

U.2010.1035H

Et afslag på familiesammenføring under henvisning til 28-års-reglen og tilknytningskravet var ikke ugyldigt, og hverken EMK eller Statsborgerretskonventionen var krænkede.

Udlændinge 22.1 og 8.3 - Menneskerettigheder 1.4 og 1.7.

Den danske statsborger B giftede sig i 2003 med den ghanesiske statsborger A. B var født i 1971 i Togo, men kom til Danmark i 1993 og blev efter 9 års ophold her i landet dansk statsborger i 2002. Umiddelbart efter ægteskabets indgåelse i Ghana indgav A og B ansøgning om at blive ægtefællesammenført i Danmark, men fik i august 2004 endeligt afslag herpå, under henvisning til at deres samlede tilknytning til Danmark ikke var større end deres samlede tilknytning til Ghana, jf. udlændingelovens § 9, stk. 7. Integrationsministeriet, I, havde ved afgørelsen bl.a. lagt vægt på, at A altid havde boet i Ghana og havde familie dér, samt at B havde nogen tilknytning til Ghana, hvor han havde gået i skole i 10 år, og at familien lovligt kunne bosætte sig i Ghana, såfremt B fik beskæftigelse dér. Efter afslaget anlagde A og B retssag mod I og anførte, at afslaget var ugyldigt, fordi det var i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til respekt for familielivet. I anden række gjorde de gældende, at det var i strid med diskriminationsforbuddet i artikel 14, jf. artikel 8, og at de derfor havde ret til familiesammenføring i Danmark uden at skulle opfylde tilknytningskravet i lovens § 9, stk. 7. A og B anførte i den forbindelse tillige, at udlændingsloven ikke behøvede at have reel tilknytning til Danmark, og at en sammenligning mellem udlændingsloven og danske statsborgere, som først erhvervede statsborgerskab på et senere tidspunkt i deres liv, viste, at 28-års-reglen i udlændingelovens § 9, stk. 7, medførte en ikke sagligt begrundet forskelsbehandling. 28-års-reglen indebar således, at B først ville blive fritaget for at opfylde tilknytningskravet i 2030, når han var 59 år. Bl.a. under henvisning til at EMK artikel 8 ikke pålægger de kontraherende stater en generel forpligtelse til at respektere indvandreres valg af opholdsland i forbindelse med indgåelse af ægteskab eller i øvrigt til at give tilladelse til familiesammenføring, og til at der ikke var grundlag for at tilsidesætte I's afgørelse om, at ægteparrets samlede tilknytning til Ghana var større end til Danmark, fandt Højesteret, at ministeriets afslag på opholdstilladelse til A ikke var i strid med artikel 8. Højesteret fandt endvidere, at I's afgørelse ikke kunne tilsidesættes som ugyldig som stridende mod artikel 14, jf. artikel 8, idet der på baggrund af den foreliggende praksis fra Menneskerettighedsdomstolen, herunder Menneskerettighedsdomstolens dom af 28. maj 1985 i sagen Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod UK, ikke fandtes grundlag for at fastslå, at 28-års-reglen havde indebåret en konventionsstridig diskrimination i forhold til A, jf. konventionens artikel 14 om saglighed og proportionalitet. Højesteret udtalte tillige, at Den Europæiske Konvention af 6. november 1997 om Statsborgerret (artikel 5, stk. 2), ikke kunne føre til, at diskriminationsforbuddet i EMK artikel 14, jf. artikel 8, skulle gives et videregående indhold end det, der følger af den nævnte dom. Dissens.[1]

H.D. 13. januar 2010 i sag 478/2007 (1. afd.)

*A og B (adv. Steen Petersen, Kbh., besk.)
mod*

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Km.adv. Karsten Hagel-Sørensen, Kbh.).

Østre Landsrets dom 25. september 2007 (16. afd.), B-2322-06

(Ole Dybdahl, Linde Jensen, Marianne Ploug (kst.)).

Denne sag, der er anlagt den 18. juli 2006, angår prøvelsen af en afgørelse, der er truffet af sagsøgte, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, den 27. august 2004. Ved sin afgørelse tiltrådte sagsøgte Udlændingestyrelsens afgørelse af 1. juli 2003, hvorved sagsøgeren A fik afslag på sin ansøgning om familiesammenføring til Danmark med sin ægtefælle, sagsøgeren B, i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 7, jf. stk. 1, nr. 1 (kravet om tilknytning til Danmark, når den herboende ægtefælle ikke har haft dansk statsborgerskab i 28 år). Sagen angår særligt spørgsmålet om dette afslags forenelighed med EMRK artikel 8 og artikel 14, jf. artikel 8. Disse bestemmelser angår dels retten til respekt for bl.a. familieliv, dels forbud mod diskrimination.

Påstande

A og B har nedlagt følgende påstande:

1036

Påstand 1

Principalt:

1. Sagsøgte tilpligtes at anerkende, at afgørelsen, hvorved sagsøgeren nægtedes familiesammenføring, jf. udlændingelovens § 9, stk. 7, jf. § 9, stk. 1, udgør en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), jf. lov nr. 285 af 29. april 1992 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. lov nr. 1080 af 20. december 1995 om ændring af omhandlede lov, hvilken afgørelse dermed tilsidesættes.

2. Sagsøgte tilpligtes at anerkende sagsøgernes ret til familiesammenføring fra tidspunktet for sagsøgtes afgørelse om afslag den 1. juli 2003.

Subsidiært

3. Sagsøgte tilpligtes at anerkende, at afgørelsen, hvorved sagsøger nægtedes familiesammenføring, jf. udlændingelovens § 9, stk. 7, jf. § 9, stk. 1, er ugyldig, og derfor skal hjemvises til fornyet behandling.

Påstand 2

4. Sagsøgte tilpligtes at betale 107.253 kr. til sagsøgerne, subsidiært et mindre beløb efter rettens skøn.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har påstået frifindelse over for påstand 1, pkt. 3, og påstand 2, pkt. 4, og har påstået afvisning over for påstand 1, pkt. 1 og 2, subsidiært frifindelse og mere subsidiært hjemvisning.

Sagens omstændigheder

Ved Udlændingestyrelsens afgørelse af 1. juli 2003 fik A, der er ghanesisk statsborger, afslag på sin ansøgning af 28. februar 2003 om opholdstilladelse i Danmark på baggrund af sit ægteskab med B. I afgørelsen er anført:

»Afgørelse

Udlændingestyrelsen anmoder repræsentationen om at meddele ansøgeren, at styrelsen ikke kan give ansøgeren opholdstilladelse, da ansøgerens og ansøgerens ægtefælles samlede tilknytning til Danmark ikke er større end deres samlede tilknytning til Ghana.

Afgørelsen er truffet i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 7, jf. § 9, stk. 1, nr. 1.

Sagsfremstilling

Det fremgår af sagen, at ansøgerens ægtefælle, der er tidligere togolesisk statsborger, indrejste i Danmark i juli 1993, hvorefter han søgte asyl. Ved styrelsens afgørelse af 24. oktober 1994, stadfæstet af Flygtningenævnet den 8. marts 1995 fik han afslag på sin asylansøgning.

Den 21. november 1994 indgav ansøgerens ægtefælle ansøgning om opholdstilladelse på baggrund af ægteskab indgået den 7. november 1994 med den danske statsborger C. Det fremgår af ansøgningsskemaet, at B har gået i skole i Ghana i 10 år.

Ved styrelsens afgørelse af 1. marts 1996 fik ansøgerens ægtefælle opholdstilladelse i Danmark efter den dagældende udlændingelovs § 9, stk. 1, nr. 2.

Ved styrelsens afgørelse af 23. september 1997 fik ansøgerens ægtefælle tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark.

Den 25. september 1998 blev ansøgerens ægtefælle skilt fra sin daværende ægtefælle.

Den 28. februar 2003 indgav ansøgeren på den danske ambassade i Accra ansøgning om opholdstilladelse på baggrund af ægteskab med den herboende reference indgået den 22. februar 2003 i Ghana. Det fremgår af ansøgningsskemaet, at ansøgeren ikke tidligere har været i Danmark. Det fremgår endvidere, at hendes forældre bor i Ghana. Ansøger har ikke udfyldt den rubrik, der skal udfyldes, hvis ansøger tidligere har boet uden for sit hjemland i mere end 6 måneder.

Ansøgers ægtefælle har udfyldt et spørgeskema til brug for styrelsens behandling af sagen. Det fremgår heraf, at han er født og opvokset i Togo, men at han også har gået i skole i Ghana. Det fremgår endvidere, at han inden for de seneste fem år fire gange har været i Ghana, at han ikke har taget en uddannelse i Danmark, at han har deltaget i sprogkursus og korte kurser i henholdsvis service og kundepleje, erhvervsrensning og arbejdsteknik, samt hygiejneundervisning, og at han siden den 15. februar 1999 har haft arbejde som slagteriarbejder. Det fremgår tillige, at han ikke har nær familie i Danmark, og at han taler og skriver dansk. Det fremgår yderligere, at parret lærte hinanden at kende i Ghana, og at de taler hausa og twi sammen.

Det fremgår tillige af sagen, at ansøgerens ægtefælle tidligere havde job hos ISS, at han har et bijob som dørmænd på en cafe, og at han har deltaget i et tredages kursus i virksomhedslære og innovation.

Retsgrundlag

Styrelsen anmoder repræsentationen om at oplyse ansøgeren om, at der efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, efter ansøgning kan gives opholdstilladelse til en udlænding over 24 år, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 24 år. De to personer skal leve sammen på en fælles adresse i Danmark.

Ifølge udlændingelovens § 9, stk. 7, kan opholdstilladelse efter stk. 1, nr. 1, medmindre ganske særlige grunde taler derimod, kun gives, såfremt ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land.

Ved vurderingen af, om ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land, skal inddrages samtlige foreliggende oplysninger i sagen, der kan belyse

1037

ægtefællernes samlede personlige og familiemæssige situation.

Ved vurderingen af, om tilknytningskravet er opfyldt, må der foretages en afvejning af på den ene side den herboende persons tilknytning til Danmark og på den anden side ægtefællens tilknytning til sit hjemland. Hertil kommer en afvejning af den herboende persons tilknytning til ægtefællens hjemland over for ægtefællens tilknytning til Danmark.

Ved afvejningen lægger styrelsen blandt andet vægt på,

- længden og karakteren af ægtefællernes ophold i de respektive lande, herunder på hvor de har haft deres opvækst, og hvor de har gået i skole,

- ægtefællernes familiemæssige bånd til Danmark set i forhold til ægtefællernes familiemæssige bånd til den tilkommende ægtefælles hjemland, herunder om den herboende her i landet har forældremyndighed eller samværsret over mindreårige børn bosiddende i Danmark,

- ægtefællernes sproglige færdigheder, herunder om den herboende taler dansk, om ægtefællerne taler det sprog, som tales i ægtefællens hjemland, og om ægtefællen taler dansk,

- ægtefællernes uddannelses- eller arbejdsmæssige tilknytning til Danmark eller et andet land.

Ved vurderingen af, om der foreligger ganske særlige grunde, der taler for, at der skal tillades ægtefællesammenføring her i landet, selvom ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark ikke er størst, lægger styrelsen blandt andet vægt på,

- om den herboende person har opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8, og inden flugten fra hjemlandet har indgået ægteskab med ansøgeren, som stammer fra samme hjemland, hvor den herboende person fortsat risikerer forfølgelse, eller

- om det på grund af høj alder, alvorlig sygdom eller alvorligt handicap vil være humanitært uforsvarligt at henvise den herboende ægtefælle til at tage ophold i et andet land, hvor den pågældende ikke kan tilbydes pasnings- eller behandlingsmuligheder.

Begrundelse

Styrelsen har gennemgået ansøgerens sag. Styrelsen finder ikke, at ansøgerens og ansøgerens ægtefælles samlede tilknytning til Danmark er af en sådan styrke, at den er større end deres samlede tilknytning til Ghana.

Styrelsen har herved lagt vægt på, at ansøgeren, der er ghanesisk statsborger, aldrig har været i Danmark, og at hun således ikke har opnået en selvstændig tilknytning til Danmark.

Styrelsen har endvidere lagt vægt på, at hun er født og opvokset i Ghana, at hendes forældre bor i Ghana, og at hun efter det oplyste ikke tidligere har opholdt sig uden for hjemlandet i mere end 6 måneder. Hun må derfor antages at have en stærk tilknytning til sit hjemland.

Styrelsen har tillige lagt vægt på, at ansøgerens ægtefælle, der er dansk, tidligere togalesisk statsborger, har oplyst, at han har gået i skole i Ghana i 10 år, hvorfor han må antages at have en personlig tilknytning til ansøgerens hjemland.

Styrelsen har yderligere lagt vægt på, at ansøgerens ægtefælle inden for de seneste fem år har været i Ghana fire gange, ligesom styrelsen har lagt vægt på, at parret lærte hinanden at kende og blev gift i Ghana, samt at de taler hausa og twi sammen.

Styrelsen har derudover lagt vægt på, at ansøgerens ægtefælle ikke har taget en uddannelse i Danmark.

Styrelsen har ved afgørelsen taget i betragtning, at ansøgerens ægtefælle siden den 15. februar 1999 har haft arbejde som slagteriarbejder, at han har bijob som dørmænd, at han tidligere har haft arbejde hos ISS, og at han taler og skriver dansk.

Styrelsen har endvidere taget i betragtning, at ansøgerens ægtefælle har deltaget i sprogkursus og korte kurser i henholdsvis service og kundepleje, erhvervsrensning og arbejdsteknik, hygiejneundervisning samt virksomhedslære og innovation.

Styrelsen finder imidlertid ikke, at dette kan føre til en anden afgørelse. Styrelsen har herved lagt vægt på karakteren af parrets samlede tilknytning til henholdsvis Ghana og Danmark, herunder navnlig det forhold, at ansøgeren ikke har en selvstændig tilknytning til Danmark, og at ansøgerens ægtefælle har gået i skole i Ghana i 10 år og inden for de seneste fem år har været i Ghana fire gange.

Da tilknytningskravet gælder for både danske og udenlandske statsborgere, kan det ikke føre til en anden afgørelse, at ansøgerens ægtefælle er blevet dansk statsborger.

Styrelsen finder endvidere ikke, at der herudover foreligger ganske særlige grunde, som taler for at give ansøgeren opholdstilladelse, selvom parrets samlede tilknytning til Danmark ikke er større end deres samlede tilknytning til Ghana.

Styrelsen har herved lagt vægt på, at der ikke er oplyst om sådanne forhold, der kan begrunde, at ansøgeren skal meddeles opholdstilladelse, selvom hendes og hendes ægtefælles samlede tilknytning til Danmark ikke er større end deres samlede tilknytning til Ghana.

Det bemærkes, at styrelsen ikke ved afgørelsen har taget stilling til, hvorvidt de øvrige betingelser for at meddele dig opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, er opfyldt.«

Den 28. august 2003 påklagede sagsøgerne afgørelsen til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (i det følgende: Integrationsministeriet) gennem Dokumentations- og rådgivningscentret om

1038

racediskrimination. Den 27. august 2004 stadfæstede Integrationsministeriet Udlændingestyrelsens afgørelse. I ministeriets afgørelse er anført:

»Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har nu behandlet Deres klage af 28. august 2003 over Udlændingestyrelsens afgørelse af 1. juli 2003 vedrørende A.

Ved behandlingen af klagen har ministeriet gennemgået sagens akter samt vurderet det, som De har anført i Deres brev af 28. august 2003.

Ministeriet finder ikke grundlag for at ændre Udlændingestyrelsens afgørelse. A kan derfor ikke gives opholdstilladelse i Danmark, da A og A's ægtefælle, B, ikke opfylder tilknytningskravet.

Nedenfor kan De læse nærmere om begrundelsen for denne afgørelse.

Retsregler

Udlændingeloven er senest ændret ved lov nr. 427 af 9. juni 2004 og senest bekendtgjort ved lovekendtgørelse nr. 808 af 14. juli 2004.

Efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, litra a, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding over 24 år, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 24 år, der har dansk indfødsret.

Efter udlændingelovens § 9, stk. 7, 1. pkt., kan opholdstilladelse efter § 9, stk. 1, nr. 1, litra a, når den herboende person ikke har haft dansk indfødsret i 28 år, og efter stk. 1, nr. 1, litra b-d, medmindre ganske særlige grunde taler derimod, kun gives, såfremt ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land. Efter udlændingelovens § 9, stk. 7, 2. pkt., skal herboende personer med dansk indfødsret, der er adopteret fra udlandet inden det fyldte 6. år, og som senest i forbindelse med adoptionen har erhvervet dansk indfødsret, anses for at have haft dansk indfødsret fra fødslen.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen (Lovforslag nr. L 6 fremsat den 8. oktober 2003, side 10) [FT 2003-2004, tillæg A, side 55], at tilknytningskravet ligeledes ikke finder anvendelse ved ægtefællesammenføring til herboende personer, der er født og opvokset her i landet eller er kommet hertil som mindre børn og har haft deres opvækst her i landet, og som har opholdt sig lovligt her i landet i 28 år. De pågældende skal således stilles på samme måde som personer, der har haft dansk indfødsret i 28 år.

For så vidt angår vurderingen af tilknytningskravet, fremgår det af de oprindelige bemærkninger til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. L 152 fremsat den 28. februar 2002, side 54 [FT 2001-2002, tillæg A, side 4005], at udlændingemyndighederne ved vurderingen af, om ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land, skal inddrage samtlige foreliggende oplysninger i sagen, der kan belyse ægtefællernes eller samlevernes samlede personlige og familiemæssige situation. Der skal foretages en afvejning af på den ene side den herboende persons tilknytning til Danmark og på den anden side ægtefællens tilknytning til sit hjemland. Hertil kommer en afvejning af den herboende persons tilknytning til ægtefællens hjemland overfor ægtefællens tilknytning til Danmark.

