

Modtaget via elektronisk post. Der tages forbehold for evt. fejl

Europaudvalget  
(Alm. del - bilag 862)  
retlige og indre anliggender ministerråd  
(Offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg og deres  
stedfortrædere

Bilag Journalnummer

Kontor

1 400.C.2-0

EU-sekr.

3. april 2000

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Indenrigsministeriets grundnotat vedrørende Kommissionens forslag til Rådets direktiv (EF) om ret til familiesammenføring, KOM (1999) 638 endelig udg.

Dato: 21. marts 2000

Grundnotat til direktiv om familiesammenføring.

Grundnotat vedrørende Kommissionens forslag til Rådets direktiv (EF) om ret til familiesammenføring KOM(1999) 638 endelig udg.

## 1. Resumé

Kommissionen har den 11. januar 2000 officielt fremsat forslag til Rådskonstitutiv om ret til familiesammenføring. Rådet modtog direktivforslaget den 21. januar 2000.

Kommissionens direktivforslag om ret til familiesammenføring er fremsat med hjemmel i afsnit IV i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, artikel 63, nr. 3, litra a. Direktivet skal i henhold til traktatens artikel 67, stk. 1, vedtages med enstemmighed efter høring i Europa-Parlamentet.

Direktivforslaget opstiller de nærmere kriterier for indrejse og ophold for tredjelandsskatsborgere med henblik på familiesammenføring.

Forslaget indeholder således bestemmelser om procedurene for indgivelse og behandling af en ansøgning om familiesammenføring, en opregning af betingelserne for meddelelse af opholdstilladelse, herunder krav om passende bolig, sygeforsikring, forsørgelse og karenstid, bestemmelser om de familiesammenførte familiemedlemmers rettigheder og status samt bestemmelser om klage mulighederne i tilfælde af afslag på ansøgningen eller inddragelse af tilladelsen.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling, der knytter sig til Amsterdamtraktaten, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og ifølge protokollens afsnit 2 er ingen af disse foranstaltninger bindende for eller finder anvendelse i Danmark. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af direktivet, og såfremt direktivet vedtages, vil det ikke være bindende for Danmark.

## 2. Direktivforslagets indhold

### 2.1. Formål

Formålet med Kommissionens direktivforslag er ifølge forslagens artikel 1 at indføre en ret til familiesammenføring for tredjelandsskatsborgere, der har lovligt ophold på medlemsstaternes område, og for unionsborgere, der ikke udøver deres ret til fri bevægelighed. Målet er, at retten til familiesammenføring kan udøves efter fælles kriterier i alle medlemsstaterne.

Det fremgår af Kommissionens begrundelse for forslaget, at en mere effektiv integrationspolitik bør sigte mod at indrømme tredjelandsskatsborgere, som opholder sig lovligt på en medlemsstats område, rettigheder og pligter, der kan sidestilles med dem, der gælder for unionsborgere, at familiesammenføring er et nødvendigt middel til at muliggøre familielivet, og at familiesammenføring bidrager til at skabe et sociokulturelt miljø, der letter tredjelandsskatsborgeres integration.

### 2.2. Anvendelsesområde

Ifølge direktivforslagets artikel 3 finder bestemmelserne alene anvendelse, når referencepersonen er en tredjelandsskatsborger, der har lovligt ophold i en medlemsstat, og som er i besiddelse af en opholdstilladelse med en gyldighed på mindst 1 år, en konventionsflygtning, uanset hvor længe opholdstilladelsen er gyldig, eller en unionsborger, der ikke udøver sin ret til fri bevægelighed.

Direktivforslaget finder kun anvendelse, hvor familiemedlemmerne til referencepersonen er tredjelandstatsborgere.

Direktivforslaget finder ikke anvendelse, når referencepersonen er en tredjelandstatsborger, der er asylansøger, og hvis ansøgning der endnu ikke er truffet endelig afgørelse om, eller en tredjelandstatsborger, der har tilladelse til at opholde sig i en medlemsstat på grundlag af midlertidig beskyttelse, eller som ansøger om tilladelse til at opholde sig i landet på dette grundlag og afventer en afgørelse om sin stilling.

Direktivforslaget berører ikke gunstigere bestemmelser i fællesskabsaftaler eller blandede aftaler, der er indgået med tredjelande og allerede er trådt i kraft, og som indeholder regler om de pågældende tredjelandstatsborgeres juridiske situation. Direktivforslaget berører heller ikke gunstigere bestemmelser i den europæiske socialpagt af 18. oktober 1961 og den europæiske konvention om vandrende arbejdstageres juridiske stilling af 24. november 1977.

Endvidere finder direktivforslaget ikke anvendelse på familiemedlemmer til unionsborgere, der udøver deres ret til fri bevægelighed for personer. Disse personer er og vil fortsat være dækket af fællesskabsrettens bestemmelser om fri bevægelighed for personer.

Efter artikel 4 vil de relevante fællesskabsretlige regler om familiesammenføring gælde for familiemedlemmerne til en unionsborger, der opholder sig i den medlemsstat, som den pågældende er statsborger i.

### 2.3. Hvilke familiemedlemmer kan familiesammenføres?

Ifølge direktivforslagets artikel 5 omfatter retten til familiesammenføring i forhold til de referencepersoner, der er omfattet af direktivforslagets anvendelsesområde, jf. afsnit 2.2., referencepersonens ægtefælle eller referencepersonens ugifte samlever, herunder en samlever af samme køn, hvis ugifte samlevende i den pågældende medlemsstats lovgivning sidestilles med ægtefæller, og hvis den ugifte samlever har et varigt forhold til referencepersonen.

