



Centrale EU-direktiver vedrørende asyl- og ophold: På hvilke områder er der ringere standarder i Danmark?

Udarbejdet af: Nina Marie Lassen, Asyl & Repatriering
Dato: Oktober 2007

Resumé

En sammenligning af fem centrale EU-direktiver på asyl- og opholdsområdet med den tilsvarende danske retstilstand viser, at Danmark på centrale punkter opererer med ringere standarder end EU og ville være nødt til at ændre lovgivningen, såfremt det danske EU-forbehold på området for retlige og indre anliggender ophæves. Eksempler er:

- **Beskyttelse af personer på flugt fra international eller intern væbnet konflikt**
Iflg. EU's såkaldte kvalifikationsdirektiv, skal medlemsstaterne indrømme subsidiær beskyttelsesstatus til ansøgere, som opholder sig uden for deres hjemland og ikke kan vende tilbage hertil på grund af en "alvorlig og individuel trussel mod deres liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt."
Den danske udlændingelov giver *ikke* mulighed for beskyttelse af personer tilhørende denne persongruppe
- **Udelukkelse fra flygtningestatus**
EU's kvalifikationsdirektiv opstiller og definerer en udtømmende liste over de situationer - eksempelvis krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden og alvorlige ikke-politiske forbrydelser - hvor udelukkelse af asylansøgere fra flygtningestatus og beskyttelse kan og skal finde sted.
I henhold til dansk lovgivning kan og i visse tilfælde skal der imidlertid som udgangspunkt ske udelukkelse fra opholdstilladelse - og dermed fra de rettigheder, som ifølge direktivet og i overensstemmelse med FNs Flygtningekonvention i øvrigt bør følge en flygtning - i en lang række andre og mindre graverende situationer.
- **Ophør af flygtningestatus**
Tilsvarende kan og i visse tilfælde skal der i henhold til Udlændingelovens regler som udgangspunkt ske inddragelse af flygtninges opholdstilladelse og de dertil knyttede rettigheder i videre omfang end EU-direktivet tillader.
- **Udvisning**
Udlændingeloven hjemler videre beføjelser til udvisning af flygtninge og personer med behov for subsidiær beskyttelse end tilladt i henhold til EU's direktiv på området.
- **Boligpligten**
De danske bestemmelser om boligplacering sammenkædet med tab eller nedsættelse af

ydelse, såfremt man uden tilladelse flytter inden for de første tre år, kan anses for at begrænse bevægelsesfriheden i forhold til de tilsvarende regler på EU-området.

- **Adgang til uddannelsessystemet for børn og unge asylansøgere under 18 år**
Ifølge EU's Modtagedirektiv har alle børn og unge asylansøgere under 18 år ret til adgang til *uddannelsessystemet* på betingelser, der svarer til dem, der gælder for værtslandets egne statsborgere. I Danmark gælder denne adgang til uddannelsessystemet kun indtil det fyldte 17 år. Børn og unge asylansøgere, der måtte blive frihedsberøvet, er ikke sikret adgang til uddannelsessystemet.
- **Asylansøgeres adgang til arbejdsmarkedet**
Ifølge EU-reglerne skal asylansøgere som udgangspunkt have *adgang til arbejdsmarkedet* senest et år efter, at de har indgivet ansøgning om asyl, såfremt der på dette tidspunkt endnu ikke er truffet afgørelse i første instans. Dansk lovgivning giver ikke asylansøgere en sådan adgang til arbejdsmarkedet.
- **Nødvendig behandling af asylansøgere, der har været udsat for tortur og lignende**
Ifølge EU-reglerne skal medlemsstaterne sørge for, at ofre for tortur, voldtægt eller andre former for grov vold, om nødvendigt bliver behandlet for de skader, som ovennævnte handlinger har forårsaget.
De tilsvarende danske regler på området giver ikke mulighed for egentlig behandling af for eksempel torturofre, idet en henvisning forudsætter, at den pågældende er i besiddelse af en opholdstilladelse i Danmark, hvilket ikke er tilfældet for asylansøgere.
- **Midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer**
Danmark har ikke bestemmelser, der svarer til EU's lovgivning på dette område.
- **24-årsreglen for familiesammenføring med ægtefælle**
Den såkaldte *24-årsregel*, hvorefter begge ægtefæller som hovedregel skal være fyldt 24 år for at familiesammenføring kan tillades, vil være i strid med EU's bestemmelser om, at der højst må stilles et alderskrav på 21 år.
- **Krav til længde af forudgående ophold som betingelse for ægtefællesammenføring**
Den danske hovedregel om, at en herboende tredjelandsstatsborger skal have haft *permanent opholdstilladelse i tre år* - og således som udgangspunkt have haft et lovligt ophold på 10 år før han eller hun kan få sin ægtefælle til landet er i strid med EU's regler, hvorefter der *alene* kan stilles krav om to års forudgående opholdstilladelse og en velbegrunnet forventning om senere opnåelse varig opholdstilladelse.
- **Tilknytningskrav i forbindelse med familiesammenføring**
De danske bestemmelser om, at ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark skal være større end tilknytningen til et andet land for at ægtefællen kan blive familiesammenført og opnå opholdstilladelse i Danmark, strider mod EU's minimumsgarantier på området.
- **Økonomisk sikkerhedsstillelse i forbindelse med familiesammenføring**
Det danske krav om en *økonomisk sikkerhedsstillelse* på 50.000 kr. som betingelse for familiesammenføring med ægtefælle vil ligeledes være i strid med EU's regler på området.
- **Krav om selvforsørgelse**
Reglerne i Udlændingeloven om, at tildeling og bevarelse af opholdstilladelse som familiesammenført som udgangspunkt er betinget af, at den herboende ægtefælle i et år forud for afgørelsen ikke har modtaget hjælp fra det offentlige, og at de begge i perioden op til meddelelse af permanent opholdstilladelse ligeledes er i stand til at klare sig selv uden offentlig