Der er i bemærkningerne anført følgende eksempler på, hvad der blandt andet skal lægges vægt på ved vurderingen, side 54-55 [FT 2001-2002, tillæg A, side 4005-06]:

»Ved afvejningen skal der bl.a. lægges vægt på *længden og karakteren af ægtefællernes ophold* i de respektive lande, herunder på hvor de har haft deres opvækst, og hvor de har gået i skole. Det vil således

skulle tillægges betydning, om f.eks. den herboende person har haft en stor del af sin opvækst i det land, hvorfra ægtefællen kommer, herunder om den pågældende har gået i skole i landet m.v. Langvarige eller hyppige ferieophold i ægtefællens hjemland vil tillige skulle indgå i vurderingen af tilknytningen til de respektive lande. Det vil dog ikke være afgørende for tilknytningsvurderingen, hvis f.eks. den herboende person alene har haft et korterevarende ferie- eller skoleophold i ægtefællens hjemland. Det vil heller ikke i sig selv være afgørende, hvis f.eks. den tilkommende ægtefælle alene i kraft af sin højere alder har boet flere år i sit hjemland, end den herboende ægtefælle har boet her i Danmark.

Ved vurderingen af den herboendes ophold i ægtefællens hjemland skal der tages hensyn til, om opholdet skyldes en arbejdsmæssig udstationering i forbindelse med ansættelse hos de danske myndigheder, internationale organisationer o.l. eller hos en dansk virksomhed. Er dette tilfældet, indgår opholdet i ægtefællens hjemland ikke med samme vægt i afvejningen, som hvis der er tale om et ophold, der ikke har en sådan begrundelse.

Herudover skal der foretages en afvejning af ægtefællernes *familiemæssige bånd* til Danmark set i forhold til ægtefællernes familiemæssige bånd til den tilkommende ægtefælles hjemland. Som anført i regeringens udlændingeadspil af 17. januar 2002, jf. herved lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 1, vil det i praksis betyde, at der i mange tilfælde, hvor en af eller begge den herboendes forældre er kommet hertil fra det samme land som den tilkommende ægtefælle, vil være sådanne familiemæssige bånd til dette land også for den herboende, at tilknytningskravet ikke vil være opfyldt. Det bemærkes i den forbindelse, at det forhold, at en af eller begge den herboendes forældre er kommet

1039

hertil fra det samme land som den tilkommende ægtefælle, ikke i sig selv kan tillægges betydning ved afvejningen. Det er således alene den herboendes egne familiemæssige bånd til Danmark henholdsvis ægtefællens hjemland, der skal indgå i afvejningen. Tilsvarende gælder for så vidt angår den tilkommende ægtefælle.

Samtidig vil det dog skulle tillægges betydelig vægt, hvis f.eks. den herboende her i landet har forældremyndighed eller samværret over mindreårige børn bosiddende i Danmark. Der vil i den forbindelse skulle lægges betydelig vægt på, om der er fastsat og rent faktisk udøves normalsamvær. Normalsamvær er ifølge oplysninger fra Civilretsdirektoratet typisk hver anden weekend fra fredag eftermiddag til søndag eftermiddag eller et omfang svarende hertil. Herudover fastsættes der typisk samvær en hverdag hver anden uge. For helt små børn er samværet dog af kortere varighed.

Der skal endvidere foretages en afvejning af ægtefællernes *sproglige færdigheder*, herunder om den herboende taler dansk, om ægtefællerne taler det sprog, som tales i ægtefællens hjemland, og om ægtefællen taler dansk.

Endelig skal der foretages en afvejning af ægtefællernes *uddannelses- eller arbejdsmæssige tilknytning* til Danmark eller et andet land. Det vil således i sammenhæng med de øvrige elementer skulle tillægges en vis betydning, om den herboende f.eks. har opnået og fortsat har en fast og stabil tilknytning til det danske arbejdsmarked samt på tilknytningens karakter. Der henvises i øvrigt til det ovenfor anførte vedrørende arbejdsmæssig udstationering i forbindelse med ansættelse hos de danske myndigheder, internationale organisationer o.l. eller hos en dansk virksomhed i udlandet.

Har begge ægtefæller et andet hjemland end Danmark, men er der ikke tale om det samme hjemland, vil den herboendes tilknytning til Danmark ofte kunne være tilstrækkelig til, at ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark må anses for større end ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land. Dette vil dog efter en konkret vurdering ikke være tilfældet, hvis den herboende har personlig og/eller kulturel

tilknytning til det land, hvortil ansøgeren har overvejende tilknytning, eller hvis den herboende kun har opholdt sig i Danmark i forholdsvis få år.«

Det antages i praksis, at hvis den herboende er født i Danmark, eller er kommet hertil som barn og derfor har haft sin opvækst og skolegang i Danmark, må den pågældende som udgangspunkt antages at have opnået en væsentlig tilknytning til det danske samfund.

Tilknytningskravet vil således efter omstændighederne kunne anses for opfyldt i tilfælde, hvor den herboende er født og opvokset her i landet, og hvor ansøger har en mindre tilknytning til Danmark, for eksempel i form af visumophold eller lignende.

Udgangspunktet om den herboendes væsentlige tilknytning til det danske samfund kan imidlertid fraviges, blandt andet hvis den herboende har indgået ægteskab og været gift med ansøgeren i en længere periode, hvor ansøger fortsat har opholdt sig i sit hjemland, forud for ansøgningen om ægtefællesammenføring i Danmark.

Hvis den herboende er kommet til Danmark som 12-13-årig eller senere svækkes udgangspunktet om den herboendes væsentlige tilknytning til det danske samfund betydeligt. Jo senere den herboende er kommet til Danmark og jo mindre del af opvæksten, der er foregået her, des større krav stilles der til omfanget af andre tilknytningsmomenter til Danmark, så som længerevarende ophold og uddannelse eller arbejde her i landet.

Er den herboende født og opvokset i et andet land (hjemlandet) og således ikke har haft sin opvækst i Danmark, kræves der et længerevarende og som udgangspunkt sammenhængende ophold her i landet for at anse tilknytningskravet for opfyldt.

I praksis kræves som udgangspunkt, at opholdet i Danmark skal udgøre ca. 12 år, forudsat den pågældende i øvrigt har gjort en indsats for at blive integreret.

Såfremt den herboende ikke har gjort nogen indsats for at blive integreret i det danske samfund, kan den herboendes tilknytning til landet - uanset varigheden af den herboendes ophold - som udgangspunkt ikke på baggrund af opholdets varighed i sig selv anses for væsentlig.

Forhold som navnlig uddannelse og arbejde kan forkorte kravet til længden af den herboendes ophold i Danmark væsentligt. Det vil som udgangspunkt i alle tilfælde være en forudsætning for at forkorte kravet til den herboendes ophold - henset til beskæftigelse - at den herboende er i beskæftigelse på tidspunktet for meddelelse af opholdstilladelse til ansøgeren.

Der lægges ved vurderingen af den herboendes tilknytning til arbejdsmarkedet vægt på fastheden af tilknytningen til arbejdsmarkedet, typen af beskæftigelse, varigheden af beskæftigelsen og på, om arbejdsmarkedstilknytningen er opnået i kraft af kvalifikationer, der er erhvervet gennem uddannelse i Danmark.

Har den herboende gennem mindst ca. 4-5 år haft en fast arbejdsmarkedstilknytning uden væsentlige afbrydelser, taler dette moment for, under hensyn til beskæftigelsens karakter og graden af den herboendes integration i Danmark, at den herboende anses for at have opnået en væsentlig tilknytning til landet, uanset at varigheden af opholdet ikke udstrækkes over en længere periode end ca. 4-5 år.

Ved vurderingen af beskæftigelsens karakter lægges vægt på, om det pågældende arbejde er egnet til at medvirke til den herboendes integration i Danmark. Beskæftigelse, der indebærer en væsentlig grad af kontakt

1040

og kommunikation på dansk med kolleger og eventuelle kunder, anses for integrationsfremmende. Vurderingen af beskæftigelsens karakter og graden af den herboendes integration skal ses i nær sammenhæng med den herboendes sproglige færdigheder.

Således vil fast beskæftigelse i ca. 4-5 år i et arbejde, der ikke indebærer nærværdig kontakt til dansktalende personer, normalt ikke

have en sådan integrationsfremmende karakter, at den herboende anses for at have opnået en væsentlig tilknytning til Danmark.

Har den herboende gennem mindst ca. 7-8 år haft en fast arbejdsmarkedstilknytning, vil dette være et moment, der taler for at anse den herboende for at have opnået en væsentlig tilknytning til landet, uanset at den pågældendes beskæftigelse ikke kan anses for særlig egnet til at medvirke til den pågældendes integration i Danmark.

Det forhold, at ansøgeren og/eller den herboende har forældre og andre nærtstående familiemedlemmer i Danmark, vil som udgangspunkt indgå i tilknytningsvurderingen, men familieforholdet kan ikke i sig selv føre til, at tilstrækkelig tilknytning anses for opnået. Fjernere familiemedlemmer i Danmark vil ikke have betydning for tilknytningsvurderingen.

Der tages ved tilknytningsvurderingen som udgangspunkt ikke hensyn til den herboendes forældremyndighed eller samværsret over børn, som herboende har sammen med ansøgeren.

I tilfælde, hvor den herboende har forældremyndigheden alene, og hvor den anden forælder ikke har normalsamvær med barnet, vil det forhold, at den herboende har særbørn her i landet, ikke i sig selv tale for at anse tilknytningskravet for opfyldt. Hensynet til barnet vil dog efter omstændighederne kunne udgøre en sådan ganske særlig grund, der kan føre til, at der skal tillades ægtefællesammenføring her i landet, selvom ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark ikke er større end deres samlede tilknytning til et andet land.

I bemærkningerne til bestemmelsen er der anført følgende eksempler på ganske særlige grunde, der kan bevirke, at der kan gives opholdstilladelse, selv om ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark ikke er størst, side 55 og 56 [FT 2001-2002, tillæg A, side 4006-07]:

»Der vil i visse tilfælde kunne være ganske særlige grunde, der taler for, at der skal tillades ægtefællesammenføring her i landet, selvom ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark ikke er størst. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis ægtefællerne ellers henvises til at leve som familie i et land, hvor den herboende ikke har mulighed for sammen med ansøgeren at indrejse og tage ophold, jf. herved lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 7.6. Som eksempel kan nævnes en herboende person med opholdstilladelse som flygtning eller med beskyttelsesstatus, der inden udrejsen var gift med en person fra sit hjemland, og som ikke kan tage ophold i hjemlandet, hvor den pågældende fortsat risikerer forfølgelse, dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. de foreslåede bestemmelser i § 7, stk. 1 og 2.

Derimod vil en herboende flygtning eller person med beskyttelsesstatus, der først efter flugten til Danmark gifter sig med en person fra sit hjemland, ikke have en sådan særlig, lempeligere adgang til ægtefællesammenføring. Denne persongruppe vil kunne nægtes ægtefællesammenføring efter de samme regler, som gælder for ægtefællesammenføring med herboende personer med dansk indfødsret.

Ganske særlige grunde, der taler for at tillade ægtefællesammenføring, selvom ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark ikke er større end ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land, vil endvidere kunne foreligge, hvis det på grund af høj alder, alvorlig sygdom eller alvorligt handicap vil være humanitært uforvarsligt at henvise den herboende ægtefælle til at tage ophold i et andet land, hvor den pågældende ikke kan tilbydes pasnings- eller behandlingsmuligheder.«

Ganske særlige grunde vil endvidere efter praksis kunne foreligge, hvis den herboende har forældremyndighed eller samværsret over mindreårige særbørn bosiddende i Danmark. Der vil i den forbindelse skulle lægges betydelig vægt på, om der er fastsat og rent faktisk udøves normalsamvær. Normalsamvær er ifølge oplysninger fra Civilretsdirektoratet typisk hver anden weekend fra fredag eftermiddag til søndag eftermiddag eller et omfang svarende hertil. Herudover fastsættes der

typisk samvær én hverdag hver anden uge. For helt små børn er samværet dog af kortere varighed.

Faktiske omstændigheder af betydning for afgørelsen

Det fremgår af sagens akter, at A's ægtefælle den 18. juli 1993 indrejste i Danmark.

Det fremgår af Statsborgerretsbevis af 2. maj 2002, at A's ægtefælle med virkning fra den 22. april 2002 blev dansk statsborger.

Det fremgår af ansøgningsskema af 28. februar 2003, at A samme dato via Den Danske Ambassade i Accra indgav ansøgning om opholdstilladelse i Danmark på baggrund af ægteskab indgået med B den 22. februar 2003 i Ghana.

Det fremgår af spørgeskema dateret den 19. marts 2003, at A's ægtefælle er født i Togo, at A's ægtefælle har gået i skole i Ghana, at A's ægtefælles moder, fader og søskende er bosat i udlandet, at A's ægtefælle ikke har taget en erhvervskompetencegivende uddannelse i Danmark, at A's ægtefælle er tilknyttet det danske arbejdsmarked, at A's ægtefælle taler dansk, samt at A's ægtefælle inden for de sidste fem år blandt andet har

1041

været på besøgsophold i Ghana fire gange. Det fremgår endvidere, at A er født og opvokset i Ghana, at A ikke har anden familie i Danmark end sin ægtefælle, at A aldrig tidligere har været i Danmark, at A og A's ægtefælle kommunikerer sammen på hausa og chew, samt at A og A's ægtefælle mødte hinanden for første gang på et marked i Ghana.

Det fremgår af udtalelse af 19. marts 1998 fra AOF Sprogskole v. Dorte Olsen Thaarup, at B fra den 9. marts 1995 til den 1. juli 1996 har fulgt undervisning i dansk sprog og kultur.

Det fremgår af kursusbevis af 22. september 1995 fra AMU-center Vest- og Sydsjælland, at B i perioden 11. september 1995 til 22. september 1995 gennemførte et kursus i erhvervsrengøring.

Det fremgår af brev fra ISS v. Sten Asboe Carlsen, at B var ansat som vikar hos ISS fra den 14. juni 1996 til den 1. januar 1997. Det fremgår endvidere af brev af 7. april 1997 fra ISS v. Charlotte Lindahl, at B's kontrakt herefter blev forlænget.

Det fremgår af uddannelsesbevis fra AMU-center Vest- og Sydsjælland af 7. maj 1997, at B i perioden 5. maj 1997 til den 7. maj 1997 gennemførte kurset 'Rengøringsplaner - personlig planlægning, redskaber og maskiner'.

Det fremgår af uddannelsesbevis fra Handelsskolen i Ishøj, at B i perioden den 16. juni 1997 til den 18. juni 1997 har gennemført et lederkursus.

Det fremgår af AMU-uddannelsesbevis fra AMU-center Vest- og Sydsjælland, at B i perioden 2. november 1998 til den 3. november 1998 gennemførte et kursus i arbejdsteknik.

Det fremgår af brev af 19. november 1999 fra Steff-Houlberg v. Helle Kruhøffer, at B siden den 15. februar 1999 har været fastansat på Steff-Houlberg. Endvidere fremgår det af brev af 10. maj 2002, at B med virkning fra den 2. maj 2002 fortsatte sin ansættelse i Danish Crown efter fusionen mellem Steff-Houlberg og Danish Crown.

Det fremgår af Bevis for Enkeltfag fra Slagteriskolen i Roskilde, at B har fulgt undervisning i virksomhedslære og innovation i perioden 8. april 2003 til 10. april 2003.

Det fremgår af brev af 28. august 2003 fra Dem til ministeriet, at A på dette tidspunkt var i Danmark på turistvisum.

Togkort (Øresundskort og pendlerkort, København-Ringsted)	31.757 kr.
Togbilletter (Malmø-København), SEK 28.180, eller	22.780 kr.
Bropas, SEK 3.360, eller	2.716 kr.
I alt	57.253 kr.

Forklaring

Det fremgår af Det Centrale Personregister, at A's ægtefælle den 15. november 2003 udrejste til Sverige.

Vurdering

Ministeriet finder, at A og A's ægtefælles samlede tilknytning til Danmark på tidspunktet for Udlændingestyrelsens afgørelse ikke var større end ægtefællernes samlede tilknytning til Ghana, jf. udlændingelovens § 9, stk. 7.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at A er født og opvokset i Ghana, hvor hun og hendes familie fortsat bor, at A ikke på tidspunktet for Udlændingestyrelsens afgørelse havde besøgt Danmark, samt at A således ikke udover, hvad der følger af ægteskabet med sin ægtefælle, havde nogen form for tilknytning her til landet.

Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at A's ægtefælle til dels er opvokset i Ghana, hvor han gik i skole, at A's ægtefælles forældre samt søskende er bosat i udlandet, at A's ægtefælle ikke efter det oplyste har familie bosat i Danmark, at A's ægtefælle inden for de sidste cirka seks år har været på besøgsophold i Ghana fire gange, at A og A's ægtefælle mødte hinanden for første gang på et marked i Ghana og indgik ægteskab i Ghana næsten ti år efter A's ægtefælles indrejse her i landet, samt at A og A's ægtefælle kommunikerer sammen på hausa og chew.

Ministeriet finder således, at A's ægtefælle har en vis tilknytning til Ghana.

Det er indgået i grundlaget for ministeriets afgørelse, at A's ægtefælle var tilknyttet det danske arbejdsmarked og havde været det siden den 14. juni 1996, samt at A's ægtefælle taler dansk. Ministeriet finder imidlertid ikke, at dette kan føre til et andet udfald af sagen, henset til A og A's ægtefælles samlede stærke tilknytning til Ghana.

Ministeriet finder endvidere ikke, at der forelå sådanne særlige personlige forhold, der talte for, at A skulle gives opholdstilladelse, selv om A og dennes ægtefælles samlede tilknytning til Danmark ikke mindst svarede til parrets samlede tilknytning til Ghana.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at der ikke foreligger oplysninger om alvorlige helbredsmaessige eller lignende omstændigheder, der forhindrer eller gør det særligt belastende for A's ægtefælle at indrejse og tage ophold i Ghana for dér at udøve familielivet med A.