Retten til familiesammenføring omfatter endvidere ugifte mindreårige børn, herunder adoptivbørn, af referencepersonen og dennes ægtefælle eller ugifte samlever.

I de tilfælde, hvor der søges om familiesammenføring med et mindreårigt barn, som er et særbarn, stilles der yderligere krav om, at den ene af parterne har forældremyndigheden og har forsørgerpligt

over for barnet. Hvor forældremyndigheden er delt mellem barnets forældre, stilles der krav om, at den af forældrene, der ikke søger om familiesammenføring, giver samtykke.

I tilfælde af polygamiske ægteskaber giver direktivforslaget alene ret til familiesammenføring med den ene af ægtefællerne og dermed også kun med de fællesbørn, som referencepersonen har med vedkommende ægtefælle. Der gives således ikke mulighed for familiesammenføring med de fællesbørn, som referencepersonen måtte have med en anden ægtefælle, medmindre barnets tarv kræver det, f.eks. hvis den biologiske moder afgår ved døden.

Retten til familiesammenføring omfatter endvidere slægtninge i opstigende linje til referencepersonen eller dennes ægtefælle eller ugifte samlever, når de forsørges af dem og ikke har anden familiemæssig støtte i hjemlandet.

Retten til familiesammenføring omfatter endelig ugifte myndige børn af referencepersonen eller dennes ægtefælle eller ugifte samlever, når de af helbredsmæssige grunde ikke er i stand til at forsørge sig selv.

For så vidt angår konventionsflygtninge og personer, der nyder subsidiær beskyttelse, skal medlemsstaterne endvidere lette familiesammenføringen af andre familiemedlemmer, hvis de forsørges af referencepersonen.

Er konventionsflygtningen en uledsaget mindreårig, kan medlemsstaterne ifølge direktivforslagets artikel 6 give flygtningen ret til familiesammenføring med slægtninge i opstigende linje eller med andre slægtninge, såfremt der ikke findes slægtninge i opstigende linje.

#### 2.4. Yderligere betingelser for meddelelse af opholdstilladelse

Medlemsstaterne kan efter direktivforslagets artikel 8 nægte et familiemedlem ret til indrejse og ophold, hvis det er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den indre sikkerhed og den offentlige sundhed.

Herudover kan medlemsstaterne ifølge direktivforslagets artikel 9 stille krav om, at referencepersonen råder over en passende bolig, en sygeforsikring samt stabile og tilstrækkelige midler. Ved stabile og tilstrækkelige midler forstås midler, der mindst svarer til niveauet for social bistand i den pågældende medlemsstat. Medlemsstaterne kan efter forslaget alene fastsætte betingelserne med henblik på at sikre, at referencepersonen vil være i stand til at forsørge medlemmerne af den familiesammenførte familie uden derudover at have brug for offentlige midler.

Det er et krav, at bestemmelserne ikke må medføre forskelsbehandling mellem medlemsstaternes egne statsborgere og tredjelandstatsborgere.

Kravet om, at der ikke må ske forskelsbehandling, betyder bl.a., at de kriterier, der fastsættes for vurderingen af boligen som passende, ikke må være diskriminerende. Kriterierne vedrørende boligens størrelse, sanitære forhold og sikkerhedsforhold må ikke være strengere end for boliger, der i samme område bebos af en familie med et tilsvarende antal personer og i en tilsvarende social situation.

For at sikre, at referencepersonen opholder sig fast i medlemsstaten, kan medlemsstaterne efter direktivforslagets artikel 10 kræve, at referencepersonen har haft lovligt ophold på medlemsstatens område i en periode på op til et år, inden der kan meddeles familiesammenføring (karenstid).

Medlemsstaterne vil ikke, hvis referencepersonen er en konventionsflygtning eller en person, der nyder subsidiær beskyttelse, kunne stille krav om disse yderligere betingelser for opholdstilladelsen, jf. direktivforslagets artikel 9, stk. 3, og 10, stk. 2.

#### 2.5. Bestemmelser vedrørende afslag, inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse

Medlemsstaterne har efter direktivforslagets artikel 14 mulighed for at gribe ind over for eventuel omgåelse af reglerne og procedurerne. Medlemsstaterne kan således meddele afslag på en ansøgning om familiesammenføring, inddrage eller nægte at forlænge familiemedlemmernes opholdstilladelse, hvis det konstateres, at tilladelsen er opnået gennem forfalskning af dokumenter eller svig, eller hvis det konstateres, at ægteskabet eller adoptionen udelukkende havde til formål at gøre det muligt for den pågældende at indrejse eller opholde sig i medlemsstaten.

Såfremt medlemsstaterne inddrager eller nægter at forlænge et familiemedlems opholdstilladelse eller beslutter at udsende referencepersonen eller medlemmerne af hans familie, skal medlemsstaterne efter direktivforslagets artikel 15 tage behørigt hensyn til den familiemæssige tilknytning, opholdets varighed og tilknytningen til hjemlandet. Medlemsstaterne skal i den forbindelse tage hensyn til artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

#### 2.6. Opholdstilladelsens gyldighed

Efter direktivforslagets artikel 11 gives familiemedlemmets opholdstilladelse samme gyldighed som referencepersonens opholdstilladelse, men medlemsstaterne kan dog, når referencepersonens opholdstilladelse er tidsubegrænset, begrænse familiemedlemmets første opholdstilladelses gyldighed til et år.

#### 2.7. Selvstændig opholdstilladelse

Familiesammenførte ægtefæller, ugifte samlever og børn, der er blevet myndige, skal ifølge direktivforslagets artikel 13 senest efter fire års ophold, hvis den familiemæssige tilknytning stadig eksisterer, meddeles selvstændig opholdstilladelse, således at de ikke længere er afhængige af referencepersonens opholdstilladelse.

