

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
Holbergsgade 6
1057 København K

DANSK FLYGTNINGEHJÆLP
Borgergade 10, 3.sal
DK-1300 København K
www.flygtning.dk

Vedrørende Ministeriets journal nr. 09/09870

15.04.10

Høring vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Skærpede udvisningsregler, samkøring af registre med henblik på styrket kontrol, reform af reglerne om tidsbegrænset opholdstilladelse, inddragelse af studieopholdstilladelse ved ulovligt arbejde, skærpede regler om indgivelse af opholdstilladelse efter indrejse her i landet og opsættende virkning, m.v.)

Dansk Flygtningehjælp har med mail den 24.marts 2010 modtaget ovennævnte udkast til lovforslag i høring med frist for bemærkninger den 8.april 2010.

Dansk Flygtningehjælp skal indledende beklage den meget korte tidsfrist i høringen. Der er tale om et omfattende lovforslag, og de forslåede ændringer kan have alvorlige konsekvenser for den personkreds, der berøres. Integrationsministeriet har tilmed sendt to andre lovforslag i høring med samme meget snævre tidsfrist. Når der fastsættes så snævre høringsfrister og efterfølgende relativt kort tid til lovbehandlingen i Folketinget, er det yderst vanskeligt for høringsparterne at få gennemarbejdede bemærkninger frem til gavn for folketingets videre lovarbejde.

Dansk Flygtningehjælp har på den baggrund valgt at koncentrere vores bemærkninger til de, i forhold til vores mandat, væsentligste dele af lovforslaget.

Skærpelse af selvforsørgelseskravet ved ægtefællesammenføring

Jfr. bemærkningerne om at der kan bortses fra forsørgelseskravet hvis Danmarks internationale forpligtelser tilsiger dette, antager Dansk Flygtningehjælp, at de foreslåede skærpelser ikke vil berøre adgangen til familiesammenføring med en herboende flygtning, som ikke kan optage familieliv i hjemlandet.

Skærpede udvisningsregler

Da udvisningsreglerne blev skærpet i 2006 blev den særlige beskyttelse af flygtninge ophævet, så flygtninge nu kun er marginalt bedre beskyttet mod udvisning end andre udlændinge i Danmark. Når flygtninge tidligere var bedre beskyttet mod udvisning, var det begrundet i Flygtningekonventionens art. 32 om udvisning, hvorefter flygtninge ikke kan udvises undtagen af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden. Allerede i 2006 beklagede Dansk Flygtningehjælp den øgede adgang til udvisning af flygtninge. Flygtningehjælpen finder det kritisabelt, at man med det fremsatte lovforslag skærper udvisningsreglerne yderligere.

Ifølge diskussionerne under forarbejdet med Flygtningekonventionen er det alene kriminalitet, der påvirker den interne fred og stabilitet, der kan anses for alvorlig nok til at medføre udvisning. At flygtninge kun bør udvises helt undtagelsesvist fremgår endvidere tydeligt af Executiv Komite Konklusion nr 7 (XXVIII); ”.. in line with article 32 of the 1951 Convention, expulsion measures against a refugee should only be taken in very exceptional cases and after due consideration of all the circumstances..”

Socialt bedrageri er strafværdigt. Men socialt bedrageri, som domstolene end ikke har fundet anledning til at straffe efter bestemmelsen om groft bedrageri, kan næppe karakteriseres som en trussel mod den nationale sikkerhed eller den offentlige orden. En bestemmelse om at en flygtning, måske endda med mange års ophold i Danmark, kan udvises for socialt bedrageri vurderes derfor at være i strid med Flygtningekonventionens regler, og dermed et brud på Danmarks internationale forpligtelser.

Vedrørende praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol skal det her bemærkes, at netop karakteren af den begåede kriminalitet indgår med betydelig vægt, når spørgsmålet om en udvisnings lovlighed bedømmes. Særligt ses det at være centralt, hvorvidt der er tale om voldelig kriminalitet eller ej.

Udvisning af en flygtning med adskillige års ophold i Danmark på grund af socialt bedrageri eller hærværk må således antages i de fleste tilfælde at være i strid med kravet om proportionalitet mellem indgrebets karakter og indgrebets formål. Behovet for at beskytte Danmark mod en person, der f.eks. har begået socialt bedrageri, må i mange tilfælde antages ikke at være proportionalt med de konsekvenser udvisningen vil have for den enkelte flygtning.

