

# Dobbeltspillet

**Maria Bøegh-Lervang** Cand.scient.pol., Fuldmægtig i Erhvervs- og vækstministeriet  
**Laura Madum** Cand.scient.pol., Fuldmægtig i Social- og integrationsministeriet

Hvem har ret til at opholde sig på dansk territorium? Det er et centralt spørgsmål i den danske selvforståelse som nation. Men når Danmark indgår i et forpligtende samarbejde som den Europæiske Union, hvem har så beføjelserne til at bestemme? Nærværende artikel konkluderer, at selv et område som familiesammenføringspolitik, der på papiret er europæiseret gennem mange års sværdslag, stadig opfattes af de danske politikere som værende et nationalt anliggende.

Siden Danmarks indtrædelse i EU<sup>1</sup> i 1973 har det været et tilbagevendende spørgsmål i den offentlige debat, hvordan det europæiske samarbejde udøver indflydelse på den nationale selvstændighed.

Udlændingepolitik generelt og familiesammenføringspolitik specifikt, og derved reglerne for hvem der har ret til at opholde sig på en stats territorium, har traditionelt været en del af den nationale suverænitet. Men EU har fra fællesskabets start haft en målsætning om at begrænse denne suverænitet for at give fællesskabets arbejdstagere fri bevægelighed på tværs af grænserne, og en afledt effekt heraf har fra starten været retten til at medbringe sin familie. Efterhånden som Unionssamarbejdet har udviklet sig i dybden, har især EU-Domstolen fungeret som den primære rettighedsgenerator i sikringen af EU-borgernes rettighed til familiesammenføring. Omvendt har de danske lovgivere i de senere år strammet de nationale regler for familiesammenføring, og betingelser såsom 24-årsregel og tilknytningskrav er blevet indført. M.a.o. har der længe været en klar idémæssig uoverensstemmelse mellem EU-ret og national ret på familiesammenføringsområdet, hvilket ikke i sig selv er et problem, så længe unionsborgere, der har benyttet sig af de ret-

tigheder, som er stadfæstet af EU, kan sammenføres med deres familie efter de mere lempelige EU-regler, der gør sig gældende i sådanne tilfælde. Omvendt skaber det et incitament for danske statsborgere til at aktivere deres unionsborgerskab, hvilket i så fald kan underminere de nationale familiesammenføringsregler, modsat de danske lovgiveres intention. På den måde bliver familiesammenføringspolitik et område under europæisk jurisdiktion, og den nationale ret til suverænt at bestemme hvem, der opholder sig på dansk territorium, mindskes.

Nærværende artikel vil derfor undersøge, hvorvidt EU ad åre har været en afgørende faktor for danske statsborgeres ret til familiesammenføring. Tidshorisonten strækker sig fra 1952, hvor Kul- og Stålnationen blev indført, og frem til foråret 2010.<sup>2</sup>

## **Familiesammenføringsret i EU før 1973 – retten til fri bevægelighed**

Først vendes blikket mod den historiske udvikling af familiesammenføringspolitikken i hhv. EU og Danmark. Retten til familiesammenføring var et af de første elementer i beskrivelsen af arbejdstagerens fri bevægelighed i EU-retten.<sup>3</sup> I 1951 blev der med Kul- og Stålnationens Paris-traktat oprettet en ret til fri bevægelighed for arbejderne i de to brancher. Denne ret blev yderligere uddybet i Rom-traktaten fra 1957, der etablerer retten til fri bevægelighed for arbejdere i medlemsstaterne generelt. Retten til familiesammenføring for de arbejdere, der benyttede sig af den frie bevægelighed, blev første gang konkretiseret og traktatfæstet i 1961 under den frie bevægelighedsforordning nr. 15, og det blev dermed fastlagt, at en EU-borger, der udøvede fri bevægelighed inden for EU, havde ret til at bringe ægtefællen og eventuelle børn under 21 år med sig. Det blev fastslået, at regler om personers fri bevægelighed per definition er et anliggende af græn-

seoverskridende karakter, og at EU-regulering derfor er nødvendig. Reglerne gav dog til at begynde med kun de berørte personer begrænsede rettigheder. Allerede inden Danmarks indtræden i EU var der enighed om, at medlemslandene skulle tildele vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmer tilnærmelsesvis samme rettigheder som indenlandske statsborgere. Familiesammenføring, ligebehandling og en stabil opholdsstatus blev betragtet som nødvendigheder, for at arbejderen kunne blive integreret i værtssamfundet.

Disse overordnede målsætninger blev langsomt gennemført som lovgivning i en stribe direktiver og forordninger. Med Rådets direktiv 64/221/EØF blev det vedtaget, at medlemsstaterne kun kunne nægte arbejdstagere, selvstændige og deres familiemedlemmer, som opfyldte betingelserne i EU-direktiverne og forordningerne på området, indrejse- og opholdstilladelse, hvis de udgjorde en fare for den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (64/221/EØF). I 1968 fastlagde Rådets forordning 1612/68 de rettigheder, som skulle gives EU-statsborgere, der flyttede til et andet EU-land for at arbejde. Ifølge forordningen havde disse EU-statsborgeres ægtefæller og andre familiemedlemmer, uanset deres nationalitet, ret til at tage bopæl hos EU-arbejdstageren (1612/68/EØF). Samtidig havde Rådets direktiv 68/360/EØF til formål at afskaffe de tilbageværende restriktioner mht. at flytte og tage ophold inden for EU. Direktivet pålagde medlemsstaterne at anerkende, at EU-statsborgere havde ret til at rejse ud og ind af deres område for at tage lønnet beskæftigelse i et andet EU-land. Denne ret var alene afhængig af forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas. Desuden havde familiemedlemmer samme rettigheder som den EU-statsborger, de var knyttet til (68/360/EØF).

Som det ses i det ovenstående kan man altså konkludere, at familiesammenføringspolitik, allerede før dansk indtrædelse i EU, var en integreret del af arbejdskraftens ret til fri bevægelighed, hvilket måtte forstås som et grænseoverskridende anliggende, der dermed skulle reguleres i europæisk sammenhæng.

### Familiesammenføringsret i Danmark før 1973

For at forstå den danske tilgang til familiesammenføringspolitik skal det pointeres, at Danmark i tresserne oplevede et stort økonomisk opsving, der medførte, at der var brug for mere arbejdskraft, end hvad den danske arbejdsstyrke kunne mønstre. Derfor blev indvandring af udenlandske ufaglærte mænd imødekommet. Den daværende udlændingelov,<sup>4</sup> der var gældende fra 1952 (og blev ændret marginalt i 1964, 1969 og 1972), fyldte seks sider og nævnte kun kort reglementet omkring ophold og slet intet om familiesammenføring (LBK 224 07.06.1952; LBK 220 23.06.1964; LBK 546 15.12.1969; LBK 115

11.04.1972). M.a.o. var familiesammenføringspolitik ikke underkastet lovgivning, og var tilsyneladende fraværende i den generelle dagsorden i Danmark før 1973.

### Familiesammenføring i krydsfeltet mellem EU-ret og dansk ret efter 1973

Den 22. juni 1973 vedtog Folketinget som en del af tilpasningen til EU's regler Bekendtgørelse om adgang til og ophold i landet for udlændinge, der er omfattet af De Europæiske Fællesskabers regler (LBK 346 22.06.1973).<sup>5</sup> Her blev det bl.a. nævnt i § 2, at en EU-statsborgeres familiemedlem, der ikke selv var statsborger i en EU-medlemsstat, kunne rejse med EU-statsborgeren til Danmark, hvis blot familiemedlemmet havde gyldigt pas eller anden legitimationsdokument (LBK 346 22.06.1973).

