017,

- tilgængelig her: <https://menneskeret.dk/nyheder/syrisk-mand-taber-sag-hoejesteret>
- 9 Folketingets Ombudsmand, 'Ulovlig instruks om adskilt indkvartering af alle 15-17-årige asylansøgere og deres ægtefæller eller samlevere', referencenummer 2017-10, 23. marts 2017. Se også ombudsmandens nyhed fra samme dag, 'Ulovligt at tvangsadskille alle unge asylpar'.
 - 10 Politiken, 'Ungt asylpar får fri proces: Sagen om ulovlig Støjberg-instruks havner i retten', 28. januar 2018.
 - 11 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Biao mod Danmark, Storkammerets dom af 24. maj 2016, tilgængelig i instituttets database over internationale afgørelse i sager mod Danmark: <https://menneskeret.dk/monitorering/afgorelsesdatabase/biao-v-danmark>
 - 12 Institut for Menneskerettigheder, 'Institut advarer udlændingeminister om ulovlig praksis', nyhed, 6. juli 2016 med link til brev, tilgængelig på: <https://menneskeret.dk/nyheder/praksisaendring-ulovlig>.
 - 13 Se Folketingets Ombudsmand, 'Ombudsmanden lukker sag om 26-årsreglen efter at otte par har fået medhold', nyhed, 9. november 2017 med link til korrespondance mellem ombudsmanden og Udlændingenævnet, tilgængelig her: http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/ombudsmanden_lukker_sag_om_26-aarsreglen/
 - 14 Lov nr. 504 af 23. maj 2017 om ændring af udlændingeloven (Ophævelse af 26-årsreglen i ægtefællesammenføringsager).
 - 15 Højesterets dom af 22. december 2016 i sag 16/2016.
 - 16 EU-Domstolen, C-133/15, Chavez-Vilchez, 10. maj 2017.
 - 17 Udlændinge- og Integrationsministeriet, 'Orientering om behandlingen af konkrete sager om afledt opholdsret til en tredjelandforælder til en mindreårig dansk statsborger efter EU-Domstolens dom i sagen C-133/15, Chavez-Vilchez', 19. september 2017.
 - 18 Udlændingestyrelsen, Nyhed, 'Ændret praksis i sager om opholdstilladelse til forældre til danske børn', 19. september 2017.
 - 19 UN Committee on the Rights of the Child, 'Concluding observations on the fifth periodic report of Denmark', CRC/C/DNK/CO/5, 26 October 2017.
 - 20 For eksempel Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 8, FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, artikel 17 og 23 og FN's Børnekonvention, artikel 16. Princippet er også indeholdt i FN's Verdenserklæring om Menneskerettighederne, artikel 16, stk. 3.
 - 21 For eksempel Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Abdulaziz, Cabales og Balkandali, 28. maj 1985, app. no. 9214/80, 9473/81 og 9474/81.
 - 22 For eksempel Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Gül mod Schweiz, dom af 19. februar 1996, app.nr. 23218/94, præmis 38.
 - 23 For eksempel Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Konstatinov mod Holland, dom af 26. april 2007, app. nr. 16351/03, præmis 48.
 - 24 For eksempel Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Tuquable-Tekle og andre mod Nederlandene, dom af 1. december 2005, app. nr. 60665/00, præmis 44.
 - 25 For eksempel Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Haydarie mod Nederlandene, afgørelse af 20. oktober 2005, og Konstatinov mod Holland, dom af 26. april 2007, app. nr. 16351/03, præmis 50.
 - 26 Peer Lorenzen m.fl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med

