

Ægtefælle- sammenføring i Danmark

Udredning nr. 1



Institut for Menneskerettigheder 2004

Ægtefælle- sammenføring i Danmark

Udredning nr. 1

Ægtefælle- sammenføring i Danmark

Udredning nr. 1



Institut for Menneskerettigheder 2004

Introduktion	7
<i>af Birgitte Kofod Olsen, cand.jur., ph.d.</i>	
 Kapitel 1.	
Regler og administrativ praksis for ægtefællesammenføring	16
<i>af Maria Ventegodt Liisberg, cand.jur.</i>	
 Kapitel 2.	
Ægtefællesammenføring og retten til familieliv	46
<i>af Stephanie Lagoutte, cand.jur, ph.d., og Maria Ventegodt Liisberg, cand.jur.</i>	
 Kapitel 3.	
Statsborgerskabs betydning ved ægtefællesammenføring	82
<i>af Eva Ersbøl, cand.jur.</i>	
 Kapitel 4.	
Tilknytningskravet og forbuddet mod racediskrimination	104
<i>af Bjørn Dilou Jacobsen, cand.jur.</i>	
 Kapitel 5.	
EU's familiesammenføringsdirektiv og dansk ret	126
<i>af Kim Ulrich Kjær, cand.jur.,ph.d.</i>	
 Kapitel 6.	
Med ægteskab i fokus	131
<i>af Peter Hervik, mag.scient., ph.d. og Mikkel Rytter, cand.scient.anth.</i>	

Kolofon

Ægtefællesammenføring i Danmark
Udredning nr. 1/2004

© Institut for Menneskerettigheder, 2004

Mekanisk, fotografisk eller anden form for gengivelse
af Ægtefællesammenføring i Danmark, Udredning nr. 1/2004 eller dele
heraf skal ske med fuldstændig kildeangivelse.

Tilrettelæggelse: Birgitte Kofod Olsen og Maria Ventegodt Liisberg
Redaktion: Birgitte Kofod Olsen, Maria Ventegodt Liisberg og Morten
Kjærum (ansv.)
Forlagsredaktion: Klaus Slavensky
Layout: Carsten Schiøler
Produktion: Handy-Print A/S, Skive

Følgende har bidraget til udredningen:

Fra Institut for Menneskerettigheder:
Cand.jur. Eva Ersbøl
Cand.jur. Bjørn Dilou Jacobsen
Cand.jur., ph.d. Kim Ulrich Kjær
Cand.jur., ph.d. Stephanie Lagoutte
Cand.jur. Maria Ventegodt Liisberg
Cand.jur. Birgitte Kofod Olsen

Andre:
Mag.scient., ph.d. Peter Hervik
Cand.scient.anth. Mikkel Rytter

Printed in Denmark 2004 by Handy-Print, Skive

ISBN 87-90744-81-0

Introduktion

1. Baggrund

I foråret 2002 blev der ved en ændring af udlændingeloven gennemført stramninger i reglerne for ægtefællesammenføring mellem en person bosiddende i Danmark og en person bosiddende i et andet land uden for EU og Norden.

Disse betingelser omfatter nu et alderskrav på 24 år, et krav om, at den herboende person påtager sig en forsørgelsespligt og godtgør sin evne til at forsørge den ansøgende ægtefælle, et krav om økonomisk sikkerhedsstillelse på op til 53.096 kr. og et krav om, at den herboende person ikke har modtaget socialhjælp i en periode på et år inden ansøgning om sammenføring med ægtefællen, et krav om en passende bolig, samt et krav om, at den herboende person ikke er dømt for visse former for vold inden for 10 år forud for ansøgning om ægtefællesammenføring.

Tilknytningskravet indførtes i 2000, og blev skærpet i 2002. Ægtefællerne skal således i dag have en samlet tilknytning til Danmark, som er større end parrets samlede tilknytning til et andet land. Kravet blev samtidig udvidet til også at gælde for danske statsborgere.

Dette tilknytningskrav blev i slutningen af 2003 ændret således, at det ikke skal finde anvendelse, når ansøgeren har haft dansk indfødsret i 28 år, er født i Danmark eller er kommet hertil som mindre barn og har haft lovligt ophold her i en sammenhængende periode på 28 år.

Før indførelsen af 28-års reglen blev en række ægtefæller til danske statsborgere meddelt afslag på ansøgning om ægtefællesammenføring under henvisning til, at parret ikke opfyldte kravet om at have stærkest tilknytning til Danmark. Af egen drift besluttede Institut for Menneskerettigheder derfor i juli 2003 at foretage en menneskeretlig analyse af lovgivningen og så vidt muligt af den administrative praksis af de danske regler om ægtefællesammenføring. Nærværende udredning blev igangsat efter at instituttet af Integrationsministeriet blev meddelt aktindsigt i 22 anonymiserede sager om afslag på ægtefællesammenføring.

Indførelsen af 28-års reglen gav anledning til en udvidelse af den iværksatte udredning. Det samme gjorde den kritik, som blev rejst af Europa-

rådets Menneskerettighedskommissær, Alvaro Gil-Robles, efter hans besøg i Danmark i april 2004 og offentliggjort i hans rapport af den 8. juli 2004.

Integrationsministeriets kommentarer til Menneskerettighedskommissærens rapport offentliggjordes den 22. september 2004, som er samme dag nærværende udredning blev sendt til trykning. Regeringens kommentarer er derfor kun i begrænset omfang medtaget i analyserne.

2. Formål

Hovedformålet med denne udredning er at afdække de potentielle menneskerettighedskrænkelser, som de danske regler om ægtefællesammenføring giver anledning til. Det betyder, at analyserne er tilrettelagt således, at de fokuserer på situationer, hvor lovens krav i praksis fører til, at beskyttelsen af det enkelte menneskes rettigheder ikke er effektivt sikret.

Krænkelserisikoen er bl.a. søgt afdækket på baggrund af fiktive eksempler, der repræsenterer persongrupper i situationer, hvor statens positive forpligtelse til at beskytte familielivet ikke uden videre kan afvises.

Fremgangsmåden må ikke føre til den slutning, at de menneskeretlige forpligtelser er opfyldt i alle andre situationer end de beskrevne. Omvendt udelukker den heller ikke, at udlændingelovens regler om ægtefællesammenføring i mange andre tilfælde må anses at sikre en tilstrækkelig beskyttelse af f.eks. retten til familieliv.

Et underliggende formål er at synliggøre den beskyttelsesstandard, som er under udvikling i EU med hensyn til familiesammenføring, men som ikke er bindende for Danmark. Behovet herfor understreges af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols inddragelse af, om der foreligger europæisk konsensus om et spørgsmål, når den vurderer omfanget af en stats skønsmargin med hensyn til nødvendigheden og rimeligheden af en regel, der begrænser en menneskeretlig beskyttelse.

Et andet formål af informativ karakter har været at sammenstille de kvantitative og kvalitative undersøgelser, der er foretaget af fænomenet og forekomsten af tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber, samt at give et bud på en sammenhæng mellem ægteskabspraksis og integration.

3. Indhold

Den foreliggende udredning indeholder en række menneskeretlige analyser af de lovfæstede betingelsers forenelighed med menneskeretten. I udredningens hovedafsnit afdækker analyserne således, om den faktiske udmøntning af udlændingelovens krav giver anledning til krænkelse af retten til familieliv. I relation til tilknytningskravet og 28-års reglen afdækker analysen, om den faktiske forskelsbehandling er i strid med forbuddet mod diskrimination på grund af statsborgerskab og race eller etnisk oprindelse. Disse analyser findes i kapitel 2-4.

Grundlaget for disse menneskeretlige analyser er de menneskeretlige beskyttelsesstandarder, som er fastsat i internationale og regionale menneskerettighedskonventioner, særligt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og udviklet ved fortolkning i de konkrete sager, som har været prøvet ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg eller som sager ved FN's konventionsorganer.

Derudover indeholder udredningen i kapitel 1 en redegørelse for den danske regulering og den dertil knyttede administrative praksis, således som denne er kommet til udtryk i et antal afgørelser truffet af udlændingemyndighederne og i et mindre antal sager, som har været prøvet ved de danske domstole.

For at belyse retsudviklingen med hensyn til familiesammenføring i størsteparten af EU's medlemslande, indeholder udredningen i kapitel 5 en beskrivelse af det EU-direktiv om familiesammenføring, der blev vedtaget i september 2003 som led i samarbejdet om retlige og indre anliggender. 22 ud af de 25 medlemsstater af EU skal implementere direktivet inden oktober 2005.¹

Da et af hovedargumenterne for stramningen af kravene til ægtefællesammenføring er bekæmpelse af tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber, er de retlige analyser suppleret med en beskrivelse i kapitel 6 af forskningen om den faktiske forekomst af tvangsægteskaber og nogle antropologiske betragtninger om sammenhængen mellem ægteskabspraksis og integration.

1) Danmark, Storbritannien og Sverige har taget forbehold over for samarbejdet på dette område.

Det er tilstræbt, at udredningens kapitler skal kunne læses som selvstændige afsnit. Af den grund forekommer der gentagelser af bl.a. reguleringsgrundlag og praksis.

De retlige analyser i kapitel 1-4 og beskrivelsen af EU-direktivet i kapitel 5 er udarbejdet af medarbejdere ved Institut for Menneskerettigheder, mens kapitel 6 er rekvireret eksternt. Forfatterne til de respektive kapitler er angivet ved navn i indholdsfortegnelsen.

4. Sammenfatninger

Kapitel 1. Regler og administrativ praksis for ægtefællesammenføring

Siden 2000 er retskravet på ægtefællesammenføring reelt blevet ophævet. Retten til ægtefællesammenføring er i dag ikke længere strengt lovbunden, idet de administrative myndigheder er blevet overladt et betydeligt skøn ved afgørelsen af, om de opstillede betingelser er opfyldt. Denne forskydning gør sig navnlig gældende i forhold til tilknytningskravet, samt til reglerne om proformaægteskaber og tvangsægteskaber. Fælles for disse krav er, at man ikke ud af lovgivningen kan læse, hvilke kriterier der lægges til grund for den administrative afgørelse.

I praksis har myndighederne endvidere opstillet visse tillægsbetingelser og stramninger, som muligvis ikke har tilstrækkelig hjemmel i bemærkningerne til loven. Det drejer sig f.eks. om kravet om, at herboende børn skal være enten referencens eller ansøgerens særbørn, for at kunne begrunde en fravigelse af lovgivningens forskellige krav. For så vidt angår tilknytningskravet, er det endvidere efter praksis blevet parternes selvstændige tilknytning til Danmark, der er afgørende og ikke, som der lægges op til efter bestemmelsens ordlyd, „ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning.“ Konsekvensen af den praksis, myndighederne har anlagt, er, at ansøgers manglende selvstændige tilknytning til Danmark kun i sjældne tilfælde vil kunne opvejes af referencens stærke tilknytning til Danmark.

Baseret på forarbejderne til lovgivningen har myndighederne anlagt en praksis, som muligvis indebærer en vis formalisering af skønnet under de forskellige bestemmelser. Formaliseringen af skønnet medfører en øget risiko for, at forhold, der taler for, at ægtefællesammenføring bliver meddelt, ikke inddrages i samme omfang som forhold, der taler imod meddelelse af ægtefællesammenføring. En konkret sag behandlet af Folketingets Ombudsmand illustrerer, hvorledes flere forhold, som talte for, at ægteskabet var reelt, ikke i tilstrækkelig grad indgik i vurderingen af, om der var tale om et proforma ægteskab.

Efter klar hjemmel i bemærkningerne til udlændingelovgivningen er flygtninge blevet betydeligt begrænset i deres mulighed for at opnå tilladelse til ægtefællesammenføring i Danmark med en person fra deres hjemland. For det første betyder restriktive visumregler, at ansøgere fra flygtningeproducerende lande praktisk taget vil være forhindret i at opfylde kravet om en vis tilknytning til Danmark. For det andet er muligheden for fritagelse fra de restriktive betingelser for ægtefællesammenføring begrænset til situationer, hvor flygtningen var gift før indrejsen til Danmark. Det er muligt, at regeringens kommentarer til Gil-Robles' rapport, skal læses som en varsling om en vis lempelse af den administrative praksis for ægtefællesammenføring med flygtninge i Danmark.

Kapitel 2. Ægtefællesammenføring og retten til familieliv

Det er instituttets vurdering, at den nuværende udformning af 24-års reglen sammenholdt med tilknytningskravet fører til krænkelse af retten til familieliv i henhold til EMRK art. 8. Disse krænkelse vil navnlig, men ikke udelukkende, opstå, hvor den herboende er født i Danmark, og hvor ansøgers hjemland er geografisk og kulturelt langt fra Danmark.

Det er instituttets vurdering, at den nuværende administration af kravet om økonomisk sikkerhed i forbindelse med ægtefællesammenføring fører til krænkelse af retten til familieliv. Disse krænkelse vil navnlig, men ikke udelukkende, opstå, hvor den herboende er født i Danmark og ansøgers hjemland er geografisk og kulturelt langt fra Danmark, og hvor parret opfylder samtlige forsørgelseskrav, men på grund af en ringe indtjeningsevne ikke formår at stille 53.096 kroner i sikkerhed.

Herudover er det instituttets vurdering, at en flygtning, som har indgået ægteskab med en person fra sit oprindelige hjemland, når flygtningen fortsat er i risiko for forfølgelse i hjemlandet, vil have ret til at nyde sit familieliv i Danmark med sin udenlandske ægtefælle. Det er instituttets vurdering, at den nuværende administrative praksis, hvorefter der stilles krav om, at parret ved ægteskabets indgåelse skal have haft en berettiget forventning om at kunne bosætte sig sammen i Danmark, eller skal have haft samliv på fælles bopæl i Danmark, fører til krænkelse af retten til familieliv.

Det er endvidere instituttets vurdering, at den nuværende administrative praksis, hvorefter der ikke tages hensyn til forholdet til andre børn end særbørn, som den herboende udøver normalsamvær med, krænker retten til familieliv. Således påbyder EMRK art. 8 og FN's Børnekonvention art. 3, at der tages hensyn til både den herboendes og ansøgers herboende fællesbørn, samt den herboendes særbørn og stedbørn ved afvejningen af, om der skal undtages fra de almindelige betingelser for ægtefællesammenføring.

Reglen om, at den herboende ikke må have modtaget hjælp efter lov om aktiv socialhjælp og integrationsloven, udgør usaglig og uproportional forskelsbehandling i strid med EMRK art. 14 sammenholdt med art. 8 om retten til familieliv.

Den nuværende administrative praksis, hvorefter fremlejetagere ikke kan anses at råde over en „egen bolig“, udgør efter instituttets vurdering usaglig og uproportional forskelsbehandling mellem lejere og fremlejetagere i strid med EMRK art. 14 sammenholdt med EMRK art. 8.

Endelig er det instituttets vurdering, at de nugældende regler lever op til de menneskeretlige krav om forudsigelighed med hensyn til konsekvenserne af reglerne anvendelse. Dog skal instituttet anbefale, at både lovgiver og de administrative myndigheder tilstræber en forbedring af forudsigeligheden af reglerne om ægtefællesammenføring, for eksempel i form af en årlig beretning med eksempler fra praksis.

Kapitel 3. Statsborgerskabs betydning ved ægtefællesammenføring

Det er instituttets vurdering, at den forskelsbehandling af danske statsborgere på grundlag af længden af statsborgerskab, som følger af udlændingelovens 28-års regel, er uforenelig med ikke-diskriminationsprincippet i Den Europæiske Konvention om Statsborgerskab, art. 5, stk. 2.

De europæiske konventionsorganer har ikke i deres praksis fastslået, at staten som udgangspunkt har en positiv forpligtelse til at give statsborgere ret til ægtefællesammenføring i deres eget land.

Kapitel 4. Tilknytningskravet og forbuddet mod racediskrimination

Det er instituttets vurdering, at tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen må formodes at medføre forskelsbehandling mellem etniske danskere og personer med anden etnisk baggrund end dansk. Det er endvidere instituttets vurdering, at dette også må antages at være hensigten med bestemmelserne.

Instituttet har valgt at fokusere på to situationer, hvor tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen medfører forskelsbehandling mellem etniske danskere og personer med anden etnisk baggrund. Den første situation omhandler forskelsbehandling mellem danske statsborgere med dansk etnisk baggrund og danske statsborgere med anden etnisk baggrund. Den anden situation angår forskelsbehandling mellem personer født med dansk statsborgerskab og personer født i Danmark uden dansk

statsborgerskab, og som er opvokset her i landet. Institutet har endvidere fundet det hensigtsmæssigt i sammenhæng hermed at fokusere på den forskelsbehandling mellem flygtninge og indvandrere, som tilknytningskravet og 28-års reglen efter instituttets opfattelse medfører.

Det er instituttets vurdering, at tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen i disse situationer medfører forskelsbehandling, som ikke opfylder sagligheds- og proportionalitetskravet i EMRK art. 14 og derfor udgør diskrimination.

Kapitel 5. EU's familiesammenføringsdirektiv og dansk ret

Selvom EU's familiesammenføringsdirektiv fra september 2003 som følge af det danske forbehold over for deltagelse i de retlige og indre anliggender ikke er bindende for Danmark, er direktivet interessant derved, at det fastlægger de fællesskabsretlige rammer for familiesammenføring med (bl.a.) ægtefæller til tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt i et EU-land. Der er vel at mærke tale om et minimumsdirektiv, hvorfor medlemsstaterne frit kan opretholde eller indføre en lempeligere adgang til at opnå ægtefællesammenføring.

Direktivets indledende betragtninger viser, at koncipisterne har anset retten til ægtefællesammenføring for at have stor betydning for en vellykket integration i de enkelte medlemslande. Desuden fremhæves de særlige behov, der gør sig gældende for flygtninge, som i sagens natur typisk vil være afskåret fra at nyde familielivet i andre lande end i netop det EU-land, hvor flygningen allerede har opnået opholdstilladelse.

En sammenligning mellem direktivets bestemmelser og de danske regler for ægtefællesammenføring viser, at direktivet på stort set alle områder er langt mere liberalt. F.eks. opstiller direktivet et krav om en markant kortere periode for den herboendes ophold, før ægtefællesammenføring kan ske, som udgangspunkt intet alderskrav, intet krav om økonomisk sikkerhedsstillelse, og intet krav om størst samlet tilknytning til Danmark m.v.

Kapitel 6. Med ægteskab i fokus

Bekæmpelse af tvangsægteskaber har været en af de officielle bevæggrunde for både den tidligere SR-regering og den nuværende VK-regering til gentagne gange at stramme reglerne vedrørende mulighederne for ægtefællesammenføring til Danmark.

Dette kapitel stiller spørgsmålstegn ved den faktiske viden om forekomsten af tvangsægteskaber i Danmark. Således må bl.a. de foreliggende statistiske opgørelser over forekomsten af tvangsægteskaber i Danmark, anses som forholdsvis tvetydige.

De stadig ændrede love om ægtefællesammenføring er rettet mod bestemte etniske og religiøse mindretal i den danske befolkning. Herved har udlændingeloven medvirket til at stadfæste skellet mellem majoriteten og minoriteterne, dvs. mellem „os“ og „dem“. Udlændingeloven har endvidere sit eget paradoks. Regeringen vil på den ene side beskytte unge mod at blive tvunget ind i ægteskaber mod deres vilje, mens de på den anden side vil begrænse antallet af udlændinge, der kommer til Danmark.

5. Konklusioner

- *24-års reglen* sammenholdt med *tilknytningskravet* fører til krænkelse af retten til familieliv i henhold til EMRK art. 8. Disse krænkelse vil navnlig, men ikke udelukkende, opstå, hvor den herboende er født i Danmark og hvor ansøgers hjemland er geografisk og kulturelt langt fra Danmark. (kap. 2)
- Den administrative praksis, hvorefter der ikke tages hensyn til forholdet til andre *børn*, end *særbørn*, som den herboende udøver normalsamvær med, krænker retten til familieliv. Således påbyder EMRK art. 8 og FN's Børnekonvention art. 3, at der tages hensyn til både den herboendes og ansøgers herboende fællesbørn, samt den herboendes særbørn og stedbørn ved afvejningen af, om der skal undtages fra de almindelige betingelser for ægtefællesammenføring. (kap. 2)
- *En flygtning*, som har indgået ægteskab med en person fra sit oprindelige hjemland, når flygtningen fortsat er i risiko for forfølgelse i hjemlandet, vil have ret til at nyde sit familieliv i Danmark med sin udenlandske ægtefælle. Den administrative praksis, hvorefter der stilles krav om, at parret ved ægteskabets indgåelse skal have haft en berettiget forventning om at kunne bosætte sig sammen i Danmark eller om samliv på fælles bopæl i Danmark, fører derfor til krænkelse af retten til familieliv. (kap. 2)
- *Tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen* medfører diskrimination på grund af etnicitet og race i to situationer. Den første situation omhandler forskelsbehandling mellem danske statsborgere med dansk etnisk baggrund og danske statsborgere med anden etnisk baggrund. Den

anden situation angår forskelsbehandling mellem personer født med dansk statsborgerskab og personer født i Danmark uden dansk statsborgerskab, og som er opvokset her i landet. Reglerne medfører endvidere diskrimination mellem flygtninge og indvandrere. (kap. 4)

- Den forskelsbehandling af *danske statsborgere*, som følger af udlændingelovens 28-års regel, er uforenelig med ikke-diskriminationsprincippet i den Europæiske Konvention om Statsborgerskab, art. 5, stk. 2, idet reglen medfører, at danske statsborgere som 28-årige - i relation til ophævelse af udlændingelovens tilknytningskrav i forbindelse med ægtefællesammenføring - vil blive forskelsbehandlet på grundlag af, hvornår de har erhvervet deres statsborgerskab. (kap. 3)
- Administrationen af kravet om *økonomisk sikkerhed* i forbindelse med ægtefællesammenføring fører til krænkelse af retten til familieliv. Disse krænkelse vil navnlig, men ikke udelukkende, opstå, hvor den herboende er født i Danmark og ansøgers hjemland er geografisk og kulturelt langt fra Danmark, og hvor parret opfylder samtlige forsørgelseskrav, men på grund af en ringe indtjeningssevne, ikke formår at stille 53.096 kroner i sikkerhed. (kap. 2)
- Reglen om, at den herboende ikke må have modtaget hjælp efter lov om aktiv *socialhjælp* og integrationsloven, udgør usaglig og uproportional forskelsbehandling af personer, i strid med EMRK art. 14 sammenholdt med art. 8 om retten til familieliv. (kap. 2)
- Den administrative praksis med hensyn til *boligkravet*, hvorefter fremlejetagere ikke kan anses at råde over en „egen bolig“, udgør efter instituttets vurdering usaglig og uproportional forskelsbehandling mellem lejere og fremlejetagere i strid med EMRK art. 14 sammenholdt med EMRK art. 8. (kap. 2)
- Reglerne om ægtefællesammenføring lever op til de menneskeretlige krav om *forudsigelighed* med hensyn til konsekvenserne af reglernes anvendelse, men instituttet anbefaler, at både lovgiver og de administrative myndigheder tilstræber en forbedring af forudsigeligheden af reglerne om ægtefællesammenføring, for eksempel i form af en årlig beretning med eksempler fra praksis. (kap. 2)

Kapitel 1. Regler og administrativ praksis for ægtefællesammenføring¹

1. Indledning

Efter Udlændingelovens (Udl.) § 9, stk. 1, nr. 1, kan der efter ansøgning meddeles opholdstilladelse til en ægtefælle eller en samlivspartner til en herboende person (referencen), når en række betingelser er opfyldt. Disse betingelser, som gennemgås i det følgende, omfatter:

- Parternes individuelle forhold (alder og referencens opholdsgrundlag under afsnit 3),
- Forsørgelsesmæssige forhold (påtagelse og godtgørelse af evne til forsørgelse, økonomisk sikkerhedsstillelse, ej modtaget visse former for socialhjælp og rådighed over bolig af vis størrelse under afsnit 4)
- Ægteskabet eller samlivsforholdet (fælles bopæl, indgået efter begge parter ønske, ej proforma ægteskab under afsnit 5)
- Tilknytning til Danmark (afsnit 6)
- Kriminalitet (referencen må ikke være dømt for visse former for vold inden 10 år forud for ansøgning om opholdstilladelse under afsnit 7).

I afsnit 8 beskrives undtagelsesbestemmelsen i Udl. § 9 c, stk. 1, nr. 1.

I afsnit 9 beskrives danske statsborgeres mulighed for at opnå ægtefællesammenføring med en ikke-EU-statsborger på grundlag af EU-rettens regler om fri bevægelighed.

Siden 2001 er antallet af tilladelser til ægtefællesammenføring faldet betydeligt både i absolutte tal og procentuelt i forhold til antallet af ansøgninger. I 2001 blev der meddelt omkring 6500 tilladelser til ægtefællesammenføring, i 2003 faldt tallet til omkring 2500. I 2001 blev omkring to tredjedele af ansøgerne meddelt tilladelse til ægtefællesammenføring. I 2003 var det mindre end halvdelen.²

1) Forfatteren takker professor Jens Vedsted Hansen for kommentarer til tidligere udgave af nærværende kapitel.

2) Nøgletal på udlændingeområdet 2001 og 2003, www.udlst.dk/statistik/

2. Betingelser vedrørende parternes individuelle forhold

2.1. 24-års reglen

Siden 2002 har både reference og ansøger skullet være mindst 24 år for at få tilladelse til ægtefællesammenføring i Danmark, jf. Udlændingelovens (Udl.) § 9, stk. 1, nr. 1.³

Forslaget om en generel forhøjelse af alderskravet blev fremsat med henvisning til et ønske om at reducere antallet af indvandrere og deres efterkommere, som gifter sig med en person bosat i udlandet. Forslaget begrundedes endvidere med henvisning til ønsket om at mindske risikoen for tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber. „Jo ældre man er, desto bedre kan man modstå et pres fra familien eller andre til at indgå et ægteskab imod sin vilje.“⁴ I 1998 indførtes en adgang til at afslå ægtefællesammenføring, når det måtte slås fast, at ægteskabet beroede på en aftale, som var indgået af andre end ægtefællerne. Denne bestemmelse fandt imidlertid kun anvendelse, hvor den ene eller begge ægtefæller var yngre end 25 år. I 2000 blev retskravet på ægtefællesammenføring for personer mellem 18 og 25 år ophævet, således at tilladelse kun skulle meddeles, såfremt det efter et individuelt skøn ansås for utvivlsomt, at det var indgået efter begge parter ønske. Efter lovændringen i 2002 er det som nævnt et absolut krav, at ægtefællerne er over 24 år.

I 2000 og 2001 blev der meddelt i alt 10 afslag med henvisning til, at det ikke var utvivlsomt, at ægteskabet var indgået efter begge parter eget ønske.⁵ I 2003 blev der meddelt 335 afslag efter § 9, stk. 1, nr. 1, med henvisning til, at den ene eller begge parter var under 24 år.⁶

2.2. Krav til referencens ophold i Danmark

Efter § 9, stk. 1, nr. 1, stilles krav om, at referencen er fastboende i Danmark. Heri ligger et krav om fast bopæl, hvilket bevismæssigt tager udgangspunkt i folkeregistertilmelding.

Er den herboende reference hverken (a) dansk statsborger, (b) statsborger i et andet nordisk land, eller (c) flygtning med asyl i Danmark, er det en betingelse, at referencen har haft tidsubegrænset opholdstilladelse her i lan-

3) Indført ved lov nr. 365 af 2002.

4) Bemærkningerne til L152 af 2002 (lov nr. 365), s.30.

5) Bemærkningerne til L152 af 2002 (lov nr. 365), s.30.

6) Nøgletal på udlændingeområdet 2003, [www.udlstatistik/](http://www.udlstatistik.dk/statistik/)

det i mere end 3 år. Indførelsen af venteperioden i 1992 skal ses som udtryk for et ønske om at sikre referencens tilknytning til det danske samfund med henblik på at forbedre mulighederne for en vellykket integration af den tilflyttende ægtefælle.⁷ Denne venteperiode skal ses i sammenhæng med § 11, stk. 3, hvorefter der efter ansøgning meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse til en udlænding, som har boet i Danmark i mere end de seneste 7 år. Kravet om 7 års ophold indførtes ved lov nr. 365 i juni 2002 og udgjorde en betydelig stramning i forhold til det dagældende krav om 3 års ophold med henblik på varigt ophold. Den kumulerede virkning af de to bestemmelser er, at en indvandrer almindeligvis skal have haft ophold i Danmark i mindst 10 år, før vedkommende kan ansøge om ægtefællesammenføring.

2.3. *Undtagelser*

Både 24-års reglen og venteperioden er efter formuleringen af § 9 absolutte betingelser, idet der ikke i de pågældende bestemmelser er indbygget hjemmel for undtagelser. Såfremt betingelserne ikke er opfyldt, vil der kun kunne udstedes opholdstilladelse, hvis „ganske særlige grunde taler afgørende derfor“, jf. § 9 c, stk. 1, nr. 1. Se nærmere herom i afsnit 7 nedenfor.

3. Forsørgelsesmæssige forhold

3.1. *Påtagelse af forsørgelse af ansøger, jf. § 9, stk. 2*

Efter Udl. § 9, stk. 2, skal opholdstilladelse til en samlever, betinges af, at referencen påtager sig at forsørge ansøgeren. Forsørgelsespligten mellem ægtefæller følger af lov om ægteskabets retsvirkninger og lov om aktiv socialpolitik.

3.2. *Godtgørelse af forsørgelsesevne*

Efter Udl. § 9, stk. 3, skal ægtefællesammenføring betinges af, at referencen godtgør at være i stand til at forsørge ansøger. Ved lov nr. 365 af juni 2002 udvidedes det dagældende krav fra kun at omfatte udlændinge til at gælde i alle tilfælde, således også, hvor referencen er dansk eller nordisk statsborger eller har asyl i Danmark.

Kravet skal efter lovteksten stilles, medmindre „ganske særlige grunde taler derimod“. Efter bemærkningerne til L152 (lov nr. 365) vil en sådan undtagelsessituation f.eks. kunne være til stede, hvor referencen har asyl i Danmark, fortsat risikerer forfølgelse og allerede inden indrejsen til Danmark

7) Bemærkningerne til L 257 af 1992 (lov nr. 482). Fristbestemmelsen fik sin nuværende udformning ved lov nr. 473 af 1998.

var gift med en person fra sit tidligere hjemland. Forsørgelseskravet vil endvidere kunne tilsidesættes, hvis det på grund af handicap eller alvorlig sygdom ville være humanitært uforsvarligt at henvise referencen til at tage ophold i et andet land. Tilsvarende vil herboendes forhold til herboende særbørn kunne medføre en undtagelse fra kravet om sikkerhedsstillelse.⁸ Hvor referencen er studerende på en erhvervskompetencegivende uddannelse, vil der tillige kunne undtages fra kravet. Derimod vil ganske særlige grunde ikke foreligge, hvor referencen er i lavtlønnet beskæftigelse eller er udsat for forbigående arbejdsløshed.⁹

Det fremgår af bekendtgørelse nr. 580 af 10/7/2002 §§ 5 og 7, at forsørgelsesevnen anses for godtgjort, når referencen har en månedlig bruttoindkomst, der svarer mindst til det beløb, som parret med eventuelle børn ville være berettiget til, hvis de modtog starthjælp efter lov om aktiv socialpolitik.¹⁰ I 2004 vil referencen skulle have en bruttoindkomst på minimum 8.986,00 kr. plus 2.233,00 kr. pr. barn for at kunne godtgøre sin forsørgelsesevne.¹¹ I 2003 blev der meddelt afslag til 89 personer med henvisning til manglende opfyldelse af forsørgelseskravet.¹²

3.3. Sikkerhedsstillelse

Kravet om sikkerhedsstillelse indførtes ved L365 af juni 2002.¹³ Det følger af Udl. § 9, stk. 4, 1. pkt., at ægtefællesammenføring skal betinges af, at referencen stiller økonomisk sikkerhed for op til 53.096,00 kr. til dækning af eventuelle fremtidige offentlige udgifter til hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven til ansøgeren.¹⁴ Sikkerheden stilles i form af en anfordringsgaranti og gælder, indtil ansøgeren får ophold på et andet

8) Bemærkningerne til L152 af 2002 (lov nr. 365), s.52. Hensynet til referencens og ansøgerens herboende fællesbørn nævnes ikke som et hensyn, der kan begrunde undtagelse fra forsørgelseskravet. Se om hensynet til fællesbørn under afsnit 5.4 om tilknytningskravet.

9) En sammenligning med bemærkningerne til L 59 af 1998 viser, at der er sket en stramning i anvendelsen af kravet om dokumentation af forsørgelsesevne. Frem til 2002 skulle der således udelukkende være særlige grunde til stede for at undlade at stille krav om dokumentation for forsørgelsesevnen. Frem til 2002 blev der endvidere givet undtagelse fra forsørgelseskravet, hvis referencen var i lavtlønnet beskæftigelse eller var forbigående arbejdsløs med skriftligt tilsagn om ny stilling, jf. bemærkningerne til L152 af 2002 (lov nr. 365), s.52.

10) Henvisningerne i bekendtgørelsens §§ 5 og 7 er forældede efter de seneste ændringer af lov om aktiv socialpolitik.

11) www.inm.dk

12) Nøgletal på udlændingområdet 2003, www.udlst.dk/statistik/

13) Adgangen til at tvangsinddrive sociale ydelser udbetalt til ansøgeren var dog blevet indført tidligere, jf. 9, stk. 5 i LBK nr. 711 af 1.august 2001.

14) BEK nr. 1085 af 12/12/2003 § 3.

grundlag eller tidsubegrænset ophold, dvs. som udgangspunkt i 7 år. Of-
fentlige udgifter tvangsinddrives af kommunalbestyrelsen, jf. Udl. § 9, stk.
14.¹⁵

Det fremgår af bemærkningerne til L152 af 2002, at kravet om sikkerhed
stilles uafhængigt af, om referencen er blevet undtaget fra at godtgøre sin
forsørgelsesevne. Kravet vil efter lovteksten skulle stilles, medmindre
„ganske særlige grunde afgørende taler derimod“, jf. § 9, stk. 4. I bemærk-
ningerne tilføjes endvidere, at der kun vil kunne „undtages fra kravet om
økonomisk sikkerhedsstillelse i de tilfælde, hvor ægtefællesammenføring
skal tillades som følge af Danmarks internationale forpligtelser“. ¹⁶ Som ek-
sempler nævnes den situation, hvor referencen har asyl i Danmark, fortsat
risikerer forfølgelse, og allerede inden indrejsen til Danmark var gift med
en person fra sit tidligere hjemland. Tilsvarende vil hensynet til referencens
forhold til herboende særbørn kunne medføre en undtagelse fra kravet om
sikkerhedsstillelse. ¹⁷ I 2003 blev der meddelt afslag til 34 personer med hen-
visning til, at kravet om sikkerhedsstillelse ikke var opfyldt. ¹⁸

3.4. *Krav om, at referencen ikke har modtaget socialhjælp i et år*

Efter Udl. § 9, stk. 5, stilles krav om, at referencen i en periode på 1 år in-
den indgivelsen af ansøgning om familiesammenføring og frem til med-
delelsen af opholdstilladelsen ikke har modtaget hjælp efter lov om aktiv
socialpolitik eller integrationsloven.

Dette krav indførtes ved L365 af 2002. Det fremgår af bemærkningerne til
loven, at kravet om, at referencen ikke har modtaget socialhjælp, stilles uaf-
hængigt af, om referencen er blevet fritaget fra at godtgøre sin forsørgel-
sesevne. Kravet vil skulle stilles, medmindre „ganske særlige grunde af-
gørende taler derfor“, jf. § 9, stk. 5. Denne adgang til at undtage fra kravet
betinges ifølge bemærkningerne af, at „ægtefællesammenføring skal tilla-
des som følge af Danmarks internationale forpligtelser“. Der er således
samme restriktive adgang til dispensation som under § 9, stk. 4, om sik-
kerhedsstillelse, jf. afsnit 3.3. ovenfor. ¹⁹

15) BEK nr. 582 af 10/07/2002 om sikkerhedsstillelse efter udlændingelovens § 9, stk. 4 m.v.

16) Bemærkningerne til L152 af 2002 (lov nr. 365), s.53.

17) Bemærkningerne til L152 af 2002 (lov nr. 365), s.53. Hensynet til referencens og ansøgerens
herboende fællesbørn nævnes ikke som et hensyn, der kan begrunde undtagelse fra kra-
vet om sikkerhedsstillelse. Se om hensynet til fællesbørn under afsnit 5.4 om tilknyt-
ningskravet.

18) Nøgletal på udlændingområdet 2003, www.udlst.dk/statistik/

19) Bemærkningerne til L152 af 2002 (lov nr. 365), s.54

3.5. Krav til referencens bolig

Det følger af Udl. § 9, stk. 6, at referencen skal godtgøre at råde over egen bolig af rimelig størrelse. Kommunalbestyrelsen afgiver udtalelse herom til Udlændingestyrelsen. Dette krav indførtes ved Lov nr. 424 af 30. maj 2000.

Boligkravet stilles uafhængigt af, om der stilles krav om godtgørelse af forsørgelsesevnen.²⁰ Det fremgår af Bekendtgørelse om opfyldelse af boligkravet, at kravet om, at der er tale om en egen bolig ikke vil være opfyldt, hvis referencen udelukkende fremlejer en bolig.²¹ Der stilles endvidere krav om, at der efter ægtefællesammenføringen højest vil bo to personer pr. beboelsesrum eller et beboelsesareal på minimum 20 m² pr. beboer i minimum 3 år fra indgivelse af ansøgning om opholdstilladelse. Der stilles ikke krav om eget bad og køkken.²²

I henhold til § 8 i Bekendtgørelsen om opfyldelse af boligkravet undtages fra kravet om råden over boligen, såfremt „referencen bor sammen med og passer sin ægtefælle eller faste samlever, sine forældre eller den ene af forældrene, sine børn eller et af sine børn eller et eller flere andre nære familiemedlemmer, der på grund af alvorlig sygdom, alvorligt handicap eller andre særlige grunde ikke kan klare sig selv, i den pågældende bolig.“

Boligkravet skal stilles, medmindre „særlige grunde taler derimod“, jf. § 9, stk. 6. Det fremgår af bemærkningerne til L208 (lov nr. 424), at boligkravet ikke skal stilles, hvis det forekommer urimeligt på grund af referencens alvorlige sygdom eller handicap. Hensynet til referencens forhold til sørbørn i Danmark vil tillige kunne begrunde undtagelse fra boligkravet.²³ Boligkravet skal ligeledes ikke stilles, hvis referencen ellers skulle henvises til at tage ophold i et land, hvor referencen ikke har mulighed for at indrejse og tage ophold.

20) Bemærkningerne til L208 fremsat februar 2000 (lov nr. 424), s.14.

21) Bekendtgørelse om opfyldelse af boligkravet i familiesammenføringssager, BEK nr. 814 af 20/7/2004, § 6, stk. 2. Begrundelsen for at diskvalificere fremlejeaftaler som retligt grundlag for herboendes råden over en bolig er formentlig, at man vil begrænse mulighederne for omgæelse af reglerne. Udelukkelsen af fremlejeboliger har udtrykkelig hjemmel i bemærkningerne til L208 af 2000 (lov nr. 424). Se også Jens Vedsted-Hansen: „Skærpede betingelser for ægtefællesammenføring“. Juristen nr. 5, 2001, s.165.

22) Bekendtgørelse om opfyldelse af boligkravet i familiesammenføringssager, BEK nr. 814 af 20/7/2004, § 4, stk. 1, § 6, stk. 1 og § 7.

23) Hensynet til referencens og ansøgerens herboende fællesbørn nævnes ikke som et hensyn, der kan begrunde undtagelse fra boligkravet. Se om hensynet til fællesbørn under afsnit 5.4 om tilknytningskravet.

Efter lovbemærkningerne til L152 indførtes en stramning i 2002, hvorefter flygtninge, som først efter indrejsen til Danmark har indgået ægteskabet med en person fra deres tidligere hjemland, ikke længere vil blive undtaget fra at opfylde boligkravet.²⁴ Denne indskrænkning i flygtninges adgang til at blive undtaget fra boligkravet stemmer dårligt overens med den forholdsvis lempelige formulering af undtagelsen, hvorefter der kræves „særlige grunde“ og ikke f.eks. som andre steder „ganske særlige grunde, som taler afgørende“ derfor. I 2003 fik 66 personer meddelt afslag på grund af manglende opfyldelse af boligkravet.

4. Ægteskabet / samlivsforholdet

4.1. Gyldigt ægteskab / fast samlivsforhold

Efter praksis stilles krav om, at ægteskabet opfylder grundlæggende gyldighedsbetingelser efter dansk ret. Der stilles for det første krav til ægteskabsindgåelsens form, idet der stilles krav om, at parterne har været til stede samtidig ved ægteskabets indgåelse, og at de begge har givet deres uforbeholdne samtykke. Der stilles for det andet krav om opfyldelse af visse personelle ægteskabsbetingelser, således at f.eks. bigamiske ægteskaber ikke kan danne opholdsgrundlag for mere end én hustru.²⁵

Efter Udl. § 9, stk. 1, nr. 1, kan også faste samlivsforhold af længere varighed give adgang til familiesammenføring. Vurderingen beror på et konkret og samlet skøn, som tager udgangspunkt i et krav om, at parret har samlevet i minimum 1½ til 2 år.

Registreret partnerskab sidestilles med ægteskab, jf. lov om registrering af partnerskab § 3, hvorefter registreringen med enkelte undtagelser har samme retsvirkninger som ægteskabsindgåelse. Samlevende par af samme køn er ligeledes sidestillet med heteroseksuelle i faste samlivsforhold.

4.2. Fælles bopæl

Det følger af Udl. § 9, stk. 1, nr. 1, at der stilles krav om, at parret samlever på fælles bopæl. For så vidt angår ægtefæller og registrerede partnere behøver samlivet ikke at være etableret forud for ansøgningstidspunktet, men det er en betingelse, som løbende skal opfyldes for at bevare op-

24) Bemærkningerne til L152 (lov nr. 365), s.54.

25) Lone B. Christensen, Niels-Erik Hansen, Gunnar Homann, m.fl.: Udlændingeret. 2.udg., DJØF, 2000. s.202, hvor der bl.a. henvises til Udlændingestyrelsens Meddelelse nr. 15/96 af 12. juni 1996 om behandling af bigamiske forhold i relation til Udl. § 9, stk. 1, nr. 2.

holdstilladelsen. Kravet skal endvidere ses som en forholdsregel til forhindring af proforma ægteskaber indgået med det formål at omgå reglerne om ægtefællesammenføring.

I lyset af formålet med reglen skal perioder, hvor parret lever adskilt, tillades, hvis adskillelsen ikke kan tages som udtryk for, at ægteskabet eller samlivsforholdet er bragt til ophør eller, at der var tale om et proforma ægteskab. Såfremt adskillelsen skyldes den ene ægtefælles erhverv, f.eks. som fisker eller langturschauffør, vil kravet som udgangspunkt være opfyldt. Kravet om samliv på fælles bopæl vil dog normalt ikke være opfyldt, hvis den ene ægtefælle eller samlever udstationeres i udlandet i en periode af længere varighed end 6 måneder og som følge heraf overvejende opholder sig i udlandet.²⁶

4.3. Proforma ægteskaber

Efter Udl. § 9, stk. 9, kan der ikke gives tilladelse til ægtefællesammenføring, hvis der er bestemte grunde til at antage, at det afgørende formål med ægteskabets indgåelse er at opnå opholdstilladelse. I 2003 fik 86 personer afslag på ægtefællesammenføring med henvisning til, at der var tale om et proforma ægteskab.²⁷

I henhold til bemærkningerne til L59 af 1998 (lov nr.473) skal udlændingemyndighederne tage hensyn til samtlige forhold i sagen, når det skal afgøres, om der foreligger bestemte grunde for at antage, at der er tale om et proforma ægteskab. Myndighederne skal for eksempel inddrage forhold som „parternes manglende samliv på fælles bopæl, parternes manglende evne til at kommunikere på samme sprog, en stor aldersforskel mellem parterne, parternes manglende eller begrænsede personlige kendskab til hinanden forud for ægteskabets indgåelse samt parternes tidligere ægteskab“.²⁸

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til loven, at det skal være det *afgørende* formål med indgåelsen af ægteskabet at opnå opholdstilladelse, for at bestemmelsen kan medføre, at der skal gives afslag på ansøgning om opholdstilladelse. Implicit følger heraf, at det ikke kræves, at det er det ene-

26) Lone B. Christensen, Niels-Erik Hansen, Gunnar Homann, m.fl.: Udlændingeret. 2.udg., DJØF, 2000. s.210 og 211, hvor der bl.a. henvises til Indenrigsministeriets notat af 5. oktober 1999 om kravet om samliv på fælles bopæl i Udl. § 9, stk. 1, nr. 2.

27) Nøgletal på udlændingeområdet 2003, www.udlst.dk/statistik/

28) Bemærkningerne til L59 af 1998 (lov nr. 473) s. 23.

ste formål med ægteskabets indgåelse. Andre, mere lødige, motiver kan have været til stede, uden at det betyder, at myndighederne skal godtage ægteskabet.

Ifølge Jens Vedsted-Hansen medførte bestemmelsen, at der skete en lempelse af både beviskravet og af bevistemaet i forhold til de krav, som skulle være opfyldt, hvis et ægteskab skulle anses som et proforma ægteskab efter udlændingelovens § 59 eller § 9, stk. 1, nr.1, som også forudsætter et gyldigt ægteskab. Efter Jens Vedsted-Hansens opfattelse kan man frygte, at der i praksis vil ske en *formalisering* af bedømmelsen, idet proforma antagelsen ofte vil være baseret på indikationsmomenter som dem, der er angivet i citatet fra lovforarbejderne (*Udlændingeret*, 2. udg. side 204/se note 26 på side 23).

Folketingets Ombudsmand har i slutningen af 2002 behandlet en sag, som godt kunne tyde på, at der i hvert fald i den konkrete sag i Udlændingestyrelsen var sket en formalisering af bedømmelsen kombineret med, at myndighederne havde set bort fra momenter, som talte for, at ægteskabet havde reel karakter. Efter modtagelse af Ombudsmandens udtalelse til høring besluttede Integrationsministeriet at tilbagesende sagen til en fornyet behandling i Udlændingestyrelsen, som derpå meddelte tilladelse til ægtefællesammenføring. Udlændingestyrelsen havde bl.a. lagt vægt på, at parret udelukkende havde kendt hinanden i få måneder inden ægteskabets indgåelse, og at ansøger i strid med sandheden havde oplyst, at han ikke var ved at blive skilt fra sin tidligere ægtefælle, da han søgte om besøgsvisum til Danmark. Ombudsmanden påpegede, at myndighederne ikke havde inddraget momenter som talte for, at ægteskabet var reelt, herunder at parret talte sammen på fælles sprog og boede sammen på fælles bopæl.²⁹

4.4. Ægteskab indgået efter begge parters ønske

Efter Udl. § 9, stk. 8, kan opholdstilladelse ikke meddeles, såfremt det må anses for „tvivlsomt“, om ægteskabet er etableret efter begge parters eget ønske.

Siden bestemmelsens indførelse i 1998, er der sket en lempelse af kravene til de beviser, som må være til stede, for at myndighederne kan afslå ægteskab med henvisning til, at ægteskabet ikke er indgået efter begge parters ønske. I 1998 indførtes en særlig hjemmel til at afslå tilladelse til ægtefæl-

29) Folketingets Ombudsmands Udtalelse 02.257

lesammenføring, når det måtte *slås fast*, at ægteskabet beroede på en aftale, der var indgået af andre end ægtefællerne.³⁰ Af administrative grunde fandt bestemmelsen udelukkende anvendelse, hvor den ene eller begge ægtefæller var under 25 år. Efter L365 af 2002 er bevisskravet blevet lempet og bestemmelsens anvendelsesområde udvidet til at omfatte også personer over 25 år. Efter L365 kunne opholdstilladelse ikke gives, såfremt det måtte *anses for tvivlsomt*, om ægteskabet var etableret efter begge parterens ønske. Efter L1204 af 2003 er der ydermere indført to formodningsregler, hvorefter det i visse situationer vil være myndighedernes udgangspunkt, at ægteskabet ikke er indgået efter begge parterens ønske.³¹

Formålet med bestemmelsen om, at kun frivillige ægteskaber kan give ret til ægtefællesammenføring, har siden indførelsen af bestemmelsen været relativt uklart afgrænset, idet også andre ægteskaber end tvangsægteskaber har skullet bekæmpes. Bestemmelsen indførtes i 1998 med det formål at beskytte imod „såkaldte arrangerede ægteskaber“.³² I 2002 var formålet fortsat at mindske risikoen både for tvangsægteskaber og for *arrangerede ægteskaber*.³³ I 2003 ændredes formålet til en bekæmpelse af tvangsægteskaber og *tvangslignende ægteskaber*.³⁴

Udlændingemyndighederne skal inddrage samtlige foreliggende oplysninger i sagen, herunder ægtefællernes kontakt med deres familier forud for ægteskabets indgåelse, ægtefællernes økonomiske, arbejdsmæssige, uddannelsesmæssige og andre personlige forhold samt ægtefællernes eventuelle kontakt med krise- eller rådgivningscentre. Hvor ægteskabet er indgået med de pågældendes familiers medvirken, må det anses for tvivlsomt, om ægteskabet er indgået efter begge parterens ønske.³⁵

Der vil undtagelsesvist kunne meddeles opholdstilladelse, selvom det må anses for tvivlsomt, om ægteskabet er etableret efter begge parterens ønske, hvis ganske særlige grunde taler afgørende derfor, jf. Udl. § 9, stk. 8. „Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis der er forløbet mange år siden indgåelsen af ægteskabet, og de pågældende har samlevet i den mellemliggende periode, og det må lægges til grund, at parterne begge ønsker at

30) Bemærkningerne til L59 af 1998 (lov nr. 473) s. 23.

