

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

FAMILIELIV

STATUS 2015-16



FAMILIELIV STATUS 2015-16

Denne delrapport er en del af Institut for Menneskerettigheders rapport 'Menneskerettigheder i Danmark, Status 2015-16'. Rapporten behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark.

Rapporten behandler emner om introduktion til menneskeretten, gennemførelse af menneskeretten, asyl, børn, databeskyttelse, etnisk oprindelse, familieliv, forvaltningens kontrol, frihedsberøvelse, handicap, køn, magtanvendelse, religion, retfærdig rettergang, retten til bolig, statsborgerskab, uddannelse, udvisning og udlevering, uregistrerede migranter, væbnet konflikt, ytringsfrihed og ældre.

Rapporten kan læses i sin fulde længde på instituttets hjemmeside, www.menneskeret.dk. Der findes også et sammendrag af rapporten, i trykt form og på hjemmesiden. Rapporten vil løbende blive udbygget, og instituttet modtager gerne kommentarer på statusrapport@menneskeret.dk.

ISBN: 978-87-93241-54-1
EAN: 9788793241541
ISSN: 2445-866X

© 2016 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K
1403 København K
Telefon 3269 8888
www.menneskeret.dk

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

INDHOLD

1	OVERBLIK	5
1.1	INDHOLD OG AFGRÆNSNING	5
2	DEN INTERNATIONALE RAMME	7
3	DEN NATIONALE RAMME	10
4	DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING	12
5	HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK	14
5.1	FAMILIESAMMENFØRING	14
5.1.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	14
5.1.2	DANSKE FORHOLD	19
5.1.3	ANBEFALINGER	24
5.2	RETTE TIL AT VÆRE FORÆLDRE	24
5.2.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	24
5.2.2	DANSKE FORHOLD	26
5.2.3	ANBEFALINGER	28
	SLUTNOTER	29

FORKORTELSER

EMD	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol
EMRK	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
EU	Den Europæiske Union
EU- chartret	Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder
EU-Dom- stolen	Den Europæiske Unions Domstol
FN	De Forenede Nationer
ICCPR	FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder

1 OVERBLIK

1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

Retten til familieliv er en rettighed, som alle personer stifter bekendtskab med på et eller flere tidspunkter af deres liv, og den er beskyttet i flere menneskerettighedskonventioner. Retten er også afspejlet mange steder i den danske lovgivning.

Denne delrapport fokuserer på to grupper af personer, som kan opleve vanskeligheder med at nyde deres ret til familieliv, nemlig danske statsborgere eller udlændinge, som ønsker en ægtefælle, børn eller andre til Danmark, samt forældre med et handicap, som har brug for støtte til at løfte deres pligter som forældre.

For så vidt angår familiesammenføring, behandler denne delrapport 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.

Familiesammenføringsområdet er stort, og der behandles i det følgende en række udvalgte problemstillinger; nemlig adgangen til familiesammenføring det første år for personer med opholdstilladelse på baggrund af asyl meddelt på grund af generelle forhold i hjemlandet, tilknytningskravet og 26-årsreglen, dispensation for personer med opholdstilladelse på baggrund af asyl samt reglernes kompleksitet.

Derudover behandles forældre med handicaps ret til at få støtte til at kunne varetage deres pligter som forældre. Forældrene oplever i nogle tilfælde, at de ikke får de ydelser, som kommunerne har mulighed for at tildele dem, hvilket kan have alvorlige konsekvenser for hele familien.

Der henvises i øvrigt til delrapporterne om introduktion til menneskeretten, gennemførelse af menneskeretten, børn, frihedsberøvelse samt udvisning og udlevering.

2 DEN INTERNATIONALE RAMME

Retten til familieliv spiller en vigtig rolle i det menneskeretlige system og fremgår som nævnt i afsnit 1 i mange menneskerettighedskonventioner.¹ Det antages dog, at andre konventioners bestemmelser om respekt for familieliv ikke indeholder en videre beskyttelse af retten til familieliv end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Det fremgår således af EMRK, at enhver har ret til respekt for blandt andet sit familieliv.² Beskyttelsen af retten til familieliv i EMRK er ikke absolut, og staterne kan derfor under visse betingelser gøre indgreb i retten til familieliv.³

Det er ikke alle situationer, som vil være omfattet af familielivsbegrebet. EMRK beskytter den traditionelle familiestruktur, for eksempel ægtefæller, faste samlivspartnere, mindreårige fællesbørn, børn af tidligere ægteskaber og samlivsforhold. Hvis en person falder uden for den traditionelle familiestruktur, vil det dog stadig konkret kunne blive vurderet, at denne er omfattet af retten til familieliv.⁴

Et indgreb i retten til familieliv kan retfærdiggøres, hvis der er hjemmel i lovgivningen. Hjemmelskravet betyder blandt andet også, at reglerne skal være tilgængelige og forudsigelige, så borgerne kan overskue og forudsige konsekvenserne af reglernes anvendelse, ligesom borgerne skal beskyttes mod vilkårlige indgreb i den beskyttede rettighed.⁵ Derudover skal indgrebet have et lovligt formål og være nødvendigt. Kravet om nødvendighed medfører også, at indgrebet skal være proportionelt og dermed stå i rimeligt forhold til formålet.

EMRK beskytter ligeledes retten til at indgå ægteskab og retten til at stifte familie.⁶

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.⁷

En række internationale konventioner indeholder også et diskriminationsforbud, som kan være relevant i forhold til muligheden for at kunne nyde retten til familieliv. Dette gælder, udover EMRK, blandt andet FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (Handicapkonventionen), FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR).⁸ Det kan dertil bemærkes, at nogle personer kan risikere diskrimination på baggrund af flere forhold, for eksempel på grund af både handicap og etnisk baggrund.⁹

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.

Et diskriminationsforbud indebærer ikke kun en ret til ikke at blive diskrimineret. Det kan også betyde en ret til positive tiltag, som sikrer lige mulighed for at deltage i samfundet.

EMRK's diskriminationsforbud er accessorisk, hvilket betyder, at det ikke kan stå alene.¹⁰ Staten må således ikke udøve ulovlig forskelsbehandling (diskrimination), for så vidt angår de rettigheder, som er omfattet af EMRK, 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 (Børnekonventionen) er også ofte relevant i spørgsmål om retten til familieliv.

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

Det fremgår af Børnekonventionen, at barnets bedste skal komme i første række i alle foranstaltninger. FN's Børnekomité har herom 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 bedste skal have høj prioritet – det er ikke blot et hensyn blandt andre hensyn. Andre hensyn kan dog komme i betragtning, da hensynet til barnets bedste ikke altid skal være absolut udslagsgivende.

Derudover skal det klart fremgå af afgørelsen, hvordan barnets bedste er vurderet og afvejet i den konkrete sag.¹¹

Også Handicapkonventionen beskytter retten til familieliv.¹²

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.¹³ 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 samt 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.¹⁴

3 DEN NATIONALE RAMME

Alle personer vil på et eller andet tidspunkt i deres liv blive berørt af den nationale regulering af familieretten, som indeholder en række rettigheder og forpligtelser for familiemedlemmer over for hinanden og omverdenen.