Denne tilpasning til EU-reglerne, LBK 346, der tillod familiesammenføring og arbejdstilladelser til EU-borgere familiemedlemmer fra tredjelande i Danmark, stod i skærende kontrast til de to andre bekendtgørelser, der blev vedtaget samme dag i Folketinget, nemlig LBK 344 og 345. Her blev udlændingelovgivningen for første gang udvidet og strammet som konsekvens af den stigende arbejdsløshed, som de globale konjunkturudsving havde bragt til Danmark. På daværende tidspunkt befandt der sig ca. 35.000 gæstearbejdere i Danmark. Dette medførte, at de danske politikere i 1973 indførte et regulært indvandringsstop (LBK 344 22.06.1973; LBK 345 22.06.1973). Det blev dog accepteret, at de gæstearbejdere, der var kommet til landet i perioden 1965-1973, kunne blive familiesammenført med deres ægtefæller og børn under 18 år (Bæk Simonsen, 2004:8; Uhrskov Jensen, 2008:543).

I 1982 fik Danmark en borgerlig regering bestående af Det Konservative Folkeparti, Venstre, CD og Kristeligt Folkeparti. I juni 1983 vedtog Folketinget en ny udlændingelov, der ændrede og samlede en række af de hidtil gældende regler på området (Brøcker, 1990:337). Den ændrede udlændingelov karakteriseredes som værende en af de mest liberale udlændingelove i Europa (Uhrskov Jensen, 2008:52).<sup>6</sup> De vigtigste materielle ændringer var indførelsen af en række rettigheder, som primært var på familiesammenføringsområdet samt asylansøgers adgang til og ophold i Danmark under behandling af asylansøgning (LBK 226 08.06.1983). Den nye udlændingelov gav bl.a. de facto-flygtninge ret til asyl og opholdstilladelse, og familiesammenføring blev et retskrav for alle udlændinge med opholdstilladelse i Danmark, hvad enten den pågældende ansøger var dansk statsborger eller ej. Retten til familiesammenføring havde hidtil været nedfældet i en bekendtgørelse, men blev nu en del af lovtæksten – Udlændingelovens § 9, stk. 1.<sup>7</sup> Indvandrere og udlændinge med asyl havde nu retskrav på at få forældre over 60 år samt ægtefæller og børn under 18

år til Danmark (LBK 226 08.06.1983; Uhrskov Jensen, 2008:544; Brøcker, 1990:337).

### EU-Domstolen og den fri bevægelighed

Efter etableringen af retten til fri bevægelighed og dertilhørende familiesammenføring i slutningen af tresserne og starten af halvfjerdserne, begyndte EU-Domstolen at fortolke de tvister, der var opstået omkring retten til familiesammenføring efter den fri bevægelighed. Den første gang, hvor man kan tale om en begyndende konflikt mellem den nationale danske ret og EU-reglerne på familiesammenføringsområdet var med Diatta-dommen fra 1983, hvor det blev slået fast, at retten til familiesammenføring for vandrende EU-borgere eksisterede uafhængigt af nationale familiesammenføringsregler i et vist omfang (Sag C-267/83, Diatta).<sup>8</sup> Desuden kom der eksempler på, at vandrende EU-borgeres ret til familiesammenføring ikke var uafhængig af værtsmedlemsstatens familiesammenføringsregler, men byggede på et diskriminationsforbud: I Reed-sagen fra 1985 fastslog EU-Domstolen, at hvis værtsmedlemsstaten sidestillede fast samlivsforhold med ægteskab, havde vandrende EU-borgere, der levede i et fast samlivsforhold med en udlænding, samme ret til familiesammenføring som statsborgere i værtsmedlemsstaten (Starup, 2008:580).

Denne diskrepans afspejledes dog ikke i firsernes debat på området i Danmark. Tværtimod fokuseredes der mere på, at antallet af asylansøgere steg kraftigt efter vedtagelsen af den nye udlændingelov i Danmark; fra 332 asylansøgere i 1983 til 8.698 i 1985 (Uhrskov Jensen, 2008:93).<sup>9</sup> Det kraftigt stigende antal af asylansøgere i Danmark og den dertilhørende offentlige debat medførte en stramning af udlændingeloven i 1986 og igen i 1987, således at asylansøgere, der kom fra et sikkert land, kunne blive tilbagesendt til deres hjemland. Rettighederne til familiesammenføring bestod (LBK 686 17.10.1986; LBK 462 26.06.1987; Uhrskov Jensen, 2008:545; Brøcker, 1990:340). Samtidig blev det fra 1987 i § 2, stk. 2 anført, at »de begrænsninger, der følger [...], finder kun anvendelse på udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, i det omfang det er foreneligt med disse regler« (LBK 462 26.06.1987). Altså tog man med indførelsen af denne sætning i lovteksten forbehold for, at EU-borgere kunne være omfattet af andre regler end de danske på det udlændingepolitiske område.

Der var forholdsvis stille om udlændingepolitikken i Danmark i slutningen af firserne. Dette skyldtes i høj grad den på det tidspunkt siddende KV-regerings sammensætning og parlamentariske grundlag, idet De Konservative og Venstre måtte tage et parlamentarisk hensyn til Det Radikale Venstre, der var imod yderligere stramninger af udlændingepolitikken. Fremskridtspartiet var det eneste parti, der stillede forslag om stramninger til

udlændingeloven (Uhrskov Jensen, 2008:546).<sup>10</sup> Efter en række år med stilstand tog den offentlige debat til i styrke i spørgsmålet om udlændingepolitikken. På det parlamentariske plan måtte KV-regeringen i 1993 træde tilbage pga. Tamilsagen,<sup>11</sup> og Venstre og de Konservative kom i opposition. Det medførte bl.a., at de to partier blev mere markante i deres udmeldinger omkring udlændingepolitikken. De Konservative og Venstre ønskede, at de facto-begrebet og retten til familiesammenføring skulle ophæves. Store dele af de borgerlige partier havde nu den holdning, at udlændingelovgivningen fra 1983 skulle tilbagerulles. Denne tendens blev yderligere skærpet, da Dansk Folkeparti blev stiftet i 1995 (Uhrskov Jensen, 2008:548).

### Singh-doktrinen

Parallelt med udviklingen i Danmark begyndte EU-Domstolen igen at røre på sig i starten af halvfemserne. For det er selvfølgelig en forudsætning for at kunne omgå nationale familiesammenføringsregler med EU-retten, at EU-reglerne om personers fri bevægelighed kan gøres gældende ift. en EU-borgers egen medlemsstat. Og at det er tilfældet blev slået fast med den *innovative og banebrydende* Singh-dom fra 7. juli 1992. EU-Domstolen argumenterede i denne sag med, at en EU-borger kunne opgive at forlade sit hjemland for at udøve erhvervsaktivitet i en anden medlemsstat, såfremt vedkommende ikke ved en tilbagevenden til sit eget land er underlagt vilkår, der er mindst lige så fordelagtige som dem, vedkommende var underlagt, da han flyttede til den anden medlemsstat. Dette medfører ifølge EU-Domstolen, at eftersom en sådan EU-borger har krav på at medbringe sin familie til den anden medlemsstat, må dette også gælde en tilbagevenden til hjemlandet (Sag C-370/90, Singh, præmis 20). EU-Domstolen havde dermed skabt en særlig EU-familiesammenføringsregel, kendt som Singh-doktrinen, som gør det muligt for en medlemsstats egne statsborgere at opnå familiesammenføring ved at udnytte EU-reglerne om personers fri bevægelighed. Dommen åbnede altså op for, at EU-borgere ikke blot kan benytte den ret til familiesammenføring efter EU-lovgivningen, mens de er vandrende arbejdstagere i andre EU-lande, men også efter at de er vendt hjem til deres eget land. Det er denne innovative dom, der har dannet præcedens for EU's senere kodificering og udbygning af unionsborgernes rettigheder på familiesammenføringsområdet.