hjælp, ligger under EU's minimumsgarantier for familiesammenføring.

- **Selvstændig opholdstilladelse til familiesammenførte**
Iflg. EU's regler har familiesammenførte ægtefæller eller ugifte partnere samt børn, der er blevet myndige, ret til at få selvstændig opholdstilladelse *senest efter fem års ophold* i den pågældende medlemsstat.
I henhold til de danske regler er der som udgangspunkt først efter syv år mulighed for, at familiesammenførte ægtefæller og børn får tidsubegrænset – og dermed en i forhold til referencen selvstændig opholdstilladelse.
- **Særlige vilkår for statsborgere fra tredjelande med langt ophold i en medlemsstat**
Tredjelandssstatsborgere (statsborgere fra lande uden for EU), som i fem år på lovlig vis og uden afbrydelse har opholdt sig på en medlemsstats område har, i henhold til EU's direktiv på området, ret til under opfyldelse af visse nærmere betingelser at blive meddelt status som "fastboende udlænding". Til denne status er knyttet en række rettigheder på lige fod med medlemsstatens statsborgere, og betingelserne for ophold i anden medlemsstat lempes. Danmark har ingen bestemmelser svarende til direktivets og begunstiger således ikke på tilsvarende vis tredjelandes statsborgere, der har opholdt sig i Danmark gennem en længere periode.

Centrale EU-direktiver vedrørende asyl- og ophold: På hvilke områder er der ringere standarder i Danmark?

Som følge af Danmarks EU-forbehold mod på "overstatsligt niveau" at deltage i EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender deltager Danmark med enkelte undtagelser ikke i den del af EU-samarbejdet, herunder i Rådets beslutninger, der omhandler bestemmelser om visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den frie bevægelighed for personer.

I forhold til Schengen-relateret EU-lovgivning har Danmark en såkaldt "opt-in" mulighed med henblik på deltagelse i samarbejdet på enkelte udvalgte områder. Derimod kræver dansk tilslutning til de øvrige direktiver på for eksempel asyl- og opholdsområdet enten opgivelse af vores forbehold eller revision af forbeholdsprotokollen som led i en traktatrevision.

De direktiver, der i EU er vedtaget inden for asyl- og opholdsområdet, er i vidt omfang udformet som *minimumsstandarder og –garantier*.

Nærværende notat giver eksempler på centrale punkter, hvor Danmark inden for asyl- og opholdsområdet opererer med *ringere standarder end EU*, og hvor Danmark derfor ville være nødt til at ændre lovgivningen, såfremt forbeholdene opgives.