Ægteskabsloven, Æ1,¹⁵ regulerer adgangen til at indgå ægteskab. Som udgangspunkt skal en person være 18 år og ikke sat under værgemål for at kunne indgå ægteskab.¹⁶ Siden juni 2012 har personer af samme køn ligeledes været omfattet af ægteskabsloven, dog således at partnerskaber, der er registreret før juni 2012, stadig er omfattet af lov om registreret partnerskab.¹⁷

Begge parter skal have enten dansk statsborgerskab eller lovligt ophold for at kunne indgå ægteskab i Danmark. Spørgsmålet om lovligt ophold reguleres i udlændingeloven. Asylansøgere, som har ret til at opholde sig i Danmark under asylsagens behandling, og asylansøgere, som har fået endeligt afslag på asyl og fastsat en udrejsefrist, har for eksempel som udgangspunkt ikke mulighed for at indgå ægteskab i Danmark. Der er dog mulighed for at gøre undtagelse fra betingelsen om lovligt ophold, hvis der foreligger ganske særlige omstændigheder, for eksempel at den pågældende person har opholdt sig i Danmark i meget lang tid og har opnået en påviselig tilknytning til den herboende, eller hvis det på grund af alvorligt handicap vil være urimeligt ikke at tillade personerne at blive gift i Danmark.¹⁸

Hvis to personer indgår et ægteskab, medfører dette en række retsvirkninger, herunder pligt til indbyrdes at forsørge hinanden, hvilket reguleres i retsvirkningsloven, Æ2.¹⁹

Et familieliv kan afbrydes, for eksempel grundet skilsmisse, hvilket reguleres i Ægteskabsloven, Æ1.²⁰

Samlivsforhold er også relevante i forbindelse med beskyttelse af retten til familieliv. Samlevende er ikke omfattet af ægteskabslovene. Spørgsmålet om, hvorvidt man er samlevende eller enlig, kan være centralt i relation til

eksempelvis udbetaling af børnetilskud. Siden januar 2014 har samlevende par over 25 år i kontanthjælpssystemet haft gensidig forsørgelsespligt, men det blev i 2014 afskaffet med virkning fra 1. januar 2016, dog således at kravet får halv virkning i 2015.²¹

Som tidligere nævnt er forholdet til børn også ofte relevant i spørgsmålet om familien. Gennem tiderne har familiemønstre udviklet sig meget og er således ikke længere typisk bestående af far, mor og børn, men kan også være for eksempel sammenbragte familier, hvor hver part har egne børn fra tidligere forhold, og parterne eventuelt også sammen får børn.

Barnets retsstilling i familien reguleres i blandt andet børneloven,²² som indeholder regler om for eksempel registrering af faderskab og moderskab, værgemålsloven,²³ som indeholder regler om forældres værgemål og bestemmelsesret over for børn (som er mindreårige og umyndige), samt børnebidragsloven,²⁴ som indeholder regler om for eksempel barnets forsørgelse.

I nogle tilfælde kan familier have behov for støtte. Dette kan være i form af økonomiske tilskud, såsom børnetilskud eller et økonomisk fripladstilskud til børn i dagtilbud.

Servicebogen indeholder derudover regler om rådgivning, støtte og serviceydelser til både voksne og børn. Dette kan eksempelvis være familieorienteret rådgivning til løsning af vanskeligheder i familien, særlige dagtilbud til børn med behov for hjælp eller særlig støtte, udarbejdelsen af en børnefaglig undersøgelse, tvangs-anbringelser eller personlig hjælp eller pleje til personer, som på grund af midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan udføre disse opgaver.²⁵

4 DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING

Ændringer i lovgivning, praksis mv. indeholder tit en henvisning til retten til familieliv, eventuelt i sammenhæng med andre rettigheder eller beskyttede persongrupper. De udvalgte ændringer i den menneskeretlige udvikling fokuserer primært på de temaer, som er behandlet i delrapporten.

Særligt er reglerne om familiesammenføring blevet brugt meget aktivt i 2015 med henblik på at gøre det markant mindre attraktivt for udlændinge at søge til Danmark. Fokus på asylområdet har også betydet, at den forventede maksimale sagsbehandlingstid i blandt andet sager om familiesammenføring er blevet forlænget.²⁶

Siden februar 2015 er der sket følgende forbedring for så vidt angår retten til familieliv, blandt andet følgende:

- Den 22. december 2015 afsagde Østre Landsret en dom om familiesammenføring og diskrimination af personer med handicap. Sagen omhandlede en herboende dansk statsborger, som på grund af en hjerneskade havde modtaget kontanthjælp inden for de seneste tre år. Østre Landsret fandt, at FN's Handicapkonvention tilsagde, at den herboende ægtefælle ikke skulle opfylde udlændingelovens selvforsørgelseskrav, da dette krav sammen med hans handicap forhindrede ham i at nyde sin ret til familieliv på lige fod med andre.²⁷ Udlændingenævnet har dog anket dommen til Højesteret.

Udviklingen på området har imidlertid også medført ændringer, som betyder nye menneskeretlige udfordringer i forhold til retten til familieliv:

- Folketinget vedtog i april 2015 regeringens forslag om at lempe adgangen til at iværksætte tvangsbortadoptioner af børn.²⁸ Tvangsadoption kan foretages på trods af et velfungerende samvær mellem de biologiske

forældre og børnene, når forældrene varigt er ude af stand til at varetage omsorgen for barnet og det af hensyn til kontinuiteten og stabiliteten i barnets opvækst vurderes at være bedst for barnet. Ændringen medførte en lempelse af beviskravet for, at forældrene varigt er ude af stand til at varetage omsorgen for barnet. De seneste ændringer rammer primært forældre med handicap og børn af forældre med handicap.²⁹ De retssikkerhedsmæssige problemstillinger forbundet med et lempet beviskrav sammenholdt med indgrebs intensitet over for hensynet til kontinuitet og stabilitet i opvæksten medfører risiko for uforholdsmæssige indgreb i børn og forældres ret til familieliv.³⁰

- I januar 2016 vedtog Folketinget endnu en lovændring som led i regeringens nye asytpakke fra november 2015. Ændringen betyder blandt andet, at retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus som udgangspunkt udskydes fra et år til tre år. Derudover genindførte man gebyrer på ansøgninger om familiesammenføring.³¹ Særligt ændringen om at udskyde retten til familiesammenføring mødte stor kritik, både nationalt og internationalt.³² Asytpakken indeholder også elementer, som ikke kræver lovændringer, herunder afskaffelse af statens betaling for transport af familiesammenførte til Danmark til herboende flygtninge, hvilket Dansk Flygtningehjælp har kritiseret for at kunne udgøre en reel forhindring for familiesammenføring.³³
- I februar 2016 meddelte udlændinge-, integrations- og boligministeren, at asylansøgere under 18 år ikke må bo med en ægtefælle eller samlever på asylcentre.³⁴ En række organisationer og instituttet kritiserede dette, blandt andet fordi det ikke i den enkelte sag vurderes, hvorvidt en adskillelse er i overensstemmelse med retten til familieliv.³⁵

I januar 2016 var Danmark til eksamen i menneskerettighederne i FN's såkaldte Universelle Periodiske Bedømmelse (UPR). Danmark modtog som følge heraf 199 anbefalinger, herunder også vedrørende udskydelse af familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus i tre år.³⁶

Derudover afsagde EMD's storkammer i maj 2016 en dom vedrørende den såkaldte 28-årsregel (nu 26-års regel), som fritager personer, der har haft dansk statsborgerskab i 28 år (nu 26 år), fra tilknytningskravet i familiesammenføringssager. Ifølge det nuværende tilknytningskrav skal parternes samlede tilknytning til Danmark være større end til et andet land. Flertallet af dommerne fandt, at reglen var diskriminerende.³⁷

5 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK

5.1 FAMILIESAMMENFØRING

En udlænding, som ønsker at få sin familie til Danmark, kan opleve barrierer i mødet med udlændingelovens regler om familiesammenføring. Dertil kommer, at en del af disse udlændinge på grund af særlige forhold, såsom handicap og flygtningestatus, kan have særlige behov i dette møde.

5.1.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

En stat har ret til at kontrollere og regulere udlændinges, herunder også familie til herboendes, indrejse og ophold i staten. Statens internationale forpligtelser begrænser dog denne ret. Retten til familieliv kan derfor betyde, at staterne nogle gange er forpligtet til give tilladelse til familiesammenføring, selvom de ønsker at begrænse retten hertil.

På grund af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) fremtrædende rolle er EMRK's beskyttelse af retten til familieliv central for spørgsmålet om, hvornår Danmark er forpligtet til at tillade familiesammenføring.