Den selvstændige opholdstilladelse indebærer, at medlemsstaterne ikke kan inddrage familiemedlemmernes opholdstilladelse, hvis referencepersonen forlader medlemsstaten, eller hvis den familiemæssige tilknytning til referencepersonen brydes.

Medlemsstaterne kan tillige meddele myndige børn eller slægtninge i opstigende linje, der er afhængige af referencepersonen, selvstændig opholdstilladelse.

I tilfælde af, at den familiemæssige situation ændrer sig, f.eks. som følge af skilsmisse, separation eller ægtefællens død, skal medlemsstaterne efter direktivforslaget meddele en familiesammenført person selvstændig opholdstilladelse, hvis den pågældende har haft ophold i medlemsstaten i mindst et år, og der foreligger en særligt vanskelig situation. Det kan f.eks. være tilfældet for kvinder, der har været udsat for vold i familien. Bestemmelsen kan også vedrøre enker og fraskilte og forstødte kvinder, der ville være i en særlig vanskelig situation, hvis de blev tvunget til at vende tilbage til hjemlandet.

## 2.8. Procedurer

### 2.8.1. Indgivelse af ansøgningen

Det er efter direktivforslagets artikel 7 referencepersonen, der skal indgive ansøgning om opholdstilladelse for sine familiemedlemmer.

Ansøgningen skal indgives til de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor referencepersonen har ophold, og ansøgningen skal indgives, mens familiemedlemmet befinder sig uden for medlemsstatens område.

Medlemsstaten kan dog i særlige tilfælde eller af humanitære hensyn behandle en ansøgning, der er indgivet, mens familiemedlemmet befinder sig på medlemsstatens område.

### 2.8.2. Behandling af ansøgningen

Efter direktivforslagets artikel 7 skal ansøgningen ledsages af dokumentation, der beviser den familiemæssige tilknytnings eksistens og godtgør, at betingelserne for meddelelse af tilladelsen er opfyldt.

De kompetente myndigheder i medlemsstaten skal efter forslaget give referencepersonen skriftlig meddelelse om den truffe afgørelse inden for en frist, der ikke må overstige 6 måneder. Denne frist er fastsat for at garantere referencepersonens retssikkerhed.

Samtidig skal der, hvis der gives afslag på ansøgningen, gives en fyldestgørende begrundelse, således at referencepersonen eller ansøgeren kan benytte de foreliggende retsmidler til at anfægte afgørelsen, jf. afsnit 2.9.

## 2.9. Klagemuligheder

Efter direktivforslagets artikel 16 har referencepersonen samt familiemedlemmerne i tilfælde af afslag på ansøgningen, inddragelse eller nægtelse af forlængelse af et familiemedlems opholdstilladelse eller udsendelse af referencepersonen eller medlemmerne af hans familie adgang til domstolsprøvelse i medlemsstaten. Denne adgang til domstolsprøvelse gælder, uanset om referencepersonen eller familiemedlemmerne tidligere har kunnet benytte sig af andre retsmidler.

## 2.10. Rettigheder

Direktivforslaget indeholder i artikel 12 bestemmelser om, at familiesammenførte familiemedlemmer skal have samme rettigheder som unionsborgere for så vidt angår retten til undervisning, lønnet beskæftigelse, selvstændig erhvervsvirksomhed, erhvervsvejledning, erhvervsuddannelse og videre- og efteruddannelse.

Referencepersonens myndige børn og forsørgelsesberettigede slægtninge i opstigende linje skal dog alene have samme rettigheder som unionsborgere med hensyn til retten til undervisning, idet disse familiemedlemmer alene har kunnet familiesammenføres, fordi de er afhængige af referencepersonen.

## 2.11. Ikrafttræden og gennemførelsesforanstaltninger

Direktivet træder ifølge artikel 20 i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

Medlemsstaterne skal senest den 31. december 2002 træffe foranstaltninger til gennemførelsen af direktivet i national ret, og medlemsstaterne underretter Kommissionen om ændringerne i medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, jf. artikel 19.

### **3. Det nationale retsgrundlag**

#### 3.1. Gældende lovgivning

##### 3.1.1. Krav til referencepersonen i forbindelse med familiesammenføring

Indledningsvis bemærkes, at der efter udlændingelovens § 6 gives opholdstilladelse til udlændinge, der er omfattet af EF-reglerne. Retten til familiesammenføring med andre EU-borgere eller tredjelandstatsborgere for EU-borgere, der er omfattet af EF-rettens regler om fri bevægelighed, er således reguleret af EU-rettens bestemmelser herom.

Retten til familiesammenføring for andre udlændinge, herunder unionsborgere, der opholder sig i den medlemsstat, den pågældende er statsborger i, og som ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, er derimod underlagt bestemmelserne om familiesammenføring i udlændingelovens § 9.

De krav, der uden for disse tilfælde stilles til referencepersonen i forbindelse med familiesammenføring, afhænger af, hvilken familiemæssig relation der består mellem referencepersonen og den person, som referencepersonen ønsker familiesammenføring med.

Når det drejer sig om ret til familiesammenføring med en ægtefælle eller fast samlever, skal referencepersonen efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, være en person over 18 år, der er fastboende i Danmark, og som enten

- har dansk indfødsret
- har statsborgerskab i et af de andre nordiske lande
- har opholdstilladelse som konventionsflygtning eller de facto-flygtning eller
- har haft tidsubegrænset opholdstilladelse her i landet i mere end de sidste 3 år.