31) Udl. § 9, stk. 8, og bemærkningerne til L6 af 2003 (lov nr. 1204), s.5.

32) Bemærkningerne til L59 af 1998 (lov nr. 473) s. 10.

33) Bemærkningerne til L152 af 2002 (lov nr. 365) s. 30, min fremhævelse.

34) Bemærkningerne til L6 af 2003 (lov nr. 1204), s. 5, min fremhævelse.

35) Bemærkningerne til L152 af 2002 (lov nr. 365) s. 56.

fortsætte samlivet".³⁶ I den situation, der beskrives i undtagelsen, må det antages, at parret ville kunne anses som levende sammen i et fast samlivsforhold af længere varighed. Det lader derfor til, at undtagelsessituationen ikke tillægger ægteskabet mellem parterne selvstændig betydning. Spørgsmålet er derfor, om undtagelsessituationen reelt er en undtagelse til § 9, stk. 8. Den i undtagelsessituationen beskrevne situation virker endvidere noget konstrueret. Såfremt parret har boet sammen i mange år, og det må lægges til grund, at begge parter ønsker at fortsætte samlivet, er det antageligvis ikke længere relevant, om ægteskabet i sin tid blev etableret efter begge parters ønske.

Ved L1204 indførtes to formodningsregler, hvorefter det i visse situationer må anses for tvivlsomt, om et ægteskab er indgået efter begge parters eget ønske. For det første indførtes en formodningsregel i § 9, stk. 8, hvorefter det må anses for tvivlsomt, om ægteskab er indgået efter begge parters eget ønske, såfremt ægteskab er etableret mellem nært beslægtede eller i øvrigt nærmere beslægtede. I disse sager er bevisbyrden blevet vendt om, således at parret skal godtgøre, at ægteskabet er indgået efter eget ønske.

For det andet er det med hjemmel i bemærkningerne til L6 (lov nr. 1204) bestemt, at tidligere ægtefællesammenføringer i ægtefællernes nære familie „er et moment, der taler for, at ægteskabet eller samlivsforholdet ikke er indgået eller etableret efter begge parters eget ønske".³⁷ Oplysninger om tidligere familiesammenføringer skal sammen med samtlige andre foreliggende oplysninger i sagen inddrages i myndighedernes vurdering af, hvorvidt det må anses for tvivlsomt, om ægteskabet er indgået efter parternes eget ønske.

Der er således, også for så vidt angår tvangsægteskaber, sket en løbende nedsættelse af den bevisbyrde, som myndighederne skal løfte for at afslå ægtefællesammenføring med henvisning til, at ægteskabet ikke er etableret efter begge parters ønske. Ved udelukkende at stille krav om, at det skal være *tvivlsomt*, om ægteskabet er indgået efter begge parters ønske, lægger loven op til, at arrangerede ægteskaber, som er indgået efter begge parters eget ønske, ligeledes vil kunne begrunde et afslag på ægtefællesammenføring. Den lempede bevisbyrde, opremsningen af hensyn uden angivelse af indbyrdes vægtning og ikke mindst de nye formodningsregler lægger op til formalisering af det administrative skøn under denne bestemmelse.

36) Bemærkningerne til L152 af 2002 (lov nr. 365) s. 57.

37) Bemærkninger til L6 (lov nr. 1204) af 2003, s.12.

På dette grundlag kan man frygte, at der vil blive givet afslag på ægtefællesammenføring på grundlag af indicier for, at der er tale om et tvangsægteskab, uden at eventuelle forhold, som taler for, at ægteskabet blev indgået efter parternes eget ønske, bliver inddraget i tilstrækkelig grad.

I perioden 1. januar 2001 til 31. december 2003 blev der meddelt i alt 31 afslag på grundlag af Udl. § 9, stk. 8.³⁸

5. Tilknytningskravet

I maj 2000 indførtes for første gang et tilknytningskrav ved ægtefællesammenføring. Efter lovændringen i juni 2002 stilles krav om, at ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark er *større* end parrets samlede tilknytning til et andet land. Efter lovændringen gælder kravet til lige for danske statsborgere, jf. Udl. § 9, stk. 7.

De overordnede formål med stramningerne af tilknytningskravet er, dels at begrænse nettoindvandringen, dels at skabe et mere solidt fundament for integration af nyttilkomne udlændinge og dels at mindske antallet af tvangsægteskaber.³⁹

5.1. 28-års reglen

Ved vedtagelsen af L1204 blev tilknytningskravet ændret, således at det ikke finder anvendelse, hvis referencen har haft dansk indfødsret i 28 år, jf. Udl. § 9, stk. 7.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til loven, at der gøres undtagelse fra tilknytningskravet, såfremt referencen er kommet til Danmark som mindre barn og har haft lovligt ophold i Danmark i en, i det væsentlige sammenhængende, periode på 28 år. Denne regel overlader igen et vist skøn til de administrative myndigheder, som skal opgøre længden af referencens ophold i Danmark fratrukket visse ophold i udlandet. Længerevarende ferieophold og andre udlandsophold skal trækkes fra i opgørelsen af referencens opholdsperiode i Danmark. Dog skal ophold i udlandet, som er af væsentlig betydning for referencens uddannelse eller tilknytning til arbejdsmarkedet, ikke trækkes fra. Efter bemærkningerne påhviler det re-

38) Nøgletal på udlændingeområdet 2001, 2002 og 2003, www.udlst.dk/statistik/

39) Integrationsministeriets notat af 26. maj 2003 om anvendelsen af 24 års kravet og tilknytningskravet, s.4 og bemærkningerne til L152 (lov nr. 365), s. 12 og s. 31.

ferencen at godtgøre varigheden af sit ophold i Danmark over for myndighederne.

Det fremgår af Udl. § 9, stk. 7, at herboende personer med dansk indfødsret, der er adopteret fra udlandet inden det fyldte 6. år, og som senest i forbindelse med adoptionen har erhvervet dansk indfødsret, anses for at have haft dansk indfødsret fra fødslen.

Af bemærkningerne til L6 fremgår, at varigheden af den herboendes ophold i Danmark regnes fra den dag, den pågældende første gang fik lovligt ophold her i landet. Ved lovligt ophold forstås i denne sammenhæng opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 1, § 2 eller § 5, stk. 2, eller i medfør af en opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 6-9 e eller tilsvarende ophold i medfør af den tidligere gældende udlændingelovgivning.⁴⁰ Idet der stilles krav om opholdstilladelse, vil f.eks. børn af flygtninge ikke få medregnet det i nogle tilfælde lange ophold i Danmark, hvor deres ansøgning om asyl blev behandlet.

Kapitel 4 *Tilknytningskravet og forbuddet mod racediskrimination* indeholder en mere indgående beskrivelse af 28-års reglen og dens anvendelse.

5.2. Retningslinjer for anvendelsen af tilknytningskravet

„Ved vurderingen af, om ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land, skal udlændingemyndighederne inddrage samtlige foreliggende oplysninger i sagen, der kan belyse ægtefællernes samlede personlige og familiemæssige situation“.⁴¹ Integrationsministeriet har i sit notat af 29. september 2003 opstillet en række retningslinjer for anvendelsen af tilknytningskravet, hvorefter der som udgangspunkt stilles betingelse om, at referencen har en *væsentlig* tilknytning og ansøgeren har en *vis* tilknytning til Danmark.

Der stilles betingelse om, at *ansøger* som hovedregel har en *vis* tilknytning til Danmark. „Uanset hvor stærk tilknytning den herboende måtte have til Danmark, vil tilknytningskravet som udgangspunkt alene kunne anses for opfyldt, hvis ansøger tillige har en *vis* tilknytning til landet“. Denne tilknytning kan bestå af et visumophold i Danmark. Det forhold, at ansøger har forældre eller sørbørn i Danmark, kan tillige, hvis ansøger rent faktisk

40) Bemærkningerne til L6 af 2003 (lov nr. 1204), s.10.

41) Bemærkningerne til L152 af 2002 (lov nr. 365), s.54.

derved har opnået en faktisk tilknytning til Danmark, udgøre en vis tilknytning til Danmark.⁴²

Det fremgår ikke af Integrationsministeriets notat, hvilke krav der stilles til ansøgers tilknytning til Danmark, når både ansøger og referencen har et andet hjemland end Danmark, som ikke er det samme. Det må imidlertid antages, at der i den situation ikke vil blive stillet krav om, at også ansøger har en vis tilknytning til Danmark. Denne antagelse følger af bemærkningerne, hvoraf det fremgår, at *herboendes* tilknytning til Danmark ofte vil være tilstrækkelig, hvor begge ægtefæller har et andet hjemland end Danmark, men der ikke er tale om samme hjemland.⁴³

Af Integrationsministeriets notat, følger endvidere, at *referencen* som udgangspunkt vil skulle have opnået en *væsentlig* tilknytning til Danmark. Referencen vil som udgangspunkt have opnået en væsentlig tilknytning, såfremt:

- 1) referencen enten er født og opvokset i Danmark og ikke efterfølgende er udrejst i længere tid. Længere tid defineres som ophold af længere varighed end én måned om året.⁴⁴
- 2) referencen er kommet hertil efter 12-13 års alderen og har haft et sammenhængende ophold i Danmark på mindst 12 år, ligesom han har gjort en indsats for at blive integreret.⁴⁵
- 3) referencen har haft integrationsfremmende arbejde i en sammenhængende periode på 4-5 år eller har haft fast tilknytning til arbejdsmarkedet i 7-8 år. Arbejde er i følge Integrationsministeriets notat integrationsfremmende, når det indebærer en væsentlig grad af kontakt og kommunikation på dansk med kolleger eller kunder. I begge tilfælde kræves, at referencen er i arbejde ved meddelelse af opholdstilladelsen. Det forhold, at referencen „har gennemført eller gennem længere tid har fulgt og fortsat er indskrevet på/følger en længerevarende kompetencegivende fuldtidsuddannelse“, skal indgå i tilknytningsvurderingen med en vis vægt.⁴⁶

Det fremgår dog af notatet, at det forhold, at *ansøger* har haft adskillige og samlet set længerevarende ophold i Danmark, vil kunne tale for, at parret

42) Integrationsministeriets notat af 29. september 2003 om anvendelsen af tilknytningskravet ved ægtefællesammenføring, jf. udlændingelovens § 9, stk. 7, s.3 og s.7.

43) Bemærkninger til L152 af 2002 (lov nr. 365) s.55.

44) Integrationsministeriets notat af 29. september 2003, s.4.

45) Integrationsministeriets notat af 29. september 2003, s.5.

46) Integrationsministeriets notat af 29. september 2003, s. 9 og 10.

har opnået en tilstrækkelig tilknytning, uanset at referencen ikke har opnået en væsentlig tilknytning til Danmark. Siden 2002 har der imidlertid ikke været mulighed for at fravige tilknytningskravet alene på grundlag af ansøgers længerevarende samliv med referencen under lovligt ophold i Danmark.⁴⁷

Referencens *familiemæssige* tilknytning til Danmark indgår i vurderingen, men kan ikke i sig selv føre til, at væsentlig tilknytning anses for opnået. Udover at indgå i selve tilknytningsafvejningen kan hensynet til herboende børn begrunde en fravigelse af tilknytningskravet, jf. afsnit 5.4 nedenfor. Det forhold, at referencen har forældre og andre nærtstående familiemedlemmer i Danmark, vil kunne indgå i tilknytningsvurderingen. Det er afgørende, om referencen rent faktisk har opnået en stærkere tilknytning til Danmark gennem de nære familiemedlemmer.⁴⁸

Ifølge bemærkningerne til L152 vil det skulle tillægges betydelig vægt i vurderingen af parrets tilknytning, hvis referencen „har forældremyndighed eller samværsret over mindreårige børn bosiddende i Danmark“.⁴⁹ Ifølge Integrationsministeriets notat har der på baggrund af bemærkningerne til bl.a. L152 udviklet sig en administrativ praksis, hvorefter der som udgangspunkt ikke tages hensyn til referencens og ansøgerens herboende *fællesbørn*.⁵⁰ Baggrunden herfor er, at fællesbørn og særbørn antages at kunne medbringes af parret til et andet land end Danmark.

Det må imidlertid anses for tvivlsomt, om bemærkningerne til bl.a. L152 giver tilstrækkeligt præcis hjemmel til en fravigelse af den menneskeretlige forpligtelse til at inddrage hensynet til barnets tarv i alle beslutninger, der angår barnet.⁵¹ Bemærkningerne til L152 angiver en række hensyn, som skal inddrages i afvejningen af parrets tilknytning til Danmark. Disse hensyn præsenteres som eksempler på forhold, der skal inddrages og ikke som

47) Bemærkninger til L152 af 2002 (lov nr. 365) s.55 i modsætning til bemærkningerne til L208 (lov nr. 424) s.16, som åbnede mulighed for fravigelse af tilknytningskravet, hvor ansøger havde haft 11/2 års samliv med referencen under lovligt ophold i Danmark.

48) Integrationsministeriets notat af 29. september 2003, s.7.

49) Bemærkninger til L152 af 2002 (lov nr. 365), s.55. Se også bemærkningerne til L208 af 2000 (lov nr. 424), s.13: „Der skal ligeledes lægges vægt på, om den herboende her i landet helt eller delvis har forældremyndighed over eller samværsret med børn fra tidligere ægteskab eller samlivsforhold.“

50) Integrationsministeriets notat af 29. september 2003, s.7. Efter notatet vil hensynet til referencens særbørn heller ikke kunne inddrages i selve tilknytningsafvejningen i tilfælde, hvor den anden forælder ikke udøver sin samværsret.

51) FN's Børnekonvention artikel 3.

en udtømmende liste. Hvor referencens og ansøgers fællesbarn har boet i en årrække i Danmark hos referencen, forekommer det vilkårligt, at hensynet til barnet ikke kan indgå i afvejningen, blot fordi barnet er et *fællesbarn*.

Når ansøger og referencen oprindeligt er fra *samme* land, stilles en række yderligere krav for at anse tilknytningskravet for opfyldt: Således skal referencen kunne tale dansk.⁵² Herudover antages det, at referencens familiemæssige bånd til ansøgers hjemland i en sådan situation som udgangspunkt vil betyde, at tilknytningskravet ikke kan opfyldes.⁵³ Opstillingen af disse krav stemmer overens med bemærkningerne, hvoraf det fremgår, at parret sjældent vil have tilstrækkelig tilknytning til Danmark, „hvis den herboende har personlig og/eller kulturel tilknytning til det land, hvortil ansøger har overvejende tilknytning“.⁵⁴

Ved brev af 6. november 2003 besvarede Integrationsministeriet en række spørgsmål, som Institut for Menneskerettigheder havde stillet ved brev af 14. august 2003. Integrationsministeriet udtalte bl.a., at selve det forhold, at den ene ægtefælle har dansk *statsborgerskab*, ikke har betydning for tilknytningsvurderingen. Idet statsborgerskabet ikke tillægges betydning, udtaler Integrationsministeriet tillige, at dobbelt statsborgerskab heller ikke i sig selv har betydning. Ved dobbelt statsborgerskab forstås i denne sammenhæng, at personen er statsborger i både Danmark og et andet land - typisk et land, som ikke tillader, at man opgiver sit statsborgerskab.

5.3. Administrativ praksis

Institut for Menneskerettigheder blev den 25. juli 2003 og den 6. november 2003 af Integrationsministeriet meddelt aktindsigt i 17 anonymiserede afgørelser om afslag på ægtefællesammenføring med henvisning til tilknytningskravet. 15 sager angår referencer, som har dansk statsborgerskab. 7 af afgørelserne er ikke længere relevante til belysning af praksis, fordi referencen ville være omfattet af 28-års reglen. Én sag angår en reference, som fik dansk statsborgerskab som voksen og siden har boet i en længere årrække i sit oprindelige og ansøgers nuværende hjemland. Én sag angår en reference, som er født i Danmark, men som har tilbragt en stor del af sin opvækst i udlandet. De 6 resterende sager angår *referencer*, som er danske

52) Integrationsministeriets notat af 29. september 2003, s.9.

53) Integrationsministeriets notat af 29. september 2003, s.6 og bemærkningerne til L152 (lov nr. 365), s.55.

54) Bemærkningerne til L152 af 2002 (lov nr. 365), s. 55.

statsborgere, og som tilsyneladende opfylder kravene om væsentlig tilknytning til Danmark. Fælles for sagerne er, at referencen tilhører en etnisk minoritet i Danmark, som har en tæt forbindelse til det land, der er ansøgers hjemland. Fælles for alle sager er endvidere, at *ansøger* ingen tilknytning har til Danmark. Tre af disse sager gengives nedenfor i summarisk form:

Sag 1: Herboende reference er født og opvokset i Danmark, dansk statsborger, er 25 år gammel, og hans forældre og søskende bor i Danmark. Referencen har ved ansøgningstidspunktet arbejdet kontinuerligt som sælger i næsten 6 år og spiller endvidere på et dansk landshold i en uangiven sportsgren. Ansøger er pakistansk statsborger, 24 år gammel og har ikke været i Danmark. Det forhold, at ansøger har en søster i Danmark kan ikke føre til, at hun kan anses at have en selvstændig tilknytning til Danmark. Ægtefællerne har mødt hinanden under referencens ferie i Pakistan, hvor parret ligeledes blev gift. Parret taler urdu sammen. Af afgørelsen fremgår ikke, at referencen skulle have opholdt sig i Pakistan på ferieophold af særlig lang varighed eller særlig hyppigt. Ved afgørelse af uoplyst dato meddelte Udlændingestyrelsen afslag på ansøgning om ægtefællesammenføring med henvisning til, at parrets tilknytning til Danmark ikke er større end deres tilknytning til Pakistan. Styrelsen begrundede dette særligt med henvisning til ansøgers manglende selvstændige tilknytning til Danmark.

Sag 2: Herboende reference er dansk statsborger, 30 år gammel, indrejste i Danmark fra Pakistan som 6-årig og har haft sin skolegang i Danmark. Herboende har i de sidste 12 år haft arbejde, men det fremgår ikke af afslaget, hvilken type arbejde, der har været tale om. Ansøger er pakistansk statsborger, 32 år gammel, og har ingen anden tilknytning til Danmark end gennem sin ægtefælle. Parret taler urdu og punjabi sammen. Ansøger har aldrig været i Danmark. Af afgørelsen fremgår ikke, hvorvidt referencen har slægtninge i Danmark. Det fremgår heller ikke, hvor og hvornår parret har mødt hinanden, eller hvor og hvornår de har indgået ægteskab. Det fremgår heller ikke, at herboende skulle have opholdt sig i Pakistan på ferieophold af særligt lang varighed eller særlig hyppigt. Ved afgørelse af uoplyst dato meddelte Udlændingestyrelsen afslag på ansøgning om ægtefællesammenføring med henvisning til, at ansøgerens og den herboende references tilknytning til Danmark ikke er større end tilknytningen til Pakistan. Det fremgår ikke af Styrelsens afslag, om det var ansøgers manglende tilknytning til Danmark eller referencens bevarede tilknytning til Pakistan, som er udslagsgivende for afslaget eller en kombination heraf.

Sag 3: Herboende er født og opvokset i Danmark, hvor hendes forældre og søskende bor. Ansøgers alder er ikke angivet, men det må med henvisning til hendes uddan-

nelsesmæssige baggrund kunne lægges til grund, at hun er i midten af tyverne. Med virkning fra 2000 fik herboende dansk statsborgerskab. Herboende har afsluttet en bachelor-uddannelse på HA og har i august 2002 påbegyndt en kandidatuddannelse. Herboende har opholdt sig på ferier i Pakistan i 11/2 måned i 1984, i 3 måneder i 1990 og i 5 uger i 2002. Parret er fætter-kusine, blev gift i Pakistan i 2002 og taler urdu og punjabi sammen. Datoen for ansøgningen om ægtefællesammenføring er ikke angivet, men den må antages at være blevet indgivet i 2002. Ansøger har ikke været i Danmark. Ved afgørelse af ukendt dato meddelte Udlændingestyrelsen afslag på ansøgning om ægtefællesammenføring med henvisning til, at parrets tilknytning til Danmark ikke er større end deres tilknytning til Pakistan. Styrelsen har lagt vægt på, at ansøger ikke har anden familiemæssig tilknytning til Danmark, end hvad der følger af ægteskabet til referencen. Styrelsen har endvidere lagt til grund, at referencen på grundlag af ægteskabet med sin fætter, ansøgeren, har bevaret en vis familiemæssig tilknytning til Pakistan. Styrelsen har endelig lagt vægt på referencens længerevarende besøg i Pakistan, samt at parret taler punjabi og urdu sammen.⁵⁵

Sagerne bekræfter, at udlændingemyndighederne, i overensstemmelse med lovgivningens hensigt, anlægger en restriktiv praksis ved administrationen af reglerne om tilknytningskrav. Med nogen støtte i bemærkningerne til L152, har myndighederne anlagt en praksis, hvorefter det er summen af parternes *selvstændige* tilknytning til Danmark, som er afgørende. Det er ikke, som der lægges op til efter bestemmelsens ordlyd, „ægtefællernes eller samlevernes *samlede* tilknytning“, der underlægges en prøvelse. Såfremt der reelt var tale om en prøvelse på grundlag af parrets *samlede* tilknytning, ville der i højere grad tages udgangspunkt i de enkelte parametre for tilknytning: arbejde, længde af ophold, familie osv. Det forhold, at den herboende havde haft fast arbejde i Danmark i væsentligt længere tid, end ansøgeren havde haft det i sit hjemland, ville tale for, at parrets samlede tilknytning til Danmark var stærkere end til ansøgers hjemland. Under den nuværende administrative praksis foretages der ikke nogen sammenligning af parternes respektive tilknytning for at afgøre, hvortil f.eks. den arbejdsmæssige tilknytning er stærkest. Konsekvensen af den praksis, som myndighederne har anlagt, er, at ansøgers manglende selvstændige tilknytning til Danmark kun i sjældne tilfælde vil kunne opvejes af referencens stærke tilknytning til Danmark.

55) Det må understreges, at afgørelsen er truffet, inden L1204 af december 2003 er trådt i kraft. Denne lov indfører en formodning om, at fætter-kusine ægteskaber er tvangsægteskaber, jf. afsnit 4.4.

Den forholdsvis restriktive administrative praksis betyder endvidere, at danske statsborgere med anden etnisk baggrund end dansk vil have meget vanskeligt ved at få tilladelse til ægtefællesammenføring med en person fra deres (forældres) oprindelige hjemland. F.eks. må det på grundlag af praksisgennemgangen kunne lægges til grund, at sådanne par ikke kan få tilladelse til ægtefællesammenføring, medmindre ansøger har opnået en vis tilknytning til Danmark, f.eks. gennem et ophold i Danmark på besøgsvisum. Såfremt ansøger er fra et flygtningeproducerende land, vil vedkommende være så godt som afskåret fra at opnå et besøgsvisum og vil derfor også være udelukket fra at opnå en opholdstilladelse.⁵⁶ Konsekvensen for par, hvor ansøgeren er udelukket fra at opnå visum, er, at parret som udgangspunkt vil være afskåret fra at opnå ægtefællesammenføring i Danmark.

Sag 3 viser, at udlændingemyndighederne lægger til grund, at ægteskab mellem fætter og kusine er udtryk for parrets fortsatte familiemæssige tilknytning til *ansøgers* hjemland. Denne vægtning af fætter-kusine ægteskaber ses ikke at være direkte forudsat i bemærkningerne til loven, men nævnes i Integrationsministeriets notat.⁵⁷ Det er værd at bemærke, at selve ægteskabet ikke lader til at være et moment, som ellers inddrages i tilknytningsafvejningen. Således ses selve ægteskabet med den danske reference ikke at kunne tale for, at ansøger har opnået en vis tilknytning til Danmark, heller ikke når referencen er ansøgers fætter eller kusine. Denne vægtning af fætter-kusine ægteskabet er muligvis udtryk for en *ubalanceret* vægtning af de faktiske forhold, således at forhold, der taler for parrets tilknytning til ansøgers hjemland, tillægges større betydning end forhold, som taler for parrets større tilknytning til Danmark.

Den 3. december 2003 afsagde Østre Landsret dom i tre sager om afslag på ægtefællesammenføring efter lov nr. 424 af 2000, hvorefter der stilledes krav om, at parrets samlede tilknytning til Danmark som minimum *svarede*

56) Ved lov nr. 429 af 9. juni 2004, som træder i kraft den 1. oktober 2004, indførtes mulighed for at betinge visumudstedelse med økonomisk sikkerhedsstillelse. Denne mulighed gælder imidlertid ikke for ansøgere fra flygtningeproducerende lande som f.eks. Irak og Somalia. Disse personer vil fortsat udelukkende kunne opnå visum i ekstraordinære tilfælde, f.eks. hvis et familiemedlem, som bor i Danmark, lider af en livstruende sygdom eller er afgået ved døden. Såfremt der antages at være en høj grad af risiko for, at ansøgeren har til hensigt at tage ophold i Danmark i længere tid, vil der ikke kunne meddeles visum, jf. Lovforslag L223 fremsat 31. marts 2004, afsnit 2.2.2.

57) Afgørelsen er i tråd med Integrationsministeriets notat af 29. september 2003, hvorefter det forhold, at referencen og ansøgeren er beslægtede, skal indgå i afvejningen som et moment, der taler for, at ægteparret har en tilknytning til ansøgers hjemland, s.8. Afgørelsen er truffet i 2003, før formodningsreglen i § 9, stk. 8, omtalt under afsnit 4.4, trådte i kraft.

til parrets samlede tilknytning til et andet land. I alle tre sager var referencen indrejst i Danmark i henholdsvis 1994 og 1995 efter reglerne om familiesammenføring og havde alle fået meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse. Landsretten fandt ikke, at udlændingemyndighederne havde lagt ulovlige kriterier til grund, eller at myndighederne havde overskredet rammerne for deres skønsmæssige beføjelse. Der fandtes heller ikke grundlag for at statuere, at afgørelserne var i strid med en forvaltningsretlig lighedsgrund sætning. Endelig fandt Landsretten ikke, at der var sket en krænkelse af Danmarks menneskeretlige forpligtelser.⁵⁸ Disse sager udgør så vidt vides de eneste retslige prøvelser af tilknytningskravet. Det må understreges, at alle sagerne angik relativt nytilkomne indvandrere, som endnu ikke selv havde opnået væsentlig tilknytning til Danmark.

Antallet af afslag på ægtefællesammenføring begrundet i manglende tilknytning til Danmark er steget betydeligt siden reglens indførelse i 2000. I 2001 blev der meddelt 255 afslag på grund af manglende tilknytning, i 2003 var samme tal steget til 681. I 2001 blev 3 pct. af ansøgerne om ægtefællesammenføring afvist med henvisning til tilknytningskravet. I 2003 var det 13 pct. I 2001 fandt tilknytningskravet ikke anvendelse, hvor referencen var dansk statsborger. I 2003 blev næsten halvdelen af afslagene begrundet i manglende tilknytning givet i sager, hvor referencen er dansk statsborger.⁵⁹

5.4. Fravigelse af tilknytningskravet

a) sygdom, handicap, samfundsinteresse

Tilknytningskravet kræves opfyldt, „medmindre ganske særlige grunde taler derimod“, jf. Udl. § 9, stk. 7. Efter bemærkningerne vil der f.eks. kunne foreligge ganske særlige tilfælde, hvis det på grund af *høj alder, alvorlig sygdom eller handicap* ville være humanitært uforvarligt at henvise den herboende reference til at tage ophold i et land uden tilstrækkelige pasnings- eller behandlingsmuligheder.

Herudover kan det danske samfunds interesse i at *fastholde herboende arbejdskraft* inden for områder, hvor der er mangel på særligt kvalificeret arbejdskraft, føre til, at udlændingemyndighederne fraviger tilknytningskravet. Med hjemmel i Udl. § 9 a har myndighederne udarbejdet en posi-

58) Domme i sagerne B-1550-02, B-1575-02 og B-1296-02 afsagt af Østre Landsrets 14. afdeling. Dommene er efter oplysning fra sagsøgernes advokat Anders Christian Jensen anket til Højesteret.

59) Tabeller over afslag fordelt på begrundelse. Nøgletal på udlændingområdet 2001 og 2003, www.udlst.dk/statistik. Tallene for 2003 angår afgørelser truffet efter både L424 af maj 2000 og L365 af juni 2002.

tivliste, der for tiden bl.a. omfatter ingeniører, læger og sygeplejersker. Det vil endvidere være muligt at fravige kravet i relation til visse herboende personer, der varetager en stilling af en sådan karakter, at hensyn af udenrigs- og sikkerhedspolitisk karakter taler imod at henvise den pågældende til at tage ophold i udlandet med sin ægtefælle.⁶⁰

Såfremt opretholdelsen af tilknytningskravet vil medføre en krænkelse af f.eks. retten til familieliv, og der ikke er hjemmel til en fravigelse i § 9, stk. 7, følger det af bemærkningerne til lovforslaget, at der vil kunne meddeles opholdstilladelse med hjemmel i Udl. § 9 c.⁶¹

b) børn

Udover at være et hensyn, som kan inddrages under tilknytningsvurderingen, vil hensynet til herboende børn endvidere kunne begrunde en fravigelse af tilknytningskravet. I bemærkningerne til L152 nævnes hensynet til børn ikke som et eksempel på en ganske særlig grund, der vil kunne føre til en fravigelse fra tilknytningskravet. Det fremgår dog af Integrationsministeriets notat, at udlændingemyndighederne under henvisning til den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 8 tillader ægtefællesammenføring, hvis den herboende reference har forældremyndighed eller samværsret over særbørn fra herboendes tidligere ægteskab. I lighed med hvad angår selve tilknytningsvurderingen, er der således også her sket en udelukkelse af hensynet til ansøgers og referencens herboende *fællesbørn*. Som nævnt under afsnit 6.2. må det antages, at en udelukkelse af hensynet til parrets herboende fællesbørn må kræve en betydeligt klarere hjemmel end den nuværende manglende omtale af fællesbørn i L152.

c) flygtninge

Ifølge bemærkningerne til L152 (lov nr. 365) og Integrationsministeriets notat af 29. september 2003 vil tilknytningskravet kunne fraviges, hvis ægtefællerne ellers ville blive henvist til at leve sammen i et land, hvor referencen ikke har mulighed for at tage ophold, eksempelvis fordi referencen fortsat risikerer forfølgelse i landet. Det fremgår dog af bemærkningerne, at det er en betingelse for fravigelsen af tilknytningskravet, at referencen og ansøger, allerede inden referencens indrejse i Danmark, var gift. Bag-

60) Integrationsministeriets notat af 29. september 2003, s.11 og Integrationsministeriets notat af 26. maj 2003 om anvendelsen af hhv. 24-års kravet og tilknytningskravet, navnlig hvor den herboende ægtefælle eller samlever har en særlig erhvervmæssig tilknytning til Danmark.

61) Bemærkningerne til L172 af 2002 (lov nr. 365), s.33.

grunden herfor er ifølge bemærkningerne, at det følger af den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at der blandt andet lægges vægt på tidspunktet for etableringen af familielivet, herunder om ægtefællerne på det tidspunkt kunne have en berettiget forventning om at få opholdstilladelse i det pågældende land.⁶²

Institut for Menneskerettigheder blev den 6. november 2003 af Integrationsministeriet meddelt aktindsigt i 5 anonymiserede afslag på ægtefællesammenføring i sager, hvor referencen er flygtning med asyl i Danmark. I alle fem sager har ansøger fået afslag med henvisning til, at parret ved ægteskabets indgåelse ikke kunne have en berettiget forventning om at komme til at bo i Danmark. Afgørelserne illustrerer, hvor vanskeligt det vil være for flygtninge i Danmark at få tilladelse til ægtefællesammenføring med ægtefæller fra deres oprindelige hjemland, hvor parret ikke var gift ved referencens indrejse i Danmark. Referencen er typisk kommet til Danmark som voksen eller næsten voksen og vil derfor have svært ved at opfylde udlændingemyndighedernes krav om væsentlig tilknytning til Danmark. Herudover vil det også være et krav, at *ansøgeren* har opnået en vis tilknytning til Danmark. Dette krav er vanskeligt at opfylde, da der kun sjældent gives besøgsvisum til personer fra flygtningeproducerende lande.⁶³

Sag 4: Herboende er rwandisk statsborger, indrejste i Danmark som 24-årig i august 1998 og blev meddelt asyl i december 1999 i medfør af § 7, stk. 1. Herboende har en bachelor-grad i psykologi og arbejder på et psykiatrisk center. Stillingsbetegnelse og ansættelsens varighed er ikke angivet. Han har fra 1988 til 1998 boet i Rusland, men har fortsat familie i Rwanda. Ansøger er rwandisk statsborger, 26 år gammel, født og opvokset i Rwanda, hvor hendes mor fortsat bor. Ansøger har aldrig været i Danmark og har ikke, udover herboende, nogen tilknytning til Danmark. Den 18. oktober 2002 blev herboende gift med ansøger i Kenya. Parret har kendt hinanden, siden de var børn, har været i telefonisk og skriftlig kontakt siden 1998 og mødtes i Kenya i 2001, hvor de blev forlovet. Parret taler fransk og kinyorwanda sammen. Ved skrivelse af 9. maj 2003 meddelte Udlændingestyrelsen afslag på ansøgning om ægtefællesammenføring med henvisning til, at parrets samlede tilknytning til Danmark ikke var større end deres tilknytning til Rwanda. Ægteskabet er indgået på et sådant tidspunkt, hvor ægtefællerne ikke kunne have en berettiget forventning om at få tilladelse til at optage familielivet her i landet.

62 Bemærkningerne til L152 af 2002 (lov nr. 365), s.55-56.

63 Udlændingestyrelsens Faktablad om visum, www.udlst.dk/

Sag 5: Herboende er somalisk statsborger, født og opvokset i Somalia, indrejste i Danmark som 21-årig i december 1992 og blev meddelt asyl i marts 1993 i medfør af § 7, stk. 2. Herboende har haft arbejde på en fabrik i 8 måneder og har deltaget i aktiveringstilbud og praktikophold i børnehaver. Ansøger er somalisk statsborger, 32 år gammel, født og opvokset i Somalia, hvor hendes mor og søskende fortsat bor. Ansøger har aldrig været i Danmark og har ikke, udover herboende, nogen tilknytning til Danmark. Den 4. august 2002 indgik parret ægteskab i Etiopien. Parret har kendt hinanden siden 1987, hvor de boede i samme kvarter i Mogadishu. Parret taler somalisk sammen. Ved skrivelse af 5. august 2003 meddelte Udlændingestyrelsen afslag på ansøgning om ægtefællesammenføring med henvisning til, at parrets samlede tilknytning til Danmark ikke var større end deres tilknytning til Somalia. Ægteskabet er indgået på et sådant tidspunkt, hvor ægtefællerne ikke kunne have en berettiget forventning om at få tilladelse til at optage familielivet her i landet.

Sag 6: Herboende er jugoslavisk statsborger, født og opvokset i Forbundsrepublikken Jugoslavien, indrejste i Danmark som 20-årig i 1994 og blev meddelt asyl efter Udl. § 7, stk. 1 i juli 1995. I 1997 blev hans opholdstilladelse gjort tidsbegrænset. Herboende har fra 1999 til 2002 haft arbejde som vagtmedarbejder og siden august 2002 været ansat som tolk/kulturmedarbejder. Det præciseres ikke, hvorvidt der var tale om fuldtidsstillinger. Ansøger er jugoslavisk statsborger, 26 år gammel, født og opvokset i Jugoslavien, hvor hendes forældre fortsat bor. Ansøger har aldrig været i Danmark og har ikke, udover herboende, nogen tilknytning til Danmark. Datoen for parrets ægteskabsindgåelse er ikke angivet, men ægteskabet må antageligvis være indgået i 2002, hvor ansøgningen om ægtefællesammenføring blev indgivet. Ægteskabet blev indgået i Kosovo-provinsen i Jugoslavien, hvor herboende også har holdt ferie i 2000, 2001 og 2002. Parret taler albansk sammen. Udlændingestyrelsen meddelte afslag på ansøgning om ægtefællesammenføring med henvisning til, at parrets samlede tilknytning til Danmark ikke var større end deres tilknytning til Jugoslavien og bemærkede yderligere, at en flygtning, som først efter indrejsen til Danmark gifter sig med en person fra sit hjemland, ikke har en lempeligere adgang til ægtefællesammenføring. Udlændingestyrelsen foretog endvidere en „konkret og individuel prøvelse af, om referencen vil risikere asylrelevant forfølgelse ved en tilbagevenden til Kosovo-provinsen i Jugoslavien.“ Udlændingestyrelsen foretog en høring af referencen, som bl.a. oplyste, at han ikke kan vende tilbage til den bydel, hvor hans hus lå, idet bydelen nu er kontrolleret af Kosovo-serbere. Udlændingestyrelsen lagde på denne baggrund til grund, at referencen ikke risikerede asylrelevant forfølgelse og lagde her bl.a. vægt på, at referencen havde opholdt sig i Kosovo på ferier og havde indgået ægteskabet der. Parret henvistes derfor til at etablere deres familieliv i Kosovo-provinsen i Jugoslavien.

I sag 6 ovenfor, har Udlændingestyrelsen meddelt afslag på ansøgning om ægtefællesammenføring på grundlag af manglende tilknytning til Danmark, og ligesom i de andre sager blev der lagt vægt på, at ægteskabet blev indgået efter indrejsen i Danmark, hvorfor flygtningen ikke havde en lempeligere adgang til ægtefællesammenføring. Herudover har Udlændingestyrelsen foretaget en *fornyede* prøvelse af, om referencen risikerer forfølgelse i hjemlandet. Udlændingestyrelsen fandt, at referencen ikke længere risikerede forfølgelse og henviste derfor parret til at fortsætte deres familieliv i referencens oprindelige hjemland. Prøvelsen af, om referencen fortsat risikerer forfølgelse, får her kun betydning i forhold til, hvor parret henvises til at nyde deres familieliv sammen. Såfremt parret havde været gift inden indrejsen i Danmark, kunne den fornyede prøvelse af forfølgelsesrisikoen imidlertid have betydet, at der ikke blev undtaget fra tilknytningskravet. I en sådan situation kunne den fornyede prøvelse af forfølgelsesrisikoen betyde forskellen mellem en tilladelse til og et afslag på ægtefællesammenføring.

Hjemmelen til denne fornyede prøvelse af forfølgelsesrisikoen må antages at være følgende formulering i bemærkningerne til lov nr. 365, som beskriver de ganske særlige grunde, der vil kunne tale for en dispensation fra tilknytningskravet: „Som eksempel kan nævnes en herboende person med opholdstilladelse som flygtning eller med beskyttelsesstatus, der inden udrejsen var gift med en person fra sit hjemland, og som ikke kan tage ophold i hjemlandet, hvor den pågældende fortsat risikerer forfølgelse (...)“.⁶⁴ Jens Vedsted-Hansen har anført, at en tilsvarende formulering i bemærkningerne til L208 ikke kan give holdepunkter for en sådan materiel tillægsbetingelse. Spørgsmålet er, om der blot er tale om en konstatering af, at en flygtning vil risikere forfølgelse i sit hjemland, eller om det udgør en selvstændig betingelse. Jens Vedsted-Hansen påpeger endvidere den retssikkerhedsmæssige problemstilling, at Udlændingestyrelsens afslag på familiesammenføring udelukkende kan påklages til Integrationsministeriet og ikke vil kunne indbringes for den særlige klageinstans i asylsager, Flygtningenævnet.⁶⁵

64) Bemærkningerne til L152 af 2002 (lov nr.365) s.56.

65) Jens Vedsted-Hansen: „Skærpede betingelser for ægtefællesammenføring“. Juristen nr. 5, 2001, s.164.

6. 10-årig karensperiode

Det følger af Udl. § 9, stk. 10, at der ikke kan gives tilladelse til ægtefællesammenføring, såfremt den herboende reference inden for en periode på 10 år ved endelig dom er blevet idømt frihedsstraf for vold mod en ægtefælle eller samlever. Bestemmelsen blev indført ved lov nr. 427 af 9. juni 2004 og trådte i kraft 1. juli 2004.

I bemærkningerne til lovforslaget lægges op til, at der vil kunne meddeles tilladelse til ægtefællesammenføring, uanset at den 10-årige karensperiode ikke er udløbet, hvis ganske særlige grunde taler derfor. „Det vil eksempelvis kunne være tilfældet, hvis den begåede kriminalitet kan tilskrives psykisk lidelse, som den herboende person i mellemtiden er blevet fuldstændigt kureret for, eller et nu ophørt misbrug af f.eks. alkohol eller narkotika. Det vil ligeledes kunne være tilfældet, hvis der er forløbet mange år siden indgåelsen af ægteskabet mellem ansøgeren og den herboende, og ansøgeren og referencen har samlevet i en længere periode, og det må anses for utvivlsomt, at begge parter ønsker at fortsætte samlivet“.⁶⁶

7. Generel undtagelse

I henhold til Udl. § 9 c, stk. 1, nr. 1, „kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige grunde taler derfor. Medmindre særlige grunde taler derimod, betinges opholdstilladelse efter 1. pkt. som følge af en familiemæssig tilknytning til en herboende person af, at de i § 9, stk. 2-9, nævnte betingelser er opfyldt.“

Efter bemærkningerne til L152 (lov nr. 365 af 2002) vil bestemmelsen navnlig skulle finde anvendelse, hvor der ikke kan meddeles opholdstilladelse efter § 9, men hvor det som følge af Danmarks internationale menneskeretlige forpligtelser er nødvendigt. „Efter gældende praksis kan der endvidere i andre ganske særlige tilfælde efter en helt konkret vurdering meddeles tilladelse til ægtefællesammenføring.“⁶⁷ Der lægges således op til, at myndighederne har mulighed for at meddele opholdstilladelse også i situationer, hvor det ikke er nødvendigt i henhold til menneskeretten.

⁶⁶ Bemærkninger til lovforslag L171 af 2004 (lov nr. 427), s.49.

⁶⁷ Bemærkningerne til L152 af 2002 (lov nr.365) s.66.

I bemærkningerne opstilles tre eksempler på situationer, hvor ganske særlige grunde må anses at tale for, at der meddeles tilladelse til ægtefællesammenføring:

1) Hvor parterne ellers henvises til at leve som familie i et land, hvor den herboende reference ikke har mulighed for sammen med ansøgeren at indrejse og tage ophold. En sådan situation vil f.eks. kunne opstå, hvor den herboende er flygtning og inden udrejsen var gift med ansøgeren, som er fra flygtningens hjemland. Såfremt flygtningen ikke kan vende hjem til deres fælles hjemland på grund af fortsat risiko for forfølgelse, vil der kunne meddeles tilladelse til ægtefællesammenføring.⁶⁸

2) Herudover vil en sådan situation tillige kunne opstå, hvor det på grund af alvorlig sygdom eller handicap vil være humanitært uforsvarligt at henvise den herboende til at tage ophold i et andet land, hvor den pågældende ikke kan tilbydes pasnings- eller behandlingsmuligheder.⁶⁹

3) En sådan situation vil endvidere kunne foreligge, „hvis den herboende har forældremyndighed eller samværsret over mindreårige børn bosiddende i Danmark. Der vil i den forbindelse skulle lægges betydelig vægt på, om der er fastsat og rent faktisk udøves normalsamvær. Normalsamvær er ifølge oplysninger fra Civilretsdirektoratet typisk hver anden weekend fra fredag eftermiddag til søndag eftermiddag eller et omfang svarende hertil. Herudover fastsættes der normalt samvær i én hverdag hver anden uge. For helt små børn er samværet dog af kortere varighed.“⁷⁰

I ovennævnte situationer vil der efter bemærkningerne kunne fraviges fra de „absolutte“ krav i § 9, stk. 1 om tidsubegrænset ophold i 3 år og 24-års reglen. For så vidt angår i hvert fald betingelserne i § 9, stk. 4, 5, 7 og 8 forudsættes det, at der som udgangspunkt alene gøres undtagelser herfra „i det omfang, dette følger af de pågældende bestemmelser“. Det forudsættes endvidere, at der aldrig vil kunne undtages fra § 9, stk. 9.⁷¹

Henvisningen til menneskeretten må antages at hjemle fravigelser med hjemmel i menneskeretten, som går ud over listen oven for. For så vidt angår f.eks. hensynet til fællesbørn, indeholder afsnit 7.6 om forholdet til in-

68) Bemærkningerne til L152 af 2002 (lov nr.365) s.66.

69) Bemærkningerne til L152 af 2002 (lov nr.365) s.67.

70) Bemærkningerne til L152 af 2002 (lov nr.365) s.67.

71) Bemærkningerne til L152 af 2002 (lov nr.365) s.68. Det bemærkes, at nummereringen af stykkerne i Udl. § 9 er ændret siden 2002.

ternationale forpligtelser i bemærkningerne til L152 dog ingen lempeligere adgang til at meddele ægtefællesammenføring. L171 af 2004 indeholder imidlertid en passus om, at „vurderingen af retten til familieliv efter EMRK art. 8 skal som udgangspunkt foretages uafhængigt af spørgsmålet om forældremyndighed. Efter Domstolens praksis lægges der således vægt på det faktiske - og ikke det formelle - forhold mellem parterne.⁷² Det kan imidlertid ikke antages, at dette afsnit, som angår adgangen til familiesammenføring mellem herboende forældre og deres udenlandske børn, vil smitte af på fortolkningen af reglerne om ægtefællesammenføring. Det må således lægges til grund, at myndighederne i sager om ægtefællesammenføring fortsat *ikke* inddrager hensynet til andre herboende børn end særbørn, som der udøves normalsamvær med.

8. EU-reglernes anvendelse på danske statsborgere i Danmark

Herboende statsborgere fra et EU-land,⁷³ der er omfattet af EU-rettens regler om arbejdskraftens fri bevægelighed, etablering og udveksling af tjenesteydelser m.v., kan påberåbe sig disse regler, når de ønsker familiesammenføring. Som beskrevet i EF/EØS-bekendtgørelsen,⁷⁴ vil arbejdstagere omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed have ret til familiesammenføring med deres ægtefælle. Der kan efter EU-retten ikke stilles som betingelse for ægtefællesammenføringen, at eksempelvis de danske tilknytnings-, forsørgelses- eller alderskrav er opfyldt.

I *Singh*-dommen afsagt den 7. juli 1992 lagde EF-Domstolen til grund, at en EU-statsborger kunne tænkes at opgive at gøre brug af retten til fri bevægelighed, hvis statsborgeren ikke havde ret til at tage sin ægtefælle med tilbage til sit hjemland på samme vilkår som dem, der gælder for EU-statsborgere omfattet af retten til fri bevægelighed.⁷⁵ Det følger af denne dom, at en dansk statsborger, når denne er omfattet af EU-rettens regler om fri bevægelighed, vil have ret til familiesammenføring med sin udenlandske ægtefælle efter EU-rettens betydeligt mere lempelige regler. I *Akrich*-sagen

72) Bemærkningerne til L171 af 2004 (lov nr. 427), afsnit 3.5.

73) Begrebet omfatter i det følgende både statsborgere fra EU- og EFTA-lande, som er med i det Europæiske Økonomiske Samarbejde (EØS) samt Schweiz. Begrebet EU-lande omfatter tillige både EU-, EØS-lande og Schweiz.

74) Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 761 af 22. august 1994 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Det Europæiske Fællesskabs regler eller aftale om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde som ændret senest ved bekendtgørelse nr. 684 af 12. juli 1996.

75) *Singh*-sagen, C-370/90.

afsagt den 23. september 2003 har EF-domstolen endvidere fastslået, at det ikke udgør misbrug af EU-rettens regler, hvis referencen og dennes ægtefælle rejser til et EU-land *med henblik på* at opnå en opholdstilladelse til ægtefællen i referencens hjemland afledt af EU-retten.⁷⁶

Det fremgår af Udlændingestyrelsens Opholdsmeddelelse nr. 9/03 af 18. juni 2003, at myndighederne stiller følgende betingelser for udstedelse af tilladelser til ægtefællesammenføringer udledt af EU-retten til ægtefæller eller samlevere til danske referencer:

- 1) Den danske reference har opholdt sig i et andet EU-land på baggrund af EF-traktatens regler om fri bevægelighed eller direktiverne om opholdsret.⁷⁷ Det fremgår ikke af meddelelsen, hvor længe parret skal have opholdt sig i det andet EU/EØS land. I *Singh*-sagen opholdt parret sig i det andet EU-land i to år. I *Akrich*-sagen derimod havde parret udelukkende opholdt sig i det andet EU-land i seks måneder.
- 2) Den danske reference vender tilbage til Danmark og ernærer sig på en sådan måde, at han ville være omfattet af EF-traktatens regler om fri bevægelighed eller direktiverne om opholdsret, hvis han i stedet havde taget ophold i et tredje EU-land.⁷⁸
- 3) Ægtefællen har opholdt sig lovligt i det andet EU-land, som referencen opholdt sig i.
- 4) Ægteskabet består ved indreisen i Danmark og under det fortsatte ophold i Danmark.⁷⁹

Ifølge Opholdsmeddelelsen vil der dog ikke kunne udstedes tilladelse til ægtefællesammenføring udledt af EU-retten, „hvis der er tale om bevidst omgåelse af udlændingelovens regler om ægtefællesammenføring, idet personer, der er omfattet af traktathjemlede rettigheder, ikke kan påberåbe

76) *Akrich*-sagen, C-109/01.