EMD har gennem sin praksis vedrørende familiesammenføring opstillet nogle retningslinjer for sagerne. EMD 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.³⁸

EMD har også opstillet en række hensyn, som kan indgå i denne vurdering. Dette kan for eksempel være, i hvilket omfang familielivet effektivt vil blive brudt ved 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, samt om familielivet er etableret på et tidspunkt, hvor parret ikke kunne have en berettiget forventning om at blive meddelt familiesammenføring.³⁹

Særligt for så vidt angår de sager, hvor der er børn involveret, kan det af EMD's praksis udledes, at der skal lægges vægt på blandt andet barnets alder, barnets situation i hjemlandet, og i hvilket omfang barnet er afhængigt af sine forældre.⁴⁰

EMD 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.⁴¹

Såfremt den herboende person har fået opholdstilladelse på baggrund af asyl, spiller dette ligeledes en rolle i vurderingen af adgangen til familiesammenføring. Det, at den pågældende har fået asyl, 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.⁴² Hvis den pågældende risikerer en sådan asylbegrundende behandling ved en tilbagevenden til sit hjemland, vil denne således ikke kunne vende tilbage for der at udøve familielivet. Det er almindeligt antaget, at den herboende person ikke kan anses for frivilligt at have forladt familien, hvorfor der ikke kan stilles strenge betingelser for, at pågældende i et sådan situation har ret til familiesammenføring.⁴³

I januar 2016 vedtog Folketinget en ændring af udlændingeloven, som medfører, at personer, som får asyl på grund af midlertidig beskyttelsesstatus, som udgangspunkt ikke kan gives familiesammenføring de første tre år. Ændringen behandles nedenfor i afsnit 5.1.2. UNHCR kritiserede lovforslaget i forhold til retten til familieliv, herunder også barnets ret til familieliv, samt forslaget negative indflydelse på den herboendes integrations proces og anbefalede, at ændringen ikke blevet vedtaget.⁴⁴

For så vidt angår proceduren for familiesammenføring, har EMD i tre sager mod Frankrig udtalt, at medlemsstaterne i forbindelse med vurderingen af familiesammenføringssager 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.⁴⁵

EMRK indeholder også regler om adgangen til effektive retsmidler.⁴⁶ Enhver, som har fået krænkede en rettighed, som er beskyttet i EMRK, skal således have adgang til at få prøvet rimeligt begrundede klager hos en uafhængig og upartisk instans, for eksempel en domstol eller et administrativt organ.

Som nævnt ovenfor i afsnit 2.1 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 EMD's praksis vedrørende familiesammenføring kan udledes, at det ikke nødvendigvis vil være i strid med EMRK at forskelsbehandle en stats egne statsborgere i forhold til andre statsborgere bosat i staten.⁴⁷ Forskelsbehandling af EU-borgere i forhold til tredjelandsborgere vil heller ikke nødvendigvis være i strid med EMRK.⁴⁸ EMD har blandt andet i en lidt speciel sag om forskelsbehandling af flygtninge og andre udlændinge i forhold til familiesammenføring i situationer, hvor ægteskabet først var indgået efter udlændingen var flygtet fra sit hjemland, udtalt, at den opholds- og beskyttelsesstatus den enkelte udlænding har fået tildelt også kan være en beskyttet diskriminationsgrund.⁴⁹

Det fremgår desuden af Den Europæiske Konvention om Statsborgerret, at en stat skal følge princippet om ikke at forskelsbehandle sine statsborgere, uanset om de har erhvervet statsborgerskab ved fødslen eller efterfølgende.⁵⁰

I maj 2016 afsagde EMD's storkammer en dom mod Danmark om det danske tilknytningskrav og 28-årsreglen (nu 26-årsreglen). Reglerne behandles nedenfor i afsnit 5.1.2. Sagen startede i 2003 og omhandler en mand, som havde været statsborger i Togo, men som havde fået dansk statsborgerskab efter ni års ophold i Danmark, og som herefter søgte familiesammenføring med sin hustru fra Ghana, hvor han selv havde gået i skole i 10 år og været på besøg nogle gange. Ægteparret fik afslag på familiesammenføring, da de ikke kunne opfylde kravet om at have større tilknytning til Danmark end til et andet land. De klagede over afslaget, og under klagesagens behandling indførtes den såkaldte 28-årsregel, der blandt andet fritog danske statsborgere, som havde haft dansk statsborgerskab i 28 år, fra at skulle opfylde tilknytningskravet. Parret gik til domstolene, idet de mente, at 28-årsreglen diskriminerede mellem forskellige grupper af statsborgere. Denne påstand blev afvist af både de danske domstole og EMD's kammer. Både i Højesteret og EMD's kammer var stemmefordelingen fire mod tre. Herefter blev sagen indbragt for EMD's storkammer, hvor et flertal på 12 ud af 17 dommere i maj 2016 fandt, at reglen var diskriminerende.⁵¹

Flertallet i storkammeret fandt, at der var tale om indirekte forskelsbehandling mellem danske statsborgere med etnisk dansk oprindelse og danske statsborgere med anden etnisk baggrund end dansk. Flertallet udtalte blandt andet, at introduktionen af 28-årsreglen i et vidt omfang var baseret på spekulative argumenter og fandt ikke, at spørgsmålet, om hvornår grundlaget for en vellykket integration ville være til stede, alene kunne baseres på længden af perioden for statsborgerskab, uanset om dette var 28 år eller mindre. Derudover lagde flertallet blandt andet vægt på, at ingen af 29 andre undersøgte medlemslande i Europarådet havde en tilsvarende regel om forskelsbehandling af forskellige grupper af statsborgere i sager om familiesammenføring. Flertallet konkluderede, at 28-årsreglen var udtryk for indirekte diskrimination, da regeringen ikke havde kunnet godtgøre, at tvingende eller meget vægtige grunde som ikke relaterede sig til etnicitet kunne retfærdiggøre den indirekte diskriminerende virkning af 28-årsreglen. Reglen favoriserede danske statsborgere af etnisk dansk oprindelse og var ugunstig for personer, som havde erhvervet dansk statsborgerskab senere i livet og var af en anden etnisk oprindelse end dansk. Derfor var der sket en krænkelse af EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 8.

Fem dommere dissenterede. Tre dommere udtalte samstemmende, at de ikke fandt, at der var tale om indirekte diskrimination på baggrund af etnisk oprindelse, men derimod at der var tale om forskelsbehandling på grund af "andre forhold" (end de opremsede grunde i EMRK artikel 14). De tre fandt denne forskelsbehandling begrundet. De tre dommere lagde blandt andet vægt på, at reglen nationalt har været undersøgt omhyggeligt og grundigt, at myndighederne har en bred skønsmargin i sager vedrørende forskelsbehandling på grund af "andre forhold", og at 28-årsreglen er baseret på objektive kriterier. De lagde desuden vægt på, at det ikke er tilstrækkeligt for EMD at undersøge lovgivningen generelt, og at der også må lægges vægt på sagens særlige omstændigheder. Konkret fandt de ikke, at den danske statsborger i sagen kunne siges at være i en sammenlignelig situation med en person, som havde haft dansk statsborgerskab eller boet i Danmark i 28 år.

FN's komité om afskaffelse af alle former for racediskrimination (Racediskriminationskomitéen) udtrykte i sine seneste konkluderende bemærkninger til Danmark i september 2010 bekymring over de restriktive danske betingelser for familiesammenføring og henviste i den forbindelse til 24-årsreglen (behandles nærmere i afsnit 5.1.2) samt tilknytningskravet, herunder den daværende 28-årsregel. Komitéen udtrykte bekymring over, at disse regler kan føre til situationer med diskrimination af personer med anden etnisk baggrund end dansk. Komitéen anbefalede derfor, at Danmark tog konkrete

initiativer til at vurdere lovgivningens konsekvenser for personer med anden etnisk baggrund i forhold til retten til familieliv.⁵²

Ifølge Handicapkonventionen har personer med handicap ret til at vælge deres opholdssted på lige fod med andre.⁵³ Som nævnt ovenfor i afsnit 2.1 indeholder konventionen også en beskyttelse af retten til familieliv samt et forbud mod diskrimination.⁵⁴

Hvis personer med handicap stilles ringere end andre, uden at dette er sagligt og proportionalt, vil der være tale om diskrimination. Staterne skal ifølge konventionen tage alle passende skridt til at sikre, at der sker rimelig tilpasning, hvilket betyder, at staterne skal træffe alle nødvendige og passende ændringer og justeringer, som ikke medfører en uforholdsmæssig stor eller unødvendig byrde for staten, når det i det konkrete tilfælde er nødvendigt for at sikre, at personer med handicap kan nyde eller udøve alle menneskerettigheder på lige fod med andre.⁵⁵ Hvis en ansøger, som søger om familiesammenføring, stilles ringere end andre på grund af sit handicap, skal det således i den konkrete sag vurderes, om der skal ydes tilpasning i rimeligt omfang, for eksempel om visse betingelser for familiesammenføring skal fraviges.

