

NOTAT

Dato: 26. januar 2007
Kontor: Erhvervs- og Familie-
sammenføringskonto-
ret
J.nr.: 2007/4130-471
Sagsbeh.: LHA
Fil-navn: Notat

Notat om rækkevidden af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) i familiesammenføringsssager, hvor ansøger kommer fra et land, hvor de generelle forhold afviger væsentligt fra vestlige standarder

1. Indledning

Dette notat beskriver udlændingemyndighedernes praksis i de familiesammenføringsssager, hvor udlændingelovens almindelige betingelser for familiesammenføring ikke er opfyldt, og hvor alternativet til familiesammenføring i Danmark er at henvise en familie til at udøve familielivet i et land, hvor de generelle forhold, herunder sikkerhedsmæssige, økonomiske, sociale og kulturelle forhold, afviger væsentligt fra vestlige standarder.

Det følger af ordlyden af udlændingelovens § 9, stk. 3-16, at de i bestemmelserne indeholdte betingelser for familiesammenføring kan fraviges, hvis særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor. Endvidere fremgår det af bemærkningerne til udlændingeloven, at der i visse undtagelsesvise tilfælde kan være ganske særlige forhold, der bevirker, at der må gives tilladelse til familiesammenføring i Danmark, selvom 24-års-kravet i udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, ikke er opfyldt. Opholdstilladelse vil i de situationer blive givet efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Ganske særlige grunde vil først og fremmest foreligge, hvis det følger af Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK artikel 8, at der skal meddeles opholdstilladelse. Herudover kan andre særlige grunde i visse tilfælde bevirke, at udlændingelovens almindelige betingelser for familiesammenføring fraviges. Der henvises i den forbindelse til lovbemærkningerne og til de relevante praksisnotater fra udlændingemyndighederne.

Dette notat uddyber, hvilken betydning de generelle forhold i et land har for EMRK artikel 8 vurderingen af, om familiesammenføring i Danmark skal tillades.

2. Praksis

Det følger af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) vedrørende EMRK artikel 8 og familiesammenføring, at EMRK artikel 8 ikke indebærer en generel og ubetinget ret til familiesammenføring, da familier ikke efter EMRK artikel 8 har en umiddelbar ret til at vælge det land, hvori de vil udøve deres familieliv.

Det følger endvidere af praksis fra EMD, at det helt klare udgangspunkt er, at de generelle forhold i et land, herunder sociale, økonomiske og sikkerhedsmæssige forhold, ikke i sig selv kan aktualisere en ret til familiesammenføring, og at EMRK artikel 8 ikke sikrer en ret til en vis levestandard.

Dette indebærer, at udlændingelovens almindelige betingelser for familiesammenføring ikke vil blive fraveget alene som følge af, at de generelle forhold afviger væsentligt fra vestlige standarder. Dette gælder uanset om den herboende person i familiesammenføringsager er dansk statsborger eller ej.

I konkrete familiesammenføringsager, hvor udlændingelovens betingelser for familiesammenføring ikke er opfyldt, og hvor alternativet til familiesammenføring i Danmark er at henvise et par til at udøve familieliv i et land, hvor de generelle forhold afviger væsentligt fra vestlige standarder, foretager udlændingemyndighederne en vurdering af, hvorvidt et afslag på opholdstilladelse er stemmende med Danmarks internationale forpligtelser, herunder særligt EMRK artikel 8 om respekt for familieliv.

Den konkrete vurdering foretages med udgangspunkt i praksis fra EMD vedrørende EMRK artikel 8 og familiesammenføring. Heraf kan udledes, at der i hver enkelt sag, hvor en udlænding ansøger om familiesammenføring med en herboende person, skal foretages en afvejning af, hvorvidt det på baggrund af sagens omstændigheder er proportionalt at meddele afslag på opholdstilladelse.