I notatet sammenlignes den aktuelle danske retstilstand med fem af de mest centrale EU-direktiver på asyl- og indvandringsområdet, nemlig kvalifikationsdirektivet, modtagedirektivet, direktivet om midlertidig beskyttelse, familiesammenføringsdirektivet og direktivet om status til fastboende tredjelandsstatsborgere. Asylproceduredirektivet¹, der ligeledes er centralt på området, er ikke omfattet af denne undersøgelse, da det ikke forudsættes fuldt ud gennemført i de deltagende lande før den 1. december 2007.

Danmark har ingen lovgivning svarende til de områder og normer, der er indeholdt i direktiverne om henholdsvis midlertidig beskyttelse og om status til fastboende tredjelandsstatsborgere. I forhold til kvalifikationsdirektivet, modtagedirektivet og familiesammenføringsdirektivet er der ligeledes uoverensstemmelse på en lang række punkter.

Kvalifikationsdirektivet

Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse

Formålet med dette direktiv er dels at opstille de *betingelser*, som tredjelandsstatsborgere (det vil sige statsborgere fra lande uden for EU) og statsløse skal opfylde for at opnå status som flygtninge (svarende til konventionsflygtningestatus) eller status som personer, der af forskellige andre årsager har behov for international beskyttelse (subsidiær beskyttelse). Dels definerer direktivet beskyttelsens *omfang* og opstiller således de *minimumsrettigheder*, som medlemsstaterne er forpligtede til at sikre personer, der er blevet anerkendt af et EU-land som enten konventionsflygtninge eller som personer med behov for subsidiær beskyttelse.

¹ Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne

Status som flygtninge skal ifølge direktivet som udgangspunkt meddeles alle tredjelandstatsborgere og statsløse, der har en velbegrunnet frygt for

- forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe opholder sig uden for deres hjemland og ikke vil vende tilbage hertil. Statsløse kan få adgang til samme status.

De ansøgere, som ikke opfylder de nødvendige betingelser for at opnå anerkendelse som flygtninge i ovennævnte forstand, kan ansøge om subsidiær beskyttelse. Ifølge direktivet *skal* medlemsstaterne indrømme *subsidiær beskyttelsesstatus* til tredjelandstatsborgere, der har en i forhold til deres hjemland velbegrunnet frygt for følgende typer alvorlig og ubegrundet overlast:

- tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling
- dødsstraf eller henrettelse
- en trussel mod deres liv som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt.

Medlemsstaterne skal i henhold til direktivets bestemmelser sikre personer, der er blevet meddelt flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus en række *rettigheder*, herunder

- retten til ikke at blive udvist (non-refoulement);
- retten til at få oplysninger på et sprog, de forstår;
- retten til en opholdstilladelse af mindst tre års varighed for flygtninge med mulighed for forlængelse og af mindst et års varighed for personer med subsidiær beskyttelsesstatus, også med mulighed for forlængelse;
- retten til at rejse rundt i det land, der har indrømmet statussen, og retten til at rejse uden for det pågældende lands område;
- retten til at søge lønnet beskæftigelse eller udøve selvstændig erhvervsvirksomhed, samt til at følge erhvervsuddannelseskurser;
- adgang til undervisningssystemet for børn;
- adgang til faglig efteruddannelse for voksne;
- adgang til læge- og psykologbehandling og til enhver form for nødvendig hjælp for de kategorier, der har særlige behov (mindreårige, kvinder, der har været udsat for voldtægt osv.);
- adgang til en passende indkvartering;
- adgang til programmer, der skal lette den sociale integration eller frivillig tilbagevenden til hjemlandet.

Herudover skal medlemsstaterne sikre, at der udvises særlig grad af opmærksomhed over for visse mere sårbare personkategorier blandt flygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus (mindreårige, uledsagede mindreårige, ældre, gravide kvinder, enlige forældre med mindreårige børn og personer, der har været udsat for tortur, voldtægt eller anden form for grov vold af psykisk, fysisk eller seksuel karakter).

De opstillede definitioner og rettigheder er såkaldte minimumsgarantier, som ikke kan fraviges. Derimod står det medlemsstaterne frit for at vedtage eller opretholde gunstigere bestemmelser.

