



Spørgsmål om opholdstilladelse på grundlag af »familie-sammenføring«

Anmodet justitsministeriet om at tage en sag om opholdstilladelse på grundlag af »familiesammenføring« op til fornyet overvejelse under hensyntagen til det, jeg havde anført i sagen.

FOB nr. 80.176

Efter at justitsministeriet havde fastholdt sin afgørelse, henstillede jeg til ministeriet, eventuelt i forbindelse med anden ændring af udlændingebekendtgørelsen, at præcisere bestemmelsen i bekendtgørelsens § 25, stk. 1, nr. 3, således at det kommer til klart af bestemmelsen at fremgå, hvorvidt indgåelse af ægteskab udelukker det retskrav på opholdstilladelse, bestemmelsen ellers hjemler.

(J. nr. 1980-710-613).

Socialrådgiver A klagede for den tyrkiske statsborger B over, at justitsministeriet i skrivelse af 16. maj 1980 havde tiltrådt et afslag af 5. marts 1980 fra tilsynet med udlændinge på opholdstilladelse til B's datter C, der var født den 13. april 1960.

Det fremgik af sagen, at B var indrejst her til landet den 24. oktober 1969, idet han havde fået meddelt en 6 måneders opholds- og arbejdstilladelse; i forbindelse med ansøgning herom oplyste han, at han i Tyrkiet havde hustruen D og 5 børn, herunder C. B's opholds- og arbejdstilladelse blev løbende forlænget, og senest fik han meddelt tidsubegrænset opholds- og arbejdstilladelse.

D, der var moder til C, afgik ved døden den 7. september 1970.

B indgik i 1973 nyt ægteskab med en tyrkisk statsborger, der var født den 2. januar 1951, og som indrejste her i landet den 7. september 1979 sammen med ægteparrets 3 børn, født henholdsvis den 1. september 1971, 2. februar 1973 og 5. maj 1977. Samtidig indrejste B's yngste barn af 1. ægteskab, født den 14. januar 1965. Hustruen ansøgte den 27. september 1979 om opholds- og arbejdstilladelse. Tilladelsen blev meddelt og er senest forlænget til den 27. september 1980.

Den 28. december 1979 indrejste C, der da var knapt 19 $\frac{3}{4}$ år, i Danmark, og den 3. januar 1980 ansøgte hun om opholds- og arbejdstilladelse. Det blev i den forbindelse af hende og hendes fader oplyst, at hun havde været gift i ca. 1 år, men var blevet skilt ca. 6 måneder før ansøgningens indgivelse (i henhold til en erklæring, der er udstedt den 13. februar 1980 af den herværende tyrkiske ambassade, blev C skilt den 25. oktober 1979; ifølge erklæringen havde hun ægteskabsforbud i 1 år). I forbindelse med ansøgningens indgivelse oplyste C at hun efter skilsmissen, og indtil stedmoderen rejste til Danmark, havde boet hos stedmoderen, at hun havde 2 gifte søstre i Tyrkiet, at hun efter stedmoderens udrejse havde boet hos den ene af disse søstre, at dennes mand imidlertid ikke ønskede at have hende boende, og at den anden søsters mand ligeledes afslog at have hende boende.

Efter at have orienteret om, at ansøgning om opholdstilladelse skulle indgives til en dansk repræsentation i udlandet, ansøgte C den 19. februar 1980, d.v.s. på et tidspunkt, da hun var 19 år og 10 måneder gammel, gennem general-konsulatet i Hamburg om opholdstilladelse med henblik på fast ophold. Den 5. marts 1980 afslog tilsynet med udlændinge hendes ansøgning.

I skrivelse af 15. april 1980 klagede B til justitsministeriet over tilsynets afslag. Han anførte, at C ikke havde nogen familie i den landsby i Tyrkiet, hvor hun boede efter skilsmissen, og heller ikke havde mulighed for at klare sig økonomisk. B havde derfor taget hende med til Danmark med henblik på at drage omsorg for hende her. B anførte videre, at hans familie havde personlige fjender i den landsby, hvor C hidtil havde boet, og at hun derfor ikke kunne vende tilbage dertil. Han erklærede, at ville påtage sig at afholde alle nødvendige udgifter til datterens ophold.

I anledning af klagen indhentede justitsministeren en udtalelse af 7. maj 1980 fra tilsynet med udlændinge, der redegjorde for sagen og anførte, at afslaget på opholdstilladelse var meddelt »under hensyn til, at reglerne for familiesammenføring ikke er opfyldt, idet disse udgifter kun omfatter ugifte børn under 20 år«. Tilsynet henstillede, at afgørelsen blev fastholdt.