Det kan ikke føre til en ændret vurdering, at De til sagen har anført, at A's ægtefælle af de ghanesiske myndigheder har fået oplyst, at såfremt han ønsker at bosætte sig permanent i Ghana, forudsættes det, at han finder et arbejde i landet.

Ministeriet skal bemærke, at et afslag på opholdstilladelse til A efter udlændingelovens § 9 stk. 1, nr. 1, jf. § 9 stk. 7, ikke efter ministeriets opfattelse er i strid med EMRK artikel 8 og 14. Det bemærkes i den forbindelse, at ægtefæller efter ministeriets opfattelse ikke efter EMRK artikel 8 har en umiddelbar ret til at vælge det land, hvori de vil udøve deres familieliv. Det bemærkes herved, at parret indgik ægteskab på et tidspunkt, hvor A ikke havde opholdstilladelse her i landet, og hvor parret således ikke kunne have en berettiget forventning om, at A ville få tilladelse til at opholde sig her i landet.

1042

A kan derfor ikke gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1.«

Sagsøgerne har opgjort deres økonomiske tab således:

Der er under sagen afgivet forklaring af B, der har forklaret blandt andet, at han har anlagt denne sag, fordi han føler sig krænket af de

danske myndigheder. Han føler sig, på trods af at han har opnået dansk statsborgerskab, ikke behandlet som en dansker. Han, der er født i 1971, mødte A første gang i 2001 i Ghana. I 2003 blev de gift. De overvejede ikke dengang at bosætte sig i Ghana. A har familie i Ghana og i Nigeria. Hendes far er nigerianer. Selv har han en farbror, der bor i Ghana. Hans boede hos farbroderen i de år, hvor han gik i skole i Ghana. Han øvrige familie boede i Togo. Efter at have fået afslag på familiesammenføring undersøgte de mulighederne for, at han kunne flytte til Ghana. Den ghanesiske ambassade i København meddelte, at han først skal dokumentere, at han har et arbejde i Ghana, hvorefter han vil kunne få opholds- og arbejdstilladelse. Det er ikke muligt at søge arbejde i Ghana fra Danmark, og han har ingen forbindelser i Ghana, der kan hjælpe. Endvidere er der stor arbejdsløshed. A kom til Danmark på turistvisum i juli eller august 2003. Hun fik sit visum forlænget til november 2003, og da det udløb, flyttede de til Malmø, hvor de bosatte sig, og hvor de stadig bor. De har købt en ejerlejlighed. Den eneste grund til, at de flyttede til Sverige, var, at de ellers ikke kunne leve sammen. De har en søn, som er født i Sverige den 6. maj 2004. Han selv arbejdede dengang hos Danish Crown i Næstved og pendlede efter flytningen mellem Næstved og Malmø. Han blev afskediget fra Danish Crown i 2005 som følge af nedskæringer. Herefter havde han forskellige job, indtil han for et år siden fik sit nuværende job hos - - -, der er et ejendomservicefirma i København. A går i svensk sprogskole. Hun har ikke erhvervsarbejde. Deres søn går i vuggestue.

Anbringender

Sagsøgerne har procederet i overensstemmelse med de anbringender, der er anført i deres påstandsdokument af 13. august 2007. Heri er anført:

»Til støtte for de nedlagte principale og subsidiære påstande gøres det gældende:

At sagsøgerne som ægtepar er omfattet af beskyttelsen af retten til respekt for familielivet, som angivet i EMRK art. 8.

At det, at være sammen med sin ægtefælle udgør et fundamentalt element i familielivet, og at den danske stat efter konventionen er forpligtet til indenfor sin jurisdiktion, at sikre at retten til et familieliv ikke hindres, samt, som positiv forpligtelse, at sikre, at et familieliv kan etableres.

At afslaget på at lade A få opholdstilladelse i Danmark, som udgangspunkt udgør en krænkelse af sagsøgernes ret til et familieliv og at bo sammen, jf. EMRK art. 8.

At afslaget ikke er tilstrækkeligt begrundet i de i EMRK art. 8, stk. 2 anførte grunde, herunder at det konkrete indgreb i sagsøgernes rettigheder ved det konkrete afslag, ikke er proportionalt med den beskyttelsesinteresse loven søger at varetage.

Subsidiært gøres det gældende:

At den konkrete anvendelse af udlændingeloven i forhold til sagsøgerne, udgør en krænkelse af EMRK art. 14 jf. art. 8.

At afslaget udgør forskelsbehandling, indirekte diskrimination, af B på baggrund af race, farve eller national oprindelse i forhold til retten til et familieliv, idet de i Udlændingeloven fastsatte kriterier betyder, at forholdsvis flere statsborgere med anden etnisk baggrund end dansk vil blive nægtet familiesammenføring end etniske danske statsborgere.

At enhver kontraherende stat, herunder Danmark, i henhold til den Europæiske Konvention om Statsborgerskab (EKS) art. 5, stk. 2, skal følge princippet om ikke at forskelsbehandle sine statsborgere, uanset om de har erhvervet indfødsret ved fødslen eller efterfølgende.

At forskelsbehandling af statsborgere på grundlag af længden af statsborgerskab, som følger af Udlændingelovens 28-års regel, er i strid med ikke-diskriminationsreglen i EKS art. 5, stk. 2. Tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen vil reelt ramme danske statsborgere med anden etnisk baggrund end dansk hårdere end etniske danskere, hvorfor denne gruppe udsættes for diskrimination.

At diskriminationsforbuddet i både international og national ret også omfatter indirekte diskrimination, dvs. tilfælde hvor en bestemmelse umiddelbart kan synes neutral, men hvor anvendelsen af kriterierne vil medføre at en beskyttet gruppe stilles ringere end andre.

Til støtte for de principale påstande gøres det gældende:

At afgørelsen truffet af Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration er i strid med gældende ret, der er rang højere end national ret, hvorfor Landsretten må rette afgørelsen, således at sagsøgerne tilkendes familiesammenføring fra tidspunktet for den første afgørelse.

Til støtte for den subsidiære påstand gøres det gældende:

1043

At såfremt retten måtte afvise at omgøre sagsøgtets afgørelse, skal Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration anerkende, at afgørelsen er i strid med EMRK, se anbringender ovenfor, hvorfor sagen hjemvises til fornyet behandling.

Til støtte for den nedlagte påstand 2 gøres det for den ikke-økonomiske skade gældende:

At krænkelse af EMRK efter den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD's) praksis kan medføre erstatning for ikke-økonomisk skade.

At spørgsmålet om hvorvidt sagsøgerne har lidt ikke-økonomisk skade ikke skal afgøres på grundlag af principper i national lovgivning eller praksis, men på grundlag af EMD's praksis.

At den økonomiske godtgørelse skal afspejle overtrædelsens omfang og grovhed, samt karakteren eller alvoren af krænkelsen, og at der herved skal lægges vægt på krænkelsens betydning for klager, herunder at sagsøgerne har måttet og fortsat må lide under betydelige bekymringer, frustration, usikkerhed, fortvivlelse, besvær, stress og tab af muligheder.

At krænkelse af EMRK art. 8 ofte giver krav på ikke-økonomisk skade

At erstatningen for ikke-økonomisk skade passende kan fastsættes til kr. 50.000,- henset til at der er to sagsøgere, til sagens omstændigheder og til EMD's praksis.

Subsidiært gøres det gældende:

At sagsøgte skal betale erstatning til sagsøgerne for tort i henhold til lov om erstatningsansvar § 26, stk. 1, og at denne henset til den retsstridige krænkelses grovhed og indgreb i sagsøgernes frihed passende kan fastsættes til kr. 50.000.-

Mere subsidiært gøres det gældende:

At sagsøgte er ansvarlig efter praksis om det offentliges erstatningsansvar ved skadevoldende og i øvrigt ugyldige forvaltningsakter, og at erstatningen for 'svie og smerte' passende kan fastsættes til kr. 50.000.-

Mest subsidiært gøres det gældende:

At sagsøgte er ansvarlige efter det almindelige culpa-ansvar og at sagsøgte skal erlægge en erstatning for 'svie og smerte', der passende kan fastsættes til kr. 50.000.-

Til støtte for det økonomiske tab stort kr. 57.253,- gøres det gældende:

At sagsøgte uanset ansvarsgrundlaget skal erstatte sagsøgerne det direkte tab sagsøgerne har lidt som følge af den ulovlige forvaltningsafgørelse.

At sagsøgerne har lidt et ikke uvæsentligt økonomisk tab ved at være tvunget til at flytte til Sverige, for der at kunne opretholde et familieliv.

At sagsøgerne ikke har mulighed for at dokumentere det fulde tab i form af flytteomkostninger, tab på opgivelse af bolig i et stigende marked og tabt arbejdsfortjeneste, men alene er i stand til at dokumentere den ekstraudgift transporten mellem Sverige og B's arbejdsplads har givet anledning til.

At sagsøgernes økonomiske skade er en direkte følge af sagsøgtets krænkende handling.

At sagsøgte åbenbart kunne forudse at sagsøgtes handling ville medføre en sådan ekstra omkostning for sagsøgerne.

At sagsøgte er nærmest til at bære risikoen for det tab sagsøgerne har lidt.

At sagsøgernes direkte økonomiske tab kan opgøres til kr. 57.253,-

«

Sagsøgte har procederet i overensstemmelse med de anbringender, der er anført i påstandsdokument af 14. august 2007. Heri er anført:

»Til støtte for den nedlagte frifindelsespåstand i relation til sagsøgers påstand 1, pkt. 3, subsidiært gøres det gældende:

Til støtte for frifindelsespåstanden gøres det overordnet gældende, at sagsøgtes afgørelse af 27. august 2004, der stadfæstede Udlændingestyrelsens afslag på opholdstilladelse af 1. juli 2003, er lovlige og korrekte samt har hjemmel i udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, litra a, jf. § 9, stk. 7 (lovbekendtgørelse nr. 808 af 14. juli 2004), ligesom det bestrides, at afgørelsen er i strid med EMRK.

Afgørelsen er baseret på udøvelsen af konkrete skønsmæssige beføjelser, som det ifølge udlændingeloven udtrykkeligt tilkommer udlændingemyndighederne at udøve på baggrund af de konkrete relevante kriterier. Lovbemærkningerne indeholder ikke en udtømmende beskrivelse af, hvilke kriterier der kan tillægges betydning.

For så vidt angår tilknytningskravets indførelse i udlændingeloven ved lov nr. 424 af 31. maj 2000 og den efterfølgende skærpelse som gennemført ved lov nr. 365 af 6. juni 2002 og dermed de forhold, som udlændingemyndighederne skal afveje og lægge vægt på ved den konkrete vurdering, henvises i det hele til sagsøgtes gennemgang i afgørelsen af 27. august 2004 i afsnittet vedrørende retsregler.

I fortsættelse heraf gøres det gældende, at sagsøgte med rette fandt, at sagsøgernes samlede tilknytning til Danmark ikke var større end deres samlede tilknytning til Ghana.

Sagsøgte lagde ved denne vurdering med rette vægt på længden og karakteren af ægtefællernes ophold i de respektive lande, herunder hvor de har haft deres opvækst, og hvor de har gået i skole, ægtefællernes familiemæssige bånd til Danmark set i forhold til deres familiemæssige bånd til Ghana, deres sproglige færdigheder og endelig deres uddannelse eller arbejdsmæssige tilknytning til henholdsvis Danmark og Ghana.

På denne baggrund fandt sagsøgte med rette, at ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark ikke

1044

mindst svarede til parrets samlede tilknytning til Ghana, og at der ikke i øvrigt forelå sådanne særlige personlige forhold, som talte for, at A alligevel skulle gives opholdstilladelse.

Ved denne vurdering inddrog sagsøgte også de foreliggende konkrete oplysninger, herunder særligt at sagsøger B af de ghanesiske myndigheder havde fået oplyst, at såfremt han ønskede at bosætte sig permanent i Ghana blev det forudsat, at han fandt et arbejde i landet.

Sammenfattende gøres det gældende, at sagsøgerne ikke opfyldte tilknytningskravet i udlændingelovens § 9, stk. 7, og derfor var det med rette, at A blev meddelt afslag på familiesammenføring.

Det bestrides, at sagsøgtes afgørelse er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8 og 14.

Ved alle afgørelser om afslag på opholdstilladelse under henvisning til, at tilknytningskravet ikke er opfyldt, har udlændingemyndighederne i overensstemmelse med bemærkningerne til lovændringen i 2002 (FT 2001-2002, Tillæg A, s. 3984, 1. spalte) således taget stilling til, om afslaget i den konkrete sag vil være i strid med EMRK, artikel 8 og 14, hvilket også er sket i sagsøgernes sag, hvor følgende blev anført i begrundelsen:

...

EMRK regulerer ikke spørgsmålet om, udlændinges adgang til at indrejse og tage ophold i Danmark, hvilket derimod reguleres i de nationale regler, dvs. udlændingeloven. Der henvises i den forbindelse

til Højesterets domme trykt i UfR. 2000.2223 H, UfR. 2005.2086 H og UfR. 2005.2099 H.

Sagsøgte fastholder, at det følger af fast praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), at EMRK artikel 8 ikke indebærer en generel og ubetinget ret til familiesammenføring, og at familier efter EMRK artikel 8 ikke har en umiddelbar ret til at vælge det land, hvori de vil udøve deres familieliv. Der henvises bl.a. til afgørelsen Gül mod Schweiz vedrørende børnesammenføring og til alle de afgørelser vedrørende ægtefællesammenføring, som EMD har afsagt, herunder senest afgørelserne Useinov mod Holland af 11. april 2006 samt Priya mod Danmark af 6. juli 2006.

Det følger endvidere af EMD praksis, at der i hver enkelt familiesammenføringssag, skal foretages en konkret vurdering af, om det er uproportionalt at meddele en ansøger afslag på familiesammenføring.

EMD har opregnet en række generelle momenter, der skal indgå i proportionalitetsafvejningen i ægtefællesammenføringssager. Disse kan sammenfattes som følger: omstændighederne vedrørende etablering af familielivet (foreligger der et nyligt etableret familieliv, eller er der tale om et allerede etableret familieliv i et land, hvorefter én af ægtefællerne tager til konventionsstaten og dér ansøger om ægtefællesammenføring), i hvilken udstrækning familielivet er eller vil blive brudt, graden af tilknytning til konventionsstaten, om der er uoverstigelige hindringer (»insurmountable obstacles«) for at udøve familielivet et andet sted, om hensynet til at begrænse indvandring eller sikre den offentlige orden taler imod at tillade ægtefællesammenføring, om familielivet blev etableret på et tidspunkt, hvor parret ikke kunne have en berettiget forventning om familiesammenføring, og om kendskab til regler indebærer, at der ikke er en berettiget forventning om ægtefællesammenføring.

Det fastholdes, at sagsøgtes afgørelse ikke er uproportional i EMRK artikel 8's forstand. Der henvises i den forbindelse særligt til, at der ikke er oplysning om uoverstigelige hindringer for, at familielivet kan udøves i Ghana, hvor A er født og opvokset, og hvor B har boet, fra han var 6 år og gået i skole i 10 år, hvilket fremgår af hans oprindelige ansøgning om asyl. Det er således korrekt, som fremhævet i replikken, at B forud for indrejse i Danmark var statsborger i Togo, hvor han imidlertid alene havde boet siden 1991. Det forhold, at udøvelsen af familielivet i Ghana nok vil indebære en vis lavere levestandard kan heller ikke tillægges betydning, jf. blandt andet præmisserne i afgørelsen Useinov mod Holland.

Sagsøgte kan i øvrigt tilslutte sig, at FN's konvention om afskaffelse af enhver form for racediskrimination alene kan anvendes som fortolkningsbidrag, da konventionen ikke er inkorporeret i dansk ret. Imidlertid fører en fortolkning af dansk ret i lyset af konventionen ikke til en videre adgang til familiesammenføring end EMRK artikel 8.

Sagsøgerne henviser til Dansk Institut for Menneskerettigheders Udredning 1 fra 2004: »Ægtefællesammenføring i Danmark«, hvor praksis vedrørende tilknytningskravet blev behandlet. Sagsøgte har i notat af 14. januar 2005 gennemgået og kommenteret de punkter, hvor der efter instituttets opfattelse er tale om krænkelse af Danmarks internationale forpligtelser og herefter konkluderet, at ministeriet - støttet af Justitsministeriet - ikke kan tilslutte sig instituttets opfattelse.

Imidlertid offentliggjorde Institut for Menneskerettigheder den 12. oktober 2005 »Hvidbog om ægtefællesammenføring i Danmark«, som en opfølgning på Udredning 1, hvori blandt andet blev anført, at 7 ud af 46 konkrete afslag på ægtefællesammenføring udgjorde en krænkelse af menneskerettighederne. Sagsøgte nedsatte i december 2005 en arbejdsgruppe, som ud over repræsentanter fra sagsøgte, bestod af repræsentanter fra Justitsministeriet og Udenrigsministeriet, som i »Notat om Institut for Menneskerettigheders Hvidbog af oktober 2005 om ægtefællesammenføring« offentliggjort 14.

1045

november 2006 har gennemgået de konkrete sager og redegjort for forholdet til de internationale konventioner og i fortsættelse heraf foretaget en vurdering af instituttets retsopfattelse. I notatet konkluderes, at der ikke er noget grundlag for at antage, at menneskerettighederne er krænket.

Sagsøgerne har gjort gældende, at afslaget på ægtefællesammenføring udgør indirekte diskrimination af B, idet de i udlændingeloven fastsatte kriterier betyder, at forholdsvis flere statsborgere med anden etnisk baggrund end dansk vil blive nægtet ægtefællesammenføring end etniske danske statsborgere. Sagsøgte forstår det af sagsøger anførte således, at der opstår diskrimination på grund af længden af statsborgerskabet mellem danske statsborgere, der har opnået statsborgerskab ved fødslen og danske statsborgere, som er blevet meddelt statsborgerskab senere i livet.

