



Opholds- og arbejdstilladelse til udlænding, der levede i homoseksuelt parforhold med dansker

FOB nr. 80.120

Anmodet justitsministeriet om at ville undergive en sag om opholds- og arbejdstilladelse til en person, der levede i et homoseksuelt samlivsforhold med en dansk statsborger, fornyet overvejelse under henvisning til dels de faktiske oplysninger i sagen, dels de mere generelle synspunkter, jeg havde anført i sagen.

(J. nr. 1980-934-613).

A, der var dansk statsborger og bosat i Århus, og B, der var statsborger i USA, klagede over, at justitsministeriet i skrivelse af 8. august 1980 tiltrådte et afslag fra tilsynet med udlændinge på B's ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse.

Det fremgik af sagen, at B første gang indrejste i Danmark den 16. august 1978. Kort tid efter indledte han et homoseksuelt forhold til A, der vedvarede til B's udrejse af landet den 3. oktober 1978. B indrejste igen her i landet den 21. juli 1979, og den 22. oktober 1979 indgav han ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse. Han oplyste, at han ønskede at bosætte sig her i landet, og at han siden ca. 1. september 1979 havde samlevet med A. De havde ifølge deres oplysninger under en samtale med mig genoptaget det homoseksuelle forhold straks efter B's ankomst i juli 1979, men var først flyttet sammen på A's bopæl den 1. september 1980.

I skrivelse af 16. november 1979 afslog tilsynet med udlændinge ansøgningen.

Den 27. november 1979 blev B af kriminalpolitiet i Århus orienteret om afgørelsen, og udrejsefristen blev fastsat til den 12. december 1979. B erklærede - straks da tilsynets afgørelse blev meddelt ham (den 27. november 1979) - at han ønskede at klage over afgørelsen til justitsministeriet, og at han ville sende en skriftlig klage direkte til justitsministeriet.

Sagen blev herefter sat i bero i tilsynet med udlændinge på B's henvendelse til justitsministeriet, og ved en ekspeditionsfejl blev sagen ikke senere fremtaget til kontrol af, at henvendelsen havde fundet sted.

Under en samtale med mig oplyste A, at han - formentligt i maj 1980 - rettede telefonisk henvendelse til politiet i Århus og spurgte til sagen, og at han i fortsættelse af denne samtale rettede telefonisk henvendelse til enten tilsynet med udlændinge i København eller til justitsministeriet.

På foranledning af politiet i Århus indgav B den 22. juli 1980 på ny ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse. Han oplyste til politiet, at han den 27. november 1979 havde skrevet direkte til justitsministeriet og afsendt brevet

samme aften - stilet til justitsministeriet, København. Da han endnu ikke havde hørt fra ministeriet, havde han regnet med, at ansøgningen ville blive imødekommet. Han udleverede til kriminalpolitiet i Århus kladden til det brev, han oplyste at have sendt til justitsministeriet. Han oplyste, at han nu havde realiseret sine ejendele i USA, idet han regnede med at slå sig ned i Danmark. Han havde ikke længere sin tidligere beskæftigelse i USA og ønskede nu at få arbejdstilladelse her i landet. Han anførte, at han fortsat samlevede homofilt med A, som han havde kendt siden sommeren 1978, da han første gang kom til Danmark. Ifølge rapporten anførte han, at han siden den 21. juli 1979 havde samlevet med A på dennes bopæl. Han oplyste, at hans ophold i Danmark i 1978 havde varet fra den 16. august til den 3. oktober 1978. I den mellemliggende tid havde han og A korresponderet sammen.

Det fremgik af et telefonnotat den 20. juli 1980 i sagen, at justitsministeriet på forespørgsel fra tilsynet med udlændinge havde oplyst, at ministeriet ikke havde nogen sag (ikke havde modtaget nogen henvendelse vedrørende B).