### Familiesammenføringsretten i 1990'ernes Danmark

Mens EU på denne måde stadfæstede den særlige EU-familiesammenføringsregel, fortsatte debatten omkring, hvordan den danske udlændingepolitik generelt skulle

udformes op igennem halvfemserne under de skiftende Nyrup-regeringer<sup>12</sup>. En stadig stigende kritik af den førte udlændingepolitik som værende for blød pressede de forskellige SR-ledede regeringer. Familiesammenføringspolitikken blev ellers strammet op igennem halvfemserne. F.eks. havde man allerede i 1992 under KV-regeringen vedtaget, at hvor vedkommende, der ønskede at få familiemedlemmer til Danmark, også førhen helst skulle kunne være i stand til at forsørge disse, skulle han nu også dokumentere det (LOV 482 24.06.1992). I 1992 blev det også lovfæstet, at vedkommende, der søgte om at få sine familiemedlemmer til Danmark, skulle have opholdt sig lovligt i landet i mindst fem år, og familiesammenføringer med vedkommendes forældre over 60 år skulle i »almindelighed kun gives, hvis ansøgeren ikke har andre børn i hjemlandet« (LOV 482 24.06.1992).<sup>13</sup> Under den anden Nyrup-regering blev det så besluttet, at familiesammenføring som hovedregel skulle være opnået inden indrejsen i Danmark (§ 9, stk. 7, LBK 894 27.10.1994).<sup>14</sup>

Under den tredje Nyrup-regering vedtog man, at hvor en udlænding før kunne blive familiesammenført, såfremt vedkommende havde boet lovligt i Danmark i mindst fem år, skulle vedkommende nu »have haft tidsubegrænset opholdstilladelse her i landet i mere end de sidste tre år« (§ 9, stk. 1, nr. 2, litra d, LOV 473 01.07.1998). Dette var en betydelig stramning af adgangen til familiesammenføring, på trods af, at nedgangen fra fem til tre år er iøjnefaldende. En ting er at have opholdt sig lovligt i et land i fem år, noget helt andet er at have fået en permanent opholdstilladelse – og at have haft den i mindst tre år. Samtidig blev retten til familiesammenføring for forældre over 60 år til en udlænding med tidsubegrænset opholdstilladelse helt fjernet (LOV 473 01.07.1998). Det blev ligeledes bestemt, at hvor man tidligere ifølge § 9, stk. 4 kunne gøre familiesammenføringen betinget af, at den person, der boede i Danmark, kunne forsørge ansøgeren, så skulle man fremover dokumentere, at forsørgelse var mulig (LOV 473 01.07.1998). Derudover blev det i 1998 for første gang skrevet ind i Udlændingelovens § 9, at familiesammenføring ikke kunne gives, »såfremt der er bestemte grunde til at antage, at det afgørende formål med ægteskabets indgåelse eller etableringen af samlivsforhold er at opnå opholdstilladelse« (§ 9, stk. 9, LOV 473 01.07.1998) eller »såfremt ægteskabets indgåelse beror på en aftale indgået af andre end ægtefællerne« (§ 9, stk. 10, LOV 473 01.07.1998), hvilket tydeligvis var et forsøg på at dæmme op for proforma og arrangerede ægteskaber. Af samme årsag ændredes udlændingeloven i 2000, sådan at opholdstilladelse kun kunne gives til ansøgeren, som skulle familiesammenføres efter ægteskab/samliv med den person, der boede i Danmark, hvis begge var over 25 år – førhen skulle de berørte parter være 18 år (§ 9, stk.

1, nr. 2 samt LOV 424 31.05.2000). Dog blev muligheden for dispensation for 25-års-reglen stadfæstet, såfremt »ægteskabet eller samlivsforholdet utvivlsomt må anses for indgået efter den herboendes eget ønske, eller særlige personlige forhold i øvrigt taler herfor« (§ 9, stk. 2, indsættes som nr. 7, LOV 424 31.05.2000).

SR-regeringen indførte altså en 25-års-regel for familiesammenføring (med mulighed for dispensation), men samtidig indførte de faktisk også et tilknytningskrav. Af LOV 424 31.05.2000 stk. 10 fremgår det, at »opholdstilladelse [...], når den herboende person ikke har dansk indfødsret, kan kun gives, såfremt ægtefællerne 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 herfor«. Derudover skulle personen, der boede i Danmark, godtgøre, at »vedkommende råder over sin egen bolig af rimelig størrelse« (§ 9, stk. 11, LOV 424 af 31.05.2000).<sup>15</sup> Og det er en vigtig pointe, at den fjerde og sidste SR-regeringen under Nyrup på den måde faktisk strammede gevaldigt op på familiesammenføringsretten i Danmark, og dermed var de første til at introducere en aldersgrænse (25-års-reglen), et geografisk tilknytningskrav og et krav om passende bolig for de sammenførte allerede i år 2000.

### Opholdsdirektivets vedtagelsesproces påbegyndes

Imens familiesammenføringsretten i Danmark på den måde altså blev strammet igennem halvfemserne, arbejdede man i EU-regi på et direktivforslag. Reglerne om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område var fordelt på ni direktiver og to forordninger, så unionsborgere og myndigheder skulle navigere rundt i et omfattende og kompliceret regelsæt. På den baggrund fremsatte Kommissionen sit første forslag til direktivet om fri bevægelighed og opholdsret for unionsborgere og deres familiemedlemmer, også kaldet Opholdsdirektivet, den 23. maj 2001 (COM(2001)0257, Kommissionen, 2001). Formålet var altså at modernisere og simplificere retten for unionsborgere og deres familiemedlemmer til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, at søge at minimere de administrative procedurer, ligesom forslaget tilsigtede at forbedre definitionen af familiemedlemmers rettigheder samt at begrænse mulighederne for at nægte eller inddrage en opholdstilladelse. Den 29. juni 2001 sendte Kommissionen det første udkast til Opholdsdirektivet til Rådet og EP, hvor det blev besluttet at behandle direktivforslaget i Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (COD/2001/0111, EP, 2001). Den 2. juli 2001 fremsatte Kommissionen så officielt forslag til Rådets direktiv om Unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at

færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.<sup>16</sup> Den 27. september 2001 blev det første Rådsmøde afholdt, hvor Kommissionens første udkast til Opholdsdirektivet blev diskuteret. Det blev fastslået, at forslaget ville blive behandlet i Rådet (Det Indre Marked).

### Familiesammenføringsretten under Fogh

Det var altså SR-regeringen, der i første omgang repræsenterede de danske interesser i de indledende faser af Opholdsdirektivets udformning, men efter Folketingsvalget i november 2001 var det borgerlige ministre, der varetog de danske interesser i Rådet. Folketingsvalget i 2001 var på mange måder banebrydende. For det første handlede store dele af valgkampen om dansk udlændingepolitik. For det andet gik hele venstrefløjen tilbage. Den nye regering bestod nu af Venstre og Det Konservative Folkeparti med parlamentarisk støtte fra Dansk Folkeparti (Uhrskov Jensen, 2008).

Regeringsgrundlaget fra 2001 blev et tydeligt pejlemærke ift., hvordan den nye borgerlige regering ville føre udlændingepolitik. Det fremgik således af regeringsgrundlaget, at den nye regering ville arbejde for »*Stramning af betingelserne for familiesammenføring, således at familiesammenføring sker i det land, hvor den samlede tilknytning er størst*« (Statsministeriet, 2001).