Ændring af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse

Indledende bemærkninger

- Manglende skelnen mellem flygtninge og indvandrere

Dansk Flygtningehjælp finder det generelt bekymrende, at der i de foreslåede regler ikke skelnes mellem flygtninge og indvandrere. Flygtninge kommer til Danmark på baggrund af en situation, hvor de er tvunget på flugt og ikke kan opholde sig sikkert i deres hjemland, medens indvandrere frivilligt har valgt at tage ophold i et andet land. Flygtninge har som udgangspunkt særlige behov for et hurtigt permanent ophold. Ro omkring familiens fremtidige muligheder for at blive i sikkerhed i Danmark er afgørende for, at der er den tilstrækkelige energi i en krævende integrationsproces. Særligt for flygtninge med traumer kan uvished, uforudsigelighed og usikkerhed desuden ødelægge muligheden for rehabilitering. De foreslåede stramninger vil betyde, at en væsentlig større gruppe af de mest udsatte flygtninge vil blive udelukket fra at få tidsubegrænset opholdstilladelse – uanset stærk motivation og udvist vilje til selv at gøre alt, hvad de kan for integrationen.

- Indfødsret

I de nugældende regler for naturalisation er det en betingelse for at opnå dansk indfødsret, at man har tidsubegrænset opholdstilladelse. Hvis man ikke kan opfylde kravene til tidsubegrænset opholdstilladelse betyder det altså i sig selv udelukkelse fra det fulde demokratiske medborgerskab. De skærpede krav i forbindelse med tidsubegrænset opholdstilladelse vil derfor - modsat intentionerne om styrket medborgerskab – kunne medvirke til, at en større gruppe flygtninge og indvandrere kommer til at stå uden for en afgørende del af det demokratiske samfundsliv.

Ifølge artikel 34 i Flygtningekonventionen skal de "kontraherende stater så vidt muligt lette flygtnings optagelse i samfundet og naturalisation". De danske regler for naturalisation er blevet skærpet flere gange i de senere år med det resultat, at det er blevet stadig sværere for flygtninge at opnå dansk indfødsret. De foreslåede stramninger i betingelserne for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse forstærker denne tendens til at gøre det sværere frem for - som flygtningekonventionen tilsiger - at lette flygtnings mulighed for at få statsborgerskab.

- Negative konsekvenser af gentagne stramninger

De foreslåede nye kriterier skærper betingelserne for tidsubegrænset opholdstilladelse på en række væsentlige punkter uanset den samtidige nedsættelse af opholdstidskravet. De forhøjede krav kommer i forlængelse af tidligere stramninger, senest indførelsen af den såkaldte integrationseksamen i 2006. De gentagne stramninger kan efter Dansk Flygtningehjælps vurdering virke nedbrydende for tilliden til, at der kan skabes en fremtid i Danmark og dermed modvirke integrationen.

- Vilje, evne og resultater

De foreslåede nye kriterier forsætter en tendens til at måle på evne og opnåede resultater uden vægtning af udvist vilje og bestræbelse. Der skal også stilles krav til flygtninge, men Dansk Flygtningehjælp finder det ikke rimeligt, at der alene måles på evnen og resultaterne for flygtninge, der har viljen og motivationen, men på grund af traumatisering eller andre forhold, de ikke selv er herre over, mangler forudsætninger for at honorere kravene.

Dansk Flygtningehjælp er ikke enig i lovbemærkningerne side 38, hvor det anføres, at det fælles for de nye betingelser er, at udlændingen selv er herre over, om de opfylder betingelser. Ud over sygdom eller svage forudsætninger i øvrigt bestemmer flygtninge f.eks. ikke selv deres indplacering på niveau i danskuddannelsen. En eventuel boligplacering i et udkantsområde kan også betyde objektivt vanskelige integrationsvilkår, f.eks. kan dårlige transportmuligheder gøre det vanskeligt at kombinere danskundervisning og arbejde. Vores erfaring er, at mange flygtninge arbejder for deres og familiens integration, har stærk vilje og motivation og tager ansvar på sig. Det forhold, at de ikke lykkes med at komme i arbejde eller bestå prøven i dansk er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at de ikke ønsker integration og gør deres bedste. Det foreslåede nye pointsystem kan formentlig motivere ressourcestærke indvandrere til at fremskynde en igangværende vellykket integrationsproces, men for flygtninge, der uanset egne bestræbelser ikke har mulighed for at opfylde kravene, vil de skærpede betingelser ikke fremme integrationen, men skabe det modsatte: marginalisering med håbløshed og manglende tro på, at det nytter noget at gøre sit bedste.