I forbindelse med sager om familiesammenføring kan herboendes helbredsmæssige forhold udgøre en hindring for, at familien kan etablere familielivet i hjemlandet, hvilket ligeledes skal inddrages i vurderingen.⁵⁶

Børnekonventionen 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 2.1 skal barnets bedste komme i første række i alle foranstaltninger.⁵⁷ 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 bedste, samt at ansøgninger om familiesammenføring skal behandles på en positiv, human og hurtig måde af staten.⁵⁸

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

Danske statsborgere, som bor i Danmark, er som udgangspunkt ikke omfattet af EU-retten. Efter EU-Domstolens praksis kan danske statsborgere med bopæl i Danmark dog i visse tilfælde være omfattet 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".⁵⁹

Som nævnt ovenfor i afsnit 2.1 er retten til familieliv også beskyttet i EU-chartret,⁶⁰ og EU's familiesammenføringsdirektiv⁶¹ indeholder regler om adgangen til familiesammenføring for tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold på medlemsstaternes område. Grundet retsforbeholdet er Danmark imidlertid ikke bundet af familiesammenføringsdirektivet.

5.1.2 DANSKE FORHOLD

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 man opfylder en række betingelser.⁶²

En afgørelse om familiesammenføring efter national ret træffes af Udlændingestyrelsen,⁶³ hvis afgørelser om familiesammenføring kan påklages til Udlændingenævnet.⁶⁴

Familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus

Som nævnte ovenfor vedtog Folketinget i januar 2016 en ændring af udlændingeloven, der betyder, at personer, som får asyl på grund af midlertidig beskyttelsesstatus, som udgangspunkt ikke kan gives familiesammenføring de første tre år – før ændringen var dette et år. Der kan dog i følge lovens forarbejder opstå særlige situationer, hvor der alligevel er 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 bedste, få indflydelse på afgørelsen, eksempelvis hvis en herboende uledsaget mindreårige forældre søger familiesammenføring.⁶⁵

En række organisationer, herunder Institut for Menneskerettigheder, har kritiseret lovforslaget for ikke at være foreneligt med Danmarks menneskeretlige forpligtelser.⁶⁶

Det er instituttets vurdering, at der er meget sikkert grundlag i EMD's nuværende praksis for at komme frem til, at det er i strid med EMRK 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 ret 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, som behandles ovenfor i afsnit 5.1.1.⁶⁷

Ægtefællesammenføring

Udlændingeloven opstiller en række betingelser for, at man kan få en opholdstilladelse som familiesammenført med sin ægtefælle, registrerede partner eller faste samlever (også kaldet ægtefællesammenføring).

Der stilles for det første en række grundbetingelser for ægtefællesammenføring, herunder at begge ægtefæller som udgangspunkt er over 24 år, og at den herboende har dansk eller nordisk statsborgerskab, har opholdstilladelse på baggrund af asyl eller som kvoteflygtning eller har haft tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark i mere end de sidste tre år (det skal i den forbindelse nævnes, at betingelserne for tidsubegrænset opholdstilladelse er strammet væsentligt, hvilket således kan udgøre en barriere i forhold til at blive meddelt familiesammenføring).⁶⁸ 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.⁶⁹

Ud over grundbetingelserne stilles der en række supplerende betingelser til ansøgeren og/eller den herboende, såsom krav til forsørgelse, bolig, økonomisk sikkerhedsstillelse, at ægteskabet eller samlivsforholdet er frivilligt indgået, at der ikke er tale om et pro forma-ægteskab mv.⁷⁰ Dertil stilles også en række overførte krav fra reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse til de herboende, som ikke har tidsubegrænset opholdstilladelse, og som søger ægtefællesammenføring.⁷¹

Tilknytningskravet betyder, at ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark skal være større end deres samlede tilknytning til et andet land.⁷² I 2011 blev det vedtaget, at tilknytningen skulle være "væsentlig" større,⁷³ men ordet "væsentlig" blev fjernet igen i 2012.⁷⁴ Tilknytningskravet og den dertilhørende vurdering blev således tilbageført til det, der var gældende før ændringen i 2011. Formålet med tilknytningskravet er ifølge forarbejderne at sikre et godt grundlag for en vellykket integration samt en beskyttelse mod tvangsægteskaber.⁷⁵

I nogle situationer stilles tilknytningskravet ikke. Dette gælder, hvis den herboende person har haft dansk statsborgerskab i 26 år (26-årsreglen), eller hvis ganske særlige grunde taler imod at stille kravet.⁷⁶ Selv om en person ikke har haft dansk statsborgerskab i 26 år, kan man få dispensation fra tilknytningskravet, hvis man er født og opvokset i Danmark eller kommet hertil som et mindre barn, har haft sin opvækst i Danmark og opholdt sig lovligt i Danmark i 26 år. Undtagelsen er baseret på en opfattelse af, at personer med mindst 26 års dansk statsborgerskab eller lovligt ophold i Danmark har en så stærk og varig tilknytning til Danmark, at de kan undtages fra tilknytningskravet.⁷⁷

26-årsreglen blev indført i 2003, dog som en 28-årsregel. Baggrunden for indførelsen af reglen var, at man efter 2002, da danske statsborgere blev omfattet af tilknytningskravet, så en række sager, hvor udlandsdanskere ikke kunne vende tilbage til Danmark med deres familier. Man gav derfor en gruppe borgere mulighed for at blive undtaget fra tilknytningskravet. Det blev hertil bemærket, at hvis udlandsdanskere planlægger på et tidspunkt at vende tilbage til Danmark, vil de oftest have bevaret en stærk tilknytning, som de har viderebragt til familien, for eksempel gennem at tale dansk i hjemmet, holde ferier i Danmark, holde danske aviser mv. Man mente derfor, at grundlaget for en vellykket integration for udlandsdanskernes familie i Danmark normalt ville være til stede.⁷⁸ Som nævnt ovenfor i afsnit 5.1.1. fandt EMD i maj 2016, at 28-årsreglen (nu 26-årsreglen) var diskriminerende. Selvom dommen således betyder, at reglen må afskaffes i sin nuværende form, er det nu op til regeringen og Folketinget at vurdere, hvordan dommen nærmere skal efterleves og finde en løsning, som ikke er diskriminerende.

En række forskere fra sociologi, økonomi, politologi og antropologi udgav i 2014 en bog om konsekvenserne af de danske familiesammenføringsregler fra 2002 til 2012 med henblik på at belyse nogle af de tilsigtede og utilsigtede konsekvenser, som reglerne har haft. Bogen har tre overordnede tematikker: 1) Lovgivning, politik og regler, 2) Partnervalg og ægteskab og 3) Sverigesmodellen: taktiske modtræk til gældende regler.⁷⁹ For eksempel anføres det, at ægteskabsalderen for etniske minoriteter er steget, og selv om dette allerede var tilfældet i løbet af 1990'erne, så ser det ud til, at stramningerne i 00'erne har haft en betydelig effekt på ægteskabsalderen. Herimod anføres det, at selv om uddannelsesfrekvensen er steget markant i perioden fra 1980 til 2010, så har det været en jævn stigning i hele perioden. Stigningen i uddannelsesfrekvensen synes derfor ikke at være påvirket af lovændringerne.⁸⁰

Mulighed for dispensation

Som det fremgår ovenfor, stilles der en del betingelser for ægtefællesammenføring. Der er dog mulighed for at blive undtaget fra en eller flere af disse betingelser, for eksempel for så vidt angår 24-årsreglen,⁸¹ selvforsørgelseskravet,⁸² den økonomiske sikkerhedsstillelse⁸³ og tilknytningskravet,⁸⁴ hvis der ganske særlige grunde hertil. I forbindelse med vurderingen af, om der er ganske særlige grunde til ikke at stille en eller flere betingelser, er Danmarks internationale forpligtelser særligt relevante.⁸⁵ Der kan dog også fraviges fra nogle af betingelserne på grund af forhold, som ikke skyldes Danmarks internationale forpligtelser.