77) EF-traktatens regler om fri bevægelighed omfatter lønnet beskæftigelse, selvstændig virksomhed samt modtagelse eller ydelse af tjenesteydelser, jf. EF-Traktatens art. 39, 43 og 49. De væsentligste EU-retsakter om ophold omfatter bl.a. EU Forordning 1612/68 om arbejdskraftens fri bevægelighed, Rådsdirektiv 68/360 om arbejdstagere og deres familiedlemmer, Rådsdirektiv 73/148 om etablering og udveksling af tjenesteydelser, Rådsdirektiv 93/96 om studerende, Rådsdirektiv 90/364 om opholdsret for personer, der råder over tilstrækkelige midler.

78) Se noten ovenfor.

79) I lyset af *Reed*-sagen, C-59/85, afsagt den 17. april 1986, må det antages, at samlevende i fast samlivsforhold af længere varighed med en person, som gør brug af sine rettigheder til fri bevægelighed under EU-retten, vil skulle ligestilles med ægtefæller. *Reed*-sagen angik en ægtefælle til en arbejdstager, og retten udledtes af EF-Traktatens art. 12 læst i sammenhæng med EF-Traktatens art. 39 og art. 7(2) i forordning 1612/68.

sig disse med henblik på uretmæssigt at unddrage sig en anvendelse af national lovgivning". I lyset af *Akrich*-dommen omtalt ovenfor må det antages, at udlændingemyndighederne ikke kan inddrage parrets motiver for at gøre brug af EU-rettens regler. Derimod vil det være i overensstemmelse med EU-retten f.eks. at stille som betingelse, at ægteskabet ikke er et proforma ægteskab, jf. bl.a. *Akrich*-sagen.

EF-domstolen har endvidere udledt en ret til ægtefællesammenføring for EU-statsborgere, som ikke har opholdt sig i et andet EU-land, men som i deres eget hjemland er omfattet af EU-reglerne om tjenesteydelsers fri bevægelighed. Udlændingestyrelsen har på grundlag af EF-Domstolens besvarelse af præjudicielle spørgsmål i *Carpenter*-sagen⁸⁰ opstillet følgende betingelser for tilladelse til ægtefællesammenføring:⁸¹

- 1) Den danske reference opholder sig i Danmark og leverer en i forhold til et andet EU-land grænseoverskridende tjenesteydelse, jf. EF-traktatens art. 49,
- 2) Den udenlandske ægtefælle skal være indrejst lovligt i Danmark,⁸²
- 3) Ægteskabet skal fortsat bestå ved meddelelsen af opholdstilladelsen, og
- 4) Ægtefællerne skal have etableret et reelt familieliv i Danmark, f.eks. ved at den udenlandske ægtefælle på den fælles bopæl passer den danske ægtefælles mindreårige børn.

I medieomtalen af det, der er blevet kaldt „Sverigesløsningen“, har det været drøftet, om det er nødvendigt for en dansk statsborger at opnå svensk statsborgerskab for på grundlag af EU-retten at opnå ret til ægtefællesammenføring i Danmark.⁸³ Det er ikke tilfældet. En dansk statsborger, som gør brug af sine EU-rettigheder til fri bevægelighed og rejser til Sverige, vil ved sin tilbagevenden til Danmark som dansk statsborger fortsat kunne påberåbe sig sine EU-rettigheder til fri bevægelighed. En person med svensk statsborgerskab kan frit tage ophold i Danmark, jf. Udl. § 1,

80) *Carpenter*-sagen, C-60/00 afsagt den 11. juli 2002.

81) Jf. Udlændingestyrelsens Opholdsmeddelelse nr. 9/03 af 18. juni 2003.

82) I lyset af *MRAX*-sagen, C-459/99, afsagt den 25. juli 2002, må det anses for tvivlsomt, om der kan stilles betingelse om, at en ansøger er indrejst lovligt. I *MRAX*-sagen udtalte EFD, at medlemsstaterne ikke kan stille krav om, at en 3.lands-person er indrejst lovligt, når vedkommende ansøger om opholdstilladelse på grundlag af ægteskab med en vandrende arbejdstager eller vandrende selvstændig erhvervsdrivende.

83) I medfør af Lag om svensk Medborgarskab af 1. marts 2003 vil en dansk statsborger, som har opholdt sig i to år i Sverige, kunne bevilges svensk statsborgerskab. Øvrige udlændinge vil som udgangspunkt skulle have haft 5 års ophold i Sverige, jf. § 11, stk. 4, litra a og c.

men vil skulle søge om ægtefællesammenføring efter samme restriktive regler som en dansk statsborger, hvis han ikke kan påberåbe sig EU-rettens regler om fri bevægelighed, jf. Udl. § 9, stk. 1, litra 1(b).

Ifølge en artikel i Politiken er over 1000 ægtepar flyttet til Malmø siden stramningen af udlændingeloven i juni 2002. I 2003 var omkring 4 ud af de månedlige 50 par etniske pakistanere, men i 2004 er antallet er pakistanske par steget til 15-20 par om måneden.⁸⁴ Det ser imidlertid ud til, at disse par (endnu) ikke i større tal har anvendt EU-reglerne for at vende tilbage til Danmark. Ifølge Udlændingestyrelsens publikation Nøgletal på udlændingeområdet 2003, blev der meddelt opholdstilladelse til hhv. 181 og 176 familiemedlemmer til EF/EØS-statsborgere efter EU reglerne i 2002 og 2003. Det er ikke oplyst, hvor mange af disse personer, der er ægtefæller til en dansk statsborger.

84) Politiken, tirsdag den 6. april 2004, indland: „Over tusind par flyttet til Sverige“.
www.politiken.dk/

Kapitel 2. Ægtefællesammenføring og retten til familieliv

1. Indledning

I det følgende foretages en menneskeretlig vurdering af de danske regler om ægtefællesammenføring i lyset af retten til familieliv alene og sammenholdt med forbuddet imod diskrimination. Kapitlet bør læses i sammenhæng med *Kapitel 3 Statsborgeres ret til ægtefællesammenføring i deres eget land* og *Kapitel 4 Tilknytningskravet og forbuddet mod racediskrimination*.

I afsnit 2 foretages en analyse af retten til familieliv i den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD's) praksis vedrørende ægtefællesammenføring. Afsnit 3 indeholder en kort oversigt over de danske regler for ægtefællesammenføring. I afsnit 4 gives en fremstilling af instituttets vurdering for så vidt angår de mest udsatte grupper: efterkommere af indvandrere, etniske danskere og flygtninge. Afsnit 5 indeholder en vurdering af udlændingemyndighedernes praksis vedrørende hensyntagen til parrets herboende børn i sager om ægtefællesammenføring. I afsnit 6 vurderes kravet om, at den herboende ikke har modtaget offentlige ydelser i ét år inden meddelelse af ægtefællesammenføring. I afsnit 7 vurderes kravet om, at herboende råder over egen bolig. Endelig gives i afsnit 8 en vurdering af reglernes opfyldelse af det menneskeretlige hjemmelskrav.

2. Retten til familieliv

2.1. Konventionsbeskyttelse

Ifølge den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel (art.) 8, stk. 1 har enhver:

„ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.“

Retten til familieliv er ikke absolut, men kan undergives begrænsninger, såfremt disse opfylder kravene i art. 8, stk. 2:

„Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd,

for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.“

Retten til familieliv er også beskyttet af FN Konventionen om Civile og Politiske Rettigheder (ICCPR) art. 17¹, og af FN's Børnekonventionen art. 5² samt andre internationale instrumenter.³

2.2. Begrebet „familieliv“⁴

EMD har igennem sin praksis vist, at begrebet familieliv fortolkes forholdsvist bredt. I kernen af begrebet ligger det lovformelige og oprigtige ægteskab. Når et sådant ægteskab er indgået er der tale om familieliv i konventionens forstand, også selvom parret ikke haft et egentligt samliv. Således udtalte EMD i den ledende sag om ægtefællesammenføring, *Abdulaziz-sagen* følgende:

„Whatever else the word „family“ may mean, it must at any rate include the relationship that arises from a lawful and genuine marriage, such as that contracted by Mr. and Mrs. Abdulaziz (...), even if a family life of the kind referred to by the Government has not yet been fully established.“⁵

EMD har endvidere understreget, at retten til familieliv skal læses i sammenhæng med retten til at indgå ægteskab, hvorefter det må lægges til grund, at ægtepar har en ret til samliv.⁶

1) ICCPR art. 17: „Stk. 1. Ingen må udsættes for vilkårlig eller ulovlig indblanding i sit privatliv eller familieliv, sit hjem eller sin brevveksling, eller for ulovlige angreb på sin ære og sit omdømme. Stk. 2. Enhver har ret til lovens beskyttelse mod sådan indblanding eller sådanne angreb.“

2) FN's Børnekonvention art. 5: „Deltagerstaterne skal respektere det ansvar og de rettigheder og pligter, som forældrene har, eller hvor dette finder anvendelse, tilsvarende ansvar, rettigheder og pligter for så vidt angår medlemmerne af den udvidede familie eller samfundet i overensstemmelse med stedlig sædvane, samt værger eller andre personer med juridisk ansvar for barnet, til på en måde, der svarer til den løbende udvikling af barnets evner, at yde passende vejledning og støtte til barnet i udøvelsen af rettighederne anerkendt i denne konvention.“

3) Stéphanie Lagoutte; Ágúst Thór Arnason: Commentary of Article 16, in: Gudmundur Alfredsson; Asbjørn Eide: The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1999, pp.325-357.

4) Vedr. anvendelse af retten til familieliv, se: Stéphanie Lagoutte: „Surrounding and Extending Family Life: The Notion of Family Life in the Case-Law of the European Court of Human Rights“. Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheder, Vol. 21, nr. 3:2003, s. 292-306.

5) Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. UK, 28. maj 1985, pr. 62.

6) Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. UK, 28. maj 1985, pr. 67.

Begrebet „oprigtigt“ må læses i overensstemmelse med ICCPR art. 23, stk. 3, og ICEDAW art. 16, stk. 1, litra b, der begge fastslår, at ægteskabet skal indgås med begge parter frie og uforbeholdne samtykke. Et *tvangsægteskab* indgået uden fuldt samtykke kan således ikke betragtes som oprigtigt og vil derfor heller ikke udgøre familieliv i EMRK art. 8's forstand.

Understregningen af ægteskabets oprigtighed må antages at kunne få betydning, hvor der er tale om *proforma ægteskaber*. I *Abdulaziz*-sagen fandtes krav om, at parret kendte hinanden inden ægteskabets indgåelse for at undgå *proforma ægteskaber*, således ikke at være videre problematiske i forhold til statens konventionsforpligtelser, selvom disse regler (utilsigtet) muligvis ville ramme etniske grupper med tradition for arrangerede ægteskab.⁷

I flere afvisningssager fra 1980'erne og 1990'erne anerkendte den nu nedlagte Europæiske Menneskerettighedskommission, at arrangerede ægteskaber var omfattet af familielivsbegrebet. Der var tale om ægteskaber mellem britiske kvinder og henholdsvis bangladeshi og indiske mænd indgået efter meget kort tids bekendtskab med indvandring som formål. Parrene antoges at have til hensigt at samleve, hvorfor der var tale om familieliv i konventionens forstand. I flere af sagerne havde parrene samlevet og fået børn efter ægteskabets indgåelse.⁸

Familiebegrebet er endvidere ikke begrænset til forhold baseret på ægteskab. I relation til ugifte par, har EMD fastslået, at begrebet omfatter *de facto* familiære forbindelser, hvor parterne lever sammen udenfor ægteskab. Se f.eks. *Kroon*-sagen, hvor EMD udtalte:

„In any case, the Court recalls that the notion of „family life“ in Article 8 (art. 8) is not confined solely to marriage-based relationships and may encompass other *de facto* „family ties“ where parties are living together outside marriage.“⁹

7) *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. UK*, 28. maj 1985, pr. 85. Der var tale om en prøvelse under EMRK art. 14 om forbud imod diskrimination.

8) *Mahfaz v. UK*, 30. juni 1993 (afg.); *Khanam v. UK*, 14. december 1988 (afg.); *Patel v. UK*, 14. december 1988 (afg.).

9) *Kroon v. NL*, 27. oktober 1994, pr. 30. Se også *Johnston and others. v. Ireland*, 27. november 1986, pr. 55, og *Keegan v. Ireland*, 26. maj 1994, pr. 44

Ægtefællesammenføring handler således grundlæggende om borgernes ret til respekt for et familieliv, som er etableret efter parternes ønske, og som kan konstateres faktisk, men ikke nødvendigvis formelt.

2.3. Statens ret til at kontrollere udlændinges indrejse og ophold

I samtlige sager om familiesammenføring har EMD indledt sin prøvelse med at anerkende det almindelige internationale princip om, at de enkelte lande har ret til i overensstemmelse med international ret og med respekt for det pågældende lands menneskeretlige forpligtelser at kontrollere udlændinges indrejse, ophold og udvisning.¹⁰ I *Gül*-sagen siges det herom:

„As a matter of well-established international law and subject to its treaty obligations, a State has the right to control the entry of non-nationals into its territory (...).“¹¹

For det andet har EMD fastslået, at EMRK art. 8 ikke pålægger medlemsstaterne en generel forpligtelse til at respektere en families valg med hensyn til, hvilket land den ønsker at optage familielivet i. I *Abdulaziz*-sagen siges det herom:

„The duty imposed by Article 8 cannot be considered as extending to a general obligation to respect the choice by married couples of the country of their matrimonial residence and to accept the non-national spouses for settlement in that country.“¹²

Udgangspunktet i sager om ægtefællesammenføring vil således være, at staten har ret til at kontrollere udlændinges indrejse, og at parret modsat ikke har ret til at vælge i hvilket land, det ønsker at samleve.

2.4. Statens forpligtelse

Det antages at have en vis betydning for omfanget af en stats forpligtelser, om forpligtelserne defineres som en negativ pligt til at undlade at gøre konventionsstridige indgreb i en rettighed eller som en positiv handlepligt til at sikre respekt for en rettighed.

10) Se f.eks. *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. UK*, 28. maj 1985, pr. 67. *Kwakyen-Nti and Dufie v. NL*, 7 november 2000.

11) *Gül v. Switzerland*, 19 februar 1996, pr. 38.

12) *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. UK*, 28. maj 1985, pr. 68.

Idet udgangspunktet, som nævnt ovenfor, er, at staten har ret til at kontrollere udlændinges indrejse og ophold, har spørgsmålet i sager om familiesammenføring været, om staten havde en positiv pligt til at meddele opholdstillade for at sikre respekt for retten til familieliv.¹³ Det forhold, at det prøves, om staten har opfyldt en positiv forpligtelse, antages at indikere en udvidet skønsmargen for staten i forhold til sager om negative forpligtelser.¹⁴

Prøvelsen af, om en negativ pligt til ikke at gøre konventionsstridige indgreb er overtrådt, er relativt ligetil, idet EMRK art. 8 fortrinsvis er formuleret med disse overtrædelser for øje. Således følger det af bestemmelsens formulering, at statslige indgreb i retten til familieliv vil være konventionsstridige, med mindre de har hjemmel i lov, varetager et eller flere af de i stk. 2 opregnede hensyn og er nødvendige i et demokratisk samfund.

Det fremgår af bestemmelsens ordlyd, at staten har pligt til at *respekt* retten til familieliv, hvilket antages at kunne omfatte en vis positiv handlepligt. Prøvelsen af, om staten har opfyldt en positiv handlepligt, er teoretisk set mindre ligetil, idet det er undladelsen af at handle, som medfører krænkelsen. I senere sager om familiesammenføring har EMD imidlertid fremhævet ligheden mellem prøvelsen i sager, som angår positive og negative forpligtelser. I begge typer sager vil der skulle foretages en afvejning mellem personens og samfundets interesser, og i begge typer sager vil staten nyde en vis skønsmargen. Således har EMD anvendt følgende formulering i en lang række sager:

„However, the boundaries between the State’s positive and negative obligations under this provision (art. 8) do not lend themselves to precise definition. The applicable principles are, nonetheless, similar. In both contexts regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole; and in both contexts the State enjoys a certain margin of appreciation.“¹⁵

13) Gül v. Switzerland, 19 februar 1996; Ahmut v. NL, 28. november 1996, ; Sen v. NL, 21. december 2001.

14) Se f.eks. Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. UK, 28. maj 1985, pr. 67, hvor EMD understreger, at indholdet af den positive forpligtelse ikke er klar og, at hensynet til de kontraherende staters mangfoldighed må føre til en bred skønsmargen. Se også Moustaquim, 18. februar 1991, pr. 43 og Berrehab v. NL, 21. juni 1988, pr. 28

15) Se: Gül v. Switzerland, 19 februar 1996, pr.38 og Ahmut v. NL, 28. november 1996, pr. 63; se also: I.M. v. UK, 25. marts 2003, hvor det står mere generelt at „a fair balance (...) has to

2.5. EMD's praksis om indvandrere („settled immigrants“)

Praksis om ægtefællesammenføring er relativt sparsom og begrænser sig til sager, som angår indvandrere, som ønsker sammenføring på grundlag af et ægteskab indgået efter opnåelsen af opholdstilladelse. I ingen af disse sager har EMD fundet, at staten havde en positiv handlepligt til at tillade ægtefællesammenføring, hvis manglende opfyldelse kunne udgøre en krænkelse. EMD har i de fleste sager om ægtefællesammenføring lagt eksPLICIT vægt på, at der var tale om indvandrere i modsætning til personer født i landet.

Allerede i *Abdulaziz*-sagen fra 1985 understregede EMD, at de herboende var „settled immigrants“. EMD fastslog endvidere, at der, for så vidt angik indvandrere, skulle sondres mellem indvandrere, som allerede havde en familie, inden de opnåede opholdstilladelse i det nye land og indvandrere, som først efter opnåelsen af opholdstilladelse stiftede en familie.¹⁶ Gruppen af personer, som er født i landet og derfor ikke er indvandrere, omtales ikke. Sondringerne, som må foretages mellem indvandrere i forskellige situationer, er siden blevet formuleret på følgende måde af den nu nedlagte Menneskerettighedskommission:

„distinctions must be drawn between those seeking entry into a country to pursue their new established family life, ..., those who had an established family life before one of the spouses obtained settlement and those who seek to remain in a country where they have already established close family and other ties for a reasonable period of time.“¹⁷

Også i *Abdulaziz*-sagen udtalte EMD, at der generelt kunne være overbevisende grunde til at lade fødselsstedet begrunde en særlig behandling - altså at hensynet til, hvor den herboende var født, som udgangspunkt kunne være et sagligt hensyn:

„Nevertheless, there are in general persuasive social reasons for giving special treatment to those whose link with a country stems

be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole“. Se også *Mikulic v. Croatia*, 7. februar 2002 og *Goodwin v. UK*, 11. juli 2002, hvor der i begge sager fandtes krænkelse af art. 8 på grund af manglende opfyldelse af positive forpligtelser. Det drejer sig om sager om hhv. en barns ret til at kende sin faders identitet og en transseksuel persons ret til at få retlig anerkendelse af sit nye køn.

16) *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. UK*, 28. maj 1985, pr. 67.

17) *Khanam v. UK*, 14. december 1988, (afg.) og *Patel v. UK*, 14. december 1988, (afg.).

from birth within it. The difference of treatment must therefore be regarded as having had an objective and reasonable justification and, in particular, its results have not been shown to transgress the principle of proportionality.“

EMD's praksis om ægtefællesammenføring og de kriterier, som er udviklet i den forbindelse, har således udelukkende haft indvandrere for øje. EMD's praksis tager ikke højde for situationer, hvor den herboende er født i landet, dvs. hvad enten der er tale om efterkommere af indvandrere eller, for så vidt angår Danmark, etniske danskere. Dog anerkendes fødselsstedet at kunne være et sagligt hensyn.

2.6. EMD's kriterier i sager om indvandrere

Som nævnt ovenfor har EMD udelukkende beskæftiget sig med ægtefællesammenføring i sager, hvor den herboende var indvandrer. I den ledende sag om ægtefællesammenføring, *Abdulaziz-sagen*, udtalte EMD, at genstanden for prøvelsen var, om der var hindringer for etablering af familieliv i den anden ægtefælles hjemland, eller om der var nogen særlige grunde til, at dette ikke kunne forventes af parret. Første del af dette spørgsmål har siden med mindre variationer været opstillet som det centrale spørgsmål i sager om ægtefællesammenføring.¹⁸ I *Abdulaziz-sagen* konkluderede EMD, at klagernes ret til familieliv var tilstrækkeligt beskyttet med henvisning til, at:

„In the present case, the applicants have not shown that there were obstacles to establishing a family life in their own or in their husbands' home countries or that there were special reasons why that could not be expected of them.“¹⁹

Følgende kriterier er i EMD's relativt sparsomme praksis blevet inddraget i vurderingen af, om det er proportionalt at kræve af parret, at det bosætter sig i et andet land:

- 1) Om parret ved ægteskabets indgåelse havde en *berettiget forventning* om at kunne bosætte sig sammen i den herboendes bopælsland. EMD har

18) A.K v. UK, 6. januar 1993 (afg.): „It has not been shown that there were obstacles to establishing a family life in the applicant's home country.“ *Pejinovski v. Austria*, 23. marts 1999, (afg.): „they have not shown that there were obstacles to establishing a family life in Slovakia...“. *Patel v. UK*, 14. December 1988 (afg.): „serious obstacles preventing the applicant's wife from returning to India“.

19) *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. UK*, 28. maj 1985, pr. 68.

således lagt vægt på, at ansøger og den herboende burde have haft kendskab til den restriktive lovgivning i den herboendes hjemland og derfor kunne have forudsagt, at det ægteskabelige samliv ville finde sted i typisk ansøgers hjemland.

- 2) Om den herboende har en vis *tilknytning til ansøgers hjemland*, f.eks. ved at han eller hun oprindeligt stammer fra samme land.
- 3) Om ansøger har en vis familiemæssig eller anden *tilknytning til den herboendes bopælsland*, udover sin tilknytning til den herboende.
- 4) Om *parrets etablering i ansøgers hjemland* vil have alvorlige konsekvenser for parret, herunder f.eks. om der vil være mulighed for, at den herboende beholder sit job i sit eget hjemland samtidig med, at parret bor i ansøgers hjemland.
- 5) Om *parrets etablering i ansøgers hjemland* vil kunne have negative følger for parrets *børn* i den herboendes bopælsland, herunder f.eks. om syge børn vil kunne modtage nødvendig behandling i ansøgers hjemland.
- 6) Om ægteskabet er indgået med *indvandring som hovedformål*. Det forhold, at ægteskabet er indgået med ansøgers indvandring til den herboendes bopælsland som primært formål, har talt imod at statuere en positiv pligt til ægtefællesammenføring.
- 7) Om ansøgeren har *forbrudt sig imod landets immigrationslovgivning*. EMD lader til i en række sager at lægge til grund, at ansøger ikke må kunne forbedre sin retsstilling gennem ulovligt ophold i landet.²⁰

Nedenfor gives korte resuméer af nogle sager, som anvender disse kriterier:

Abdulaziz-sagen fra 1985 angik tre udenlandske kvinder med opholdstilladelse i UK, hvis ægtemænd fik afslag på ægtefællesammenføring. I henhold til de dagældende britiske regler kunne der udelukkende gives tilladelse til ægtefællesammenføring, når den herboende var statsborger. Såfremt den herboende var udenlandsk statsborger med opholdstilladelse i UK, kunne vedkommendes ægtefælle udelukkende få tilladelse til ægtefællesammenføring, hvis den herboende var en mand. Formålet med reglerne var at begrænse antallet af mænd, som indvandrede i UK med henvisning til, at især mænd ville være erhvervsaktive og kunne påvirke den i forvejen høje arbejdsløshed i UK i negativ retning. EMD statuerede kønsdiskrimination, men fandt ingen krænkelse af retten til familieliv. EMD

20) *McKenzie v. UK*, 9. april 1997, (afg.), *Solomon v. NL*, 5. September 2000, (afg.), *Williamson v. UK*, 21. maj 1997, (afg.).

fandt ingen hindringer for familiernes etablering i ægtemændenes oprindelseslande eller nogen særlige grunde til, at dette ikke kunne forventes af dem. EMD lagde særligt vægt på, at kvinderne havde haft kendskab til britisk indvandringslovgivning og derfor ikke ved ægteskabernes indgåelse kunne have haft en berettiget forventning om at bosætte sig i Storbritannien med deres ægtemænd.

Pejcinoski-sagen fra 1996 angik en mandlig østrigsk statsborger og dennes gravide slovenske hustru, som fik afslag på familiesammenføring.²¹ Den mandlige klager var indvandret i Østrig som 10-årig fra Slovenien. Parret havde fået afslag på ægtefællesammenføring, fordi parret ikke havde været gift i et år inden indgivelsen af ansøgning om ægtefællesammenføring. Formålet med reglen var at begrænse antallet af proformaægteskaber. I sin afvisningskendelse lagde EMD vægt på en række konkrete momenter; dels ansås parret at have haft kendskab til østrigsk ret, hvorfor de ikke kunne have en berettiget forventning om at optage familielivet førend et år efter ægteskabets indgåelse, dels havde parret ikke godtgjort, at de var forhindret i at etablere et familieliv i Slovakiet i det ene år. EMD bemærkede hertil, at den korte afstand mellem Wien og Slovakiet ikke udelukkede den mandlige klagers fortsatte arbejde i Wien og tillagde det endvidere betydning, at parrets syge datter kunne få den medicinske behandling i Slovakiet, som hun havde behov for.

Den nu nedlagte Europæiske Menneskerettighedskommission (EMK) afsagde i perioden 1988-1993 afvisningskendelser i en række britiske sager om sammenføring mellem etablerede indvandrere og en ægtefælle fra oprindelseslandet. Klagerne i disse sager var kvindelige indvandrere, der havde opnået engelsk statsborgerskab, og som var blevet gift med mænd fra deres oprindelige hjemlande. Ægteskaberne var arrangerede ægteskaber og blev - på baggrund af interviews med begge parter - af de engelske myndigheder anset som havende indvandring som primært formål. Parterne havde et oprigtigt ønske om at samleve, hvorfor der ikke var tale om proformaægteskaber. De konkrete momenter, som Menneskerettighedskommissionen tillagde betydning, var, at det ikke kunne anses for godtgjort, at parterne var forhindret i at tage ophold i ansøgers hjemland, som også var den herboendes oprindelsesland. I to af sagerne tillagdes det derudover betydning, at formålet med ægteskabet var immigration, og at ansøger ikke havde en stærk tilknytning (*strong ties*) til Storbritannien.²²

21) *Pejcinoski v. Austria*, 23. marts 1999, (afg.).

22) *Patel v. UK*, 14 December 1988 (afg), *Khanam v. UK*, 14 November 1988 (afg)

Sammenfattende viser praksis fra konventionsorganerne på ægtefællesammenføringsområdet, at vurderingerne tager afsæt i, at art. 8 er relevant, og at en konkret vurdering af en sags faktiske omstændigheder er nødvendig for at afgøre, om parret kan henvises til at samleve i et andet land. Praksis er udviklet på grundlag af sager om indvandrere (*settled immigrants*), der ønsker ægtefællesammenføring med en person, som de har indgået ægteskab med efter opnåelsen af opholdstilladelse. En række forskellige kriterier, herunder berettiget forventning, tilknytning og konsekvenser af samliv i det andet land, inddrages i afvejningen.

2.7. Flygtninges ret til familieliv

EMD har ikke haft lejlighed til at udtale sig om, hvorvidt flygtninge har en særlig adgang til ægtefællesammenføring i det land, som de har opnået beskyttelse i, under henvisning til at de er forhindret i at tage ophold i deres oprindelige hjemland. I både *Gül*-sagen og *O.H.S.* og *G.R.*-sagen lagdes det til grund, at de pågældende klagere ikke var i risiko for forfølgelse i deres hjemlande.²³

Flygtningekonventionen af 1951 indeholder ingen henvisninger til princippet om beskyttelse af retten til familieliv. Men Eksekutivkomitéen for FN's Højkommissær for Flygtninge har gentagne gange understreget vigtigheden af princippet om familiens enhed og opfordret staterne til „at implementere foranstaltninger, der letter familiesammenføring af flygtninge på deres område, især ved behandling af alle sammenhørende anmodninger i en positiv og humanitær ånd...“²⁴

Flygtningekonventionen af 1951 art. 32 indeholder forbud imod udvisning af flygtninge bortset fra, hvor hensyn til national sikkerhed og offentlig orden taler derfor. Artikel 33 i samme konvention forbyder *refoulement* (tilbagesendelse) i hvilken som helst form til det land, som flygtningen er flygtet fra, og hvor hans liv eller frihed er truet. Endelig indeholder art. 34 en forpligtelse for alle stater til at give let adgang for flygtninge til „optagelse i samfundet og naturalisation“.

23) *Gül v. Switzerland*, 19 februar 1996, angik en person, som oprindeligt havde ansøgt om asyl, men som i stedet var blevet meddelt opholdstilladelse på humanitært grundlag. *O.H.S. and G.R. v. Finland*, 21. maj 1997 (afg.) angik en person, som havde opnået asyl, men de finske myndigheder og Menneskerettighedskommissionen lagde til grund, at vedkommende ikke længere var i risiko for forfølgelse i sit hjemland.

24) UNHCR Eksekutiv komitéens konklusion nr. 85 (1998), pkt. w.

2.8. Skelen til konsensus blandt Europarådets medlemslande

I *Abdulaziz*-sagen forklarede EMD, at indholdet af statens positive forpligtelser alt andet lige ville være mere konkret begrundet end sager om negative forpligtelser på grund af behovet for hensyntagen til flerheden af retstilstande iværksat i de forskellige medlemsstater. Det understreges således, at en flerhed af forskellige retstilstande i Europarådets medlemsstater alt andet lige vil bevirke en større skønsmargen for den enkelte stat:

„Having regard to the diversity of practices followed and the situations obtaining in the Contracting States, the notion’s requirements will vary considerably from case to case. Accordingly this is an area in which the Contracting Parties enjoy a wide margin of appreciation in determining the steps to be taken to ensure compliance with the Convention with due regard to the needs and resources of the community and individuals.“²⁵

Heroverfor er det klart, at det forhold, at der kan siges at være konsensus blandt Europarådets medlemslande alt andet lige vil bevirke en begrænsning af staternes skønsmargen. For eksempel udtalte EMD følgende i en sag om kriminalisering af homoseksuelle forhold mellem unge mænd mellem 16 og 18 år:

„In this connection the Court reiterates that the scope of the margin of appreciation left to the Contracting State will vary according to the circumstances, the subject matter and its background; in this respect, one of the relevant factors may be the existence or non-existence of common ground between the laws of the Contracting States.... In the present case the applicant pointed out, and this has not been contested by the Government, that there was an ever growing European consensus to apply equal ages of consent for heterosexual, lesbian and homosexual relations.“²⁶

For så vidt angår retstillingen på ægtefællesammenføringsområdet i Europarådets lande, kan EU’s Familiesammenføringsdirektiv inddrages som udtryk for retstillingen i et betydeligt antal lande i Europarådet, helt præcist 22 ud af Europarådets 45 lande.²⁷ Selvom direktivet ikke kan siges at være udtryk for konsensus blandt Europarådets lande, vil det kunne

25) *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. UK*, 28. maj 1985, pr. 67.

26) *S.L. v. Austria*, 9. januar 2003, pr. 41 og 42.

27) Se nærmere om direktivet i Kapitel 5 EU’s familiesammenføringsdirektiv og dansk ret.

være relevant at skele til direktivet for at få et fingerpeg om, hvorledes et stort antal af Europarådets lande forholder sig til ægtefællesammenføring.

Det må understreges, at direktivet udelukkende angår adgangen for 3. landsborgere bosiddende i EU til ægtefællesammenføring med andre 3. landsborgere. Direktivet omhandler således ikke EU-statsborgeres ret til ægtefællesammenføring i deres eget land, som dog alt andet lige må antages at have bedre adgang til ægtefællesammenføring end udlændinge i landet. Udgangspunktet i henhold til direktivet er, at udlændinge over 18 år skal have adgang til ægtefællesammenføring. Direktivets art. 4, stk. 5, tillader dog, at medlemsstaterne for at bedre integrationen og forhindre tvangsægteskaber kan kræve, at den udenlandske herboende person og dennes ægtefælle skal være over en bestemt alder, dog højst 21 år.

2.9. Retten til at indgå ægteskab

EMRK art. 12 giver „giftefærdige mænd og kvinder ... ret til at indgå ægteskab og stifte familie i overensstemmelse med de nationale love, der giver regler om udøvelsen af denne ret“. Bestemmelsen har været påberåbt i forbindelse med afslag på familiesammenføring med en ægtefælle, men er blevet afvist som uanvendelig, fordi parterne ikke med en sådan afgørelse afskæres fra at gifte sig. Det er endvidere fastslået, at der ikke af art. 12 kan udledes en ret til at vælge det geografiske opholdssted for familien.²⁸

Særligt på grund af henvisningen til de nationale love i ordlyden af art. 12 er EMD's fortolkningsbidrag til bestemmelsen begrænset.²⁹

3. Dansk ret

Udlændingelovens (Udl.) § 9 opstiller en række betingelser for, hvornår der vil kunne meddeles tilladelse til ægtefællesammenføring i Danmark, som alle beskrives nærmere i *Kapitel 1 Regler og administrativ praksis for ægtefællesammenføring*. Der stilles bl.a. krav om, at begge parter er 24 år gamle, at den herboende opfylder visse forsørgelsesmæssige betingelser, herunder at den herboende stiller økonomisk sikkerhed på ca. 53.096 kr., at ægteskabet eller samlivsforholdet lever op til visse krav, at parrets samlede til-

28) Mahfaz v. UK, 30. juni 1993 (afg).

29) Se om retten til at gifte sig: Stéphanie Lagoutte; Áugúst Thór Arnason: Commentary of Article 16, in: Gudmundur Alfredsson; Asbjørn Eide: The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1999, s. 325-357.

knytning til Danmark er stærkere end til noget andet land og endelig, at den herboende ikke er blevet dømt for vold inden for 10 år forud for ansøgning om ægtefællesammenføring.

Fælles for disse regler er, at der i visse situationer vil kunne undtages fra reglen, hvis respekten for menneskerettighederne tilsiger det. Som det fremgår af beskrivelsen ovenfor, er det ikke helt klart defineret i EMD's retspraksis, i hvilke tilfælde respekten for retten til familieliv tilsiger en ret til ægtefællesammenføring i Danmark. I lovbemærkningerne opstilles tre situationer, hvori det antages, at der vil kunne være særlige grunde, som taler for at give undtagelse fra betingelserne i Udl. § 9: 1) hvor den herboende ikke har mulighed for at indrejse og tage ophold med ansøgeren i ansøgerens hjemland, f.eks. hvor der er tale om en flygtning, som er gift med en person fra sit oprindelige hjemland; 2) hvor det på grund af handicap eller alvorlig sygdom ville være humanitært uforvarsomt at henvise den herboende til at tage ophold i et andet land og 3) hvor hensynet til den herboendes forhold til særbørn i Danmark taler derfor.

For så vidt angår flygtninge, fremgår det eksplicit af bemærkningerne til lovgivningen, at det antages at være i overensstemmelse med retten til familieliv, at der ydermere stilles betingelse om, at den herboende flygtning og dennes ægtefælle ved ægteskabets indgåelse kunne anses at have en berettiget forventning om at kunne bosætte sig i Danmark. I praksis stilles således krav om, at parret skal have indgået ægteskab inden flygtningens indrejse i Danmark.

De forskellige betingelser for ægtefællesammenføring kan ikke vurderes isoleret fra hinanden, idet der er tale om kumulative betingelser. For eksempel vil 24-års reglen ikke kunne vurderes isoleret fra tilknytningskravet.³⁰ 24-års reglen sammenholdt med tilknytningskravet bevirker i praksis, at personer, som gifter sig før de er 24 år, må vælge mellem at leve adskilt, indtil begge parter er fyldt 24 år, eller at bo sammen i ansøgers hjemland frem til den danske herboende er 28 år gammel, og de bliver fritaget fra tilknytningskravet. Såfremt den herboende ikke er dansk statsborger, vil parret antageligvis være forhindret i at opnå familiesammenføring i Danmark, også efter at begge parter er fyldt 24 år.

30) Lovbemærkningerne til lovforslag nr. L152 af 2002, s.31.

4. Instituttets vurdering

I nærværende afsnit viser instituttet, at den nuværende administration af reglerne om ægtefællesammenføring, navnlig for så vidt angår efterkommere af indvandrere og etniske danskere samt flygtninge, krænker retten til familieliv. Både den nuværende administration af 24-års reglen sammenholdt med tilknytningskravet og af kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse anses at krænke retten til familieliv (afsnit 4.1.) For så vidt angår flygtninge, anses det at krænke retten til familieliv, at myndighederne opstiller et krav om, at parret indgik ægteskab inden indreisen til Danmark, for at kunne undtage fra ægtefællesammenføringsreglerne (afsnit 4.2.).

4.1. Efterkommere af indvandrere og etniske danskere

4.1.1. Indledning

I nærværende afsnit foretages en nærmere vurdering af, om der i administrationen af henholdsvis, 24-års reglen sammenholdt med tilknytningskravet og kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse sikres en effektiv beskyttelse af retten til familieliv.

Som beskrevet ovenfor medfører det folkeretlige princip om statens ret til at kontrollere udlændinges indrejse og ophold, at udgangspunktet er, at personer ikke har ret til vælgeløse, hvor de ønsker at samleve med deres udenlandske ægtefælle.

Dog vil der i konkrete tilfælde kunne opstå situationer, hvor staten vil have en positiv forpligtelse til at give tilladelse til ægtefællesammenføring. Staten vil have en positiv forpligtelse til at tillade ægtefællesammenføring, såfremt der ikke er proportionalitet mellem begrænsningen i parrets ret til familieliv og samfundets interesser i ikke at tillade ægtefællesammenføring.

Som beskrevet ovenfor har de europæiske konventionsorganer udviklet visse kriterier for, hvornår hensynet til samfundets interesser ikke kan begrunde begrænsninger i personens selvbestemmelse. Disse kriterier er imidlertid udviklet i sager, som alle har drejet sig om indvandrere („*settled immigrants*“), som efter opnåelse af ægtefællesammenføring har indgået ægteskab med en udlænding.

Det er instituttets vurdering, at de samme kriterier vil finde anvendelse i sager vedr. personer, som ikke er indvandrere, men derimod har boet i landet siden deres fødsel. Imidlertid er det også instituttets vurdering, at vægtskålen i disse sager oftere vil tippe til fordel for parret. Det vil således oftere være uproportionalt i forhold til det danske samfunds interesser at kræve af parret, at det bosætter sig i et andet land end Danmark. For at illustrere, hvornår der vil kunne opstå krænkelser af retten til familieliv i henhold til nugældende praksis, tages udgangspunkt i to konstruerede sagsforløb om henholdsvis *24-års reglen og tilknytningskravet* i den første sag og kravet om *økonomisk sikkerhedsstillelse* i den anden sag.³¹

4.1.2. konstrueret sag om 24-års reglen og tilknytningskravet

*SAG 1: I januar 2004 indgik Anne-Mette Hansen og Ali Fathi ægteskab under en ferie i USA. Anne Mette Hansen var 21 år ved ægteskabets indgåelse, er dansk statsborger, født i Danmark og i gang med en længerevarende uddannelse. Ved siden af uddannelsen arbejder hun som fotomodel og har en bruttoindtægt på omkring 15.000 kroner om måneden. Ali Fathi er 25 år gammel, iransk statsborger, født i Teheran, hvor han netop har færdiguddannet sig som journalist og har job på en national radiostation. Parret har mødt hinanden under Ali Fathi's besøg hos sin familie i Danmark i 2001. Hver sommer siden 2001, har Ali Fathi besøgt sin farbror og dennes familie samt Anne-Mette Hansen. Parret taler dansk og engelsk sammen. Parret ønsker at bosætte sig sammen i Danmark, hvor Anne-Mette Hansen har hele sin familie, og hvor også Ali Fathi har en stor del af sin familie. Ali Fathi meddeles afslag på ægtefællesammenføring med henvisning til, at Anne-Mette Hansen er under 24 år gammel, og parret henvises til at tage ophold sammen i Iran.*³²

Anne-Mette Hansen og Ali Fathis interesse i at bosætte sig i Danmark

Det centrale spørgsmål i sager om ægtefællesammenføring er, om der er hindringer for, at parret kan bosætte sig sammen i et andet land end Danmark. Efter instituttets opfattelse må Anne-Mette Hansen, som ikke taler

31) Forløbene er helt fiktive og udelukkende konstrueret med henblik på at give eksempler på en situationer, hvor instituttet vurderer, at de danske udlændingemyndigheder efter deres nugældende administrative praksis ikke sikrer en effektiv beskyttelse af retten til familieliv.

32) Det bemærkes, at lovbemærkningerne til Udlændingelovens § 9 c, stk. 1, nr. 1, understreger, at der kan gives opholdstilladelse, når respekten for retten til familieliv kræver det. Det er imidlertid instituttets opfattelse, at der i en situation som den beskrevne ikke ville blive givet opholdstilladelse, fordi udlændingemyndighederne foretager en for restriktiv fortolkning af praksis under EMRK art. 8.

farsi, er vestligt opdraget og kristen, antages at ville opleve betydelige vanskeligheder ved en bosættelse sammen med sin ægteemand i Iran, som er Ali Fathis hjemland. I den forbindelse vil det skulle tages i betragtning, at parret ville skulle bosætte sig i Iran i 7 år, før parret ville have mulighed for at bosætte sig sammen i Danmark. Baggrunden herfor er, at tilknytningskravet bevirker, at par, som har boet sammen i en årrække i et andet land end Danmark, som udgangspunkt ikke vil opfylde tilknytningskravet. Først som 28-årig vil Anne-Mette Hansen blive fritaget for tilknytningskravet. Alternativet, nemlig at parret skal leve adskilt i tre år frem til, at Anne-Mette Hansen fylder 24 år, må tillige anses som en betydelig begrænsning i parrets mulighed for at nyde deres familieliv. Som nævnt oven for har EMD således fastslået, at der i retten til familieliv gives en beskyttelse af ægtepars ret til samliv.

Som beskrevet i *Kapitel 1 Regler og administrativ praksis for ægtefællesammenføring* har et stort antal par valgt at bosætte sig i et andet EU-land end Danmark for derefter at ansøge om opholdstilladelse i Danmark på grundlag af reglerne om EU-borgeres fri bevægelighed. Hverken Anne-Mette Hansen eller Ali Fathi har imidlertid nogen tilknytning til andre EU-lande, hvorfor det ikke kan antages at kunne kræves af dem, at de bosætter sig sammen i et andet EU-land.

Det er på denne baggrund instituttets opfattelse, at der er væsentlige hindringer for Anne-Mette Hansen og Ali Fathis nydelse af deres familieliv enten i Danmark eller i et andet land. Spørgsmålet er herefter, om statens interesser i at kontrollere udlændinges indrejse er så tungtvejende, at staten alligevel ikke har pligt til at tillade ægtefællesammenføring i Danmark.

Statens interesse i at opretholde 24-års reglen

Formålet med 24-års reglen er trefoldigt: at begrænse tvangsægteskaber, at forbedre integrationen og at begrænse indvandringen. Disse tre formål behandles hver for sig nedenfor i forhold til begrænsningen i Anne-Mette Hansen og Ali Fathis mulighed for at nyde et familieliv.

Statens interesse i at bekæmpe tvangsægteskaber

24-års reglen er som nævnt for det første begrundet i ønsket om at beskytte de herboende selv imod potentielt pres fra forældre og andre familiemedlemmer til at indgå tvangs- og arrangerede ægteskaber. Rationalet er, at man ved at fratage unge mennesker retten til at opnå familiesammenføring undgår, at disse unge mennesker bliver tvunget til at indgå tvangsægteskaber med henblik på familiesammenføring i Danmark. Idet staterne har

pligt til at bekæmpe tvangsægteskaber, er der ingen tvivl om, at der er tale om et lovligt formål, jf. f.eks. FN Konventionens art. 23(3).³³

Det er imidlertid instituttets vurdering, at 24-års reglen begrænser en langt større gruppe menneskers muligheder for ægtefællesammenføring end den gruppe, som er i risiko for tvangsægteskaber. Således rammer reglen ikke alene den relativt lille gruppe blandt visse etniske minoriteter, som er i risiko for at blive udsat for tvang til at gifte sig med en bestemt person, men også alle dem der efter eget ønske gifter sig med en udlænding, før de er fyldt 24 år.³⁴

EU's familiesammenføringsdirektiv art. 4 om, at EU's medlemsstater må højne ægtefællesammenføringsalderen til 21 år for at bekæmpe tvangsægteskaber, indikerer en accept blandt en stor gruppe Europarådslande af, at der må stilles højere alderskrav for ægtefællesammenføring end for indgåelse af ægteskab med henblik på at bekæmpe tvangsægteskaber. Heroverfor må dog holdes for øje, at des højere alderskravet er, des flere mennesker vil blive ramt, og des mere indgribende vil begrænsningen virke over for den enkelte. Et alderskrav på 21 år må således antages i langt flere tilfælde at være proportionalt end et alderskrav på 24 år, særligt når 24-års kravet sammenholdes med tilknytningskravet.

Det er på denne baggrund instituttets opfattelse, at begrænsningen i Anne-Mette Hansens og Ali Fathis muligheder for at samleve i Danmark med henvisning til 24-års reglen sammenholdt med tilknytningskravet ikke ville være proportional med statens interesse i at begrænse tvangsægteskaber i Danmark.

Statens interesse i fremme af integration

24-års reglen begrundes endvidere med henvisning til et ønske om at fremme integration. Staten har pligt til at fremme integrationen af personer af anden etnisk baggrund end dansk, hvorfor dette formål naturligvis er lovligt. Forpligtelsen til at fremme integration må anses at hvile på

33) Lignende bestemmelser findes bl.a. i FN's Kvindekonvention art. 16, stk. 1, og i FN-Konventionen om Samtykke til Ægteskab, Mindstealder for Ægteskab og Registrering af Ægteskaber (1962), art. 1, stk. 1.

34) Garbi Schmidt og Vibeke Jakobsen: Pardannelsesmøntre blandt etniske minoriteter i Danmark. Socialforskningsinstituttet 2004:09. Af denne undersøgelse fremgår det, at visse etniske minoriteter som f.eks. etniske jugoslavere og etniske somaliere ikke udsættes for tvang i forbindelse med ægteskabsindgåelse, hvorimod det forekommer blandt etniske pakistanere.

grundlæggende demokratiske principper samt på menneskeretlige principper om ligebehandling og respekt for det enkelte menneskes værdighed.

Diskussionen af, om 24-års reglen i sammenhæng med tilknytningskravet er proportional i forhold til formålet med at fremme integration, afhænger i første række af, om reglerne reelt kan siges at være egnede til at fremme integration. Spørgsmålet, om begrænsningen af retten til ægtefællesammenføring kan siges at fremme integrationen i Danmark, er imidlertid komplekst. Således fremgår det af EU's Familiesammenføringsdirektivs præambulære betragtning nr. 4, at:

„familiesammenføring er et nødvendigt middel til at muliggøre familielivet. Det bidrager til at skabe en sociokulturel stabilitet, der letter tredjelandsborgernes integration i medlemsstaterne.“³⁵

På den anden side anerkendes det i samme direktiv art. 4, stk. 5, at integrationen kan fremmes ved at højne alderskravet ved ægtefællesammenføring til 21 år.

Denne umiddelbare modsætning i EU direktivets tekst må skulle forstås således, at ægtefællesammenføring som udgangspunkt anses at fremme integration, antageligvis fordi det fremmer udsatte gruppers lige muligheder for at nyde et familieliv. Helt undtagelsesvis kan denne mulighed dog begrænses for personer under 21 år for at forbedre disses integration. Baggrunden må være, at en udskydelse af retten til ægtefællesammenføring til 21-års alderen antages at kunne forbedre udsattes gruppers mulighed for integration gennem deltagelse på arbejdsmarkedet.

Vurderingen af 24-års reglen sammenholdt med tilknytningskravets egnet til at fremme integrationen, kompliceres yderligere af at reglerne må antages at have forskellige virkninger på forskellige persongrupper. Således vil herboende personer, som enten undlader at gifte sig med en udlænding eller udskyder deres ægteskab alt andet lige have større chancer for at få en uddannelse og fodfæste på arbejdsmarkedet i en ung alder.

Derimod må det anses for mere uklart, hvilken integrationsmæssig virkning reglerne har på henholdsvis herboende personer, som tvinges til at

35) Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring, EUT 2003 L 251 af 3. oktober 2003, s.12. Se også Kapitel 5 om EU's familiesammenføringsdirektiv og dansk ret.

forlade Danmark i en årrække for at bosætte sig med deres ægtefælle i udlandet, og den tilrejsende udlænding, som først i en højere alder end ellers kan komme til Danmark.

Herudover skal det bemærkes, at 24-års reglen sammenholdt med tilknytningskravet tillige må antages at ramme en stor gruppe herboende personer, som ikke har problemer i forhold til integration i Danmark. I forhold til muligheden for at forhøje alderskravet til 21 år i EU's Familiesammenføringsdirektiv, skal det understreges, at en 24-års regel sammenholdt med tilknytningskravet rammer forholdsvis flere mennesker forholdsvis mere intensivt.

Det er på denne baggrund instituttets vurdering, at afslaget på ægtefællesammenføring mellem Anne-Mette Hansen og Ali Fathi må anses som uproportionalt med statens interesse i at fremme integrationen af etniske minoriteter.