I tilknytning hertil gøres det gældende, at der ikke er tale om diskrimination i artikel 14's forstand, hvis en forskelsbehandling af sammenlignelige situationer har et legitimt formål, og hvis forskelsbehandlingen står i rimeligt forhold til dette formål. Sagsøgte påberåber sig det i notatet af 14. november 2006 anførte om 28-årsreglens overensstemmelse med Danmarks forpligtelse i pkt. 5.3.2.

Til støtte for den nedlagte frifindelse påstand overfor den af sagsøger nedlagte påstand 2 gøres det for det første gældende i relation til det opgjorte økonomiske tab på i alt kr. 57.253, at - uanset om den trufne afgørelse måtte blive tilsidesat - har sagsøgte ikke pådraget sig et erstatningsansvar. Ingen af erstatningsbetingelserne er opfyldt, herunder er der ikke handlet ansvarspådragende, manglende adækvans, ligesom tabsbegrænsningspligten heller ikke er opfyldt.

I relation til den del af påstanden, som vedrører godtgørelse for ikke-økonomisk skade opgjort til i alt kr. 50.000, gøres det til støtte for frifindelse påstanden overordnet gældende, at der ikke er grundlag for fastsættelse af en godtgørelse, allerede fordi der ikke er sket en krænkelser af EMRK. Såfremt sagsøger gør gældende - hvilket er uklart - at godtgørelsen skal udmåles i medfør af artikel 41 i EMRK gøres det gældende, at der ikke ved de danske domstole er grundlag for at tilkende erstatning for ikke-økonomisk skade i medfør af denne bestemmelse.

Betingelserne for udmåling af godtgørelse i medfør af erstatningsansvarslovens § 26 er endvidere ikke opfyldt, ligesom de ovenfor anførte anbringender i relation til det økonomiske tab ligeledes gøres gældende.

Subsidiært skal godtgørelsesbeløbet fastsættes på et lavere niveau.

Til støtte for den nedlagte afvisningspåstand i relation til påstand 1, principalt, pkt. 1, gøres det gældende, at denne påstand rettelig skal kategoriseres som anbringender, og derfor ikke er egnet til at indgå i en domskonklusion. For så vidt angår den subsidiære frifindelse påstand henvises til de ovenfor fremførte anbringender.

Til støtte for den nedlagte afvisningspåstand i relation til påstand 1, principalt, pkt. 2, gøres det gældende, at Grundlovens § 63 om domstolsprøvelse ikke giver hjemmel til at meddele sagsøgerne den endelige ret til familiesammenføring, hvilket også understøtter den nedlagte hjemvisningspåstand. Til støtte for den nedlagte frifindelse påstand henvises til anbringenderne ovenfor.«

Retsgrundlaget

Om udlændingelovens § 9, stk. 7, bemærkes følgende:

Forud for affattelsen ved lov nr. 608 af 17. juli 2002 havde bestemmelsen, der indførtes som § 9, stk. 10, ved lov nr. 424 af 31. maj 2000, følgende ordlyd:

»Stk. 10. Opholdstilladelse efter stk. 1, nr. 2, litra b-d, og efter stk. 2, nr. 7, når den herboende person ikke har dansk indfødsret, kan kun gives, såfremt ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark mindst svarer til ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land, eller såfremt særlige personlige forhold i øvrigt taler herfor.«

Om denne bestemmelse anføres i Højesterets dom af 13. april 2005, gengivet i UfR 2005, side 2086, blandt andet følgende:

»De begrænsninger i adgangen til at opnå opholdstilladelse med henblik på ægtefællesammenføring, der fulgte af den dagældende § 9, stk. 10, i udlændingeloven, gjaldt ikke, hvis den herboende person havde dansk indfødsret. Dette indebar, at en person med dansk indfødsret kunne opnå ægtefællesammenføring her i landet med en udenlandsk statsborger, selv om ægtefællerne samlet set havde en større tilknytning til et andet land end til Danmark. Højesteret finder, at en sådan forskelsbehandling på grundlag af indfødsret ikke er i strid med diskriminationsforbuddet i Menneskerettighedskonventionens artikel 14 sammenholdt med artikel 8, jf. herved Menneskerettighedsdomstolens dom af 28. maj 1985 i sagen Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod UK, præmisserne 84-86.«

Ved lov nr. 365 af 6. juni 2002 ændredes den dagældende § 9, stk. 10, således at bestemmelsen fra lovens ikrafttræden den 1. juli 2002 fik følgende affattelse i udlændingelovens § 9, stk. 7:

»Stk. 7. Opholdstilladelse efter stk. 1, nr. 1, kan, medmindre ganske særlige grunde taler derimod, kun gives, såfremt ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land.«

1046

Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår blandt andet følgende, jf. Folketingstidende 2001-2002, tillæg A, side 3981 f.:

»7.2. Udvidelse af tilknytningskravet ved ægtefællesammenføring

Det gældende tilknytningskrav i udlændingelovens § 9, stk. 10, blev indført ved lov nr. 424 af 31. maj 2000, bl.a. med den begrundelse, at de gældende regler for ægtefællesammenføring havde vist sig at medføre, at udlændinge i nogle tilfælde ægtefællesammenføres med herboende personer, der ikke er velintegrerede i det danske samfund.

...

Erfaringen har vist, at integrationen er særlig vanskelig i de familier, hvor man i generation efter generation henter sin ægtefælle til Danmark fra sit eget eller sine forældres hjemland. Det er hos herboende udlændinge og danske statsborgere med udenlandsk baggrund et udbredt ægteskabsmønster, at man bl.a. som følge af pres fra forældrene gifter sig med en person fra hjemlandet. Mønstret er med til at fastholde de pågældende i en situation, hvor de i højere grad end andre oplever problemer med isolation og utilpassethed i forhold til det danske samfund. Mønstret er således medvirkende til at vanskeliggøre integrationen af nyankomne udlændinge her til landet. Tilknytningskravet, som det er udformet i dag, tager efter regeringens opfattelse ikke i tilstrækkelig grad højde for, at det nævnte ægteskabsmønster eksisterer blandt både herboende udlændinge og herboende danske statsborgere med udenlandsk baggrund. Der findes således også danske statsborgere, som ikke er velintegrerede i det danske samfund, og hvor det derfor kan være forbundet med væsentlige problemer at integrere en nyankommen ægtefælle her i landet.

Regeringen finder det derfor uhensigtsmæssigt, at det eksisterende tilknytningskrav ikke gælder for danske statsborgere. Hertil kommer, at der ikke er nogen saglig begrundelse for, at ægtefællesammenføring med danske statsborgere skal kunne ske her i landet, hvis ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land er lige så stærk eller stærkere.

Regeringen foreslår på den baggrund, at der fremover i alle sager alene kan meddeles tilladelse til ægtefællesammenføring, når ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land.

Formålet med forslaget er at sikre det bedst mulige udgangspunkt for en vellykket integration af det familiemedlem, der ønskes familiesammenført til Danmark, og samtidig at værne de unge mod pres fra familien eller andre til at indgå arrangerede ægteskaber eller tvangsæg-

teskaber med en ægtefælle fra et land og med en kultur, som ligger fjært fra de unges egen dagligdag og kulturelle virkelighed.

Det udvidede tilknytningskrav vil skulle gælde for alle danske statsborgere, uanset om den pågældende har udenlandsk baggrund eller ej.«

Side 4005 f. er blandt andet anført følgende:

»Ved vurderingen af, om ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land, skal udlændingemyndighederne inddrage samtlige foreliggende oplysninger i sagen, der kan belyse ægtefællernes samlede personlige og familiemæssige situation.

Ved vurderingen af, om tilknytningskravet er opfyldt, må der foretages en afvejning af på den ene side den herboende persons tilknytning til Danmark og på den anden side ægtefællens tilknytning til sit hjemland. Hertil kommer en afvejning af den herboende persons tilknytning til ægtefællens hjemland over for ægtefællens tilknytning til Danmark.

Ved afvejningen skal der bl.a. lægges vægt på længden og karakteren af ægtefællernes ophold i de respektive lande, herunder på hvor de har haft deres opvækst, og hvor de har gået i skole. Det vil således skulle tillægges betydning, om f.eks. den herboende person har haft en stor del af sin opvækst i det land, hvorfra ægtefællen kommer, herunder om den pågældende har gået i skole i landet m.v. Langvarige eller hyppige ferieophold i ægtefællens hjemland vil tillige skulle indgå i vurderingen af tilknytningen til de respektive lande.

...

Herudover skal der foretages en afvejning af ægtefællernes familiemæssige bånd til Danmark set i forhold til ægtefællernes familiemæssige bånd til den tilkommende ægtefælles hjemland.

...

Der skal endvidere foretages en afvejning af ægtefællernes sproglige færdigheder, herunder om den herboende taler dansk, om ægtefællerne taler det sprog, som tales i ægtefællens hjemland, og om ægtefællen taler dansk.

Endelig skal der foretages en afvejning af ægtefællernes uddannelses- eller arbejdsmæssige tilknytning til Danmark eller et andet land. Det vil således - i sammenhæng med de øvrige elementer - skulle tillægges en vis betydning, om den herboende f.eks. har opnået og fortsat har en fast og stabil tilknytning til det danske arbejdsmarked samt på tilknytningens karakter.

...

Har begge ægtefæller et andet hjemland end Danmark, men er der ikke tale om det samme hjemland, vil den herboendes tilknytning til Danmark ofte kunne være tilstrækkelig til, at ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark må anses for større end ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land. Dette vil dog efter en konkret vurdering ikke være tilfældet, hvis den herboende har personlig og/eller kulturel tilknytning til det

1047

land, hvortil ansøgeren har overvejende tilknytning, eller hvis den herboende kun har opholdt sig i Danmark i forholdsvis få år.

...

Der vil i visse tilfælde kunne være ganske særlige grunde, der taler for, at der skal tillades ægtefællesammenføring her i landet, selvom ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark ikke er størst. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis ægtefællerne ellers henvises til at leve som familie i et land, hvor den herboende ikke har mulighed for sammen med ansøgeren at indrejse og tage ophold, jf. herved lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 7.6. Som eksempel kan nævnes en herboende person med opholdstilladelse som flygtning eller med beskyttelsesstatus, der inden udrejsen var gift med en person fra sit hjemland, og som ikke kan tage ophold i hjemlandet, ...

...

Ganske særlige grunde, der taler for at tillade ægtefællesammenføring, selvom ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark ikke er større end ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land, vil endvidere kunne foreligge, hvis det på grund af høj alder, alvorlig sygdom eller alvorligt handicap vil være humanitært uforsvarligt at henvise den herboende ægtefælle til at tage ophold i et andet land, hvor den pågældende ikke kan tilbydes pasnings- eller behandlingsmuligheder. ...«

Ved lov nr. 1204 af 27. december 2003, der trådte i kraft den 1. januar 2004, fik § 9, stk. 7, følgende ordlyd:

»Stk. 7. Opholdstilladelse efter stk. 1, nr. 1, litra a, når den herboende person ikke har haft dansk indfødsret i 28 år, og efter stk. 1, nr. 1, litra b-d, kan, medmindre ganske særlige grunde taler derimod, kun gives, såfremt ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land. Herboende personer med dansk indfødsret, der er adopteret fra udlandet inden det fyldte 6. år, og som senest i forbindelse med adoptionen har erhvervet dansk indfødsret, anses for at have haft dansk indfødsret fra fødslen.«

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår bl.a. følgende, jf. Folketingstidende 2003-2004, tillæg A, side 49:

»Formålet med forslaget er at sikre, at udlandsdanskere med en stærk og varig tilknytning til Danmark i form af mindst 28 års dansk indfødsret får mulighed for at kunne opnå ægtefællesammenføring i Danmark. Forslaget skal således hjælpe en gruppe af personer, som efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 7, ikke har samme muligheder som herboende danske og udenlandske statsborgere for at få ægtefællesammenføring i Danmark. Med den foreslåede justering af tilknytningskravet vil udlandsdanskere få reel mulighed for at vende tilbage til Danmark med en udenlandsk ægtefælle eller samlever, ligesom unge danskere kan rejse ud og opholde sig en periode i udlandet med sikkerhed for ikke - som følge af tilknytningskravet - at være afskåret fra at kunne vende tilbage til Danmark med en udenlandsk ægtefælle eller samlever.«

Side 53 er i et afsnit om forholdet til internationale konventioner anført blandt andet:

»Efter den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 skal rettigheder i henhold til konventionen beskyttes uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.

Efter artikel 5 i FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination må der ikke ske diskrimination på grund af race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse.

Efter artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder er alle mennesker lige for loven og berettigede til lovens ligelige beskyttelse uden nogen forskelsbehandling.

Ud fra en menneskeretlig vurdering er det i visse henseender nødvendigt at sidestille personer, der er født og opvokset i et land eller er kommet dertil som mindre børn og har haft deres opvækst i landet, med landets egne statsborgere. Det gælder f.eks. for så vidt angår retten til uddannelse, visse sociale ydelser og retten til familiesammenføring. Derimod kan valget og valgbarhed til nationale parlamenter og værnepligt forbeholdes egne statsborgere.

Den foreslåede ændring af udlændingelovens § 9, stk. 7, om tilknytningskrav ved ægtefællesammenføring, hvorefter personer, der har haft dansk indfødsret i 28 år, ikke længere er omfattet af bestemmelsen ... er efter regeringens opfattelse i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder de nævnte forbud mod diskrimination.

Det bemærkes herved, at personer, der ikke har haft dansk indfødsret i 28 år, men er født og opvokset her i landet eller kommet hertil som mindre børn og har haft deres opvækst her i landet, i almindelighed vil

blive undtaget fra tilknytningskravet, når de pågældende har opholdt sig lovligt 28 år her i landet. I sådanne tilfælde vil der foreligge ganske særlige grunde, der taler for, at meddelelse af ægtefællesammenførings-tilladelse ikke betinges af, at tilknytningskravet er opfyldt. De pågældende vil herved i praksis være sidestillet med personer, der har haft dansk indfødsret i 28 år. . . .«

Af de specielle bemærkninger til § 9, stk. 7, fremgår bl.a., jf. side 55 f.:

»Forslaget indebærer, at tilknytningskravet i § 9, stk. 7, ikke finder anvendelse ved ægtefællesammenføring

1048

til herboende personer, der har haft dansk indfødsret i 28 år. Dette gælder, uanset om den pågældende har opnået dansk indfødsret ved fødslen eller ved senere naturalisation, og uanset om den pågældende måtte have et andet statsborgerskab ved siden af den danske indfødsret. Har den pågældende haft dansk indfødsret i flere perioder afbrudt af statsborgerskab i et andet land, lægges det samlede tidsrum, hvori den pågældende har haft dansk indfødsret, til grund ved beregningen af, om den pågældende har haft dansk indfødsret i 28 år.

I alle andre tilfælde end, hvor den herboende har haft dansk indfødsret i 28 år, finder tilknytningskravet fortsat anvendelse, medmindre ganske særlige grunde taler derimod. Tilknytningskravet forudsættes i disse andre tilfælde administreret i overensstemmelse med gældende praksis, jf. dog nedenfor.

Det følger af Danmarks internationale forpligtelser, at det i visse henseender, herunder for så vidt angår retten til familiesammenføring, er nødvendigt at sidestille herboende udlændinge, der er født og opvokset her i landet eller er kommet hertil som mindre børn og har haft deres opvækst her i landet, med personer med dansk indfødsret, jf. herved lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 4.

Når personer, der ikke har haft dansk indfødsret i 28 år, men er født og opvokset her i landet eller er kommet hertil som mindre børn og har haft deres opvækst her i landet, har opholdt sig lovligt her i landet i 28 år, skal de pågældende således ved administrationen af udlændingelovens § 9, stk. 7, stilles på samme måde som personer, der har haft dansk indfødsret i 28 år.

Det betyder i praksis, at den omstændighed, at en herboende ægtefælle eller samlever, der ikke har haft dansk indfødsret i 28 år, er født og opvokset her i landet eller er kommet hertil som mindre børn og har haft sin opvækst her i landet og endvidere har haft mindst 28 års lovligt - i det væsentlige sammenhængende - ophold her i landet, udgør en ganske særlig grund, der taler imod at betinge tilladelsen til ægtefællesammenføring af, at tilknytningskravet er opfyldt. Personer, der er født og opvokset her i landet eller er kommet hertil som mindre børn og har haft deres opvækst her i landet og endvidere har opholdt sig lovligt her i landet i 28 år, skal således undtages fra tilknytningskravet.

Varigheden af den herboendes ophold i Danmark regnes fra den dag, den pågældende første gang fik lovligt ophold her i landet. Ved lovligt ophold forstås i denne sammenhæng ophold i medfør af udlændingelovens § 1, § 2 eller § 5, stk. 2, eller i medfør af en opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 6-9 e eller tilsvarende ophold i medfør af den tidligere gældende udlændingelovgivning.

Den herboendes ophold i Danmark skal i det væsentlige udgøre en sammenhængende periode på mindst 28 år og i hele denne periode have været lovligt. Det kræves dog ikke, at den herboendes lovlige ophold i Danmark er helt uden afbrydelser. Korterevarende ophold i udlandet, herunder sædvanlige ferieophold i udlandet, har således ikke betydning for beregningen af 28 års-opholdsperioden.

Derimod skal længerevarende ferieophold og andre udlandsophold som udgangspunkt trækkes fra den herboendes opholdsperiode i Danmark. Ved længerevarende ophold forstås i denne forbindelse normalt ophold af mere end en måneds varighed i udlandet. Usædvanligt hyp-

pige udlandsophold kan ligeledes trækkes fra den herboendes opholdsperiode i Danmark, uanset at de enkelte ophold er af kortere varighed.