Der kan gives dispensation i sager, hvor den herboende person har en opholdstilladelse på baggrund af asyl, idet visse krav ikke vil kunne stilles, hvis den herboende fortsat risikerer forfølgelse i sit hjemland, og man således ikke kan henvise ægtefællerne til at udøve familielivet i dette land. Det bemærkes dog, at der i vurderingen sondres mellem, om ægteskabet eller samlivsforholdet er indgået før eller efter den herboendes indrejse i Danmark.⁸⁶

Udlændingestyrelsen tager stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en person fortsat risikerer forfølgelse i hjemlandet, således at der skal meddeles dispensation. Ansøgeren bliver partshørt om denne udtalelse.⁸⁷ Såfremt en ansøger ikke kan få dispensation fra for eksempel tilknytningskravet og efterfølgende får afslag (fordi ansøgeren ikke opfylder tilknytningskravet), kan sagen påklages til Udlændingenævnet. Udlændingenævnet inddrager udtalelsen om, hvorvidt en person fortsat risikerer forfølgelse i hjemlandet, i nævnets samlede vurdering af sagen. Udlændingenævnet har imidlertid ikke kompetence til at kunne efterprøve det materielle indhold i Udlændingestyrelsens udtalelse, som er en asylretlig vurdering, men nævnet vurderer, hvorvidt udtalelsen lever op til forvaltningsrettens regler, herunder om alle påberåbte asylrelevante forhold har været inddraget. Udlændingenævnet har til instituttet oplyst, at nævnet i praksis vil anmode Udlændingestyrelsen om en supplerende udtalelse, hvis der eksempelvis fremkommer nye asylrelevante oplysninger under nævnets behandling, eller hvis der er usikkerhed om, hvorvidt Udlændingestyrelsen udtrykkeligt har forholdt sig til alle asylpåberåbte forhold.⁸⁸ Spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende familie kan få dispensation fra visse krav på grund af den herboende persons fortsatte risiko for forfølgelse, prøves således ikke, heller ikke hos Flygtningenævnet, som i øvrigt vurderer asylretlige forhold. Idet vurderingen ikke prøves, kan det betyde, at en forkert vurdering uden videre lægges til grund, og dermed får betydning for, om en række betingelser stilles, og i sidste ende, om der gives familiesammenføring. Det bemærkes i den forbindelse, at Flygtningenævnets afgørelser er omfattet af en endelighedsbestemmelse, og kan dermed som udgangspunkt ikke indbringes for

domstolene,⁸⁹ hvilket ikke er tilfældet med Udlændingenævnets afgørelser. Man kan derfor indbringe Udlændingenævnets afgørelser for domstolene.

Det er således instituttets vurdering, at der – af retssikkerhedsmæssige årsager – bør indføres en proces, så Flygtningenævnet i forbindelse med behandlingen af en klage over afslag på familiesammenføring, hvor der har været rejst spørgsmål om dispensation fra visse krav, prøver vurderingen af, om ansøger i hjemlandet fortsat risikerer forfølgelse mv.

Der kan også gives dispensation på grund af alvorlig sygdom eller handicap hos den herboende.⁹⁰ En herboendes handicap kan for eksempel være relevant i forhold til betingelserne om selvforsørgelse og tilknytningskravet, som det for eksempel fremgår af et notat udarbejdet af Institut for Menneskerettigheder i 2014 vedrørende de vanskeligheder, som herboende personer med handicap kan have i forbindelse med ægtefællesammenføring.⁹¹

I januar 2014 ændrede Udlændingenævnet praksis vedrørende selvforsørgelseskravet på baggrund af fire konkrete sager. Ansøgerne var blevet meddelt afslag på opholdstilladelse, fordi den herboende ægtefælle havde modtaget ledighedsydelse, som er en særlig ydelse til de personer, der er visiterede til et fleksjob, men som er ledige. Udlændingenævnet lagde i sine afgørelser navnlig vægt på, at en person er afskåret fra at få arbejdsløshedsdagpenge, hvis denne er visiteret til fleksjob, og at ledighedsydelsen har et beskæftigelsesfremmende sigte. Udlændingenævnet fandt således, at reglerne om familiesammenføring modvirker hensynet til beskæftigelse, og at det derfor stemmer bedst overens med Danmarks internationale forpligtelser, at de pågældende ikke fik afslag grundet modtagelse af ledighedsydelsen.⁹²

Udlændingenævnet har dog fortsat ikke givet dispensation fra selvforsørgelseskravet, hvis ansøgeren har modtaget kontanthjælp inden for de seneste tre år. Dette gælder, selvom ansøgeren har modtaget kontanthjælp som følge af et handicap. Institut for Menneskerettigheder har kritiseret denne praksis og anført, at der skal foretages en konkret vurdering af, om opretholdelse af selvforsørgelseskravet i hvert enkelt tilfælde virker indirekte diskriminerende for en ansøger, der modtager kontanthjælp som følge af et handicap. Spørgsmålet er nu blevet prøvet ved domstolene.⁹³

Sagen omhandlede en ansøger, der havde fået afslag på familiesammenføring med henvisning til, at den herboende ægtefælle havde modtaget kontanthjælp inden for de seneste tre år. Afslaget var givet på trods af, at ansøgeren havde anført, at modtagelsen af kontanthjælp var en følge af den herboendes handicap. Sagen blev henvist til Østre Landsret som principiel. Østre Landsret

fandt, at FN's Handicapkonvention tilsagde, at den herboende ægtefælle ikke skulle opfylde selvforsørgelseskravet, da dette krav sammen med hans handicap forhindrede ham i at nyde sin ret til familieliv på lige fod med andre. Udlændingenævnet har anket dommen til Højesteret. Resultatet af Højesterets dom i sagen kan føre til, at udlændingemyndighederne skal genoptage behandlingen af afsluttede sager om afslag på ægtefællesammenføring, hvor afslaget er givet på baggrund af herboendes modtagelse af kontanthjælp.

5.1.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at undgå krænkelse af menneskerettighederne – at regeringen:

- tager initiativ til at ophæve udlændingelovens regler om, at personer, som får asyl på grund af midlertidig beskyttelsesstatus, som udgangspunkt ikke kan meddeles familiesammenføring de første tre år.
- indfører en proces, så Flygtningenævnet i forbindelse med behandlingen af en klage over afslag på familiesammenføring, hvor der har været rejst spørgsmål om dispensation fra visse krav, prøver vurderingen af, om ansøger i hjemlandet fortsat risikerer forfølgelse mv.

5.2 RETTEN TIL AT VÆRE FORÆLDRE

Handicapkonventionen fastslår, at staten er forpligtet til at hjælpe personer med handicap til at kunne udføre deres pligter som opdragere af børn.⁹⁴ Nogle forældre med handicap har brug for støtte til at kunne løfte de pligter, der følger med forælderrollen. Den støtte har kommunerne mulighed for at give i form af forskellige ydelser. Det er dog ikke altid, det sker. Det kan få vidtrækkende konsekvenser for både forældre og børn og i yderste tilfælde betyde, at børn af forældre med handicap fjernes fra hjemmet.

5.2.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Alle har ret til beskyttelse af deres familieliv – også mennesker med handicap. Det fremgår blandt andet af EMRK artikel 8, der grundfæster retten til respekt for privatliv og familieliv.⁹⁵

Handicapkonventionen indeholder bestemmelser, som konkret påpeger retten til familieliv for personer med handicap. Handicapkonventionen omsætter blandt andet den allerede eksisterende menneskeret til familieliv til de behov og interesser, personer med handicap har i dagens samfund, og fastslår således, at personer med handicap har ret til at indgå ægteskab, være en del af en familie og blive forældre på lige vilkår med andre mennesker.⁹⁶

Det fremgår implicit af flere menneskerettighedskonventioner, at staten har pligt til at iværksætte særlige foranstaltninger og støtte for personer med handicap. I Handicapkonventionen er der imidlertid en utvetydig ret for forældre med handicap til at få støtte til at udfylde deres forældrerolle. Det følger således direkte af Handicapkonventionen, at personer med handicap skal støttes i at udøve deres forældreansvar.⁹⁷ Offentlige myndigheder har således pligt til at iværksætte en række forskellige foranstaltninger for, at personer med handicap kan få den fulde og lige nydelse af retten til familieliv.

Tilsvarende slår Handicapkonventionen fast, at et barn under ingen omstændigheder må adskilles fra sine forældre på grund af, at enten barnet eller den ene eller begge forældre har et handicap.⁹⁸

I visse tilfælde accepteres der dog indgreb i retten til familieliv. Det følger både af EMRK og Handicapkonventionen.⁹⁹ Som nævnt i afsnit 2.1 kan en offentlig myndighed efter EMRK gøre indgreb i en persons familieliv, men kun hvis det er i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund. Et indgreb kan for eksempel være nødvendigt for at beskytte andre personers rettigheder og friheder.