Statens interesse i at begrænse indvandringen

Begrænsningen af indvandring i en stat hører til statens prærogativer, hvilket EMD har anerkendt ved at fastslå, at udgangspunktet i sager om familiesammenføring er, at staten har ret til at kontrollere udlændinges indrejse og ophold. Derfor prøver EMD, om en person har en positiv ret til ægtefællesammenføring, frem for at prøve om afslaget på ægtefællesammenføring udgør et ulovligt indgreb. EMD har imidlertid i samme åndedrag understreget, at statens kontrol af indvandringen skal foretages med respekt for menneskerettighederne.

Det er instituttets opfattelse, at en så betydelig begrænsning i retten til at nyde et familieliv, som den Anne-Mette Hansen og Ali Fathi udsættes for, ikke vil kunne begrundes med en henvisning til statens generelle ret til at kontrollere indvandringen i landet. Afslaget på ægtefællesammenføring mellem Anne-Mette Hansen og Ali Fathi må således anses som uproportionalt med statens interesse i at begrænse indvandringen i landet.

Sammenfattende vurdering

Sammenfattende er det instituttets vurdering, at den nuværende udformning af 24-års reglen sammenholdt med tilknytningskravet fører til krænkelse af retten til familieliv i henhold til EMRK art. 8.

Disse krænkelse vil navnlig, men ikke udelukkende, opstå, hvor den herboende er født i Danmark, og hvor ansøgers hjemland er geografisk og kul-

turelt langt fra Danmark. Det er klart, at tidsrummet fra ægteskabets indgåelse, til begge parter fylder 24 år, vil skulle være betydeligt. Såfremt parret udelukkende skal bo adskilt i nogle måneder, indtil begge parter er fyldt 24 år, vil der således antageligvis ikke opstå en positiv pligt til at tillade ægtefællesammenføring. Såfremt den herboende ikke var dansk statsborger, ville en fraflytning fra Danmark bevirke, at denne end ikke som 28-årig ville blive fritaget fra tilknytningskravet. I sådanne sager vil dette forhold tillige skulle inddrages i afvejningen af, om et afslag sikrer tilstrækkelig respekt for retten til familieliv.

4.1.3. Konstrueret sag om kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse

SAG 2: I januar 2004 indgik Susanna Henriques og Sigurd Olesen ægteskab i Danmark. Sigurd Olesen var 55 år gammel ved ægteskabets indgåelse, er dansk statsborger, født i Danmark. Sigurd Olesen er ufaglært og arbejder som rengøringsmedarbejder og tjener ca. 14.000 kr. om måneden. Sigurd Olesen har en gæld på omkring 250.000 kr. på grund af medejerskab af et rengøringsfirma, som gik konkurs. Susanna Henriques er 45 år gammel, statsborger i Mozambique, også ufaglært. Parret mødte hinanden, da Susanna Henriques var i Danmark for at besøge sin voksne søn, som er gift med en dansk kvinde og har boet i Danmark i 20 år. Parret taler engelsk sammen. Sigurd Olesen har forældre, søskende, niecer og nevøer, som alle opholder sig i Danmark. Susanna Henriques og Sigurd Olesen opfylder samtlige krav til ægtefællesammenføring, herunder kravet om at den herboende skal have en tilstrækkelig indtægt og bolig af en vis størrelse. Sigurd Olesen har imidlertid ikke kunnet opfylde kravet om sikkerhedsstillelse på 53.096 kr. Han har ansøgt flere banker om at få stillet en anfordringsgaranti, men hans ringe økonomiske situation har medført, at samtlige banker har afslået ønsket. Susanna Henriques meddeles afslag på sin ansøgning om ægtefællesammenføring med henvisning til den manglende opfyldelse af kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse.

Susanna Henriques og Sigurd Olesens interesse i at bosætte sig i Danmark

Det centrale spørgsmål i sager om ægtefællesammenføring er, om der er hindringer for, at parret kan bosætte sig sammen i et andet land end Danmark. Efter instituttets opfattelse, må Sigurd Olesen antages at ville opleve betydelige vanskeligheder ved en bosættelse sammen med sin hustru i hendes hjemland Mozambique, som geografisk, kulturelt og økonomisk er langt fra Danmark. Sigurd Olesen har aldrig opholdt sig i udlandet. Udsigterne til, at Sigurd Olesen kunne tjene tilstrækkeligt til at stille en anfordringsgaranti, er ringe, bl.a. fordi han hver måned må afbetale på sin relativt store gæld. Heller ikke Susanna Henriques har udsigter til øgede indtægter.

Det er på denne baggrund instituttets opfattelse, at kravet om en anfordringsgaranti, som parret ikke har udsigter til at kunne stille indenfor en overskuelig fremtid, medfører en væsentlig hindring for parrets nydelse af deres familieliv i Danmark eller i et andet land. Spørgsmålet er herefter, om statens interesser i at kontrollere udlændinges indrejse er så tungtvejende, at staten kan opretholde afslaget på ægtefællesammenføring i Danmark.

Statens interesse i at opretholde kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse

Formålet med kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse er at fremme selvforsørgelse, fremme integration og begrænse indvandring. Disse tre formål behandles hver for sig nedenfor i forhold til begrænsningen i Susanna Henriques og Sigurd Olesens mulighed for at nyde et familieliv sammen.

Statens interesse i at fremme selvforsørgelse

Formålet at fremme selvforsørgelse er i sig selv et lovligt formål, ligesom beskyttelse af arbejdsmarkedet også ansås at være det i *Abdulaziz-sagen*.³⁶ Spørgsmålet er imidlertid, om et krav om sikkerhedsstillelse er sagligt og proportionalt i forhold til at fremme dette formål. En persons evne til at stille 53.096 kroner i sikkerhed må siges at kunne belyse personens forsørgelsesevne, hvorfor et krav om økonomisk sikkerhed som udgangspunkt må antages at være sagligt i forhold til at fremme selvforsørgelse.

I vurderingen af, om kravet er proportionalt, vil en skelen til retstillingen i andre europæiske lande kunne belyse, hvorvidt der kan siges at være konsensus for eller imod et krav om økonomisk sikkerhed. En sammenligning med EU's familiesammenføringsdirektiv, som angår sammenføringer, hvor den herboende er udenlandsk statsborger, viser, at der stilles krav om en vis økonomisk indtægt og en egnet bolig, men ikke om økonomisk sikkerhedsstillelse. Det er således instituttets vurdering, at der ikke kan siges at være konsensus om, at økonomisk sikkerhedsstillelse kan stilles som betingelse for ægtefællesammenføring.

EMD har ikke prøvet lovligheden af forsørgelseskrav i forbindelse med ægtefællesammenføring. EMD har dog i *Airey-sagen* fastslået, at en stat kan være forpligtet til at sikre, at personer ikke bliver forhindret i effektiv nydelse af retten til familieliv på grund af dårlige økonomiske forhold.³⁷ *Airey-sagen* angik en irsk kvinde, som på grund af dårlige økonomiske forhold ikke havde mulighed for at betale for advokatbistand til at føre separa-

36) Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. UK, 28. maj 1985, pr.78.

37) Airey v. Ireland, 9. oktober 1979, pr. 33.

tionssag, som var nødvendig for at få anerkendt separationen efter irsk ret. EMD fandt, at Irland havde krænket fru Aireys ret til familieliv ved ikke at gøre retten til at opnå separation effektivt tilgængelig også for personer med dårlige økonomiske forhold. Det følger således af *Airey*-sagen, at staten kan have visse positive forpligtelser til at sikre, at personer med dårlige økonomiske forhold kan nyde retten til familieliv på lige fod med andre.

Ved vurderingen af, hvorvidt kravet om sikkerhedsstillelse er proportionalt, må det endvidere holdes for øje, at det følger af Lov om Aktiv Socialhjælp § 2, at det offentlige først vil træde til med kontanthjælp til en ægtefælle, hvis den anden ægtefælle ikke selv kan yde vedkommende den nødvendige hjælp. Af Udl. § 9, stk. 2, følger det, at også samleverne skal påtage sig at ville forsørge hinanden. Selv hvis der altså ikke stilles økonomisk sikkerhed, vil Susanna Henriques først være berettiget til offentlig økonomisk bistand, såfremt Sigurd Olesen ikke selv kan forsørge hende.

Det er på denne baggrund instituttets vurdering, at begrænsningen i Susanna Henriques og Sigurd Olesens mulighed for at samleve i Danmark med henvisning til den manglende opfyldelse af kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse er uproportionalt i forhold til statens interesse i at fremme selvforsørgelse.

Statens interesse i at fremme integration

24-års reglen begrundes endvidere med henvisning til et ønske om at fremme integration. Staten har pligt til at fremme integrationen af personer af anden etnisk baggrund end dansk, hvorfor dette formål naturligvis er lovligt, jf. ovenfor under afsnit 4.1.2.

Forsørgelseskravene antages i henhold til lovbemærkningerne at fremme integration, fordi de forudsætter, at den herboende vil skulle have en vis arbejdsmarkedstilknytning og derfor vil være bedre stillet til at fremme arbejdsmarkedsintegrationen af udlændingen, som kommer til Danmark.³⁸

Idet økonomiske midler typisk opnås gennem arbejdsmarkedsdeltagelse, må evnen til at stille en økonomisk sikkerhed alt andet lige være et egnet kriterium til at fremme herboendes arbejdsmarkedsdeltagelse. Reglen må imidlertid antages at ramme en betydelig gruppe personer i lavt lønnede stillinger, som på trods af stærk arbejdsmarkedstilknytning ikke kan opfylde kravet om økonomisk sikkerhedsstillelse.

³⁸) Bemærkninger til L152 (lov nr. 365), 2002, s. 31-32.

Det er på denne baggrund instituttets vurdering, at begrænsningen i Susanna Henriques og Sigurd Olesens mulighed for at samleve er uproportional i forhold til statens interesse i at fremme bedre integration af etniske minoriteter og udlændinge i Danmark.

Statens interesse i at begrænse indvandring

Som nævnt ovenfor under afsnit 4.1.2. hører begrænsningen af indvandring til statens prerogativer, hvilket EMD har anerkendt ved at fastslå, at udgangspunktet i sager om familiesammenføring er, at staten har ret til at kontrollere udlændinges indrejse og ophold. EMD har imidlertid i samme åndedrag understreget, at statens kontrol af indvandringen skal foretages med respekt for menneskerettighederne.

Det er instituttets opfattelse, at en så betydelig begrænsning i retten til familieliv, som den Sigurd Olesen udsættes for, ikke vil kunne begrundes med en henvisning til statens generelle ret til at kontrollere indvandringen i landet. Afslaget på ægtefællesammenføring mellem Susanna Henriques og Sigurd Olesen må således anses som uproportionalt med statens interesse i at begrænse indvandringen i landet.

Samlet vurdering af sag 2 om økonomisk sikkerhedsstillelse

Sammenfattende er det instituttets vurdering, at den nuværende administration af kravet om økonomisk sikkerhed i forbindelse med ægtefællesammenføring fører til krænkelse af retten til familieliv. Disse krænkelse vil navnlig, men ikke udelukkende, opstå, hvor den herboende er født i Danmark, og ansøgers hjemland er geografisk og kulturelt langt fra Danmark, og hvor parret opfylder samtlige forsørgelseskrav, men på grund af en ringe indtjeningssevne ikke formår at stille 53.096 kroner i sikkerhed.

4.2. Flygtninge

Som nævnt ovenfor i afsnit 2.7. har EMD ikke haft lejlighed til at udtalte sig om flygtninges adgang til ægtefællesammenføring i det land, som har givet flygtningen asyl. Såfremt flygtningen har indgået et lovformeligt og oprigtigt ægteskab med en anden person, vil der være opstået et familieliv i EMRK art. 8's forstand. Spørgsmålet er, hvornår Danmark vil have pligt til at tillade ægtefællesammenføring med flygtningens ægtefælle på dansk jord.

På grundlag af EMD's generelle praksis om ægtefællesammenføring er det instituttets opfattelse, at det helt afgørende kriterium også i sager om flygtninge må være, om det er muligt at henvise flygtningen og dennes ægte-

fælle til at tage ophold i et andet land end i det land, hvor flygtningen har fået asyl.

I *O.H.S. and G.R.*-sagen foretog den nu nedlagte Menneskerettighedskommission en indgående prøvelse af, om den herboende var i risiko for forfølgelse ved en tilbagevenden til Irak. Kommissionen lagde endvidere vægt på, at den herboende ikke ved indgivelsen af ansøgning om asyl i Finland gjorde opmærksom på sine planer om at blive gift med ansøger. Idet den herboende ikke var i risiko for forfølgelse ved en tilbagevenden, og idet hun ikke ved ansøgningen om asyl havde gjort opmærksom på sin forlovelse, fandt kommissionen, at Finland havde været berettiget til at henvise parret til at samleve i deres fælles oprindelige hjemland.³⁹

Såfremt flygtningens ægtefælle er fra det land, som flygtningen er flygtet fra, men denne ikke længere er i risiko for forfølgelse, vil parret som udgangspunkt kunne henvises til at tage ophold i deres fælles oprindelsesland. Såfremt flygtningens ægtefælle har et helt tredje oprindelsesland, som vil kunne sikre flygtningen beskyttelse imod forfølgelse i hjemlandet, må parret tillige som udgangspunkt kunne henvises til sammen at tage ophold i ansøgers hjemland. Udgangspunktet om, at det vil være proportionalt at henvise parret til at tage ophold i et andet land, må antageligvis skulle fraviges, f.eks. hvor flygtningen allerede ved indrejsen var gift.

Såfremt flygtningen har indgået ægteskab med en person fra sit oprindelige hjemland, og flygtningen fortsat er i risiko for forfølgelse i hjemlandet, vil Danmark ikke kunne henvise parret til at tage ophold sammen i et andet land. I Kapitel 1 *Regler og administrativ praksis for ægtefællesammenføring* refereres to eksempler på sager, hvor udlændingestyrelsen gav afslag på ansøgning om ægtefællesammenføring til flygtninge, selvom disse fortsat var i risiko for forfølgelse i deres hjemlande og derfor ikke havde mulighed for at samleve i noget andet land end Danmark. I disse afgørelser angiver myndighederne ikke, i hvilket land myndighederne har tænkt, at samlivet kan optages.

Det er instituttets vurdering, at Danmark i sådanne tilfælde som udgangspunkt vil være forpligtet til at sikre flygtningens ret til familieliv ved at tilde ægtefællesammenføring i Danmark.

39) *O.H.S. and G.R. v. Finland*, 21. maj 1997 (afg.).

Instituttet finder ikke, at der i sådanne sager kan opstilles en betingelse om, at parret ved ægteskabets indgåelse havde en berettiget forventning om at kunne bosætte sig sammen i Danmark. Således er det instituttets vurdering, at kriteriet „berettiget forventning“ udelukkende kan anvendes i situationer, hvor personen er stillet over for *reelle* valgmuligheder. Kriteriet berettiget forventning har bl.a. været anvendt i sager om udvisning, hvor par har søgt at forbedre deres retstilling ved at indgå ægteskab.⁴⁰ Det har også været brugt i sager om familiesammenføring med børn, hvor EMD har lagt vægt på, at forældrene ikke kunne have haft en berettiget forventning om at få familiesammenføring med børnene i deres nye hjemland, da de frivilligt valgte at efterlade børnene i deres oprindelige hjemland.⁴¹

Kriteriet „berettiget forventning“ kan således ikke anvendes til at udhule den minimumsbeskyttelse, som personen har ret til i henhold til f.eks. EMRK. Hvis den ene valgmulighed er at bo sammen i Danmark og nyde sin ret til familieliv, og de andre valgmuligheder er enten at flytte sammen i sit oprindelige hjemland under risiko for behandling i strid med EMRK art. 3 om tortur, umenneskelig og nedværdigende behandling eller at leve adskilt uden at kunne nyde sin ret til familieliv, så har personen reelt ikke noget valg. I en sådan situation kan kriteriet „berettiget forventning“ ikke anvendes.

Det er endelig instituttets opfattelse, at der heller ikke kan stilles krav om, at der er etableret „et familieliv med en sådan relation til Danmark, at Danmark er forpligtet til at tillade familiesammenføring efter artikel 8,“ f.eks. gennem samliv på fælles bopæl i Danmark, som beskrevet i regeringens notat om Europarådets menneskerettighedskommissærs rapport.⁴²

5. Hensynet til herboende børn

5.1. Dansk ret

Såfremt betingelserne for opholdstilladelse i Udl. § 9 ikke er opfyldt, vil der kunne meddeles opholdstilladelse efter enten de indbyggede undtagelser i § 9 eller efter den generelle undtagelsesbestemmelse § 9 c, stk. 1. Både når der undtages med hjemmel i selve § 9 eller i § 9 c, stk. 1, stilles krav om, at

40) Boultif v. Switzerland, 2. August 2001.

41) Mensah v. NL, 9. oktober 2001 (afg), og Ahmut v. NL, 28. november 1996, pr. 70.

42) Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integation, Justitsministeriet, Udenrigsministeriet, Notat af 22. september 2004 om Europarådets menneskerettighedskommissærs rapport af 8. juli 2004, s.17.

„ganske særlige grunde taler afgørende derfor“. Efter bemærkningerne til lovforslaget L152 vil særlige forhold kunne foreligge, „hvis den herboende har forældremyndighed eller samværsret over mindreårige børn bosiddende i Danmark. Der vil i den forbindelse skulle lægges betydelig vægt på, om der er fastsat og rent faktisk udøves normalsamvær.“⁴³

Som beskrevet i *Kapitel 1 Regler og administrativ praksis for ægtefællesammenføring*, fremgår det af Integrationsministeriets notat om anvendelse af tilknytningskravet, at der ikke tages hensyn til parrets eventuelle herboende *fællesbørn* og *særbørn*, hvis den herboende har fuld forældremyndighed over dem, og den anden forælder ikke udnytter adgangen til normalsamvær.⁴⁴ Baggrunden herfor er, at disse fællesbørn og særbørn antages at kunne medbringes af den herboende til f.eks. ansøgerens hjemland.

Idet der er tale om samme formulering både i selve lovteksten og i lovbetragtningerne om hensyntagen til børn under henholdsvis Udl. § 9, stk. 10, om tilknytningskravet og § 9, stk. 1, nr. 1, lægger instituttet til grund, at udlændingemyndighederne ved administrationen af samtlige undtagelser til betingelser i § 9 udelukkende lægger vægt på hensynet til herboende særbørn, som den herboende udøver normalsamvær med. Det lægges således til grund, at udlændingemyndighederne ser bort fra hensynet til herboende fællesbørn, særbørn, som den herboende har fuld forældremyndighed over eller ikke udøver normalsamvær med, samt stedbørn af tidligere ægteskaber.⁴⁵

5.2. Menneskeretten

EMD anlægger en forholdsvis bred definition af begrebet familieliv i EMRK art. 8. EMD har således fastslået, at der fra det øjeblik, et barn fødes, eksisterer et bånd mellem barnet og dets forældre, som udgør „familieliv“. Dette gælder, når forældrene er gift, lever i fast samlivsforhold, men også i

43) Bemærkningerne til L152 af 2002 (lov nr. 365), s.67 for så vidt angår § 9c, stk. 1, nr. 1 og s. 55 for så vidt angår f.eks. § 9, stk. 10 om tilknytningskravet.

44) Integrationsministeriets notat om anvendelse af tilknytningskravet, 29. september 2003, s.7.

45) Følgende formulering i bemærkningerne til L152 af 2002 (lov nr. 365), s. 68 antages at tale for, at myndighederne har samme restriktive fortolkning af undtagelsesadgangen i § 9 c som § 9, stk. 10: „I de tilfælde, hvor opholdstilladelsen meddeles på baggrund af ægteskab eller samlivsforhold, forudsættes det, at der som udgangspunkt alene gøres undtagelse fra betingelserne i de foreslåede bestemmelser i § 9, stk. 4, 5, 7 og 8 i det omfang, dette følger af de pågældende bestemmelser.“ Bestemmelsen om tilknytningskrav var på daværende tidspunkt indeholdt i § 9, stk. 7.

visse tilfælde, hvor forældrene ikke bor sammen.⁴⁶ EMD har endvidere fundet, at samliv uden blodbånd mellem voksne og børn kan medføre familieband. For eksempel *K. and T. v. Finland*-sagen er et eksempel på en sag, hvor EMD har anerkendt, at der gennem samliv mellem en stedforælder og et stedbarn er opstået familieliv mellem parterne.⁴⁷ I sagen *X, Y and Z v. UK* anerkendte EMD tillige, at det ikke kan kræves blodbånd mellem børn og voksne, førend der opstår familieliv i art. 8's forstand.⁴⁸ Sagen drejede sig om en mand, der var kønsskifteopereret og hvis kvindelige partner havde fået barn efter kunstig insemination.

EMD har fastslået, at familiebandet mellem forældre og børn udelukkende vil brydes, hvis exceptionelle omstændigheder er til stede.⁴⁹ Det forekommer ikke helt klart, hvornår bandet vil brydes. Det blotte forhold, at forælderen ikke samlever med barnet, fører ikke til, at familiebandene brydes.⁵⁰ Heller ikke det forhold, at forælderen og det relativt unge barn ikke ser hinanden i flere år, fordi de bor i hver deres land, fører nødvendigvis til, at familiebandene brydes.⁵¹

I sager om familiesammenføring, har forældres forhold til fællesbørn ført til, at staten er blevet pålagt at meddele opholdstilladelse. EMD har således i *Sen*-sagen set bort fra, at børnene i princippet kunne følge med forældrene, hvor disse måtte vælge at bosætte sig.⁵² I denne sag ansøgte parrets fællesbarn i Tyrkiet om familiesammenføring med sine samlevende forældre i Nederlandene. EMD traf en enstemmig afgørelse om, at afslaget på familiesammenføring stred med art. 8, bl.a. med henvisning til parrets

46) *I Berrehab v. NL*, 21. juni 1988, pr. 21, anerkendtes børnene ipso jure at være en del af familien fra det øjeblik, de fødtes. I *Keegan v. Ireland*, 26. maj 1994, pr. 45, ansås børn født uden for ægteskab af samlevende forældre også at have familieliv fra det øjeblik, barnet fødtes. I *Kroon v. NL*, 27. november 1994, pr. 30, anerkendte EMD, at et barn født af ikke-samlevende forældre i et fast forhold, fra dets fødsel havde familieliv også med sin fader.

47) *K. and T. v. Finland*, 12 juli 2001, pr. 150-151.

48) *X, Y and Z v. UK*, 22. april 1997. EMD anerkendte, at der var opstået familieliv i art. 8's forstand, men mente ikke, at det kunne kræves, at myndighederne anerkendte hans faderskab.

49) *Sen v. NL*, 21. december 2001, pr. 28.

50) *Berrehab v. NL*, 21. juni 1988, pr. 21.

51) I *Sen v. NL*, 21. december 2001, pr. 18, blev datteren alene tilbage i Tyrkiet fra 1986, hvor hendes mor tilsluttede sig faren i NL. Først i 1992 indgav de ansøgning om opholdstilladelse til datteren i NL. I perioden fra 1986 til 1992 besøgte forældrene deres datter tre gange i Tyrkiet. I *Ahmut v. NL*, 28. november 1996, pr. 70, flyttede Hr. Ahmut til NL i 1986, da hans søn Souffiane var 6 år gammel. I de næste fire år sås de udelukkende hver sommer, hvor Souffiane besøgte sin far i NL i omkring 1 måned hver gang.

52) *Sen v. NL*, 21. december 2001, pr. 28.

to andre fællesbørn, som var født og boede i Nederlandene. EMD mente ikke, at det kunne kræves af familien i Nederlandene, at de alle flyttede til Tyrkiet for der at etablere et familieliv sammen med den første datter.⁵³

Ciliz-sagen er et eksempel på en sag, hvor EMD fastslår, at der ikke kan stilles krav om regelmæssigt samvær mellem en forælder og et særbarn, før forholdet i sig selv kan føre til positive forpligtelser for staten til at respektere parternes familieliv. Således gik der i *Ciliz*-sagen mere end et år, fra Hr. Ciliz blev skilt fra barnets moder, til han forsøgte at opnå ret til samvær med det på det tidspunkt 2-årige barn. Siden da var samværet mellem faderen og barnet ikke regelmæssigt, men fandt dog sted med en vis hyppighed. EMD fandt i denne sag, at Nederlandene havde krænket Hr. Ciliz og hans barns ret til familieliv ved at nægte at forlænge Hr. Ciliz' opholdstilladelse efter dennes skilsmisse fra barnets moder. Det blev bl.a. anset for problematisk, at de forskellige myndigheder, som skulle tage stilling til opholdstilladelse og samværsrettigheder, ikke koordinerede deres afgørelser.⁵⁴

Også i sager om udvisning af kriminelle udlændinge har EMD lagt afgørende vægt på, om den udviste har børn og hvor gamle disse børn er. Det ses heller ikke i denne type sager at være udslagsgivende, om børnene er fællesbørn eller særbørn, og i givet fald om den udviste udøver „normalsamvær“ med børnene. *Amrollahi*-sagen er et eksempel på en udvisningssag, hvor EMD lagde til grund, at den udvistes ægtefælle, parrets fællesbørn og ægtefællens særbarn, som ægtefællen havde fuld forældremyndighed over, ikke kunne forventes at følge med til Iran, som manden blev udvist til.⁵⁵ Blandt andet under henvisning til hensynet til fællesbørnene og særbarnet, som ikke antoges at kunne flytte med til Iran, fandt EMD, at udvisningen havde været uproportional og derfor i strid med EMRK art. 8. Se også f.eks. *Yilmaz*-sagen, og *Mehemi*-sagen, hvor der er tale om et fællesbarn født uden for ægteskab.⁵⁶

5.3. Instituttets vurdering

Praksis fra EMD viser, at der anlægges en forholdsvis bred fortolkning af, hvornår voksne personers forhold til børn kan anses som familieliv i art.

53) Sen v. NL, 21. december 2001.

54) Ciliz v. NL, 11. juli 2000, pr. 59 og 60. Se også Berrehab v. NL, 21. juni 1988, hvor der var regelmæssigt samvær med særbarnet.

55) Amrollahi v. Denmark, 11. juli 2002, pr. 41-44.

56) Yilmaz v. Germany, 17. april 2003, pr.48. Mehemi v. France, 26. september 1997, pr. 36 og 37.

8's forstand. Således vil både børn født i ægteskab, børn født i fast samliv og børn født, hvor forældrene ikke samlevede, men havde et fast forhold, kunne anses at have familieliv med begge forældre. Også børn, som ikke har blodbånd, men som samlever med voksne, vil kunne anses at have familieliv med disse.

Praksis viser endvidere, at der skal exceptionelle forhold til, før familielivet anses for at være ophørt. Det forhold, at børnene og forældrene bor adskilt og ikke har regelmæssigt samvær, er ikke tilstrækkeligt til, at familielivet anses for ophørt.

Det forhold, at de bånd, der er mellem forældre og børn anses at udgøre familieliv, betyder ikke nødvendigvis, at staten har pligt til, at disse bånd kan styrkes under optimale forhold. Der vil derfor ikke i alle tilfælde, hvor parret har børn i Danmark, skulle meddeles tilladelse til ægtefællesammenføring.

Myndighederne har pligt til at tage hensyn til forholdet mellem børnene og forældrene i sager om familiesammenføring og udvisning for at vurdere, om det er proportionalt at kræve, at familien tager ophold i et andet land. Hensynet til børn har som beskrevet ovenfor været af afgørende betydning i flere sager om familiesammenføring ved EMD og det ikke kun i sager, hvor der var tale om „særbørn, som der udøvedes normalsamvær med“. Myndighederne har endvidere i henhold til FN's Børnekonvention pligt til at inddrage hensynet til barnets tarv i forbindelse med afvejningen af konsekvenserne af et afslag på ægtefællesammenføring.⁵⁷

Det er således instituttets vurdering, at den nuværende administrative praksis, hvorefter der ikke tages hensyn til forholdet til andre børn end særbørn, som den herboende udøver normalsamvær med, krænker retten til familieliv. Således påbyder EMRK art. 8 og FN's børnekonvention art. 3, at de danske udlændingemyndigheder inddrager hensynet til både den herboendes og ansøgers herboende fællesbørn, samt den herboendes særbørn og stedbørn ved afvejningen af, om der skal undtages fra de almindelige betingelser for ægtefællesammenføring.

57) FN's Børnekonvention art. 3, stk. 1: „I alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal barnets tarv komme i første række.“

6. Krav om ikke-modtagelse af offentlige ydelser

6.1. Dansk ret

Det følger af Udl. § 9, stk. 5, at den herboende ikke må have modtaget *hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven i et år* forud for ansøgningen om ægtefællesammenføring. Der gives udelukkende undtagelse fra kravet om, at den herboende ikke har modtaget kontanthjælp, såfremt „ganske særlige grunde afgørende taler derimod“.

Formålet med forsørgelseskravene er at fremme en større selvforsørgelse, således at udlændinge, som kommer til Danmark, i mindre omfang „ligger det offentlige til byrde, hvilket samtidig vil bidrage til en generelt større velvilje og forståelse over for udlændinge i befolkningen“. Det antages endvidere, at herboende personer, som selv har en god arbejdsmarkedstilknytning vil være bedre stillet til at fremme integrationen af udlændinge, som kommer til Danmark.⁵⁸ Endelig har lovgivningen til formål at begrænse indvandringen.

Reglerne om forsørgelse beskrives mere indgående i *Kapitel 1 Regler og administrativ praksis for ægtefællesammenføring*.

6.2. Menneskeretten

EMD har ikke haft anledning til at prøve, om indskrænkning i mulighederne for ægtefællesammenføring på grund af modtagelse af sociale ydelser var i overensstemmelse med forbuddet imod diskrimination i art. 14.

6.3. Instituttets vurdering

Den danske regel om, at den herboende ikke må have modtaget offentlige ydelser efter lov om aktiv socialhjælp eller integrationsloven, medfører en forskelsbehandling på grundlag af modtagelse af sociale ydelser.

Idet der er tale om en forskelsbehandling i forhold til ægtefællesammenføring, som falder inden for EMRK art. 8 om retten til familieliv, vil EMRK art. 14 om forbud imod diskrimination være anvendelig. Bestemmelsen indeholder en ikke-udtømmende liste over diskriminationsgrunde og vil derfor kunne anvendes i forhold til forskelsbehandling på grund af modtagelse af sociale ydelser.

58) Bemærkninger til L152 (lov nr. 365), 2002, s. 31-32.

Begrænsninger i civile rettigheder på grund af modtagelse af sociale ydelser er ikke forbudt i henhold til menneskeretten, som dog forbyder frihedsberøvelse på grund af manglende opfyldelse af kontraktlige forpligtelser, jf. ICCPR art. 11 og 4. Tillægsprotokol til EMRK, art. 1.⁵⁹ I kerneområdet af forbuddene i henhold til disse bestemmelser er gælds-fængsler, hvori personer i tidligere tider holdtes frihedsberøvet på grund af manglende evne til at opfylde kontraktlige forpligtelse.⁶⁰ Disse bestemmelser er ikke anvendelige på nærværende regel, som hverken angår frihedsberøvelse eller manglende opfyldelse af en kontraktuel forpligtelse. Det må dog formodes, at bestemmelserne taler for, at der bør udvises var-somhed med begrænsninger i civile rettigheder på grund af fattigdom.

Idet der er tale om forskelsbehandling, som falder ind under EMRK art. 14, er spørgsmålet, om forskelsbehandlingen har et lovligt formål og er saglig og proportional. Formålet med bestemmelsen er som nævnt ovenfor at fremme selvforsørgelse og begrænse indvandring. Begge formål er lovlige i henhold til menneskeretten. Der kan ikke være tvivl om, at modtagelse af offentlige ydelser på tidspunktet for vurderingen af ansøgningen om ægtefællesammenføring vil være egnet til at belyse forsørgelsesevnen på dette tidspunkt. Det er imidlertid efter instituttets vurdering tvivlsomt, om modtagelse af offentlige ydelser i et år forud for indgivelse af ansøgning om ægtefællesammenføring er egnet til at belyse forsørgelsesevnen på tidspunktet for vurderingen af ansøgningen. Således vil det efter instituttets vurdering være udtryk for en usaglig og uproportional forskelsbehandling, hvis den herboende A, som modtog kontanthjælp i 2 uger, 11 måneder før indgivelse af ansøgning, stilles ringere end B, som ikke har modtaget kontanthjælp inden for det sidste år, når begge ellers har samme stilling og samme formue.

Reglen om, at den herboende ikke må have modtaget hjælp efter lov om aktiv socialhjælp og integrationsloven udgør således ifølge Instituttets vurdering diskrimination på grund af modtagelse af offentlige ydelser i strid med EMRK art. 14 sammenholdt med art. 8 om retten til familieliv.

59) Art. 1 i 4. tillægsprotokol til EMRK af 1963, lyder: „Ingen må berøves sin frihed alene på grund af manglende evne til at opfylde en kontraktmæssig forpligtelse“.

60) Manfred Nowak: U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary. Arlington. Engel 1993. s. 194.

7. Krav om råden over „egen“ bolig

7.1. Dansk ret

Det følger af Udl. § 9, stk. 6, at den herboende skal godtgøre at råde over en *egen* bolig. Boligkravet stilles uafhængigt af, om der stilles krav om godtgørelse af forsørgelsesevnen.⁶¹ Det fremgår af Bekendtgørelse om opfyldelse af boligkravet, at kravet om, at der er tale om en *egen* bolig, ikke vil være opfyldt, hvis den herboende udelukkende fremlejer en bolig.⁶² Boligkravet skal stilles, medmindre „særlige grunde taler derimod“, jf. § 9, stk. 6.

Formålet med boligkravet er „at sikre et bedre udgangspunkt for en vellykket integration af såvel det familiemedlem, som ønskes familiesammenført til Danmark, som de familiemedlemmer, der allerede bor i Danmark.“⁶³ Det må endvidere antages, at diskvalifikationen af fremlejeaftaler som retligt grundlag for herboendes råden over en bolig formentlig tillige er begrundet i, at man vil begrænse mulighederne for omgåelse af boligkravet.⁶⁴

7.2. Menneskeretten

EMD har ikke prøvet, om forskelsbehandling af lejere og fremlejere, for så vidt angår retten til ægtefællesammenføring, er i overensstemmelse med forbuddet mod diskrimination i EMRK art. 14 sammenholdt med art. 8 om retten til familieliv.

I *Larkos*-sagen fandt EMD imidlertid, at EMRK art. 14 sammenholdt med art. 8 var krænkede på grund af forskelsbehandlingen mellem lejere af lejligheder ejet af private og lejere af lejligheder ejet af staten.⁶⁵ Lejere af lejligheder ejet af staten var ikke beskyttet af lejeloven, selvom udlejningen fandt sted på markedsvilkår. På trods af den skønsmargen, stater nyder i kontrollen af fast ejendommen, fandt EMD, at forskelsbehandlingen var usaglig og uproportional og derfor i strid med EMRK art. 14.

61) Bemærkningerne til L208 fremsat februar 2000 (lov nr. 424), s.14.

62) Bekendtgørelse om opfyldelse af boligkravet i familiesammenføringssager, BEK nr. 814 af 20/7/2004, § 6, stk. 2. Udelukkelsen af fremlejeboliger har udtrykkelig hjemmel i bemærkningerne til L208 af 2000 (lov nr. 424). Bekendtgørelsens § 8 undtager fra kravet om, at der ikke må være tale om en fremlejeaftale, når den herboende bor i et familiemedlems lejlighed for at passe familiemedlemmet.

63) Bemærkningerne til L208 af 2000 (lov nr. 424), s. 4.

64) Jf. Jens Vedsted-Hansen: „Skærpede betingelser for ægtefællesammenføring“. Juristen nr. 5, 2001, s.165.

65) *Larkos v. Cyprus*, 18. februar 1999.

7.3. Instituttets vurdering

Den danske regel om, at en fremlejemodtager ikke opfylder kravet om råden over „egen“ bolig, medfører en forskelsbehandling mellem lejere og fremlejetagere, for så vidt angår nydelsen af retten til familieliv.

Idet der er tale om en forskelsbehandling i forhold til ægtefællesammenføring, som falder indenfor anvendelsesområdet for EMRK art. 8 om retten til familieliv, vil EMRK art. 14 om forbud imod diskrimination være anvendelig. Bestemmelsen indeholder en ikke-udtømmende liste over diskriminationsgrunde og vil derfor kunne anvendes i forhold til forskelsbehandling mellem lejere og fremlejetagere.

Det spørgsmål må dog stilles, om forskelsbehandlingen har et lovligt formål og er saglig og proportional. Formålet med bestemmelsen er som nævnt oven for at fremme integration, hvilket udgør et lovligt formål, jf. bl.a. oven for under afsnit 4.1.2.

I modsætning til lejeaftaler vil fremlejeaftaler typisk være tidsbegrænsede. Det må derfor antages, at en lejer på langt sigt er bedre stillet end en fremlejetager. Af bekendtgørelsen om opfyldelse af boligkravet fremgår, at der stilles krav om, at den herboende råder over sin bolig i mindst 3 år.⁶⁶ Idet der således stilles krav om, at den herboende skal råde over sin bolig i minimum 3 år, kan det forhold, at fremlejeaftaler typisk vil være relativt korte og tidsbegrænsede, ikke begrunde en generel forskelsbehandling. Således vil det være usagligt at forskelsbehandle mellem fremlejeaftaler af minimum 3 års varighed og lejeaftaler af samme varighed.

Heller ikke en ringere retlig beskyttelse af fremlejere kan antages at være begrundelsen for forskelsbehandlingen. Således er lejere og fremlejere undergivet samme beskyttelse i henhold til lejelovens præceptive regler.⁶⁷

Som nævnt ovenfor er den eneste saglige begrundelse formentlig forebyggelse af omgåelse af reglerne om ægtefællesammenføring. Forebyggelse af omgåelse er et sagligt formål. Det er dog instituttets vurdering, at risikoen for omgåelse ikke kan begrunde, at fremlejeaftaler generelt ikke kan opfylde kravet om egen bolig, jf. proportionalitetskravet.

66) Bekendtgørelse om opfyldelse af boligkravet i udlændingelovens, BEK nr. 579 af 10/07/2002.

67) Lejeloven 347 af 2001 med senere ændringer, § 1.

Afskæringen af fremlejetagere fra at opfylde kravet om råden over egen bolig rejser andre spørgsmål end den ovenfor omtalte *Larkos-sag*, men der er også en del lighedspunkter mellem spørgsmålene i *Larkos-sagen* og diskvalifikationen af fremlejere. Således kan forskelsbehandlingen af lejere og fremlejere tillige ses som en forskelsbehandling på grund af udlejers formueforhold. Er udlejer selv ejer af boligen, får beboeren status af lejer, er udlejer derimod selv lejer, får beboeren status af fremlejer. Ligesom i *Larkos-sagen* er der derfor tale om, at udlejers formueforhold får konsekvenser for lejer/fremlejers rettigheder.

Sammenfattende er det instituttets vurdering, at forskelsbehandlingen af lejere og fremlejetagere, for så vidt angår muligheden for ægtefællesammenføring, udgør en usaglig og uproportional forskelsbehandling i strid med EMRK art. 14 sammenholdt med EMRK art. 8.

8. Det menneskeretlige hjemmelskrav

8.1. Dansk ret

Retskravet på ægtefællesammenføring har siden 2000 været reelt ophævet i Danmark. Vurderingen af, om en person har ret til ægtefællesammenføring, er i dag ikke strengt lovbunden, idet de administrative myndigheder er overladt et betydeligt skøn ved afgørelsen af, om de opstillede betingelser er opfyldt. Denne forskydning fra klare regler til skønsmæssige regler er især sket i forhold til 28-års reglen, tilknytningskravet og reglerne om proforma- og tvangsægteskaber.

Fælles for disse regler er, at man ikke ud af lovteksten kan læse, hvilke kriterier, der lægges til grund for afgørelsen. Således fremgår det f.eks. ikke af lovteksten, at personer, som har opholdt sig i Danmark i 28 år siden barndommen, ikke skal opfylde kravet om stærkest tilknytning til Danmark. Det fremgår endvidere ikke af lovteksten hvilke kriterier, der ligger til grund for vurderingen af, om et par har større tilknytning til Danmark end til noget andet land. For så vidt angår proforma-ægteskaber, fremgår det udelukkende af lovbemærkningerne, at det er tilstrækkeligt for at afslå ægtefællesammenføring, at opnåelse af opholdstilladelse har været et afgørende formål ved ægteskabet. For så vidt angår reglerne om tvangsægteskaber, fremgår det endvidere ikke af selve lovteksten, at tidligere ægtefællesammenføring i den herboendes nære familie er et moment, som taler for, at ægteskabet ikke er indgået efter begge parters eget ønske.

I nogle tilfælde, vil det endda være vanskeligt at læse kriterierne ud af bemærkningerne til de forskellige love. For eksempel for så vidt angår hensynet til børn, fremgår det af bemærkningerne, at det vil skulle tillægges betydelig vægt, hvis den herboende „har forældremyndighed eller samværsret over mindreårige børn bosiddende i Danmark“. ⁶⁸ Af denne formulering har myndighederne udledt, at der ikke kan tages hensyn til bl.a. ansøgers og den herboendes fællesbørn i Danmark.

8.2. *Menneskeretten*

EMRK art. 8 beskytter imod vilkårlige indgreb i familielivet. Som led i beskyttelsen imod vilkårlighed opstilles et hjemmelskrav, som grundlæggende indeholder tre indbyrdes forbundne elementer: et krav om, at indgrebet skal have hjemmel i national lovgivning, et krav om, at borgeren har adgang til reglerne og et krav om, at reglernes virkning skal være forudsigelig.

I forhold til de danske regler om ægtefællesammenføring, som lægger op til betydelige administrative skøn, er det især kravet om forudsigelighed med hensyn til konsekvenserne af reglernes anvendelse, som må siges at være relevant. EMD har i sin praksis fastslået, at graden af forudsigelighed ikke skal være absolut, men rimelig. ⁶⁹ Det er endvidere i sager om tvangsfjernelser af børn fastslået, at lovforarbejder og motiver efter omstændighederne vil kunne inddrages ved vurderingen af omfanget af en indgrebsbeføjelse og af, om der findes de fornødne retningslinjer for indgrebet. ⁷⁰ Det er klart, at kravene til reglernes forudsigelighed stiger i takt med indgrebets intensitet. På den anden side vil vanskeligheder ved at foretage præcise reguleringer og behov for individuelle afvejninger i administrationen af reglerne medføre, at kravene til forudsigeligheden slækkes. ⁷¹

8.3. *Instituttets vurdering*

På den ene side angår adgangen til ægtefællesammenføring den grundlæggende ret til nydelse af familieliv. På den anden side viser EMD's praksis i sager om familiesammenføring, at EMD godtager, at der i konkrete sager om familiesammenføring foretages afvejninger af individuelle forhold, der taler for og imod familiesammenføring. ⁷² Selvom der således er tale om

68) Bemærkningerne til L152 af 2002 (lov nr. 365), s.55.

69) Sunday Times v. UK no. 1, 26. april 1979, pr. 49

70) Eriksson v. Sweden, 22. juni 1989, pr. 60 og Andersson v. Sweden, 25 februar 1992, pr. 79

71) Peer Lorenzen o.a.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, kommentar. København. DJØF 2003. s. 55.

72) Jf. f.eks. I.M. v. NL, 25. marts 2003 (afg), og Chandra and others v. NL, 13. maj 2003 (afg).

potentielt meget intensive begrænsninger i retten til familieliv, vil adgangen til konkrete afvejninger medføre relativt begrænsede krav til reglernes forudsigelighed. Samlet set vurderer instituttet, at de danske regler om ægtefællesammenføring opfylder det menneskeretlige hjemmelskrav.

Selvom de danske ægtefællesammenføringsregler formentlig lever op til kvalitetskravene i henhold til EMRK, er der imidlertid rum for forbedring af forudsigeligheden af reglernes virkning. *Lovgiver* bør således tilstræbe at skrive gældende regler ind i lovteksten, herunder hvornår ansøgere vil have krav på at blive fritaget fra betingelserne for ægtefællesammenføring. Herudover bør lovgiver tilstræbe, at graden af forudsigelighed øges ved, at der opstilles klarere lovbestemmelser, som ikke overlader unødvendige skøn til myndighederne.

Det er endvidere instituttets opfattelse, at *udlændingemyndighederne* bør tilstræbe at offentliggøre retningslinjer for udøvelsen af de forskellige skøn, som udføres under administrationen af reglerne om ægtefællesammenføring, for eksempel i form af en årlig beretning med eksempler fra praksis. Dette ville sikre større gennemsigtighed i administrationen af reglerne og dermed større forudsigelighed for den enkelte, som vil kunne indrette sig efter reglerne.

Kapitel 3. Statsborgerskabs betydning ved ægtefællesammenføring

1. Problemstillingen

Som anført ovenfor i kapitel 1 blev udlændingeloven og ægteskabsloven ændret ved lov nr. 365 af 6. juni 2002, således at det såkaldte tilknytningskrav ved ægtefælle- og samlever-sammenføring blev udvidet til at omfatte herboende personer med dansk indfødsret.¹ Samtidig blev tilknytningskravet skærpet, således at opholdstilladelse nu er betinget af, at parternes samlede tilknytning til Danmark er større end deres samlede tilknytning til et andet land. Da lovændringen medførte, at en række udlandsdanskere blev afskåret fra at vende tilbage til Danmark med deres familier, gav den anledning til betydelig offentlig debat og kritik. Dette førte til en fornyet ændring af udlændingeloven, jf. lov nr. 1204 af 2004, hvorefter personer, der har haft dansk indfødsret i 28 år, kan få ægtefællesammenføring uden at opfylde tilknytningskravet. Af bemærkningerne til den seneste lovændring fremgår det, at undtagelsen fra tilknytningskravet også skal omfatte „personer, der ikke har haft indfødsret i 28 år, men er født og opvokset her i landet eller er kommet hertil som mindre børn og har haft deres opvækst her i landet, (når de) har opholdt sig lovligt her i landet i 28 år“.

I dette kapitel undersøges det, hvorvidt det kan kræves af en statsborger, der ønsker ægtefællesammenføring i sin egen stat, at vedkommende opfylder et supplerende tilknytningskrav. Desuden undersøges det, i hvilket omfang statsborgere kan forskelsbehandles på grundlag af, hvor længe de har haft deres statsborgerskab.²

Spørgsmålene vil blive undersøgt på grundlag af Strasbourg-organernes praksis vedrørende statsborgeres ret til ægtefællesammenføring, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK's) art. (art.) 8, og de almindelige retsprincipper vedrørende statsborgerskab, navnlig som de er

1) Når betegnelsen „ægtefællesammenføring“ anvendes i det følgende, skal den læses som et kortfattet udtryk for familiesammenføring med enten ægtefælle eller samlever.

2) Enhver har ret til et familieliv - både statsborgere og ikke-statsborgere. Spørgsmålet om, i hvilket omfang udlændingelovens almindelige betingelser for familiesammenføring kan antages at udgøre et indgreb i de pågældendes ret til et familieliv er behandlet ovenfor i kapitel 2. I dette kapitel behandles alene de særlige statsborgerretlige spørgsmål om betydningen af retten til at være i eget land og det lige statsborgerskab.

kommet til udtryk i Den Europæiske Konvention om Statsborgerskab (EKS/1997).³

2. Statsborgerskabets betydning

Statsborgerskab er i sig selv et udtryk for en tilknytning mellem en person og en stat. I EKS, art. 2, defineres „statsborgerskab“ som „det retlige bånd mellem en person og en stat“, og det præciseres, at „begrebet ikke indeholder nogen angivelse af personens etniske oprindelse“.⁴ I den forklarende rapport til konventionen henvises der til den karakteristiske af statsborgerskabet, som Den Internationale Domstol (ICJ) gav i den berømte *Nottebohm*-sag (1955). Domstolen betragtede statsborgerskabet som „a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties“.⁵

I Den Internationale Domstols beskrivelse indgår to elementer: Den nære tilknytning mellem statsborger og stat samt de gensidige rettigheder og pligter. For så vidt angår tilknytningselementet, har den forklarende rapport til EKS udeladt Domstolens udtalelse om, at statsborgerskabet er et retligt udtryk for, at det individ, der har fået tildelt statsborgerskab „is in fact more closely connected with the population of the State conferring nationality than with that of any other State“.⁶ Udeladelsen skal bl.a. ses i sammenhæng med, at EKS har brudt med den traditionelle modstand mod dobbelt statsborgerskab, jf. konventionens art. 15, hvoraf det fremgår, at EKS er neutral i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt dobbelt statsborgerskab er ønskværdigt eller ej.

De gensidige rettigheder og pligter er en konsekvens af tilknytningsforholdet, som, jf. *Nottebohm*-sagen, antages at rumme et følelsesmæssigt element. Statsborgere forudsættes at være loyale i forhold til staten, som til gengæld forudsættes at give statsborgerne visse særlige rettigheder, her-

3) European Convention on Nationality (ETS No. 166) kan tiltrædes af både Europarådets medlemsstater og ikke-medlemsstater: Konventionen trådte i kraft den 1. marts 2000 og er ratificeret af Danmark den 24. juli 2002, jf. bekendtgørelse nr. 17 af 12. juni 2003 i Lovtidende C.

4) I den danske oversættelse af EKS anvendes betegnelsen „statsborgerret“ i stedet for „statsborgerskab“. Den engelske og franske tekst anvender betegnelsen „nationalitet“ („nationality“/„nationalité“).

5) *Nottebohm Case*, ICJ Reports 1955, s. 23.

6) Anf. st. s. 23.

under ubetinget opholdsret i staten, ret til at stemme ved parlamentsvalg og diplomatisk beskyttelse i internationale relationer.