Eksempler på manglende overensstemmelse mellem direktivet og dansk ret

- Udlændingeloven mangler den udvidede flygtningedefinition, som er indeholdt i direktivets artikel 15(c), og hvorefter medlemsstaterne skal indrømme *subsidiær beskyttelsesstatus* til ansøgere, som opholder sig uden for deres hjemland og ikke kan vende tilbage dertil på grund af en *"alvorlig og individuel trussel mod deres liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt."*
- En lang række af direktivets *bevisregler* og krav til hvilke *konkrete kendsgerninger og omstændigheder, der skal inddrages ved vurderingen* af en ansøgning om beskyttelse, er ikke sikret i dansk lovgivning men i stedet lagt ud til de danske myndigheders skøn at følge.
- Ifølge direktivet skal og må *udelukkelse fra flygtningestatus* alene ske, hvor der er tale om, at den pågældende ansøger har begået en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden eller freden, en alvorlig ikke politisk forbrydelse eller handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers grundsætninger. I henhold til dansk lovgivning kan der imidlertid ske udelukkelse fra opholdstilladelse som flygtning og de rettigheder, som ifølge direktivet i øvrigt bør følge med en flygtningestatus, i en lang række andre og mindre graverende situationer, for eksempel hvor der er tale om kriminalitet af mindre alvorlig karakter (jfr. Udlændingelovens § 10).
- Tilsvarende kan der – og skal der som udgangspunkt ifølge udlændingelovens bestemmelser – ske *ophør af flygtningestatus* (inddragelse af opholdstilladelse som flygtning med de dertil knyttede rettigheder) i videre omfang end direktivet tillader.
- Udlændingeloven giver direkte og indirekte videre beføjelser til *udvisning* af flygtninge og personer med behov for subsidiær beskyttelse end tilladt i direktivet, specielt hvor der er begået kriminalitet.
- Hvor direktivet foreskriver, at der tages særlige og konkret formulerede specifikke hensyn til en lang række *sårbare grupper* i forbindelse med beskyttelsen af disse i medlemsstaterne, er den konkrete hensynstagen til disse persongrupper i Danmark i langt højere grad overladt til myndighedernes skøn under Integrationslovens bestemmelser.
- Boligplaceringen af flygtninge og personer med subsidiær beskyttelse (*boligpligten*) sammenkædet med tab eller nedsættelse af ydelse, såfremt man uden tilladelse flytter inden for de første tre år, kan anses for at begrænse bevægelsesfriheden, der ifølge direktivets artikel 32 forpligter medlemsstaterne til at give flygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus bevægelsesfrihed inden for deres område på samme betingelser og med samme begrænsninger som dem, der gælder for andre tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold på medlemsstaternes område.
- Man kan generelt anlægge den betragtning, at de *rettigheder* for flygtninge, som er indeholdt i Integrationsloven mv. i den overordnede sammenhæng mere fremstår som *forpligtelser og tvang* end som rettigheder. Udformningen af lovgivningen er således fokuseret omkring kontraktsforholdet mellem den enkelte flygtning og Danmark snarere end på at være en garanti for, at flygtninge sikres en behandling i Danmark, der er i overensstemmelse med vedtagne minimumsstandarder. Centralt er således, at ikke-deltagelse i aktiviteter under integrationskontrakten kan medføre nedsættelse af eller bortfald af den økonomiske ydelse, som vedkommende modtager (typisk starthjælp)– og som måske isoleret set kan anses for helt eller delvist at leve op til de af direktivet fastsatte rettigheder om adgang til arbejde, uddannelse, sociale ydelser, bolig og (andre) integrationsfremmende foranstaltninger. Heroverfor står EU's bestemmelser, der er udformet som minimumsgarantier for den enkelte.

Minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere

Rådets direktiv 2003/9/EF af 27. januar 2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne

Formålet med direktivet er at udstikke minimumsstandarder for modtagebetingelserne for asylansøgere med henblik på at sikre dem en værdig levestandard, at tildele dem sammenlignelige levestandarder i alle medlemsstater og at begrænse sekundære bevægelser.

Det står medlemsstaterne frit for at vedtage eller opretholde gunstigere bestemmelser for modtagelsen af asylansøgere.