I modsætning til direktivforslaget, hvorefter medlemsstaterne kan fastsætte en karenstid på et år, kan en indvandrer efter udlændingelovens regler først opnå familiesammenføring efter 3 års tidsubegrænset opholdstilladelse. Der meddeles som hovedregel først tidsubegrænset opholdstilladelse til en udlænding efter 3 års lovligt ophold i Danmark, hvis den pågældende er meddelt opholdstilladelse med henblik på varigt ophold, jf. udlændingelovens § 11, stk. 3. Det indebærer, at en herboende indvandrer som udgangspunkt først kan få familiesammenføring med en ægtefælle eller fast samlever efter 6 års ophold i Danmark. Hertil kommer, at der efter ændring af udlændingelovens § 11 (lov nr. 473 af 1 juli 1998) ikke længere automatisk gives tidsubegrænset opholdstilladelse efter udløbet af 3 års perioden, men alen

e såfremt de i § 11, stk. 5 og 6, anførte supplerende betingelser er opfyldt. Meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse er således - medmindre særlige grunde taler derimod - betinget af, at den pågældende udlænding har gennemført et tilbudt introduktionsprogram, at udlændingen ikke under sit ophold her i landet er straffet for kriminalitet af en vis grovhed, og at udlændingen ikke har forfalden gæld på over 50.000 kr. til d et offentlige, medmindre udlændingen har indgået og overholder en aftale om afvikling af gælden.

Når det drejer sig om ret til familiesammenføring med ens mindreårige barn skal referencepersonen efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 3, være en person, der er fastboende i Danmark. Dette gælder, uanset om den pågældende har dansk indfødsret, er statsborger i et af de andre nordiske lande, har opholdstilladelse som konventionsflygtning eller de facto-flygtning eller er indvandrer og uanset varigheden af den pågældende s opholdstilladelse.

Når det drejer sig om ret til familiesammenføring med forældre over 60 år, skal det herboende barn have dansk indfødsret, være statsborger i et af de andre nordiske lande eller have opholdstilladelse som konventionsflygtning eller de facto-flygtning, jf. udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 4. Indvandrere har således ikke ret til familiesammenføring med deres forældre.

Når det drejer sig om familiesammenføring med andre udlændinge med nær familiemæssig eller lignende tilknytning, skal referencepersonen være en person, der er fastboende i Danmark, jf. udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 1.

I modsætning til direktivforslaget er det en betingelse for familiesammenføring efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2 og nr. 3, og § 9, stk. 2, nr. 1, at en ikke EU-borger er fastboende i Danmark.

### 3.1.2. Hvilke familiemedlemmer kan familiesammenføres?

Efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, har en i Danmark fastboende person over 18 år, der har dansk indfødsret, er statsborger i et af de andre nordiske lande, har opholdstilladelse som konventionsflygtning eller de facto-flygtning eller har haft tidsubegrænset opholdstilladelse her i landet i mere end de sidste 3 år, retskrav på familiesammenføring med en ægtefælle eller en samlever i et fast samlivsforhold af længere varighed, hvis ægtefællen eller samleveren er over 18 år, og parret samlever på fælles bopæl. Registreret partnerskab sidestilles med ægteskab.

Ifølge udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 3, er der endvidere retskrav på familiesammenføring med et mindreårigt barn af en i Danmark fastboende person eller dennes ægtefælle, når barnet bor hos forældremyndighedens indehaver.

Endelig er der efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 4, retskrav på familiesammenføring til forældre over 60 år til et dansk eller nordisk barn eller et barn med opholdstilladelse som konventionsflygtning eller de facto-flygtning. Muligheden for familiesammenføring i opstigende linje er således i udlændingeloven begrænset til forældre over 60 år samt begrænset således, at der ikke længere gives familie sammenføring til forældre til indvandrere.

Udlændingelovens § 9, stk. 1, giver ikke retskrav på familiesammenføring mellem herboende forældre og deres myndige børn eller mellem herboende og andre familiemedlemmer end ægtefæller, faste samlevere, mindreårige børn og forældre over 60 år.

Udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 1, indeholder en fakultativ regel, hvorefter der er mulighed for at give opholdstilladelse til andre udlændinge, hvis udlændingen uden for de ovenfor nævnte tilfælde har nær familiemæssig eller lignende tilknytning til en i Danmark fastboende person.

### 3.1.3. Yderligere betingelser for meddelelse af opholdstilladelse

Efter udlændingelovens § 10, stk. 1, kan der kun, når særlige grunde taler derfor, gives opholdstilladelse, hvis en udlænding er dømt for et forhold, som kunne medføre udvisning på grund af strafbart forhold, såfremt pådømmelsen var sket her i landet, hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, som kunne medføre udvisning, eller hvis udlændingen på grund af smitsom sygdom eller alvorligere og sjælelig forstyrrelse må antages at frembyde fare eller væsentlige ulemper for sine omgivelser.

Til udlændinge, som har indrejseforbud, kan der efter udlændingelovens § 10, stk. 2, undtagelsesvis gives opholdstilladelse efter familiesammenføringsreglerne, når ganske særlige grunde taler derfor, dog tidligst to år efter udrejsen.

Det er ikke på nuværende tidspunkt et krav efter udlændingeloven for opnåelse af tilladelse til familiesammenføring, at den herboende reference råder over en passende bolig.

Der stilles endvidere ikke efter udlændingeloven krav om, at referencepersonen råder over en sygeforsikring.

Efter udlændingelovens § 9, stk. 4, skal opholdstilladelse til en ægtefælle eller fast samlever til en herboende indvander endvidere - medmindre særlige grunde taler derimod - betinges af, at den herboende godtgør at være i stand til at forsørge ansøgeren.

Efter udlændingelovens § 9, stk. 4, kan familiesammenføring med mindreårige børn af en herboende indvander - såfremt særlige grunde taler derfor - betinges af, at den herboende godtgør at være i stand til at forsørge ansøgeren.