3. Retten til et statsborgerskab

I art. 15 i Verdenserklæringen om Menneskerettighederne (1948) blev det fastslået, at enhver har ret til et statsborgerskab, og at ingen vilkårligt må berøves sit statsborgerskab eller nægtes retten til at skifte statsborgerskab. Tilsvarende regler er ikke medtaget i de generelle menneskerettighedskonventioner (FN-konventionen om Borgerlige og Politiske Rettigheder (CCPR/1966) og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK/1950)), men principperne udgør grundlaget for EKS's almindelige regler om erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab.

EKS indeholder i art. 3 de almindeligt anerkendte principper om, at en stat selv bestemmer i sin lovgivning, hvem der er dens statsborgere, og om at denne lovgivning skal anerkendes af andre stater, for så vidt den stemmer med gældende international ret.

Konventionens regler om erhvervelse af statsborgerskab bygger som nævnt på den ovenfor omtalte forudsætning om, at der skal være en vis tilknytning mellem stat og statsborger. Tilknytningen kan bl.a. opstå gennem afstamning, *ius sanguinis*-princippet, ved fødsel på en stats territorium, *ius soli*-princippet, og gennem en tids ophold i en stat, *domicil*-princippet, jf. i sidstnævnte henseende EKS's art. 6, stk. 3, hvorefter et land skal give „mulighed for naturalisation af personer med lovligt og fast ophold i det pågældende land“. Ifølge art. 6, stk. 3, kan staten højst kræve fast ophold i en periode på 10 år forud for en ansøgnings indgivelse, hvilket, jf. den forklarende rapport, svarer til en fælles standard i Europa, hvor de fleste lande kræver mellem 5 og 10 års ophold. I rapporten tilføjes det, at staten kan opstille andre „justifiable conditions for naturalisation, in particular as regards integration“.⁷

I tiden frem til 1. verdenskrig gjaldt der også et almindeligt princip om, at en udenlandsk kvinde ved indgåelse af ægteskab med en statsborger erhvervede dennes statsborgerskab ved legitimation, *ex lege*, samtidig med at hun fortabte sit eget statsborgerskab (hustruens tilknytning til manden formodedes at medføre en tilknytning til hans land). I de fleste lande har lige-

7) Heri ligger formentlig også, at det er normalt at opstille krav om, at ansøgeren har fast ophold i den pågældende stat.

stillingshensyn dog nu ført til en anerkendelse af, at indgåelse af ægteskab ikke må tillægges en sådan automatisk betydning, jf. bestemmelserne herom i bl.a. FN's Konvention om Gifte Kvinders Statsborgerret fra 1957, art. 1, og FN's Konvention om Afskaffelse af Alle Former for Diskrimination mod Kvinder fra 1979, art. 9. Samtidig har der dog fortsat været enighed om det fordelagtige i princippet om familiens statsborgerretlige enhed, og derfor bestemmer bl.a. 1957-konventionen, art. 3, at en udenlandsk kvinde, der er gift med en statsborger, normalt skal have adgang til på lempelige vilkår at erhverve dennes statsborgerskab.

Også i Europarådets regi har der været arbejdet med både ligestilling af kønnene og beskyttelse af familien. Både Europarådets Ministerkomité og Europarådets Parlamentariske Forsamling har siden 1968 afgivet anbefalinger om løsning af de statsborgerretlige problemer i blandede ægteskabet. Den Parlamentariske Forsamling gav således i *Recommendation 1081 (1988) on the Problems of Nationality in Mixed Marriages* udtryk for det ønskelige i, „that each of such spouses have the right to acquire the nationality of the other without losing his or her own nationality“. Også den anden ændringsprotokol til 1963-konventionen om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerskab mv. fra 1993⁸ tager hensyn til „the need to facilitate acquisition by one spouse of the nationality of the other spouse and the acquisition by their children of the nationality of both parents, in order to encourage unity of nationality within the same family“. Protokollen ændrer derfor 1963-konventionens art. 1 gennem en tilføjelse af et nyt stk. 6, om at staterne kan lovgive om, at ægtefæller i blandede ægteskaber kan erhverve hinandens statsborgerskab og beholde deres eget oprindelige statsborgerskab (og dermed opnå ret til dobbelt statsborgerskab).⁹ Også EKS fastslår princippet om kønnenes ligestilling i statsborgerretlig henseende, jf. art. 4, litra d, og bestemmer samtidig, at de kontraherende stater skal lette erhvervelsen af deres statsborgerskab for personer, der er gift med en af deres statsborgere, jf. art. 6, stk. 4. I litteraturen er denne udvikling i international ret beskrevet som „the first efforts to achieve gender equality in nationality law without sacrificing the protection that nationality has historically afforded family relationships“.¹⁰

8) Second protocol amending the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality (1993) (ETS no. 149).

9) Protokollen er ikke ratificeret af Danmark.

10) Karen Knop: „Gender and Nationality in International Law“, i T. Alexander Aleinikoff and Douglas Klusmeyer (eds.): *Citizenship Today, Global Perspectives and Practices* (2001), s. 110

4. Statsborgerrettigheder

Traktaten om Den Europæiske Union (TEU) opregner de særlige rettigheder, som unionsborgerskab giver unionsborgere, jf. traktatens anden del om unionsborgerskabet, men der findes ingen internationale konventioner, der opregner de rettigheder, som statsborgerskabet giver statsborgere. Det er imidlertid almindeligt anerkendt i både international og national ret, at en statsborger har ret til at rejse ind i og opholde sig i sin egen stat. Denne ret er beskrevet som „(o)ne of the functions inherent in the concept of nationality“,¹¹ og den er medtaget i flere af de almindelige menneskerettighedskonventioner, jf. herved art. 3 i den 4. tillægsprotokol til EMRK (P4-3), art. 12, stk. 4, i FN-konventionen om Borgerlige og Politiske Rettigheder (CCPR) og art. 5, litra a iii, i FN-konventionen om Afskaffelse af Alle Former for Racediskrimination (CERD). Det kan i den forbindelse også nævnes, at Den Europæiske Menneskerettighedskommission (EMK) har truffet en afgørelse om, at en nægtelse af at lade statsborgere indrejse i deres eget land på grund af de pågældendes race, udgjorde nedværdigende behandling i EMRK's art. 3's forstand.¹²

Foruden retten til at være i sit eget land er også enkelte andre statsborgerrettigheder traktatfæstet. Det gælder retten til at vælge og blive valgt ved parlamentsvalg, jf. art. 3 i den 1. tillægsprotokol til EMRK (P1-3) og art. 25 i CCPR, og retten til offentlig ansættelse, der ifølge CCPR's art. 25, litra c, skal gives „på grundlag af almindelig ligestilling“.

I øvrigt gælder de fleste menneskerettigheder for „enhver“.¹³ Forskelsbehandling mellem statsborgere og ikke-statsborgere er dog ikke udelukket. I det omfang de to grupper ikke er i sammenlignelige situationer, skal de ikke behandles ens. EMD har således udtalt, at en ikke-statsborger, som havde levet næsten hele sit liv i en stat, men som var blevet udvist derfra på grund af kriminalitet, ikke kunne sammenligne sig med lovovertrædere med statsborgerskab i den pågældende stat, da statsborgere har „a right of abode in their country and cannot be expelled from it“ - i modsætning til ikke statsborgere.¹⁴ Dertil kommer muligheden for, at der kan være en objektiv og rimelig begrundelse for at forskelsbehandle statsborgere og ikke-

11) P. Weis: *Nationality and Statelessness in International Law*, Second Edition (1979), s. 45.

12) *East African Asians v. United Kingdom*, 14. December 1973, D.R. 78-A, September 1994.

13) Efter EMRK's art. 16 kan udlændinges politiske rettigheder ifølge artiklerne 10, 11 og 14 dog begrænses.

14) Se sagen *Moustaquim v. Belgium*, 18/02/1991 (A 193).

statsborgere med den virkning, at forskelsbehandlingen ikke vil udgøre diskrimination. EMD har dog givet udtryk for, at der ved forskelsbehandling på grundlag af statsborgerskab skal meget tungtvejende grunde til, før det kan være tilfældet.¹⁵

5. Nærmere om retten til familiesammenføring

Spørgsmålet om, i hvilket omfang det kan antages, at statsborgere har en særlig ret til ægtefællesammenføring, skal besvares med udgangspunkt i EMK's og EMD's praksis vedrørende EMRK's art. 8 om enhvers ret til et familieliv, jf. herved også præambelen til EKS, hvori der henvises til denne bestemmelse.

Det ligger klart, at statsborgere ikke har nogen ubetinget ret til at samleve med deres udenlandske ægtefælle i deres egen stat. Selv om EMK oprindeligt antog, at det sted, hvor familielivet skulle nydes, var det sted, hvor faderen eller ægtemanden havde ret til at bo, førte ligestillingshensyn også på dette område bort fra denne opfattelse.¹⁶ Der er nu en forholdsvis omfattende praksis fra konventionsorganerne om udvisning af statsborgeres udenlandske ægtefæller på grund af deres overtrædelse af det pågældende lands immigrationslovgivning, straffelovgivning el.lign. Det er ikke ensbetydende med, at der ikke ved afgørelse af spørgsmål om udvisning lægges vægt på den anden ægtefælles statsborgerskab - tværtimod indgår statsborgerskabsforhold ifølge konventionsorganernes praksis som et element i den almindelige proportionalitetsafvejning efter art. 8, stk. 2, men det betyder, at statsborgerskab som sådant ikke giver statsborgeren krav på at kunne samleve med en udenlandsk ægtefælle i statsborgerskabsstaten, se bl.a. sagen *S v. United Kingdom*, hvor klagerne var en britisk statsborger og dennes ghanesiske hustru, som var blevet udvist for overtrædelse af de britiske immigrationsregler (ulovligt ophold, hvorunder ægteskabet var indgået). EMK fandt ikke, at udvisningen af statsborgerens ægtefælle udgjorde en krænkelse af parternes ret til et familieliv, jf. EMRK's art. 8, men Kommissionen lagde vægt på ægtemandens britiske statsborgerskab, idet

15) EMD har i flere sager givet udtryk for, at selv om staterne har en vid margin of appreciation, når de skal tage stilling til, hvorvidt og i hvilket omfang forskelle i ellers ens situationer kan retfærdiggøre en forskelsbehandling, vil „very weighty reasons ... have to be put forward before the Court could regard a difference of treatment based exclusively on the ground of nationality as compatible with the Convention, se bl.a. sagen *Koua Poirrez v. France*, 30/09/2003.

16) Se D. J. Harris, M. O'Boyle and C. Warbrick: *Law of the European Convention on Human Rights* (1995), s. 331.

den anførte, at hustruen ikke nødvendigvis ville blive permanent udelukket fra UK, da hun kunne anmode om omgørelse af den trufne afgørelse og tilladelse til at slutte sig til manden i UK „he being a British citizen“.¹⁷

Ifølge konventionsorganernes praksis har statsborgere heller ikke i øvrigt (når intet ulovligt er begået) en generel ret til at bo i deres eget land sammen med deres ægtefælle, jf. art. 8, stk. 1. I den ledende dom på området, *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kingdom*,¹⁸ havde klagerne gjort gældende, at retten til respekt for familielivet omfattede en sådan „right to establish one’s home in the State of one’s nationality or lawful residence; subject only to the provisions of paragraph 2 of Article 8 (art. 8 - 2), the dilemma either moving abroad or of being separated from one’s spouse was inconsistent with this principle“. Domstolen kom i den anledning med følgende udtalelse:

„The Court recalls that, although the essential object of Article 8 (art. 8) is to protect the individual against arbitrary interference by public authorities, there may in addition be positive obligations inherent in an effective „respect“ for family life. However, especially as far as those positive obligations are concerned, the notion of „respect“ is not clear-cut: having regard to the diversity of the practices followed and the situations obtaining in the Contracting States, the notion’s requirement will vary considerably from case to case. Accordingly, this is an area in which the Contracting Parties enjoy a wide margin of appreciation in determining the steps to be taken to ensure compliance with the Convention with due regard to the needs and resources of the community and of individuals ... In particular, in the area now under consideration, the extent of a State’s obligation to admit to its territory relatives of settled immigrants will vary according to the particular circumstances of the persons involved. Moreover, the Court cannot ignore that the present case is concerned not only with family life but also with immigration and that, as a matter of well-established international law and subject to its treaty obligations, a State has the right to control the entry of non-nationals into its territory.

The Court observes that the present proceedings do not relate to immigrants who already had a family which they left behind in another country until they have achieved settled status in the United King-

17) S. v. The United Kingdom, 16/10/1986.

18) A 94, 28/05/1985.

dom. It was only after becoming settled in the United Kingdom, as singled persons, that the applicants contracted marriage ... The duty imposed by Article 8 (art. 8) cannot be considered as extending to a general obligation on the part of a Contracting State to respect the choice by married couples of their matrimonial residence and to accept the non-national spouses for settlement in that country.

In the present case, the applicants have not shown that there were obstacles to establishing family life in their own or their husbands' home countries or that there were special reasons why that should not be expected of them."¹⁹

Klagerne i *Abdulaziz, Cabales and Balkandali*-sagen havde ikke erhvervet statsborgerskab i Storbritannien. De var immigranter med varig opholdstilladelse i landet. Ikke desto mindre har konventionsorganerne gentaget synspunkterne fra deres sag i flere (admissibilitets)sager, der har drejet sig om statsborgere, der ønskede ægtefællesammenføring. Flertallet af sagerne er afgjort af EMK og har drejet sig om kvindelige immigranter, som var ankommet til Storbritannien i alderen 3-18 år. De pågældende havde opnået britisk statsborgerskab og havde derefter ønsket ægtefællesammenføring i Storbritannien med en mand fra deres oprindelsesland (Bangladesh, Indien og Pakistan). EMK afviste disse sager under henvisning til, at mændene ikke havde nogen eller kun ringe tilknytning til Storbritannien, og at der ikke syntes at være væsentlige hindringer for, at kvinderne kunne vende tilbage til deres oprindelsesland, hvor de tidligere havde boet.²⁰ Der foreligger også en afgørelse om ægtefællesammenføring fra EMD. I denne sag

19) Anf. st. pr. 67-68.

20) Se sagerne *Kananam v. United Kingdom*, 14/12/1988, *Patel v. United Kingdom*, 14/12/1988, *A. K. v. United Kingdom*, 06/01/1993, *Smith and Forrest v. United Kingdom*, 08/01/1993 og *Mahfaz v. United Kingdom*, 30/06/1993. Klagerne var meddelt afslag på deres ansøgning om opholdstilladelse med hjemmel i den britiske immigrationslovgivning, hvorefter opholdstilladelse forudsatte, at „the marriage was not entered into primarily to obtain admission to the United Kingdom“. Det kan tilføjes, at der også findes et antal sager, hvor forældre med statsborgerskab i en stat har ønsket at få deres (ikke-statsborger)børn familiesammenført (fra udlandet), og hvori konventionsorganerne har udtalt, at sagerne ikke alene vedrører familieliv, men også „immigration“, og at „the extent of a States obligation to admit to its territory relatives of settled immigrants will vary according to the particular circumstances of the persons involved and the general interest“. Der har desuden været sager om „statsborger-børn“ med „ikke-statsborger-forældre“, der er udvist af børnenes land. I disse sager har EMK lagt vægt på, at børnene var små (in an adaptable age), således at de formodedes uden større problemer at ville kunne rejse med forældrene til deres oprindelsesland. Børnene havde dobbelt statsborgerskab, hvilket dog ikke synes at have været tillagt særlig vægt.

ønskede en østrigsk statsborger, der havde opholdt sig i Wien siden 9-års alderen, ægtefællesammenføring med en slovakisk statsborger. EMD afviste sagen under henvisning til, at parterne ved ægteskabets indgåelse var bekendt med, at de efter østrigsk lovgivning først ville kunne opnå tilladelse til at bo sammen i Østrig efter et års ægteskab, og at de ikke havde påvist, at der var hindringer for, at de kunne etablere et familieliv i Slovakiet i den periode. Domstolen bemærkede i den forbindelse, at der var så kort afstand mellem den slovakiske grænse og Wien, at det end ikke var bevist, at manden ville skulle opgive sit arbejde i Wien. Endelig var der ikke noget, der tydede på, at deres nyfødte datter ikke ville kunne blive behandlet for en lidelse i Slovakiet.²¹

Konventionsorganerne synes i den forbindelse ikke at have tillagt det særlig betydning, at statsborgere har en ubetinget ret til at være i statsborgerskabslandet, jf. P4-3.²² Denne særlige statsborgerret kan hævdes at blive af rent formel karakter, hvis statsborgeren kan bliver „tvunget“ til at vælge mellem sin ægtefælle og sit land. Synspunktet var fremme i sagen *Abdulazis, Cabales and Balcandali*-sagen, hvori klagerne som nævnt havde gjort gældende, at retten til et familieliv, jf. EMRK's art. 8, omfattede en ret til at etablere sig i „the State of one's nationality or lawful residence“, og hvori de tilkendegav, at „hindrance in fact was just as relevant as hindrance in law“.²³ EMD tog ikke direkte stilling til synspunktet om forbuddet mod „faktiske hindringer i opholdsretten“ i sagen, der som nævnt heller ikke omfattede statsborgere (der er de eneste der har den ubetingede opholdsret, jf. også ovenfor om *Moustaquim*-sagen). Domstolen har imidlertid i en anden sag, *Schober v. Austria* om udvisning af en udenlandske ægtefælle til en statsborger, tilkendegivet, at „the complaint does not disclose any appearance of a violation of Article 3 § 1 of Protocol No. 4.“²⁴

Konventionsorganerne har i den her omhandlede forbindelse heller ikke fundet det af betydning, at mænd og kvinder har en grundlæggende ret til at gifte sig og stifte familie, jf. EMRK's art. 12 og CCPR's art. 23, stk. 2, og at retten til at stifte familie i princippet indebærer „the possibility to procreate and live together“, jf. herved General Comment No. 19 til CCPR's

21) *Dragi and Martina Pejcinowski against Austria*, 23/03/1999.

22) Se *Weis* (1979), s. 47, hvor det bl.a. anføres, at statens pligt til at tillade dette så at sige udspringer af selve statsborgerbegrebet

23) Se *Abdulazis, Cabales and Balcandali v. the United Kingdom*, A 94, 28/05/1985, pr. 66.

24) I *Schober v. Austria*, 9/11/1999, havde klageren klaget over, at udvisningen af hans hustru tvang ham til enten at opgive sit ægteskab eller at forlade sit oprindelsesland, og klageren havde i den forbindelse bl.a. påberåbt sig P4-3.

art. 23.²⁵ I flere af sagerne foreligger der tilkendegivelser om, at EMRK's art. 12 ikke pålægger staterne at respektere ægtefællernes valg af land, hvor de vil stifte familie.²⁶

Sammenfattende må det konkluderes, at konventionsorganerne ikke har antaget, at staterne som udgangspunkt har en positiv forpligtelse til at give statsborgere ret til ægtefællesammenføring i deres eget land.

Det skal dog bemærkes, at konventionsorganernes hidtidige praksis om ægtefællesammenføring alene har drejet sig om statsborgere, der er kommet til deres land som indvandrere. EMK har i disse sager lagt vægt på de pågældendes immigrantbaggrund, herunder at de har et andet oprindelsesland, men har ønsket at „pursue their new established family life“ i deres nye land.²⁷ (EMD's afgørelse i sagen om Østrig synes meget konkret begrundet). Konventionsorganerne ses ikke at have behandlet sager om ret til ægtefællesammenføring for en stats „urbefolkning“ eller for indvandreres efterkommere (anden og tredje generation m.v.). I betragtning af den forholdsvis ringe vægt, som statsborgerskabet hidtil er tillagt i konventionsorganernes praksis vedrørende familiesammenføring, og i betragtning af EMD's opfattelse af, at der skal meget tungtvejende grunde til at forskelsbehandle på grundlag af statsborgerskab, må det imidlertid antages, at Domstolen heller ikke i sådanne sager vil lægge afgørende vægt på statsborgerskabet som sådant. I det omfang Domstolen vil være mere tilbøjelig til at antage, at „indfødte“ befolkningsgrupper som udgangspunkt har en ret til ægtefællesammenføring i deres eget land, er det sandsynligt, at det afgørende vil være deres nære tilknytning til den stat, hvori de er født og opvokset, og at statsborgere og ikke-statsborgere i den henseende vil blive behandlet ens, jf. ovenfor i kapitel 2.

6. Ligebehandling af statsborgere

Statsborgerrettigheder forudsættes at kunne udøves ligeligt, jf. bl.a. formuleringen „på grundlag af almindelig ligestilling“ i CCPR's art. 25,²⁸ men princippet om „det lige statsborgerskab“, og „fulde statsborgerskabsret-

25) Se også Abdulaziz, Cabaes and Balkandali v. the United Kingdom, 28/05/1985 (A94), pr. 62.

26) Se bl.a. Patel v. United Kingdom, 14/123/1988, og Mahfaz v. United Kingdom, 30/06/1993.

27) Se bl.a. Khanam v. the United Kingdom, 14/121988.

28) Se også formuleringen i art. 5 i den franske forfatning fra 1789: „Tous les citoyens sont également admissibles aux emplois publics“.

tigheder“ er ikke kommet eksplicit til udtryk i de generelle menneskerettighedskonventioner. Tidligere skelnede flere stater mellem forskellige grupper af statsborgere, f.eks. var det i Belgien indtil 1993 kun „la grande naturalisation“, som gav naturaliserede de samme rettigheder som personer, der havde erhvervet belgisk statsborgerskab ved fødslen.²⁹ I dag er det imidlertid den almindelige opfattelse, at alle statsborgere er lige og har lige adgang til fulde statsborgerrettigheder, hvilket også er forudsat i flere statters forfatninger³⁰, ligesom det er en almindelig opfattelse i litteraturen, jf. bl.a. David Martins påpejning af „the almost definitional feature of citizenship that signifies equality among those who hold that status“.³¹ Opfattelsen af, at statsborgerskab giver fulde statsborgerskabsrettigheder er også kommet til udtryk i EU-Kommissionens meddelelse om indvandring, integration og beskæftigelse fra 2003, hvori det bl.a. anføres, at det er vigtigt for en indvandrer at opnå statsborgerskab, da det fremmer følelsen af at tilhøre det pågældende land, og det tilføjes (i den engelske tekst) „Nationality entitles the bearer to full citizens' rights guaranteeing de jure participation in the political, civil, social, economic and cultural life of the Member State“.³² Det skal også bemærkes, at EF-Domstolen har givet udtryk for, at EF-Traktaten ikke tillader, at der inden for dens anvendelsesområde „sker forskelsbehandling af en medlemsstats statsborgere alt efter, på hvilket tidspunkt eller på hvilken måde de har erhvervet statsborgerskab i den pågældende stat, når de på det tidspunkt, hvor de mener sig omfattet af de fællesskabsretlige bestemmelser, er statsborgere i en medlemsstat, og når de øvrige betingelser for anvendelse af den af dem påberåbte regel desuden er opfyldt“.³³

29) Se også Weis (1979), s. 5 f., hvor forskellige andre eksempler nævnes.

30) Se vedrørende den amerikanske forfatning: <http://usinfo.state.gov/products/pubs/rightsof/equal.htm> (om det 14. amendment om „the equal protection clause“).

31) David A. Martin: „New Rules for Dual Nationality“, i Randall Hansen and Patrick Weil (eds.): *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe* (2002), s. 46. Se også David A. Martin og Kay Hailbronner (eds.): *Rights and Duties of Dual Nationals, Evolution and Prospects* (2003), s. 12 ff., og samme sted Peter H. Schuck: „Plural Citizenships“, s. 85 f.

32) Se Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om indvandring, integration og beskæftigelse, KOM (2003) 336 endelig (3.6.2003), pkt. 336. Den danske tekst anvender formuleringen, at „statsborgerskab giver indehaveren alle borgerrettigheder“. Formuleringen er ikke ganske entydig, hvilket skyldes, at Danmark ikke skelner mellem nationalitet og statsborgerskab, og derfor anvender betegnelsen „statsborgerskab“ i de tilfælde, hvor (bl.a.) UK og Frankrig anvender betegnelsen „nationalitet“, jf. den franske tekst, hvorefter „La nationalité ... donne des droits a la plein citoyeneté“.

33) Auer I-sagen, Sag 136/78 (07/02/1979), Anklagemyndigheden mod Vincent Auer, Saml. 1979, s. 437.

EKS's art. 5, stk. 2, indeholder følgende særlige ikke-diskriminationsprincip:

„Enhver kontraherende stat skal følge princippet om ikke at forskelsbehandle sine statsborgere, uanset om de har erhvervet indfødsret ved fødslen eller efterfølgende.“

Den engelske tekst anvender formuleringen, at „(e)ach State Party shall be guided by the principle of non-discrimination...“, og i den forklarende rapports bemærkninger til bestemmelsen anføres følgende:

„The words ‘shall be guided by ...’ in this paragraph indicate a declaration of intent and not a mandatory rule to be followed in all cases. This paragraph is aimed at eliminating the discriminatory application of rules in matters of nationality between nationals at birth and other nationals, including naturalised persons. Article 7, paragraph 1 b of the Convention provides for an exception to this guiding principle in the case of naturalised persons having acquired nationality by means of improper conduct.“

Først skal det bemærkes, at selv om art. 5, stk. 2, ikke er formuleret som et diskriminationsforbud, men som et ikke-diskriminationsprincip, som staterne skal „be guided by“ (eller „følge“, som det hedder i den danske oversættelse), synes bestemmelsen ikke at kunne antages blot at være „en vejledning“. Konventionsbestemmelsen må antages at forpligte staterne til at følge (eller lade sig vejlede af) det beskrevne ikke-diskriminationsprincip,³⁴ hvilket dog ikke betyder, at de aldrig kan forskelsbehandle deres statsborgere på grundlag af, hvordan eller hvornår de har erhvervet deres statsborgerskab. Først skal det bemærkes, at selvom artikel 5, stk. 2, ikke er formuleret som et diskriminationsforbud, men som et ikke-diskriminationsprincip, som staterne skal „be guided by“ (eller følge, som det hedder i den danske oversættelse), synes bestemmelsen ikke at kunne antages blot at være en „vejledning“. Konventionsbestemmelsen må antages at forpligte staterne til at følge (eller lade sig vejlede af) det beskrevne ikke-diskriminationsprincip, hvilke dog ikke betyder, at de aldrig kan forskelsbehandle

34) Til sammenligning kan henvises til, at hvis en konvention indeholder en anbefaling af, at der gives videregående rettigheder, end konventionen forpligter til, se f.eks. Flygtningekonventionens art. 7, stk. 4, antages det, at anbefalingen „nevertheless (imposes) a mandatory obligation to consider favorably the granting of wider rights and benefits“, se The Refugee Convention, 1951, The travaux preparatoires analysed with a commentary by Dr. Paul Weis (1951), s. 57.

deres statsborgere på grundlag af, hvordan eller hvornår de har erhvervet deres statsborgerskab.³⁵ Bestemmelsens udformning skyldes formentlig, at staterne har ønsket at sikre sig, at der kunne gøres undtagelser fra reglen, jf. herved også det i den forklarende rapport anførte om, at konventionens art. 7, stk. 1, litra b, giver mulighed for at gøre „an exception to this guiding principle in the case of naturalised persons having acquired nationality by means of improper conduct“.³⁶ Det skal dog bemærkes, at eftersom statsborgerskab nærmest pr. definition er udtryk for lighed mellem dem, der har denne status, jf. ovenfor, må der antages at være meget snævre grænser for den lovlige forskelsbehandling af statsborgere på grundlag af, hvornår de har erhvervet deres statsborgerskab. Umiddelbart synes en sådan forskelsbehandling kun at kunne legitimeres i frakendelsessituationer.

Det kan yderligere overvejes, om den forklarende rapport's bemærkninger i øvrigt skal læses således, at det bredt formulerede ikke-diskriminationsprincip i art. 5, stk. 2, må fortolkes indskrænkende. En indskrænkende fortolkning kunne i givet fald gå ud på, at ikke-diskriminationsprincippet kun skulle finde anvendelse i forhold til statsborgerskabslovgivning og ikke al lovgivning vedrørende statsborgerskab, herunder regler om statsborgeres rettigheder. En anden mulig forståelse kunne være, at ikke-diskriminationsprincippet kun skulle omfatte den diskrimination, som sker mellem personer, som er blevet statsborgere ved fødslen, og andre statsborgere, og ikke enhver diskrimination mellem statsborgere indbyrdes.

35) Jf. herved også de almindelige diskriminationsforbud i EMRK's artikel 14 og CCPR's artikel 26, som forbyder enhver forskelsbehandling, herunder også forskelsbehandling på grundlag af hvordan og hvornår et statsborgerskab er erhvervet. I det omfang det måtte antages, at disse bestemmelser ville give enkeltpersoner en bedre retsstilling på statsborgerrettens område, vil bestemmelserne i EKS være uden præjudice herfor, jf. EKS's artikel 26.

36) Det anførte kan ikke forstås således, at selve bestemmelsen i art. 7, stk. 1, litra b, om frakendelse af statsborgerskab erhvervet ved svig, udgør en undtagelse til ikke-diskriminationsprincippet. Begrundelsen skulle i givet fald være, at den kun omfatter personer, som efter fødslen har erhvervet statsborgerskab. Ikke-diskriminationsprincippet forbyder imidlertid alene forskelsbehandling af personer i sammenlignelige situationer, og fødte og naturaliserede statsborgere er ikke i sammenlignelige situationer, når det gælder om at frakende et statsborgerskab, som den pågældende statsborger svigagtigt har erhvervet. Derimod kan det anførte forstås således, at det ikke vil være i strid med ikke-diskriminationsprincippet at have differentierede frakendelsesregler i forhold til statsborgere, der har erhvervet deres statsborgerskab ved svig. Nogle stater statsborgerskabslove har „forældelsesfrister“ for frakendelse af statsborgerskab, hvilket kan være objektivt og rimeligt begrundet i proportionalitetshensyn, idet det kan betragtes som mere indgribende at få frakendt et „gammelt“ statsborgerskab, og mindre indgribende at få frakendt et nylyt erhvervet statsborgerskab.

Sådanne indskrænkende fortolkninger synes at måtte forkastes. I modsætning til art. 5, stk. 1, begrænser stk. 2 ikke sit anvendelsesområde til „regler vedrørende statsborgerret“, og selv om den franske udgave af den forklarende rapport angiver bestemmelsens anvendelsesområde som „règles relatives à la nationalité“, hvilket svarer til formuleringen i art. 5, stk. 1, kan selve konventionsteksten vanskeligt fortolkes på anden måde, end at art. 5, stk. 2, skal hindre forskelsbehandling af statsborgere på grundlag af, hvordan og hvornår de har erhvervet deres statsborgerskab - i enhver henseende. En sådan fortolkning stemmer ikke alene med ordlyden af art. 5, stk. 2, men også med præamblen til konventionen, som er en integreret del af denne, og hvori Europarådets medlemsstater og de andre stater, som har undertegnet konventionen, helt generelt udtrykker ønske om at undgå diskrimination i *anliggender* („matters“, „matières“) vedrørende statsborgerskab.³⁷

7. Dansk lovgivning om indfødsret og -rettigheder

Dansk indfødsret og dansk statsborgerskab er i dag synonyme begreber. Da indfødsretsforordningen af 1776 blev givet, antog man, at den tilknytning til staten, som var nødvendig for at kunne erhverve indfødsret, blev skabt ved fødsel på statens territorium, *ius soli*-princippet. Dette udgangspunkt blev forladt med indfødsretsloven af 1898, og siden da har dansk indfødsretslovgivning bygget på *ius sanguinis*-princippet. Indfødsret har dog ikke alene kunnet erhverves gennem nedstamning, men også gennem fødsel og opvækst i riget, naturalisation, legitimation og adoption. Legitimationsprincippet blev indført i indfødsretsloven af 1898. Herefter fik en dansk mands udenlandske hustru og parternes fælles børn *ex lege* dansk indfødsret ved ægteskabs indgåelse (samtidig med at et hidtidigt statsborgerskab fortabtes). Denne regel fandtes at stemme med „Sagens Natur“. Det blev betragtet som positivt, at fremmedpolitimæssig indblanding i familielivet kunne undgås, og at det ægteskabelige samliv ikke kunne hindres af forsørgelsesmæssige grunde.³⁸

37) Den forklarende rapport bygger på staternes (repræsentanters) drøftelser under udarbejdelsen af EKS, og ifølge art. 32 i Wienertraktatretskonventionen (WTRK/1969) er forarbejder til en traktat kun et supplerende fortolkningsmiddel, som skal inddrages, såfremt en loyal fortolkning af traktaten i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der må tillægges dens udtryk i deres sammenhæng og belyst ud fra traktatens hensigt og formål, jf. art. 31, fører til et uklart, meningsløst eller urimeligt resultat. Noget sådant synes ikke at være tilfældet for art. 5, stk. 2's vedkommende.

38) Se om de yderligere fordele i Betænkning med Udkast til Nye Statsborgerretslove for Danmark, Norge og Sverige (Kbh. 1949), s. 18.

Først med vedtagelsen af den gældende indfødsretslov af 1950 førte ligestillingshensyn til, at den gifte kvinde blev selvstændig i statsborgerretlig henseende. Der fandtes dog fortsat at være et hensyn at tage til familiens statsborgerretlige enhed, bl.a. gennem en lempet adgang for begge ægtefæller til at erhverve den andens statsborgerskab. I en fælles nordisk betænkning, der blev udarbejdet forud for reformen, forudsatte de delegerede, at fremmedlovgivningen blev administreret således, at en udenlandsk hustru ikke ville blive skilt fra sin indenlandske mand, medmindre staten fandt vægtige grunde hertil. I Folketinget var flere medlemmer betænkelige ved kvindens sårbare situation, når hun i en periode skulle behandles som udlænding af mandens hjemland, og et mindretal fandt det forkert at gennemføre en lovgivning, som gav „politiet magt til at skille en familie ad“. ³⁹ I Rigsdagen var der enighed om at indføre betydelige lempelser i naturalisationskriterierne for dansk-gifte kvinder, og i det nye naturalisationscirkulære bestemtes det, at en dansk-gift kvinde normalt kunne forvente naturalisation efter 1½ års samliv med sin danske mand her i landet, og hvis der var særlige tilknytningsfaktorer, kunne opholdskravet lempes eller eventuelt helt frafalde. ⁴⁰ Senere er opholdskravet forlænget væsentligt.

De gældende regler om indfødsrettens erhvervelse og fortabelse findes i indfødsretsloven af 1950, med senere ændringer. ⁴¹ Loven skal læses i sammenhæng med grundlovens § 44, stk. 1, hvorefter ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov. Naturalisation af udlændinge sker ved, at Folketinget årligt vedtager to love om indfødsrets meddelelse til forskellige udlændinge, der opfylder de krav, som regeringspartierne og Dansk Folkeparti har aftalt, jf. cirkulære skrivelse nr. 55 af 12. juni 2002 om nye retningslinier for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse. ⁴² De almindelige betingelser angår ophold (normalt 9 år), alder, afkald på hidtidigt statsborgerskab, vandel, forfalden gæld til det offentlige, dansk-kundskaber og kendskab til samfundsforhold mv. Det er desuden en betingelse for optagelse på et lovforslag, at ansøgeren lover troskab og loyalitet over for Danmark og det dansk samfund samt erklærer at ville

39) Rigsdagstidende 1949-50, tillæg B, sp. 3182.

40) Cirkulære nr. 51 fra Indenrigs- og Boligministeriet af 24. marts 1952 om meddelelse af dansk indfødsret.

41) Lov om dansk indfødsret, jf. lovbekendtgørelse nr. 113 af 20. februar 2003, med senere ændring.

42) Der kan også på lovforslagene være optaget personer, som er meddelt dispensation fra de almindelige krav af Folketingets Indfødsretsudvalg.

overholde dansk lovgivning og respektere grundlæggende danske retsprincipper.

Det var først i det 20. århundrede, at indfødsret og statsborgerskab blev synonyme begreber i dansk ret. Derefter anførte Poul Andersen følgende om statsborgerretten og statsborgerrettens indhold:

„Der gives overhovedet ikke efter nugældende dansk Retsopfattelse forskellige Slags Statsborgerret. Med hensyn til Fortabelse af Statsborgerretten spiller det ganske vist en Rolle, om en Person har erhvervet dansk Statsborgerret ved Fødselen eller paa anden Maa-
de, se Lov 1925 § 5, og om han er født i Udlandet, se samme lovs § 6, men saalænge Statsborgerretten bestaar, har den det almindelige Indhold.“⁴³

Der findes ikke nogen dansk lov om statsborgerrettens (eller indfødsrettens) betydning. Den eneste danske lov af den type har været indfødsretsforordningen fra 1776, der i § 1 indeholdt „Hovedreglen baade om Indfødsrettens Betydning og om dens Erhvervelse“.⁴⁴ I forbindelse med vedtagelsen af junigrundloven fra 1849 blev det også overvejet at gennemføre en lov om indfødsret og indfødsrets retsvirkninger, men det blev ikke til noget.⁴⁵ I stedet findes der i grundloven og den almindelige lovgivning forskellige regler om indfødsret som en betingelse for at opnå forskellige rettigheder. I visse tilfælde er indfødsret en ufravigelig betingelse for at opnå en rettighed, f.eks. stemmeret til folketingsvalg, men i andre tilfælde kan personer med en særlig opholdsstatus, eventuelt efter en vis opholdsperiode, være ligestillet med indfødte, jf. bl.a. udlændingelovens regler om ægtefællesammenføring.

8. Udlændingelovens tilknytningskrav ved ægtefællesammenføring

Som nævnt i kapitel 1 havde personer med dansk statsborgerskab før 2002 ret til ægtefællesammenføring uden at skulle opfylde et yderligere tilknytningskrav. Begrundelsen for ved lovændringen at lade danske statsborgere være omfattet af det skærpede tilknytningskrav, jf. lov nr. 365 af 6. juni 2002,

43) Poul Andersen: Dansk Statsborgerret (1928), s. 12.

44) Knud Larsen: Indfødsretslovene, Lovtekster og Kommentarer (1948), s. 10.

45) Laurie Fransman har givet udtryk for, at England har behov for en sådan „Citizenship Code“, jf. „The case for Reform of Nationality Law in the United Kingdom“, i Sjöfra O’Leary and Teija Tiilikainen (eds.): Citizenship and Nationality Status in the New Europe (1997), s. 126 ff.

var ifølge forarbejderne til ændringsloven (jf. pkt. 7.2.), at „(e)r erfaringen har vist, at integrationen er særlig vanskelig i de familier, hvor man i generation efter generation henter sin ægtefælle til Danmark fra sit eget eller sine forældres hjemland“, og at det både hos „herboende udlændinge og danske statsborgere med udenlandsk baggrund er et udbredt ægteskabsmønster, at man bl.a. som følge af pres fra forældrene gifter sig med en person fra hjemlandet“. Regeringen fandt, at dette mønster fastholdt de pågældende i en situation, hvor de i højere grad end andre oplevede problemer med isolation og utilpassethed i det danske samfund. Der var efter regeringens opfattelse også danske statsborgere, der ikke var velintegreerede, og den fandt ikke nogen „saglig begrundelse for, at ægtefællesammenføring med danske statsborgere skal kunne ske her i landet, hvis ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land er lige så stærk eller stærkere“.⁴⁶

Formålet med det skærpede tilknytningskrav var „at sikre det bedst mulige udgangspunkt for en vellykket integration af det familiemedlem, der ønskes familiesammenført til Danmark, og samtidig værne de unge mod pres fra familien eller andre til at indgå arrangerede ægteskaber eller tvangsægteskaber med en ægtefælle fra et land og med en kultur, der ligger fjernt fra de unges egen dagligdag og kulturelle virkelighed“.

Med henblik på at hindre arrangerede ægteskabet og tvangsægteskaber forhøjedes alderskravet ved ægtefællesammenføring samtidig, fra 18 til 24 år, og det fremgik af lovforarbejderne, at såfremt en ung under 24 år rejste til sin ægtefælles hjemland for at etablere et familieliv dér, indtil begge ægtefæller opfyldte alderskravet for at opnå ægtefællesammenføring her i landet, ville tilknytningskravet kunne føre til, at der meddeltes afslag på ansøgningen, idet den pågældendes ophold i flere år i ægtefællens hjemland kunne betyde, at parterne var nærmere knyttet til dette land end til Danmark. Under tredjebehandlingen af lovforslaget forklarede integrationsministeren sammenhængen med 24-års-reglen og tilknytningskravet således:

„hvis man nøjes med 24-års-reglen ... uden at have et tilknytningskrav, så risikerer man, at tilstanden bliver værre end før, nemlig at de unge bliver sendt hjem i 18-års-alderen og kommer igen med familie og børn, når de fylder 24. Hvad opnåede vi så? Skal 24-års-reglen have den virk-

46) Folketingstidende 2001-02, 2. samling, tillæg A, s. 3952 ff.

ning, at den bremser arrangerede ægteskaber og tvangsægteskaber, så må tilknytningskravet nødvendigvis også være der.⁴⁷

Det udvidede tilknytningskrav skulle som nævnt gælde for alle danske statsborgere, uanset om de havde udenlandsk baggrund eller ej - med det resultat at mange såkaldte udlandsdanskere blev afskåret fra at bosætte sig i Danmark med deres udenlandske familie. Mange af dem gav udtryk for, at de følte sig „landsforvist“ fra Danmark. Herefter blev udlændingeloven som nævnt på ny ændret, jf. lov nr. 1204 af 27. december 2003, således at tilknytningskravet ikke længere kræves opfyldt i tilfælde, hvor den person, som ønsker at få en ægtefælle eller fast samlever til Danmark, har haft indfødsret i 28 år. Det præciseredes i lovforslagsbemærkningerne, at dette gælder „uanset om den pågældende har opnået dansk indfødsret ved fødslen eller senere ved naturalisation“.

Om baggrunden for den nye regel anførtes det i lovforslagsbemærkningerne, at „danskere, der vælger at bosætte sig i udlandet i en længere periode, og som under opholdet i udlandet stifter familie, kan ... komme i klemme i relation til tilknytningskravet“ og om formålet med lovændringen anførtes følgende:

„Formålet med lovforslaget er at sikre, at udlandsdanskere med stærk og varig tilknytning til Danmark i form af mindst 28 års dansk indfødsret får mulighed for at kunne opnå ægtefællesammenføring i Danmark. Lovforslaget skal således hjælpe en gruppe af personer, som efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 7, ikke har samme muligheder som herboende danske og udenlandske statsborgere for at opnå ægtefællesammenføring i Danmark. Med den foreslåede justering af tilknytningskravet vil udlandsdanskere få reel mulighed for at vende tilbage til Danmark med en udenlandsk ægtefælle eller samlever, ligesom unge danskere kan rejse ud og opholde sig en periode i udlandet med sikkerhed for ikke - som følge af tilknytningskravet - at være afskåret fra at vende tilbage til Danmark med en udenlandsk ægtefælle eller samlever.“⁴⁸

47) Folketingstidende 2001-02, s. 7774 ff.

48) Folketingstidende 2003-04, tillæg A, s. 46 ff.

Udlandsdanskerne formodedes at planlægge „på et tidspunkt at vende tilbage til Danmark med deres familie“ og oftest at ville have bevaret en stærk tilknytning til Danmark, som kunne viderebringes til ægtefælle eller samlever og eventuelle børn, herunder ved dansk tale i hjemmet, dansk avis-hold osv. Dermed fandtes der normalt at være grundlag for en vellykket integration af udlandsdanskernes familie i det danske samfund, ligesom der ikke fandtes risiko for, at forslaget ville medføre „en øget risiko for, at herboende danske unge presses til at indgå ægteskab mod deres eget ønske“.

Om personer, som ikke har haft indfødsret i 28 år, men er født og opvokset her i landet, anførtes det i bemærkningerne, at de også kan undtages fra tilknytningskravet efter 28 års lovligt ophold her i landet, og at de „herved i praksis (vil) være sidestillet med personer, der har haft indfødsret i 28 år“.

Lovforslaget blev vedtaget med den ændring, at herboende personer, der er adopteret fra udlandet inden det fyldte 6. år, og som i forbindelse med adoptionen har erhvervet dansk indfødsret, anses for at have haft dansk indfødsret fra fødslen. Aldersgrænsen blev først foreslået sat til 4 år, men efterfølgende blev den forhøjet til 6 år, hvormed omkring 95 % af alle adopterede vil blive sidestillet med børn født af danske forældre. Under tredjebehandlingen af lovforslaget forsvarede integrationsministeren beslutningen om ikke at lade alle adopterede være omfattet af lempelsen med henvisning til, at hvis man skulle medtage de sidste 5 % adopterede, som var kommet her til landet som større børn (6 år eller ældre), ville de pågældende blive stillet urimeligt meget bedre end personer, som var kommet her til landet med deres udenlandske forældre som mindre, f.eks. som 1- eller 2-årige.⁴⁹

9. Tilknytningsreglernes overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser

Som anført ovenfor må det konkluderes, at konventionsorganerne ikke i deres hidtidige praksis om ægtefællesammenføring har lagt afgørende vægt på, om en af parterne har statsborgerskab i den stat, hvori ægtefællesammenføringen ønskes gennemført. De har tillagt det betydning, at den ene part har „ret“ til at bo i den stat, hvortil ægtefællesammenføringen ønskes, men de har ikke fundet det afgørende, om denne ret er en statsborgerret eller en varig opholdsret for immigranter m.fl. I de sager, hvor konventionsorganerne har foretaget en konkrete bedømmelse af, om en stat var

49) Se Folketingstidende 2003-04, s. 3758 ff.

positivt forpligtet til at lade statsborgere få ægtefællesammenføring i staten, har de yderligere taget i betragtning, at de pågældende var kommet til statsborgerskabsstaten som immigranter, og at de således også havde en vis tilknytning til et andet land (oprindelseslandet). Dermed må det første ovenfor i indledningen stillede spørgsmål besvares med, at konventionsorganerne ikke har udelukket, at der også i forhold til statsborgere kan tages tilknytningsforhold i betragtning.

Det andet ovenfor i indledningen stillede spørgsmål om, hvorvidt det er i overensstemmelse med almindelige statsborgerretlige principper, at en stat behandler sine statsborgere forskelligt, afhængigt af hvor længe de har haft deres statsborgerskab, skal besvares med udgangspunkt i EKS's art. 5, stk. 2. Som nævnt, er det mest nærliggende at fortolke denne bestemmelse således, at den omfatter al lovgivning med relation til statsborgerskab, og at dens formål er at hindre enhver forskelsbehandling mellem statsborgere på grundlag af hvornår og hvordan, de har erhvervet deres statsborgerskab.

I lovforslagsbemærkningerne til udlændingelovens 28-årsregel anføres det, at reglen gælder, uanset om den pågældende har erhvervet indfødsret ved fødslen eller senere ved naturalisation, jf. ovenfor under 2. Det anførte kan forstås således, at reglen ikke er diskriminerende i EKS's art. 5, stk. 2's forstand, fordi det efter bestemmelsen ikke er afgørende, om statsborgerskabet er erhvervet ved fødslen eller senere, men at alle statsborgere stilles over for det samme krav om indfødsret i 28 år.

Dette forekommer imidlertid ikke tilstrækkeligt til at holde forholdet uden for art. 5, stk. 2's anvendelsesområde. Ved undersøgelse af, om der i en given situation foreligger diskrimination, må der først tages stilling til, om der er sket en forskelsbehandling, og derefter må der tages stilling til, om denne er sket på grundlag af en forbudt diskriminationsgrund.

I det omfang det kun er statsborgere, der har erhvervet statsborgerskab ved fødslen, der som 28-årige kan få ægtefællesammenføring uden at opfylde tilknytningskravet, er det ikke vanskeligt for andre statsborgere, der ligeledes ønsker hurtigst muligt at blive fri for tilknytningskravet, at godtgøre, at de som 28-årige i den henseende bliver behandlet mindre favorabelt end de „fødte statsborgere“, i og med at de må vente i længere tid på at blive frigjort fra tilknytningskravet. Den identificerede forskelsbehandling opstår i 28-års alderen, hvor størsteparten af danske statsborgere vil være frigjort fra tilknytningskravet, medens en mindre gruppe vil være henvist til

at vente et yderligere tidsrum. Den forbudte diskriminationsgrund, det „badge“ på grundlag af hvilket forskelsbehandlingen sker, kan herefter identificeres som værende tidspunktet for indfødsrettens erhvervelse. Er indfødsretten først erhvervet ved f.eks. 3-, 5-, 9- eller 18-års alderen, skal der forløbe et tilsvarende antal år - ud over de 28 år - før de pågældende opnår den samme mulighed for ægtefællesammenføring som de „fødte statsborgere“ (forudsat, at de ikke kan støtte ret på deres opholdstid her i landet). Det er formålet med EKS's art. 5, stk. 2, at afskaffe en sådan forskelsbehandling på grundlag af, om indfødsret er erhvervet „ved fødslen eller efterfølgende“.

Det kan ikke antages, at personer med 28 års lovligt ophold i Danmark i praksis er „sidestillet med personer, der har haft indfødsret i 28 år“. Det er kun personer, som har erhvervet indfødsret ved fødslen, der kan opnå den optimale retsstilling at blive fri fra tilknytningskravet som 28-årige *uden begrænsninger i bevægelsesfriheden*. For deres vedkommende vil frigørelsen fra tilknytningskravet indtræde ved 28-års alderen, uanset hvor i verden de opholder sig - og uanset hvor længe de har været eller vil være i udlandet (forudsat at indfødsretten ikke er fortabt, hvilket kun kan ske for personer, der er født i udlandet og aldrig har boet her i landet, jf. indfødsretslovens § 8). Andre vil, uanset om de er født i Danmark, og uanset om de senere har erhvervet statsborgerskab - i princippet være bundet til at forblive her i landet i 28 år for hurtigst muligt at blive fri fra tilknytningskravet. Ved antagelsen om, at de to grupper af statsborgere er ligestillede eller „sidestillede“, bortses der således fra det ikke uvæsentlige forhold, at kun den ene gruppe har ret til fuld bevægelsesfrihed uden for landets grænser.