Tilsvarende accepteres indgreb i retten til familieliv for personer med handicap ifølge Handicapkonventionen, hvor et barn må adskilles fra sine forældre, hvis adskillelsen er nødvendig af hensyn til barnets bedste.¹⁰⁰ Staten skal i den forbindelse sikre, at det sker ved kompetente myndigheder, hvis afgørelser er undergivet retlig prøvelse, og at adskillelsen sker i overensstemmelse med gældende lov og praksis.

Barnets bedste er altså af afgørende betydning for indgreb i familielivet, hvilket også fremgår af Handicapkonventionen.¹⁰¹ Spørgsmålet om forståelse af barnets bedste er derfor afgørende i konkrete situationer, hvor retten til familieliv og rettighederne for forældre med handicap er i spil. Det vil altid være en konkret vurdering, hvad der er barnets bedste, og ofte vil barnets bedste og forældrenes interesser ikke være modstridende. I praksis vil de fleste forældre og børn gerne blive sammen, men der kan være stort behov for hjælp til forældrene i forhold til at udfylde deres forældrerolle og ansvar.

En eventuel fjernelse af et barn fra forældrene må også efter Børnekonventionen kun forekomme som en sidste udvej og kun med det formål at sikre barnets bedste.¹⁰² Før der tages initiativ til fjernelse af et barn, følger det således ikke alene af Handicapkonventionen, men også af Børnekonventionen, at staten skal støtte og hjælpe forældrene i deres forældreverne.¹⁰³

Det følger også af Børnekonventionen, at hvor et barn er fjernet fra sine forældre, skal staten sikre, at barnet kan bevare sine bånd og relationer til forældre, søskende og andre familiemedlemmer eller personer, som barnet har haft en tæt tilknytning til, medmindre det vil være i strid med barnets bedste.¹⁰⁴

At der påhviler staten et stort ansvar for at sikre, at barnet kan bevare sine bånd og relationer til familien og andre nærtstående, ses blandt andet af Kutzner-dommen, hvor EMD konkluderede, at tvangsfjernelse af to børn fra et forældrepar med handicap ikke var proportionalt i forhold til det legitime formål om at sikre børnenes bedste.¹⁰⁵

5.2.2 DANSKE FORHOLD

Den danske sociallovgivning indeholder bestemmelser om hjælp til voksne personer med handicap. Formålet med disse såkaldte voksenbestemmelser er med udgangspunkt i kompensationsprincippet at afhjælpe eller begrænse konsekvenserne af den enkelte persons nedsatte funktionsevne. Serviceloven indeholder dog ingen specifikke regler om hjælp og støtte til forældre med handicap i forhold til deres forældreevne og udvikling af forældrekompetencer. Dermed er der heller ikke en sådan eksplicit forpligtelse for kommunerne.

Der er imidlertid ikke noget til hinder for, at kommunerne yder den hjælp, som gør det muligt for en forælder med handicap at varetage sin forælderrolle. Lovens formålsbestemmelser og grundlæggende handicappolitiske principper er også et udtryk for, at forældre med handicap kan modtage hjælp til at være forældre og udvikle deres forældrekompetencer, hvis de har behov for det.

Serviceloven indeholder en række voksenbestemmelser med dertilhørende vejledninger, som mere generelt præciserer kommunernes forpligtelser i forhold til voksne med handicap. Endelig er der en række bestemmelser i serviceloven, som beskriver, hvilken konkret hjælp mennesker, herunder forældre, med handicap kan modtage. Der kan være tale om følgende støtte:

- personlig og praktisk hjælp i form af hjemmehjælp¹⁰⁶
- socialpædagogisk bistand¹⁰⁷
- personlig assistance (BPA-hjælperordning)¹⁰⁸
- merudgifter¹⁰⁹
- hjælpemidler.¹¹⁰

Endvidere indeholder den danske sociallovgivning, herunder serviceloven, bestemmelser om hjælp til børn med særlige behov. Disse børnebestemmelser er målrettet børn og deres familier, som har brug for særlig støtte til at sikre børnenes opvækstvilkår.¹¹¹

I familier, hvor en forælder eller begge forældre har et handicap, vil kommunens umiddelbare fokus i praksis ofte være barnet og barnets bedste. Det indebærer, at en eventuel indsats for familien typisk vil tage udgangspunkt i servicelovens børnebestemmelser. Den praktiske tilgang vil i mange tilfælde være, at man undersøger forældrenes forældreevne og herefter yder en særlig støtte til barnet.

Institut for Menneskerettigheders rapport 'Ret til at være forældre' fra 2014 viser flere eksempler på, at der på den baggrund er risiko for, at kommunen ikke får undersøgt, om det vil give mening at hjælpe forældrene efter servicelovens voksenbestemmelser.¹¹² Kommunens fokus på børnebestemmelserne har ofte den konsekvens for forældre med handicap, at de oplever, at kommunen sætter spørgsmål ved deres rolle og evne som forældre. Med andre ord oplever forældre med handicap, at der bliver ydet hjælp og særlig støtte til deres børn, fordi de som forældre ikke er i stand til at varetage deres opgaver og ansvar som forældre.¹¹³ Forældrene oplever også, at fokus flyttes fra det, som er væsentligt for dem, nemlig at deres funktionsnedsættelse betyder, at de har brug for hjælp til at kunne varetage deres forældreopgave.

Barnets reform fra 2011 har medført et øget fokus på barnet. Det kan i praksis være på bekostning af forældre med handicap. I den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, at det både kan være i barnets og forældrenes interesse, at forældrene får støtte til at varetage forældrerollen. Der er derfor behov for, at støtte til en familie koordineres mellem de enkelte forvaltninger i kommunen. På den måde kan man forebygge en konflikt mellem barnets og forældrenes behov og sikre en grundig sagsbehandling, der ikke efterlader forældre med handicap uden støtte, fordi børneforvaltningen ikke har fokus på forældrenes behov for støtte.

Dette bliver ekstra vigtigt i sager, hvor der er tale om adoption uden samtykke (tvangsadoption). Efter en tvangsadoption er de biologiske forældre ikke længere retligt set forældre til barnet. Der er således tale om et særdeles vidtgående indgreb i retten til familieliv. For forældre med handicap er der desuden en risiko for, at tvangsfjernelse og efterfølgende tvangsadoption sker på baggrund af forældrenes handicap, uden forældrene har fået den økonomiske og faglige støtte, de har behov for, for at udøve forældrerollen. Derfor bliver det særlig vigtigt, at kommunen sikrer forældre med handicap den nødvendige støtte til at udøve forældrerollen, før forældrekompetenceundersøgelsen, der går forud for en tvangsadoption, foretages.

Reglerne om tvangsadoption er på ny blevet ændret i 2015. Ændringerne har medført, at det fremover er lettere at foretage tvangsadoptioner. Der er blandt andet åbnet op for, at tvangsadoption kan foretages på trods af et velfungerende samvær mellem de biologiske forældre og børnene, når blot forældrene varigt er ude af stand til at varetage barnets tarv. Herudover er beviskravene blevet lempet, således at kommunerne ikke længere skal godtgøre, men derimod blot sandsynliggøre, at forældrene er varigt ude af stand til at varetage barnets interesser. De seneste ændringer risikerer at ramme personer med handicap særligt hårdt, herunder forældre med udviklingshæmning eller kronisk psykisk sygdom.¹¹⁴ Disse forældre har ofte deres børn frivilligt anbragt som følge af, at de på grund af deres handicap er varigt ude af stand til selv at varetage omsorgen for deres børn. I stedet udøves deres rolle som forældre mere eller mindre udelukkende gennem løbende kontakt og samvær.¹¹⁵ Når først adoptionen er gennemført, vil det betyde, at det retlige bånd mellem forældrene og barnet helt fjernes, og at der i stedet indtræder et tilsvarende retsforhold mellem adoptant og adoptivbarn.¹¹⁶ Det medfører blandt andet, at forældrene ikke længere har ret til samvær med barnet, og at barnet gennem sin opvækst derfor – som det helt klare udgangspunkt – ikke får noget tilhørsforhold til sin biologiske familie.