Der kan ikke ved familiesammenføring med en ægtefælle eller en fast samlever eller et mindreårigt barn stilles krav om godtgørelse af den herboendes forsørgelsesevne, hvis den herboende har dansk indfødsret, er statsborger i et af de andre nordiske lande eller har opholdstilladelse som konventionsflygtning eller de facto-flygtning.

Endelig skal familiesammenføring med forældre over 60 år til en herboende med dansk indfødsret, statsborgerskab i et af de andre nordiske lande eller opholdstilladelse som konventionsflygtning eller de facto-flygtning, medmindre særlige grunde taler derimod, betinges af, at den herboende person godtgør at være i stand til at forsørge ansøgeren, jf. udlændingelovens § 9, stk. 4.

En opholdstilladelse efter den fakultative bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 1, skal altid betinges af, at den herboende person påtager sig at forsørge ansøgeren og godtgør at være i stand hertil, jf. udlændingelovens § 9, stk. 3.

Efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, litra d, kan en indvander først opnå familiesammenføring med en ægtefælle eller fast samlever, når den pågældende har haft tidsubegrænset opholdstilladelse her i landet i mere end de sidste 3 år (karenstid), jf. nærmere afsnit 3.1.2.

### 3.1.4. Bestemmelser vedrørende afslag, inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse

-

Opholdstilladelse til en ægtefælle eller fast samlever kan i henhold til udlændingelovens § 9, stk. 9, ikke gives, hvis der er bestemte grunde til at antage, at det afgørende formål med ægteskabets indgåelse eller etableringen af samlivsforhold er at opnå opholdstilladelse i Danmark.

Efter udlændingelovens § 9, stk. 10, kan opholdstilladelse endvidere ikke gives, når det kan fastslås, at indgåelsen af ægteskabet beror på en aftale, der er indgået af andre end ægtefællerne. Bestemmelsen finder alene anvendelse i tilfælde, hvor mindst den ene af ægtefællerne er under 25 år.

En tidsbegrænset opholdstilladelse kan inddrages eller nægtes forlænget, bl.a. når det grundlag, som er angivet i ansøgningen eller tilladelsen, var urigtigt eller ikke længere er til stede, jf. udlændingelovens § 11, stk. 2, og § 19, stk. 1, nr. 1.

En tidsbegrænset opholdstilladelse kan endvidere inddrages eller nægtes forlænget, når opholdstilladelsen er betinget af, at den herboende reference godtgør at være i stand til at forsørge ansøgeren, og den herboende reference ikke længere kan godtgøre dette, jf. udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 4.

Det følger endvidere af udlændingelovens § 19, stk. 2, at en tidsbegrænset eller en tidsubegrænset opholdstilladelse altid kan inddrages, hvis udlændingen har opnået opholdstilladelsen ved svig.

Ved afgørelsen om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en familiesammenføringstilladelse skal der tages hensyn til, om inddragelsen eller nægtelsen af forlængelse må antages at virke særlig belastende som følge af et eller flere af de i udlændingelovens § 26, stk. 1, nævnte hensyn. Myndighederne skal i denne vurdering inddrage forhold som udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund, varigheden af udlændingens ophold her i landet, udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold samt den pågældendes familiemæssige eller personlige tilknytning til herboende personer og tilknytning her til landet i øvrigt.

Ved afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse meddelt i medfør af § 9, stk. 1, nr. 2, skal der endvidere tages særligt hensyn til, om opholdsgrundlaget ikke længere er til stede som følge af samlivsophør, der skyldes, at udlændingen med opholdstilladelse efter § 9, stk. 1, nr. 2, har været udsat for overgreb, misbrug eller anden overlast m.v. her i landet, jf. udlændingelovens § 19, stk. 5.

Tilsvarende bestemmelser gælder ikke, hvis myndighederne i forbindelse med et afslag på opholdstilladelse beslutter at udsende et eller flere familiemedlemmer.

### 3.1.5. Opholdstilladelsens gyldighed

Efter den danske udlændingelov følger varigheden af en ansøgers opholdstilladelse ikke nødvendigvis den herboende references opholdstilladelse. En opholdstilladelse, der meddeles i forbindelse med familiesammenføring, vil blive meddelt tidsbegrænset med mulighed for forlængelse, uanset om referencepersonens opholdstilladelse er tidsbegrænset.

### 3.1.6. Selvstændig opholdstilladelse

En familiesammenført udlænding opnår en selvstændig opholdstilladelse, der er uafhængig af referencens opholdstilladelse, når vedkommende meddeles tidsbegrænset opholdstilladelse. Tidsbegrænset opholdstilladelse kan først meddeles efter 3 års lovligt ophold i Danmark, hvis den pågældende er meddelt opholdstilladelse med henblik på varigt ophold, jf. udlændingelovens § 11, stk. 3. Det bemærkes herved, at en familiesammenført udlænding har en opholdstilladelse med henblik på varigt ophold. Efter udlændingelovens § 11, stk. 5 og 6, er meddelelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse endvidere betinget af, at visse nærmere supplerende betingelser er opfyldt, se ovenfor under punkt 3.1.1.

### 3.1.7. Procedure

#### 3.1.7.1. Indgivelse af ansøgning

Ifølge den danske forvaltningslov er det familiemedlemmet til den herboende reference, der som part i sagen skal indgive ansøgning om familiesammenføring eller bemyndige andre til at optræde på deres vegne.

Opholdstilladelsen skal som udgangspunkt være opnået inden indrejsen, jf. udlændingelovens § 9, stk. 7, og ansøgning skal som hovedregel indgives via en dansk repræsentation i ansøgerens hjemland eller i det land, hvor den pågældende har haft fast ophold i de sidste 6 måneder.