Den gruppe statsborgere, der har erhvervet indfødsret ved fødslen, og den gruppe statsborgere, der først senere har erhvervet indfødsret, vil aldrig kunne blive ligestillet med hensyn til *både* frigørelse fra tilknytningskravet som 28-årige og retten til fuld bevægelsesfrihed uden for landets grænser. Såfremt de to grupper skal ligestilles med hensyn til retten til fuld bevægelsesfrihed, vil der i forhold til retten til at blive frigjort fra tilknytningskravet ske en større eller mindre forskelsbehandling, afhængigt af hvornår statsborgerne fra den sidstnævnte gruppe har erhvervet deres statsborgerskab.

Hvis f.eks. to unge mænd, A og B, er født i Danmark, og A er blevet dansk statsborger ved fødslen, og B er blevet dansk statsborger som 18-årig, vil f.eks. 6 års fravær fra Danmark være uden betydning for A - for hvis vedkommende tilknytningskravet under alle omstændigheder vil bortfalde

ved 28-års alderen - medens det for B's vedkommende vil betyde, at tilknytningskravet først bortfalder ved 34-års alderen. A kan støtte ret på sin indfødsret, medens B vil være bedst tjent med at støtte ret på den tid, han har opholdt sig i Danmark. Alt andet lige opstår der herved spørgsmål om diskrimination. Man kan eksempelvis forestille sig, at A's og B's forældre er kommet her til landet samtidig, har opholdt sig her lige længe, har fået børn samtidig og har det samme ønske om at bevare deres oprindelige statsborgerskab. Hvis imidlertid kun A's forældre er kommet fra et land, hvis statsborgerskab ikke kræves opgivet ved naturalisation, har kun A's forældre kunnet lade sig naturalisere og samtidig beholde deres oprindelige statsborgerskab. Hvis A er født efter forældrenes naturalisation, er han blevet dansk statsborger ved fødslen, medens B har været henvist til selv at søge indfødsret ved myndighedsalderens indtræden. Hverken A eller B vil have haft indflydelse på deres (forskellige) statsborgerretlige stilling. I sammenlignelige situationer vil de være blevet forskelsbehandlet på grundlag af, hvornår de har erhvervet deres statsborgerskab, uden at der forekommer at være nogen rimelig objektiv begrundelse herfor, hvilket ikke stemmer med det ikke-diskriminationsprincip, som „(e)nhver kontraherende stat skal følge“, jf. EKS's art. 5, stk. 2.

Det skal bemærkes, at der kan tænkes en række andre urimelige situationer, herunder bl.a. for adoptivbørn, hvor f.eks. et søskendepar på henholdsvis 5 og 6 år, som har opnået dansk indfødsret samme dag (ved adoptionsbevillingen), vil blive stillet væsensforskelligt, idet den yngste vil være frigjort fra tilknytningskravet som 28-årig, medens den ældste også i dette tilfælde skal vente, til han eller hun er 34 år.

Det er instituttets opfattelse, at den forskelsbehandling af danske statsborgere, som følger af 28-årsreglen, er uforenelig med ikke-diskriminationsprincippet i EKS's art. 5, stk. 2.

Kapitel 4. Tilknytningskravet og forbuddet mod racediskrimination

1. Indledning

Det er et grundlæggende princip i international ret, at alle har krav på lige behandling uanset race eller etnisk oprindelse. En selvfølgelig konsekvens af dette princip er, at det er forbudt at behandle en gruppe personer ringere end andre i samme situation på grund af race eller etnisk oprindelse. Det er dog lovligt at forskelsbehandle, hvis forskelsbehandlingen kan begrundes af hensyn til varetagelse af et legitimt formål, og hvis forskelsbehandlingen er saglig og proportional. Hvis dette ikke er tilfældet, vil der som udgangspunkt være tale om diskrimination i strid med international ret.¹

Retten til familieliv samt retten til at indgå ægteskab med den, man ønsker, er tillige beskyttet i international ret. Udøvelse af disse rettigheder forudsætter imidlertid, at det også i praksis er muligt at leve sammen med sin ægtefælle. Det internationale princip om ligebehandling forudsætter i den forbindelse, at der ikke må diskrimineres i forhold til muligheden for at opnå ægtefællesammenføring.²

Som beskrevet i *Kapitel 1 Regler og administrativ praksis for ægtefællesammenføring* har den danske regering gennem de seneste år strammet reglerne for ægtefællesammenføring betydeligt, blandt andet ved indførelse af det såkaldte tilknytningskrav i foråret 2000. Indførelsen af tilknytningskravet medførte, at ægtefæller og samlever, der søgte om ægtefællesammenføring i Danmark, skulle have mindst lige så stor tilknytning til Danmark som til et andet land. Tilknytningskravet skulle dog kun opfyldes i de situationer, hvor den herboende ægtefælle ikke havde dansk statsborgerskab. I sommeren 2002 blev tilknytningskravet skærpet, således at ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark nu skal være større end til et andet land. Kravet blev endvidere udvidet til også at gælde for danske statsborgere. Formålet med stramningerne var at begrænse indvandringen, at sikre en vellykket integration af de ægtefæller, der blev ægtefællesammenført i Danmark, ved at sikre en større tilknytning til Danmark, samt at styrke indsatsen mod tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber.

1) Begrebet diskrimination anvendes her som betegnelse for ulovlig forskelsbehandling.

2) Begrebet ægtefællesammenføring anvendes her som fællesbetegnelse for familiesammenføring med en ægtefælle eller en samlever.

Stramningerne førte imidlertid til en række sager, hvor udlandsdanskere som følge af det skærpede tilknytningskrav ikke kunne vende tilbage til Danmark med deres familier. For at komme disse udlandsdanskere til undsætning vedtog regeringen i december 2003 en ændring af udlændingeloven, hvorefter tilknytningskravet ikke længere kræves opfyldt i tilfælde, hvor den person, der ønsker at få en fast samlever til Danmark, har haft dansk statsborgerskab i 28 år (28-års reglen). Af hensyn til adopterede personers rettigheder blev det tilføjet i lovændringen, at personer bosat i Danmark med dansk statsborgerskab, der er adopteret fra udlandet inden det fyldte 6. år, og som senest i forbindelse med adoptionen har erhvervet dansk statsborgerskab, skal anses for at have haft dansk statsborgerskab fra fødslen.

De personer, der vil få gavn af 28-års reglen, vil fortrinsvis være personer, som fra fødslen har haft dansk statsborgerskab, det vil sige primært etniske danskere. Tilknytningskravet, der kan være yderst vanskeligt at opfylde, vil således oftere finde anvendelse over for personer med anden etnisk baggrund end dansk end overfor etniske danskere.

Udlændingelovens regler om ægtefællesammenføring vil derfor i praksis kunne føre til forskelsbehandling mellem herboende etniske danskere og herboende personer med anden etnisk baggrund i forhold til muligheden for at opnå ægtefællesammenføring i Danmark. Hvis det er tilfældet, rejser det spørgsmålet, om denne forskelsbehandling er begrundet i legitime formål og er saglig og proportional.

2. Forbuddet mod racediskrimination

2.1. *Det internationale forbud mod racediskrimination*

Menneskerettens forbud mod diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse er fastlagt i adskillige konventioner, traktater m.v., herunder FN's Internationale Konvention om Afskaffelse af Enhver Form for Racediskrimination (Racediskriminationskonventionen), FN's Internationale Konvention om Civile og Politiske rettigheder (ICCPR) og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK):

Racediskriminationskonventionen art. 5:

„Til opfyldelse af de i art. 2³ i denne konvention fastsatte grundlæggende forpligtelser påtager deltagerstaterne sig at forbyde og

3) Ifølge Racediskriminationskonventionens art. 2 forpligter deltagerstaterne sig til ved alle egnede midler at føre en politik, der tager sigte på at afskaffe racediskrimination af enhver art og fremme forståelsen mellem alle racer.

afskaffe alle former for racediskrimination og at sikre ethvert menneskes ret til lighed for loven, uanset race, hudfarve eller national eller etnisk oprindelse, især med hensyn til nydelsen af følgende rettigheder:

[...] d) andre borgerlige rettigheder, i særdeleshed: [...] iv) retten til at indgå ægteskab og til valg af ægtefælle.“

ICCPR art. 26:

„Alle mennesker er lige for loven og er berettigede til lovens lige beskyttelse uden nogen forskelsbehandling. I denne henseende skal loven forbyde enhver forskelsbehandling og sikre alle 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.“

EMRK art. 14:

„Nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller andet forhold.“

Det internationale beskyttelsesniveau, der kan udledes heraf, fastsættes af de internationale organer, der har kompetence til at behandle klager i individuelle sager. Omfanget af beskyttelsesniveauet lader sig derfor afgrænse på grundlag af praksis fra disse organer.

Der foreligger en omfattende domstolspraksis på grundlag af EMRK's forbud mod diskrimination, og denne praksis er udførligt behandlet i den juridiske menneskerettighedslitteratur. Menneskerettens forbud mod diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse søges derfor afgrænset på grundlag heraf. Derudover suppleres afgrænsningen af forbuddet mod indirekte diskrimination med FN's Racediskriminationskomité's General Recommendation XIV fra 1993.

2.2. EMRK art. 14's anvendelsesområde

EMRK art. 14 udgør ikke et selvstændigt forbud mod diskrimination, men er alene accessorisk i forhold til de materielle rettigheder omfattet af EMRK.⁴ Der er ikke noget krav om, at der skal foreligge en krænkelse af den enkelte materielle rettighed i EMRK for, at art. 14 kan finde anvendelse i sammenhæng hermed. Det er tilstrækkeligt, at det aktuelle spørgsmål falder inden for rettighedens anvendelsesområde.⁵ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har således fastslået:

„The notion of discrimination within the meaning of Article 14 includes in general cases where a person or group is treated, without proper justification, less favourably than another, even though the more favourable treatment is not called for by the Convention.“⁶

Det følger af EMRK art. 8, at enhver har ret til respekt for sit privat- og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.⁷ I forhold til beskyttelsesniveauet for retten til familieliv har EMD i sin praksis anerkendt det almindelige internationale princip om, at de enkelte lande har en generel kompetence til at kontrollere udlændinges adgang til indrejse og ophold i landet. EMRK art. 8 udgør således som udgangspunkt ikke en begrænsning i de enkelte medlemsstaters adgang til at regulere udlændinges ret til indrejse og ophold. Art. 8 indeholder imidlertid i et vist omfang en positiv forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at den enkelte person kan nyde de rettigheder, bestemmelsen beskytter.⁸ Medlemsstaterne kan på grundlag heraf i særlige situationer være forpligtet til at tillade ægtefællesammenføring for at sikre retten til respekt for familielivet i overensstemmelse med EMRK art.8.⁹ Eventuel tilladelse til ægtefællesammenføring i en medlemsstat falder således inden for art. 8's anvendelsesområde, hvorfor retten til ikke at blive

4) Det begrænsede anvendelsesområde for EMRK art. 14 udvides for dansk rets vedkommende ved Danmarks undertegnelse af tillægsprotokol nr. 12. Protokollen indeholder et almindeligt diskriminationsforbud med et generelt anvendelsesområde.

5) Se f.eks. *Inze v. Austria*, 28/10/1987, pr. 36.

6) *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. UK*, 24/4/1985, pr. 82.

7) Se nærmere herom i Kapitel 2 Ægtefællesammenføring og retten til familieliv.

8) Se f.eks. *Gül v. Switzerland*, 19/2/1996, pr. 38.

9) EMRK art.12 beskytter retten til at indgå ægteskab. I praksis vurderes bestemmelsen under EMRK art. 8, se f.eks. *Pejcinovski v. Austria*, 23/3/1999, pr. 1.

diskrimineret i forhold til muligheden for at opnå ægtefællesammenføring i en medlemsstat er omfattet af EMRK art. 14 sammenholdt med art. 8.¹⁰

2.3. Diskriminationsgrundene

Opremsningen af diskriminationsgrundene i EMRK art. 14 er ikke udtømmende, hvilket kan udledes af formuleringen „eller andet forhold“. I praksis har EMD blandt andet anset forskelsbehandling på grund af statsborgerskab for omfattet af bestemmelsen.¹¹ Art. 14 skal formentlig fortolkes således, at ingen særlige kendetegn eller særlige situationer må danne grundlag for diskrimination i forbindelse med nydelse af de i EMRK indeholdte materielle rettigheder.¹²

2.4. Indirekte diskrimination

Det har været diskuteret i teorien, om EMRK art. 14 tillige indeholder en beskyttelse mod indirekte diskrimination.¹³ Der foreligger indirekte diskrimination, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis stiller en gruppe personer ringere end andre, med mindre det er objektivt begrundet i et sagligt formål, og midlet til at opfylde formålet er sagligt og proportionalt. Med afgørelserne *Hugh Jordan v. UK*, *McKeer v. UK*, *Kelly and Others v. UK* og *Shanaghan v. UK* synes EMD nu at have fastslået, at indirekte diskrimination er omfattet af art. 14:

„Where a general policy or measure has disproportionately prejudicial effects on a particular group, it is not excluded that this may be considered as discriminatory notwithstanding that it is not specifically aimed or directed at that group.“¹⁴

10) Den ledende dom på området er *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. UK*, 28/5/1985, pr. 71.

11) *Gaygusuz, v. Austria*, 16/9/1996, pr. 42. EMD anvender formuleringen „nationality“, der i den sammenhæng skal oversættes til statsborgerskab. Begrebet nationalitet anvendes i almindelig sprogbrug både som betegnelse for begrebet statsborgerskab og begrebet national oprindelse. National oprindelse adskiller sig imidlertid fra begrebet statsborgerskab ved ikke at være et juridisk parameter, som f.eks. kan opnås ved naturalisation, men en betegnelse, der følger af fødested. Eksempelvis kan man være af grønlandsk national oprindelse, men have dansk statsborgerskab.

12) *Dick, P. van og G.J.H. van Hoof*, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 1998, Kluwer Law International, s. 730.

13) Se f.eks. *Harris*, s. 477-478, *Monaghan, Karon*, „Limitations and Opportunities: A Review of the Likely Domestic Impact of Article 14 ECHR“ i *European Human Rights Law Review*, Issue 2 (2001), s. 173-175 og *Arnardottir*, *Equality and Non-Discrimination under the European Convention on Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, s. 79-84.

14) *Hugh Jordan v. UK*, 4/5/2001, pr. 154. Se endvidere *McKeer v. UK*, 4/5/2001, *Kelly and Others v. UK*, 4/5/2001 og *Shanaghan v. UK*, 4/5/2001.

EMD konkluderede blandt andet i *Shanaghan v. UK*, at statistisk materiale i sig selv ikke er tilstrækkeligt til at dokumentere indirekte forskelsbehandling, men at der også skal påvises et underliggende „pattern or practice, which could be classified as discriminatory within the meaning of article 14“.¹⁵ Det må på grundlag heraf formodes, at EMD i sager om indirekte diskrimination vil stille høje krav til klagers dokumentation af, at hensigten bag den indirekte forskelsbehandling har været at forskelsbehandle den gruppe, der rammes af den indirekte forskelsbehandling.¹⁶

Racediskriminationskonventionen omfatter tillige et forbud mod indirekte diskrimination. Dette kan læses ud af konventionens art. 1, stk. 1, hvorefter enhver forskel, udelukkelse, begrænsning eller fortrinsstilling på grundlag af race eller etnisk oprindelse m.v., der har til formål at diskriminere, eller virker diskriminerende, er omfattet af forbuddet. Det understreges endvidere af konventionens art. 2, stk. 1, litra C, hvorefter medlemsstaterne er forpligtede til at ophæve enhver lov eller praksis, som har den virkning, at den skaber eller bevarer racediskrimination.¹⁷

FN's Racediskriminationskomité har udtalt i General Recommendation XIV fra 1993¹⁸, at der er tale om indirekte diskrimination, hvis en bestemmelse, en konkret handling eller undladelse har en skæv virkning over for en etnisk minoritetsgruppe, og hvis denne virkning ikke har en objektiv og rimelig retfærdiggørelse, og ikke forfølger et legitimt formål, eller hvis der ikke er et rimeligt proportionalitetsforhold mellem målet og de anvendte midler til realisering af målet.

I forbindelse med Racediskriminationskomitéens gennemgang af landerapporter har komitéen endvidere udtalt, at det ikke er tilstrækkeligt med lovgivning, der forbyder handlinger, der har til hensigt at diskriminere. Handlinger, der virker diskriminerende („actions which are discriminatory in effect“), skal tillige forbydes ved lov.¹⁹

15) *Shanaghan v. UK*, 4/5/2001, pr. 129. Se endvidere *Hugh Jordan v. UK*, 4/5/2001, pr. 154.

16) Idet EMD stiller krav om, at klager også skal kunne dokumentere de bagvedliggende grunde til den indirekte diskrimination, kan det diskuteres, om EMD overhovedet har valgt at acceptere indirekte forskelsbehandling som omfattet af EMRK art.14, jf. *Arnadóttir*, s. 83-84.

17) Justesen, Pia, *Lighedskravet for etniske minoriteter på arbejdsmarkedet*, 2000, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 208.

18) General Recommendation XIV (1993), FN-dokument: HRI/GEN/1/Rev.2, s. 95.

19) Banton, Michael, *International Action Against Racial Discrimination*, 1996, Clarendon Press, s. 193.

2.5. Sammenlignelige situationer

Udgangspunktet i princippet om ligebehandling er, at „det lige skal behandles lige“. Når EMD skal vurdere, om der er sket en krænkelse af EMRK art. 14, foretager EMD derfor som udgangspunkt først en vurdering af, om der er tale om sammenlignelige situationer. Situationerne behøver ikke at være identiske, men der skal være tale om personer, som er i „lignende situationer“.²⁰ EMD har herudover fastslået, at det tillige kan være i strid med art. 14 at undlade at forskelsbehandle „persons whose situations are significantly different.“²¹

2.6. Objektiv og rimelig begrundelse

Det er ikke i strid med EMRK art. 14 at udøve forskelsbehandling på grund af de i bestemmelsen anførte grunde, hvis forskelsbehandlingen har en objektiv og rimelig begrundelse. Dette anses for at være tilfældet, hvis forskelsbehandlingen forfølger et lovligt formål og er saglig og proportional. Hvis EMD kommer frem til, at der er tale om sammenlignelige situationer, foretager EMD således efterfølgende en prøvelse af, om forskelsbehandlingen har fundet sted for at opnå et lovligt formål, og om midlerne står i mål hermed. Det forekommer dog også, at EMD undlader at foretage sammenlignelighedsvurderingen og i stedet går direkte til mål/middel-prøvelsen.²² Det volder sjældent vanskeligheder for medlemsstaterne at dokumentere, at den udøvede forskelsbehandling sker for at opnå et legitimt formål.²³

Selve proportionalitetsvurderingen kan beskrives som en afvejning mellem medlemsstatens offentlige interesser og den enkelte persons interesse i at kunne udøve sine konventionsbeskyttede rettigheder, hvor det tilstræbes at opnå en „fair balance“ mellem disse to hensyn.²⁴

2.7. Medlemsstaternes skønsmargin

EMD har ved sin fortolkning af de enkelte konventionsbestemmelser på en række områder valgt at overlade de enkelte medlemsstater en vis skønsmargin; den såkaldte „margin of appreciation“. Medlemsstaternes skønsmargin

20) EMD anvender udtrykket „similar situations“, jf. f.eks. Rasmussen v. Denmark, 28/11/1984, pr. 40, Fredin v. Sweden, 18/2/1991, pr. 60, Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. UK, 28/5/1985, pr. 72, eller udtrykket „analogous situations“, jf. Vander Mussele v. Belgium, 27/10/1983, pr. 46, Johnston and others v. Ireland, 18/12/1986, pr. 60.

21) Thlimmenos v. Greece, 6/4/2000, pr. 44.

22) Se f.eks. Rasmussen v. Denmark, 28/11/1984, pr. 37.

23) Arnadóttir, s. 42-45.

24) Arnadóttir, s. 47.

margin kan beskrives som det råderum, som de enkelte medlemsstater har til at finde den løsning, der i forhold gennemførelse og overholdelse af de enkelte konventionsbestemmelser passer bedst ind i den enkelte stats retstraditioner og moralske opfattelser, og som i øvrigt bedst løses ved et konkret skøn.²⁵

Ifølge EMD's praksis er medlemsstaterne som udgangspunkt overladt en vis skønsmargin ved vurderingen af, i hvilket omfang forskelsbehandling i lignende situationer kan retfærdiggøres i overensstemmelse med EMRK art. 14.²⁶ EMD's prøvelse af, om den enkelte medlemsstat har udøvet forskelsbehandling i strid med art. 14, påvirkes imidlertid af de grunde, der forskelsbehandles på grundlag af. Det er således anerkendt, at der skal særligt tungvejende hensyn til for at måtte forskelsbehandle på grund af køn, race, at være barn født uden for ægteskab, nationalitet, religion og seksuel orientering.²⁷ Hvis der forskelsbehandles på et eller flere af disse grundlag, foretager EMD som udgangspunkt en mere intensiv prøvelse af, om forskelsbehandlingen kan retfærdiggøres. Forskelsbehandling på grundlag af en af de ovenfor nævnte grunde fører således i praksis til en indskrænkning af den enkelte medlemsstats skønsmargin til fordel for en mere restriktiv vurdering af proportionalitetskriteriet.

Et andet element, der ifølge EMD's praksis kan påvirke medlemsstaternes skønsmargin, er manglen på eller tilstedeværelsen af lovgivningsmæssig konsensus blandt medlemsstaterne på det område, der er under vurdering. Jo større lovgivningsmæssig konsensus der er på det givne område blandt medlemsstaterne, des mindre er den enkelte medlemsstats skønsmargin.²⁸

2.8. EMD praksis om ægtefællesammenføring og forskelsbehandling

I den ledende dom på området, *Abdulaziz, Cabales og Balkandali v. UK*, udtalte EMD sig om spørgsmålet om forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse og fødested i forbindelse med muligheden for at opnå tilladelse til ægtefællesammenføring. Sagen omhandlede tre kvinder, klagerne, der var immigreret til Storbritannien, og som søgte om at blive ægtefællesam-

25) Lorenzen, Per, Lars Adam Rehof og Tyge Trier, Den Europæiske Menneskeretskonvention, 2003, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 22.

26) Se f.eks. *Rasmussen v. Denmark*, 28/11/1984, pr. 38, *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. UK*, 28/5/1985, pr. 73, *Stubbings and Others v. UK*, 22/10/1996, pr. 72.

27) Om EMD's praksis herom se Arnardóttir, s. 141-155. Se endvidere Jonas Christoffersen, „Højesterets prøvelse af folkeretlige diskriminationsforbud“, UfR 2002 B, s. 408, og Dick m.fl., s. 727-729.

28) Se f.eks. *Rees v. UK*, 17/10/1986 og *Rasmussen v. Denmark*, 28/11/1984, pr. 41.

menført med mænd fra deres oprindelsesland, men fik afslag herpå. Klagerne havde ikke erhvervet britisk statsborgerskab, men havde fået varig opholdstilladelse i landet. Klagerne gjorde blandt andet gældende for EMD, at den britiske udlændingelov havde en racediskriminerende virkning, idet den i praksis gjorde det vanskeligere at opnå ægtefællesammenføring for „farvede immigranter“. De anførte endvidere, at bestemmelser i den britiske udlændingelov, der gjorde det lettere for personer bosat i Storbritannien at opnå ægtefællesammenføring, hvis de enten selv var født i Storbritannien, eller hvis deres forældre var født i landet, favoriserede visse etniske grupper i strid med racediskriminationsforbuddet og i strid med forbuddet mod diskrimination på grund af fødsel.

EMD udtalte, at det grundlæggende formål med de relevante bestemmelser i den britiske udlændingelovgivning var at begrænse tilgangen af personer, der måtte forventes at ville søge fuldtidsarbejde for at forsørge familien („primary immigration“). Det forhold, at dette ramte visse etniske grupper særlig hårdt, kunne ikke betegnes som racistisk motiveret, idet det alene var forårsaget af, at der var et særligt stort immigrationspres fra netop disse grupper. EMD udtalte endvidere, at de bestemmelser, der gjorde det lettere at opnå ægtefællesammenføring på grundlag af en særlig tilknytning til Storbritannien ved egen eller forældres fødsel i landet, måtte betragtes som undtagelser, der ikke påvirkede det samlede indhold af lovgivningen.²⁹ EMD fandt derfor, at klagerne ikke var blevet udsat for diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse. I forhold til klagepunktet om diskrimination på grund af fødested, udtalte EMD, at „there are in general persuasive social reasons for giving special treatment to those whose link to a country stems from birth within it“. EMD anså på grundlag heraf forskelsbehandling på grund af fødested for at være saglig og proportional.³⁰

Det kan således udledes af *Abdulaziz*-dommen, at regler om opnåelse af indrejse- og opholdstilladelse som udgangspunkt ikke kan anses for racistisk motiverede, alene fordi reglerne de facto rammer en specifik etnisk gruppe. Det kan endvidere udledes af dommen, at det i forhold til muligheden for at opnå ægtefællesammenføring som udgangspunkt er sagligt at forskelsbehandle mellem personer, der er immigreret til landet, og personer født i landet, idet tilknytning til et land gennem fødsel giver en særlig tilknytning til landet.

29) *Abdulaziz, Cabales og Balkandali v. UK*, 28/5/1985, pr. 85.

30) *Abdulaziz, Cabales og Balkandali v. UK*, 28/5/1985, pr. 88.

Endelig kan det udledes af *Abdulaziz*-dommen, at personer lovligt bosat i et land, der søger om ægtefællesammenføring, som udgangspunkt er i sammenlignelige situationer. Dette følger af, at EMD ikke foretog en indledende vurdering af, om klagerne, der ikke var født i Storbritannien, var i sammenlignelige situationer med personer født i landet, men gik direkte til vurderingen af, om den anførte forskelsbehandling i forhold til retten til ægtefællesammenføring for personer lovligt bosat i landet var objektivt og rimeligt begrundet.³¹

3. Tilknytningskravet og 28-års reglen

3.1. Udlændingelovens § 9, stk. 7

Det følger af udlændingelovens § 9, stk. 7, at det er en forudsætning for at opnå ægtefællesammenføring i Danmark, at ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land. Ifølge bestemmelsen finder tilknytningskravet dog ikke anvendelse, hvis den herboende person har haft dansk statsborgerskab i 28 år. Herboende personer med dansk indfødsret, der er adopteret fra udlandet inden det fyldte 6. år, og som senest i forbindelse med adoptionen har erhvervet dansk indfødsret, anses for at have haft dansk indfødsret fra fødslen.³²

3.2. Tilknytningskravet

Udlændingelovens § 9, stk. 7, kan opdeles i to dele: selve tilknytningskravet og undtagelsen herfra i form af 28-års reglen. Tilknytningskravet blev indført i 2000, bl.a. med den begrundelse, at udlændinge i nogle tilfælde ægtefællesammenføres med herboende personer, der ikke er velintegreerede i det danske samfund. På daværende tidspunkt var tilknytningskravet udformet således, at ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark skulle være mindst lige så stor som ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land, for at ægtefællerne eller samleverne kunne opnå ægtefællesammenføring. Endvidere fandt tilknytningskravet ikke anvendelse på danske statsborgere.

31) *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. UK*, 28/5/1985, pr. 73.

32) § 9, stk. 7, lyder som følger:

„Opholdstilladelse efter stk. 1, nr. 1, litra a, når den herboende person ikke har haft dansk indfødsret i 28 år, og efter stk. 1, nr. 1, litra b-d, kan, medmindre ganske særlige grunde taler derimod, kun gives, såfremt ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land. Herboende personer med dansk indfødsret, der er adopteret fra udlandet inden det fyldte 6. år, og som senest i forbindelse med adoptionen har erhvervet dansk indfødsret, anses for at have haft dansk indfødsret fra fødslen.“

I sommeren 2002 blev tilknytningskravet skærpet, således at parternes tilknytning til Danmark skal være større end den samlede tilknytning til et andet land. Tilknytningskravet blev endvidere udvidet til også at gælde for herboende personer med dansk statsborgerskab. Af bemærkningerne til lovændringen fremgår blandt andet følgende om formålet med de nævnte ændringer:

„Erfaringen har vist, at integration er særlig vanskelig i de familier, hvor man generation efter generation henter sin ægtefælle til Danmark fra sit eget land eller sine forældres hjemland. Det er hos herboende udlændinge og danske statsborgere med anden etnisk baggrund et udbredt ægteskabsmønster, at man bl.a. som følge af pres fra forældrene gifter sig med en person fra hjemlandet. Mønstret er med til at fastholde de pågældende i en situation, hvor de i højere grad end andre oplever problemer med isolation og utilpassethed i forhold til det danske samfund. Mønstret er således medvirkende til at vanskeliggøre integrationen af nyankomne udlændinge her i landet.

Regeringen finder det derfor uhensigtsmæssigt, at det eksisterende tilknytningskrav ikke gælder for danske statsborgere. Hertil kommer, at der ikke er nogen saglig begrundelse for, at ægtefællesammenføring med danske statsborgere skal kunne ske her i landet, hvis ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land er lige så stærk eller stærkere.

...

Formålet med forslaget er at sikre det bedst mulige udgangspunkt for en vellykket integration af det familiemedlem, der ønskes familiesammenført til Danmark, og samtidig at værne de unge mod pres fra familien eller andre til at indgå arrangerede ægteskaber eller tvangsægteskaber med en ægtefælle fra et land og med en kultur, som ligger fjernt fra de unges egen dagligdag og kulturelle virkelighed.“³³

33) Punkt 7.2. i forslag til Lov om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven m.fl. love, fremsat den 28. februar 2002 (2001/2 LSF 152).

3.3. 28-års reglen

28-års reglen blev indført som en undtagelse fra tilknytningskravet i december 2003. Om baggrunden for indførelse af reglen fremgår blandt andet følgende af lovbemærkningerne:

„Stramningerne af betingelserne for ægtefællesammenføring [herunder skærpelsen af tilknytningskravet i 2002] havde som nævnt udover ønsket om at begrænse indvandringen tillige til formål at styrke indsatsen for at bekæmpe ægteskaber, som indgås mod de unges ønske.

...

Regeringen har løbende fulgt udviklingen på ægtefællesammenføringsområdet med henblik på at evaluere konsekvenserne af stramningerne og eventuelt justere disse, hvis det skulle vise sig fornødent.

Regeringen har i den forbindelse konstateret, at der har været en række sager, hvor udlændingsdanskere som følge af tilknytningskravet ikke har kunnet vende tilbage til Danmark med deres familier. Disse sager har vist et behov for en lempelse af tilknytningskravet for personer med en stærk og varig tilknytning til Danmark.

Lovforslaget indebærer på den baggrund, at personer, der har haft dansk indfødsret i 28 år, ikke skal opfylde tilknytningskravet som betingelse for ægtefællesammenføring.³⁴

Angående anvendelsesområdet for 28-års reglen fremgår blandt andet følgende af bemærkningerne til lovforslaget:

„Ud fra en menneskeretlig vurdering er det i visse henseender nødvendigt at sidestille personer, der er født og opvokset i et land eller er kommet dertil som mindre børn og har haft deres opvækst i landet, med landets egne statsborgere. Det gælder f.eks. for så vidt angår retten til uddannelse, visse sociale ydelser og retten til familiesammenføring.

34) Punkt 1 i forslag til Lov om ændring af udlændingeloven, fremsat den 8. oktober 2003 (2003/1 LSF 6).

...

Det bemærkes herved, at personer, der ikke har haft dansk indfødsret i 28 år, men er født og opvokset her i landet eller kommet hertil som mindre børn og har haft deres opvækst her i landet, i almindelighed vil blive undtaget fra tilknytningskravet, når de pågældende har opholdt sig lovligt 28 år her i landet. I sådanne tilfælde vil der foreligge ganske særlige grunde, der taler for, at meddelelse af ægtefællesammenføringstilladelse ikke betinges af, at tilknytningskravet er opfyldt. De pågældende vil herved i praksis være sidestillet med personer, der har haft dansk indfødsret i 28 år.³⁵

Den undtagelse til tilknytningskravet, som 28-års reglen åbner mulighed for, skal således ifølge bemærkningerne ikke alene gælde for personer, der har haft dansk statsborgerskab i 28 år, men tillige for personer, der født og opvokset i Danmark, og som har haft lovligt ophold i landet i en periode i 28 år.

4. Instituttets vurdering

Ved foretagelse af en vurdering af om udlændingelovens tilknytningskrav sammenholdt med 28-års reglen overholder diskriminationsforbuddet i EMRK art. 14 sammenholdt med art. 8, må det indledningsvis vurderes, om bestemmelsen medfører, at personer med anden etnisk baggrund end dansk forskelsbehandles i forhold til deres muligheder for at blive ægtefællesammenført. Hvis dette er tilfældet må det efterfølgende vurderes, om der er tale om forskelsbehandling af sammenlignelige situationer, og i så fald om bestemmelsen forfølger et lovligt formål, og om forskelsbehandlingen er saglig og proportional.

4.1. Forskelsbehandling

Instituttet har valgt at fokusere på to situationer, hvor tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen efter instituttets opfattelse medfører forskelsbehandling mellem etnisk danskere og personer med anden etnisk baggrund. Den første situation omhandler forskelsbehandling mellem danske statsborgere. Den anden situation angår forskelsbehandling mellem personer født med dansk statsborgerskab og personer født i Danmark uden dansk statsborgerskab, og som er opvokset her i landet. Instituttet har

35) Punkt 4 i 2003/1 LSF 6.

endvidere fundet det hensigtsmæssigt i sammenhæng hermed at fokusere på den forskelsbehandling mellem flygtninge og indvandrere, som tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen efter instituttet opfattelse medfører, selv om denne problemstilling ikke angår forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, men på grund af flygtningestatus.

4.1.1. Statsborgere

Efter indførelse af 28-års reglen kræves tilknytningskravet ikke længere opfyldt, hvis den herboende ægtefælle har haft dansk statsborgerskab i 28 år. Det fremgår således direkte af bestemmelsen, at der tilsigtes forskelsbehandling mellem personer på grundlag af tidspunktet for erhvervelse af statsborgerskab i forhold til muligheden for at opnå ægtefællesammenføring. Spørgsmålet er, om tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen tillige vil kunne medføre indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse.

De personer, der som udgangspunkt vil få gavn af 28-års reglen, er personer, der fra fødslen har haft dansk statsborgerskab. Personer med anden etnisk baggrund end dansk vil oftere end etniske danskere enten ikke have dansk statsborgerskab eller først opnå dette senere end ved fødslen.³⁶ Denne gruppe vil derfor skulle opfylde tilknytningskravet i flere år efter det fyldte 28. år, end personer født med dansk statsborgerskab, der overvejende vil være etniske danskere. Der må derfor antages, at tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen vil medføre indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse i forhold til muligheden for at opnå ægtefællesammenføring.

Som anført i afsnit 2.4. stiller EMD særligt store krav til anskueliggørelsen af, at der foreligger indirekte diskrimination. Klager skal som udgangspunkt ikke kun være i stand til at fremlægge statistisk dokumentation for den påståede indirekte forskelsbehandling, men også kunne påvise et underliggende „pattern or practice, which could be classified as discriminatory within the meaning of article 14“. Det må som nævnt på grundlag heraf formodes, at EMD i sager om indirekte diskrimination vil stille høje krav til klagers dokumentation af, at hensigten bag den pågældende handling,

36) Ifølge tal fra Danmarks Statistiks Statistiskbank for 2004 har 4.947.934 personer af dansk etnisk oprindelse dansk og 117.965 indvandrere/efterkommere dansk statsborgerskab, mens 263.541 indvandrere/efterkommere, har udenlandsk statsborgerskab, jf. BEF: Folketal pr. 1. januar efter kommune/amt, alder køn, herkomst, oprindelsesland og statsborgergruppe for 2004.

lovgivning m.v., der medfører indirekte forskelsbehandlingen, har været at forskelsbehandle den gruppe, der rammes af den indirekte forskelsbehandling.

Det er instituttets opfattelse, at EMD's praksis om indirekte diskrimination må skulle forstås således, at klager må skulle påvise, at det også har været den pågældende medlemsstats hensigt at forskelsbehandle den gruppe, som ifølge klager er udsat for indirekte forskelsbehandling. Modsat kan det efter instituttets opfattelse ikke afkræves af klager, at denne kan påvise, at hensigten har været at diskriminere den pågældende gruppe. Dette stemmer i øvrigt bedst overens med Racediskriminationskomitéens forståelse af forbuddet mod indirekte racediskrimination som gengivet i afsnit 2.4, hvorefter det er effekten af den pågældende handling, lovgivning m.v., der er afgørende.

At tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen ikke alene må formodes at medføre forskelsbehandling mellem etniske danskere og personer med anden etnisk baggrund, men at dette også må antages at være hensigten med bestemmelsen, kan støttes på lovbemærkningerne til tilknytningskravet og 28-års reglen. Som anført ovenfor i afsnit 3.2. og 3.3. fremgår det heraf, at det som udgangspunkt er „herboende udlændinge og danske statsborgere med anden etnisk baggrund“, der tilsigtes ramt af tilknytningskravet. Sammenholdes dette med, at formålet med indførelse af 28-års reglen er at sikre, at ulandsdanskere, der hovedsagligt må formodes at være etniske danskere, undtages tilknytningskravet, giver lovbemærkningerne efter instituttets opfattelse en formodning for, at hensigten med tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen er at forskelsbehandle mellem etniske danskere og personer med anden etnisk baggrund.

4.1.2. Personer født i Danmark uden dansk statsborgerskab og opvokset her i landet

Som anført i afsnit 3.3. fremgår det af bemærkningerne til 28-års reglen, at man ud fra en menneskeretlig vurdering blandt andet er nødt til at side stille personer, der er født og opvokset her i landet, med danske statsborgere. Personer, der er født og opvokset i Danmark, skal således, som personer der har haft statsborgerskab i 28 år, tillige fritages fra tilknytningskravet efter 28 års lovligt ophold her i landet.

Ifølge bemærkningerne til 28-års reglen skal de 28 års lovligt ophold „i det væsentlige udgøre en sammenhængende periode“. Kortvarende ophold i udlandet, herunder sædvanlige ferieophold i udlandet, har ikke betydning for beregningen af opholdsperioden. Endvidere skal ophold i udlandet,

som „er af væsentlig betydning for den herboendes uddannelsesmæssige udvikling, tilknytning til arbejdsmarkedet og lignende“, ikke fratrækkes fra perioden. Modsat skal „længevarende ferieophold og andre udlandsophold“ som udgangspunkt trækkes fra den herboendes opholdsperiode i Danmark. „Længevarende ophold“ anses for ophold af mere end en måneds varighed i udlandet. Herudover kan „usædvanligt hyppige udlandsophold“ trækkes fra opholdsperioden i Danmark, uanset at de enkelte ophold er af kortere varighed.³⁷

Det vil i praksis føre til, at en person, der ikke har haft dansk statsborgerskab i 28 år, og som er født og opvokset i landet, alene vil blive fritaget fra tilknytningskravet som 28-årig, hvis personen har undladt at tage på længevarende ferieophold eller andre udlandsophold, end ophold der måtte have relevans for personens uddannelse eller tilknytning til arbejdsmarkedet. Personer, der er født i Danmark med udenlandsk statsborgerskab, og som er opvokset her i landet, vil således for eksempel ikke, i modsætning til en person født med dansk statsborgerskab, kunne bruge et sabbatår på udlandsrejse eller lignende, uden at dette vil medføre en tilsvarende forlængelse af den periode efter det fyldte 28. år, hvor personen fortsat vil skulle opfylde tilknytningskravet.

Modsat vil en person, der erhverver dansk statsborgerskab fra fødslen frit kunne rejse i udlandet og blive fritaget fra tilknytningskravet fra det fyldte 28. år - uanset hvilken tilknytning denne har til Danmark, herunder selvom personen er født i udlandet af forældre med dansk statsborgerskab, og selvom personen har opholdt sig uden for Danmark størstedelen af de 28 år.

Personer, som er født i Danmark uden dansk statsborgerskab, vil som alt-overvejende udgangspunkt være personer med anden etnisk baggrund end dansk, mens personer født med dansk statsborgerskab almindeligvis vil være personer med dansk etnisk baggrund. Tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen vil således som anført i ovennævnte eksempel føre til indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse. Hvad angår det forhold, at dette også må antages at være hensigten med bestemmelsen, henvises til argumentationen herfor i afsnit 4.1.1.

37) Se bemærkningerne til § 1, nr. 1, i 2003/1 LSF 6.

4.1.3. Flygtninge

Det fremgår som nævnt af bemærkningerne til 28-års reglen, at personer, der er født i landet og opvokset her eller er kommet hertil som børn og opvokset her, og som har haft lovligt ophold i landet i 28 år, skal sidestilles med personer, der har haft dansk statsborgerskab i 28 år. Personer, der søger asyl i Danmark, har såkaldt processuelt lovligt ophold i landet under sagens behandling. Det er først fra tidspunktet for meddelelsen af opholdstilladelse, at opholdet anses for „lovligt ophold“ i 28-års reglens forstand.³⁸

Sagsbehandlingstiden i asylsager, der behandles efter normalproceduren, hvor Udlændingestyrelsens afslag kan påklages til Flygtningenævnet, kan i nogle tilfælde strække sig over flere år.³⁹ Dette medfører i praksis, at et barn, der får asyl i Danmark og efterfølgende vokser op i her landet, som udgangspunkt først vil blive fritaget fra tilknytningskravet 28 år efter afslutningsdatoen for asylsagen.

Hvis der indgives ansøgning om familiesammenføring her i landet, anses opholdet for lovligt fra tidspunktet for ansøgningens indgivelse.⁴⁰ Beregningstidspunktet for påbegyndelse af de 28 års lovligt ophold i landet i disse situationer vil derfor i praksis være sammenfaldende med tidspunktet for påbegyndelse af det faktiske ophold i landet. Personer, der har indvandret til Danmark som børn, og hvor ansøgningen om opholdstilladelse er indgivet her i landet, vil således i praksis blive stillet gunstigere end personer, der er flygtet til landet som børn, idet sagsbehandlingstiden kun indgår i beregningen af de 28 års lovligt ophold i landet i førstnævnte situation.

4.2. Sammenlignelige situationer

Som anført i afsnit 2.8. må det antages på grundlag af Abdulaziz-dommen, at personer lovligt bosat i et land, der ønsker at opnå ægtefællesammenføring i landet, er i sammenlignelige situationer. Udgangspunktet må således være, at personer lovligt bosat i Danmark, der ønsker at opnå ægtefællesammenføring her i landet med deres udenlandske ægtefæller, er i sammenlignelige situationer.

38) Se punkt 2 i 2003/1 LSF 6, hvorefter lovligt ophold for flygtninge skal forstås som ophold på grundlag af en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7. Tidspunktet regnes derfor fra tidspunktet for meddelelse af opholdstilladelsen.

39) Eksempler herpå kan ses på Flygtningenævnets hjemmeside www.fl.n/praksis.

40) Udlændingelovens § 27, stk. 1.

4.3. Lovligheden af formålet med tilknytningskravet

Ifølge EMD's praksis skal formålet med forskelsbehandlingen være lovligt. Som nævnt i indledningen er formålene med indførelse af strammingerne af tilknytningskravet i 2002 ifølge forarbejderne til loven at begrænse indvandring, at sikre en vellykket integration af de ægtefæller, der bliver ægtefællesammenført i Danmark, samt at bekæmpe tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber.

Det følger af EMD's praksis, at begrænsning af indvandring er et lovligt formål.⁴¹ Formålet at opnå en forbedret integration af herboende udlændinge må utvivlsomt tillige anses for lovligt. Vedrørende bekæmpelse af tvangsægteskaber er det i international ret et almindeligt anerkendt princip, at ægteskaber kun skal indgås efter begge parters eget ønske. Dette følger bl.a. af art.23, stk. 3, i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, art.10, stk. 1, i FN's konvention om økonomiske og sociale rettigheder og art.16, stk. 1, i FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder. Som anført i *Kapitel 6 Med ægteskab i fokus* kan det diskuteres, om arrangerede ægteskaber kan sidestilles med tvangsægteskaber, særlig i relation til spørgsmålet om det tvangsmæssige aspekt, og om bekæmpelse af arrangerede ægteskaber derfor er et lovligt formål. Det fremgår imidlertid af bemærkningerne til lovgivningen om indførelse af 28-års reglen, at formålet er at bekæmpe ægteskaber, der indgås „under tvang eller pres mod ægtefællernes eget ønske.“⁴² Det er på grundlag heraf instituttets opfattelse, at tilknytningskravet lever op til kriteriet om forfølgelse af lovlige formål.

4.4. Danmarks skønsmargin

Ved foretagelse af vurderingen af, om tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen er et sagligt og proportionalt middel til at opnå de påtænkte hermed, er det indledningsvist relevant at vurdere Danmarks skønsmargin i forhold til regulering på området.

EMD har som nævnt i sin praksis anerkendt det almindelige internationale princip om, at de enkelte lande har en generel kompetence til at kontrollere udlændinges adgang til ophold i landet. EMD overlader derfor som udgangspunkt i praksis medlemsstaterne en vid skønsmargin i forbindelse med regulering af forhold vedrørende indrejse- og ophold i landet. Som anført i afsnit 2.2. har EMD dog tillige givet udtryk for, at der skal særligt

41) Abdulaziz, Cabales og Balkandali v. UK, 28/5/1985, pr. 78.

42) Se punkt 7.2. i 2001/2 LSF 152.

tungtvejende grunde til for at udøve forskelsbehandling på grund af statsborgerskab og etnisk oprindelse. Danmarks skønsmargin må på grundlag heraf antages at være indskrænket i forhold til vurderingen af, om den forskelsbehandling, som tilknytningskravet medfører, kan anses for at være saglig og proportional.

Det kan som nævnt endvidere påvirke en medlemsstats skønsmargin, hvis der er tilstedeværelse af lovgivningsmæssig konsensus blandt medlemsstaterne på det område, der er under vurdering. 22 af Europarådets 45 lande har tiltrådt EU's familiesammenføringsdirektiv. Som det fremgår af *Kapitel 5 EU's familiesammenføringsdirektiv og dansk ret* er EU-reglerne mindre restriktive end de danske regler. Udgangspunktet i direktivet er, at udlændinge over 18 år skal have adgang til ægtefællesammenføring. Direktivets art. 4, stk. 5, tillader dog, at medlemsstaterne for at bedre integrationen og forhindre tvangsægteskaber kan kræve, at den udenlandske referenceperson og dennes ægtefælle skal være over en bestemt alder, dog højst 21 år. Direktivet nævner ikke muligheden for indførelse af et tilknytningskrav. Det forhold, at der er konsensus blandt knap halvdelen af Europarådets lande om anvendelse af mindre restriktive ægtefællesammenføringsregler end i Danmark, taler umiddelbart tillige for en vis indskrænkning af Danmarks skønsmargin på området.⁴³

4.5. Saglighed og proportionalitet

I det følgende vurderes det, om tilknytningskravet er et sagligt og proportionalt middel til opnåelse af de nævnte formål i forhold til den forskelsbehandling som tilknytningskravet medfører mellem 4.5.1.) danske statsborgere, 4.5.2.) mellem personer født med dansk statsborgerskab og personer født i Danmark uden statsborgerskab, og som er opvokset her i landet og 4.5.3.) mellem indvandrere og flygtninge.

4.5.1. Statsborgere

Tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen medfører direkte forskelsbehandling mellem statsborgere på grund af tidspunktet for erhvervelsen af statsborgerskabet. Som anført i afsnit 4.1.1. er det instituttets opfattelse, at det må antages på grundlag heraf, at tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen tillige medfører forskelsbehandling mel-

43) Det bemærkes, at direktivet alene omhandler adgangen for 3. landsborgere bosiddende i EU til ægtefællesammenføring. Direktivet omhandler således ikke EU-statsborgeres ret til ægtefællesammenføring i et EU-land. Reglerne herfor vil dog som udgangspunkt være mindre restriktive end for 3. landsborgere bosiddende i EU.

lem etniske danskere med dansk statsborgerskab og danske statsborgere med anden etnisk baggrund.

Uanset hvilke lovlige formål, der søges opnået, må anvendelse af et middel, der er uforeneligt med international ret, som udgangspunkt anses for at være uproportionalt i forhold til EMRK art. 14. Som anført i *Kapitel 3 Statsborgerskabs betydning ved ægtefællesammenføring* er det instituttets vurdering, at den forskelsbehandling af danske statsborgere på grund af tidspunktet for erhvervelsen af statsborgerskabet, som følger af tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen, er uforenelig med ikke-diskriminationsprincippet i Den Europæiske Konvention om Statsborgerret art. 5, stk. 2. Det er på grundlag heraf instituttets opfattelse, at den forskelsbehandling, 28-års reglen medfører mellem statsborgere på grundlag af tidspunktet for erhvervelsen af statsborgerskabet ikke kan anses for at opfylde proportionalitetskravet i EMRK art. 14.

