

## SOS Racisme

Nørre Allé 7,  
2200 Kbh. N.  
[sos@sosracisme.dk](mailto:sos@sosracisme.dk)  
[www.sosracisme.dk](http://www.sosracisme.dk)



3. august 2018

Til Socialministeriet

Att. Maria Schultz, [masz@sm.dk](mailto:masz@sm.dk)

Cc. [familier@sm.dk](mailto:familier@sm.dk)

### Uopfordret hørings svar fra SOS Racisme vedr.: Socialministeriets sags nr. 2017 - 6909, vedrørende:

**Lov om ændring af lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og udlændingeloven**  
(Forbud mod proformaægteskab og Nationalt ID-Centers rolle og funktioner m.v.)

Efter at have læst Rigspolitiets erfaringer vedr. proformaægteskaber fra 2017, anerkender SOS Racisme, at der i nogle tilfælde kan finde proformaægteskaber sted i Danmark, herunder med handlede mennesker.

Ved en tidligere dansk undersøgelse af sager om *familiesammenføringer af ægtefæller* – som fandt sted omkring strammingerne i lovgivningen i 2002 fandt man kun et enkelt proformaægteskab. Rigspolitiets gennemgang af forskellige typer af sager om mulige proformaægteskaber mangler tal for omfanget, og der findes end ikke noget skøn over hyppigheden af problemet.

Det aktuelle lovforslag skal angiveligt især **beskytte andre EU-lande mod immigration** på baggrund af proformaægteskaber. Formålet er dog defineret meget bredere såvel i de foreslåede lovændringer som i kommentarerne til lovforslaget.

#### 1. Definitionen af proformaægteskaber i lovforslaget og i EU

Proformaægteskab er i Den Danske Ordbog defineret som:

*"ægteskab mellem to personer der **udelukkende** har giftet sig for at opnå visse (juridiske) rettigheder eller fordele, fx opholdstilladelse i et land"*.

Efter EU's definition er proformaægteskaber:

*"ægteskaber, der indgår **udelukkende** for at kunne udøve en ret til fri bevægelighed og ophold efter direktivet, som den pågældende ellers ikke ville have haft."*

Men den danske definition af proformaægteskaber er **meget bredere**: her er det nok, at **det afgørende formål** med at indgå ægteskab er at opnå ret til ophold i Danmark, EU, EØS eller Schweiz, så den vil omfatte tilfælde, som ikke hører ind under EU's definition:

»§ 8 a. Ægteskab må ikke indgås, hvis der er bestemte grunde til at antage, at **det afgørende formål** med ægteskabet er at opnå ret til ophold i Danmark, i et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union eller er omfattet af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, eller i Schweiz.«

I Danmark har der siden den seksuelle revolution i 1970'erne været tradition for, at kærestepar kan bo sammen – "være gift på polsk" – ofte i måneder eller år – før de **eventuelt** gifter sig. Indgåelse af ægteskab til den tid kan evt. skyldes en ydre anledning, der begrundes ønsket om at opnå de juridiske forhold, et ægteskab medfører, uden det af den grund bør regnes for proformaægteskab. Det kan være: ønske om at købe ejerbolig sammen, ønske om at forsikre hinanden økonomisk, en graviditet eller fælles børn, - **eller flytning til udlandet sammen pga. den enes uddannelse eller arbejde, hvor indgåelse af ægteskab medfører, at den anden part kan opnå visum og opholdstilladelse og følge med til udlandet.**

Efter den danske, skrevne definition i lovforslaget, vil den sidste grund til at indgå ægteskab, kunne rubricere ægteskabet som et proformaægteskab – **hvad det jo reelt ikke er** - selv om opnåelse af opholdstilladelse i et andet land, netop her var **det afgørende formål** med at indgå ægteskab.

Selv om formålet med lovforslaget officielt er at lukke døren til immigration til et EU-land, for borgere, der bor i udlandet, men som vil gifte sig i Danmark, har man i lovforslaget inkluderet borgere, der aktuelt bor i Danmark, og par, hvoraf blot den ene ikke har fast opholdstilladelse her eller i et EU/EØS-land el. Schweiz, og omfattes af EU's regler om migrerende arbejdskraft.

Det ser ud som om, at man ved starten af lovforslagets tilblivelse har rettet lovforslaget mod par fra udlandet, men så undervejs har udvidet loven og vil bruge den til også at "forebygge proformaægteskaber" blandt par, der bor fast i Danmark, og hvor der i forvejen gælder meget snævre regler om udlændinges ophold og om familiesammenføring – altså til endnu en udlændingestrømning i Danmark, eller som endnu en besværliggørelse af familiesammenføring.

Samtidig vil man ifølge kommentarerne til lovforslaget bekæmpe de "kriminelle netværk" der faciliterer proformaægteskaber, og opnå mere viden om udlændinges identitet og falske dokumenter, og udvide det Nationale ID-Centers virke.

Ifølge lovteksten og lovforslagets kommentarer, vil man med lovforslaget kunne komme i den situation, at et ægteskab, der er anerkendt i et andet EU-land, **ikke vil blive anerkendt i Danmark pga. den i lovforslaget udvidede danske definition af proformaægteskaber.** Det kan dog ikke gøres gældende mod EU-borgere.

*"Det foreslås, at der som et nyt stk. 2, nr. 2, i § 22 b indsættes en bestemmelse om, at et ægteskab indgået i udlandet ikke anerkendes i Danmark, hvis der er bestemte grunde til at antage, at det afgørende formål med ægteskabet var at opnå ret til ophold i Danmark, i et andet EU-/EØS-land eller i Schweiz.*

*Den foreslåede bestemmelse betyder, at såfremt der er tale om et proformaægteskab i strid med den i lovforslagets § 1, nr. 1, foreslåede § 8 a, anerkendes ægteskabet ikke i Danmark. " (lovforslaget side 40)*

For EU-kommissionen har det været meget vigtigt, at tage hensyn til borgernes rettigheder, og at mistanke om proformaægteskab ikke skal stå i vejen for borgernes frie bevægelighed i EU, og at retsvirkningerne af et afsløret proformaægteskab ikke er uproportionale og fx går ud over børn. Fra denne publikation, stammer *nedenstående* uddrag, som viser holdningen i EU:

#### **”4.1 Tegn på et muligt misbrug, der kan give anledning til en undersøgelse**

*Hvad angår mulige faktorer, der kan udløse en undersøgelse, henvises der i håndbogen til Kommissionens retningslinjer fra 2009 — samt Rådets resolution om foranstaltninger til bekæmpelse af proformaægteskaber af 4. december 1997<sup>1</sup> — med hensyn til anvendelsen af vejledende kriterier, eller "tegn på misbrug", i forbindelse med en adfærd, som fiktive ægtefæller med rimelighed kan forventes at udvise i langt højere grad end reelle ægtefæller. Begrebet "tegn på misbrug", som er anvendt i håndbogen, skal forstås således, at sådanne tegn aldrig uden videre og nødvendigvis bekræfter den retsstridige karakter af det ægteskab, der er genstand for en nærmere undersøgelse. Der skal altid anlægges en bredere og neutral vurdering af alle oplysninger, både af dem, der taler for, og dem, der taler imod, den oprindelige mistanke om misbrug.*

*Når de nationale myndigheder undersøger misbrug i praksis, kan de nemlig stå overfor atypiske, men rigtige par, som ved første øjekast udviser en række tegn på et proformaægteskab. I håndbogen skitseres derfor en "**dobbelt sikkerhedsmekanisme**" for at begrænse risikoen for, at et ægteskab med urette udpeges som et proformaægteskab (i tilfælde, hvor ægtefællerne eksempelvis ikke har fælles husstand, eller en af dem har en problematisk immigrationsbaggrund).*

*Denne dobbelte sikkerhedsmekanisme indebærer for det første en **streng anvendelse af princippet om, at den frie bevægelighed er hovedreglen, der kun kan begrænses i konkrete tilfælde, når det er berettiget som følge af misbrug**. For det andet indebærer den, at nationale myndigheder, der undersøger tilfælde af misbrug, i princippet ikke primært bør fokusere på tegn på misbrug, der kan støtte deres oprindelige mistanke i relation til det pågældende ægteskab. Tværtimod bør de først tage hensyn til "**tegn på, at der ikke er tale om misbrug**" (såsom at der er tale om et langvarigt forhold, et seriøst og længerevarende retligt eller økonomisk fællesskab, eller at parterne har børn sammen), der giver holdepunkter for at konkludere, at ægteskabet er rigtigt, og parret har ret til at færdes og opholde sig frit. Kun hvis gennemgangen af "tegn på, at der ikke er tale om misbrug" ikke har bekræftet, at det ægteskab, der er genstand for undersøgelse, er et rigtigt ægteskab, skal myndighederne gå videre med sagen og undersøge, om "tegnene på misbrug" kan bekræftes."*

Sådanne hensyn ses kun i ringe grad at indgå i det aktuelle lovforslag, og hvor de måtte findes, skal de fortolkes meget snævert, jf. side 40 i kommentarerne til lovforslaget vedr. § 22, stk. 3, hvor ikke engang fælles børn kan accepteres som tilstrækkelig grund! Her er det tilsyneladende mest bryllupsturismen, man vil tage hensyn til, men reelt frygter "bryllupskommunerne" at lovforslaget vil medføre et fald i bryllupsturismen.

## **2. Målgruppen for forslaget**

Lovforslaget omfatter efter vores mening samtidig en alt for stor gruppe, og bør indskrænkes til kun at omfatte par, som bor i udlandet, men vil indgå ægteskab i Danmark, og evt. kun i de tilfælde, hvor kommunerne har været i tvivl om, hvorvidt der er tale om proformaægteskaber.

På side 5 i kommentarerne til Lovforslaget står der:

*"For at sikre at forbuddet bliver effektivt, indeholder lovforslaget endvidere oprettelse af en specialiseret enhed, der skal foretage prøvelsen af ægteskabsbetingelserne for udenlandske par, hvor **begge parter** ikke er danske eller nordiske statsborgere eller har tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark eller ret til tidsubegrænset ophold i Danmark efter EU-reglerne".*

<sup>1</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1216\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1216(01):EN:HTML).

Men på side 12 i lovudkastet er der sket et skred henimod også at undersøge sager, hvor kun den ene af parterne er dansk el. nordisk statsborger el. har lovligt tidsbegrænset ophold el. ret til tidsbegrænset ophold efter EU-reglerne:

*"Det foreslås således, at prøvelseskompetencen henlægges til den specialiserede enhed, hvis ikke begge parter enten er danske eller nordiske statsborgere eller har tidsbegrænset opholdstilladelse i Danmark eller ret til tidsbegrænset ophold i Danmark efter EU-reglerne."*

Når lovforslaget overhovedet er kommet på tale, er det jo af hensyn til den store andel af ægteskaberne, der indgås mellem personer, der udelukkende kommer til Danmark for at blive viet, men i øvrigt ikke har fast ophold i Danmark, idet Danmark ifølge Rigspolitiet måske er blevet valgt, fordi det vil være nemt og hurtigt at blive viet i Danmark.

Dersom mindst den ene af parterne bor i Danmark og ikke har dansk statsborgerskab, vil vedkommende jo i forvejen være under lup af myndighederne som sammenkører diverse registre om udlændinge for at sikre sig at ingen udlænding skal kunne "udnytte systemet"! Desuden er familiesammenføringsreglerne i Danmark siden 2002 strammere end i andre EU-lande, officielt bl.a. for at undgå tvangsægteskaber.

### **3. Fælles børn i parforholdet**

Lovforslaget savner endvidere en indskrevet undtagelse om, at hvis der allerede er fælles børn i parforholdet, er der ikke tale om et proformaægteskab.

### **4. og 5.: Bureaukrati, effekter på udlændinge, der ønsker at indgå ægteskab, og Nationalt ID-Center**

Umiddelbart virker lovforslaget meget byråkratisk. Hvis loven vedtages, vil den ikke **kun** afholde udenlandske par, som ikke har fast bopæl i Danmark, fra at indgå ægteskab i Danmark. Den vil også **gøre indgåelse af ægteskab i Danmark endnu mere besværligt**, hvor den ene af parterne er fastboende i Danmark og den anden er fra et land uden for EU, jf. § 13, stk 3 i lovforslaget:

*"Prøvelse af ægteskabsbetingelserne foretages af Statsforvaltningen, hvis ikke hver af parterne enten har dansk indfødsret, statsborgerskab i et af de andre nordiske lande, tidsbegrænset opholdstilladelse i Danmark eller ret til tidsbegrænset ophold i Danmark efter EU-reglerne«.*

*"Det foreslås således med en ny bestemmelse som § 13, stk. 3, i ægteskabsloven, at en specialiseret enhed skal foretage prøvelsen af ægteskabsbetingelserne i sager, hvor der objektivt på baggrund af parternes ret til ophold i Danmark, i et andet EU-/EØS-land eller i Schweiz kan være en risiko for, at ægteskabet indgås med henblik på, at en part kan ansøge om familiesammenføring på baggrund af ægteskabet og ad denne vej opnå ret til ophold i EU. Det foreslås således, at prøvelseskompetencen henlægges til den specialiserede enhed, hvis ikke begge parter enten er danske eller nordiske statsborgere eller har tidsbegrænset opholdstilladelse i Danmark eller ret til tidsbegrænset ophold i Danmark efter EU-reglerne."(side 12 i lovforslaget).*

Det kan så måske medføre, at dansk-udenlandske par ikke kun må flytte til Sverige eller Tyskland eller et andet EU-land for at bo og opholde sig eller for at arbejde og få tilladelse til **familiesammenføring** til Danmark efter EU-reglerne, men nu også forinden må rejse til et andet land for at **indgå ægteskab**.

Fra lande med velordnede forhold og omfattende bopælsregistrering af befolkningen - uden krig, borgerkrig og voldsom undertrykkelse, kan det for en kommende ægtefælle være muligt i løbet af

en rimelig tid at fremskaffe dokumentation om mange forhold, fx om et par har haft fælles bopælsadresse i længere tid. Men fra andre lande fx. lande der er ramt af borgerkrig og krig, og skrøbelige stater og diktaturstater- evt. hvor landet er delt mellem flere magthavere, kan det være yderst svært og dyrt, evt. umuligt eller yderst risikabelt.

Det gælder især for flygtninge, hvor en forespørgsel kan koste bestikkelse, penge til en kurér med dokumentet, eller hvor en forespørgsel eventuelt kan afstedkomme repressalier over for den tilbageværende familie og forældre og venner. En forespørgsel kan henlede opmærksomheden på, at vedkommende er ulovligt udrejst eller er fjende af styret, eller er flygtet fra militærtjeneste. I en lang række lande vil man formentlig ikke kunne dokumentere forhold som bopælsadresse, længden af samliv, faderskab, etc., og en uægte attest vil ikke nødvendigvis være mindre "sand" end en "ægte attest", og begge kan have kostet mange penge i form af køb eller bestikkelse.

Blandt de fleste i Danmark er papirløst samliv før et ægteskab fuldt accepteret; men det er ikke tilfældet for alle grupper. For disse personer kan det - måske pga. religiøse forhold eller familiens ære - være vigtigt at indgå ægteskab forud for et samliv, også selv om de ikke har mulighed for at opfylde alle dokumentationskrav.

Med de seneste stramninger er det i Danmark for mange udlændinge ikke muligt at få tidsubegrænset opholdstilladelse, før de har boet 9 år i Danmark, og opfyldt en lang række andre krav, bl.a. om fuldtidsbeskæftigelse i 3½ ud af de sidste 4 år. Disse krav kan være umulige at opfylde, eller der kan komme forhold ind som fx. arbejdsløshed, sygdom, barsel, et nært dødsfald eller en anden ulykke, som kan medføre økonomisk belastning eller gæld til det offentlige. Ligeledes kan en bøde for en mindre færdselsforeteelse udsætte muligheden for permanent ophold. Denne gruppe kommer i klemme ved lovforslaget - det er vel ikke meningen med det?

I forvejen mener SOS Racisme, at også flere forhold end 24-års-reglen, strider mod Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8, fx at asylansøgere ikke har ret til at indgå ægteskab i præasylfasen, og at personer med midlertidig beskyttelsesstatus skal vente i mere end 3 år på ægtefællesammenføring. Med i forvejen yderst strenge og diskriminerende familiesammenføringsregler siden 2002, er det uhensigtsmæssigt yderligere at besværliggøre situationen for herboende udlændinge, eller for danske statsborgere eller EU-borgere, der ønsker at gifte sig med en herboende eller en i udlandet boende udlænding.

At der er indgået ægteskab kan desuden være et krav fra andre lande, for at få tilladelse til visum, opholdstilladelse eller familiesammenføring dér. Den foreslåede restriktive bryllupspolitik i Danmark sammen med den etablerede restriktive familiesammenføringspolitik må så i nogle tilfælde kunne antages at medføre, at et par, hvor den ene har dansk, den anden har udenlandsk statsborgerskab, som ønsker at giftes, hverken kan blive gift eller få ophold i Danmark eller i det land, hvor den anden har statsborgerskab.

## Konklusion:

SOS Racisme foreslår, at lovforslaget tages af bordet, og **at der tænkes i alternative løsninger for at undgå proformaægteskaber, især de, der er forbundet med menneskehandel, fx øget overvågning og indsats på EU-plan over for kriminelle netværk, der handler med kvinder.**

Hvis lovforslaget opretholdes, vil vi foreslå at:

1. definitionen af proformaægteskab ændres til EU's definition heraf, og at de samme forhold, som er nævnt i EU-håndbogen om proformaægteskaber, iagttages som beskrevet i EU-håndbogen
2. lovforslaget kun omfatter de tilfælde, hvor ingen af parterne har bopæl i Danmark, og evt. kun i de tilfælde, hvor kommunerne er i tvivl om, hvorvidt der er tale om proformaægteskaber
3. lovforslaget ikke vil omfatte par med fælles børn
4. lovforslaget ikke vil medføre så stort et bureaukrati og så store dokumentationskrav, at de reelt kan være svære og risikable at opfylde for mange af dem, der ønsker at indgå ægteskab
5. det Nationale ID-Center skrives ud af lovforslaget, da det må kunne bruge kræfterne på bedre ting end denne, der skønnes at medføre meget unyttig kontrol, enormt besvær og forsinkelse for de personer, den kommer til at berøre, og hvor hyppigheden af proformaægteskaber slet ikke er kendt endnu.

For SOS Racisme  
Anne Nielsen,  
Næstformand

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/?uri=CELEX:52014DC0604>