Ophold i udlandet, som er af væsentlig betydning for den herboendes uddannelsesmæssige udvikling, tilknytning til arbejdsmarkedet og lignende, skal dog ikke fratrækkes ved beregningen af den pågældendes lovlige ophold her i landet. Tilsvarende gælder i tilfælde, hvor Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse efter udlændingelovens § 17, stk. 2, om, at et længerevarende ophold i udlandet ikke indebærer, at den pågældendes opholdstilladelse er bortfaldet. «

Om artikel 5 i Den Europæiske Konvention om Statsborgerret bemærkes følgende:

Artikel 5 i Den Europæiske Konvention af 6. november 1997 om Statsborgerret (EKS), som er bekendtgjort ved bekendtgørelse nr. 17 af 12. juni 2003, har følgende ordlyd:

»Artikel 5

Ikke-diskrimination

1. En kontraherende stats regler vedrørende statsborgerret må ikke indeholde forskelle eller omfatte praksis, der indebærer, at der finder forskelsbehandling sted på grund af køn, religion, race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse.

2. Enhver kontraherende stat skal følge princippet om ikke at forskelsbehandle sine statsborgere, uanset om de har erhvervet indfødsret ved fødslen eller efterfølgende.«

Af den forklarende rapport til konventionen fremgår blandt andet, at stk. 1 fastslår, at staterne kan fastsætte kriterier for erhvervelse af statsborgerskab. Det fremgår videre, at stk. 2 har karakter af en hensigtsserklæring og ikke en regel, som staten er forpligtet til at følge i alle sager. Det fremgår tillige, at bestemmelsen tager sigte på at eliminere en diskriminerende anvendelse af regler i anliggender om statsborgerskab mellem personer, der har erhvervet statsborgerskab ved fødslen og andre statsborgere, herunder personer, som har erhvervet deres statsborgerskab ved naturalisation.

Om retsgrundlaget bemærkes i øvrigt følgende:

Parterne har om forståelsen af retsgrundlaget under hovedforhandlingen for landsretten henvist til blandt

1049

andet Institut for Menneskerettigheders Udredning nr. 1 fra 2004 og instituttets Hvidbog om ægtefællesammenføring i Danmark fra oktober 2005 og til de notater af 14. januar 2005 og november 2006, som i den anledning blev udarbejdet af Integrationsministeriet, henholdsvis en arbejdsgruppe under Justitsministeriet, Udenrigsministeriet og Integrationsministeriet.

Af Integrationsministeriets notat af 14. januar 2005 fremgår under punkt 4.3.4, der har overskriften 28-års-reglen og EMRK artikel 14 - forskelsbehandling af danske statsborgere, side 23 f., blandt andet:

»*Instituttets vurdering*

Instituttet finder, at tilknytningskravet sammenholdt med 28-års-reglen medfører en forskelsbehandling på grund af etnicitet, race og tidspunkt for erhvervelse af dansk indfødsret mellem danske statsborgere med dansk etnisk baggrund og danske statsborgere med anden etnisk baggrund, og at denne forskelsbehandling ikke opfylder sagligheds- og proportionalitetskravet i EMRK artikel 14 og derfor udgør diskrimination.

Instituttet anfører, at det for så vidt angår forskelsbehandling mellem personer, der siden fødslen har haft dansk indfødsret, og danske statsborgere med anden etnisk baggrund end dansk, som ikke er født med dansk indfødsret, må antages, at tilknytningskravet sammenholdt med 28-års-reglen vil medføre indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse i forhold til muligheden for at opnå ægtefællesammenføring.

De personer, der som udgangspunkt vil få gavn af 28-års-reglen, er personer, der fra fødslen har haft dansk statsborgerskab. Derimod vil personer med anden etnisk baggrund end dansk oftere end etniske

danskere enten ikke have dansk statsborgerskab eller først opnå dette senere end ved fødslen. Denne gruppe vil derfor skulle opfylde tilknytningskravet i flere år efter det fyldte 28. år, end personer født med dansk statsborgerskab, der overvejende vil være etniske danskere.

Instituttet finder på baggrund af [lovens forarbejder], at indirekte forskelsbehandling må antages at være hensigten med bestemmelsen.

Integrationsministeriets svar

28-års-reglen er - som en undtagelse fra udlændingelovens almindelige krav om, at ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark skal være større end til et andet land - et standardiseret tilknytningskrav baseret på objektive kriterier i form af enten 28 års indfødsret i Danmark eller 28 års lovligt - i det væsentlige sammenhængende - ophold i Danmark.

Dansk indfødsret er udtryk for et særligt tilhørsforhold til Danmark. Uanset om der givet kan findes eksempler på danske statsborgere, der reelt ikke har nogen videre tilknytning til Danmark, ændrer dette ikke ved, at danske statsborgere normalt opholder sig det meste af livet i Danmark og i øvrigt gennem hele livet bevarer den væsentligste tilknytning hertil.

Personer, som har erhvervet indfødsret på et senere tidspunkt i livet, og [udlændinge] som på grund af længerevarende udlandsophold ikke som 28-årige kan sidestilles med danske statsborgere, vil derfor normalt ikke have samme tilknytning til Danmark som personer i samme alder, der er født danske statsborgere.

Det tillægges i andre sammenhænge særlig betydning, om en person har dansk indfødsret f.eks. i grundlovens regler om valgret og valgbarhed, regler om besættelse af offentlige hverv m.v.

Det er derfor Integrationsministeriets opfattelse, at den forskelsbehandling mellem danske statsborgere, som 28-års reglen kan indebære, er sagligt begrundet og ikke er diskriminerende.

Integrationsministeriet må i den forbindelse afvise, at der er tale om forskelsbehandling på grundlag af etnicitet og race. Den forskelsbehandling, 28-års-reglen kan indebære mellem danske statsborgere, bygger alene på tidspunktet for erhvervelse af indfødsretten. . . .«

Af samme notat fremgår under punkt 4.3.6, der har overskriften 28-års-reglen og statsborgerretskonventionen, side 27 f., blandt andet:

»Instituttets vurdering

Instituttet anfører, at 28-års-reglen indebærer, at danske statsborgere som 28-årige - i relation til fritagelse for udlændingelovens tilknytningskrav ved ægtefællesammenføring - vil blive forskelsbehandlet på grundlag af, hvornår de pågældende har erhvervet dansk indfødsret. Er indfødsretten erhvervet ved f.eks. 3-, 5-, 9- eller 18-års alderen, skal der forløbe et tilsvarende antal år - ud over de 28 år - før de pågældende opnår den samme mulighed for ægtefællesammenføring som de »fødte statsborgere«. Instituttet har i den forbindelse anført, at det er forudsat, at de pågældende ikke kan støtte ret på deres ophold her i landet.

Instituttet anfører endvidere, at det ikke kan antages, at personer med 28 års lovligt ophold her i landet i praksis er sidestillet med personer, der har haft indfødsret i 28 år. Det er som begrundelse herfor anført, at det kun er personer, som har erhvervet indfødsret fra fødslen, der »kan opnå den optimale retsstilling at blive fri fra tilknytningskravet som 28-årige uden begrænsninger i bevægelsesfriheden.«

Instituttet finder, at den forskelsbehandling af danske statsborgere, som følger af 28-års reglen, er uforenelig med ikke-diskriminationsprincippet i EKS artikel 5, stk. 2.

Instituttet anfører i tilknytning hertil, at artikel 5, stk. 2, ikke kan antages blot at være vejledende, og at bestemmelsen må antages at forpligte staterne til at følge (eller lade sig vejlede af) det beskrevne ikke-diskriminationsprincip. Bestemmelsens udformning skyldes efter

1050

instituttets opfattelse formentlig, at staterne har ønsket at sikre sig, at der kunne gøres undtagelser fra reglen. Det er i den forbindelse anført,

at en forskelsbehandling mellem personer, der har erhvervet indfødsret fra fødslen og senere, umiddelbart alene synes at kunne legitimeres i frakendelsessituationer. . . .

Instituttet fortolker endvidere bestemmelsen således, at den omfatter al lovgivning med relation til statsborgerskab, og at dens formål er at hindre enhver forskelsbehandling mellem statsborgere på grundlag af, hvornår og hvordan statsborgerskabet er erhvervet.

Integrationsministeriets svar

EKS artikel 5, stk. 1, angår erhvervelse af statsborgerskab, og det er Integrationsministeriets opfattelse, at EKS artikel 5, stk. 2 - i sammenhæng hermed og på baggrund af anvendelsesområdet for konventionen i øvrigt - alene angår spørgsmål om fratagelse og fortabelse af statsborgerskab. Som følge af, at konventionen angår anliggender om statsborgerret, kræver det efter Integrationsministeriets opfattelse sikre holdpunkter at antage, at princippet i artikel 5, stk. 2, rækker videre og generelt angår regler, hvor statsborgerskab har betydning for fastlæggelse af en retsstilling på andre retsområder end lovgivning om indfødsret. Sådanne holdpunkter ses ikke at foreligge.

Integrationsministeriet deler derfor ikke instituttets opfattelse af rækkevidden af EKS artikel 5, stk. 2, og er derfor ikke enig med instituttet i, at bestemmelsen i EKS artikel 5, stk. 2, har betydning i forhold til udlændingelovens 28-års-regel.

Helt bortset fra spørgsmålet om rækkevidden af artikel 5, stk. 2, bemærkes, at det af den forklarende rapport til konventionen udtrykkeligt fremgår, at bestemmelsen er af vejledende karakter.

. . .

Med hensyn til det af instituttet anførte om, at kun personer, som har erhvervet indfødsret fra fødslen, kan blive fri fra tilknytningskravet som 28-årige uden begrænsninger i bevægelsesfriheden, vil Integrationsministeriet her tilføje, at man ikke finder, at kravene til ophold i Danmark for personer, der ønsker at benytte sig af 28-års-reglen uden at være danske statsborgere, udgør væsentlige begrænsninger i deres bevægelsesfrihed. Som det fremgår af forarbejderne . . . skal hverken sædvanlige ferieophold i udlandet eller ophold i udlandet, som er af væsentlig betydning for den herboendes uddannelsesmæssige udvikling, tilknytning til arbejdsmarkedet og lignende, fratrækkes ved beregningen af den pågældendes lovlige ophold her i landet.«

Af notat af november 2006 om Institut for Menneskerettigheders Hvidbog af oktober 2005 om ægtefællesammenføring, udarbejdet af en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra Justitsministeriet, Udenrigsministeriet og Integrationsministeriet, fremgår under punkt 5.3.2, der har overskriften 28-års-reglens overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, side 43 f., blandt andet:

»Arbejdsgruppens vurdering

. . .

Ifølge praksis fra EMD er der ikke tale om diskrimination i EMRK artikel 14's forstand, hvis en forskelsbehandling af sammenlignelige situationer har et legitimt formål, og hvis forskelsbehandlingen står i rimeligt forhold til dette formål.

Som anført i Integrationsministeriets notat af 14. januar 2005 er 28-års-reglen udtryk for et standardiseret tilknytningskrav baseret på objektive kriterier i form af enten 28 års indfødsret i Danmark eller 28 års lovligt - i det væsentligste sammenhængende - ophold i Danmark.

Dansk indfødsret er udtryk for et særligt tilhørsforhold til Danmark. Danske statsborgere, som har erhvervet dansk indfødsret senere i livet, og udlændinge, som på grund af længerevarende udlandsophold ikke som 28-årige kan sidestilles med danske statsborgere, vil normalt ikke have samme tilknytning til Danmark som personer i samme alder, der er født danske statsborgere.

Med henblik på ikke at forskelsbehandle personer i sammenlignelige situationer, har man med indførelsen af 28-års-reglen sidestillet perso-

ner, der er født danske statsborgere, og udlændinge, der er født og opvokset i Danmark/kommet hertil som helt unge og har boet her i 28 år.

Den forskelsbehandling mellem personer, der har erhvervet dansk indfødsret ved fødslen, og personer, der først har erhvervet dansk indfødsret senere i livet, samt den forskelsbehandling mellem danske statsborgere og udlændinge, som 28-års-reglen eventuelt indebærer, er dermed sagligt begrundet og proportional, og der er således ikke tale om diskrimination.

Der er ikke tale om forskelsbehandling på grundlag af etnicitet, da den forskelsbehandling mellem danske statsborgere henholdsvis danske statsborgere og udenlandske statsborgere, som 28-års-reglen eventuelt kan indebære, alene bygger på tidspunktet for erhvervelse af indfødsretten eller på nationalitet.

Arbejdsgruppen kan endvidere henvise til, at EMD i sagen Abdulaziz, Cabales og Balkandali, dom af 28. maj 1985, udtalte, at der i en ægtefællesammenføringssag kan ske forskelsbehandling på baggrund af fødested. Under henvisning til denne sag fandt Højesteret i [UfR 2005, side 2086 og UfR 2005, side 2099/1 og 2], at det i sager om ægtefællesammenføring ikke er i strid med diskriminationsforbuddet i EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 8 at lægge vægt på, om den herboende har indfødsret.

1051

Når det ikke er diskriminerende at lægge vægt på indfødsret med hensyn til, om der skal gælde et tilknytningskrav som betingelse for ægtefællesammenføring, må det efter arbejdsgruppens opfattelse tilsvarende ikke være i strid med diskriminationsforbuddet at lægge vægt på statsborgerskab i relation til, om tilknytningskravet skal lempes. Endvidere er det relevant at fremhæve, at det gældende tilknytningskrav - i modsætning til det tilknytningskrav, som Højesteret med udgangspunkt i de tre konkrete sager tog stilling til - sidestiller danske og udenlandske statsborgere, der søger om ægtefællesammenføring.

Der er ikke holdepunkter for at antage, at princippet i EKS artikel 5, stk. 2, rækker videre end til spørgsmål om fratagelse og fortabelse af statsborgerret. EKS artikel 5, stk. 2, har derfor ikke betydning i forhold til 28-års-reglen.«

Europarådets menneskerettighedskommissær Alvaro Gil-Robles besøgte den 13.-16. april 2004 Danmark og udarbejdede i den forbindelse en rapport med blandt andet en række anbefalinger på udlændingområdet. Kommissærens anbefalinger vedrørende 28-års-reglen i forbindelse med tilknytningskravet er sammenfattet således i et notat af 22. september 2004 fra bl.a. Integrationsministeriet:

»Menneskerettighedskommissæren anbefaler, at betingelsen om 28 års statsborgerskab for fritagelse fra tilknytningskravet ved ægtefællesammenføring genovervejes.

I begrundelsen for denne anbefaling anfører menneskerettighedskommissæren . . . , at han er bekymret for, at lovgivningen behandler danske statsborgere forskelligt afhængig af, hvor længe de pågældende har haft statsborgerskab. Det anføres, at bestemmelsen efter menneskerettighedskommissærens opfattelse ikke sikrer princippet om lighed for loven.

Menneskerettighedskommissæren henviser ligeledes under dette punkt til tilknytningskravet og anfører, at dette rammer immigranter og andengenerationsindvandrere særligt hårdt, herunder dem som har levet i Danmark det meste af deres liv og er integreret. Kommissæren henviser i den forbindelse til en konkret sag om en 26 årig kvinde, som kom til Danmark som barn og siden har boet uafbrudt i landet, taler flydende dansk, og har afsluttet universitetsstudier i Danmark, men som ikke kunne få sin mand fra sit oprindelige hjemland til Danmark, idet parrets tilknytning til dette land var større end til Danmark. . . .«

Landsrettens begrundelse og resultat:

Sagen angår sagsøgernes påstande om, at den afgørelse, som Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration traf den 27. august 2004,

skal tilsidesættes som ugyldig og hjemvises til fornyet behandling som stridende primært mod EMRK artikel 8 og/eller artikel 14, jf. artikel 8, og at sagsøgerne skal tilkendes erstatning og godtgørelse, jf. sagsøgernes påstand 1, punkt 3, påstand 2, samt sagsøgernes anbringender.

Derimod findes sagsøgernes principale påstand 1, punkt 1, efter sin formulering ikke at være egnet til at indgå i en domskonklusion, men må anses for et anbringende til støtte for de ovennævnte påstande. Sagsøgernes principale påstand 1, punkt 1, afvises derfor.

Sagsøgernes principale påstand 1, punkt 2, findes at ligge uden for domstolsprøvelsen efter grundlovens § 63 og afvises derfor også, idet udlændingemyndighederne - såfremt sagsøgerne måtte få medhold, og sagen bliver hjemvist til fornyet behandling - herefter skal tage stilling til, om betingelserne for at meddele opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 i øvrigt er opfyldt.

I afgørelsen af 27. august 2004 er der udførligt redegjort for de anvendte retsregler og de faktiske omstændigheder af betydning for ministeriets vurdering og afgørelse, herunder en vurdering af forholdet til EMRK artikel 8 og artikel 14.

Efter de for landsretten foreliggende oplysninger, herunder B's forklaring for landsretten, kan de faktiske oplysninger, som er indeholdt i udlændingemyndighedernes afgørelser i sagen, lægges til grund som ubestridt.

A, der er ghanesisk statsborger, var således 24 år, da hun den 28. februar 2003 søgte om opholdstilladelse, og hun havde ingen anden tilknytning til Danmark end det nyligt indgåede ægteskab med B. A havde altid boet i Ghana og havde familie der. B havde nogen tilknytning til Ghana, hvor han havde boet hos sin farbror, mens han gennemførte 10 års skolegang i Ghana. Han indrejste til Danmark i 1993 som 22-årig og blev dansk statsborger den 22. april 2002. Sagsøgerne indgik ægteskab i Ghana den 22. februar 2003 og har siden den 15. november 2003 boet i Sverige sammen med deres fælles barn, født den 6. maj 2004. B har oplyst, at familien kan bosætte sig lovligt i Ghana, såfremt han opnår lønnet beskæftigelse i Ghana.