Kort tid efter, i januar 2002, kom den nye VK-regerings første udlændingespil »En ny udlændingepolitik«, hvor det tydeligt fremgik, at antallet af flygtninge og indvandrere skulle begrænses (Regeringen, 2002:1; Finansloven, 2002).<sup>17</sup> Med et ønske om færre familiesammenføringer gjorde VK-regeringen i samarbejde med det parlamentariske grundlag, Dansk Folkeparti, op med grundstenene i udlændingeloven fra 1983. Det skulle nu ikke længere være et retskrav for flygtninge at blive familiesammenført. Den 6. juni 2002 blev § 9, der siden 1983 havde indeholdt lovgivningen omkring udstedelse af opholdstilladelser ifm. familiesammenføring, ophævet, og i stedet blev en helt ny udgave af paragraffen indsat med betydelige stramninger (LOV 365 06.06.2002). De to store stramninger, som var blevet indført under Nyrup i 2000, nemlig 25-års-reglen og tilknytningskravet, blev yderligere strammet. Godt nok sænkede VK-regeringen aldersgrænsen til 24 år, men hvor der før var betydelige dispensationsmuligheder, hvis bare ægteskabet eller samlivsforholdet »*utvivlsomt må anses for indgået efter den herboendes eget ønske*«, var det fra 2002 som udgangspunkt slet ikke muligt at få familiesammenføring, hvis en af ægtefællerne var under 24 år (LBK 711 01.08.2001; LOV 365 06.06.2002). Og hvor tilknytningskravet før bestod af, at ansøgeren og den herboende skulle have *mindst* ligeså meget tilknytning til Danmark som til et andet land, blev i 2002 ændret til, at den herboende og ansøge-

ren tilsammen skulle have *større* tilknytning til Danmark end til noget andet land (Regeringen, 2002:4; LBK 711 01.08.2001; § 9, stk. 7, LOV 365 06.06.2002).

Derudover var der mange opdateringer og stramninger (og enkelte lempelser, f.eks. ifm. adoption). Bl.a. var det nu ikke længere muligt at få opholdstilladelse til udenlandske forældre over tres, og ved familiesammenføring skulle den herboende person stille en økonomisk sikkerhed på 50.000 kr. til »*dækning af eventuelle fremtidige offentlige udgifter*« (§ 9, stk. 4, LOV 365 06.06.2002). Desuden måtte den herboende ikke have modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven i en periode på et år inden tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen og frem til meddelelsen af opholdstilladelsen. Og det blev nu til et krav, at begge ægtefæller skulle have lovligt ophold i Danmark, hvorfor asylansøgere ikke kunne indgå ægteskab med en dansk statsborger og derefter forvente, at de kunne bo sammen i Danmark.<sup>18</sup>

### Akrich-dommen

På europæisk plan blev familiesammenføringspolitikken yderligere udviklet i begyndelsen af forrige årti. I Singh-sagen udtalte EU-Domstolen som tidligere nævnt, at EU-retten ikke kan påræbes mhp. 'uretmæssigt' at unddrage sig national lovgivning (Sag C-370/90, Singh, præmis 24). I Akrich-sagen fra 23. september 2003 fastslog EU-Domstolen imidlertid, at de bevæggrunde, der har ført en EU-borger til at tage beskæftigelse i en anden medlemsstat, er uden betydning, såfremt den pågældende udøver eller ønsker at udøve en faktisk og reel beskæftigelse, og at der kun er tale om misbrug, hvis fællesskabsretten bliver påberåbt i tilfælde, hvor der foreligger proforma-ægteskaber, der er indgået for at omgå bestemmelserne vedrørende tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold (Sag C-109/01, Akrich, præmis 55-57).<sup>19</sup>

EU-Domstolen, der dermed næsten havde aflivet misbrugssynspunktet, tilføjede dog i Akrich-dommen, at retten til at medbringe en tredjelandstatsægtefælle til en anden medlemsstat kun gælder, *når denne opholder sig lovligt i en medlemsstat* (Sag C-109/01, Akrich, præmis 49-50). Domstolen fastslog dog også, at EU-borgerens medlemsstat ved behandlingen af ægtefællens ansøgning om indrejse og ophold skal tage hensyn til retten til respekt for familielivet, jf. art. 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, når der er tale om et reelt ægteskab.

Som ovenstående illustrerer, besad Akrich-dommen flere banebrydende og rettighedsskabende elementer, som sidenhen er blevet institutionaliseret, både på europæisk og nationalt plan.

## Opholdsdirektivet vedtages

I 2001 var reglerne omkring om Unionsborgere og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område som tidligere beskrevet fordelt på ni direktiver og to forordninger, så Unionsborgere og myndigheder skulle navigere rundt i et omfattende og kompliceret regelsæt. Efter flere behandlinger i Rådet (bl.a. under det danske formandskab i 2002) og EP fremsatte Kommissionen forslaget til direktivet om fri bevægelighed og opholdsret for Unionsborgere og deres familiemedlemmer.<sup>20</sup> Målet med det nye forslag var først og fremmest at gøre reglerne mere klare, men også i mindre grad at styrke borgernes rettigheder.

Som tidligere nævnt var direktivforslaget på Europaudvalgets dagsorden den 21. september 2001, den 8. november 2002 samt den 19. september 2003. Regeringen fik sit endelige mandat på Europaudvalgs møde den 19. september 2003, hvor regeringen fremlagde sit forhandlingsoplæg. Efterfølgende blev direktivet behandlet efter den fælles beslutningsprocedure af Rådet og EP og vedtaget i 2004, og Opholdsdirektivet skulle være fuldt ud implementeret i medlemsstaterne inden den 30. april 2006 (2004/38/EF:12).

## Metock-dommen og lovligt ophold

Som tidligere nævnt tilføjede EU-Domstolen i Akrichdommen, at retten til at medbringe en tredjelandsægtefælle til en anden medlemsstat kun gælder, *når denne opholder sig lovligt i en medlemsstat* (Sag C-109/01, Akrich, præmis 49-50). Betingelsen om, at retten til at medbringe en tredjelandsægtefælle til en anden medlemsstat kun gælder, når denne opholder sig lovligt i en medlemsstat, trak EU-Domstolen dog tilbage med Metock-dommen fra 2008. Her fastslog EU-Domstolen, at tredjelandsægtefæller, der kommer til EU fra områder uden for Unionen, kan bosætte sig uden det er nødvendigt at have haft opholdstilladelse i et andet EU-land.

Dommen faldt ifm. fire tredjelandsborgere, som ankom til Irland i perioden 2004-2006. De fire søgte ved ankomsten asyl i Irland, hvilket blev afvist af de irske myndigheder. Under asylbehandlingen og deres ophold i Irland giftede de fire tredjelandsborgere sig med EU-borgere. De pågældende EU-borgere havde ikke irsk statsborgerskab, men havde opholdstilladelser i Irland. Efter giftemålene søgte de fire tredjelandsborgere igen om opholdstilladelse i kraft af, at de nu var ægtefæller til Unionsborgere. Ansøgningen blev afvist af de irske myndigheder, da tredjelandsborgerne ikke havde opnået opholdstilladelse i et andet EU-land inden de blev gift. Dette krav var fastlagt i den irske gennemførelse af Opholdsdirektivet, der blev gennemført ved bekendtgørelse i 2006.<sup>21</sup> Ifølge irsk lovgivning opfyldte de pågældende tredjelandsbor-

gere ikke betingelserne om forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat. Tredjelandsstatsborgerne lagde derfor sag an ved High Court of Ireland, som endte ved EU-Domstolen via en præjudiciel forespørgsel omkring hvorvidt kravene om forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat er i overensstemmelse med reglerne om fri bevægelighed (Sag C 127/08, Metock).