Ansøgningen kan dog efter udlændingelovens § 9, stk. 7, indgives her i landet, såfremt ganske særlige forhold taler derfor. Ansøgning om opholdstilladelse som ægtefælle, fast samlever eller mindreårigt barn til en herboende referenceperson kan endvidere i almindelighed indgives her i landet, hvis udlændingen på tidspunktet for ansøgningen har et egentligt lovligt ophold her i landet (processuelt ophold som asylansøger eller lignende er ikke tilstrækkeligt).

#### 3.1.7.2. Behandling af ansøgningen

I henhold til udlændingelovens § 40, stk. 1, påhviler det den udlænding, der ansøger om opholdstilladelse, at meddele de oplysninger, som er nødvendige til at afgøre, om opholdstilladelse kan gives.

### 3.1.8. Klagemuligheder

Efter udlændingelovens § 46, stk. 2, kan Udlændingestyrelsens afslag på familiesammenføringstilladelse indbringes for Indenrigsministeriet.

Endvidere følger det af udlændingelovens § 52, at en endelig administrativ afgørelse inden 14 dage efter, at afgørelsen er meddelt udlændingen, kan kræves indbragt til prøvelse ved domstolene, hvis der

er tale om afslag på opholdstilladelse med henblik på varigt ophold efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 3, eller 4, eller bortfald, inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en sådan tilladelse.

### 3.1.9. Rettigheder

Familiesammenførte udlændinge er efter udlændingelovens § 14 fritaget for arbejdstilladelse.

Endvidere tilbydes nyankomne udlændinge et introduktionsprogram, der omfatter kursus i samfundsforståelse, danskundervisning og aktivering. Omfanget og indholdet af introduktionsprogrammet for den enkelte udlænding fastlægges i en individuel handlingsplan.

### 3.2. Nyt lovforslag om ændring af udlændingeloven

Regeringen fremsatte den 29. februar 2000 forslag nr. L 208 til lov om ændring af udlændingeloven med flere love.

Lovforslaget vil, hvis det vedtages, medføre ændringer af udlændingeloven på følgende områder:

- Retskravet på ægtefællesammenføring til personer under 25 år ophæves, således at der kun i de tilfælde, hvor begge ægtefæller eller faste samlever er fyldt 25 år, vil være retskrav på ægtefællesammenføring.

Er den ene af eller begge ægtefæller eller faste samlever under 25 år, gives der i stedet mulighed for efter et individuelt skøn at meddele tilladelse til ægtefællesammenføring, hvis begge ægtefæller eller samlever er fyldt 18 år, og ægteskabet eller samlivsforholdet utvivlsomt må anses for indgået efter den herboendes eget ønske, eller særlige personlige forhold i øvrigt taler derfor. Det er en forudsætning, at udlændingelovens almindelige betingelser for ægtefællesammenføring i øvrigt er opfyldt.

- Efter lovforslaget vil der endvidere kun kunne tillades ægtefællesammenføring med herboende personer, der ikke har dansk indfødsret, såfremt ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark mindst svarer til ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land, eller såfremt særlige personlige forhold i øvrigt taler derfor.

- Med mindre særlige grunde taler derimod, stilles der som betingelse for familiesammenføring med ægtefælle, fast samlever, forældre over 60 år og andre nære familiemedlemmer krav om, at den herboende godtgør at råde over sin egen bolig af rimelig størrelse. Familiesammenføring med mindreårige børn kan såfremt væsentlige hensyn taler derfor, betinges af et sådant boligkrav. Boligkravet skal i givet fald i de ovennævnte tilfælde være opfyldt, indtil opholdstilladelsen meddeles tidsubegrænset.

### 3.3. Internationale forpligtelser

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fra 1950 artikel 8 har enhver ret til respekt for privatlivet og familielivet samt retten til at indgå ægteskab og stifte familie.

Artikel 8 indebærer ikke en generel og ubetinget ret til familiesammenføring. Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis indebærer bestemmelsen dog, at der i særlige tilfælde ikke kan nægtes familiesammenføring. I den forbindelse lægges der vægt på den indrejsendes kulturelle og familiemæssige tilknytning til hjemlandet. Der lægges endvidere vægt på årsagen til den adskillelse, der ønskes tilendebragt, herunder om denne skyldes de pågældendes eget valg. Der lægges endvidere vægt på, om det herboende familiemedlem har mulighed for at tage ophold sammen med det udenlandske familiemedlem i det andet land. Endelig lægges der vægt på tidspunktet for etableringen af familielivet, herunder om ægteskabet er indgået på et tidspunkt, hvor ægtefællerne ikke kunne have en berettiget forventning om at få tilladelse til at optage familielivet i det pågældende land.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention sikrer således ikke en ret til at vælge, i hvilket land et familieliv skal optages. En pligt for landet til at tillade familiesammenføring vil som udgangspunkt kun foreligge, hvis det ikke vil være muligt - eller i praksis overordentligt vanskeligt - for de pågældende at optage familielivet i et andet land.

I FN's Verdenserklæring om menneskerettigheder fra 1948 og FN's konventioner fra 1966 om borgerlige og politiske rettigheder og om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder fastslås det, at familien er samfundets naturlige og fundamentale enhedsgruppe, som har krav på samfundets og statens beskyttelse.

Konventionen om flygtnings retsstilling fra 1951 indeholder ikke bestemmelser om retten til familiesammenføring. I slutakten for den konference, der vedtog konventionen, blev princippet om familiesammenføring af flygtninge anerkendt. Eksekutivkomitéen for FN's flygtningehøjkommissariat (UNHCR) har flere gange mindet medlemsstaterne om, at princippet om familiens enhed er proklameret i de internationale menneskerettighedsinstrumenter, og at regeringerne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at familieenheden bevares.