Det kan udledes af EMD's praksis vedrørende familiesammenføring med børn, at der ved proportionalitetsafvejningen i sådanne sager særligt skal lægges vægt på årsagen til, at familien i den konkrete sag er adskilt. Hvis adskillelsen skyldes, at den herboende forælder selv har valgt at efterlade barnet i hjemlandet og søge opholdstilladelse i opholdsstaten, vil dette forhold med stor vægt tale imod, at der er en forpligtelse til at tillade familiesammenføring. Dette vil desto mere være tilfældet, hvis der er forløbet lang tid fra den herboende forælder indrejser i Danmark, til der ansøges om børnesammenføring, og hvis vedkommende ikke hele tiden har vist hensigt til at blive forenet med det ansøgende barn. Herudover skal der bl.a. lægges vægt på: barnets familiemæssige, sproglige og kulturelle tilknytning til hjemlandet, barnets alder, og om der er væsentlige hindringer for, at familielivet kan udøves i hjemlandet og/eller i det hidtidige omfang.

Langt de fleste familiesammenføringsager, hvor den foreliggende problemstilling er aktuel, har karakter ægtefællesammenføringsager. EMD har senest i afvisningsafgørelsen *Priya mod Danmark* af 6. juli 2006 opstillet retningslinier for hvilke elementer, der indgår i proportionalitetsafvejningen efter EMRK artikel 8 i ægtefællesammenføringsager. Der skal således lægges vægt på:

- omstændighederne vedrørende etableringen af familielivet, herunder om familielivet blev etableret på et tidspunkt, hvor det involverede par ikke kunne have en berettiget forventning om familiesammenføring f.eks. under ulovligt ophold,

- om kendskab til regler indebærer, at der ikke er en berettiget forventning om ægtefællesammenføring,
- i hvilket omfang familielivet bliver brudt,
- graden af tilknytning til konventionsstaten,
- om hensynet til at begrænse indvandringen eller sikre den offentlige orden taler imod tilladelse til ægtefællesammenføring, og
- om der er uoverstigelige hindringer for at udøve familielivet i et andet land.

Som det fremgår, skal der som led i proportionalitetsafvejningen efter EMRK artikel 8 bl.a. tages stilling til, om der er uoverstigelige hindringer for, at familielivet kan udøves i et andet land. Da dette efter fast praksis fra EMD bl.a. indebærer en vurdering af, om den herboende person må kunne antages at kunne begå sig i det andet land, vil det have betydning, om der er tale om et land, der kulturelt, socialt, sprogligt mv. adskiller sig væsentligt fra Danmark. Såfremt det er tilfældet, vil det være afgørende, om den herboende person har sproglige, kulturelle og familiemæssige bånd til det andet land, herunder om den herboende person tidligere har boet eller været på længerevarende besøgsophold i landet.

Hvis det i en konkret sag ikke er uproportionalt at meddele afslag på opholdstilladelse, vil en høj grad af generel ustabilitet i et land ikke i sig selv kunne en opholdstilladelse ud fra en betragtning om, at familien ikke er stillet anderledes end alle andre personer i det pågældende land.

Baggrundsoplysninger om forholdene i det relevante land, såsom Udenrigsministeriets rejsevejledninger eller rapporter fra UNHCR, bliver inddraget i udlændingemyndighedernes proportionalitetsafvejning. Baggrundsoplysninger vil dog ikke i sig selv kunne begrunde familiesammenføring, da udgangspunktet altid er det enkelte par i den konkrete sag.

Udenrigsministeriets rejsevejledninger for danske statsborgere, der i naturen er helt generelle og møntet på kortere ophold i et land, vil derfor ikke have afgørende betydning for udfaldet af en konkret sag, da det centrale ikke er det danske statsborgerskab i sig selv, men den konkrete danske statsborger og dennes ægtefælle.

Da et par rent faktisk skal kunne henvise til at kunne udøve familielivet i et andet land, vil der dog kunne forekomme helt ekstraordinære tilfælde, der bevirker, at udlændingemyndighederne i en kortere eller længere periode ikke vil kunne henvise familier til at udøve familieviv i et konkret land. Et eksempel herpå er krisen i Libanon i sommeren 2006, der medførte evakuering af danske statsborgere.