I skrivelse af 16. maj 1980 meddelte justitsministeriet B, at ministeriet ikke fandt grundlag for at ændre tilsynets afgørelse.

I klagen til mig anførte B, at C havde ansøgt om opholdstilladelse, før hun fyldte 20 år. Han fremhævede, at C, som anført af ham, formentlig ville have svært ved at klare sig i Tyrkiet.

Tilsynet henholdt sig i en udtalelse af 7. juli 1980 til sin ovennævnte udtalelse af 7. maj 1980 til justitsministeriet og henstillede, at afgørelsen blev fastholdt.

Justitsministeriet henholdt sig i en udtalelse af 16. juli 1980 til udtalelserne af 7. maj og 7. juli 1980 fra tilsynet med udlændinge og til ministeriets afgørelse af 16. maj 1980. Justitsministeriet anførte, at ministeriet ved afgørelsen havde lagt vægt på, at C havde indgået ægteskab i 1978, og at hun havde 2 ældre søskende i Tyrkiet.

Efter en gennemgang af sagen anmodede jeg i skrivelse af 28. juli 1980 justitsministeriet om en supplerende udtalelse, idet jeg bl. a. anførte følgende:

»...

Ved tilsynet med udlændinges afslag af 5. marts 1980 var (C) under 20 år (det må efter de foreliggende oplysninger lægges til grund, at hun er født den 13. april 1960).

Såvel tilsynets afgørelse af 5. marts 1980 som ministeriets rekursafgørelse af 16. maj 1980 er truffet før ikrafttræden (den 1. juni 1980) af justitsministeriets bekendtgørelse nr. 196 af 23. maj 1980 om udlændinges adgang til og ophold i landet - og således på grundlag af de da gældende retningslinjer vedrørende familiesammenførings betydning for meddelelse af opholdstilladelse, jfr. herved justitsministeriets skrivelse af 25. juni 1976, hvor afsnit II har følgende indhold:

»...

1. Der kan gives opholdstilladelse til ægtefælle og til børn under 20 år, hvis begge forældre opholder sig her. Der kan tillige gives opholdstilladelse til børn, hvis den herboende fader eller moder er enke, enkemand, fraskilt eller frasepareret og har forældremyndigheden over barnet.

2. Under ganske særlige omstændigheder kan der gives opholdstilladelse til andre slægtninge. ...

...«

Jeg går ud fra, at justitsministeriet - uanset at den nye bekendtgørelses § 25, stk. 1, nr. 3, hvorved den tidligere 20 årsgrænse er erstattet med en 18 års-grænse - er enig i, at der bør meddeles opholdstilladelse, *hvis* det havde været rigtigst, at tilsynet havde meddelt sådan tilladelse ved sin afgørelse i marts 1980.

Med hensyn til dette sidste spørgsmål skal jeg bemærke følgende:

Justitsministeriet har i sin udtalelse af 16. juli 1980 til mig meddelt, at ministeriet »ved afgørelsen (har) lagt vægt på, at (C) indgik ægteskab i 1978. Endvidere har hun 2 ældre søskende i Tyrkiet«.

Jeg forstår justitsministeriets udtalelse således, at ministeriet ikke har anset (C) for omfattet af punkt 1 i afsnit II i skrivelsen af 25. juni 1976, og at ministeriet herved har lagt vægt på, at hun har været gift (i ca. 1 år fra 1978 til 1979 - til nogle få måneder, før hun indrejste i Danmark).

Punkt 1 i afsnit II i skrivelsen af 25. juni 1976 indeholder imidlertid ingen tilkendegivelse om, at det er en betingelse for opholdstilladelse, at den pågældende er ugift (aldrig har været gift).