Det fremgår af Højesterets dom af 13. april 2005, gengivet i UfR 2005, side 2086, blandt andet, at EMRK artikel 8 ikke pålægger de kontraherende stater en generel forpligtelse til at respektere indvandre-res valg af opholdsland i forbindelse med indgåelse af ægteskab eller i øvrigt til at give tilladelse til familiesammenføring.

Efter det oplyste om sagsøgernes forhold og deres tilknytning til Ghana finder landsretten herefter ikke, at der foreligger grundlag for at tilsidesætte sagsøgtets afgørelse om, at sagsøgernes samlede tilknytning til Ghana var større end deres samlede tilknytning til Danmark, og at sagsøgerne derfor ikke opfyldte

1052

tilknytningskravet efter udlændingelovens § 9, stk. 7. Landsretten finder herved ikke, at sagsøgerne ved afslaget er blevet afskåret fra at udøve deres familieliv i Ghana eller i et andet land end Danmark. Det forhold, at B's ophold i Ghana forudsætter, at han opnår lønnet beskæftigelse i Ghana, findes ikke at kunne føre til en anden vurdering. Landsretten finder således ikke, at ministeriets afgørelse udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 8.

Selvom landsretten har fundet, at EMRK artikel 8 ikke er blevet krænket i denne sag, skal landsretten tage stilling til sagsøgernes påstand om, at ministeriets afgørelse - inden for det materielle område, der i øvrigt beskyttes af artikel 8 - udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 14, jf. artikel 8.

Herom bemærkes indledningsvist, at B på tidspunktet for ministeriets afgørelse havde opholdt sig i Danmark i 11 år. Selvom han 9 år efter indrejsen til Danmark erhvervede dansk statsborgerskab i 2002, opfyldte han derfor ikke kravet om 28 års indfødsret, som efter udlændingelovens § 9, stk. 7, gælder for alle danske statsborgere, uanset om den pågældende har udenlandsk baggrund eller dansk baggrund. Han havde heller ikke en hermed sidestillet tilknytning til Danmark gennem 28

år, som efter bemærkningerne til lovændringen i 2003 i almindelighed fører til undtagelse fra tilknytningskravet.

28-års-reglen er en generelt formuleret lempelse af tilknytningskravet, som er baseret på et objektivi kriterium. I praksis vil reglen imidlertid kunne indebære, at en dansk statsborger med udenlandsk baggrund først senere i livet vil opfylde 28-års-reglen, end tilfældet vil være for en dansk statsborger med dansk baggrund. I sin anvendelse vil reglen derfor kunne indebære en indirekte diskrimination.

EKS artikel 5 må efter den tilhørende forklarende rapport forstås således, at artikel 5, stk. 1, angår betingelserne for erhvervelse af statsborgerskab, mens stk. 2 angår princippet om ikke-forskelsbehandling. Det fremgår af rapporten, at der ikke er tale om en obligatorisk regel, som de kontraherende stater er forpligtede til at følge i alle sager. Artikel 5 findes på den baggrund ikke at yde en beskyttelse mod forskelsbehandling, der rækker videre end den beskyttelse mod forskelsbehandling, der følger af EMRK artikel 14.

Vurderingen af, om ministeriets afslag indebar en diskriminationshandling, der udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 14, jf. artikel 8, findes herefter at afhænge af, om den forskelsbehandling, der uanset statsborgerskabet fandt sted som følge af tilknytningskravet, kan anses for sagligt begrundet og proportional.

Tilknytningskravet, der indebærer et krav om en varig og stærk tilknytning til Danmark, har efter lovens forarbejder som overordnet formål at regulere ægtefællesammenføringen til Danmark på en sådan måde, at integrationen af indvandrere i Danmark sikres bedst muligt, hvilket formål i sig selv må anses for sagligt. Formålet vil derfor efter landsrettens opfattelse kunne begrunde en forskelsbehandling af danske statsborgere med dansk baggrund og danske statsborgere med udenlandsk baggrund i relation til retten til ægtefællesammenføring, såfremt en dansk statsborger med udenlandsk baggrund ikke har en sådan varig og stærk tilknytning til Danmark.

En afvejning af dette overordnede hensyn i forhold til den konkrete sag beror på en nærmere vurdering. Landsretten finder, at ministeriets vurdering og afgørelse er truffet i overensstemmelse med udlændingelovens § 9, stk. 7, og de lovbemærkninger, der beskriver anvendelsen af bestemmelsen. Herefter og efter det konkrete oplyste om B's forhold finder landsretten ikke, at der foreligger tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at ministeriets nægtelse af at meddele A opholdstilladelse på baggrund af udlændingelovens tilknytningskrav indebærer et uproportionalt indgreb i forhold til B's rettigheder som dansk statsborger og hans ret til familieliv. Landsretten finder derfor ikke, at ministeriets afgørelse er ugyldig, eller at der foreligger en krænkelse af EMRK artikel 14, jf. artikel 8.

Herefter tages ministeriets påstande i det hele til følge.

Henset til sagens karakter, og til at sagen efter parternes oplysninger angår spørgsmål af principiel karakter, finder landsretten undtagelsesvist, at ingen af parterne skal betale sagsomkostninger til den anden part. Det bemærkes herved, at sagsøgerne har fri proces.

Højesterets dom.

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 16. afdeling den 25. september 2007.

I pådømmelsen har deltaget syv dommere: Torben Melchior, Peter Blok, Per Walsøe, Jon Stokholm, Poul Dahl Jensen, Vibeke Rønne og Hanne Schmidt.

Påstande

Appellanterne, A og B, har påstået indstævnte, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, dømt til at anerkende, at ministeriets afgørelse af 27. august 2004 er ugyldig, og at sagen skal hjemvises til fornyet behandling.

Såfremt Højesteret statuerer krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, har A og B nedlagt påstand om en godtgørelse på 50.000 kr. med procesrente fra sagens anlæg.

Integrationsministeriet har påstået stadfæstelse.

Anbringender

A og B har præciserende anført, at udlandsdanskere ikke behøver at have reel tilknytning til Danmark, og at en sammenligning mellem udlandsdanskere og danske

1053

statsborgere, som først har erhvervet statsborgerskab på et senere tidspunkt i deres liv, viser, at 28-års-reglen medfører en ikke sagligt begrundet forskelsbehandling. 28-års-reglen indebærer, at B først fritages for at opfylde tilknytningskravet i 2030, når han er 59 år. A og B bor stadig i Malmø med deres barn, og B arbejder fortsat i Danmark.

Retsgrundlag

I de almindelige bemærkninger til forslaget til lov nr. 1204 af 27. december 2003 (Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 49) anføres i fortsættelse af det citerede i landsrettens dom bl.a.:

»Regeringen finder ikke, at de grundlæggende formål med ændringen af tilknytningskravet ved lov nr. 365 af 6. juni 2002 forspildes ved ikke at kræve tilknytningskravet opfyldt i de tilfælde, hvor den herboende person har haft dansk indfødsret i 28 år. Det bemærkes herved, at udlandsdanskere, som planlægger på et tidspunkt at vende tilbage til Danmark med deres familie, oftest vil have bevaret en stærk tilknytning til Danmark, som tillige viderebringes til ægtefælle eller samlever og eventuelle børn. Det sker f.eks. ved, at der tales dansk i hjemmet, at der holdes ferie i Danmark, at familien holder danske aviser m.v. Der er således normalt grundlag for en vellykket integration af en udlandsdanskers familie i det danske samfund.«

Af Menneskerettighedsdomstolens dom af 28. maj 1985 i sagen Abdulaziz, Cabaes og Balkandali mod UK fremgår bl.a.:

»...

AS TO THE FACTS

...

I. DOMESTIC LA W AND PRACTICE

...

D. Position at the time of the events giving rise to the present case

...

3. »Non-patrials« seeking to remain in the United Kingdom with a spouse settled there

24. »Non-patrials« already admitted to the United Kingdom in a temporary capacity who subsequently married a person »settled in the United Kingdom« could also obtain permission to stay.

(a) Where the »non-patrial« seeking permission was a man, the basic conditions (paragraph 117) were that:

(i) his wife was a citizen of the United Kingdom and Colonies who or one of whose parents had been born in the United Kingdom; and .

...

...

II. THE PARTICULAR CIRCUMSTANCES OF THE CASE

...

C. Mrs. Balkandali

50. Mrs. Sohair Balkandali is permanently and lawfully resident in the United Kingdom with the right to remain indefinitely. She was born in Egypt in 1946 or 1948. Her parents were born and live in that country.

This applicant first went to the United Kingdom in November 1973 and was given leave, as a »non-patrial« (see paragraphs 13-15 above), to enter as a visitor for one month. Subsequently, she obtained several further leaves to remain, as a visitor or a student, the last being until August 1976. She has a high level of university education. In 1978, she married a Mr. Corbett, a citizen of the United Kingdom and Colonies, and, five days later, was given indefinite leave to remain in the

United Kingdom, by virtue of her marriage, under the provisions then in force. On 26 October 1979, again by virtue of her marriage, she obtained registration as a citizen of the United Kingdom and Colonies under the British Nationality Act 1948, as a result of which she became a »patrial« (see paragraphs 11 in fine and 14 (a) above). At that time, she was already separated from Mr. Corbett and the marriage was dissolved in October 1980.

52. Since the autumn of 1979, the applicant had been living with Mr. Balkandali. In April 1980 they had a son, who has the right of abode in the United Kingdom. On 14 October 1980, an application was made by the Joint Council for the Welfare of Immigrants for leave for Mr. Balkandali to remain in the United Kingdom until he married his fiancée, the applicant. They were interviewed together by Home Office officials on 30 March 1981 and produced evidence of their marriage, which had been celebrated in January 1981. The application was therefore treated as one to remain as the husband of a woman settled in the United Kingdom

Leave was refused on 14 May 1981 on the ground that Mrs. Balkandali was not a citizen of the United Kingdom and Colonies who, or one of whose parents, had been born in the United Kingdom (paragraph 117 of the 1980 rules; see paragraph 24 (a) (i) above) . . .

AS TO THE LAW

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 TAKEN TOGETHER WITH ARTICLE 8

C. Alleged discrimination on the ground of race

84. As regards the alleged discrimination on the ground of race, the applicants relied on the opinion of a minority of the Commission. They referred, inter alia, to the whole history of and background to the United Kingdom immigration legislation (see paragraphs 11-15 above) and to the Parliamentary debates on the immigration rules.

1054

In contesting this claim, the Government submitted that the 1980 Rules were not racially motivated, their aim being to limit »primary immigration« (see paragraph 21 above).

A majority of the Commission concluded that there had been no violation of Article 14 (art. 14) under this head. Most immigration policies - restricting, as they do, free entry - differentiated on the basis of people's nationality, and indirectly their race, ethnic origin and possibly their colour. Whilst a Contracting State could not implement »policies of a purely racist nature«, to give preferential treatment to its nationals or to persons from countries with which it had the closest links did not constitute »racial discrimination«. The effect in practice of the United Kingdom rules did not mean that they were abhorrent on the grounds of racial discrimination, there being no evidence of an actual difference of treatment on grounds of race.

A minority of the Commission, on the other hand, noted that the main effect of the rules was to prevent immigration from the New Commonwealth and Pakistan. This was not coincidental: the legislative history showed that the intention was to »lower the number of coloured immigrants«. By their effect and purpose, the rules were indirectly racist and there had thus been a violation of Article 14 (art. 14) under this head in the cases of Mrs. *Abdulaziz* and Mrs. *Cabales*.

85. The Court agrees in this respect with the majority of the Commission.

The 1980 Rules, which were applicable in general to all »non-patrials« wanting to enter and settle in the United Kingdom, did not contain regulations differentiating between persons or groups on the ground of their race or ethnic origin. The rules included in paragraph 2 a specific instruction to immigration officers to carry out their duties without

regard to the race, colour or religion of the intending entrant (see paragraph 20 above), and they were applicable across the board to intending immigrants from all parts of the world, irrespective of their race or origin.

As the Court has already accepted, the main and essential purpose of the 1980 Rules was to curtail »primary immigration« in order to protect the labour market at a time of high unemployment. This means that their reinforcement of the restrictions on immigration was grounded not on objections regarding the origin of the non-nationals wanting to enter the country but on the need to stem the flow of immigrants at the relevant time.

That the mass immigration against which the rules were directed consisted mainly of would-be immigrants from the New Commonwealth and Pakistan, and that as a result they affected at the material time fewer white people than others, is not a sufficient reason to consider them as racist in character: it is an effect which derives not from the content of the 1980 Rules but from the fact that, among those wishing to immigrate, some ethnic groups outnumbered others.

The Court concludes from the foregoing that the 1980 Rules made no distinction on the ground of race and were therefore not discriminatory on that account. This conclusion is not altered by the following two arguments on which the applicants relied.

(a) The requirement that the wife or fiancée of the intending entrant be born or have a parent born in the United Kingdom and also the »United Kingdom ancestry rule« (see paragraphs 23, 24 and 20 above) were said to favour persons of a particular ethnic origin. However, the Court regards these provisions as being exceptions designed for the benefit of persons having close links with the United Kingdom, which do not affect the general tenor of the rules.

(b) The requirement that the parties to the marriage or intended marriage must have met (see paragraphs 22-24 above) was said to operate to the disadvantage of individuals from the Indian sub-continent, where the practice of arranged marriages is customary. In the Court's view, however, such a requirement cannot be taken as an indication of racial discrimination: its main purpose was to prevent evasion of the rules by means of bogus marriages or engagements. It is, besides, a requirement that has nothing to do with the present cases.

86. The Court accordingly holds that the applicants have not been victims of discrimination on the ground of race.

D. Alleged discrimination on the ground of birth

87. Mrs. Balkandali claimed that she had also been the victim of discrimination on the ground of birth, in that, as between women citizens of the United Kingdom and Colonies settled in the United Kingdom, only those born or having a parent born in that country could, under the 1980 Rules, have their non-national husband accepted for settlement there (see paragraphs 23-24 above).

It was not disputed that the 1980 Rules established a difference of treatment on the ground of birth, argument being centred on the question whether it had an objective and reasonable justification.

In addition to relying on the Commission's report, Mrs. Balkandali submitted that the elimination of this distinction from subsequent immigration rules (see paragraph 28 (a) above) demonstrated that it was not previously justified.

The Government maintained that the difference in question was justified by the concern to avoid the hardship, which women having close ties to the United Kingdom would encounter if, on marriage, they were

1055

obliged to move abroad in order to remain with their husbands.

The Commission considered that, notwithstanding the subsequent elimination of this difference, the general interest and the possibly temporary nature of immigration rules required it to express an opinion. It took the view that a difference of treatment based on the mere acci-

dent of birth, without regard to the individual's personal circumstances or merits, constituted discrimination in violation of Article 14 (art. 14).

88. The Court is unable to share the Commission's opinion. The aim cited by the Government is unquestionably legitimate, for the purposes of Article 14 (art. 14). It is true that a person who, like Mrs. Balkandali, has been settled in a country for several years may also have formed close ties with it, even if he or she was not born there. Nevertheless, there are in general persuasive social reasons for giving special treatment to those whose link with a country stems from birth within it. The difference of treatment must therefore be regarded as having had an objective and reasonable justification and, in particular, its results have not been shown to transgress the principle of proportionality. This conclusion is not altered by the fact that the immigration rules were subsequently amended on this point.

89. The Court thus holds that Mrs. Balkandali was not the victim of discrimination on the ground of birth.

...«

Artiklerne 1, 4 og 5 i Den Europæiske Konvention af 6. november 1997 om Statsborgerret, jf. bekendtgørelse nr. 17 af 12. juni 2003, er sålydende:

»Artikel 1

Konventionens formål

Denne konvention fastlægger principper og regler for fysiske personers statsborgerret samt regler vedrørende værnepligten i tilfælde af dobbelt statsborgerret, som de kontraherende staters nationale lovgivning skal være i overensstemmelse med.

...

Artikel 4

Principper

Enhver kontraherende stats regler om statsborgerret skal baseres på følgende principper:

- a) enhver har ret til at besidde statsborgerret;
- b) statsløshed skal undgås;
- c) ingen kan fratages sin statsborgerret på vilkårligt grundlag;
- d) hverken indgåelse eller opløsning af ægteskab mellem en statsborger i en kontraherende stat og en udlænding, eller den omstændighed, at den ene af ægtefællerne erhverver statsborgerret i et andet land under ægteskabet, har automatisk betydning for den anden ægtefælles statsborgerret.

Artikel 5

Ikke-diskrimination

1. En kontraherende stats regler vedrørende statsborgerret må ikke indeholde forskelle eller omfatte praksis, der indebærer, at der finder forskelsbehandling sted på grund af køn, religion, race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse.

2. Enhver kontraherende stat skal følge princippet om ikke at forskelsbehandle sine statsborgere, uanset om de har erhvervet indfødsret ved fødslen eller efterfølgende.«

I den forklarende rapport til konventionen anføres bl.a. følgende om de nævnte artikler:

»Chapter I - General matters

Article 1 - Object of the Convention

20. Article 1 deals with the object of the Convention which contains principles of a general nature (see, in particular, Articles 4 and 18) and specific rules relating to nationality including rules regulating military obligations in cases of multiple nationality (see, in particular, Chapters III and VII) to which the internal law of States Parties shall conform. The latter part of this provision, requiring the internal law of States to conform, is meant to indicate that the principles and rules contained in the Convention are not self-executing and therefore that States, in transposing them into their internal law, may take into account their own particular circumstances . . .«

»Article 4 - Principles

30. The heading and introductory sentence of Article 4 recognise that there are certain general principles concerning nationality on which the more detailed rules on the acquisition, retention, loss, recovery or certification of nationality should be based. The words »shall be based« were chosen to indicate on obligation to regard the following international principles as the basis for national rules on nationality . . .«

»Article 5 - Non-discrimination

Paragraph 1

39. This provision takes account of Article 14 of the ECHR which uses the term »discrimination« and Article 2 of the Universal Declaration of Human Rights which uses the term »distinction«.