EU-Domstolen anførte, at familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, kun kan pålægges pligt til at være i besiddelse af et indrejsevisum.<sup>22</sup> Desuden anførte EU-Domstolen, at Opholdsdirektivet ikke stiller krav om, at EU-borgeren allerede burde have været gift ved indrejse, for at der er tale om familiesammenføring. Ifølge Opholdsdirektivet har man rettigheder som ægtefælle til en EU-borger, og dermed pointerer dommen, at selve det, at man indgår ægteskab, giver mulighed for at påberåbe sig EU's regler om fri bevægelighed (Sag C 127/08, Metock). Som konklusion fastslog EU-Domstolen dermed, at den irske bekendtgørelse af 2006 ikke var i overensstemmelse med EU's regler om fri bevægelighed.

En identisk afgørelse blev afsagt i den tyske Sahin-sag den 19. december 2008, hvor spørgsmålet om forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat blev afvist med henvisning til, at EU-Domstolen havde afklaret retspraksis på området med Metock-dommen (Sag C-551/07, Sahin).<sup>23</sup> Det er dermed blevet et vigtigt element i Singh-doktrinen, at kravet om forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat ifølge EU-Domstolen er uforenelig med Opholdsdirektivet. På den måde har EU-Domstolen på en innovativ måde igen fungeret som en integrationsdynamo.

## Familiesammenføringsret mellem EU og Danmark indtil 2010

Af ovenstående historiske gennemgang kan det konkluderes, at det følger af EU-Domstolens praksis, at EU-borgere i visse situationer kan anvende EU-familiesammenføringsreglerne over for deres egen medlemsstat: Dels når en EU-borger rejser tilbage til sit hjemland, efter at have udøvet fri bevægelighed i en anden medlemsstat (Singh-doktrinen), dels når en EU-borger leverer tjenesteydelser til en anden medlemsstat (Carpenter-doktrinen), også selv om vedkommende aldrig har boet uden for sit hjemland (Starup, 2008:577). Så fra en dansk synsvinkel består den nuværende konflikt i skrivende stund i, at EU-Domstolens praksis giver danske statsborgere mulighed for at bruge EU-familiesammenføringsreglerne til at slippe uden om de restriktive danske familiesammenføringsregler. Konflikten opstår kun i relation til danske statsborgere, der ønsker familiesammenføring med familiemedlemmer, som er statsborgere i et tredjeland, idet familiemedlemmer, som er EU-borgere, har en selvstændig

ret til fri bevægelighed efter EU-retten.<sup>24</sup> Derudover blev der i 2008 foretaget en mindre ændring af reglerne om indgivelse af ansøgning om familiesammenføring, idet hensynet til EU-reglerne nu tages (LBK 808 08.07.2008).

Danmark har i en EU-sammenhæng yderst restriktive familiesammenføringsregler. Danske statsborgeres adgang til familiesammenføring efter udlændingelovens § 9 er væsentligt mere begrænsede end danske statsborgeres ret til familiesammenføring efter EU-reglerne om fri bevægelighed (LBK 785 10.08.2009; 2004/38/EF). Der gælder således en række betingelser for danske statsborgeres adgang til familiesammenføring efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, litra a, og stk. 2, nr. 2, litra a, som ikke kan gøres gældende over for vandrende EU-borgere. Det drejer sig bl.a. om økonomisk sikkerhedsstillelse, rådighed over egen bolig af rimelig størrelse og vandelskrav. Derudover er der to særligt vidtgående betingelser for sammenføring af ægtefæller og faste samlever: Kravet om, at ansøgeren og den herboende person begge skal være over 24 år (24-årskravet) samt kravet om, at parrets samlede tilknytning skal være større end parrets samlede tilknytning til et andet land, når den herboende person ikke har haft dansk indfødsret i 28 år (tilknytningskravet) (Starup, 2008:578).<sup>25</sup> Især de sidstnævnte betingelser vil principielt kunne tilskynde et stort antal danske statsborgere til at bruge EU-retten til at sikre sig ophold for den nærmeste familie i Danmark.

### Politikernes dobbeltspil

Det er altså tydeligt, at der er en diskrepans mellem dansk lovgivning og EU-lovgivningen på familiesammenføringsområdet. Men hvorfor har de danske politikere ført en familiesammenføringspolitisk linje i Danmark og en helt anden i EU?

For det første kan Danmarks strukturelle organisering som enhedsstat medvirke til en gennemførelse af EU-politikker eller omvendt være en hindring derfor. Den danske udenrigspolitiske beslutningsproces er traditionelt kendetegnet ved at være konsensuspræget på både embedsmandsniveau, men også på det politiske niveau, for på den måde at skabe en samfundsmæssig legitimitet. Denne tankegang er generelt videreført i EU-politikken, således at mange aktører inddrages i beslutningsprocesserne. Familiesammenføringspolitikken er et brud med denne konsensuskultur, særligt på det politiske niveau, hvor den siddende regering har fundet parlamentariske grundlag hos Dansk Folkeparti vedrørende nationale politikker, men samtidig har forhandlet med andre oppositionspartier i EU-politikken. Dette har bl.a. været tilfældet med Opholdsdirektivet, hvilket har medført et behov for dobbeltspil mellem national og europæisk lovgivning på familiesammenføringsområdet.

For det andet har de institutioner, der er blevet etableret nationalt, været bestemmende for, hvordan der er blevet reageret på EU's påvirkning på familiesammenføringsområdet. Den danske politikformulering på familiesammenføringsområdet har været og er i konflikt med den europæiske, og de danske lovgivere har udmærket sig ved at føre et dobbeltspil (Kelstrup et al., 2008:330). Særligt har de danske regler for familiesammenføring og de europæiske regler for familiesammenføring i forlængelse af Opholdsdirektivet været stærkt divergerende. Danske statsborgeres adgang til familiesammenføring efter udlændingelovens § 9 er væsentligt mere begrænsede end danske statsborgeres ret til familiesammenføring efter EU-reglerne om fri bevægelighed (LBK 785 af 10.08.2009; 2004/38/EF).<sup>26</sup>

Det er som sådan ikke et problem, at de danske regler på familiesammenføringsområdet divergerer så kraftigt fra de europæiske, så længe unionsborgere, der har benyttet sig af de rettigheder, som er stadfæstet af EU, kan sammenføres med deres familie efter de mere lempelige EU-regler, der gør sig gældende i sådanne tilfælde. Omvendt skaber det et incitament til at aktivere deres unionsborgerskab. Udlændingesservice anerkender da også, at der efter ændringerne i Udlændingeloven fra 2002 (LBK 608 17.07.2002) kunne konstateres en »stigende interesse for at benytte EU-rettens regler om fri bevægelighed ifm. ægtefællesammenføring til danske statsborgere« (Udlændingesservice, 2008:6). Alligevel beretter de komplicerede regler og den store divergens mellem de europæiske og de danske regler på familiesammenføringsområdet om et felt med kompakt lovgivning og mange reguleringer med stor national betydning – også historisk. Det er vores opfattelse, at de konsekvente stramninger af de danske regler på familiesammenføringsområdet de sidste årtier er udtryk for en politisk strømning, som der har været relativ konsensus omkring, og som har været i decideret konflikt med udviklingen i EU på samme felt. Dette umiddelbare misforhold mellem de europæiske og de nationale familiesammenføringsregler har medført et behov for, at lovgiverne forholder sig til en kombination af uvidenhed om komplekse regler, europæiske aftaler og danske løfter, hvilket udmønter sig i et vanskeligt *dobbeltspil*. Dette dobbeltspil bunder i en gennemgribende forståelse af, at dansk familiesammenføringspolitik skal forblive et rent nationalt anliggende, på trods af den suverænitetsafgivelse, der har fundet sted på området.