5.2.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at undgå krænkelse af menneskerettighederne – at Social- og Indenrigsministeriet:

- tager initiativ til ændring af adoptionslovens betingelser for tvangsadoption, så tvangsadoption alene må ske, når der foreligger afgørende hensyn til barnet, men derimod ikke, når de biologiske forældre og barnet har et velfungerende samvær, som er barnets og forældrenes eneste mulighed for at opretholde et familieliv.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at Social- og Indenrigsministeriet:

- tager initiativ til at præcisere serviceloven og dertilhørende vejledninger, at forældre med handicap skal kompenseres for deres handicap, før kommunen udarbejder en forældrekompetenceundersøgelse.

SLUTNOTER

SLUTNOTER

¹ For eksempel FN's Verdenserklæring om Menneskerettighederne, artikel 16, stk. 3, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), artikel 8, FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR), artikel 17 og 23 og FN's Børnekonventions artikel 16.

² EMRK artikel 8, stk. 1.

³ EMRK artikel 8, stk. 2.

⁴ Peer Lorenzen m.fl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer (art. 1-9), 2011, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 706.

⁵ For eksempel EMD, Lindon, Otchakovsky-Laurens and July mod Frankrig, afgørelse af 22. oktober 2007, app. nr. 21279/02 36448/02 pr. 41; EMD, the Sunday Times mod Storbritannien, afgørelse af 26. april 1979, app. nr. 6538/74; og EMD, Amuur mod Frankrig, afgørelse af 25. juni 1996, app. nr. 19776/92.

⁶ EMRK artikel 12.

⁷ EU-chartrets artikel 7 og EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder med kommentarer af Jonas Christoffersen, 2014, kapitel 7.

⁸ For eksempel EMRK artikel 14, Handicapkonventionen artikel 5, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, artikel 5, og ICCPR artikel 26.

⁹ Handicapkonventionens præambel pkt. p og artikel 5, stk. 2.

¹⁰ EMRK artikel 14.

¹¹ Børnekonventionens 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.

¹² Handicapkonventionens artikel 23.

¹³ Handicapkonventionens artikel 1.

¹⁴ Handicapkonventionens artikel 4, stk. 1, litra a og b.

¹⁵ Bekendtgørelse af lov nr. 1096 af 7. oktober 2014 om ægteskabs indgåelse og opløsning.

¹⁶ Ægteskabsloven Æ1 §§ 1 a – 4.

¹⁷ Lov nr. 532 af 12. juni 2012 om ændring af lov om ægteskabs indgåelse og opløsning, lov om ægteskabets retsvirkninger og retsplejeloven og om ophævelse af lov om registreret partnerskab (Ægteskab mellem to personer af samme køn).

¹⁸ Ægteskabsloven Æ1 § 11 a og 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.), bemærkninger til § 2, nr. 1.

¹⁹ Bekendtgørelse nr. 1135 af 20. oktober 2014 af lov om ægteskabets retsvirkninger.

²⁰ Ægteskabsloven Æ1, kapitel 4.

²¹ Lov nr. 1522 af 27. december 2014 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om individuel boligstøtte og kildeskatteloven (Ophævelse af gensidig forsørgelsespligt for samlevende, afskaffelse af laveste forsørgersats, højere boligsikring til unge par med børn, særlig støtte for unge under 30 år, ingen fradrag for lejeindtægter fra logerende i egen bolig m.v.) og lov nr. 53 af 27. januar 2015 om ændring af lov om aktiv socialpolitik (Midlertidig genindførelse af fradrag i uddannelses- og kontanthjælp for samlevers indtægter m.v.).

²² Bekendtgørelse nr. 1097 af 7. oktober 2014 af børnelov.

²³ Bekendtgørelse af 1015 af 28. august 2007 om værgemålsloven.

²⁴ Bekendtgørelse nr. 1100 af 7. oktober 2014 af lov om børns forsørgelse.

²⁵ Bekendtgørelse nr. 1023 af 23. september 2014 af lov om social service, §§ 11, 32, 50, 58 og 83.

²⁶ Udlændingestyrelsen, nyhed, www.nyidanmark.dk, 'Ændrede Servicemål', 2. februar 2016.

²⁷ Østre Landsrets 18. afdelings dom af 22. december 2015 i sagen B-345-15.

²⁸ Lov nr. 530 af 29. april 2015 om ændring af adoptionsloven m.fl. (Lempelse af betingelserne for adoption uden samtykke m.v.).

²⁹ De seneste 10 sager om tvangsadoption (fra 2009-2014), som omtales i forarbejderne til den seneste ændring af adoptionsloven vedrører alle forældre, der lider af psykisk sygdom, eller forældre, der har begrænset intellektuel kapacitet eller mental retardering.

³⁰ Se også Institut for Menneskerettigheders hørings svar af 13. november 2014 tilgængelig på

http://menneskeret.dk/files/media/hoeringssvar/127_b_adoption_uden_samtykke.pdf og hørings svar af 14. august 2015 tilgængelig på

http://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/08_august_15/90_b_bkg_mv_adoption_uden_samtykke.pdf.

³¹ 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 tidsbegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.).

³² For eksempel 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 tidsbegrænset opholdstilladelse,

skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.), 6. januar 2016 og Institut for Menneskerettigheder, Høring over lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 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.

³³ Dansk Flygtningehjælp, 'Høringssvar vedrørende lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven, 22. december 2015.

³⁴ Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriet, Pressemeddelelse, 'Inger Støjberg stopper indkvartering af barnebrude på asylcentre', 10. februar 2016.

³⁵ Eksempelvis, Institut for Menneskerettigheder, Nyhed, 'Unge asylpar bør ikke adskilles automatisk', 30. marts 2016, og 'Notat vedr. adskillelse af unge par på asylcentre', 22. marts 2016.

³⁶ United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Working Group on the Universal Periodic Review, 'Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Denmark', 25. januar 2016, A/HRC/WG.6/24/L.7.

³⁷ EMD, Biao mod Danmark, dom af 24. maj 2016, app. nr. 38590/10.

³⁸ For eksempel EMD, Gül mod Schweiz, dom af 19. februar 1996, app.nr. 23218/94, pr. 38.

³⁹ For eksempel EMD, Konstatinov mod Holland, dom af 26. april 2007, app. nr. 16351/03, pr. 48.

⁴⁰ For eksempel EMD, Tuquable-Tekle og andre mod Nederlandene, dom af 1. december 2005, app. nr. 60665/00, pr. 44.

⁴¹ For eksempel EMD Haydarie mod Nederlandene, afgørelse af 20. oktober 2005, og EMD Konstatinov mod Holland, dom af 26. april 2007, app. nr. 16351/03, pr. 50.

⁴² Udlændingelovens § 7, jf. blandt andet Flygtningekonventionens artikel 1 og EMRK artikel 3.

⁴³ Se Peer Lorenzen m.fl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, bn. 1, 3. udgave, 2011, s. 748.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ EMD Mugenzi mod Frankrig, app. nr. 52701/09, EMD Tanda-Muzinga mod Frankrig, app. nr. 2260/10 samt EMD Senigo Longue og andre mod Frankrig, app.nr. 19113/09.

⁴⁶ EMRK artikel 13.

⁴⁷ For eksempel EMD Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritannien, dom af 28. maj 1995, app. nr. 9214/80, 9473/81 og 9474/81, pr. 88.

- ⁴⁸ For eksempel EMD Moustaquim mod Belgien, dom af 18. februar 1991, app. nr. 12313/86, pr. 49.
- ⁴⁹ EMD, Hode og Abdi mod Storbritannien, dom af 6. november 2012, app. nr. 22341/09.
- ⁵⁰ Den Europæiske konvention om statsborgerret, artikel 5, stk. 2.
- ⁵¹ EMD, Biao mod Danmark, dom af 24. maj 2016, app. nr. 38590/10.
- ⁵² UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention, Concluding observations, Denmark, 20. september 2010, CERD/C/DNK/CO/18-19, pkt. 14.
- ⁵³ Handicapkonventionens artikel 1.
- ⁵⁴ Handicapkonventionens artikel 5, 22 og 23.
- ⁵⁵ Handicapkonventionens artikel 5, stk. 3, jf. artikel 2.
- ⁵⁶ For eksempel EMD Gül mod Schweiz, 19. februar 1996, app. nr. 23218/94, pr. 41.
- ⁵⁷ Børnekonventionens artikel 3.
- ⁵⁸ Børnekonventionens artikel 9 og 10.
- ⁵⁹ For eksempel Zambrano, EU-Domstolens dom af 8. marts 2011, sag C-34/09.
- ⁶⁰ EU-chartrets artikel 7 og EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder med kommentarer af Jonas Christoffersen, 2014, kapitel 7.
- ⁶¹ Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring.
- ⁶² Udlændingelovens § 9 og § 9 c, stk. 1.
- ⁶³ Udlændingelovens § 46, stk. 1.
- ⁶⁴ Udlændingelovens § 52 b, stk. 1 og 2.
- ⁶⁵ 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.).
- ⁶⁶ 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'.
- ⁶⁷ For yderligere information, se Institut for Menneskerettigheder, '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.
- ⁶⁸ Udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Udlændingelovens § 9, stk. 2-11 og 30.