En sådan tilkendegivelse findes i øvrigt heller ikke i den nye bekendtgørelses § 25, stk. 1, nr. 3; derimod stilles her det krav - som formentlig også er forudsat i skrivelsen af 25. juni 1976 - at barnet tager bopæl hos forældrene, en betingelse som naturligvis meget vel kan tænkes opfyldt af et fraskilt barn, jfr. nærværende sag. Fra bekendtgørelsesbestemmelsens formulering »forældremyndighedens indehaver«, sammenholdt med den danske myndighedslovs § 18, kan formentlig ikke drages slutning om eksistensen af en bindende forudsætning om, at bestemmelsen er uanvendelig over for en udlænding, der f. eks. er gift i udlandet som 16-årig, skilt som 17-årig og indrejst i Danmark med ophold hos forældrene som 17½-årig. Jeg henviser herved til, at udtrykket »forældremyndigheden« også blev anvendt i skrivelsen af 25. juni 1976, afsnit II, punkt 1 (i slutningen) - uanset at denne bestemmelse klart omfattede personer (mel-

lem 18 og 20 år), som ikke (længere) var undergivet forældremyndighed (efter dansk ret).

Betingelsen »ugift« (aldrig at have været gift) ses heller ikke (klart) omtalt i betænkning nr. 882/79 fra fremmedlovsudvalget.

Jeg er opmærksom på, at tilsynet med udlændinge i en udtalelse af 19. september 1977 til justitsministeriet udtalte, at »man konsekvent følger den praksis, at personer, selv om de er under 20 år, ikke kan få opholdstilladelse her i landet, såfremt de er eller har været gift og således er udgået af deres hidtidige familie og etableret selvstændig familie«.

Det forekommer mig vel forståeligt, om punkt 1 i afsnit II i skrivelsen af 25. juni 1976 er blevet praktiseret som forudsættende, at det pågældende barn under 20 år ikke var selvstændigt familiemæssigt etableret gennem et ægteskab, men det forekommer mig vanskeligt forsvarligt at gå det skridt videre, at lade enhver tidligere ægteskabsindgåelse udelukke bestemmelsens anvendelse.

I den foreliggende sag er forholdet efter de oplysninger, der må lægges til grund, det, at (C) har været gift som 17- eller 18-årig, at ægteskabet har varet ca. 1 år, at der ikke er børn i ægteskabet, at hun ikke efter ægteskabets ophør har haft nogen selvstændig bolig i Tyrkiet (men flyttede tilbage til sit »hjem« (stedmoderen)), at hun efter ophøret af samlivet med ægtefællen har boet 2 steder - inden for et kort tidsrum - nemlig hos stedmoderen (før denne rejste til Danmark) og hos en søster (og dennes mand), at hun ikke har andre (aktuelle) boligmuligheder i Tyrkiet, og at hun nu (så vidt jeg forstår) i ca. et halvt år har boet hos forældrene (faderen og stedmoderen - der kort før (C) rejste hertil) i Danmark, hvortil hun rejste, da hun var ca. 19 $\frac{2}{3}$ år.

Det må forekomme mig vanskeligt reelt at begrunde, at hendes indgåelse af et kortvarigt, mislykket ægteskab, der ikke har medført nogen (fortsat) selvstændig etablering, kan føre til, at hun med hensyn til erhvervelse af opholdstilladelse her i landet stilles ringere end et ugift (aldrig gift) barn; efter omstændighederne kan vel tværtimod det mislykkede ægteskab - i forbindelse med hendes unge alder - indicere et særligt behov for forældrestøtte.

Jeg finder herefter at burde anmode justitsministeriet om at ville tage sagen op til fornyet overvejelse under hensyntagen til det ovenfor anførte.

Jeg udbeder mig underretning om resultatet af justitsministeriets overvejelser. For så vidt ministeriet fastholder afslaget på opholdstilladelse, an-

moder jeg om at måtte modtage en nærmere begrundelse med stillingtagen til det ovenfor anførte.

...«

Tilsynet med udlændinge anførte i en udtalelse af 13. august 1980 til justitsministeriet bl. a. følgende:

»...

Familiesammenføringsreglerne vedrørende børn, jfr. tidligere skrivelse fra justitsministeriet af 25. juni 1976, punkt II. 1., og nu justitsministeriets bekendtgørelse nr. 196 af 23. maj 1980 § 25, stk. 1, nr. 3, er af tilsynet i praksis fortolket således, at de ikke omfatter børn, der er eller har været gift, medmindre ganske særlige omstændigheder foreligger. Ligesom der i enkelte tilfælde ud fra en helt konkret overvejelse er givet opholdstilladelse til børn over 20/18 år, er der i visse tilfælde givet opholdstilladelse til børn, der opfyldte de aldersmæssige kriterier, men som tidligere har været gift, jfr. således justitsministeriets (sag X) og (sag Y), hvor tilladelse er meddelt. I (X)-sagen foreligger specielle omstændigheder. I (Y)-sagen var der tale om en kvinde, som var 18 år gammel ved indrejsen, og hvis ægteskab var meget kortvarigt.

I justitsministeriets (sag Z) blev der givet afslag. Her havde den herværende moder dog været uden del i forældremyndigheden. Afslag blev også givet i justitsministeriets sag (Æ), ... som ganske vist indrejste efter sit fyldte 20. år.

...

Ansøgerinden i denne sag har boet i Tyrkiet under faderens ophold her og således levet adskilt fra denne fra sit 9. til henimod sit 20. år. Formålet med sammenføringen med faderen er oplyst at være forsørgelse, indtil hun kan blive gift.

Efter en samlet vurdering finder tilsynet fortsat, at afgørelsen bør fastholdes.

...«

Justitsministeriet henholdt sig i udtalelsen af 27. august 1980 til mig til tilsynets ovennævnte udtalelse og anførte endvidere følgende:

»...

Som anført af tilsynet har man hidtil fulgt den praksis, at indgåelse af ægteskab som hovedregel udelukkede meddelelse af opholdstilladelse i medfør af reglerne om familiesammenføring, uagtet de aldersmæssige betingelser herfor var opfyldt. Dog har man i enkelte tilfælde dispenseret fra denne praksis, jfr. den af tilsynet nævnte (Y)-sag, hvor ægtefællerne havde samlevet i ca. 1 måned.

Justitsministeriet har ved afgørelsen af nærværende sag navnlig lagt vægt på, at ansøgeren har været gift og således etableret sig selvstændigt igennem en periode på ca. 1 år, og at hun har to ældre søskende i Tyrkiet.

Det tilføjes, at tilsynets og justitsministeriets praksis således ikke fører til, at enhver tidligere ægteskabsindgåelse udelukker meddelelse af opholdstilladelse i medfør af reglerne om familiesammenføring, men at der foretages en vurdering specielt af ansøgerens alder, ægteskabets varighed og mulighederne for ophold hos tilbageværende familiemedlemmer i hjemlandet.

...«

I en skrivelse til A udtalte jeg herefter følgende:

»Tilsynet med udlændinges og justitsministeriets afgørelser om, hvorvidt (C's) ansøgning om opholdstilladelse skulle imødekommes, blev truffet på grundlag af de almindelige regler om opholds- og arbejdstilladelse i lov om udlændinges adgang til landet m.v., jfr. lovbekendtgørelse nr. 344 af 22. juni 1973 om den dagældende bekendtgørelse nr. 345 af 22. juni 1973 om udlændinges adgang til og ophold i landet.

Der er hverken i udlændingeloven eller i den nævnte bekendtgørelse fastsat nærmere retningslinjer for afgørelsen af sager om opholdstilladelse.

Der er således tildelt politiet (tilsynet med udlændinge) og justitsministeriet et vidtgående skøn med hensyn til afgørelse af disse sager. I forbindelse med det gæstearbejderstop, som indførtes i 1973, og som (bl. a.) fik udtryk i arbejdsministeriets skrivelse af 29. november 1973 til justitsministeriet, bestemte arbejdsministeriet i den nævnte skrivelse bl. a., at der indtil videre ikke ville kunne gives arbejdstilladelse til udlændinge, selv om disse havde familiemæssig tilknytning til herværende fremmedarbejdere. Justitsministeriet og tilsynet har bl. a. i forbindelse med denne bestemmelse anlagt det hovedsynspunkt, at der derfor i almindelighed heller ikke til disse personer vil kunne meddeles opholdstilladelse, idet det ikke vil være rimeligt at meddele voksne, arbejdsføre personer opholdstilladelse her i landet, når de samtidig er afskåret fra muligheden for beskæftigelse.

Justitsministeriet fastsatte i den ovenfor nævnte skrivelse af 25. juni 1976 til tilsynet visse retningslinjer for meddelelse af opholdstilladelse til udlændinge med pårørende her i landet. Om det nærmere indhold af disse retningslinjer henviser jeg til ovenfor s. 177.

Tilsynet med udlændinge og justitsministeriet har - som nærmere oplyst i de ovenfor citerede udtalelser af 13. og 27. august 1980 - hidtil fulgt den praksis vedrørende meddelelse af opholdstilladelse til børn (under 20 år) ud fra synspunkter om familiesammenføring, at børnenes forudgående indgåelse af ægteskab udelukkede meddelelse af opholdstilladelse. Justitsministeriet har dog i enkelte tilfælde dispenseret fra denne praksis.

Selv om det efter min mening havde været ønskeligt, om den nævnte praksis havde fundet klart udtryk i justitsministeriets tidligere omtalte skrivelse af 25. juni 1976, har jeg ikke grundlag for at kritisere, at denne praksis blev fulgt.

Som nævnt beror tilsynet med udlændinges og justitsministeriets afgørelser (af 5. marts og 16. maj 1980), som er truffet på grundlag af de dalgældende retningslinjer, og hvorved tilsynet og ministeriet afslog at fravige den ovenfor omtalte almindelige praksis om betydningen af ægteskab, på en skønsmæssigt præget vurdering. Efter de regler og den praksis, der gælder for min virksomhed, kan jeg ikke kritisere sådanne afgørelser, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Det fremgår af min skrivelse af 28. juli 1980 til justitsministeriet, at der efter min mening har foreligget ikke uvæsentlige grunde, der kunne tale for at meddele (C) opholdstilladelse, uanset at hun tidligere har været gift. På den anden side finder jeg ikke, at der foreligger sådanne særlige omstændigheder, at jeg har grundlag for at kunne kritisere de truffede afgørelser, og jeg finder heller ikke, at der foreligger helt tilstrækkeligt grundlag for, at jeg i øvrigt foretager yderligere i sagen. Jeg skal specielt bemærke, at jeg ikke har grundlag for at antage, at afgørelsen i den foreliggende sag betegner en usagligt begrundet forskelsbehandling i forhold til andre sager, hvori ministeriet har dispenseret fra den omtalte almindelige praksis (sagerne vedrørende (X) og (Y), der er omtalt i tilsynet med udlændinges udtalelse af 13. august 1980).

Den 14. december 1977 nedsatte justitsministeriet et udvalg til revision af loven om udlændinges adgang til landet m.v. Udvalget afgav i efteråret 1979 delbetænkning (betænkning nr. 882/1979 om udlændingelovgivningen, administrative retningslinjer). På grundlag af den nævnte betænkning fastsatte justitsministeriet ved bekendtgørelse nr. 196 af 23. maj 1980 nye administrative regler om udlændinges adgang til og ophold i Danmark. Bekendtgørelsen trådte i kraft den 1. juni 1980.

Det ovenfor nævnte gæstearbejderstop har fundet udtryk i bekendtgørelsens § 31, hvorefter der - bortset fra visse undtagelser - »i almindelighed kun meddeles (opholdstilladelse), hvis udlændingen kan få arbejdstilladelse«, og § 42, hvorefter der - bortset fra visse undtagelser - kun gives arbejdstilladelse til en udlænding, »når beskæftigelsesmæssige eller erhvervmæssige hensyn taler herfor«.

Der gælder visse undtagelser fra disse regler. Af betydning for vurderingen af tilsynet med udlændinges og justitsministeriets afgørelser i den foreliggende sag er reglen i bekendtgørelsens § 25, stk. 1, nr. 3, der har følgende indhold:

»Til følgende udlændinge udstedes opholdstilladelse under hensyn til deres tilknytning til Danmark:

1. ...

2. ...

3. Mindreårigt barn (under 18 år; min bemærkning) af en her fastboende dansk eller udenlandsk statsborger eller dennes ægtefælle, når barnet bor hos forældremyndighedens indehaver.

...«

(C), der var over 18 år ved indrejsen i Danmark, ville således heller ikke have haft krav på opholdstilladelse efter denne undtagelsesbestemmelse.

Klagen har givet mig anledning til - under henvisning til det, jeg anførte i min skrivelse af 28. juli 1980 til justitsministeriet - at henstille til ministeriet, eventuelt i forbindelse med anden ændring af den ovennævnte bekendtgørelse af 23. maj 1980, at præcisere bestemmelsen i bekendtgørelsens § 25, stk. 1, nr. 3, således at det kommer til klart af bestemmelsen at fremgå, hvorvidt indgåelse af ægteskab udelukker det retskrav på opholdstilladelse, bestemmelsen ellers hjemler.

Jeg vil gøre folketingets retsudvalg bekendt med denne henstilling.«

I skrivelse af 23. september 1980 meddelte justitsministeriet mig, at ministeriet havde bemærket sig mine synspunkter, og at ministeriet ville lade disse indgå i overvejelserne om en ændring af den pågældende bestemmelse i forbindelse med en eventuel senere revision af udlændingebekendtgørelsen.