For det tredje har der været adskillige vetospillere ifm. gennemførelsen af EU's familiesammenføringsregler. Af de mest centrale findes udlændingemyndighederne, der bevidst både har forhalet praksisændringer, som burde have fundet sted på baggrund af de innovative domme afsagt af EU-domstolen, samt administreret EU-reglerne

meget restriktivt og i flere tilfælde forkert. Dette kan skyldes, at embedsværket i den danske centraladministration er politisk skolede til at tjene statsmagten mere end borgerne. Desuden synes den dømmende magt i Danmark at være af samme opfattelse, hvorfor der indtil dags dato ikke er forelagt et præjudiciel spørgsmål til EU-Domstolen om, hvorvidt den danske fortolkning af EU-retten strider mod EU-reglerne. Ved selv at lovgive og administrere restriktivt omkring EU-Domstolens innovative domme, har de politisk-administrative myndigheder indkapslet den juridiske virkning i dansk ret.

For det fjerde er det et spørgsmål om suverænitetsopfattelse. At udlændingepolitik generelt og familiesammenføringspolitik specifikt, og derved hvem der har ret til at opholde sig på en stats territorium, traditionelt set har været en del af den nationale suverænitet, er der ingen tvivl om. Men det har i vores optik medført et betydeligt tilpasningspres på Danmark, når EU har haft som formål at begrænse denne suverænitet for at give unionsborgere ret til og mulighed for at tage arbejde på tværs af EU's grænser. EU-borgere har en traktatfæstet ret til at tage arbejde i et andet land og til at tage familien med – også når de kommer hjem igen.

For det femte er det et spørgsmål om institutionaliseret dobbeltspil. Den danske institutionelle opbygning har medført store problemer, når de politisk-administrative myndigheder har skullet forholde sig til og implementere EU's direktiver og EU-Domstolens domme på familiesammenføringsområdet. Samtlige institutionelle niveauer, der håndterer familiesammenføringsretten på nationalt plan, dvs. lovgivere, regeringen, embedsværket og muligvis også domstolene, synes at anerkende, at det krydspres, som det stærkt politiserede policy-område familiesammenføring medfører i spændingsfeltet mellem EU-ret og national ret, skaber et behov for at raffinere *dobbeltspillet* som en pragmatisk løsningsstrategi. Denne tendens står i modsætning til den gængse opfattelse af Danmark som *the usual complier* (Falkner et al., 2005), der altid efterlever EU-lovgivningen. I familiesammenføringspolitikens europæiseringsproces har de danske myndigheder stået over for et *inside/outside-dilemma*, hvor beslutningstagerne skal vælge enten at føre en politik, der imødekommer de eksterne krav fra EU, eller en politik, der imødekommer de interne krav fra bl.a. den siddende regerings parlamentariske grundlag og vælgerne (Kelstrup, 2000:432). Et decideret dobbeltspil, hvor myndighederne vælger at bekende sig til begge krav, er altså en tredje løsningsstrategi på dilemmaet, og har været et forsøg på at agere politisk og pragmatisk i et krydspres mellem national og europæisk politik. Dobbeltspillet omkring familiesammenføringspolitikken har i høj grad været en succes, da det er lykkedes at opretholde denne løsningsmodel i mange år.

Når vi tillader os at kalde dobbeltspillet for institutioneliseret, skyldes det netop, at denne strategi har vist sig at være gangbar, og at den til en vis grad stadig benyttes, da familiesammenføringspolitik er et område med høj grad af national selvbestemmelse.

Ved at have undersøgt påvirkningen af et hjørne af den fri bevægelighed, kan vi konkludere, at selv et område som familiesammenføringspolitik, der på papiret er europæiseret efter mange årelange sværdslag, i høj grad stadig bærer præg af at være et nationalt anliggende.

Denne artikel er et sammendrag af specialet »*Dobbeltspil? – en analyse af dansk familiesammenføringspolitik*« skrevet af Laura Madum og Maria Bøegh-Lervang, 2010.

Specialet kan læses på [www.cep.polsci.ku.dk](http://www.cep.polsci.ku.dk)

## Litteraturliste

- 64/221/EØF: »Om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed«.
- 68/360/EØF: »Om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabets for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer«.
- 1612/68/EØF: »Om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabets«.
- 2004/38/EF: »Om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område«.
- Aftale om Finansloven for 2002: »Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Dansk Folkeparti om: Finansloven for 2002 – (05-02-2002)«.
- Brøcker, A. (1990): »Udlændingelovgivning i Danmark 1983-86: Faktorer i den politiske beslutningsproces«. Tidsskriftet Politika, vol. 22, no. 3, pp. 332-345.
- Bæk Simonsen, J. (2004): »Islam med danske øjne.« Akademisk Forlag. C-267/83 (Diatta).
- C-370/90 (Singh).
- C-109/01 (Akkrich).
- C-1/05 (Jia).
- C-551/07 (Sahin).
- C 127/08 (Metock).
- C 34/09 (Zambrano).
- C-434/09 (McCarthy).
- COD/2001/0111: »Unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område«.
- COM (2001) 0257: »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område«.
- Kelstrup, M. (2000): »Danish Integration Policies: Dilemmas and Options«. I: Branner & Kelstrup (red.): Denmark's Policy towards Europe after 1945: History, Theory and Options. Odense: Odense Universitetsforlag.
- LBK nr. 224 af 7. juni 1952: »Om udlændinges adgang til landet m.v.«.
- LBK nr. 220 af 23. juni 1964: »Om udlændinges adgang til og ophold i landet«.
- LBK nr. 546 af 15. december 1969: »Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om udlændinges adgang til og ophold i landet«.
- LBK nr. 115 af 11. april 1972: »Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om udlændinges adgang til og ophold i landet«.



- LBK nr. 344 af 22. juni 1973: »Bekendtgørelse af Lov om udlændinges adgang til landet m.v.«.
- LBK nr. 345 af 22. juni 1973: »Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om udlændinges adgang til og ophold i landet«.
- LBK nr. 346 af 22. juni 1973: »Bekendtgørelse om adgang til og ophold i landet for udlændinge, der er omfattet af De europæiske Fællesskabers regler«.
- LBK nr. 226 af 8. juni 1983: »Udlændingelov«.
- LBK nr. 686 af 17. oktober 1986: »Lov om ændring af udlændingeloven«.
- LBK nr. 462 af 26. juni 1987: »Bekendtgørelse af udlændingeloven«.
- LBK nr. 894 af 27. oktober 1994: »Bekendtgørelse af udlændingeloven«.
- LBK nr. 711 af 1. august 2001: »Bekendtgørelse af udlændingeloven«.
- LBK nr. 808 af 8. juli 2008: »Bekendtgørelse af udlændingeloven«.
- LBK nr. 826 af 24. august 2005: »Bekendtgørelse af udlændingeloven«.
- LBK nr. 785 af 10. august 2009: »Bekendtgørelse af udlændingeloven«.
- LOV nr. 482 af 24. juni 1992: »Lov om ændring af udlændingeloven m.v. (Familiesammenføring, effektivisering af asylsagsbehandlingen m.v.)«.
- LOV nr. 473 af 1. juli 1998: »Lov om ændring af udlændingeloven og straffeloven (Tidsbegrænset opholdstilladelse, asyl, familiesammenføring og udvisning m.v.)«.
- LOV nr. 424 af 31. maj 2000: »Lov om ændring af udlændingeloven med flere love«.
- LOV nr. 365 af 6. juni 2002: »Lov om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love (Afskaffelse af de facto-flygtningebegrebet, effektivisering af asylsagsbehandlingen, skærpede betingelser for meddelelse af tidsbegrænset opholdstilladelse og stramning af betingelserne for familiesammenføring m.v.)«.
- Starup, P. (2008): »Europæiseringen af dansk familiesammenføringsret«. I: Olsen, B. & Sørensen, K. (red.): Europæiseringen af Dansk Ret. Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Statsministeriet (2001): »Regeringsgrundlag 2001 – Vækst, velfærd – fornyelse«.
- Udlændingeservice, 1. september 2008: »Endelig redegørelse til Folkeetingets Ombudsmand vedr. familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten«.
- Vedsted-Hansen, J. (2006): »Familiesammenføring«. I: Christensen, L. B., K. Halberg, G. Homann, K. U. Kjær, I. E. Koch, N. M. Lassen, P. Breinholdt Mikkelsen, H. Thomassen & Jens Vedsted-Hansen (red.): Udlændingeret. (3. Udg.) København: DJØF.