I Konventionen om barnets rettigheder fra 1989 foreskrives det, at deltagerstaterne skal sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre. Ansøgninger om udrejse fra eller indrejse i et land med henblik på familiesammenføring skal behandles på en positiv, human og hurtig måde. Det følger endvidere af konventionen, at i alle foranstaltninger vedrørende børn skal barnets tarv komme i første række.

## **4. Nærheds- og proportionalitetsprincippet**

Det anføres i direktivforslaget, at Kommissionen finder, at fælles regler om retten til familiesammenføring ikke i tilstrækkelig grad kan nås af medlemsstaterne hver for sig, og at målene derfor må nås på fællesskabsplan.

Det specifikke formål med Kommissionens forslag er at indføre en ret til familiesammenføring, som kan udøves efter fælles kriterier i alle medlemsstaterne, idet reglerne for indrejse og ophold for tredjelandstatsborgeres familiemedlemmer på nuværende tidspunkt varierer fra den ene medlemsstat til den anden.

Kommissionen finder, at fastsættelsen af fælles kriterier vil gøre det muligt at begrænse risikoen for, at tredjelandsstatsborgere udelukkende vælger bestemmelses-land afhængigt af, hvor de gunstigste betingelser findes, og de fælles kriterier må således kunne begrænse bevægeligheden af personer mellem medlemsstaterne.

Kommissionen finder endvidere, at den foreslåede retsakt - et direktiv - er begrænset til det minimum, der er nødvendigt, for at målene kan nås. Direktivforslaget fastsætter således en række rammeprincipper, mens det overlades til medlemsstaterne at vælge den form og de midler, der er mest hensigtsmæssige, når principperne skal gennemføres inden for de nationale retlige rammer og i den nationale kontekst.

## 5. Høring

Udlændingestyrelsen har ved brev af 13. januar 2000 sendt en kopi af direktivforslaget til følgende organisationer m.v. med anmodning om at modtage eventuelle bemærkninger:

Advokatrådet, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, Amnesty International, Det Danske Center for Menneskerettigheder og Rådet for Etniske Minoriteter.

Amnesty International, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors og Det Danske Center for Menneskerettigheder har indtil nu afgivet bemærkninger til direktivforslaget.

Efter anmodning fra de berørte organisationer er høringssvarene fra Amnesty International, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors og Det Danske Center for Menneskerettigheder vedlagt notatet.

I det følgende gengives det væsentlige indhold af disse høringssvar.

**Amnesty International** har oplyst, at organisationen ikke på det foreliggende grundlag har kommentarer til direktivforslaget, idet Kommissionen i forslagets begrundelse udtrykkeligt forudsætter, at afgørelser om familiesammenføring efter de foreslåede bestemmelser vil blive truffet under hensyntagen til de internationale retlige forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

**Dansk Flygtningehjælp** har indledningsvis bemærket, at det er positivt, at det fra EU's side tilstræbes at fastsætte fælles regler for adgangen til familiesammenføring.

Dansk Flygtningehjælp har generelt bemærket, at medlemsstaterne naturligvis har ret til at beslutte, hvilke udlændinge der skal gives tilladelse til at opholde sig på deres territorium og under hvilke betingelser. Medlemsstaterne er dog samtidig forpligtet til at respektere familielivet, som er en fundamental menneskeret, der er nævnt i en række internationale instrumenter, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention..

Dansk Flygtningehjælp har endvidere bemærket, at man kan tilslutte sig Kommissionens bemærkninger i begrundelsen for direktivforslaget om, at en effektiv integrationsindsats bør sigte mod at sidestille rettigheder og pligter for tredjelandsstatsborgere med dem, der gælder for medlemsstaternes egne borgere, og at denne integrationspolitik blandt andet nødvendiggør, at tredjelandsstatsborgere gives mulighed for at leve et normalt familieliv, som kan lette deres integration.

Af Dansk Flygtningehjælps bemærkninger til forslaget enkelte bestemmelser fremgår, at organisationen generelt er meget positivt indstillet over for indholdet af de foreslåede bestemmelser.

Dansk Flygtningehjælp har dog bl.a. beklaget, at direktivforslaget ikke finder anvendelse for tredjelandsstatsborgere, der har tilladelse til at opholde sig i en medlemsstat på grundlag af midlertidig beskyttelse eller som ansøger om tilladelse hertil. Dansk Flygtningehjælp peger i den forbindelse på personer med opholdstilladelse som følge af udsendelsehindringer eller af humanitære årsager.

Dansk Flygtningehjælp har endvidere påpeget, at det bør undgås, at der indføres en regel svarende til bestemmelsen i udlændingelovens § 9, stk. 7, der kræver, at opholdstilladelse er opnået inden indrejsen til medlemsstaten. Dansk Flygtningehjælp anser det derfor for positivt, at der i direktivforslaget åbnes mulighed for, at det af humanitære årsager kan tillades, at en ansøgning behandles, mens familiemedlemmet allerede befinder sig i medlemsstaten.

For så vidt angår kravet om en passende bolig har Dansk Flygtningehjælp anført, at et sådant krav kræver, at der skabes en reel adgang til boligmarkedet både for medlemsstaternes statsborgere og tredjelandsstatsborgere, og at dette sker uden nogen form for diskrimination. Boligkravet må ikke få en karakter, så de pågældende udlændinge reelt forhindres i at være sammen med deres familier.

Dansk Flygtningehjælp har endvidere anført, at man finder det bekymrende, at forslaget alene indeholder undtagelser for så vidt angår flygtninge og lignende. Det er Dansk Flygtningehjælps opfattelse, at det burde fremgå enten direkte af direktivet eller som minimum af bemærkningerne, at der overfor andre personer, hvor dette er rimeligt, er mulighed for at fravige de foreskrevne betingelser for familiesammenføring.