I skrivelse af 4. august 1980 meddelte tilsynet med udlændinge B, at tilsynet fortsat ikke fandt grundlag for at imødekomme hans ansøgning. Tilsynet oplyste, at tilsynet samtidig havde videresendt hans klage af 27. november 1979 til justitsministeriet. Tilsynet beklagede, at dette ikke var sket tidligere.

I en skrivelse ligeledes af 4. august 1980 fra tilsynet til justitsministeriet anførte tilsynet, at afgørelsen af 16. november 1979 var i overensstemmelse med almindelig praksis, hvorefter der ikke blev meddelt opholds- og arbejdstilladelse til udlændinge, der samlever med dansk statsborger, medmindre der foreligger et fast samlivsforhold af længere varighed. Tilsynet fandt efter en fornyet gennemgang af sagen fortsat ikke, at ansøgningen kunne imødekommes.

I skrivelse af 8. august 1980 meddelte justitsministeriet B, at ministeriet efter en gennemgang af sagen ikke fandt grundlag for at ændre tilsynets afgørelse.

Justitsministeriet anførte i en udtalelse af 3. september 1980 til mig, at tilsynet med udlændinge den 28. august 1980 telefonisk over for ministeriet havde oplyst, at tilsynet kunne henholde sig til den tidligere afgivne udtalelse.

Justitsministeriet anførte, at ministeriet ved afgørelsen navnlig havde lagt vægt på, at A's og B's samliv kun havde varet ca. 1 år.

Justitsministeriet tilføjede, at ministeriet fandt det beklageligt, at det ikke efter tilsynets afgørelse af 16. november 1979 blev kontrolleret, om afgørelsen var påklaget.

I en skrivelse til justitsministeriet udtalte jeg følgende:

»Efter § 25, stk. 1, nr. 2, i justitsministeriets bekendtgørelse nr. 196 af 23. maj 1980 om udlændinges adgang til og ophold i Danmark »udstedes opholdstilladelse ... til ... en udlænding, der samlever på fælles bopæl i ægteskab eller *i fast samlivsforhold af længere varighed* med en her fastboende dansk ... statsborger«.

Om forholdet mellem (A) og (B) kan karakteriseres som »fast samlivsforhold af længere varighed«, må naturligvis i væsentlig grad bero på et skøn, og efter de regler og den praksis, der gælder for min virksomhed, kan jeg ikke kritisere tilsynets og justitsministeriets opfattelse, hvorefter

den nævnte bestemmelse ikke tilsiger, at der bevilges (B) opholds-/arbejdstilladelse.

Sagen giver mig imidlertid anledning til at fremhæve følgende:

1) Sagens faktiske oplysninger.

Disse oplysninger, således som de til en vis grad er blevet præciseret ved min samtale med (A) og (B), går ud på,

at (B) har opholdt sig i Danmark i 1 ½ måned i midten af 1978 og - nu - i 14 måneder fra den 21. juli 1979.

at (B) og (A) i begyndelsen af september 1978 indledte et homoseksuelt forhold, der vedvarede til (B's) udrejse den 3. oktober 1978, og at dette forhold - efter en »brevvekslingsperiode« - blev genoptaget straks ved (B's) fornyede indrejse den 21. juli 1979; der er således efter disse oplysninger tale om et homoseksuelt forhold, der er indledt for ca. 2 år siden, men som (efter kun 1 månedes forløb) har været afbrudt under (B's) tilbagerejse til USA i ca. ¾ år.

at forholdet mellem (A) og (B) i de sidste knapt 13 måneder (fra 1. september 1979) har haft karakter af et samlivsforhold.

2) Nogle generelle synspunkter.

Spørgsmålet om meddelelse af opholdstilladelse på grundlag af homoseksuelt forhold til en herboende dansk statsborger har inden for de seneste år foreligget for mig i to sager, nemlig justitsministeriets j. nr. 2. kt. 1978-371-102 (mit j. nr. 1978-1045-613, jfr. min skrivelse af 3. oktober 1978), og ministeriets j. nr. 2. kt. 1978-371-196 (mit j. nr. 1978-1123-613, jfr. min skrivelse af 4. oktober 1978), der er vurderet på det regelgrundlag, som forelå før justitsministeriets bekendtgørelse nr. 196 af 23. maj 1980.

I disse sager gjorde justitsministeriet mig bekendt med en redegørelse af 17. november 1978 fra tilsynet med udlændinge til justitsministeriet, som tilsynet havde udarbejdet som grundlag for justitsministerens besvarelse af 4 spørgsmål, stillet i folketinget af folketingsmedlem Ebba Strange (Folketingstidende 1977-78, sp. 12671-75). I redegørelsen anførte tilsynet bl. a. følgende:

»...

1. Ægteskab.

Der meddeles opholds- og arbejdstilladelse til udlændinge, der indgår eller har indgået ægteskab med en dansk statsborger. Det er en forudsætning for meddelelsen af tilladelsen, at den pågældende samlever med sin danske ægtefælle.

...

2. Andet heteroseksuelt samliv.

Et ikke-ægteskabeligt samliv sidestilles ikke med ægteskab, medmindre et samliv af en vis varighed og fasthed har bestået mellem parterne inden udlændingens indrejse i Danmark. Dette gælder f. eks., hvis parterne har børn sammen, eller hvis der foreligger retlige hindringer for, at de kan indgå ægteskab, fordi udlændingen på grund af lovgivningen i sit hjemland ikke kan opnå skilsmisse fra en tidligere ægtefælle.

...

3. Homoseksuelt samliv.

Et længerevarende fast samlivsforhold sidestilles efter omstændighederne med heteroseksuelt samliv.

...

Opholdstilladelsen meddeles på grundlag af parternes oplysninger om karakteren og varigheden af deres samliv, herunder oplysninger om samboen i udlandet eller i Danmark, f. eks. under besøgsophold, og hvorledes parterne har indrettet eller praktiseret deres samliv og samboen.

Der kan efter tilsynets opfattelse ikke opstilles nogen eksakt regel for, hvorlænge parterne skal have samlevet for, at opholdstilladelse kan meddeles efter de ovenfor nævnte retningslinier, men hvis parterne har samlevet eller samboet i over 2 år, vil tilladelse normalt blive meddelt.

...«

Ved besvarelsen i folketinget af et af de omtalte spørgsmål fra folketingsmedlem Ebba Strange gav ministeren en nærmere redegørelse for ministeriets praksis vedrørende meddelelse af opholdstilladelser til udlændinge, som samlever med en dansk statsborger i et homoseksuelt forhold. Justitsministeren anførte herom følgende:

»Efter denne praksis lægges der generelt vægt på den pågældende udlændings tilknytning til landet på grundlag af en vurdering af samtlige omstændigheder i hvert enkelt tilfælde. Der lægges i denne forbindelse særlig vægt på varigheden af parternes bekendtskab og samliv. I de tilfælde, hvor den pågældende udlænding har adgang til at opholde sig i Danmark, tillægges varigheden af et eventuelt ophold endvidere betydning. Sammenfattende kan det oplyses, at der generelt ikke er givet op-

holdstilladelse i disse tilfælde, medmindre bekendtskabet og samlivet havde bestået i længere tid.

...«

Denne tidligere praksis er i øvrigt som bekendt i nogen grad beskrevet i fremmedlovsudvalgets betænkning nr. 882/1978 om udlændingelovgivningen, administrative retningslinier, s. 170 f.o. og s. 80 (i forbindelse med bemærkninger til udvalgets forslag til den bestemmelse, der nu er optaget som § 25, stk. 1, nr. 2, i bekendtgørelsen af 23. maj 1980), jfr. s. 18, hvor Ebba Stranges spørgsmål, justitsministerens besvarelse og min udtalelse af 3. oktober 1978 i en af de ovennævnte sager er omtalt.

Den omtalte bestemmelse i § 25, stk. 1, nr. 2, i bekendtgørelsen af 23. maj 1980 bygger som nævnt på forslag i fremmedlovsudvalgets betænkning. I bemærkningerne til bestemmelsen anførte udvalget (s. 80-81):

»...

Efter forslaget gives tillige opholdstilladelse til udlændinge, der lever i fast samlivsforhold af længere varighed med en her fastboende dansk eller udenlandsk statsborger. I praksis er der hidtil givet opholdstilladelse i disse tilfælde efter en konkret vurdering, hvor der særlig er blevet lagt vægt på varigheden og fastheden af parternes bekendtskab og samliv. Ved heteroseksuelle parforhold har man endvidere lagt vægt på årsagen til, at de pågældende ikke har indgået ægteskab. Der er normalt ikke blevet givet opholdstilladelse i disse tilfælde, medmindre samlivet har bestået i længere tid, og arbejdstilladelse er normalt først meddelt efter to års ophold.

Om de af folketingsmedlem Ebba Strange stillede spørgsmål om retningslinier for opholdstilladelse til udlændinge, som lever i homoseksuelle forhold med danske statsborgere, og justitsministerens besvarelse henvises til bemærkningerne foran s. 18.

Udvalget mener, at der - som hidtil - bør kunne gives opholdstilladelse til udlændinge, der lever sammen med personer, der er fastboende i Danmark, når omstændighederne viser, at parforholdet har en fastere karakter. Dette gælder både homo- og heteroseksuelle forhold.

En regel, hvorefter selve etableringen af samlivsforholdet giver samme ret til opholds- og arbejdstilladelse som indgåelse af ægteskab, ville indebære betydelig fare for omgåelse af fremmedarbejderstopet. En sådan regel, som tillige ville give uforholdsmæssigt administrativt besvær med kontrollen af samlivets fortsatte beståen, bør derfor ikke opstilles.

Udvalget anser det ikke for hensigtsmæssigt at fastsætte en bestemt tidsgrænse for samlivets varighed, f. eks. på to år, men finder i overensstemmelse med det af folketingets ombudsmand i skrivelse af 3. oktober 1978 udtalte (ovenfor s. 18), at det må afgøres efter en konkret vurdering, om et parforhold har haft en sådan fasthed og varighed, at det kan give grundlag for opholdstilladelse. Ved denne vurdering må der bl. a. lægges vægt på varigheden af parternes bekendtskab, deres eventuelle samliv i udlandet og i Danmark. Derimod kan der, som bestemmelsen er udformet, ikke længere for heteroseksuelle forholds vedkommende lægges afgørende vægt på baggrunden for, at parterne ikke ønsker at indgå ægteskab, men undladelse af at indgå ægteskab kan indgå i vurderingen af forholdets fasthed.

...«

Jeg går ud fra, at gennemførelsen af den omtalte bestemmelse i bekendtgørelsen er udtryk for en tilslutning til udvalgets ovenfor anførte synspunkter. Jeg har - selv om der ikke er nogen helt udtrykkelig tilkendegivelse derom - forstået udvalgets bemærkninger som en forsigtig anbefaling af en vis moderat liberalisering i retning af - i videre omfang end efter hidtidig praksis - at acceptere uægteskabelige - heteroseksuelle og homoseksuelle - samlivsforhold som grundlag for meddelelse af opholds- og arbejdstilladelse - en anbefaling, som kan forekomme velbegrundet, jfr. mine synspunkter dels i den sag (om heteroseksuelt forhold), der er omtalt i min beretning for 1975, s. 582 (jfr. justitsministeriets j.nr. 1975-371-1066), dels i de to ovennævnte skrivelser af 3. og 4. oktober 1978 om homoseksuelle forhold.

Det forekommer mig, at den foreliggende sag er egnet til en principiel stillingtagen til spørgsmålet, om den omtalte bekendtgørelsesregel indebærer en vis lempelse i forhold til tidligere praksis, og - i bekræftende fald - hvor langt denne lempelse i hovedsagen går. Det bemærkes herved, at det efter min mening utvivlsomt vil være forsvarligt at lade reglens formulering: »fast samlivsforhold af længere varighed« omfatte et tilfælde som det foreliggende, hvor der er tale om et ca. 13 måneders samlivsforhold her i landet i fortsættelse af et på et tidligere tidspunkt indledt homoseksuelt forhold.

3) Særlige omstændigheder i den konkrete sag.

Jeg går ud fra, at justitsministeriet er enig i, at der ikke ved sagens bedømmelse helt bør bortses fra, at den skete ekspeditionsfejl i tilsynet med udlændinge - der medførte, at (B's) klage af 27. november 1979 til justitsministeriet ikke blev realitetsbehandlet inden for rimelig tid - har bidraget til, at det endelige afslag på opholdstilladelse nu bliver meddelt på

et tidspunkt, da forholdet mellem (A) og (B) formentlig har fået en fastere karakter (end i slutningen af 1979), og for så vidt vil få mere indgribende virkning.

Idet jeg henviser til den ovenfor anførte præcisering af sagens faktiske oplysninger (1) og til de - ligeledes ovenfor - anførte mere generelle synspunkter (2 og 3), finder jeg det rigtigst at anmode justitsministeriet om at ville undergive sagen en fornyet overvejelse.

Da sagen berører et principielt spørgsmål, der som nævnt ovenfor har været genstand for spørgsmål i folketinget, har jeg fundet at burde gøre folketingets retsudvalg bekendt med denne skrivelse.

Jeg skal tilføje, at jeg har bemærket, at justitsministeriet ikke i den foreliggende sag - som i de to ovenfor nævnte sager, hvori jeg afgav udtalelser i skrivelser af 3. og 4. oktober 1978 - har meddelt nogen tilkendegivelse om, at sagen vil kunne tages op til fornyet overvejelse, såfremt forbindelsen mellem personerne opretholdes. Jeg går ud fra, at ministeriet vil overveje spørgsmålet herom - såfremt afslaget på opholdstilladelse (på nuværende tidspunkt) måtte blive fastholdt.

Jeg udbeder mig underretning om, hvad der videre sker i sagen.

...«

Justitsministeriet tog sagen op til fornyet overvejelse, og i skrivelse af 2. oktober 1980 til B anførte ministeriet følgende:

»...

Justitsministeriet har ... indhentet en fornyet udtalelse om sagen fra tilsynet med udlændinge, som telefonisk har givet udtryk for, at der heller ikke på baggrund af det i ombudsmandens skrivelse af 26. september 1980 anførtes at være anledning til at ændre den tidligere truffe afgørelse i sagen. Tilsynet har herved anført, at der efter en samlet skønsmæssig vurdering af alle foreliggende oplysninger fortsat ikke i det foreliggende tilfælde kan anses at foreligge et fast samlivsforhold af længere varighed som krævet i bekendtgørelsen om udlændinges adgang til og ophold i Danmark.

Justitsministeriet kan for sit vedkommende tilslutte sig det af tilsynet med udlændinge anførte og finder således at måtte fastholde sin afgørelse af 8. august 1980.

Det pålægges Dem herefter at udrejse inden for en frist, som efter omstændighederne fastsættes til den 10. oktober 1980.

Det tilføjes til Deres orientering, at tilsynet med udlændinge over for justitsministeriet har oplyst, at afgørelsen vil kunne tages op til fornyet overvejelse i foråret 1981 på grundlag af de oplysninger, som på dette tidspunkt måtte foreligge om Deres forbindelse med den person, med hvilken De samlever.«