## Noter

- 1 "EU" benytter vi igennem hele artiklen til at betegne det europæiske samarbejde, der historisk har udviklet sig fra Kul- og Stålnunionen i 1951 over EØF (1957), EF (1967) til EU (1993). I nærværende speciale vælger vi konsekvent at anvende de nutidige begreber i alle henseender, for derved at mindske eventuel forvirring og sikre konsistens.
- 2 Da nærværende artikel er et sammendrag af specialet 'Dobbeltspil' – en analyse af europæiseringen af dansk familiesammenføringspolitik fra 2010, analyserer artiklen ikke på forhold efter foråret 2010. Det skal dog bemærkes, at der siden 2010 er sket en udvikling i både EU-retten og i dansk udlændingeret, som ikke medtages i analysen i nærværende artikel.
- 3 I 2011 blev der afsagt to domme ved EU-domstolen vedr. unionsborgerskab. EU-domstolen fastslår i dommen C-34/09 Zambrano af 8. marts 2011, at en medlemsstat ikke kan nægte opholds- og arbejdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, hvis denne forsøger sine små børn, der er statsborgere i medlemslandet. Dette gælder, selvom børnene ikke har gjort brug af deres fri bevægelighed inden for EU. Læs mere om sagen på <http://www.eu-opslysningsen.dk/upload/application/pdf/b6ebf294/2010alm410.pdf>.
- 4 I en dom af 5. Maj 2011, C-434/09 McCarthy, slog EU-domstolen fast, at en EU-borger, der aldrig har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, ikke kan påberåbe sig opholdsdirektivet eller unionsborgerskabet for at lovliggøre deres tredjelandsægtefællers ophold i medlemslandet. Det gælder også, selvom unionsborgeren har statsborgerskab i flere EU-lande.
- 5 Dansk udlændingelovgivning har ligeledes udviklet sig siden 2010. Det blev således vedtaget i aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti den 7. november 2010, at ansøgere om familiesammenføring skal opfylde en række nye krav. Betingelsen er bl.a. at ansøgeren skal have sprogkundskaber, erhvervs erfaring og færdiggjort uddannelse. Desuden stilles der en række krav til den herboende, der skal have fuldtidsbeskæftigelse i mere end 2,5 år inden for de sidste 3 år, bestået danskprøve, ikke modtaget offentlig hjælp efter aktivloven inden for de sidste 3 år og ikke haft en fængselsstraf inden for de sidste 1,5 år. Desuden skal den herboende nu stille 100.000 kr. til rådighed mod tidligere 50.000 kr., jf. afsnittet om familiesammenføringsretten under Fogh. Læs mere her [http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/DD9BA445-E4AA-431E-ADF6-10147E46CF0B/0/nye\\_tider\\_nye\\_kvav.pdf](http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/DD9BA445-E4AA-431E-ADF6-10147E46CF0B/0/nye_tider_nye_kvav.pdf).
- 6 En unionborgers ret til fri bevægelighed gælder ikke kun for arbejdstagere, men også selvstændigt erhvervsdrivende, studerende, pensionister, studerende og selvforsørgende 2004/38/EF.
- 7 Dengang kaldet Lov om Udlændinges adgang til landet m.v. (LBK 224 07.06.1952) og fra 1964 med tilføjelserne Bekendtgørelse om udlændinges adgang til og ophold i landet (LBK 220 23.06.1964, LBK 546 15.12.1969 og LBK 115 11.04.1972).
- 8 I en fodnote til bekendtgørelsens titel står der bl.a.: »I bekendtgørelsen er medtaget visse bestemmelser fra Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet [...] Ifølge artikel 189 i EØF-traktaten gælder en forordning umiddelbart i hver medlemsstat. Gengivelsen af disse bestemmelser er i bekendtgørelsen er således udelukkende begrundet i praktiske hensyn og berøver ikke de nævnte forordningers umiddelbare gyldighed i Danmark« (LBK 346 22.06.1973).
- 9 Den 10. september 1982 kom den borgerlige mindretalsregering (K, V, CD, KF) til magten efter mange år med en socialdemokratisk mindretalsregering. Den nye parlamentariske situation betød, at socialdemokraterne gerne ville medvirke til en løsning på flygtninge- og indvandreområdet der to signalere et klart regeringsalternativ. Derfor ønskede Socialdemokratiet at nå frem til en løsning uden om regeringen, idet Socialdemokratiet havde flertal med Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti. Udlændingeområdet var et oplagt område at markere sig på, da partiet her kunne spille med den ideologiske fane uden at risikere at skræmme potentielle vælgere. På samme tid ønskede den nye regering at vise handlekraft ved ikke straks at blive sat uden for indflydelse, hvorfor de tre partier uden for regering havde rig mulighed for at få en udlændingelov, der stemte overens med partiernes partiprogrammer (Brøcker, 1990:337f).
- 10 Loven opretholdt det hidtil gældende princip om spontan indrejse, med hvilket der menes en uhindret adgang for udlændinge til den danske asylprocedure. Alle udlændinge, der kom til Danmark, fik mulighed for indrejse og ret til at søge om asyl uanset om udlændingen var i besiddelse af pas og visum (Uhrskov Jensen, 2008:49).
- 11 En vandrende arbejdstager blev separeret fra sin ægtefælle fra et tredjeland under opholdet i værtsmedlemsstaten (Tyskland). De boede ikke længere på fælles bopæl, og spørgsmålet var nu, om ægtefællen stadig havde ret til ophold i Tyskland, selv om det efter tysk ret var et krav, at sammenførte ægtefæller levede sammen i fælles bolig. EU-Domstolen slog fast, at den sammenførte ægtefælles opholdsret efter EU-reglerne først bortfalder, når det ægteskabelige bånd er endelig brudt i form af en skilsmisse, og at en opholdsret efter EU-reglerne derfor ikke bortfalder, blot fordi ægtefællerne op-