4.5.2. Personer født i Danmark uden dansk statsborgerskab og opvokset her i landet

Det er instituttets opfattelse som anført i afsnit 4.1.2. ovenfor, at tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen medfører forskelsbehandling mellem personer født med dansk statsborgerskab og personer født i Danmark uden dansk statsborgerskab, og som er opvokset her i landet. Spørgsmålet er, om denne forskelsbehandling kan anses for at være saglig og proportional i forhold til opnåelse af de formål, der søges opnået med tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen.

For at den forskelsbehandling, som tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen medfører, kan anses for at være et saglig, må det forudsætte, at reglen er egnet til at opnå det påtænkte formål.

Følgende fremgår blandt af bemærkningerne til 28-års reglen:

„Regeringen finder ikke, at de grundlæggende formål med ændringen af tilknytningskravet ved lov nr. 365 af 6. juni 2002 forspildes ved ikke at kræve tilknytningskravet opfyldt i de tilfælde, hvor den herboende person har haft dansk indfødsret i 28 år. Det bemærkes herved, at udlandsdanskere, som planlægger på et tidspunkt at vende tilbage til Danmark med deres familie, oftest vil have bevaret en stærk tilknytning til Danmark, som tillige videregives til ægtefælle eller samlever eller eventuelle børn. Det sker f.eks. ved, at der tales dansk i hjemmet, at der holdes ferie i Dan-

mark, at familien holder danske aviser m.v. Der er således normalt grundlag for en vellykket integration af en udlandsdanskers familie i det danske samfund.”⁴⁴

Det fremgår endvidere af bemærkningerne i forbindelse hermed, at regeringen heller ikke finder, at 28-års reglen medfører „en øget risiko for, at herboende danske unge presses til at indgå ægteskab mod deres eget ønske.“ Begrundelsen herfor er, at parterne fortsat skal opfylde 24-års reglen, hvorefter begge parter som udgangspunkt skal være fyldt 24 år for at kunne opnå ægtefællesammenføring, samt de øvrige betingelser for ægtefællesammenføring, herunder kravene om selvforsørgelse og råden over egen bolig.⁴⁵

Det må således antages, at formålet med 28-års reglen er at fritage en gruppe personer fra tilknytningskravet, uden at forspilde formålet med ændringerne af tilknytningskravet i 2002. Ifølge bemærkningerne forspildes formålet om bekæmpelse af tvangsægteskaber ikke med 28-års reglen, idet 24-års reglen m.v. fortsat finder anvendelse i sammenhæng hermed. Hovedargumentet for alene at undtage personer, der har haft dansk statsborgerskab i 28 år, må således være, at denne gruppe af herboende personer og deres udenlandske ægtefæller har „en særlig stærk tilknytning til Danmark“, hvilket medfører en større sandsynlighed for en vellykket integration.

At der ikke nødvendigvis er sammenhæng mellem en stærk tilknytning til et land og længden af den periode, hvor man har været statsborger i landet, kan illustreres med følgende eksempel:

En person, der har erhvervet dansk statsborgerskab ved fødslen, holder et sabbatår i udlandet som 18-årig, og møder og gifter sig som 28-årig med en udlænding. Denne person kan sammen med sin ægtefælle - efter instituttets opfattelse - ikke antages at have en stærkere tilknytning til Danmark, end en person, der er i en identisk situation, bortset fra at denne person ikke har erhvervet dansk statsborgerskab fra fødslen. Alligevel vil førstnævnte person blive fritaget fra tilknytningskravet som 28-årig, mens sidstnævnte person må vente ét år yderligere. Det bemærkes i den sammenhæng, at personen født med dansk statsborgerskab vil kunne være født i udlandet og kun have en meget ringe tilknytning til Danmark, men alligevel være stil-

44) Punkt 2 i 2003/1 LSF 6.

45) Punkt 2 i 2003/1 LSF 6.

let bedre end personen, der ikke er født med dansk statsborgerskab, men som er født og opvokset her i landet.

Det er på grundlag heraf instituttets vurdering, at det formelle krav om 28 års dansk statsborgerskab som udgangspunkt ikke er et egnet kriterium til at sikre, at en herboende født med dansk statsborgerskab og dennes udenlandske ægtefælle har en særlig tæt tilknytning til Danmark i forhold til personer, der er født i Danmark uden dansk statsborgerskab, og som er opvokset her i landet.

Sammenfattende er det således instituttets opfattelse, at den forskelsbehandling, som tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen medfører, mellem personer født med dansk statsborgerskab, og personer, der er født i Danmark uden dansk statsborgerskab, og som er opvokset her i landet, ikke kan anses for saglig i forhold til opnåelse af det formål at undtage en særlig gruppe personer, der har en særlig stærk tilknytning til Danmark.

4.4.5. Forskelsbehandling af flygtninge

Som anført i afsnit 4.1.3., er det instituttets vurdering, at tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen medfører forskelsbehandling mellem flygtninge og indvandrere i forhold til muligheden for at blive fritaget for tilknytningskravet, idet perioden for behandlingen af asylsagen ikke medregnes som lovligt ophold. En flygtning vil derfor skulle opholde sig længere her i landet end en indvandrer, førend flygtningen kan anses for at have været 28 lovligt i landet og derved blive fritaget for tilknytningskravet.

Med henblik på at undgå diskrimination i forhold til personer, der har haft dansk statsborgerskab i 28 år, må udgangspunktet være, at tilknytningskravet skal fraviges i de tilfælde, hvor en person, der ikke er født med dansk statsborgerskab, har en særlig stærk tilknytning hertil gennem opvækst samt ophold i landet gennem en længere årrække. Det afgørende i den forbindelse må være længden af det faktiske ophold i landet. Det er på grundlag heraf instituttets opfattelse, at det ikke kan anses for sagligt at forskelsbehandle flygtninge i forhold til indvandrere i forbindelse med administration af 28-års reglen.

Kapitel 5. EU's familiesammenføringsdirektiv og dansk ret

1. Indledning

Dette kapitel indeholder en sammenligning mellem de EU-retlige og de danske regler for ægtefællesammenføring. Hovedvægten i fremstillingen er lagt på analysen af de materielle regler, mens mere teknisk prægede elementer enten helt er udeladt eller kun omtales ganske summarisk.

Kapitlet er opbygget på følgende vis: Først følger en kort omtale af EU-regelsættet (afsnit 2). Dernæst foretages den egentlige komparative analyse særligt med henblik på at fastlægge, hvorledes de to sæt regler materielt adskiller sig fra hinanden - eller med andre ord: At identificere de dele af det danske regelsæt, der skulle ændres, såfremt det blev besluttet at implementere de EU-retlige regler i dansk ret (afsnit 3).

2. EU's familiesammenføringsdirektiv

2.1. Retsgrundlag og ikrafttræden

De EU-retlige regler om familiesammenføring findes i *RÅDETS DIREKTIV 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring*, optrykt i EU-Tidende (EUT) 2003 L 251 af 3. oktober 2003, s. 12. Direktivet bygger på to forslag fra Kommissionen: Det første, der er optrykt i EF-Tidende (EFT) C 116 E af 26. april 2000, s. 66, blev afvist af Rådet som værende for liberalt, hvorfor Kommissionen blev anmodet om at udarbejde et nyt, optrykt i EFT C 62 E af 27. februar 2001, s. 99, der efter en række justeringer blev vedtaget af Rådet.

Det følger af direktivets indledning, at det er vedtaget med hjemmel i Traktaten om Det Europæiske Fællesskab (TEF), særligt artikel 63, nr. 3), litra a). Der er således tale om et søjle 1-instrument, der som følge af det danske forbehold over for deltagelse i de retlige og indre anliggender ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark, jf. herved også direktivets 18. betragtning (med henvisning til art. 1 og 2 i protokollen om Danmarks stilling, udarbejdet i tilknytning til Maastricht-traktaten). Da direktivet ikke anses for en videreudvikling af Schengen-samarbejdet, vil en dansk tiltræden forudsætte en folkeretlig aftale mellem Danmark og fællesskabet. I givet fald ville Danmark blive tilknyttet på *mellemsstatsligt* og ikke på overnationalt grundlag. England og Irland er ej heller omfattet af direktivet, jf. herved direktivets 17. betragtning.

I henhold til art. 21 trådte direktivet i kraft på dagen for offentliggørelsen i EUT, dvs. den 3. oktober 2003. I art. 20 er det bestemt, at medlemsstaterne skal sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 3. oktober 2005. 22 ud af de 25 medlemsstater af EU vil skulle implementere direktivet inden denne dato.¹

2.2. *Generelt om de bag direktivet liggende hensyn*

Direktivet indledes med i alt 18 betragtninger, hvoraf flere er ganske fylde. Det anføres i 2. betragtning bl.a., at „foranstaltningerne vedrørende familiesammenføring bør vedtages i overensstemmelse med forpligtelsen til at beskytte familien og respektere familielivet (...)“. Med henvisning til Det Europæiske Råds møde i Tammerfors i oktober 1999 hedder det endvidere, at EU „bør sikre en retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere, som opholder sig lovligt på medlemsstaternes område, og at en mere effektiv integration bør sigte mod at give dem rettigheder og pligter, der kan sidestilles med dem, der gælder for unionsborgere“, jf. 3. betragtning. I betragtning 4 anføres det nærmere herom: „Familiesammenføring er et nødvendigt middel til at muliggøre familielivet. Det bidrager til at skabe en sociokulturel stabilitet, der letter tredjelandsborgernes integration i medlemsstaterne (...)“.

Endelig skal i denne oversigt nævnes den 8. betragtning, hvor det fremhæves, at situationen for flygtninge „kræver særlig opmærksomhed på grund af de årsager, der har tvunget dem til at flygte fra deres land, og som forhindrer dem i at have et familieliv i hjemlandet. Der bør derfor indføres gunstigere betingelser for udøvelsen af deres ret til familiesammenføring.“

2.3. *Anvendelsesområde*

I henhold til Familiesammenføringsdirektivets art. 1 er formålet med direktivet at fastsætte betingelserne for udøvelsen af retten til familiesammenføring for tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold på medlemsstaternes område. Direktivet regulerer således ikke unionsborgeres retsstilling.

Direktivets anvendelsesområde er afstukket i art. 3. Det er her bestemt, at direktivet finder anvendelse, hvis referencepersonen - den ægtefælle, der lovligt opholder sig i et EU-land - er i besiddelse af en opholdstilladelse meddelt for mindst et år samt har velbegrundede forventninger om at opnå „varig“ (i Danmark kaldet „tidsubegrænset“) opholdstilladelse, jf. stk. 1. I

1) Danmark, UK og Sverige har taget forbehold over for samarbejdet på dette område.

henhold til stk. 2 finder direktivet ikke anvendelse over for bl.a. asylsøgende tredjelandsborgere, jf. litra a). Dette gælder ligeledes personer, der har tilladelse til at opholde sig i en medlemsstat på grundlag af „subsidiære former for beskyttelse“ (eller opholder sig i et EU-land som ansøger til en sådan tilladelse), jf. litra c). Par, hvor referencen og/eller ansøgeren er unionsborgere, er heller ikke omfattet af direktivet, jf. stk. 3. Direktivet gælder således alene for tredjelandsborgere. Af fremstillingstekniske hensyn sondres der i det følgende mellem indvandrere og flygtninge fra tredjelande.

Direktivet berører ikke medlemsstaternes mulighed for at indføre eller beholde en lempeligere adgang til familiesammenføring, jf. stk. 5. Direktivet har således karakter af et *minimumsdirektiv*.

3. Direktivet sammenholdt med dansk ret

På dette sted skal der foretages en sammenligning mellem de EU-retlige og de danske regler for ægtefællesammenføring for indvandrere og flygtninge. De seneste ændringer i det danske regelsæt, der er gennemført ved lov nr. 427 af 9. juni 2004, er inddraget i analysen. For en uddybende gennemgang af de danske ægtefællesammenføringsbestemmelser henvises til *Kapitel 1 om Regler og administrativ praksis for ægtefællesammenføring*.

Som nævnt ovenfor gælder direktivet ikke for personer med ophold på grundlag af subsidiære beskyttelsesformer. I tilfælde af, at direktivet bliver implementeret i dansk ret, indebærer denne begrænsning, at udlændinge, der har fået meddelt opholdstilladelse i henhold til Udlændingelovens (Udl.) § 7, stk. 2, som henholdsvis *de facto*- eller B-flygtninge - afhængigt af, om den pågældendes opholdstilladelse er meddelt på grundlag af en asylansøgning indgivet før eller efter den 1. juni 2002 - som udgangspunkt ikke har ret til ægtefællesammenføring. Da instrumentet imidlertid har karakter af et minimumsdirektiv, er der intet til hinder for, at Danmark opretholder den eksisterende adgang til, at udlændinge med opholdstilladelse meddelt i henhold til § 7, stk. 2, kan få tilladt ægtefællesammenføring, uagtet denne personkreds ifølge direktivets ordlyd ikke umiddelbart falder ind under dets anvendelsesområde. Tredjelandsborgere, der har opholdstilladelse med status som flygtninge i henhold til FN's Flygtningekonvention - de såkaldte konventionsflygtninge, jf. for Danmarks vedkommende Udl. § 7, stk. 1 - er til gengæld omfattet, på flere punkter endda på noget lempeligere vilkår end indvandrere, jf. nærmere herom straks nedenfor.

I henhold til direktivets art. 8, stk. 1, kan medlemsstaterne kræve, at referencen har opholdt sig på deres område i en periode, der dog ikke må overstige to år. Medlemsstaterne må dog ikke stille et sådant krav til konventionsflygtninge, jf. art. 12, stk. 2. Efter de danske regler skal indvandrere have haft tidsubegrænset opholdstilladelse i mindst tre år, før ægtefællesammenføring kan ske, dvs. efter i alt ti års lovligt ophold, jf. Udl. § 9, stk. 1, nr. 1), litra d), smh. § 11, stk. 3, mens dette ikke gælder for anerkendte flygtninge med opholdstilladelse meddelt i henhold til Udl. § 7 (såvel konventions- som *de facto*- eller B-flygtninge), jf. § 9, stk. 1, nr. 1), litra c).

Efter direktivet gælder der som udgangspunkt intet *alderskrav*, jf. „hovedet“ i Udl. § 9, stk. 1, nr. 1), hvorefter det for alle udlændinge er en grundbetingelse for ægtefællesammenføring, at begge ægtefæller er fyldt 24 år. Medlemsstaterne kan dog - for at sikre en bedre integration og undgå tvangsægteskaber - kræve, at begge parter har opnået en vis alder, men dog højst 21 år, jf. direktivets art. 4, stk. 5.

Ligeledes foreskriver direktivet som udgangspunkt ikke et krav om *godtgørelse af forsørgelsesevne*, jf. Udl. § 9, stk. 3. Medlemsstaterne kan dog fastsætte regler herom, jf. direktivets art. 8. Denne mulighed består imidlertid ikke, hvis referencen er konventionsflygtning, medmindre den enkelte medlemsstat stiller krav om, at ansøgningen om ægtefællesammenføring indgives inden for en periode på tre måneder, efter at referencen er blevet anerkendt som flygtning. Stiller en medlemsstat et sådant krav, og indgives ansøgningen om ægtefællesammenføring efter udløbet af tre-månedersperioden, kan der således alligevel stilles krav om godtgørelse af en flygtnings forsørgelsesevne, jf. art. 12, stk. 1, 1. og 3. led.

En regel svarende til det danske krav om, at den herboende skal stille en *økonomisk sikkerhed* for 53.096 kr., jf. Udl. § 9, stk. 4, findes heller ikke i direktivet. Det samme gælder kravet om, at referencen i en periode på et år inden indgivelsen af ansøgningen ikke må have *modtaget hjælp* efter Lov om Socialpolitik eller Integrationsloven, jf. § 9, stk. 5. Ej heller indeholder direktivet krav om *egnet bolig*, jf. Udl. § 9, stk. 6. Medlemsstaterne kan dog fastsætte regler herom i samme omfang som i forbindelse med godtgørelse af forsørgelsesevnen, jf. ovenfor. Et krav om, at ægtefællernes *samlede tilknytning* skal være større til det pågældende EU-land end parrets samlede tilknytning til et andet land, jf. § 9, stk. 7, genfindes heller ikke i direktivet.

Desuden rummer direktivet ingen bestemmelse svarende til reglen i Udl. § 9, stk. 8, hvor det er bestemt, at opholdstilladelse kan nægtes, såfremt det

må anses for tvivlsomt, om ægteskabet er indgået *efter begge parter* vilje. Derimod er det i art. 16, stk. 2, litra b), foreskrevet, at tilladelse til ægtefællesammenføring kan nægtes, hvis det konstateres, at ægteskabet alene havde til formål at gøre det muligt for vedkommende at opnå en opholdstilladelse i en medlemsstat - de såkaldte *pro forma-ægteskaber*, smh. Udl. § 9, stk. 9.

Endelig skal her nævnes den nyligt indførte regel i Udl. § 9, stk. 10, der foreskriver en form for *karensperiode* på ti år, således at en herboende, der idømmes frihedsstraf for visse former for personfarlig kriminalitet mod en tidligere ægtefælle, ikke kan opnå ægtefællesammenføring, før karensperioden er udløbet. En tilsvarende bestemmelse findes ikke i direktivet. Dog følger det af direktivets art. 6, stk. 1, at medlemsstaterne kan give afslag på en ansøgning om opholdstilladelse, bl.a. „hvis det er begrundet i hensynet til den offentlige orden“ (...). Ifølge direktivets 14. betragtning kan dette begreb „omfatte en dom som følge af, at der er begået grov kriminalitet“. Afhængigt af, hvad der nærmere måtte ligge i begrebet „alvorlig kriminalitet“, ville karensbestemmelsen i § 9, stk. 10, efter omstændighederne kunne henføres til *ordre public*-forbeholdet i direktivets art. 6. Det tidsmæssige aspekt ses ikke at udgøre et problem i den sammenhæng. Lægges det f.eks. til grund, at en dom (eller - for den sags skyld - flere) for gentagen, grov vold mod en tidligere ægtefælle er at anse for „alvorlig kriminalitet“ og dermed dækket af „hensynet til den offentlige orden“ i direktivets forstand, kan ægtefællesammenføring ifølge direktivet jo ganske afskæres. Henset til, at der som nævnt intet er til hinder for, at medlemsstaterne indfører eller bibeholder gunstigere vilkår, jf. art. 3, stk. 5, må (blot) en karensperiode på ti år, før en sammenføring kan komme på tale, være fuldt forenelig med direktivet.

Kapitel 6. Med ægteskab i fokus

1. Indledning

De danske regler for ægtefællesammenføring har i de senere år været genstand for adskillige justeringer. Ændringerne er bl.a. foretaget for at forhindre tvangsægteskaber, som ifølge regeringen er udbredt blandt etniske minoriteter i Danmark og en hæmsko for unge menneskers integration her i landet. Men hvilken betydning har det for integrationen, hvordan etniske minoriteter gifter sig? Og hvad er det for værdier, der kommer til udtryk i de konkrete lovtiltag, som er vedtaget gennem de senere år? Disse spørgsmål vil vi forsøge at besvare i følgende antropologiske bidrag.

I afsnit 2 diskuteres det, hvordan forskellige fremstillinger af etniske minoriteters ægteskabspraksis har ført til ændringer i loven om ægtefællesammenføring. I den forbindelse må der skelnes mellem faglige bidrag og de mere politiserende fremstillinger, som præsenteres i nyhedsmediernes. Konkret diskuterer vi nogle af de nordiske undersøgelser af arrangerede og tvungne ægteskaber, som er blevet gengivet af mediernes og brugt af lovgiverne. Endvidere peger vi på, at der er en direkte sammenhæng mellem, hvad man mener er problemet ved de etniske minoriteters ægteskaber, og hvor udbredt, man mener, at problemet er.

I afsnit 3 diskuterer vi, hvilke konsekvenser det får, når man i den offentlige debat sammenkæder etniske minoriteters ægteskabspraksisser med deres grad af integration i det danske samfund. Vi påpeger i den forbindelse, at det gængse integrationsbegreb overser tilstedeværelsen af magtrelationer, hvilket har betydning for reproduktionen af opdelingen mellem „dem“ og „os“.

Endelig diskuterer vi i afsnit 4, hvilke underlæggende værdier der reflekteres i de pågældende lovforslag og -tiltag, samt påpeger hvordan forskellige lovgivningstiltag har været med til at manifestere et skel mellem de „rigtige“ og de „ikke helt så rigtige“ danskere.

Det er nogle omfattende spørgsmål at tage op. Derfor har vi i artiklen udvalgt nogle aspekter af reglerne for ægtefællesammenføring, som vi vil søge at placere i et bredere sociopolitisk perspektiv, så de dermed fremstår i lyset af mere generelle forandringer i det danske samfund de senere år. Det vil bl.a. ske i resten af det indledende afsnit.

Vi mener, at ét tvangsægteskab er ét for meget - men før vi for alvor kan bekæmpe tvangsægteskaber, må vi vide mere om, hvad det er for et fænomen, og hvordan det adskiller sig fra beslægtede former for ægteskab. Viden om disse ægteskabsformer er imidlertid blevet politiseret i debatten. Vi må derfor afdække sammenhængene mellem den forskningsbaserede dokumentation, de folkelige forestillinger, og tiltagene i lovgivningen vedrørende ægteskabspraksis blandt etniske minoriteter og integration. Disse sammenhænge har nogle meget konkrete konsekvenser for tusindvis af borgere med anden etnisk baggrund i Danmark samt for de over tusind ægtepar, der i dag har slået sig midlertidigt ned i Malmø for at kunne leve sammen med deres udenlandske ægtefælle.

1.1 Historisk skitse

I 1983 vedtog et flertal i Folketinget en ny udlændingelov, der hurtigt fik betegnelsen „Verdens mest humane udlændingelov“. Omvendt kunne statsminister Anders Fogh Rasmussen (V) i 2002 stolt præsentere offentligheden for „Verdens strammeste udlændingelov“. Gennem mindre end to årtier er der altså sket en radikal ændring i opfattelsen af udlændingelovens funktion og betydning. Det er imidlertid ikke kun et politisk skifte - de stadigt strammere udlændingelove har bred opbakning i den danske befolkning. Vi vil påpege nogle signifikante begivenheder, der har motiveret denne historiske ændring, og illustrere, hvordan de ændrede regler for ægtefællesammenføring har deres eget paradoks.

Tilbage i slutningen af 1960'erne kom der en anselig gruppe gæstearbejdere til landet fra bl.a. Tyrkiet, Pakistan og Mellemøsten. De tog en del af de overskydende arbejdsopgaver, som ikke kunne løses af den danske arbejdsstyrke. I begyndelsen af 1970'erne blev der imidlertid vendt op og ned på de økonomiske konjunkturer, hvilket havde direkte betydning for behovet for udenlandsk arbejdskraft. Derfor indførte regeringen i 1973 det såkaldte „indvandrerstop“, der i princippet har været gældende siden. Alligevel fortsatte indvandringen op gennem 1970'erne. Det skete ved familie- og ægtefællesammenføring, hvor de mandlige gæstearbejdere hentede deres ægtefæller og familier til landet.

Efter seks års forarbejde fik Danmark i 1983 en ny udlændingelov, der efter international standard var meget liberal (Ersbøll 2001). I begyndelsen var medierne venligt stemt for loven, men allerede i årene derefter blev specielt de borgerlige aviser meget skeptiske over loven, da den ikke kunne forhindre, at antallet af flygtninge, der fik asyl i Danmark, voksede støt (Jensen 1999).

På den europæiske scene var 1980'erne en periode med store omvæltninger. Samarbejdet i det daværende EF blev udviklet markant, og flere lande blev indlemmet i fællesskabet. Man styrkede den grænseoverskridende handel med det „indre marked“, og senere er også EU-borgernes fri opholdsret blevet en realitet med den såkaldte Schengen-aftale.

Samtidig begyndte den daværende Østblok at slå revner, hvilket kulminerede i 1989 med Berlin-murens fald (og med Sovjetunionens endelige opløsning to år senere). Denne begivenhed er ikke bare central for befolkningerne i de mange grænselande ned gennem Europa, men også for folk herhjemme. Berlin-murens fald var for en lille internationalt orienteret elite symbol på en fremtid med uanede muligheder. For det større flertal af „almindelige borgere“ indvarslede opbruddet i Øst imidlertid en relativt katotisk ny verdensorden. Hvad blev Danmarks rolle nu, hvor Tyskland blev genforenet og EF / EU blev stærkere og yderligere integreret? Og i hvilket omfang skulle flygtninge fra verdens brændpunkter som Sri Lanka, Somalia, Mellemøsten og senere Eksjugoslavien have lov til at komme ind i Danmark? Livet her til lands var ikke upåvirket af de politiske og økonomiske omvæltninger, katastrofer og krige, der ændrede verden i de år. Overordnet betød 1960'erne og 1970'ernes arbejdsmigranter samt 1980'erne og 1990'ernes flygtninge, at sammensætningen af den danske befolkning ændrede sig. Den relativt etnisk, sprogligt og religiøst homogene befolkning blev udvidet med en række nye indvandrergrupper, der blev synlige beviser på at „den nationale orden“ (Malkki 1992) var i opbrud.¹

De globale og lokale ændringer affødte en spirende utryghed i den danske befolkning omkring mulighederne for at bevare velfærdsstaten samt dansk sprog og kultur intakt. Denne utryghed blev i høj grad projiceret over på de synligt anderledes indvandrere, hvilket især var tydeligt i debatterne forud for de to Maastricht-afstemninger i 1992 og 1993 (Hervik 2002; fort-kommende).

1) Vi omtaler i denne forbindelse den danske befolkning som relativt homogen af to grunde. For det første har Danmark en lang tradition for at huse etniske og religiøse mindretal. Gennem det seneste par århundreder kan nævnes større eller mindre grupper af tattere, sigøjnere, hugenotter, hollændere, tyskere, polakker, russere, svenskere og jøder. For det andet var Danmark indtil afgivelsen af Norge i 1814 og ved tabet af Slesvig og Holstein i 1864 faktisk en multilingvistisk og multietnisk helstat. Det Danmark, der refereres til i offentlige debatter, når der tales om en homogen befolkning, har altså kun eksisteret i ca. 140 år - og altid med modifikationer.

Indenrigspolitisk begyndte man op gennem 1980'erne at diskutere de stigende sociale og kulturelle problemer, som man mente, at de allerede herboende grupper med anden etnisk og religiøs baggrund skabte i det danske samfund. Det kom til udtryk i 1983 i den daværende konservativt ledede regerings redegørelse om indvandrerpolitikken (Iben 1997). Indvandrerens fattigdom, sociale svaghed, arbejdsløshed, dårlige dansk kundskaber og bosætningsmønstre blev således fremstillet som tilpasningsproblemer, der truede det danske samfunds homogenitet. Også medierne begyndte i stigende grad op gennem 1980'erne og 1990'erne, at stille spørgsmålstegn ved, hvordan de nye medborgere organiserede deres tilværelse (J. Madsen 2000). Mediernes anfægtelse nåede i 1997 hidtil usete højder med Ekstra Bladets kampagne under titlen „De fremmede“ (Hervik 1999).

I denne periode kom også reglerne for familiesammenføring og specielt ægtefællesammenføring i fokus. Mange indvandrere (dvs. gæstearbejdere, flygtninge og deres børn) valgte nemlig at gifte sig i de lande, som de selv eller deres forældre oprindeligt kom fra. Det fik politikere og samfundsdebattører til at udpege ægtefællesammenføringerne som en af de primære årsager til det danske samfunds voksende problemer omkring indvandrerens manglende integration. Diskussionerne fik yderligere vind i sejlene, fordi medierne begyndte at bringe historier om, hvordan unge piger med indvandrerbaggrund blev tvunget til at gifte sig mod deres vilje. Samlet har arrangerede ægteskaber og specielt tvangsægteskaber således gennem de seneste 6-7 år været en fast bestanddel af politikeres, NGO'ers, socialarbejders og forskeres diskussioner om etniske minoriteter i Danmark (Rytter 2003a).² De mange aktører og debattører på området har alle bidraget til en fortløbende kamp om at definere „problemet“ ved disse ægteskaber (Bredal 1999).

Offentlighedens fokus på mediebarne eksempler på tvangsægteskaber har - sammen med andre „indvandrerproblemer“ - motiveret skiftende regeringer til politisk handling. Det har manifesteret sig i en lang række ændringer af udlændingeloven i henholdsvis 1998, 2000, 2002 og senest i 2003, der bl.a. er rettet mod disse ægteskaber. (For udførlig gennemgang af de enkelte love og deres konsekvenser henvises til Liisberg, denne udgivelse).

2) En systematisk optælling af, hvor hyppigt ordet tvangsægteskab forekommer i danske avisartikler i perioden 1990-2001, viser en eksponentiel vækst i udbredelsen af begrebet tvangsægteskab (Rytter 2003a:26). Tvangsægteskaber er således først blevet et udbredt begreb i den offentlige debat de senere år.

Samlet kan de historiske ændringer i udformningen og opfattelsen af udlændingeloven - fra „den mest humane“ til „verdens strammeste“ - således kun begribes i den sociale og politiske kontekst, hvor de fandt sted.

1.2 Udlændingelovens paradoks

Ændringerne af udlændingelovene er formet ud fra to målsætninger, dels at beskytte unge mod tvangsægteskab, dels at dæmme op for yderligere indvandring i Danmark.

I Integrationsministerens bemærkninger til L152 (lov nr. 365 af 2002) hedder det, at ændringerne er fremsat med den hensigt at beskytte unge mod indgåelse af ægteskaber mod deres vilje. Ændringerne er foranlediget af, at det „hos herboende udlændinge såvel som danske statsborgere med udenlandsk baggrund (er) et udbredt ægteskabsmønster, at man som følge af pres gifter sig med en person fra hjemlandet“ (pkt. 7.2). I bemærkningerne til L152 (lov nr. 365), pkt. 7, fremgår det endvidere: „De hidtidige regler for familiesammenføring bygger på moderne vesteuropæiske normer for familieetablering og er beklageligvis blevet udnyttet i indvandringsøjemed gennem proformaægteskaber og arrangerede ægteskaber med hyppige tragedier for unge familier til følge“. Lovændringerne er altså gennemført for at bryde dette mønster, hvor indvandrere udnytter reglerne og tvinger deres børn ind i ægteskaber mod deres vilje.

Allerede i udlændingeudspillet: „En ny udlændingepolitik“ fra januar 2002 præsenterede regeringen imidlertid et andet motiv.³ Pågældende udlændingeudspil hviler på tre grundlæggende hensyn, hvor det andet hedder: *Antallet af udlændinge, der kommer til Danmark, skal begrænses, og der skal stilles skærpede krav til selvforsørgelse*. Her menes ikke udlændinge i al almindelighed, men de personer, som kommer fra såkaldte „tredjelande“. Politikernes og befolkningens spirende bekymring for det stigende antal indvandrere, der er kommet til Danmark gennem familiesammenføring, spiller altså også en rolle i udformningen af lovgivning omkring etniske minoriteters partnervalg og indgåelse af ægteskab.

Dette er ægtefællesammenføringsreglernes paradoks. På den ene side er de iværksat for at beskytte unge fra at blive gift mod deres vilje, på den anden side er de et redskab til at indfri målsætningen om at begrænse antallet af

3) Se: <http://www.inm.dk/imagesupload/document/En%20ny%20udlændingepolitik.pdf>. Formuleringen er gentaget i bemærkningerne til L152 (lov nr. 365 af 2002).

mennesker fra „den tredje verden“, der fremover kan få ophold i Danmark. Men i hvilket omfang er det dokumenteret, at unge bliver gift mod deres vilje? Hvad vil det egentlig sige at blive tvangsgift eller gift mod sin vilje? Hvis et arrangeret ægteskab kommer i stand efter unges frivillige valg blandt forældrenes kandidater, er det så anderledes end et succesfuldt partnermøde arrangeret af „Kirsten giftekniv“? Ønsker forslagsstillerne at bekæmpe selve det arrangerede ægteskab eller selve tvangsægteskabet, eller er tiltagene blot redskaber til at forhindre indvandring af bestemte udlændinge til Danmark?

De kommende sider vil søge at belyse, hvordan de to parallelle målsætninger hele tiden motiverer og informerer måderne, hvorpå etniske minoriteters ægteskabspraksis bliver fremstillet, diskuteret, anfægtet eller forsvaret i den offentlige debat.

2. Arrangerede og tvungne ægteskaber i dansk og nordisk sammenhæng

Debatten om nogle etniske minoriteternes ægteskabspraksis har formet sig som en symbolsk kamp om begreberne og retten til at definere „problemet“. Gennemgående er der to positioner. Den ene at arrangerede ægteskaber altid rummer et pres fra forældre eller familie og derfor bør sidestilles med tvangsægteskaber. Betragtet således udgør tvangsægteskabsproblematikken et massivt problem, idet det arrangerede ægteskab for store dele af verdens befolkning er den almindelige måde at finde en partner på. Den anden position insisterer på, at der er forskel mellem arrangerede ægteskaber og tvangsægteskaber. Forskellen ligger i, hvorvidt de unge selv gennem hele arrangementets forløb har ret til at sige fra. Udfra denne definition fremstår problemet med tvangsægteskaber som langt mindre.

En udbredt definition på tvangsægteskab er: *Et ægteskab, hvor forældre eller slægt arrangerer ægteskab for et familiemedlem, uafhængigt af eller i direkte modstrid med denne persons ønsker og forventninger* (Schmidt og Jacobsen 2000:137). Deraf følger, at tvangsægteskab er en afvigelse fra det arrangerede ægteskab, idet forældre enerådigt vælger en ægtefælle til deres barn (Gullestad 2002:33). Det arrangerede ægteskab er normen og ifølge dansk lovgivning og internationale konventioner fuldt ud legalt.⁴ Omvendt indebærer tvangsægteskab anvendelse af ulovlig fysisk eller psykisk tvang, som kan anvendes af forældrene - og støttes af andre familiemedlemmer - som en sanktion.

Trods forskellene er der altså en sammenhæng mellem arrangerede ægteskaber og forekomsten af tvangsægteskaber. Senest har Mikkel Rytter på baggrund af en kvalitativ antropologisk undersøgelse foreslået en model, der sammentænker debattens to positioner. Han argumenterer, at arrangerede ægteskaber og tvangsægteskaber udgør et kontinuum, hvor grads- og proportionsforskellene mellem de to typer ægteskaber netop gør dem væsensforskellige fra hverandre (Rytter 2003b). Han påpeger endvidere, at mange unge med pakistansk baggrund er helt indforstået med præmisserne i det arrangerede ægteskab, hvor forældrene på baggrund af sine erfaringer spiller en aktiv rolle i valget af deres ægtefælle - det opleves som det mest *naturlige*.

2.1 Litteratur med konsekvenser

I en gennemgang af litteraturen om arrangerede ægteskaber og tvangsægteskaber er det ikke tilstrækkeligt at redegøre for, hvad vi ved - det er mindst ligeså vigtigt at klarlægge, hvordan vi ved det. To typer af fremstillinger informerer om etniske minoriteters ægteskabspraksis.⁵ Det er biografiske fortællinger og videnskabelige bidrag.

2.1.1 Biografiske fortællinger

De biografiske fortællinger er kendetegnet ved at være let tilgængelige publikationer, der præsenterer enkeltstående historier om arrangerede eller tvungne ægteskaber. I rækken af publikationer findes unge kvinders selvbiografier (Karim 1996; Abdel 2000; Osmani 2000; Rashid 2000; Svane 2002), interviews med indvandrepiger (Heide-Jørgensen 1996; Nøhr Larsen 2000) og indvandrerdrengene (Kickbusch 2001). Nogle af disse indeholder grumme beretninger om vold og misbrug, mens andre er mere uskylde „Danmarksbilleder“, hvor unge med anden etnisk baggrund end dansk fortæller om deres liv, kærlighed og kommende ægteskab.⁶

4) Ifølge denne definition ligger arrangerede ægteskaber indenfor Verdenserklæringen om Menneskerettigheder 1948, artikel 16, hvor det hedder sig at: „Uden begrænsninger af racemæssige, nationalitetsmæssige eller religiøse grunde har mænd og kvinder, der har nået myndighedsalderen, ret til at gifte sig og stifte familie. De har krav på lige rettigheder med hensyn til indgåelse af ægteskab, under ægteskabet og ved dets opløsning“. Arrangerede ægteskaber ligger ligeledes indenfor ICCPR, artikel 23, stk. 3, hvor det hedder: „Intet ægteskab må indgås uden de vordende ægtefællers frie og uforbeholdne samtykke“. Omvendt er tvangsægteskab i modstrid med begge, samt i modstrid med „de almindelige regler i straffeloven“ i Danmark (Handlingsplan 2003:15).

5) Vores gennemgang af skandinaviske bidrag er ikke udtømmende. Vi fremhæver blot de danske, norske og svenske bidrag, der går igen og i vid udstrækning tegner de faglige diskussioner blandt forskere og er grundlaget for den generelle debat herhjemme.

Til denne kategori hører også historier fra de enkeltpersoner (ofte kvinder), der i årenes løb er stået frem i offentligheden og har fortalt om deres eget ægteskab. Flere af disse har fået en stemme i den offentlige debat. De har positioneret sig, og er blevet positioneret, som sandhedsvidner og har i flere tilfælde haft direkte indflydelse på skiftende regeringers forståelse af - og tiltag mod -tvangsægteskaber.⁷

Ifølge Helle Rytikønen har de biografiske fortællinger været med til at konstruere en offermodel, som muslimske kvinder i dag må indordne sig under, hvis de vil have deres personlige historie hørt. Hun påpeger: „[I]mmigrant women have to be victims of a particular kind to have a voice“ (Rytikønen 2002:88). Ylva Brune påpeger imidlertid, at der i samme proces også er skabt en heltindemodel. Heltinden er skildret som en exceptionel person, som mod alle odds har skabt sit eget liv og formet sin egen identitet (Brune 2002:379). Således er f.eks. den afdøde kurdiske indvandrerkvinde Fadime blevet fremstillet som en moderne nordisk kvinde.

De biografiske fortællingers store gennemslagskraft i medierne har altså to konsekvenser: (1) En ung pige er enten „offer“ eller „heltinde“ - der efterlades ikke rum derimellem for et *normalt* partnervalg eller ægteskab. (2) Ekstreme familietragedier kommer til at fremstå som normen i den brede offentlighed. Derved tegnes et stereotyp billede af muslimske familier, der ligger langt fra den hverdag, der leves blandt etniske minoriteter i Danmark.

Samlet er det problematisk, når journalister, politikere og andre meningsdannere lader enkeltstående biografiske fortællinger danne basis for vidtrækkende generaliseringer omkring ægteskabets karakter.

2.1.2 Videnskabelige bidrag

De videnskabelige bidrag bygger naturligvis også på biografiske fortællinger, men adskiller sig ved at være baseret på et større udbud af fortællinger.

6) Endelig har nuværende folketingsmedlem Naser Khaders (R) bog „Ære og Skam“ (1996) haft stor betydning for debatgrundlaget. Denne publikation fik stor indflydelse, da den var den første af sin art og derfor blev læst og anvendt af journalister, undervisere, debattører og politikere. Senere er bogen blevet udskældt for sine mange fejlagtige oplysninger og generaliserende karakter (Tønnesen 2001). Eftersom Naser Khaders bog hverken er et videnskabeligt bidrag eller en biografisk fortælling, er den her placeret som en fodnote (se endvidere Hervik 2002).

7) F.eks. Ayse Deveci, Rushy Rashid, Esma Birdi, m.fl.

ger, der sættes i relation til de bredere sociokulturelle sammenhænge, hvori de respektive ægteskaber udfolder sig. De videnskabelige bidrag har således et analytisk niveau, der ideelt set sikrer mod generaliseringer på baggrund af enkeltstående historier og samtidigt søger at udvikle nye begrebslige værktøjer, der kan kvalificere fremtidige forklaringsmodeller og øge vores forståelse af ægteskabspraksisser generelt.

1. En række bidrag fokuserer på én specifik minoritetsgruppe. På baggrund af interviewundersøgelser bestræber disse bidrag sig på at forstå og beskrive, hvordan ægteskab og partnervalg organiseres indenfor de respektive gruppers sociale, økonomiske og kulturelle organiseringsformer og hverdagsliv (Berg 1994; Nefef 1996; Rytter 2003a,b; Winsløw 1995). Andre bidrag tager udgangspunkt i den muslimske ungdom og fokuserer mere på selve oplevelsen af det at indgå i et arrangeret ægteskab (Bredal 1998; Mørck 1998; Wikan 2002). Undersøgelser på tværs og trods af etniske og nationale skillelinier risikerer imidlertid at negligere sociale og kulturelle forskelle, der kan være signifikante i forhold til ægteskabspraksis.
2. Dernæst findes undersøgelser, der på baggrund af et bredere statistisk materiale søger at afdække ægteskabs- og pardannelses-mønstre blandt etniske grupper i Danmark for dernæst at sammenligne mellem disse (Jeppesen 1989; Schmidt og Jacobsen 2000, 2004).
3. Endelig findes en række bidrag, som diskuterer og evaluerer indsatsen mod tvangsægteskaber i Danmark (Sareen 2003), i Norge (Fangen 2002; Bredal 2002), i Skandinavien (Bredal 1999) samt i et komparativt europæisk perspektiv (Madsen 2003).⁸

2.1.3 Forestillinger om „det traditionelle“ og „det moderne“

Fælles for hovedparten af de omtalte videnskabelige bidrag og biografiske fortællinger er, at de fremstiller og forklarer arrangerede ægteskaber og/el-

8) Grænserne mellem en biografisk fortælling og et videnskabeligt bidrag er ikke altid tydelige. Flere undersøgelser, artikler og udtalelser om etniske minoriteters ægteskabspraksisser kommer fra personer med aktive politiske karrierer eller aspirationer dertil. Derfor er det vigtigt at reflektere over, hvem der udtaler sig, i hvilken sammenhæng det sker, med hvilke formål, og hvilke fordele de eventuelt kan opnå derved.

ler tvangsægteskaber som udtryk for en kollektivistisk familieform og en traditionsbunden levevis blandt de etniske minoriteter. Denne sættes mere eller mindre direkte overfor majoritetsbefolkningens ægteskabsnorm, der fremstilles som uproblematisk og udtryk for en fremherskende individualitet og modernitet i det danske/skandinaviske/vestlige samfund. At diskutere forhold mellem „indvandrere“ og „danskere“ ud fra dikotomien mellem det traditionelle og det moderne er imidlertid med til at skabe nogle specifikke antagelser om - og forståelser af - arrangerede ægteskaber.

Arrangerede ægteskaber bliver et fænomen, som den danske befolkning er gået væk fra som led i samfundets mere generelle moderniseringsproces. Derved fremstår arrangerede ægteskaber både som et fænomen, der hører til andre steder i verden og som en anakronisme i Danmark. Endelig ligger der implicit i beskrivelserne af „deres“ traditionalitet overfor „vores“ modernitet en normativ vurdering og hierarkisering, hvor „vores“ ægteskabspraksis placeres over „deres“ og betragtes som den mest moralsk rigtige.

Tilsvarende antagelser afspejles i bemærkningerne til L152 (lov nr.365) af 2002 og L6 (lov nr.1204) af 2003.

I Integrationsministerens bemærkning til L152 (lov nr.365), pkt. 7, sættes f.eks. de „moderne vestlige normer for familieetablering“ overfor „arrangerede ægteskaber“ blandt indvandrere. Ligesom der i bemærkning til L6 (lov nr.1204), pkt.3, tales om „nutidens danske samfund“ i modsætning til indvandreres fortidige ditto.

Endvidere påpeges det i bemærkning til L152 (lov nr. 365), pkt. 7.2, vedr. udvidelsen af tilknytningskravet: „Formålet med forslaget [...] (er) at værne de unge mod pres fra familien eller andre til at indgå i arrangerede ægteskaber eller tvangsægteskaber med en ægtefælle fra et land og med en kultur, som ligger fjernt fra de unges egen dagligdag og kulturelle virkelighed“. Arrangerede ægteskaber og tvangsægteskaber menes således at høre til i andre dele af verden end Danmark.

Generelt præges bemærkningerne til såvel L152 (lov nr.365) som L6 (lov nr. 1204) endvidere af normative betragtninger og vurderinger, hvor „vores“ måde at finde partnere og indgå ægteskab på er god og ønskværdig, mens „deres“ måde fremstilles som mindre god - eller direkte dårlig. I kraft af denne hierarkisering tager majoriteten patent på humanitet, hvorfor det

ikke længere blot er vores ret, men også vores medmenneskelige pligt at redde unge med anden etnisk baggrund fra deres forældre.

Modstillingen mellem majoriteten og minoriteten bliver yderligere forstærket, fordi der yderst sjældent reflekteres over de markante forskelle, der reelt findes på tværs af sociale skel, religiøs overbevisning og regionale grænser mellem hele befolkningen i Danmark, når det gælder måder at finde og udvælge sin kommende ægtefælle på. De normative betragtninger gør os blinde for variationer og mangfoldighed.

Det er ikke korrekt alene at klandre regeringen for de misforståelser og den hierarkisering af de forskellige ægteskabstyper, der indfinder sig i bemærkningerne til L6 (lov nr.1204) og L152 (lov nr.365). Fordi en række af de forskningsbidrag, der i årenes løb skulle have informeret debatten og beslutningstagerne, har skabt mere forvirring end afklaring. Ved igen og igen at anvende den bombastiske dikotomi mellem traditionalitet og modernitet har „indvandrerforskningen“ bidraget til at grave grøften mellem „dem“ og „os“ og bærer således sin del af ansvaret.

I mellemtiden - mens indvandrerforskere har debatteret, hvordan de fremover kan beskrive etniske minoriteters ægteskaber mere fyldestgørende - har en række enkeltsager og selvbestaldede eksperter fået en privilegeret status og er blevet ophøjet til sandhedsvidner af politikere med ansvaret for at agere overfor tvangsægteskaberne. Disse sandhedsvidners udsagn har dannet grundlag for nye tiltag mod tvangsægteskaberne. Tilbage står det centrale spørgsmål: hvor udbredt er tvangsægteskaber egentlig?

2.2 Kvantificering af problemet

Der er naturligvis en direkte sammenhæng mellem, hvordan et problem defineres og omfanget af samme. Vi vil derfor præsentere statistiske opgørelser og gennemgående argumenter fra nogle af de aktører, der har givet kvantitative bud på udbredelsen af problematiske ægteskaber i Danmark.

2.2.1 Rådgivningscentre og andre organisationer

Omkring årtusindskiftet præsenterede de to daværende paraplyorganisationer Indsam og POEM, deres respektive udlægninger af tvangsægteskabernes omfang. Indsam offentliggjorde en undersøgelse, der viste, at „hvert tredje ægteskab mellem en ung indvandrer i Danmark og en udlænding er indgået under tvang“.⁹ Omvendt udtalte den daværende POEM-formand, at „politikkerne har pustet problemerne op“¹⁰ og senere at „uanset hvad po-

litikerne kalder det, er det et forsøg på at begrænse familiesammenføringerne. Tvangsægteskaber kan opgøres i promiller“.¹¹ De to eksempler skal blot illustrere, at der også blandt indvandrernes egne organisationer har været stor uenighed om udbredelsen af tvangsægteskaber i Danmark.

Ét politisk tiltag i kampen mod tvangsægteskaberne var at etablere rådgivningscentre og andre hjælpeforanstaltninger. Af de mest markante kan nævnes *UngSam*, *Indsams rådgivning*, *Broen*, *Det Etniske Konsulentteam* og *Udrykningsholdet*. Disse initiativer har alle haft hvert deres umiddelbare bud på omfanget af tvangsægteskaber.

Der var to grundlæggende problemer ved de opgørelser over antallet af tvangsægteskaber, som disse rådgivningscentre præsenterede for offentligheden.¹² For det første var der ingen konsensus om, hvornår en henvendelse skulle registreres som et tvangstilfælde. For det andet opstod der nærmest en konkurrence mellem de respektive tiltag om politikernes gunst og de økonomiske bevillinger. De der hjalp flest, fik også flest penge. Vi betvivler ikke, at rådgivningscentrene hjalp nødstedte unge mennesker i en desperat situation, men påpeger at de samtidigt medvirkede til at konstruere det problem, de skulle modvirke (Rytter 2003a:33ff, 2003c).¹³

2.2.2 Handlingsplan

Med VK-regeringens handlingsplan fra august 2003 (se senere) kom endelig en plan for en koordineret og professionaliseret indsats mod tvangsægteskaber. Handlingsplanen indeholder imidlertid heller ikke nogen opgørelse over omfanget af tvangsægteskaber. Den legitimeres i stedet med statistisk materiale fra LOKK (LandsOrganisationen af Kvinde Krisecentre), der viser, at 39,9% af de i alt 1935 kvinder, der i 2002 henvendte sig på landets krisecentre, havde en anden etnisk baggrund end dansk, og af disse er 51,6% familiesammenførte kvinder (Handlingsplanen 2003:12,1). Indirekte antages denne gruppe kvinder at have relation til forekomsten af tvangsægteskaber, uagtet at overgrebet i et tvangsægteskab typisk finder

9) Det fri Aktuelt 22.12.99.

10) Det fri Aktuelt 03.01.00.

11) Morgenavisen Jyllands-Posten 11.01.00.

12) Sociolog Katrine Fangen har i en evaluering af tiltagene mod tvangsægteskaber i Norge påpeget de samme mekanismer (2002).

13) I foråret 2002 bragte Morgenavisen Jyllands-Posten en serie artikler, hvor en tidligere medarbejder fra Indsams rådgivningscenter i Århus afslørede, at de „opfandt“ henvendelser om tvangsægteskaber for at legitimere deres berettigelse samt øge deres bevillinger. Se Morgenavisen Jyllands-Posten 14.04.02; 18.04.02; 21.04.02; 12.05.02.

sted før brylluppet. Et voldeligt ægteskab er ikke nødvendigvis et tvangsægteskab.