40. However, the very nature of the attribution of nationality requires States to fix certain criteria to determine their own nationals. These criteria could result, in given cases, in more preferential treatment in the field of nationality. Common examples of justified grounds for differentiation or preferential treatment are the requirement of knowledge of the national language in order to be naturalised and the facilitated acquisition of nationality due to descent or place of birth. The Convention itself, under Article 6, paragraph 4, provides for

1056

the facilitation of the acquisition of nationality in certain cases.

41. States Parties can give more favourable treatment to nationals of certain other States. For example, a member State of the European Union can require a shorter period of habitual residence for naturalisation of nationals of other European Union States than is required as a general rule. This would constitute preferential treatment on the basis of nationality and not discrimination on the ground of national origin.

42. It has therefore been necessary to consider differently distinctions in treatment which do not amount to discrimination and distinctions which would amount to a prohibited discrimination in the field of nationality.

43. The terms »national or ethnic origin« are based on Article 1 of the 1966 International Convention on the Elimination of All Form of Racial Discrimination and part of Article 14 of the ECHR. They are also intended to cover religious origin. The ground of »social origin« was not included because the meaning was considered to be too imprecise. As some of the different grounds of discrimination listed in Article 14 of the European Convention on Human Rights were considered as not amounting to discrimination in the field of nationality, they were therefore excluded from the grounds of discrimination in paragraph 1 of Article 5. In addition, it was noted that, as the ECHR was not intended to apply to issues of nationality, the totality of the grounds of discrimination contained in Article 14 were appropriate only for the rights and freedoms under that Convention.

44. The list in paragraph 1 therefore contains the core elements of prohibited discrimination in nationality matters and aims to ensure equality before the law. Furthermore, the Convention contains many provisions designed to prevent an arbitrary exercise of powers (for example Articles 4.c, 11 and 12) which may also result in a discrimination.

Paragraph 2

45. The words »shall be guided by« in this paragraph indicate a declaration of intent and not a mandatory rule to be followed in all cases.

46. This paragraph is aimed at eliminating the discriminatory application of rules in matters of nationality between nationals at birth and other nationals, including naturalised persons. Article 7, paragraph 1. b, of the Convention provides for an exception to this guiding principle in the case of naturalised persons having acquired nationality by means of improper conduct.«

Supplerende sagsfremstilling

Institut for Menneskerettigheder udtaler i udredning nr. 1, Ægtefællesammenføring i Danmark, 2004, bl.a.:

»4. Instituttets vurdering

Ved foretagelse af en vurdering af om udlændingelovens tilknytningskrav sammenholdt med 28-års reglen overholder diskriminationsforbuddet i EMRK art. 14 sammenholdt med art. 8, må det indledningsvis vurderes, om bestemmelsen medfører, at personer med anden etnisk baggrund end dansk forskelsbehandles i forhold til deres muligheder for at blive ægtefællesammenført. Hvis dette er tilfældet må det efterfølgende vurderes, om der er tale om forskelsbehandling af sammenlignelige situationer, og i så fald om bestemmelsen forfølger et lovligt formål, og om forskelsbehandlingen er saglig og proportional.

4.1. Forskelsbehandling

Instituttet har valgt at fokusere på to situationer, hvor tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen efter instituttets opfattelse medfører forskelsbehandling mellem etnisk danskere og personer med anden etnisk baggrund. Den første situation omhandler forskelsbehandling mellem danske statsborgere. Den anden situation angår forskelsbehandling mellem personer født med dansk statsborgerskab og personer født i Danmark uden dansk statsborgerskab, og som er opvokset her i landet. Instituttet har endvidere fundet det hensigtsmæssigt i sammenhæng hermed at fokusere på den forskelsbehandling mellem flygtninge og indvandrere, som tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen efter instituttets opfattelse medfører, selv om denne problemstilling ikke angår forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, men på grund af flygtningestatus.

4.1.1. Statsborgere

Efter indførelse af 28-års reglen kræves tilknytningskravet ikke længere opfyldt, hvis den herboende ægtefælle har haft dansk statsborgerskab i 28 år. Det fremgår således direkte af bestemmelsen, at der tilsigtes forskelsbehandling mellem personer på grundlag af tidspunktet for erhvervelse af statsborgerskab i forhold til muligheden for at opnå ægtefællesammenføring. Spørgsmålet er, om tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen tillige vil kunne medføre indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse.

De personer, der som udgangspunkt vil få gavn af 28-års reglen, er personer, der fra fødslen har haft dansk statsborgerskab. Personer med anden etnisk baggrund end dansk vil oftere end etniske danskere enten ikke have dansk statsborgerskab eller først opnå dette senere end ved fødslen. Denne gruppe vil derfor skulle opfylde tilknytningskravet i flere år efter det fyldte 28 år, end personer født med dansk statsborgerskab, der overvejende vil være etniske danskere. Det må derfor antages, at tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen vil medføre indirekte forskelsbehandling på

1057

grund af etnisk oprindelse i forhold til muligheden for at opnå ægtefællesammenføring.

Som anført i afsnit 2.4. stiller EMD særligt store krav til anskueliggørelsen af, at der foreligger indirekte diskrimination. Klager skal som udgangspunkt ikke kun være i stand til at fremlægge statistisk dokumentation for den påståede indirekte forskelsbehandling, men også kunne påvise et underliggende »pattern or practice, which could be classified as discriminatory within the meaning of article 14«. Det må som nævnt på grundlag heraf formodes, at EMD i sager om indirekte diskrimination vil stille høje krav til klagers dokumentation af, at hensigten bag den pågældende handling, lovgivning m.v., der medfører indirekte forskelsbehandling, har været at forskelsbehandle den gruppe, der rammes af den indirekte forskelsbehandling.

Det er instituttets opfattelse, at EMD's praksis om indirekte diskrimination må skulle forstås således, at klager må skulle påvise, at det også har været den pågældende medlemsstats hensigt at forskelsbehandle den gruppe, som ifølge klager er udsat for indirekte forskelsbehandling. Modsat kan det efter instituttets opfattelse ikke afkræves af klager, at denne kan påvise, at hensigten har været at diskriminere den pågældende gruppe. Dette stemmer i øvrigt bedst overens med Racediskrimina-

tionskomitéens forståelse af forbuddet mod indirekte racediskrimination som gengivet i afsnit 2.4, hvorefter det er effekten af den pågældende handling, lovgivning m.v., der er afgørende.

At tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen ikke alene må formodes at medføre forskelsbehandling mellem etniske danskere og personer med anden etnisk baggrund, men at dette også må antages at være hensigten med bestemmelsen, kan støttes på lovbemærkningerne til tilknytningskravet og 28-års reglen. Som anført ovenfor i afsnit 3.2. og 3.3. fremgår det heraf, at det som udgangspunkt er »herboende udlændinge og danske statsborgere med anden etnisk baggrund«, der tilsigtes ramt af tilknytningskravet. Sammenholdes dette med, at formålet med indførelse af 28-års reglen er at sikre, at udlandsdanskere, der hovedsageligt må formodes at være etniske danskere, undtages tilknytningskravet, giver lovbemærkningerne efter instituttets opfattelse en formodning for, at hensigten med tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen er at forskelsbehandle mellem etniske danskere og personer med anden etnisk baggrund.

...

4.3. Lovligheden af formålet med tilknytningskravet

Ifølge EMD's praksis skal formålet med forskelsbehandlingen være lovligt. Som nævnt i indledningen er formålene med indførelse af strammingerne af tilknytningskravet i 2002 ifølge forarbejderne til loven at begrænse indvandring, at sikre en vellykket integration af de ægtefæller, der bliver ægtefællesammenført i Danmark, samt at bekæmpe tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber.

Det følger af EMD's praksis, at begrænsning af indvandring er et lovligt formål. Formålet at opnå en forbedret integration af herboende udlændinge må utvivlsomt tillige anses for lovligt. Vedrørende bekæmpelse af tvangsægteskaber er det i international ret et almindeligt anerkendt princip, at ægteskaber kun skal indgås efter begge parter eget ønske. Dette følger bl.a. af art. 23, stk. 3, i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, art. 10, stk. 1, i FN's konvention om økonomiske og sociale rettigheder og art. 16, stk. 1, i FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder. Som anført i *Kapitel 6 Med ægteskab i fokus* kan det diskuteres, om arrangerede ægteskaber kan sidestilles med tvangsægteskaber, særlig i relation til spørgsmålet om det tvangsmæssige aspekt, og om bekæmpelse af arrangerede ægteskaber derfor er et lovligt formål. Det fremgår imidlertid af bemærkningerne til lovgivningen om indførelse af 28-års reglen, at formålet er at bekæmpe ægteskaber, der indgås »under tvang eller pres mod ægtefællernes eget ønske.« Det er på grundlag heraf instituttets opfattelse, at tilknytningskravet lever op til kriteriet om forfølgelse af lovligt formål.

4.4. Danmarks skønsmargin

Ved foretagelse af vurderingen af, om tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen er et sagligt og proportionalt middel til at opnå det påtænkte hermed, er det indledningsvist relevant at vurdere Danmarks skønsmargin i forhold til regulering på området.

EMD har som nævnt i sin praksis anerkendt det almindelige internationale princip om, at de enkelte lande har en generel kompetence til at kontrollere udlændinges adgang til ophold i landet. EMD overlader derfor som udgangspunkt i praksis medlemsstaterne en vid skønsmargin i forbindelse med regulering af forhold vedrørende indrejse- og ophold i landet. Som anført i afsnit 2.2. har EMD dog tillige givet udtryk for, at der skal særligt tungtvejende grunde til for at udøve forskelsbehandling på grund af statsborgerskab og etnisk oprindelse. Danmarks skønsmargin må på grundlag heraf antages at være indskrænket i forhold til vurderingen af, om den forskelsbehandling, som tilknytningskravet medfører, kan anses for at være saglig og proportional.

Det kan som nævnt endvidere påvirke en medlemsstats skønsmargin, hvis der er tilstedeværelse af lovgivningsmæssig konsensus blandt medlemsstaterne på det område, der er under vurdering. 22 af Europa-

rådets 45 lande har tiltrådt EU's familiesammenføringsdirektiv. Som det fremgår af *Kapitel 5 EU's*

1058

familiesammenføringsdirektiv og dansk ret er EU-reglerne mindre restriktive end de danske regler. Udgangspunktet i direktivet er, at udlændinge over 18 år skal have adgang til ægtefællesammenføring. Direktivets art. 4, stk. 5, tillader dog, at medlemsstaterne for at bedre integrationen og forhindre tvangsægteskaber kan kræve, at den udenlandske referenceperson og dennes ægtefælle skal være over en bestemt alder, dog højst 21 år. Direktivet nævner ikke muligheden for indførelse af et tilknytningskrav. Det forhold, at der er konsensus blandt knap halvdelen af Europarådets lande om anvendelse af mindre restriktive ægtefællesammenføringsregler end i Danmark, taler umiddelbart tillige for en vis indskrænkning af Danmarks skønsmargin på området.

4.5. Saglighed og proportionalitet

I det følgende vurderes det, om tilknytningskravet er et sagligt og proportionalt middel til opnåelse af de nævnte formål i forhold til den forskelsbehandling som tilknytningskravet medfører mellem 4.5.1.) danske statsborgere, 4.5.2.) mellem personer født med dansk statsborgerskab og personer født i Danmark uden statsborgerskab, og som er opvokset her i landet og 4.5.3.) mellem indvandrere og flygtninge.

4.5.1. Statsborgere

Tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen medfører direkte forskelsbehandling mellem statsborgere på grund af tidspunktet for erhvervelsen af statsborgerskabet. Som anført i afsnit 4.1.1. er det instituttets opfattelse, at det må antages på grundlag heraf, at tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen tillige medfører forskelsbehandling mellem etniske danskere med dansk statsborgerskab og danske statsborgere med anden etnisk baggrund.

Uanset hvilke lovlige formål, der søges opnået, må anvendelse af et middel, der er uforeneligt med international ret, som udgangspunkt anses for at være uproportionalt i forhold til EMRK art. 14. Som anført i *Kapitel 3 Statsborgerskabs betydning ved ægtefællesammenføring* er det instituttets vurdering, at den forskelsbehandling af danske statsborgere på grund af tidspunktet for erhvervelsen af statsborgerskabet, som følger af tilknytningskravet sammenholdt med 28-års reglen, er uforenelig med ikke-diskriminationsprincippet i Den Europæiske Konvention om Statsborgerret art. 5, stk. 2. Det er på grundlag heraf instituttets opfattelse, at den forskelsbehandling, 28-års reglen medfører mellem statsborgere på grundlag af tidspunktet for erhvervelsen af statsborgerskabet ikke kan anses for at opfylde proportionalitetskravet i EMRK art. 14.«

Højesterets begrundelse og resultat

Ved afgørelsen af 27. august 2004 meddelte Integrationsministeriet afslag på ansøgningen om opholdstilladelse til A med den begrundelse, at hendes og ægtefællen B's samlede tilknytning til Danmark ikke var større end deres samlede tilknytning til Ghana, jf. udlændingelovens § 9, stk. 7.

A og B har i første række anført, at afslaget er ugyldigt, fordi det er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8. Hvis afslaget ikke er i strid med artikel 8, har de i anden række gjort gældende, at det er i strid med diskriminationsforbuddet i artikel 14, jf. artikel 8, og at de derfor har ret til familiesammenføring i Danmark uden at skulle opfylde tilknytningskravet i lovens § 9, stk. 7.

Af de grunde, landsretten har anført, tiltræder Højesteret, at Integrationsministeriets afslag på opholdstilladelse til A ikke er i strid med artikel 8.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt afslaget er ugyldigt som stridende mod konventionens artikel 14, jf. artikel 8, udtaler fire dommere - Jon Stokholm, Poul Dahl Jensen, Vibeke Rønne og Hanne Schmidt - følgende:

Efter udlændingelovens § 9, stk. 7, som affattet ved lov nr. 1204 af 27. december 2003 finder kravet om, at ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark skal være større end deres samlede tilknytning til et andet land (tilknytningskravet), ikke anvendelse, når den herboende person har haft dansk indfødsret i 28 år (28-års-reglen).

Indtil 2002 havde danske statsborgere generelt været undtaget fra tilknytningskravet. Ved lov nr. 365 af 6. juni 2002 blev der gennemført en stramning af betingelserne for familiesammenføring, der bl.a. indebærer, at tilknytningskravet også kom til at gælde for familiesammenføring, hvor den ene part er dansk statsborger. Som begrundelse for at udstrække tilknytningskravet til også at gælde for danske statsborgere er det i forarbejderne bl.a. anført, at der findes danske statsborgere, som ikke er velintegrerede i det danske samfund, og hvor det derfor kan være forbundet med væsentlige problemer at integrere en nyankommen ægtefælle her i landet, jf. Folketingstidende 2001-02 (2. samling), tillæg A, side 3982.

Det viste sig hurtigt, at stramningen havde utilsigtede virkninger bl.a. for så vidt angår danske statsborgere, der vælger at bosætte sig i udlandet i en længere periode, og som under opholdet i udlandet stifter familie. På den baggrund blev den nævnte lempelse gennemført med virkning fra 1. januar 2004, således at familiesammenføring i sager, hvor den ene part har haft dansk indfødsret i 28 år, ikke længere er betinget af, at kravet om en samlet større tilknytning til Danmark er opfyldt.

1059

I forarbejderne til lempelsen er det bl.a. anført, at regeringen ikke finder, at de grundlæggende formål med stramningen af reglerne om familiesammenføring i 2002 forspildes ved ikke at kræve tilknytningskravet opfyldt i de tilfælde, hvor den herboende person har haft dansk indfødsret i 28 år, jf. Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 49. Det anføres i den forbindelse, at udlandsdanskere, som planlægger på et tidspunkt at vende tilbage til Danmark med deres familie, oftest vil have bevaret en stærk tilknytning til Danmark, som tillige viderebringes til ægtefælle eller samlever og eventuelle børn. Det sker f.eks. ved, at der tales dansk i hjemmet, at der holdes ferie i Danmark, at familien holder danske aviser m.v. Der er således normalt grundlag for en vellykket integration af en udlandsdanskers familie i det danske samfund.

Personer, der ikke har haft dansk indfødsret i 28 år, men som er født og opvokset her i landet eller er kommet hertil som mindre børn og har haft deres opvækst her i landet, er i almindelighed også undtaget fra tilknytningskravet, når de pågældende har opholdt sig lovligt i 28 år her i landet.

Den beskrevne retstilstand indebærer, at der i relation til muligheden for familiesammenføring i Danmark sker forskelsbehandling mellem grupper af danske statsborgere, idet personer med dansk indfødsret i 28 år er stillet bedre end personer, der har haft dansk indfødsret i kortere tid end 28 år.

Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis har en statsborger ikke en ubetinget ret til i sit hjemland at blive familiesammenført med en udlænding, idet der også i forhold til statsborgere kan tages tilknytningsforhold i betragtning. Det er ikke i sig selv konventionsstridigt, hvis en stat i sin lovgivning forskelsbehandler mellem grupper af statsborgere i relation til muligheden for at blive familiesammenført med en udlænding i statsborgerlandet.

Der kan herved henvises til Menneskerettighedsdomstolens dom af 28. maj 1985 i sagen Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod UK, præmis 88. Her fandt Domstolen, at det ikke var konventionsstridigt, at en person, der var født i Egypten, og som senere var rejst til UK og blevet statsborger i UK og Kolonierne, var ringere stillet i relation til at opnå ret til familiesammenføring med en udlænding end en statsborger, der var født i UK, eller som havde en forælder, der var født i UK. Domstolen anførte i den forbindelse: »It is true that a person who, like Mrs. Balkandali, has been settled in a country for several years may

also have formed close ties with it, even if he or she was not born there. Nevertheless, there are in general persuasive social reasons for giving special treatment to those whose link with a country stems from birth within it. The difference of treatment must therefore be regarded as having had an objective and reasonable justification and, in particular, its results have not been shown to transgress the principle of proportionality.« Domstolen konkluderede herefter, at fru Balkandali ikke var offer for diskrimination på grund af fødsel.

I forhold til fru Balkandali, der var statsborger i UK og Kolonierne, var det således ikke konventionsstridigt at stille et tillægskrav om fødested i UK som betingelse for ægtefællesammenføring. I den danske lov stilles et andet tillægskrav - et krav om dansk indfødsret i 28 år - og spørgsmålet er, om dette kriterium udsætter B for en konventionsstridig diskrimination.

Kriteriet om dansk indfødsret i 28 år har efter vores opfattelse samme sigte som det krav om fødested i UK, der blev godkendt af Domstolen som ikke konventionsstridigt i dommen fra 1985, nemlig at udskille en gruppe af statsborgere, som ud fra en generel betragtning har en varig og stærk tilknytning til landet.

I almindelighed vil det være sådan, at en 28-årig, der har haft dansk indfødsret fra fødslen, vil have en større reel tilknytning til Danmark og indlevelse i det danske samfund, end en 28-årig, der - som B - først som ung eller voksen har fået forbindelse til det danske samfund. Dette gælder også for de danske statsborgere, der - fx i forbindelse med uddannelse eller arbejde - har opholdt sig i udlandet i en kortere eller længere periode. Efter vores opfattelse bygger 28-års-reglen således på et objektivt kriterium, der må anses for sagligt begrundet i hensynet til at udpege en gruppe af statsborgere, der ud fra en generel betragtning har en sådan tilknytning til Danmark, at det vil være uproblematisk at tillade familiesammenføring med en udenlandsk ægtefælle eller samlever her i landet, idet der normalt vil kunne ske en vellykket integration i det danske samfund.

Det forhold, at der kan tænkes tilfælde, hvor en statsborger med dansk indfødsret i 28 år reelt har en svagere tilknytning til Danmark end en statsborger med dansk indfødsret i kortere tid, kan ikke føre til, at 28-års-reglen som sådan tilsidesættes som konventionsstridig. Der kan herved henvises til, at der i forhold til det dagældende engelske tillægskrav om fødested, som Menneskerettighedsdomstolen tog stilling til i ovennævnte dom, også kunne tænkes tilfælde, hvor en statsborger, der ikke var født i UK, reelt havde en større tilknytning til UK end statsborgere, der opfyldte fødestedskravet, men som i en ung alder var flyttet med sine forældre til udlandet, eller som måske endda var født i udlandet. Det bemærkes herved, at det til opfyldelse af fødestedskravet efter den dagældende engelske regel var tilstrækkeligt, at en af den pågældende persons forældre var født i UK.

Vi finder endvidere, at virkningen af 28-års-reglen ikke kan anses for at være uproportional i forhold til B.

1060

B, der er født i 1971 i Togo, kom til Danmark i 1993. Han blev efter 9 års ophold her i landet dansk statsborger i 2002. I 2003 giftede han sig med A, hvorefter de indgav ansøgning om at blive ægtefællesammenført i Danmark. Det endelige afslag herpå blev meddelt i 2004. Det faktiske forløb er således i det væsentlige identisk med det forløb, der forelå til bedømmelse i Domstolens dom fra 1985 for så vidt angår fru Balkandali, og hvor Domstolen fastslog, at der ikke var sket en krænkelse af proportionalitetsprincippet. Hun var født i Egypten i 1946 eller 1948. Hun kom til UK i 1973 og blev i 1979 statsborger i UK og Kolonierne. Hun giftede sig i 1981 med den tyrkiske statsborger Bekir Balkandali, og deres ansøgning om ægtefællesammenføring i UK blev afslået senere i 1981. Ved en sammenligning af forløbene ses, at både B og fru Balkandali først som voksne kom til henholdsvis Danmark og UK. I B's tilfælde blev afslaget meddelt, efter at han havde opholdt sig i Danmark i 11 år, herunder som dansk statsborger i 2 år. I Balkan-

dalis tilfælde blev afslaget meddelt, efter at hun havde opholdt sig i UK i 8 år og herunder været statsborger i 2 år.

På baggrund af det anførte finder vi, at der i den foreliggende praksis fra Menneskerettighedsdomstolen ikke er grundlag for at fastslå, at 28-års-reglen har indebåret en konventionsstridig diskrimination i forhold til B.

For så vidt angår betydningen af Den Europæiske Konvention af 6. november 1997 om Statsborgerret finder vi af de grunde, landsretten har anført, at konventionens artikel 5, stk. 2, ikke kan føre til, at diskriminationsforbuddet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens artikel 14, jf. artikel 8, gives et videregående indhold end det, der følger af dommen fra 1985.

Vi finder herefter, at Integrationsministeriets afslag på opholdstilladelse til A ikke kan tilsidesættes som ugyldigt som stridende mod Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens artikel 14, jf. artikel 8.

Vi stemmer derfor for at stadfæste landsrettens dom.

Tre dommere - Torben Melchior, Peter Blok og Per Walsøe - udtaler:

Som anført af flertallet finder kravet i udlændingelovens § 9, stk. 7, om, at ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark skal være større end deres samlede tilknytning til et andet land (tilknytningskravet), ikke anvendelse, når den herboende person har haft dansk indfødsret i 28 år (28-års-reglen).

28-års-reglen finder anvendelse såvel på personer, der er født som danske statsborgere, som på personer, som først på et senere tidspunkt i deres liv har erhvervet dansk statsborgerskab, men reelt er der stor forskel på reglens betydning for de to grupper af danske statsborgere. For personer, der er født som danske statsborgere, indebærer reglen alene, at tilknytningskravet finder anvendelse, indtil de er fyldt 28 år. For personer, som ikke er opvokset i Danmark, og som først på et senere tidspunkt i deres liv har erhvervet dansk statsborgerskab, indebærer reglen, at tilknytningskravet finder anvendelse, indtil der er gået 28 år efter det tidspunkt, hvor den pågældende blev dansk statsborger. Eksempelvis vil B, som blev dansk statsborger som 31-årig, være omfattet af tilknytningskravet, indtil han bliver 59 år. 28-års-reglen indebærer derfor, at den væsentlige begrænsning i adgangen til ægtefællesammenføring, som følger af tilknytningskravet, langt oftere og på mere indgribende måde rammer personer, som først senere i deres liv har erhvervet dansk statsborgerskab, end personer, der er født med dansk statsborgerskab. 28-års-reglen medfører således en klar indirekte forskelsbehandling mellem de to grupper af danske statsborgere.

Personer, der er født som danske statsborgere, vil langt overvejende være af dansk etnisk oprindelse, mens personer, som først på et senere tidspunkt i deres liv har erhvervet dansk statsborgerskab, i almindelighed vil være af anden etnisk oprindelse. 28-års-reglen indebærer derfor samtidig en klar indirekte forskelsbehandling mellem danske statsborgere med dansk etnisk oprindelse og danske statsborgere med anden etnisk oprindelse i relation til adgangen til ægtefællesammenføring.

Efter udlændingelovens § 9, stk. 7, kan der ses bort fra tilknytningskravet, hvis ganske særlige grunde taler herfor. Det fremgår af forarbejderne til 2003-loven, at denne dispensationsadgang skal administreres således, at udlændinge, der er født og opvokset her i landet eller er kommet hertil som mindre børn og har haft deres opvækst her i landet, skal sidestilles med danske statsborgere, således at de fritages for tilknytningskravet, når de lovligt har opholdt sig her i landet i 28 år. I forhold til personer, der ikke er opvokset i Danmark, og som først på et senere tidspunkt i deres liv har erhvervet dansk statsborgerskab, ændrer dette imidlertid ikke ved det foran anførte om den indirekte forskelsbehandling, som 28-års-reglen indebærer.

Ved indførelsen af tilknytningskravet ved lov nr. 424 af 31. maj 2000 var danske statsborgere generelt undtaget fra kravet. Ved lov nr. 365 af 6. juni 2002 blev tilknytningskravet generelt gjort anvendeligt også på danske statsborgere. Om baggrunden herfor anføres i bemærkningerne i lovforslaget bl.a.: »Det er hos herboende udlændinge og danske

statsborgere med udenlandsk baggrund et udbredt ægteskabsmønster, at man bl.a. som følge af pres fra forældrene gifter sig med en person fra hjemlandet. . . . Tilknytningskravet, som det er udformet i dag, tager efter regeringens opfattelse ikke i tilstrækkelig grad højde for, at det nævnte

1061

ægteskabsmønster eksisterer blandt både herboende udlændinge og herboende danske statsborgere med udenlandsk baggrund. Der findes således også danske statsborgere, som ikke er velintegrerede i det danske samfund, og hvor det derfor kan være forbundet med væsentlige problemer at integrere en nyankommen ægtefælle her i landet.« Ved lov nr. 1204 af 27. december 2003 blev anvendelsen af tilknytningskravet på danske statsborgere begrænset ved 28-års-reglen, og det anføres i bemærkningerne til lovforslaget, at formålet hermed bl.a. var »at sikre, at udlændingsdanskere med en stærk og varig tilknytning til Danmark i form af mindst 28 års dansk indfødsret får mulighed for at kunne opnå ægtefællesammenføring i Danmark«. På baggrund af disse lovbe- mærkninger må det lægges til grund, at den indirekte forskelsbehandling mellem danske statsborgere med dansk etnisk baggrund og danske statsborgere med anden etnisk baggrund, som 28-års-reglen indebærer, er en tilsigtet konsekvens.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens artikel 14 skal nydelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder og friheder, herunder den enkeltes ret efter artikel 8 til respekt for sit familieliv, »sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, poli- tisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørig- hed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller andet forhold.« Som nævnt indebærer 28-års-reglen dels en indirekte forskelsbehandling mellem personer, der er født som danske statsborgere, og personer, som først har erhvervet dansk statsborgerskab på et senere tidspunkt i deres liv, dels - sammenhængende hermed - en indirekte forskelsbe- handling mellem danske statsborgere med dansk etnisk baggrund og danske statsborgere med anden etnisk baggrund. Begge disse former for indirekte forskelsbehandling må anses for omfattet af konventionens artikel 14 sammenholdt med artikel 8. De to former for indirekte forskelsbehandling, som 28-års-reglen indebærer, er derfor i strid med artikel 14, medmindre forskelsbehandlingen kan anses for sagligt be- grundet og proportional.

Den Europæiske Konvention af 6. november 1997 om Statsborgerret, som er ratificeret af Danmark, bestemmer i artikel 5, stk. 2: »Enhver kontraherende stat skal følge princippet om ikke at forskelsbehandle sine statsborgere, uanset om de har erhvervet indfødsret ved fødslen eller efterfølgende.« I Integrationsministeriets notat af 14. januar 2005 og i notatet af november 2006 fra arbejdsgruppen bestående af repræ- sentanter for Justitsministeriet, Udenrigsministeriet og Integrationsmi- nisteriet anføres, at bestemmelsen alene angår spørgsmål om fratagelse og fortabelse af statsborgerskab. Det er efter vores opfattelse tvivlsomt, om der er grundlag for en sådan indskrænkende fortolkning, idet be- stemmelsen efter sin ordlyd omfatter enhver forskelsbehandling, på grundlag af hvordan og hvornår statsborgerskab er erhvervet. Som det fremgår af den forklarende rapport, indeholder bestemmelsen ikke et ufravigeligt forbud, og bestemmelsen må forstås således, at den kan fraviges, hvis en forskelsbehandling er sagligt begrundet og proportio- nal. Ved vurderingen af 28-års-reglen efter Menneskerettighedskonven- tionens artikel 14, jf. artikel 8, må det imidlertid efter vores opfattelse indgå, at Statsborgerretskonventionens artikel 5, stk. 2, i hvert fald efter ordlyden indeholder en generel bestemmelse om, at forskelsbehandling mellem forskellige grupper af egne statsborgere som udgangspunkt er forbudt.

Ved vurderingen efter Menneskerettighedskonventionens artikel 14, jf. artikel 8, må det tillige tages i betragtning, at det er af central betyd- ning at have adgang til at bosætte sig med sin ægtefælle i det land, hvor man er statsborger.

Som nævnt var danske statsborgere oprindelig generelt undtaget fra tilknytningskravet. I dommen trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2005 s. 2086 har Højesteret fastslået, at en forskelsbehandling i relation til adgangen til ægtefællesammenføring, som er baseret på, om den her- boende ægtefælle er dansk eller udenlandsk statsborger, ikke er i strid med diskriminationsforbuddet i Menneskerettighedskonventionens artikel 14 sammenholdt med artikel 8. Højesteret henviste herved til Menneskerettighedsdomstolens dom af 28. maj 1985 i sagen Abdulaziz m.fl. mod UK, præmisserne 84-86. En forskelsbehandling baseret på statsborgerskab må bl.a. ses i lyset af, at danske statsborgere har ret til at bosætte sig i Danmark, og det forhold, at en sådan forskelsbehandling ikke anses for stridende mod artikel 14 sammenholdt med artikel 8, kan ikke tillægges betydning ved vurderingen af, om det er tilladeligt at gennemføre en ordning, som medfører forskelsbehandling mellem forskellige grupper af danske statsborgere. Efter vores opfattelse kan heller ikke Abdulaziz-dommens præmisser 87-89 tillægges afgørende betydning ved denne vurdering, bl.a. fordi en forskelsbehandling, der er baseret på varigheden af et statsborgerskab, ikke kan sidestilles med en forskelsbehandling, der er baseret på fødested.

I de tilfælde, hvor tilknytningskravet finder anvendelse, lægges der bl.a. vægt på, om den herboende ægtefælle har en stærk tilknytning til Danmark i kraft af, at den pågældende har haft sin opvækst, herunder skolegang, her i landet. En sådan stærk tilknytning til Danmark vil fo- religge i de fleste tilfælde, hvor en person har haft dansk statsborgerskab i 28 år. Ved vurderingen af, om den forskelsbehandling, som 28-års- reglen indebærer, kan anses for sagligt begrundet, er det imidlertid ikke tilstrækkeligt at sammenligne personer, som ikke er

1062

opvokset i Danmark, og som først på et senere tidspunkt i deres liv har erhvervet dansk statsborgerskab, med den store gruppe af personer, der er født som danske statsborgere og samtidig er opvokset i Danmark. Hvis det alene var hensynet til den sidstnævnte gruppe af danske statsborgere, som begrundede undtagelsen fra tilknytningskravet, skulle undtagelsen have været afgrænset på en anden måde. Det afgø- rende må derfor være en sammenligning med personer, der er født som danske statsborgere og har været danske statsborgere i 28 år, men som ikke er opvokset i Danmark og måske ikke på noget tidspunkt har haft bopæl i Danmark. Det kan efter vores opfattelse ikke lægges til grund, at denne gruppe af danske statsborgere ud fra en generel betragtning har en stærkere tilknytning til Danmark end personer, som efter indrejse til og ophold i Danmark i en årrække har opnået dansk statsborgerskab. Det må i denne forbindelse tages i betragtning, at erhvervelse af dansk statsborgerskab ved naturalisation i almindelighed bl.a. er betinget af, at den pågældende har boet i Danmark i mindst 9 år, har godtgjort at have kendskab til det danske sprog og samfund og opfylder kravet om selvforsørgelse.

På denne baggrund er det vores opfattelse, at den indirekte forskels- behandling, som 28-års-reglen indebærer, ikke kan anses for sagligt begrundet og derfor er i strid med Menneskerettighedskonventionens artikel 14 sammenholdt med artikel 8.

Konsekvensen heraf må være, at myndighederne ved anvendelsen af udlændingelovens § 9, stk. 7, på danske statsborgere skal begrænse 28-års-reglen til alene at være et alderskrav, således at tilknytningskra- vet ikke finder anvendelse i tilfælde, hvor den herboende ægtefælle er dansk statsborger og er fyldt 28 år.

Vi stemmer herefter for at give A og B medhold i deres påstand om, at Integrationsministeriet skal anerkende, at afgørelsen af 27. august 2004 er ugyldig, således at sagen hjemvises til fornyet behandling.

Efter udfaldet af stemmeafgivningen vedrørende denne påstand finder vi ikke anledning til at tage stilling til påstanden om godtgørelse.

Der afsiges dom efter stemmeflertallet, således at landsrettens dom stadfæstes.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger for Højesteret til den anden part eller til statskassen.

1. FT 2001-02, 2. saml., till. A, s. 3980-85, 4000-01 og 4005-07, FT 2003-04, till. A, s. 47-50, 52-54 og 59, U 2005.2086 H, EMD's dom af 28. maj 1985 i sag Abdulaziz m.fl. mod UK, EMD's afgørelse af 11. april 2006 i sag Useinov mod Holland, EMD's afgørelse af 6. juli 2006 i sag Priya mod Danmark, Torben Melchior i Hyldestskrift til Jørgen Nørgaard: Maastricht, Tvind . . . og hvad så? (2003), s. 201 ff., Peer Lorenzen m.fl.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer (art. 1-10), 2. udg. (2003), s. 379-84, 400-02 og 412-19, samme: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer (art. 11-59 mv.) 2. udg. (2004), s. 535-51 og 555-61, Jens Vedsted-Hansen i Lone B. Christensen m.fl.: Udlænderret, 3. udg. (2006), s. 121-28 og 168-72, Jon Fridrik Kjølbro: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - for praktikere, 2. udg. (2007), s. 618-25, 767 og 770-75, Eva Ersbøl: Dansk indfødsret i international og historisk belysning (2008), s. 220-26, og Jonas Christoffersen i EU-ret & Menneskeret nr. 6, 2004, s. 273-77, og Explanatory Report to the European Convention on Nationality (ETS No. 166), pkt. 20 og 39-46.