I forbindelse med direktivforslagets bestemmelse om, at referencepersonens myndige børn og forsørgelsesberettigede slægtninge i opstigende linje alene skal have samme rettigheder som unionsborgere med hensyn til retten til undervisning, har Dansk Flygtningehjælp anført, at det er uheldigt, at de personer, der er blevet familiesammenført, fordi de udelukkende er afhængige af referencepersonen, er afskåret fra at tage beskæftigelse. < /P>

Endelig har Dansk Flygtningehjælp bemærket, at familiesammenførte familiemedlemmer bør meddeles en selvstændig tilladelse på et tidligere tidspunkt end efter 4 års ophold.

**Dansk Røde Kors** har meddelt, at organisationen finder udkastet positivt. Dansk Røde Kors har i den forbindelse bemærket, at den ret til familiesammenføring, der indføres ved dette direktiv, er en ret, der følger af kravet om at beskytte familien, som er samfundets naturlige og fundamentale enhedsgruppe, samt retten til respekt for familielivet, som er knæsat i folkeretten, herunder den humanitære folkeret, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og grundlæggende frihedsrettigheder.

**Det Danske Center for Menneskerettigheder** har oplyst, at man bifalder Kommissionens forslag, idet der hermed på EU-plan lægges op til en anerkendelse af retten til familiesammenføring og til en harmonisering af medlemsstaternes lovgivning på en måde, der sikrer retten til respekten for familielivet som bl.a. fastslået i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

Centret har blandt andet peget på, at fastsættelsen af karenperioden i artikel 10 til ét år er et meget positivt initiativ, ligesom det er positivt, at der senest efter fire år skal meddeles det familiesammenførte familiemedlem en selvstændig opholdstilladelse. Det anses endvidere for positivt, at der i

direktivforslaget henvises til fortolkningen af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

Centret har dog fundet anledning til at pege på nogle punkter, hvor forslaget ikke fuldt ud er dækkende eller tilstrækkeligt klart som f.eks. med hensyn til personer, der er tildelt midlertidig beskyttelse.

Centret har i forbindelse med direktivforslagets artikel 3 påpeget, at midlertidig beskyttelse i nogle tilfælde kan udstrække sig over flere år, hvorfor det bør sikres, at afslag på familiesammenføring til personer, der nyder midlertidig beskyttelse, ikke udgør en krænkelse af deres ret til respekt for familielivet i de sager, hvor de pågældende er nødt til at opholde sig i medlemsstaten i en længere periode .

Centret gør opmærksom på, at direktivet ikke omfatter midlertidige arbejdstagere og sæsonarbejdere. Centret har i den forbindelse henledt opmærksomheden på artikel 13 i Convention No. 143 on migrant workers, hvorved de kontraherende stater opfordres til at lette muligheden for familiesammenføring for denne gruppe personer, når de opholder sig lovligt på den kontraherende stats område.

Centret foreslår endvidere, at også andre familiemedlemmer end de, der er omfattet af direktivforslagets artikel 5, bør have ret til familiesammenføring i det omfang, de er afhængige af referencepersonen, således at der foreligger et de facto familieliv i EMRK artikel 8's forstand.

Centret har i tilslutning hertil anført, at man ligeledes bør tage højde for den situation, hvor en tredjelandstatsborgers eneste tilknytning til en medlemsstat - efter en separation eller skilsmisse - er forældremyndigheden over eller samværsretten med et barn. Centret anser det i lyset af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis for nødvendigt at afklare, om direktivforslagets artikel 15 kan anvendes i sådanne situationer.

For så vidt angår direktivforslagets bestemmelse om, at retten til familiesammenføring med mindreårige børn alene omfatter ugifte mindreårige børn, har Centret anført, at anvendelse af betingelsen om, at det mindreårige barn skal være ugift, forudsætter en individuel vurdering i hver enkelt sag med hensyn til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8.

Endelig har Centret påpeget, at direktivforslaget ikke berører den situation, hvor en person ønsker at indrejse til en medlemsstat med henblik på at indgå ægteskab med en tredjelandstatsborger, der opholder sig lovligt i medlemsstaten. Centret ønsker dette spørgsmål afklaret. Centret har i den forbindelse bemærket, at et generelt forbud mod indrejse for en person med henblik på indgåelse af ægteskab med en tredjelandstatsborger formentlig vil betyde et brud på artikel 8 og 12 i Den Europæiske Menneskerettskonvention.

## **6. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Hvis forslaget vedtages, vil direktivet som følge af Danmarks forbehold for samarbejdet om asyl og indvandring i søjle 1 ikke være bindende for Danmark.

Såfremt Danmark ved en parallel mellemstatslig aftale skulle beslutte at tilslutte sig direktivforslaget, vil gennemførelsen af parallelaftalen i dansk ret nødvendiggøre ændringer i udlændingeloven m.v.

En eventuel parallel mellemstatslig aftale og gennemførelsen heraf i dansk ret vil endvidere medføre visse statsfinansielle konsekvenser, som det dog på nuværende tidspunkt ikke er muligt at skønne endeligt over.

## **7. Samfundsøkonomiske og andre konsekvenser**

Det kan ikke på nuværende tidspunkt vurderes, i hvilket omfang forslaget indhold vil medføre samfundsøkonomiske konsekvenser. Direktivet skønnes dog at få betydning for bevægeligheden af personer over grænserne.

## **8. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Direktivforslaget har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 26. november 1999 forud for Rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2. december 1999.

Aktuelt notat blev fremsendt den 19. november 1999.