Måden hvorpå LOKKs årsstatistik er blevet anvendt i den offentlige debat, fik da også organisationen til i en pressemeddelelse den 21. november 2003 at præcisere følgende: „I mange år har der været fokus på, at andelen af udenlandske kvinder på de danske krisecentre var meget høj og stigende. Der har til gengæld ikke været særligt meget fokus på, at ca. en tredjedel af disse kvinder var gift med en mand af dansk herkomst“.¹⁴ Den gruppe af familiesammenførte kvinder, som man sammenkæder med tvangsægteskabsproblematikken, dækker altså også over kvinder fra f.eks. Østeuropa og Asien, der er på krisecenter, fordi de har fået bank af deres „danske“ mand.

2.2.3 Statistik

Tilbage i 1989 udfærdigede Kirsten Just Jeppesen en rapport for Socialforskningsinstituttet, hvor hun blandt andet undersøgte forekomsten af tvangsægteskaber. Undersøgelsen viste, at af de adspurgte indvandrergrupper fra Eksjugoslavien, Tyrkiet og Pakistan opgav 3% af pakistanerne og 2% af tyrkerne, at deres ægteskab var arrangeret af forældrene uden deres egen accept - det var altså tvangsægteskaber. Blandt de adspurgte fra Eksjugoslavien var forekomsten 0% (Jeppesen 1989:100; se også Schmidt og Jacobsen 2000:136ff).

I foråret 2004 præsenterede Socialforskningsinstituttet en ny landsdækkende undersøgelse om „Pardannelse blandt etniske minoriteter i Danmark“. I denne undersøgelse har man afholdt sig fra at spørge svarpersonerne direkte, hvorvidt de er blevet tvunget ind i deres ægteskab. Det har man gjort, fordi den statistiske usikkerhed ved et sådant spørgsmål ville være for stor (Schmidt og Jacobsen 2004:134). Undersøgelsen viser imidlertid, at 4% af de adspurgte personer slet ikke var involveret i at finde og vælge deres forlovede eller ægtefælle (op.cit.125). Deraf kan imidlertid ikke sluttes, at de alle er tvangsægteskaber (op.cit.24). De 4% er ikke en eksakt opgørelse over forekomsten af tvangsægteskaber, men den procentdel indenfor hvilken det må antages, at det faktiske antal tvangstilfælde skal findes. De tilfælde, hvor unge „slet ikke var involveret“ i valget af deres forlovede eller ægtefælle, er ulige fordelt mellem undersøgelsens fem etniske grupper. For gruppen af eksjugoslavere og somaliere var der ingen, der ikke havde været involveret i partnervalget. For gruppen af tyrkeres ved-

14) Hele pressemeddelelsen findes på <http://www.lokk.dk>

kommende havde 2% været uden indflydelse på valget af deres forlovede eller ægtefælle, samme gjaldt for 4% af de adspurgte libanesere og for 14% af de adspurgte pakistanere (Schmidt og Jacobsen 2004:125). Der er altså stor variation mellem forskellige etniske minoritetsgrupper på dette område.

2.2.4 Lovgivning og administration

I ministerens bemærkning til L6 (lov nr. 1204), pkt.3, fremgår det, at Udlændingestyrelsen i 2001 meddelte afslag på ægtefællesammenføring under henvisning til, at ægteskabet var indgået mod eget ønske, i ni sager (0,5% af det samlede antal afslag). I 2002 skete det i 17 sager (0,8% af det samlede antal afslag), og i perioden 1. januar 2003 til 31. juli 2003 meddelte Udlændingestyrelsen fire sådanne afslag (0,2% af de samlede afslag).¹⁵ Det forklares videre, at det relativt lave antal afslag på baggrund af tvang ikke kan tages som udtryk for den faktiske forekomst af tvangsægteskaber. Der henvises i stedet til, at tvangstilfældene sandsynligvis er blevet forhindret af det skærpede tilknytningskrav eller 24-års reglen, inden de har udmøntet sig i en ansøgning om ægtefællesammenføring.¹⁶

2.2.5 Alt i alt

Alt i alt kan man sige, at der altså er stor uenighed om forekomsten af tvangsægteskaber. Det synes imidlertid paradoksalt, at en lang række opgørelser viser, at tvangsægteskaber faktisk forekommer relativt sjældent, selvom de bliver mødt med gentagne lovændringer.

Ifølge loven om etnisk ligebehandling er også *indirekte diskrimination* forbudt. Indirekte diskrimination forekommer, når en tilsyneladende neutral bestemmelse stiller personer af en bestemt etnisk oprindelse ringere end andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse er objektivt begrundet i et sagligt formål, og midlerne til at opnå dette formål er hensigtsmæssige og nødvendige. Det betyder, som påpeget af juraprofessor Eva Smith (2003), at så længe der er et „sagligt formål“ (dvs. et vist antal

15) Et af de første tiltag mod tvangsægteskaber var den såkaldte „25-års regel“, der blev indført af SR-regeringen i år 2000. Herefter skulle ikke-danske statsborgere gennem samtaler sandsynliggøre overfor Udlændingestyrelsen, „at ægteskabet utvivlsomt må anses for at være indgået efter den herboendes ønske“ (Udlændingestyrelsens årsberetning 2000:23). Denne regel medførte blot 5 afslag i år 2000.

16) Det må imidlertid pointeres, at afslag på ægtefællesammenføring i Danmark ikke er ensbetydende med, at et tvangsægteskab er blevet forhindret. Eftersom der ikke laves noget opfølgende arbejde, kender man ikke de videre forløb i de respektive sager (se endvidere afsnit 3.3).

tvangsægteskaber), kan et flertal i Folketinget iværksætte de midler, som det finder „hensigtsmæssige og nødvendige“. Eller sagt på en anden måde: de gentagne love mod etniske minoriteters ægteskaber er *ikke* er i strid med loven om etnisk ligebehandling, såfremt det kan dokumenteres, at tvangsægteskaber er et omfangsrigt og vedvarende samfundsmæssigt problem.

Vi hverken kan eller vil komme med udsagn om de respektive politikeres motiver eller intentioner, men vi finder det nødvendigt at påpege denne sammenhæng mellem på den ene side nødvendigheden af en vis forekomst af problematiske ægteskaber for på den anden side at kunne opretholde og udbygge lovgivningen mod samme. Og alt andet lige synes der at være en tendens til mere og mere vilkårlig omgang med dokumentationsmaterialet vedr. „problemets“ omfang. Jf. de anvendte opgørelser fra krisecentrene som dokumentation eller den i år 2003 indførte „formodningsregel“ (se side 151). Viden er ikke længere udgangspunkt for lovindgreb: antydninger og formodninger er tilstrækkeligt.

Samlet præsenteres vi løbende for nye vurderinger og kvantificeringer af tvangsægteskabernes udbredelse. Disse opgørelser er alle uløseligt forbundet med, hvorledes deres ophavskvinder eller mænd har defineret „problemet“ med etniske minoriteters ægteskabspraksis. Af samme grund er dette ikke en udtømmende fremstilling, men en illustrativ buket af de hyppigst anvendte opgørelser over udbredelsen af tvangsægteskaber blandt etniske minoriteter i Danmark fra rådgivningsinitiativer, kvindeorganisationer, statistiske undersøgelser og administrativ praksis.

2.3 Handlingsplan for regeringens indsats...

Den 15. august 2003 kunne regeringen lancere sin: „Handlingsplan for regeringens indsats i perioden 2003-2005 mod tvangsægteskaber, tvangslignende ægteskaber og arrangerede ægteskaber“. Med denne fulgte Danmark bl.a. Norge og England, der allerede i en årrække har haft handlingsplaner mod tvangsægteskaber. Målet med handlingsplanen er aktivt at modarbejde de tvangsægteskaber, der er i strid med internationale konventioner og dansk straffelov. Men som det fremgår af titlen, sigter handlingsplanen imidlertid også mod arrangerede ægteskaber, uagtet at de er fuldt legale i henhold til både dansk og international lovgivning. Endelig introducerer handlingsplanen en tredje ægteskabskategori, de såkaldte „tvangslignende ægteskaber“. Med denne mellemkategori gradbøjes det strafbare aspekt ved et tvangsægteskab - nogle ægteskaber synes således at blive betragtet som „mere eller mindre“ kriminelle. Man fremstiller altså

arrangerede og tvungne ægteskaber som to sider af samme sag, uden at man mener at kunne skelne mellem dem.

Handlingsplanens sammenblanding af begreberne er i modstrid med, hvordan de fleste forskere forholder sig til ægteskaberne (se ovenfor). Ved ikke at skelne mellem de forskellige ægteskabstyper risikerer man at skade indsatsen mod de egentlige tvangsægteskaber. Erfaringerne fra Norge har vist, at det netop var myndighedernes eksplicite skelnen mellem arrangerede ægteskaber og tvangsægteskaber, hvorved de anerkendte etniske minoriteters ret til at indgå arrangerede ægteskaber, som var en væsentlig faktor i etableringen af den dialog med minoritetsmiljøerne, der var afgørende for den norske plans gennemførelse og effekt (Madsen 2004).

Handlingsplanens vidtfavnende definition af „problemet“, hvor man over en kam sigter mod tvangs-tvangslignende og arrangerede ægteskaber, rejser umiddelbart tre ubesvarede spørgsmål.

(1) Intentionen om at modvirke arrangerede ægteskaber synes ikke at tage højde for, hvordan mange unge med anden etnisk baggrund lever deres liv i Danmark. Som følge af de senere års meget begrænsede muligheder for ægtefællesammenføring vil stadigt flere unge fra de etniske minoritetsgrupper gifte sig her i landet fremover. Resultatet bliver langt flere arrangerede ægteskaber indgået internt i Danmark. Skal regeringens handlingsplan tages for pålydende, må det betyde, at den også er imod disse ægteskaber.

(2) Handlingsplanen fokuserer ensidigt på tvangsægteskaber som et transnationalt fænomen, hvor en ung kvinde eller mand bliver gift mod sin vilje med en person fra forældrenes første hjemland. Planen synes ikke at tage højde for, at tvangsægteskaber også kan forekomme internt mellem familier i Danmark, og specielt nu hvor antallet af arrangerede ægteskaber kan forventes at stige.

(3) For det tredje tenderer det problemeksport. De begrænsede muligheder for transnationale ægteskaber vil givetvis betyde færre tvangstilfælde i Danmark. Omvendt er det vel naivt at tro, at et allerede strafbart overgreb fremover kan forhindres med yderligere lovgivning. Problemet vil derfor ikke forsvinde pga. de nye love, men i fremtidige tilfælde af tvang vil bortgiftede døtre eller sønner imidlertid enten være tvunget til at bosætte sig i ægtefællens eller forældrenes første hjemland (altså f.eks. Marokko, Tyrkiet, Pakistan) eller være nødt til at flytte til Malmø („Sverige-løsningen“,

se også note 27) eller Slesvig. Denne gruppe nødstedte unge er nu udenfor myndighedernes blik og rækkevidde.¹⁷

Samlet er ovenstående et eksempel på, hvordan man fra politisk hold kan redefinere virkeligheden. Ved at udvide definitionen af hvilke ægteskaber der er „problematisk“, medvirker man aktivt til at rykke grænserne for, hvilke tiltag der er politisk mulige og moralsk acceptable. Dette juridiske og administrative krumspring rejser imidlertid store problemer for de mange unge - danske som udenlandske statsborgere - med anden etnisk baggrund end dansk, der rent faktisk ønsker forældrenes hjælp til at finde deres kommende ægtefælle. I dag er disse unge menneskers ønsker og intentioner per se gjort suspekter.

3. Ægteskab og integration

3.1 Integrationsargumentet

Et gennemgående tema i debatten om etniske minoriteters ægteskaber er det forhold, at de hovedsagligt bliver indgået transnationalt, dvs. mellem en ung fra Danmark og en ægtefælle fra vedkommendes eget eller forældrenes første hjemland. En undersøgelse fra 2000 foretaget af Socialforskningsinstituttet viste, at op mod 90% af alle ægteskaber blandt tyrkere i Danmark sker med en ægtefælle fra Tyrkiet. For pakistanere er tallene 78% for mænd og 88% for kvinder, mens de for personer fra Eksjugoslavien er henholdsvis 57% og 67% (Schmidt og Jacobsen 2000:144). Endvidere viste en rapport udfærdiget for Ishøj kommune i 1996, at 98% af kommunens tyrkiske indvandrere havde valgt en ægtefælle fra hjemlandet (Vesselbo 2000:4).¹⁸ Disse opgørelser bygger på data indsamlet i 1990'erne, dvs. før end de mange ændringer af ægtefællesammenføringsreglerne begyndte at slå igennem. De seneste tal fra Socialforskningsinstituttet viser imidlertid et markant fald i antallet af unge med tyrkisk og pakistansk baggrund, der gifter sig med en partner fra deres forældres hjemland. I dag er det blot ca. 50% af tyrkerne og ca. 60% af pakistanerne, der gifter sig udenfor Dan-

17) I en rapport fra 2002 omkring „Community Perceptions of Forced Marriage“ blandt migranter fra Pakistan og Bangladesh i Storbritannien påpeger Yunas Samad og John Eade netop, at lovgivning, der begrænser retten til ægtefællesammenføring, ikke vil stoppe tvangsægteskaber, men derimod få den konsekvens, at de unge, der udsættes for tvangsægteskaber, må forlade deres hjem og kammerater for at blive sendt til deres forældres første hjemland uden udsigt til at kunne vende tilbage. Se: <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile.clureport.pdf>

18) Pågældende undersøgelse er blevet stærkt kritiseret for sin fremgangsmåde og manglende information om valget af deltagere (Horst 1990). Alligevel har undersøgelsen gentagne gange været refereret i aviser og dagblade.

marks grænser. Rapporten konkluderer derfor: „at der er en *faldende* tendens blandt etniske minoriteter i Danmark til at gifte sig med personer, som kommer fra et andet land end Danmark“ (Schmidt og Jacobsen 2004:112, fremhævelse i original).

Mønsteret med transnationale ægteskaber ses imidlertid af flere debattører som skadeligt for den såkaldte integration. Argumentet går på, at nytillkomne ægtefæller altid skal lære at gebærde sig i Danmark, og at integrationen derfor må starte forfra. Dette argument er blandt andre fremført af den norske professor i socialantropologi Unni Wikan (1995, 2002). Wikan har i flere omgange kritiseret den norske velfærdsstat for at tilsidesætte unge indvandreres rettigheder under dække af, at de havde deres egen kultur. Alt for ofte bliver unges ønske om en ægtefælle fra Norge overtruffet af deres forældres ønske om et transnationalt ægteskab. Derfor efterlyser Wikan en lovgivning, som støtter de unges position i forhold til deres forældre i generationernes interne diskussioner af, hvor og med hvem de skal giftes.¹⁹

Dette „integrationsargument“ er present i bemærkningerne til L152 (lov nr.365), pkt.7.2, og L6 (lov nr.1204), pkt.3, hvor det hedder: „Erfaringen har vist, at integrationen er særlig vanskelig i de familier, hvor man generation efter generation henter sin ægtefælle til Danmark fra sit eget eller sine forældres hjemland“.²⁰ Eftersom kobling mellem ægteskab og integration er en del af den fortsatte politisering af etniske minoriteters ægteskabspraksis og ydermere en omstridt konklusion, vil vi se lidt nærmere på de forestillinger, der ligger til grund herfor.

3.2 Integrationsbegrebets flertydighed

Selvom begrebet integration anvendes særdeles hyppigt i den offentlige debat, er det ofte uklart, hvilken betydning begrebet tillægges. I Integrationsloven (lov nr. 474 af 1998) dækker begrebet den omfattende målsæt-

19) Dette argument benyttes enslydende i dansk sammenhæng. Endvidere roser Unni Wikan de skiftende regeringer i Danmark for at være gået længst i stramningerne af mulighederne for ægtefællesammenføring efter transnationale ægteskaber (2002:216). Omvendt har Integrationsminister Bertel Haarder (V) flere gange kaldt Unni Wikans bog: „The Generous Betrayel - politics of culture in the new Europe“ for en af de bedste, han nogensinde har læst.

20) Når vi taler om en gruppe mennesker (gæstearbejdere, familiesammenførte og flygtninge), der maksimalt har været i Danmark i 35 år, giver det ingen mening at henvise til viden om ægtefællemønstre „generation efter generation“. Selv ikke hvis vi regner med generationer på blot 20 år. Det kan ganske enkelt ikke lade sig gøre. Misforståelsen indtræffer måske, fordi bemærkningerne læner sig op af nogle undersøgelser, hvor der anvendes kreative definitioner og udregninger (se også note 19).

ning at give nyankomne udlændinge mulighed for „deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv“. Lise Togeby mener, at integrationspolitik og -debat bør holde sig fri af kulturkonflikter for i stedet at fokusere mere på økonomisk og social integration. Vellykket integration kan således opnås gennem fuld deltagelse i det økonomiske, sociale og politiske liv (Togeby 2002:1). Mens den af regeringen nedsatte „Tænketank“ anvender en noget mere pragmatisk definition, idet integration her menes at være dét at have et arbejde (Indenrigsministeriet 2001). Vi vil imidlertid koncentrere os om en fjerde måde at anvende begrebet på, hvor integration primært handler om „kultur“.²¹ Et tidligere forskningsprojekt har vist, at det er en udbredt opfattelse blandt majoritetsbefolkningen i Danmark, at mennesker har en medfødt kultur, hudfarve og religion. Kulturel forskellighed betragtes således som medfødt, hvorfor flygtninge og indvandreres anderledeshed ikke lader sig integrere eller fordanske (Hervik 1999, 2004).

Indenfor denne forståelse er integration et spørgsmål om at opnå kulturel ensshed. Denne måde at anvende begrebet integration på kan genfindes i skiftende regeringers målsætning om at beskytte unge med anden etnisk baggrund end dansk mod at blive gift transnationalt for i stedet at kunne gifte sig i Danmark. Her betragtes ægteskaber indgået i Danmark som indikation på integration.²² Man mener (eller håber), at inter-etniske ægteskaber med tiden vil udviske indvandrernes synlige forskellighed og fundamentale anderledeshed. Når begrebet integration italesættes i relation til etniske minoriteters ægteskabspraksis, ligner det derfor, som det i øvrigt også er tilfældet i mange andre sammenhænge (se Emerek 2003), et ønske om at assimilere indvandrere og deres efterkommere i det danske samfund.

21) Måden begrebet „kultur“ optræder på i den gængse beskrivelse og forståelse af „de andre“ og deres forskellighed fra „os“, giver ifølge den norske antropolog Fredrik Barth imidlertid kun en trunkeret beretning om, hvordan folk rent faktisk tænker og handler. Den fortæller ikke, hvorfor folk gør, hvad de gør, men konstaterer blot, at den ene handling er forskellig fra den anden. Barth påpeger, at når handlinger fortolkes som noget kulturelt, fjernes fokus fra den sociale interaktion og det faktisk hændte. I stedet fasttømmes „kultur“ som nogle stereotype kendetegn ved grupper og normativt afvigende kontrasterende identiteter (Barth 1995).

22) Hvor det efterlader de tusindvis af „gammeldanskere“, der hvert år gifter sig med udlændinge, er uvist. Betyder det, at de pludselig er uintegreret i det danske samfund, eller måske at deres valg af ægtefælle er direkte u-dansk?

3.3 Ny Integration?

Debatten om indvandreres integration er uløseligt forbundet med, hvordan begrebet defineres og anvendes. Helt nøgternt er „at integrere“ et transitivt verbum, hvilket forudsætter et subjekt, der får et objekt til at undergå en forandring. Og mens det altid er et flertal, som besidder magten og retten til at integrere et mindretal, er det omvendt langt fra altid klart, hvornår dette mål er nået (Hervik 2003:37). Dette magtaspekt, som ligger latent i integrationsbegrebet, er man meget sjældent opmærksom på i den offentlige eller politiske debat. Der er aldrig tvivl om, at „vi“ skal integrere „dem“. Vi - danskere - er ansvarlige og har kontrollen med processen, hvilket i tilfældet med ægteskaber sker gennem statsapparatet. I denne proces sker først en evaluering af, at „de“ ikke er integreret, dernæst en slet skjult formodning om at „de“ ikke vil integreres. Hvad enten vi ønsker det eller ej, sker der således en fortsat social og moralsk vurdering af, hvorvidt de omtalte grupper er integreret eller ej.

Vi har derfor brug for et integrationsbegreb, som medtænker magtforhold. I den forbindelse har Garbi Schmidt foreslået, at det at være integreret også betyder, at man er inkluderet: føler sig som del af et fællesskab og bliver betragtet som sådan (2002). Schmidt medtænker altså en vis gensidighed i integrationsprocessen. Udfra denne definition er det i yderste konsekvens lovgivningens manglende gen- og anerkendelse af indvandrere og deres efterkommeres ønske om transnationale ægteskaber, der medvirker til, at de ikke integreres i det danske samfund. Så længe disse grupper ikke tildeles samme rettigheder som den resterende del af befolkningen, så længe vil de forblive uintegrerede.

Endelig er det et åbent spørgsmål, om man ikke kan indgå i det danske samfund uden at finde sin partner og gifte sig som flertallet? Senest har undersøgelser af ægteskaber blandt pakistanere vist, hvordan den yngre generation selv opnår medbestemmelse, når deres arrangerede ægteskab skal organiseres og en kommende ægtefælle vælges. Igangværende kulturelle forandringsprocesser er således med til at give de arrangerede ægteskaber i Danmark helt nye udtryk, forskellige fra hvordan ægteskaber tidligere udfoldede sig blandt pakistanere her i landet såvel som i Pakistan. I dag gifter stadig flere sig på tværs af de klaner og klassifikatoriske brødregrupper, som man tidligere foretrak at gifte sig indenfor. I dag ser vi at uddannelsesniveau, familievenskaber, forretningsforbindelser, religiøsitet og kærlighed bliver vægtet som væsentlige kriterier for et arrangeret ægteskab. Derfor er det også foreslået, at vi betragter arrangerede ægteskaber i Danmark som *danske arrangerede ægteskaber*, dvs. som manifestationer af

fortløbende forandringsprocesser, hvor ægtefæller findes - og ægteskaber indgås - på stadig nye måder (Rytter 2003b, 2004).

Koblingen mellem ægteskaber og integration er politisk. Den baseres på forestillingen om en „dansk“ måde at finde sin partner og indgå ægteskab på. I modsætning hertil står de etniske minoriteters ægteskabspraksis, der menes at stamme fra en anden tid og udelukkende høre hjemme andre steder i verden. Konsekvensen bliver, at så længe de etniske minoriteter insisterer på at praktisere ægteskab og partnervalg på „deres“ måde, kan de aldrig blive gen- og anerkendt som rigtige danskere.

Denne måde at betragte ægteskab på er imidlertid ikke enestående, men derimod blot en brik i den samlede intense politisering, som etniske minoriteters hverdagsliv er blevet underkastet de senere år. Alle områder fra vugge til grav (børneopdragelse, sprog, kønsroller, fødevarer, tøj, hygiejne, seksualitet, foreningsliv, tro osv.) bliver endevendt og undersøgt. Dette mønster rejser et mere generelt spørgsmål: Hvorvidt skal integration nogensinde kunne lykkes, hvis indvandrere betragtes som fundamentalt anderledes og underlægges en proces, som flertallet kontrollerer ved at pålægge dem en pakke „danske“ normer, som ikke kan specificeres, men samtidig er målestokken for succes?

4. Forestillingen om de „rigtige“ danskere

Så vidt har vi diskuteret en række af de antagelser, der motiverer ændringerne af reglerne for ægtefællesammenføring. Lovgivning er imidlertid altid et redskab til at forme eller realisere visioner for, hvordan fremtidens samfund skal organiseres. I den forbindelse blev der i 2003 med lov nr. 1204 vedtaget to ændringer, der fortjener yderligere diskussion. Den første er den såkaldte „formodningsregel“, der fremover skal gælde i administrationen af tilknytningskravet. Den anden er reglen om, at man efter 28-års dansk indfødsret bliver fritaget for tilknytningskravet.

4.1 Formodningsreglen

Den såkaldte formodningsregel indebærer, at det „såfremt et ægteskab er indgået eller et samlivsforhold etableret mellem nærtbeslægtede eller i øvrigt nærmere beslægtede, medmindre særlige grunde taler imod, anses det for tvivlsomt, om ægteskabet er indgået eller samlivsforholdet er etableret efter begge parters eget ønske“ (bemærkningerne til L6 (lov nr. 1204), pkt.1). Formodningsreglen er et direkte anslag mod den udbredte tendens til blandt f.eks. tyrkiske og pakistanske grupper, at man gifter sig selv eller

sine børn ind i familien - typisk med faren eller morens søskendes børn, dvs. den unges fætter eller kusine.²³ Med formodningsregelen ser vi et eksempel på omvendt bevisbyrde: etniske minoriteter, der vælger at indgå i transnationale ægteskaber med et familiemedlem, er fra starten - sammen med deres øvrige familie - sat under mistanke for tvang og overgreb.²⁴

Med sin omvendte bevisførelse, opstiller formodningsreglen en ny standard i dansk lovgivning og retsopfattelse generelt. Den betyder i praksis, at etniske minoriteter ikke har samme ret til at gifte sig med fætre eller kusiner som den resterende del af befolkningen, uagtet at dette er fuldt ud legalt i henhold til dansk lovgivning. Det er særdeles tvivlsomt, hvorvidt en tilsvarende regel ville kunne gennemføres - med bred opbakning i såvel Folketing som i befolkningen - hvis den ikke var rettet mod etniske minoriteter. Da ville den sandsynligvis møde så massiv kritik, at ingen regering turde gennemføre den.²⁵

Overordnet er formodningsreglen et eksempel på lovgivernes vilkårlige omgang med fakta, når det drejer sig om etniske minoriteter. Den illustrerer, hvordan tvivlsom dokumentation, enkeltsager og almene antagelser i stigende grad accepteres som informeret grundlag for udfærdigelse og administrering af love, der vedrører hverdagslivet blandt etniske minoriteter her i landet.

23) Et andet vægtigt argument for et forbud mod fætter-kusine ægteskaber, er, at et sådant vil mindske omfanget af genetiske skader. I regeringens handlingsplan fremgår det, at: „I en vestlig fødselsårgang fødes knap 2,5% af børnene med en behandlings- eller plejekrævende arvelig lidelse, mens risikoen er 2 gange større for børn af nært beslægtede forældre“ (2003:4). Det skal man naturligvis forholde sig til. Risikovurdering er imidlertid et omstridt felt, der defineres af mange forskellige mere eller mindre magtfulde aktører i forskellige kontekster (Guttman 2003:49). Man kunne f.eks. spørge, hvorvidt den statistiske overrepræsentation af arvelige sygdomme blandt indvandrere ikke i faktiske tal ville opvejes, hvis man medtænkte de skader, som nogle danske kvinder påfører deres fostre under graviditeten ved f.eks. at ryge eller drikke alkohol - hvilket de færreste indvandrerkvinder gør. Risici er ikke entydige, men afhænger af definitioner.

24) Ugebladet Mandag Morgen udgav i april 2002 et baggrundsnotat om ægteskab mellem fætre og kusiner. Notatet konkluderer bl.a., at det er blandt fætter-kusine ægteskaber, at tvangsægteskaber forekommer hyppigst, men at et lovindgreb vil reducere - og på sigt formentlig fjerne - antallet af tvangsægteskaber, samt at et sådant indgreb kun i begrænset omfang vil ramme grupper udenfor indvandrerkerne og mindretal (Hede 2002:4-5). Selvom det faglige grundlag for pågældende notat siden hen er blevet anfægtet af en række eksperter i „Orientering“ på P1, har notatet antageligt motiveret og legitimeret udformningen af formodningsreglen.

25) Det skal i den forbindelse påpeges, at Danmark gennem de senere år gentagne gange er blevet kritiseret i rapporter fra UNHCR om EUMC, samt internationale medier. Denne kritik er fra politisk hold gentagne gange blevet affejet som utidig indblanding i danske forhold (Hervik og Jørgensen 2002; Nielsen 2004).

4.2 Den nye 28-års regel

I løbet af efteråret 2002 og foråret 2003 bragte medierne gentagne gange historier om danskere, der var berørt af det udvidede tilknytningskrav indført med lov 365 fra 2002. Specielt fik „udenlandsdanskere“ megen opmærksomhed. Her var en gruppe erhvervsfolk, diplomater og andre, der, fordi de havde arbejdet og tjent Danmark uden for nationens grænser, blev stillet i samme position, som de indvandrergrupper man sigtede efter med det ændrede tilknytningskrav.²⁶

Derfor præsenterede regeringen med lovforslag L6 (senere vedtaget som lov nr.1204) en lappeløsning, så loven ikke længere ramte de forkerte. Det blev gjort ved at sikre: „at tilknytningskravet fremover ikke kræves opfyldt i tilfælde, hvor den person, der ønsker at få en ægtefælle eller fast samlever til Danmark, har haft indfødsret i 28 år“ (bemærkningerne til L6, pkt. 2). I praksis betyder denne ændring, at udenlandsdanskere over 28 år - en forudsætning de fleste sandsynligvis allerede opfylder - kan få deres ægtefæller med hjem. Omvendt må danske statsborgere, der ikke kan opfylde tilknytningskravet, fordi de har anden etnisk baggrund end dansk, vente til de er 28 år med at gifte sig uden for landets grænser. I princippet er reglerne lige for alle, men reelt rammer de nogle grupper hårdere end andre.

Vi hæfter os ved VK-regeringens velvillighed til at justere det udvidede tilknytningskrav, så det kun rammer specifikke grupper. Hermed skaber (og cementerer) lovgivningen et meget eksplicit skel mellem de „rigtige“ og de „ikke helt rigtige“ danskere. Sidstnævnte er de etniske minoriteter, hvis ægteskabspraksis - og hverdagsliv generelt - opleves som fundamentalt forskelligt fra flertallets. Omvendt er de „rigtige“ danskere majoriteten, der gennem generationer har levet indenfor nationens grænser. I kraft af denne skelnen effektueres et nyt kriterium for distribution af rettigheder i Danmark, hvor det ikke udelukkende er statsborgerskab (jus soli), men i stigende grad ens tilhørsforhold til nationen (jus sanguinis), der bliver væsentligt (Gullestad 2002:22ff). Samme logik afspejles i det forhold, at

26) I denne periode markerede foreningen „Ægteskab uden grænser“ sig stærkt i medierne.

Det er en græsrodsorganisation af danske statsborgere gift med udenlandske ægtefæller, som opponerer mod, at de selv og andre skal stilles i en ringere situation, blot fordi de forelsker sig i og gifter sig med en udlænding. Foreningen har bl.a. udgivet en pjece om „Sverige-løsningen“ (se <http://www.aegteskabudengraenser.dk>), der giver praktiske informationer om, hvordan man kan omgå den danske lovgivning ved at flytte til Sverige. En artikel i Politiken 21. februar 2004 anførte, at siden lov nr. 365 trådte i kraft 1. juli 2002, er flere end tusind ægtepar flyttet til Malmø - og at tallet hver måned forøges med ca. 50 nye par.

Udlændingestyrelsen i deres vurdering af personers tilknytning fremover „f.eks., kan indhente (og vurdere) stamtræer eller oplysninger om slægtsforhold hos offentlige myndigheder i de lande, hvorfra ansøgerne kommer“ (bemærkningerne til L6 (lov nr. 1204), pkt.5). Slægtskab og afstamning har pludselig fået en meget central placering i det juridiske landskab.²⁷

Tidligere tiltag mod ægtefællesammenføring søgte at afgrænse, hvilke lande man gerne ville have indvandrere fra, og hvilke lande man ikke ønskede indvandring fra, f.eks. var EU / EØS lande undtaget fra de almene bestemmelser. Med 28-års regelen går regeringen imidlertid et skridt videre og begynder at sortere blandt stats- og medborgere her i landet. Her vil personer med anden etnisk baggrund få svært ved at honorere betingelserne.

Samlet betyder det udvidede tilknytningskrav, 28-års reglen og formodningsreglen, at forestillingen om „rigtige“ danskere er blevet stadfæstet i lovgivningen. Resultatet bliver, at unge med anden etnisk baggrund end dansk - på trods af at mange har dansk statsborgerskab - fastholdes i en paradoksal limbo, hvor de på den ene side er genstand for de ansvarlige politikeres opmærksomhed og omsorg: De skal hjælpes til at sige fra overfor deres forældre og ikke fremover gifte sig i deres forældres hjemland. Mens de på den anden side ikke bliver betragtet som „rigtigt“ danske og automatisk får tildelt de samme rettigheder, som den resterende del af befolkningen. I kraft af deres kultur, hudfarve og religion ses de som fundamentalt anderledes. Denne forestilling betyder, at unge med anden etnisk baggrund ikke bliver betragtet som „rigtigt“ danske, men i stedet vil blive *hverken-eller* - derfor vil vi i de kommende år sikkert høre denne gruppe omtalt som tredje, fjerde, femte, sjette, osv. generation af indvandrere.

27) Forestillingen om det „rigtigt“ danske optræder også i integrationsloven af 1998. På baggrund af sin sammenligning mellem formuleringerne i den svenske og den danske integrationslov påpeger Kirsten Hvenegaard-Lassen, at ifølge den danske integrationslovs formålsparagraffer skal nyankomne udlændinge bibringes forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer. Omvendt tales der i den svenske proposition mere generelt om demokratiske rettigheder, mangfoldighed og kønsligestilling - for alle. Hun konkluderer at: „Formuleringerne i den danske lovtæst i modsætning til den svenske proposition er solidt fæstnede i en national selvforståelse og hævdeelse“ (Hvenegaard-Lassen 2002:251). Sat på spidsen anvender den danske integrationslov en retorik, hvor der diskuteres „danske“ overfor „ikke-danske“ værdier, normer og individer, mens den svenske proposition er mere universalistisk og omtaler mennesker (i Sverige) generelt.

5. Afrunding: humanisme eller nationalisme?

Lovgivning er et redskab til at forme eller realisere visioner for fremtidens samfund, og her er de aktuelle stramninger af reglerne for ægtefællesammenføring ingen undtagelse. De regler for ægtefællesammenføring, vi ser i dag, er imidlertid blot kulminationen på en udvikling, der rækker meget længere tilbage i vores fælles danske historie end reglerne selv. Af denne historiske proces fremtoner et billede af fremtidens Danmark som et samfund, hvor rettigheder, f.eks. til at gifte sig med den person man vil, bliver fordelt alt efter, hvem man er, og hvor ens familie kommer fra.

Skiftende regeringer har med diverse lovgivningstiltag mod tvangsægteskaber over de seneste 5-6 år flyttet grænserne for det politisk mulige og acceptable, når det gælder intervention i etniske minoriteters hverdagsliv. Med det eksplicite formål at hjælpe det fåtal, der udsættes for tvangsægteskab, har de respektive regeringer opstillet en række love, der rammer alle etniske minoriteter og deres mulighed for at gifte sig med hvem, de måtte ønske. Der synes således at være forskellige proportioner i de tiltag, der anvendes overfor kriminelle forseelser blandt etniske mindretal og forseelser blandt den resterende del af befolkningen. Når det gælder den brede majoritetsbefolkning, kan man godt *skelne en afvigelse fra normen*. Omvendt når det derimod gælder etniske minoriteter, ses *afvigelsen som normen*.

Generelt må vi på baggrund af vores gennemgang af de forskellige og omstridte opgørelser over tvangsægteskaber i Danmark efterlyse mere saglig dokumentation i fremtiden. Overordnet bør man tilstræbe samme dokumentation i forhold, der vedrører etniske minoriteter, som man finder det indlysende at påkræve, når det gælder forhold, der vedrører majoritetsbefolkning. Dette gælder ikke kun omkring etniske minoriteters ægteskabspraksis, men også for alle de andre intime, sociale og kulturelle identitetsmarkører, som etniske minoriteters tøj, mad, religion, tradition og sprogvaner, der har været i lovgivernes fokus de senere år.

I retorikken omkring ægtefællesammenføringsreglerne formuleres ønsket om at hjælpe og beskytte de unge. Bag den erklærede humanistiske indsats lurer imidlertid en nationalistisk vision for fremtiden, hvor de skærpede regler for ægtefællesammenføring belejligt anvendes til at lukke landets grænser for yderligere ægtefæller fra Tyrkiet, Pakistan og Mellemøsten. Samlet set alle såkaldte „tredjeverdenslande“ hvor befolkningen overvejende bekender sig til Islam. Den nationalistiske vision kommer klart til udtryk med regeringens udlændingeudspil, hvor det er en eksplicit mål-

sætning at begrænse antallet af udlændinge i Danmark. Det er således uklart, om man med reglerne for ægtefællesammenføring vil hjælpe unge eller gavne sine egne politiske målsætninger.

En indikation på tilstedeværelsen af en nationalistisk vision og tankegang er den konsekvente sammenblanding mellem strafbare tvangsægteskaber og de - ifølge både dansk lov og internationale konventioner - legale arrangerede ægteskaber. Ved at sidestille arrangerede og tvungne ægteskaber bliver det legalt at forsøge at forhindre begge og bogstaveligt talt holde dem uden for Danmark. De normative vurderinger af forskellige ægteskabsformer, der i kraft af tilknytningskravet og formodningsreglen fremover vil være del af udlændingestyrelsens administrative praksis, ignorerer (bevidst), at arrangerede ægteskaber - i forskellige udformninger - er udbredt i store dele af verden blandt katolikker, protestanter, muslimer, jøder og andre. Sammenfattende kan man sige, at de ændrede regler for ægtefællesammenføring, ved at dæmme op for de udanske arrangerede ægteskaber samtidigt fungerer som redskab til at begrænse antallet af personer med „fremmed“, ikke-vestlig baggrund, der får ophold i Danmark.

Den nationalistiske vision værner om forestillingen om den danske befolknings ensartethed. Den søger at skrue tiden tilbage til dengang, hvor befolkningen i langt højere grad end i dag var homogen - både med hensyn til fysisk udseende og i kulturel henseende. Derfor bliver en af de overordnede målsætninger at få etniske minoriteter til at gifte sig indenfor nationens grænser. Når det først sker, antages det, at de generende forskelligheder vil forsvinde som dug for solen. Denne vision synes dog ude af trit med virkeligheden. Den negligerer f.eks. de verdensomspændende globale forandringer og stadige strømme af kapital, varer, information, drømme og mennesker mellem diverse nationalstater, der uigenkaldeligt har placeret Danmark på verdenskortet som et multietnisk og multikulturelt samfund.

Lovgivningen om ægtefællesammenføring er både et middel til at stoppe tvangsægteskaber og på samme tid et redskab til at lukke grænserne for yderligere indvandring. Herved har dansk lovgivning bevæget sig ind i de små hjem og direkte omstruktureret de fremtidige muligheder for den del af den danske ungdom, der har anden etnisk baggrund, for at opnå ægtefællesammenføring til Danmark - reaktionen herpå er frustration og resignation. Som konsekvens heraf ser vi stadigt flere unge, der efter endt uddannelse gifter sig og forlader Danmark for i stedet at bosætte sig et sted i verden, hvor de respekteres som ligeværdige medborgere.

Litteraturliste til kapitel 6

- Abdel, Monja (2000): *Mod Min Vilje*. Århus: CDR-Forlag.
- Barth, Frederik (1995) „Other Knowledge and Other Ways of Knowing“, *Journal of Anthropological Research* Vol. 51:65-68.
- Berg, Magnus (1994): *Seldas andra bröllop*. Göteborg. Etnologiske foreningen i Væstsvrige.
- Bredal, Anja (1998): *Arrangerte Ekteskab - og tvangsekteskab blant ungdom med innvandrerbakgrunn*. Oslo: Kompetenser for Likestilling.
- Bredal, Anja (1999): *Arrangerte ekteskab og tvangsekteskab i Norden*. Tema Nord 1999. Nordisk Ministerråd.
- Bredal, Anja (2002): „Sviket mot minoritetsungdommen? Om ulike strategier i arbeidet mot tvangsekteskab, med fokus på mekling“. *Embla* nr. 7, 2002.
- Brune, Ylva (2002): „Sweden“. In *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media. An overview of research and examples of good practice in the EU Member States, 1995-2000*. Jessika ter Wal (red.), s 373-394. EUMC, Vienna.
- Emerek, Ruth (2003): *Integration - eller inklusion? Den danske diskussion om integration. AMID Working Paper Series 31/2003*.
- Ersbøll, Eva (2001): „Nationality Law in Denmark, Finland and Sweden“. In *Towards a European Nationality. Citizenship, immigration and Nationality Law in the EU*. (eds) R. Hansen and P. Weil. Palgrave publishers pp. 230-254.
- Fangen, Katrine (2002): *Tvangsekteskab - en evaluering av mottiltakene*. Fafo-rapport 373. Forskningsstiftelsen Fafo.
- Gullestad, Marianne (2002): *Det Norske - sett med nye øyne*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Guttman, Doritt (2003): *Fætter-kusineægteskaber og arvelige sygdomme. En afhandling om risiko og biosocialitet hos pakistanske indvandrerefamilier*. Specialrække nr. 269, Institut for antropologi 2003.
- Heide-Jørgensen, Vibeke (1996): *Allahs piger - 8 indvandrerpiger fortæller om livet og kærligheden*. Aarhus: Aschehoug.
- Hede, Anders (2002): *Baggrundsnotat om spørgsmålet om et forbud mod fætter-kusine ægteskaber*. <http://www.rights.no>
- Hervik, Peter (1999): *Den Generende Forskellighed - danske svar på den stigende multikulturalisme*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hervik, Peter (2002): *Mediernes Muslimer. En antropologisk undersøgelse af mediernes dækning af religioner i Danmark*. Nævnet for Etnisk Ligestilling.
- Hervik, Peter (2003): „På jagt efter danskheden“. I *GRUS* 68:24-46.
- Hervik, Peter (2004): „The Danish Cultural World of Unbridgeable Differences“. *Ethnos* Vol. 69(1): 247-267.

- Hervik, Peter (Fortkommende): „The Emergence of Neo-nationalism in Denmark, 1992-2001“. In *Neo-Nationalism inside the EU: Anthropological Perspectives*, Banks, Marcus and Gingrich, Andre (eds.).
- Hervik, Peter og Jørgensen, Rikke Egaa (2002): „Danske benægtelser af racisme“. *Sosiologi i Dag*, årgang 32, nr 4, 83-10.
- Horst, Christian (1990): *Kan tal diskriminere? Kommentar til en indvandrerrapport fra Ishøj kommune*. Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.
- Hvenegaard-Lassen, Kirsten (2002): *På Lige Fod. Samfundet, ligheden og Folketingets debatter om udlændingepolitik 1973-2000*. Ph.d.-afhandling Afdeling for Minoritetsstudier, institut for Nordisk Filologi. Københavns Universitet.
- Iben, Renée (1997): *Diskursen om integration af indvandrere i Danmark 1980-1994*. Specialeafhandling, Institut for Antropologi, Københavns Universitet.
- Indenrigsministeriet (2001): *Udlændinges integration i det danske samfund. Tænk tanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark*. Indenrigsministeriet: København
- Jensen, Bent (1999): *Åvisdebatten om de fremmede i Danmark, 1964 til 1995*. Paper til 14. konferensen før medie- og kommunikationsforskning, august 1999. <http://www.jmg.gu.se/fsmk/papers/bentjensen1.html>
- Jeppesen, Kirsten Just (1989): „Familedannelse“. I *Unge Indvandrere - en undersøgelse af andengeneration fra Jugoslavien, Tyrkiet og Pakistan*. Pp. 97-117. SFI Rapport 89:6.
- Karim, Nasim (1996): *Izzat - for ærens skyld*. Trondheim: J.W. Cappelens Forlag.
- Khader, Naser (1996): *Ære og skam. Det islamiske familie- og livsmønster i Danmark og Mellemøsten*. Valby: Borgen.
- Kickbusch, Jari (2001): *Kærlighed med stort M - muslimske drenge og unge mænd om kærlighed, kærester og ægteskab*. Århus: CDR forlag.
- Larsen, Marianne Nøhr (2000): *Elsker - elsker ikke. Om kærlighed og arrangerede ægteskaber*. Århus: CDR-forlag.
- Madsen, Jacob Gaarde (2000): *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Magtudredningen. Aarhus Universitet.
- Madsen, Diana (2003): *Tvangsægteskaber i en europæisk kontekst. Rapport om best practices i England, Norge og Tyskland*. Center for Ligestillingsforskning ved Roskilde Universitetscenter.
- Madsen, Diana (2004): „Ægteskabsmæglere på farlig grund“. *Etcetera* 1/2004.
- Malkki, Lisa (1992): „National Geographic: The Rooting of Peoples and the Territorialization of National Identity among Scholars and Refugees“. In *Cultural Anthropology* 7, 1: 24-44.

- Mørck, Yvonne (1998): *Bindestregsdanskere - fortællinger om køn, generationer og etnicitet*. Forlaget Sociologi 1998.
- Necef, Mehmet Ümit (1996): *Ethnic Identity*. In M.Ü Necef: *Ethnic Identity and Language Shift Among Young Turks in Denmark*. Pp7-22. Ph.d. dissertation. Center for Contemporary Middle East Studies. Odense University, Denmark.
- Nielsen, Hans Jørgen (2004): *Er danskerne fremmedfjendske? Udlandets syn på debatten om indvandrere 2000-2002*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Osmani, Nadije (2000): *Forbandede ære*. Århus: CDR-forlag.
- Rashid, Rushy (2000): *Et Løft Af Sløret*. København: Gyldendal. Nordisk Forlag A/S.
- Rytkønen, Helle Laila (2002): *Europe and its „Almost-European“ Other. A textual analysis of legal and cultural practices of othering in contemporary Europe*. Ph.d dissertation. Stanford University.
- Rytter, Mikkel (2003a): *Lige Gift - en antropologisk undersøgelse af arrangerede ægteskaber blandt pakistanere i Danmark*. Specialerækken nr. 261. Institut for Antropologi. Københavns Universitet.
- Rytter, Mikkel (2003b): „Én som os“ - ægteskaber blandt pakistanere i Danmark. *AMID Working Paper Series 33/2003*.
- Rytter, Mikkel (2003c): „Tvangsægteskaber - fup, fakta eller fidus?“ *Kronik i Information 22.januar 2003*.
- Rytter, Mikkel (2004): „Ægteskaber i forandring“. *Information om Indvandrere. Tidsskrift for migration og kulturanalyse 2/2004*. Odense. Center for Mellemøststudier.
- Samad, Yunas & John Eade (2002): *Community Perceptions of Forced Marriage*. <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile.clureport.pdf>
- Sareen, Manu (2003): *Når kærlighed bliver tvang - generationskonflikter og tvangsægteskaber i Danmark*. København: People's press.
- Schmidt, Garbi (2002): *Betydningen af familieformer og familietraditioner for integrationsprocesserne*. *AMID Working Paper Series 21/2002*.
- Schmidt, Garbi & Vibeke Jacobsen (2000): *20 år i Danmark - en undersøgelse af nydanskernes situation og erfaringer*. København: Socialforskningsinstituttet 2000.
- Schmidt, Garbi & Vibeke Jacobsen (2004): *Pardannelse blandt etniske minoriteter i Danmark*. København: Socialforskningsinstituttet 2004:09.
- Smith, Eva (2003): „Diskrimination med Holberg-logik“. *Artikel i Politiken d. 9. oktober*.
- Svane, Elisabeth (2002): *Sibel*. Ekstra Bladets Forlag.
- Togebjerg, Lise (2002): *Etniske minoriteters deltagelse i demokratiske processer, herunder politiske partier, valg og offentlig debat*. *Amid Working Paper Series 20/2002*.

- Tønnesen, Aminah (2001): *Ære og Skam - fup eller fakta? En analyse af Naser Khaders bog om islam og det islamiske familie- og livsmønster*. København: Etnisk Debatforum & Islamisk Studiebogsamling.
- Vesselbo, Ejvind (2000): *I går, i dag, i overmorgen*. Indvanderrapport III, Ishøj 2000.
- Wikan, Unni (1995): *Mot en ny norsk underklasse - indvandrere, kultur og integrasjon*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Wikan, Unni (2002): *Generous Betrayal - politics of culture in the new Europe*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Winsløw, Gry (1995): *Ahmet og Fatma skal giftes! - ægteskab og migration mellem Tyrkiet og Danmark*. Specialerækken nr. 75. Institut for Antropologi. Københavns Universitet.

Øvrige dokumenter

Handlingsplan for regeringens indsats i perioden 2003-2005 mod tvangsægteskaber, tvangslignende ægteskaber og arrangerede ægteskaber.

Den 15. August 2003, Regeringen.

En Ny Udlændingepolitik. Den 17. januar 2002.

Se: <http://>:

www.inm.dk/imagesupload/document/En%ny%20udl%C3%A6ndlingepolitik.pdf

Årsberetning fra Udlændingestyrelsen, 2000.

Avisartikler

22.12.99 „S-oprør breder sig“, Det fri Aktuelt.

03.01.00 „Tale skaber mismod“, Det fri Aktuelt.

11.01.00 „Danske unge rammes“, Morgenavisen Jyllands-Posten.

14.04.02 „Indsam: rod i regnskaberne“, Morgenavisen Jyllands-Posten.

18.04.02 „S favoriserede Indsam“, Morgenavisen Jyllands-Posten.

21.04.02 „Indsam puster sig op“, Morgenavisen Jyllands-Posten.

12.05.02 „Falske tal for tvangsægteskaber“, Morgenavisen Jyllands-Posten.

21.02.04 „Over tusind par flygtet til Sverige“, Politiken.