Eksempler på manglende overensstemmelse mellem direktivet og dansk ret

- Ifølge direktivets artikel 10 skal værtslandet give alle *børn og unge* op til 18 år adgang til *uddannelsessystemet* på betingelser, der svarer til dem, der gælder for værtslandets egne statsborgere.
Dansk lovgivning sikrer derimod alene børn og unge op til 17 år denne adgang til uddannelse. Børn og unge, der er frihedsberøvede, er ikke sikret adgang til uddannelsessystemet.
- Ifølge direktivets artikel 11 skal asylansøgere som udgangspunkt have *adgang til arbejdsmarkedet* senest et år efter, at de har indgivet ansøgning om asyl, såfremt der på dette tidspunkt endnu ikke er truffet afgørelse i første instans.
Dansk lovgivning giver ikke asylansøgere som sådan adgang til arbejdsmarkedet. Som en undtagelse hertil har asylansøgere, der er frihedsberøvede, adgang til lønnet arbejde på lige fod med andre frihedsberøvede og fængslede i Kriminalforsorgens regi.
- I henhold til direktivets artikel 17, skal medlemsstaterne i deres nationale lovgivning om materielle modtagelsesforhold og om lægebehandling blandt andet tage hensyn til situationen for personer, der har været udsat for tortur, voldtægt eller anden form for grov vold af psykisk, fysisk eller seksuel karakter, således at særlige behov på denne baggrund kan imødekommes efter en individuel vurdering. I henhold til artikel 20 skal medlemsstaterne sørge for, at *ofre for tortur, voldtægt eller andre former for grov vold*, om nødvendigt bliver *behandlet* for de skader, som ovennævnte handlinger har forårsaget.
En tilsvarende sikring af, at ovennævnte sårbare personer identificeres og behandles eksisterer *ikke* i Danmark. Således er de danske asylmyndigheder ikke forpligtede til at videregive oplysninger for eksempel oplysninger om tortur, der kommer frem under asylsagens behandling, til de relevante organer og sundhedspersonale i modtagesystemet.
Ligeledes er nødvendig og egentlig *behandling* ikke sikret torturofre, idet dette forudsætter at den pågældende er udstedt med en opholdstilladelse i Danmark, hvilket ikke er tilfældet for asylansøgere.
- Man kan generelt anlægge den betragtning, at mange af de ydelser og tilbud, som asylansøgere i henhold til udlændingelovgivningens bestemmelser er berettigede til i den overordnede sammenhæng snarere fremstår som *forpligtelser og tvang* end som *rettigheder*. Fokus i lovgivningen er således i vidt omfang på, at ikke-deltagelse i aktiviteter kan medføre nedsættelse af eller bortfald af materielle, herunder økonomiske ydelser, som asylansøgere som udgangspunkt ellers er berettigede til at modtage i den periode, hvor deres ansøgning om asyl er under behandling. Ydelser som måske isoleret set kan anses for helt eller delvist at leve op til rettighederne om adgang til arbejde, uddannelse, kurser, materielle modtagelsesforhold osv., men som med kontraktformen vil kunne udhules.

Direktiv om midlertidig beskyttelse

Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf

Begivenhederne i foråret 1999 i Kosovo afslørede væsentlige forskelle i de rettigheder og sociale ydelser, som medlemsstaterne bevilger de personer fra Kosovo, der nyder midlertidig beskyttelse. Dette medførte en erkendelse af nødvendigheden af hurtigst muligt at nå til en aftale om midlertidig beskyttelse af fordrevne personer, som er baseret på solidaritet mellem medlemsstaterne.

Formålet med direktivet er at støtte det fælles europæiske asylsystem og en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genève-konventionen i tilfælde af *massetilstrømning* af fordrevne personer og navnlig at undgå alvorlig overbelastning af de nationale asylsystemer i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer fra tredjelande, at sikre omgående beskyttelse og en retfærdig behandling af de pågældende personer samt at fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelse af fordrevne personer på grundlag af solidaritetsprincippet.

Rådets direktiv tager sigte på at opfylde dette ved i én akt at samle:

- minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse (varighed og iværksættelse af den midlertidige beskyttelse, medlemsstaternes forpligtelser over for de personer, der nyder midlertidig beskyttelse, adgang til asylproceduren, samt de pågældende personers tilbagevenden og foranstaltninger efter ophævelse af den midlertidige beskyttelse)
- solidaritetsmekanismer, som automatisk udløses i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer.

Eksempler på manglende overensstemmelse mellem direktivet og dansk ret

- Danmark har ikke vedtaget tilsvarende bestemmelser om midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer.

Familiesammenføringsdirektiv

Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring

Formålet med dette direktiv er at give mulighed for at udøve retten til familiesammenføring for *tredjelandssstatsborgere* med lovligt ophold i medlemsstaterne. Familiesammenføring ses som en måde at beskytte familien på og lette integrationen af tredjelandssstatsborgerne i medlemsstaterne. I direktivet understreges betydningen af at udvikle en integrationspolitik med det formål at give disse personer samme pligter og rettigheder som EU-borgere.

Direktivet finder ikke anvendelse for en tredjelandssstatsborger, der ansøger om flygtningestatus, og om hvis ansøgning der endnu ikke er truffet afgørelse. Direktivet finder heller ikke anvendelse, hvor den pågældende har ansøgt om eller opnået enten subsidiær beskyttelse eller midlertidig beskyttelse (det sidste som defineret i Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger). Direktivet gælder heller ikke for unionsborgeres familiemedlemmer.

Direktivet indskrænker ikke anvendelsen af eventuelle mere favorable vilkår i de nationale lovgivninger.

Eksempler på manglende overensstemmelse mellem direktivet og dansk ret

- *Alderskrav i forbindelse med ægtefællesammenføring.*
Direktivet giver mulighed for at stille et alderskrav på *højst 21 år* som betingelse for familiesammenføring med ægtefælle – og dette alene under forudsætning af, at det sker for at sikre en bedre integration eller forhindre tvangsægteskab, jf. artikel 4 (5).

I Danmark gælder derimod den såkaldte *24-årsregel*, hvorefter begge ægtefæller som hovedregel skal være fyldt 24 år for at familiesammenføring kan tillades (Udl. § 9, stk. 1(1));

- *Krav til længde af forudgående ophold som betingelse for ægtefællesammenføring.*
I henhold til direktivet har en tredjelandssstatsborger, der opholder sig i en medlemsstat, er i besiddelse af en opholdstilladelse udstedt af denne medlemsstat med en gyldighedsperiode på mindst et år, har velbegrundede forventninger om at opnå varig opholdstilladelse i samme stat og opfylder et eventuelt krav i medlemsstaten om, at han eller hun mindst har haft ophold i en bestemt periode, der dog ikke må overstige to år, ret til familiesammenføring med sin ægtefælle.

I Danmark er hovedreglen, at herboende tredjelandssstatsborger skal have haft *permanent opholdstilladelse i tre år* - og således som udgangspunkt have haft et lovligt ophold på 10 år før han eller hun kan få sin ægtefælle til landet (Udl. § 9, stk. 1(1)d jf. § 11, stk. 3).

(...fortsættes)

(fortsat...)

- **Tilknytningskrav**

I henhold til direktivets artikel 7 kan medlemsstaterne stille supplerende krav til:

- boligstandard;
 - sygeforsikring;
 - faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til forsørgelsen af familien;
 - efterkommelse af integrationsforanstaltninger.
- Herudover kan der *kun* gives afslag (herunder afslag på forlængelse) eller inddragelse kan kun ske, såfremt dette er begrundet i (artikel 6 og 16)
- hensynet til den offentlige orden;
 - hensynet til den offentlige sikkerhed; eller
 - hensynet til den offentlige sundhed;
 - supplerende krav til boligstandard, sygeforsikring og forsørgelse ikke længere er opfyldt;
 - faktisk ægteskabeligt samliv eller familieliv er opløst;
 - Referenceperson eller ugift partner har giftet sig eller er i varigt forhold til anden person;
 - Svig eller proforma-ægteskab eller familieforhold i øvrigt konstateres.

I alle tilfælde skal en sådan afgørelse træffes under behørig hensyntagen til personlige forhold, længde af ophold og lignende (artikel 17).

Heroverfor står den danske retstilstand med et yderligere *tilknytningskrav*, hvorefter ægtefællernes/samlevernes samlede tilknytning til Danmark normalt skal være større end tilknytningen til et andet land for at der kan meddeles tilladelse til familiesammenføring med ægtefælle eller samlever (Udl. § 9 (7)).

- **Krav om økonomisk sikkerhedsstillelse**

Ligeledes i uoverensstemmelse med EU-reglerne hovedreglen i Udlændingeloven om, at der skal stilles krav om en *økonomisk sikkerhedsstillelse* på 50.000 kr. som betingelse for ægtefællesammenføring (Udl. § 9(4)).

- **Krav om selvforsørgelse**

Reglerne i Udlændingeloven om, at tildeling og bevarelse af opholdstilladelse som familiesammenført som udgangspunkt er betinget af, at den herboende ægtefælle i et år forud for afgørelsen ikke har modtaget hjælp fra det offentlige, og at de begge i perioden op til meddelelse af permanent opholdstilladelse ligeledes er i stand til at klare sig selv uden offentlig hjælp, ligger under EU's minimumsgarantier for familiesammenføring. Ifølge EU-lovgivningen på området kan der godt stilles krav til aktuel selvforsørgelse, men ikke til, at dette også er tilfældet gennem en nærmere angiven periode. Tilsvarende er Udlændingelovens bestemmelse om, at børn kan miste deres midlertidige opholdstilladelser som familiesammenførte, såfremt den herboende far eller mor i mellemtiden begynder at modtage offentlig hjælp i strid med EU's standarder.

- **10-årige karensperiode for vold mod ægtefælle, samlever eller mindreårige børn**

Betingelserne i dansk lovgivning om, at opholdstilladelse til ægtefælle og børn som hovedregel ikke kan gives, såfremt den herboende inden for de sidste ti år er blevet idømt betinget eller ubetinget frihedsstraf eller lignende for nærmere angiven personfarlig kriminalitet mod ægtefælle, samlever eller mindreårige børn (jf. Udlændingelovens § 9, stk. 10 og § 9, stk. 16) går ligeledes videre end, hvad EU-retten ville tillade på dette område.

- **Frivillighedskravet**

Udlændingeloven opererer med en generel beskyttelsesregel mod ægteskaber, der indgås mod eget ønske. Herefter kan ægteskaber og samliv, hvor der er tvivl om, hvorvidt de er indgået frivilligt fra begge parter side som udgangspunkt ikke give grundlag for familiesammen-

føring. Kriterierne for, hvornår et ægteskab eller samliv som udgangspunkt skal anses for ikke at være frivilligt indgået er imidlertid mere vidtgående og generaliserende end tilladt inden for EU-retten. Eksempelvis skal frivilligheden i et ægteskab eller et samliv, der er indgået med en "nærmere beslægtet", som udgangspunkt anses som tvivlsomt og dermed udelukke opholdstilladelse i Danmark (Udl. § 9 (8)).

- *Selvstændig opholdstilladelse til familiesammenførte:*
Iflg. Direktivets artikel 15 har ægtefællen eller den ugifte partner samt børn, der er blevet myndige, ret til at få selvstændig opholdstilladelse *senest efter fem års ophold*.

I henhold til de danske regler er der som udgangspunkt først efter *syv år* mulighed for, at familiesammenførte ægtefæller og børn får tidsubegrænset – og dermed i forhold til referencen selvstændig opholdstilladelse.

Direktiv om tredjelandes statsborgeres status som fastboende udlændinge

Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandes statsborgeres status som fastboende udlændinge

I henhold til direktivet er medlemsstaterne forpligtede til at give tredjelandstatsborgere (statsborgere fra lande uden for EU), som i fem år på lovlig vis og uden afbrydelse har opholdt sig på en medlemsstats område og som i øvrigt opfylder visse andre nærmere betingelser, status som "fastboende udlændinge".

En periode som asylansøger er ikke omfattet af de fem år.

Så snart ansøgeren har opnået status som "fastboende udlænding", får han en række rettigheder i den pågældende medlemsstat på lige fod med medlemsstatens egne statsborgere. En person, der har status som "fastboende udlænding", nyder blandt andet udvidet beskyttelse mod udvisning. Ligeledes lempes betingelserne for den pågældendes ophold i de andre medlemsstater.

Eksempler på manglende overensstemmelse mellem direktivet og dansk ret

- Dansk lovgivning har ingen bestemmelser svarende til direktivets og opererer således ikke med anerkendelse af en særlig status og dertil hørende udvidede rettigheder for statsborgere fra lande uden for EU, der lovligt har været i Danmark – eller i et andet EU-land - i mere end fem år.

Kilder:

- *Udlændingeloven* - Lovbekendtgørelse nr. 1044 af 6. august 2007
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=29079>
- *Kvalifikationsdirektivet* - Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:DA:HTML>
- *EU Minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere* - Rådets direktiv 2003/9/EF af 27. januar 2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/da/oj/2003/l_031/l_03120030206da00180025.pdf
- *Direktivet om midlertidig beskyttelse* - Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0055:EN:HTML>
- *Familiesammenføringsdirektivet* - Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring,
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/da/oj/2003/l_251/l_25120031003da00120018.pdf
- *Direktiv om tredjelandes statsborgeres status som fastboende udlændinge* - Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandes statsborgeres status som fastboende udlændinge,
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/da/oj/2004/l_016/l_01620040123da00440053.pdf