- kommentarer (art. 1-9), 2011, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 706.
- 27 EU-chartrets artikel 7 og Jonas Christoffersen, EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder med kommentarer, 2014, kapitel 7.
- 28 For eksempel Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 14, FN's Handicapkonventionen, artikel 5, FN's Konvention om Afskaffelse af Alle Former for Racediskrimination, artikel 5, og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, artikel 26.
- 29 FN's Handicapkonventions præambel, punkt p og artikel 5, stk. 2.
- 30 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 14.
- 31 FN's Børnekonventions artikel 3 og UN Committee on the Rights of the Children, General Comment no. 14 (2013) on the rights of the child to have his or her interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), CRC/C/GC/14, 29 May 2013, para. 6, 14 (b), 32, 37 og 97.
- 32 FN's Handicapkonventions artikel 23.
- 33 FN's Handicapkonventions artikel 1.
- 34 FN's Handicapkonventions artikel 4, stk. 1, litra a og b.
- 35 For eksempel Zambrano, EU-Domstolens dom af 8. marts 2011, sag C-34/09.
- 36 EU-chartrets artikel 7 og Jonas Christoffersen, EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder med kommentarer, 2014, kapitel 7.
- 37 Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring.
- 38 Udlændingelovens § 9 og § 9 c, stk. 1.
- 39 Udlændingelovens § 46, stk. 1, og § 52 b, stk. 1 og 2.
- 40 Udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1.
- 41 Lovforslag nr. 152 fremsat i Folketinget den 28. februar 2002 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere (Afskaffelse af de facto-flygtningebegrebet, effektivisering af asylsagsbehandlingen, skærpede betingelser for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse og stramning af betingelserne for familiesammenføring m.v.), pkt. 7.
- 42 Udlændingelovens § 9, stk. 2-24, 34 og 35 (nummereringen er pr. 1. juli 2018).
- 43 Lov nr. 742 af 8. juni 2018 om ændring af udlændingeloven (Reform af reglerne om ægtefællesammenføring med nyt integrationskrav i stedet for tilknytningskravet, skærpet boligkrav m.v.)
- 44 Se for eksempel Udlændinge- og Integrationsudvalget, alm. del, spørgsmål 658-659, 6. juni 2018. Se desuden Politiken, 'Vil kopiere tysk model: Regeringen og DF forhandler loft for udlændinge', avisartikel, 19. maj 2018.
- 45 Udlændingelovens § 7, jf. blandt andet Flygtningekonventionens artikel 1 og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 3.
- 46 Se Peer Lorenzen m.fl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, bn. 1, 3. udgave, 2011, s. 748.
- 47 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Mugenzi mod Frankrig, app. nr. 52701/09, Tanda-Muzinga mod Frankrig, app. nr. 2260/10 samt Senigo Longue og andre mod Frankrig, app.nr. 19113/09.
- 48 For eksempel Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritannien, dom af 28. maj 1995, app. nr. 9214/80, 9473/81 og 9474/81, præmis 88.
- 49 For eksempel Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Moustaquim mod Belgien, dom af 18. februar 1991, app. nr. 12313/86, præmis 49.
- 50 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Hode og Abdi mod Storbritannien, dom af 6. november 2012, app. nr. 22341/09.

- 51 FN's Børnekonventions artikel 3.
- 52 FN's Børnekonventions artikel 9 og 10.
- 53 Udlændingelovens § 7, stk. 1-2.
- 54 Udlændingelovens § 7, stk. 3.
- 55 Lov nr. 102 af 3. februar 2016 om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.).
- 56 Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, pressemeddelelse, 'Ny asylpakke', 13. november 2015, og lov nr. L 102 af 3. februar 2016 om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.).
- 57 L 87, Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.), FT samling: 2015-16, bilag 3 'Høringssvar, fra udlændinge, integrations- og boligministeren'.
- 58 UNHCR, 'UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens Legislation L 87: lov om ændring af udlændingeloven (udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.), 6. januar 2016.
- 59 Højesterets dom af 6. november 2017 i sag 107/2017. Domsresume tilgængeligt her: <http://www.hoejesteret.dk/hoejesteret/nyheder/Afgorelser/Pages/AfslagpaafamiliesammenfoeringikkeistridmedMenneskerettighedskonventionen.aspx>. Se også instituttets nyhed om afgørelsen, 'Treårsregel godkendt af Højesteret', 6. november 2017, tilgængelig her: <https://menneskeret.dk/nyheder/syrisk-mand-taber-sag-hoejesteret>
- 60 Højesterets dom af 6. november 2017 i sag 107/2017, side 3.
- 61 For yderligere information, se Institut for Menneskerettigheders høringssvar, 'Høring over lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.), 6. januar 2016, dok. nr. 15/00408-2, afsnit 4.
- 62 Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Biao mod Danmark, Storkammerets dom af 24. maj 2016, præmis 93, der refererer til tidligere praksis, tilgængelig i instituttets database over internationale afgørelse i sager mod Danmark: <https://menneskeret.dk/monitorering/afgorelsesdatabase/biao-v-danmark>
- 63 Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Biao mod Danmark, Storkammerets dom af 24. maj 2016, præmis 94 og 114, tilgængelig via link i note ovenfor.
- 64 Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Hugh Jordan mod Storbritannien, dom af 4. maj 2001, præmis 154, tilgængelig her: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59450>
- 65 Lovforslag L231, 2017-18, om ændring af udlændingeloven. (Reform af reglerne om ægtefællesammenføring

med nyt integrationskrav i stedet for tilknytningskravet, skærpet boligkrav m.v.), punkt 2.5.3.

- 66 Lovforslagets bemærkninger, punkt 2.5.3. og ny § 19, stk. 1, nr. 8-9, i udlændingeloven.
- 67 Lovforslagets bemærkninger, punkt 2.2.3.

**INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER**