

NOTAT

Dato: 2. juli 2007
Kontor: Erhvervs- og Familie-
sammenføringskonto-
ret
J.nr.: 2007/4199-844
Sagsbeh.: NHL

Notat om praksis efter bestemmelsen i udlændingelovens § 9, stk. 13 (Mulighed for en vellykket integration)

1. Indledning

Bestemmelsen i udlændingelovens § 9, stk. 13, (Mulighed for en vellykket integration) regulerer muligheden for udenlandske børn for at blive familiesammenført med en forælder i Danmark.

Afgørelser truffet efter bestemmelsen i udlændingelovens § 9, stk. 13, indeholder et væsentligt element af skøn. Der er i bestemmelsens forarbejder redegjort nærmere for hovedtrækene i dette skøn.

Integrationsministeren har på baggrund af de hidtidige erfaringer med bestemmelsen anvendelse besluttet at justere praksis efter bestemmelsen. Justeringen, som skal finde anvendelse fremover, indebærer, at en række forhold skal tillægges større betydning end hidtil ved den skønsmæssigt prægede vurdering.

Justeringen sker inden for udlændingelovens gældende rammer og kræver således ikke lovændring.

Der vil fortsat som det klare udgangspunkt blive givet afslag i sager, hvor det må lægges til grund, at den herboende forælder bevidst har undladt at søge at få barnet til Danmark tidligere ud fra et ønske om at sikre, at barnet derved får en opvækst i overensstemmelse med hjemlandets kultur og skikke og ikke i sin barndom præges af danske normer og værdier.

I dette notat beskrives bestemmelsen i udlændingelovens § 9, stk. 13, og dens forarbejder (pkt. 2 og 3). Herefter beskrives praksis, således som den fremover vil finde anvendelse, og der redegøres nærmere for en række af de forhold, der tillægges særlig betydning ved den skønsmæssigt prægede vurdering af sager omfattet af bestemmelsen (pkt. 4 og 5).

Endelig redegøres der for rækkevidden af den justerede praksis i forhold til nye, verserende og allerede afgjorte sager (pkt. 6).

2. Retsgrundlaget

Efter udlændingelovens § 9, stk. 13, kan opholdstilladelse som led i familiesammenføring af et barn under 15 år, i tilfælde, hvor barnet og en af barnets forældre er bosiddende i hjemlandet eller et andet land, kun gives, såfremt barnet har eller har mulighed for at opnå en sådan tilknytning til Danmark, at der er grundlag for en vellykket integration her i landet. Dette gælder dog ikke, hvis ansøgningen indgives senest 2 år efter, at den herboende person opfylder betingelserne i stk. 1, nr. 2, eller hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derimod.

Bestemmelsen blev indsat i udlændingeloven ved lov nr. 427 af 9. juni 2004 og trådte i kraft for ansøgninger om opholdstilladelse indgivet efter 1. juli 2004.

3. Forarbejderne til bestemmelsen i udlændingelovens § 9, stk. 13

Der fremgår af forarbejderne til bestemmelsen (Lovforslag nr. L 171 af 20. februar 2004) bl.a. følgende om baggrunden for bestemmelsen i § 9, stk. 13:

"Punkterne vedrørende familiesammenføring med børn i regeringens aftale af 18. september 2003 med Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti om udlændingelovgivning i folketingssamlingen 2003/2004 er formuleret på baggrund af følgende initiativer vedrørende familiesammenføring af børn fra »Regeringens vision og strategier for bedre integration« fra juni 2003:
[.....].

"- Kravet på familiesammenføring af børn skal ikke gælde ubetinget, hvis en af forældrene fortsat er bosiddende i hjemlandet; i disse tilfælde skal der foretages en afvejning af de konkrete omstændigheder i sagen, hvori det skal indgå som et væsentligt kriterium, hvor lang tid der er forløbet, fra betingelserne for meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, er opfyldt, til der søges om familiesammenføring. I de tilfælde, hvor én af forældrene fortsat er bosiddende i hjemlandet, indføres der tillige et tilknytningskrav, således at der kun gives tilladelse til familiesammenføring i Danmark, hvis barnet og den herboende af forældrene har en tilknytning til Danmark, der samlet er større end tilknytningen til barnets hjemland."

[.....]

"Endvidere er der eksempler på, at forældre bevidst vælger at lade et barn blive i hjemlandet – enten sammen med en af forældrene eller med andre familiemedlemmer – indtil barnet er næsten voksent, på trods af at barnet på et tidligere tidspunkt kunne have fået opholdstilladelse i Danmark. På den måde opnås det, at barnet får en opvækst i overensstemmelse med hjemlandets kultur og skikke og ikke i sin barndom præges af danske normer og værdier.

Mindreårige udlændinge, der skal bo i Danmark, bør efter regeringens opfattelse – af hensyn til barnet og af integrationsmæssige årsager – komme hertil så tidligt som muligt og få en så stor del af deres opvækst her i landet som muligt."

[.....]

"Som anført [...] er der eksempler på, at herboende personer bevidst vælger at lade deres barn blive i hjemlandet sammen med den anden af forældrene, indtil barnet er næsten voksent, på trods af at barnet på et tidligere tidspunkt kunne have fået opholdstilladelse i Danmark. På den måde opnås det, at barnet får en opvækst i overensstemmelse med hjemlandets kultur og skikke og ikke i sin barndom præges af danske normer og værdier.

Med henblik på at modvirke sådanne eksempler finder regeringen, at der i de tilfælde, hvor barnet og *en af barnets forældre er bosiddende i hjemlandet eller et andet land, ved siden af nedsættelsen af aldersgrænsen for familiesammenføring med børn fra 18 år til 15 år skal* indføres et krav om en sådan tilknytning til Danmark, at der er grundlag for en vellykket integration.

Der vil herefter i sådanne situationer som udgangspunkt kun gives tilladelse til familiesammenføring af et barn under 15 år, hvis barnet har eller har mulighed for at opnå en sådan tilknytning til Danmark, at der er grundlag for en vellykket integration her i landet.

I tilknytning hertil skal der efter regeringens opfattelse tages højde for, om det har været ønsket, at barnet skal have sin opvækst hos den anden af forældrene i hjemlandet med henblik på at opnå, at barnet får en opvækst i overensstemmelse med hjemlandets kultur og skikke og ikke i sin barndom præges af danske normer og værdier. Hvis ansøgningen indgives senest to år efter, at den herboende person opfylder betingelserne for at opnå familiesammenføring med barnet, må det antages, at det ikke herved har været hensigten at undgå, at barnet i sin barndom præges af danske normer og værdier. I disse tilfælde vil der derfor ikke efter regeringens opfattelse skulle stilles krav om en sådan tilknytning til Danmark, at der er grundlag for en vellykket integration.

Hertil kommer, at hensynet til barnets tarv vil skulle indgå i vurderingen af, om kravet om tilknytning, der kan give grundlag for en vellykket integration, er opfyldt, hvor oplysningerne i sagen i øvrigt giver nærmere anledning til at overveje betydningen heraf.

Der henvises i den forbindelse til [...] nærmere beskrivelse af forholdet til FN's børnekonvention og det heri indeholdte krav om, at barnets tarv i alle foranstaltninger vedrørende børn skal komme i første række."

Af bemærkningerne til den konkrete bestemmelse, s. 34-35, fremgår det bl.a.:

"Ved vurderingen af, om barnet har eller har mulighed for at opnå en sådan tilknytning til Danmark, at der er grundlag for en vellykket integration her i landet, skal udlændingemyndighederne inddrage samtlige foreliggende oplysninger i sagen, der kan belyse barnets personlige situation.

Der skal herved bl.a. lægges vægt på længden og karakteren af barnets ophold i de respektive lande, herunder om barnet har opholdt sig her i landet tidligere, og i givet fald i hvilket land barnet har haft hovedparten af sin opvækst, og hvor barnet har gået i skole. Der skal endvidere lægges vægt på, om barnet taler dansk, og om barnet taler det sprog, der tales i barnets hjemland. Herudover skal der lægges vægt på, om barnet under sin opvækst i øvrigt er blevet præget af danske værdier og normer i en sådan grad, at barnet har eller har mulighed for opnå en sådan tilknytning til Danmark, at der er grundlag for en vellykket integration her i landet.

Det vil – i sammenhæng med de øvrige elementer – tillige skulle tillægges en vis betydning, om den herboende af forældrene er velintegreret i og har en stærk tilknytning til det danske samfund.

Det afgørende er det faktiske forhold mellem forældrene og barnet. Spørgsmålet om, hvem der formelt har forældremyndigheden, er derimod ikke i sig selv afgørende.

[.....]

Endvidere vil hensynet til barnets tarv efter FN's børnekonvention kunne indebære, at der skal gives tilladelse til familiesammenføring her i landet, uanset at tilknytningskravet ikke er opfyldt.

Det vil eksempelvis kunne være tilfældet, hvor den af barnets forældre, der er bosiddende i hjemlandet, på grund af alvorlig sygdom eller alvorligt handicap er ude af stand til at tage vare på barnet, eller hvor der foreligger oplysninger, der giver grund til at antage, at barnet i hjemlandet vil blive eller er blevet tvangsfjernet fra den ene af forældrene.”

4. Generelt om den skønsmæssigt prægede vurdering

Bestemmelsen finder efter sin ordlyd og praksis anvendelse i sager vedrørende alle nationaliteter.

Der lægges ved afgørelsen af sager efter bestemmelsen vægt på, om de formelle kriterier – overskridelse af 2 års fristen, og at den anden forælder opholder sig i hjemlandet – kan konstateres at være til stede. Der lægges desuden vægt på længden og karakteren af barnets ophold i hjemlandet.

Som det fremgår af bemærkningerne, skal den herboende forælders integration i samfundet tillægges en vis betydning.

Det fremgår desuden, at hensynet til barnets tarv kan medføre fravigelse af bestemmelsen, hvis den i hjemlandet boende forælder er ude af stand til at tage vare på barnet.

Der vil som det klare udgangspunkt blive givet afslag i sager, hvor det må lægges til grund, at den herboende forælder bevidst har undladt at søge at få barnet til Danmark tidligere ud fra et ønske om at sikre, at barnet derved får en opvækst i overensstemmelse med hjemlandets kultur og skikke og ikke i sin barndom præges af danske normer og værdier.

5. Om de nærmere elementer i den skønsmæssige prægede vurdering

- a. Om karakteren af barnets tilknytning til den forælder, der er i hjemlandet

Bestemmelsen i § 9, stk. 13, kan alene finde anvendelse, hvis den anden af barnets forældre opholder sig i hjemlandet. Der kan desuden ske fravigelse af bestemmelsen, hvis den i hjemlandet boende forælder er ude af stand til at tage vare på barnet.

Der bør ved vurderingen af kravene til dokumentation for, at den anden forælder er i hjemlandet og har mulighed for at være i kontakt med og tage vare på barnet, lægges en vis vægt på parternes egen forklaring herom.

Der er fra praksis konkrete eksempler på, at barnet har boet hos den herboende forælders egne forældre, og der har været løbende eller mere sporadisk kontakt til den anden forælder, men at denne anden forælder pludselig er forsvundet eller flyttet langt væk til et ukendt opholdssted.

Den herboende forælders eventuelle egne oplysninger om den anden forælders manglende vilje og/eller evne til at tage sig af barnet, bør ligeledes tillægges en vis betydning. Der kan efter bemærkningerne lægges vægt på den anden forælders alvorlige sygdom eller handicap.

Der er fra praksis konkrete eksempler på, at den i hjemlandet boende forælder er alkoholiker eller narkoman, at den pågældende er hjemløs eller bor under vagabondagtige forhold, ligesom der er eksempler på, at den pågældende i hjemlandet har indgået nyt ægteskab, og at den pågældendes nye ægtefælle ikke vil acceptere at have barnet boende.

Bevisvurderingen i disse sager skal både tage hensyn til oplysninger givet tidligere til sagen samt senere oplysninger om f.eks. forholdene for barnet i hjemlandet.

Udlændingemyndighederne skal i den forbindelse overveje behovet og de eventuelle faktiske muligheder for at søge oplysningerne nærmere undersøgt eller efterprøvet, eksempelvis gennem en lokal dansk repræsentation. Ved vurderingen heraf skal der også tages hensyn til, at sager af denne karakter bør søges afsluttet hurtigt.

b. Om barnets alder

Bestemmelsen er blandt andet tænkt til at modvirke de sager, hvor børn først hentes til Danmark kort tid før, at de grundet deres alder ikke længere kan få familiesammenføring (tidligere 18 år, nu 15 år).

Det fremgår derudover udtrykkeligt af bemærkningerne, at det er et selvstændigt ønske at få børnene hertil så unge som muligt:

"Mindreårige udlændinge, der skal bo i Danmark, bør efter regeringens opfattelse – af hensyn til barnet og af integrationsmæssige årsager – komme hertil så tidligt som muligt og få en så stor del af deres opvækst her i landet som muligt."

Der er efter bemærkningerne ikke nogen bundgrænse for, hvornår bestemmelsen finder anvendelse. Den anvendes derfor i princippet på alle børn over 2 år, idet fristen i sagens natur ikke kan regnes fra tidligere end tidspunktet for barnets fødsel.

Der bør ved afgørelsen af konkrete sager lægges en vis vægt på, om barnet søger til Danmark inden skolealderen eller ej. I sager om mindre børn under skolealderen bør der lægges særlig vægt på, om der er oplysninger eller forhold, der indikerer, at det var et bevidst valg ikke at få barnet til Danmark tidligere.

c. Om barnets eventuelle ophold i Danmark

Der er fra praksis konkrete eksempler på, at barnet indrejser på visum og opholder sig i Danmark i en periode. I visse tilfælde går barnet under et sådant ophold i dansk skole. Der er i visse tilfælde fremlagt udtalelser fra skolen om, at barnet har udviklet sig tilfredsstillende under skoleopholdet.

Sådanne ophold og udtalelser kan efter omstændighederne tillægges en vis betydning, idet det dog bemærkes, at det forhold, at barnet har fulgt almindelig skolegang og herved er blevet bedre til dansk, ikke i sig selv dokumenterer eller sandsynliggør, at der er mulighed for at opnå en vellykket integration.

Kortere visumophold – og evt. skolegang eller anden undervisning her i landet – vil ikke i sig selv skulle tillægges særlig betydning. Overstiger længden af barnets (evt. flere) ophold i Danmark – og evt. skolegang her i landet – mere end et år, bør dette tillægges en vis betydning.

d. Om barnets eventuelle danskundskaber

Der skal ifølge bemærkningerne lægges vægt på, om barnet taler dansk, og om barnet taler det sprog, der tales i barnets hjemland.

Der foranstaltes ikke en egentlig sprog-testning af børn med henblik på vurderingen af sager om familiesammenføring, herunder sager der vurderes i forhold til bestemmelsen i udlændingelovens § 9, stk. 13.

Hvis barnet er født og/eller har haft sin opvækst i hjemlandet, lægges det som udgangspunkt til grund, at barnet taler det sprog, der tales i hjemlandet.

Der er fra praksis konkrete eksempler på, at det påberåbes, at barnet allerede taler og forstår dansk. Sprogkundskaberne påberåbes opnået under ophold i Danmark eller gennem undervisning i hjemlandet.

Vurderingen af et barns påberåbte danskundskaber foretages som udgangspunkt ud fra de foreliggende faktuelle oplysninger, herunder om der er dokumentation for, at barnet har været i Danmark, herunder evt. har gået i skole i landet, om den herboende forælder har været på længerevarende besøg i hjemlandet og i den forbindelse undervist barnet, eller om der er anden form for dokumentation, der viser, at barnet i hjemlandet har modtaget undervisning fra andre.

e. Om ældre søskende, der tidligere er familiesammenført til Danmark

Der er fra praksis konkrete eksempler på, at det påberåbes, at den herboende forælder tidligere har fået familiesammenført andre større børn, og at det er lykkedes at integrere disse.

Dette tillægges som udgangspunkt ikke særlig betydning. Dels kan selve antallet af familiesammenførte børn i sig selv begrunde, at det må anses for sværere at finde tid og overskud til at integrere den/de senest tilkomne, dels er det meget svært at vurdere, om de ældre søskende reelt set er velintegrerede.

I tilfælde, hvor der er tale om dokumenterede vellykkede integrationsforløb for ældre børn, vil der typisk være tale om en herboende familie med et generelt stort integrationspotentiale, hvorfor dette forhold kan tillægges særlig vægt, jf. nedenfor under pkt. g.

- f. Om den herboendes intentioner og vilje i forbindelse med at lade barnet blive i hjemlandet

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til bestemmelsen, at den er tænkt til at modvirke den herboendes *bevidste* handling ved at lade barnet blive i hjemlandet.

Der er fra praksis konkrete eksempler på, at det påberåbes, at den herboende har ladet barnet blive i hjemlandet af mere overordnede integrationsmæssige hensyn; nemlig ud fra tanken om, at forælderen først selv ville integreres i Danmark, førend den pågældende følte sig klar til at påtage sig opgaven med at integrere barnet. Som en variant heraf ses det i visse sager påberåbt, at forælderen har valgt først at søge at få barnet til Danmark, når pågældende følte sig sikker i det ægteskab, der lå til grund for forælderen egen indrejse og ophold i Danmark.

Der bør lægges en vis vægt på oplysningerne fra den herboende forælder om dennes intentioner og vilje i forhold til, at pågældende har ladet barnet blive i hjemlandet.

Udlændingemyndighederne skal i den forbindelse overveje behovet og de eventuelle faktiske muligheder for at søge oplysningerne nærmere undersøgt eller efterprøvet. Dette kan eksempelvis ske ved indhentelse af oplysninger fra den kommune, hvor den pågældende har gennemført sit introduktionsprogram.

- g. Om betydningen af den herboendes egen og af ægtefællens integration

Der er fra praksis konkrete eksempler på, at den herboende forælder er gift eller samlever med en endog særdeles godt integreret ægtefælle til den herboende forælder.

Der skal ifølge bemærkningerne lægges en vis vægt på den herboende forælders egen integration i det danske samfund. Der er ikke udtrykkeligt omtalt nærmere om betydningen af den herboendes forælders eventuelle ægtefælles integration.

Der bør anlægges en mere samlet vurdering af den herboende *families* integration. Det bør således vurderes, om der er tale om en modtagende familie, der *samlet set* må anses for at have en stærk tilknytning til det danske samfund og som derfor må anses for særlig egnet til at sikre, at barnet – uanset at det ikke er kommet til Danmark hurtigere – stadig vil kunne sikres en vellykket integration i det danske samfund.

- h. Generelle formålsbetragtninger om genopdragelse

Som det fremgår af bemærkningerne, ønskede man med bestemmelsen i § 9, stk. 13, at ramme et særligt mønster af immigration, hvor børn af herboende udlændinge blev familie-

sammenført til Danmark så sent som muligt i barnets liv med det udtalte formål at fastholde barnet mest muligt i hjemlandets kultur:

".....eksempler på, at forældre bevidst vælger at lade et barn blive i hjemlandet – enten sammen med en af forældrene eller med andre familiemedlemmer – indtil barnet er næsten voksent, på trods af at barnet på et tidligere tidspunkt kunne have fået opholdstilladelse i Danmark.

På den måde opnås det, at barnet får en opvækst i overensstemmelse med hjemlandets kultur og skikke og ikke i sin barndom præges af danske normer og værdier."

Der er fra praksis konkrete eksempler på, at den herboende forælder og forælderen i hjemlandet tidligere har været gift eller har levet sammen i deres fælles hjemland inden den herboendes indrejse i Danmark, og at parret senere indgiver ansøgning om ægtefællesammenføring her i landet på baggrund af nyt ægteskab indgået efter den herboende indrejse i Danmark. Indgåelse af ægteskab på ny indikerer efter udlændingemyndighedernes opfattelse, at den herboende har bevaret en væsentlig tilknytning til ansøgeren og hjemlandet.

Er der tale om et sådant familieforhold, hvor barnet igennem flere år har boet hos eller haft løbende kontakt med forælderen i hjemlandet, taler det efter udlændingemyndighedernes opfattelse med meget betydelig vægt for at antage, at den herboende bevidst har valgt at barnet blive i hjemlandet med henblik på, at barnet skulle have en opvækst i overensstemmelse med hjemlandets kultur og skikke.

6. Rækkevidden af den i notatet beskrevne praksis

Som det fremgår af notatets pkt. 1, har integrationsministeren på baggrund af de hidtidige erfaringer med bestemmelsens anvendelse besluttet at justere praksis. Den nye praksis må vurderes at udgøre en lempelse af den hidtidige praksis efter bestemmelsen med en endnu større betoning af de individuelle forhold i sagen.

Den i dette notat beskrevne praksis finder anvendelse i alle kommende sager om ansøgning om opholdstilladelse efter bestemmelsen i udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2.

Praksis finder desuden anvendelse i alle verserende sager. Ved verserende sager forstås sager, der endnu ikke er endeligt administrativt afgjorte.

Sager, der er indbragt for domstolene, herunder sager indbragt efter den særlige bestemmelse i udlændingelovens § 52, anses for endeligt administrativt afgjorte.

Udlændingemyndighederne vil ikke ex officio genoptage sager, der er endeligt administrativt afgjorte. Ansøgninger om genoptagelse af sager, hvor der som anledning til anmodningen alene henvises til den i dette notat beskrevne praksis kan ikke forventes imødekommet.

Børn, der har fået endeligt administrativt afslag på opholdstilladelse efter bestemmelsen, kan ved at indgive en ny ansøgning om opholdstilladelse få bedømt deres sag efter den i dette notat beskrevne praksis. En sådan ny ansøgning vil blive behandlet efter det lovgrundlag, der gælder for tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen.