⁷¹ Udlændingelovens § 9, stk. 12.

⁷² Udlændingelovens § 9, stk. 7.

⁷³ Lov nr. 601 af 14. juni 2011 om ændring af udlændingeloven og lov om ægteskabs indgåelse og opløsning (Reform af ægtefællesammenføringsreglerne m.v.).

⁷⁴ Lov nr. 418 af 12. maj 2012 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (Ny balance i reglerne om ægtefællesammenføring, gebyr, fravigelse af persondatalovens § 7, stk. 8, i visse sager i forbindelse med overgang til elektronisk sagsbehandling, repræsentationsaftaler i medfør af visumkodeksen m.v.).

⁷⁵ Lovforslag nr. 104 fremsat i Folketinget den 2. marts 2012 om ændring af udlændingeloven og lov om ægteskabs indgåelse og opløsning (Ny balance i reglerne om ægtefællesammenføring, gebyr, fravigelse af persondatalovens § 7, stk. 8, i visse sager i forbindelse med overgang til elektronisk sagsbehandling, repræsentationsaftaler i medfør af visumkodeksen m.v.), afsnit 2 og 4.

⁷⁶ Lov nr. 418 af 12. maj 2012 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (Ny balance i reglerne om ægtefællesammenføring, gebyr, fravigelse af persondatalovens § 7, stk. 8, i visse sager i forbindelse med overgang til elektronisk sagsbehandling, repræsentationsaftaler i medfør af visumkodeksen m.v.) samt daværende Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration og Udlændingestyrelsen, notat om anvendelsen af tilknytningskravet ved ægtefællesammenføring, jf. udlændingelovens § 9, stk. 7, 1. december 2005.

⁷⁷ Lovforslag nr. 104 fremsat i Folketinget den 2. marts 2012 om ændring af udlændingeloven og lov om ægteskabs indgåelse og opløsning (Ny balance i reglerne om ægtefællesammenføring, gebyr, fravigelse af persondatalovens § 7, stk. 8, i visse sager i forbindelse med overgang til elektronisk sagsbehandling, repræsentationsaftaler i medfør af visumkodeksen m.v.), afsnit 2 og 5.2.

⁷⁸ Lovforslag nr. 6 fremsat i Folketinget den 8. oktober 2003 om ændring af udlændingeloven (Ændring af reglerne om tilknytningskrav ved ægtefællesammenføring og styrket indsats mod ægteskaber, der indgås mod eget ønske), afsnit 1 og 2 samt bemærkninger til § 1, nr. 1.

⁷⁹ Red. Anika Liversage og Mikkel Rytter, 'ægteskab og migration – Konsekvenser af de danske familiesammenføringsregler 2002-2012', Aarhus Universitetsforlag, 2014.

⁸⁰ Red. Anika Liversage og Mikkel Rytter, 'ægteskab og migration – Konsekvenser af de danske familiesammenføringsregler 2002-2012', Aarhus Universitetsforlag,

2014, side 53, 'Ændringer i ægteskabs- og uddannelsesmønstre hos etniske minoriteter'.

⁸¹ Udlændingelovens § 9 c, stk. 1, og 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.).

⁸² Udlændingelovens § 9, stk. 5.

⁸³ Udlændingelovens § 9, stk. 4.

⁸⁴ Udlændingelovens § 9, stk. 7.

⁸⁵ For eksempel 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.), afsnit 7.6, og daværende Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Notat om praksis for meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, (ganske særlige grunde) af 23. juni 2008.

⁸⁶ 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.), bemærkninger til § 1, nr. 3, samt lovforslag nr. 78 af 23. februar 2005 om ændring af udlændingeloven, ægteskabsloven og repatrieringsloven (Skærpet straf for ulovlig beskæftigelse, afskaffelse af madkasseordningen, styrkelse af oplysningsgrundlaget i sager om helbredsbetings humanitær opholdstilladelse, præcisering af Flygtningenævnets uafhængighed, fremhævelse af hensynet til familiens enhed, udvidelse af personkredsen, der kan modtage hjælp efter repatrieringsloven, m.v.), afsnit 10 samt bemærkninger til § 1, nr. 3 og 11.

⁸⁷ Udlændingestyrelsen (daværende Udlændingetjeneste), US-meddelelse, Familiesammenføringsmeddelelse nr. 2/10, 29. januar 2010, 'Behandling af familiesammenførings-sager, når referencen er en herboende flygtning, samt behandling af asylforlængelsessager', afsnit 1, 2 og 6.

⁸⁸ Oplysninger oplyst ved brev af 12. februar 2016 af Udlændingenævnet og Udlændingelovens § 52 b.

⁸⁹ Udlændingelovens § 56, stk. 8.

⁹⁰ 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.), bemærkninger til § 1, nr. 3.

- ⁹¹ Institut for Menneskerettigheder, Ægtefællesammenføring og handicap, notat, 2014.
- ⁹² Udlændingenævnet, pressemeddelelse af 22.01.2014 samt sagsresumeeer af sagsnr. FAM/2014/1, FAM/2014/2 og FAM/2014/3.
- ⁹³ Østre Landsrets 18. afdelings dom af 22. december 2015 i sagen B-345-15.
- ⁹⁴ Handicapkonventionens artikel 23.
- ⁹⁵ EMRK artikel 8.
- ⁹⁶ Handicapkonventionens artikel 23.
- ⁹⁷ Handicapkonventionens artikel 23, stk. 2.
- ⁹⁸ Handicapkonventionens artikel 23, stk. 4.
- ⁹⁹ EMRK artikel 8(2) og Handicapkonventionens artikel 23, stk. 4.
- ¹⁰⁰ Handicapkonventionens artikel 23, stk. 4.
- ¹⁰¹ Handicapkonventionens artikel 23, stk. 2.
- ¹⁰² Børnekonventionens artikel 9.
- ¹⁰³ Handicapkonventionens artikel 23 og Børnekonventionens artikel 18.
- ¹⁰⁴ 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. 65.
- ¹⁰⁵ EMD. Case of Kutzner v. Germany, Judgment 26 February 2002 (Final 10/07/2002), Application no. 46544/99.
- ¹⁰⁶ Servicelovens § 83.
- ¹⁰⁷ Servicelovens § 85.
- ¹⁰⁸ Servicelovens § 96.
- ¹⁰⁹ Servicelovens § 100.
- ¹¹⁰ Servicelovens §§ 112 og 113.
- ¹¹¹ For eksempel Vejledning nr. 9007 af 7. januar 2014 om særlig støtte til børn og unge og deres familier (Vejledning nr. 3 til serviceloven).
- ¹¹² Christine Bendixen, Pia Justesen, Maria Ventegodt Liisberg og Susanne Munck, 'Ret til at være forældre', Institut for Menneskerettigheder, 2014.
- ¹¹³ DUKHsen, Nr. 17 – april 2009.
- ¹¹⁴ De seneste 10 sager om tvangsadoption (fra 2009-2014), som omtales i forarbejderne til den seneste ændring af adoptionsloven vedrører alle forældre, der lider af psykisk sygdom, eller forældre, der har begrænset intellektuel kapacitet eller mental retardering.
- ¹¹⁵ Udviklingshæmmede som forældre – en kortlægning i 28 kommuner, Anne Skov m.fl., Formidlingscenter Øst (2001), s. 47.
- ¹¹⁶ Adoptionslovens § 16, stk. 1.

**INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER**