- hæver samlivet og har til hensigt senere at lade sig skille (Starup, 2008:579).
- 9 Den markante stigning i antallet af asylansøgere skete bl.a. som konsekvens af krigen mellem Iran og Irak fra 1980-1988, hvor mange flygtninge fra disse lande søgte til Europa, herunder Danmark (Uhrskov Jensen, 2008:545).
  - 10 Partiets holdninger til flygtninge og indvandrere var primært af økonomisk karakter, idet partiet mente, at flygtninge og de familiesammenførte udlændinge var en belastning for den danske økonomi. Denne holdning ændrede sig dog i halvfemserne til at omhandle religiøse og kulturelle argumenter for, hvorfor flygtninge og indvandrere var en belastning for det danske samfund, da Fremskridtspartiet nu hæftede sig ved, at flygtningene og de familiesammenførte kom fra muslimske lande (Uhrskov Jensen, 2008:546).
  - 11 Tamilsagen startede i 1987, da det på et ministermøde blev diskuteret hvilke muligheder, der eksisterede for at mindske antallet af familiesammenføringer af tamilske flygtninge. Daværende konservative Justitsminister Erik Ninn-Hansen gav mundtlig ordre til, at man indstillede behandlingen af sager om familiesammenførte tamilske flygtninge på trods af retskravet om familiesammenføring. Sagen berørte 5-6000 tamilske flygtninge, der skulle vente 16 måneder på sagsbehandling. Sagen blev i første omgang taget op af Folketings Ombudsmand, der afgav en stærk kritisk afgørelse om ministeriets sagsbehandling. Sidenhen blev ministeriet – både politisk og administrativt – undersøgt af en Undersøgelsesret, der skærpede kritikken af både ministeriet, Justitsministeren og Statsministeren <http://jura.ku.dk/pdf/ansatte/carstenhenrichsen/justamil1.pdf>.
  - 12 Nyrup-regeringen I fra 1993-1994: Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Centrum-Demokraterne, Kristeligt Folkeparti; Nyrup-regeringen II fra 1994-1996: Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Centrum-Demokraterne; Nyrup-regeringen III fra 1996-1998: Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre. Nyrup-regeringen IV fra 1998-2001: Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre (Skou, 2005:750-752).
  - 13 I Udlændingebekendtgørelsen fra 1987 stod der i § 9, stk. 2, at *»[efter ansøgning gives der opholdstilladelse til] Forældre over 60 år til en udlænding med tidsbegrænset opholdstilladelse. Opholdstilladelse kan dog i almindelighed kun gives, hvis ansøgeren ikke har andre børn i hjemlandet, som kan påtage sig forsørgelsen»* (LBK 462 26.06.1987). Dermed strammedes adgangen til familiesammenføring altså en smule, også på dette område.
  - 14 Dog kunne ansøgning om opholdstilladelse af humanitære hensyn *»kun indgives af personer, der opholder sig her i landet»* (LBK 562 30.06.1995).
  - 15 Via stk. 13 kunne Kommunalbestyrelsen efter anmodning fra Udlændingesservice give en udtalelse om den herboendes boligforhold, herunder antallet af beboelsesrum og beboere i boligen. Kommunalbestyrelsen kunne til brug for sin udtalelse samkøre Det Fælleskommunale Persondatasystem med Bygnings- og Boligregistret (BBR) (§ 9, stk. 13, LOV 424 31.05.2000).
  - 16 Direktivet blev fremsat med hjemmel i TEU artikel 12 og 18, stk. 2, samt artikel 40, 44 og 52, i traktatens afsnit III, der vedrører den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital (2004/38/EF).
  - 17 Det fremgår af Aftale om Finanslov for 2002 mellem regeringen og Dansk Folkeparti, at *»Med udlændingespillet forventer regeringen, at der de kommende år vil kunne forudses en besparelse i kraft af henholdsvis stramning af udlændingelovgivningen, stramning af forsørgelseskravene og indførelse af et syvårigt optjeningsprincip for introduktionsydelse og kontanthjælp»* (Finansloven 2002).
  - 18 Den helt store ændring af Udlændingeloven i 2002 var desuden afskaffelsen af de facto-begrebet. Der blev indført stramninger, således det bliver lettere for myndighederne at nægte flygtninge opholdstilladelse. Det havde tidligere været muligt for flygtninge og indvandrere at få permanent opholdstilladelse efter 3 år. Dette ændredes nu til 7 år (LOV 365 06.06.2002).
  - 19 Sagen vedrørte den marokkanske statsborger, Hr. Akrich, der opholdt sig ulovligt i Storbritannien, hvor han i 1996 blev gift med en britisk statsborger. I 1997 blev Hr. Akrich udvist af Storbritannien og efter eget ønske sendt til Irland, hvor fru Akrich samtidig havde fået arbejde. Fru Akrich arbejdede i Irland i perioden august 1997 til juli 1998. Hr. Akrich ansøgte i starten af 1998 de britiske myndigheder om opholdstilladelse, idet han henviste til Singh-dommen fra 1992. EU-Domstolens henvisning til, at der skal tages hensyn til respekten for familielivet, jf. menneskerettighedskonventionens artikel 8, kunne tolkes i retning af, at det ikke i alle tilfælde er nødvendigt, at tredjelandstatsborgeren har lovligt ophold i det land, som ægteparret flytter fra (i sagen Irland) (sag C-109/01).
  - 20 Forenklingen afspejles også i Opholdsdirektivets officielle titel: EP og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om Unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF.
  - 21 European Communities (Free movement of persons) No 2. Regulations 2006, vedtaget den 18. december 2006 med ikrafttrædelsesdato den 1. januar 2007.
  - 22 (EF) nr. 539/2000 eller national lovgivning.
  - 23 Denne sag vedrørte den tyrkiske statsborger Deniz Sahin, som søgte asyl i Østrig i 2003, og i 2006 blev gift med en tysk kvinde, der boede og arbejdede i Østrig. Deniz Sahin ansøgte derefter de østrigske myndigheder om et tidsbegrænset opholdskort, men fik afslag med henvisning til, at han havde fået en foreløbig asylretlig opholdstilladelse (Sag C-551/07, Deniz Sahin mod Bundesminister für Inneres). I sin kortfattede afgørelse henholder EU-Domstolen sig til at gentage sin argumentation fra Metock-dommen, og EU-Domstolen traf sin afgørelse ved begrundet kendelse uden forudgående retsmøde og ikke ved dom, hvilket understreger, at der intet nyt tilføjes i den nye afgørelse ift. Metock-dommen. Denne forenklede procedure, som EU-Domstolen gør brug af i sagen, kan nemlig kun benyttes uden høring af sagens parter – hvis det spørgsmål, der rejses i en præjudicial sag, er identisk med et spørgsmål, der er afgjort i en tidligere sag, eller hvis besvarelsen klart kan udledes af retspraksis, jf. artikel 104, stk. 3, første afsnit, i EU-Domstolens procesreglement.
  - 24 Retten til fri bevægelighed for personer omfatter også EØS-borgere, men af hensyn til fremstillingen i opgaven anvendes udtrykket EU-borgere som en samlingsbetegnelse.
  - 25 Der gives nemlig i praksis dispensation, når den herboende ægtefælle eller samlivspartner har haft mindst 28 års lovligt og i det væsentligste sammenhængende ophold i Danmark (Jens Vedsted-Hansen, 2006:177-79).
  - 26 Det drejer sig bl.a. om krav til økonomisk sikkerhed, rådighed over egen bolig af rimelig størrelse og vandelskrav. Derudover er der to særligt vidtgående betingelser for sammenføring af ægtefæller og faste samlever: Kravet om, at ansøgeren og den herboende person begge skal være over 24 år (24-årskravet) samt kravet om, at parrets samlede tilknytning skal være større end parrets samlede tilknytning til et andet land, når den herboende person ikke har haft dansk indfødsret i 28 år (tilknytningskravet). Der gives nemlig i praksis dispensation, når den herboende ægtefælle eller samlivspartner har haft mindst 28 års lovligt og i det væsentligste sammenhængende ophold i Danmark (Vedsted-Hansen, 2006:177-79).