- 'Tilbagevirkende kraft'

Det foreslås, at de nye regler for meddelelse af tidsubegrænset ophold får virkning for udlændinge, der søger om tidsubegrænset ophold fra og med 26.marts 2010 - tidspunktet for lovforslagets fremsættelse. De foreslåede stramninger får således også virkning for flygtninge, der har været i landet i længere tid og i en årrække har bestræbt sig på at blive i stand til at klare kravene, som de så ud ved indledningen af deres integrationsproces. Det kan rejse generel usikkerhed omkring reglerne og skabe øget utryghed for en i forvejen sårbar gruppe af flygtninge. Hvis man gentagne gange oplever, at mulighederne for at sikre sig og familien en fremtidig tilværelse i Danmark både er uforudsigelige og påvirket af gentagne forringelser, er der stor risiko for, at resultatet bliver modløshed med tab af handlekraft og motivation til skade for integrationen. I stedet for en oplevelse af at blive anerkendt for at tage ansvar og arbejde for egen og familiens integration, kan slutresultatet blive en oplevelse af, at man alligevel aldrig vil blive anerkendt som ligeværdig medborger.

Dansk Flygtningehjælp vil derfor opfordre til, at der udformes rimelige overgangsregler, så flygtninge ikke rammes negativt med tilbagevirkende kraft.

Det nye pointsystem

Det foreslåede pointsystem har en todelt opbygning i ufravigelige betingelser og supplerende betingelser. Hovedparten af de krævede point (70 point) skal opnås ved opfyldelse af en række ufravigelige krav og en mindre supplerende del (30 point), skal opnås på kriterier, hvor der er en vis begrænset mulighed for at vælge mellem forskellige måder at få point på. Pointsystemet er ikke fleksibelt. Der er samlet set yderst begrænsede muligheder for at kompensere for eventuelle manglende point ved at hente point på at opfylde andre kriterier.

- De ufravigelige krav

Opholdstid:

Dansk Flygtningehjælp kritiserede i 2002 forlængelsen af opholdstiden fra 3 år til 7 år. Forslaget om at nedsætte kravet til mindst 4 år er i sig selv et skridt i den rigtige retning. Det er endvidere rimeligt, at det fremover ikke længere har betydning, hvis der er tale om forskelligt opholdsgrundlag inden for de 4 år. Den foreslåede nedsættelse af opholdstiden vil betyde, at udlændinge med stærk uddannelsesbaggrund og stabil beskæftigelse kan få hurtigere tidsbegrænset opholdstilladelse. Men den samtidige stramning af de øvrige kriterier betyder, at andre må vente endnu længere end hidtil, og at en voksende gruppe vil blive helt udelukket fra at opnå tidsbegrænset opholdstilladelse.

Offentlig hjælp:

Der foreslås en kraftig skærpelse i forhold til nugældende regler. Efter lovforslaget vil modtagelse af offentlig hjælp efter aktivloven eller integrationsloven i de seneste 3 år forud for ansøgningen fremover være til hinder for meddelelse af tidsbegrænset opholdstilladelse. De nugældende regler siger 1 år forud. Herudover skærpes betingelserne ved, at det gælder alle typer af hjælp efter de to love, dvs. også modtagelse af enkeltstående ydelser. Det gælder uanset beløbsstørrelse og uanset, om der er tale om ydelser, der ikke er direkte relateret til forsørgelse, eller ydelser, der må ligestilles med løn eller pension. Det vil betyde, at f.eks. mindre engangsydelser til arbejdsredskaber, truckkørerkort eller medicin vil forhindre, at der kan opnås permanent ophold. Det vil også gælde, selv om den pågældende i øvrigt opfylder beskæftigelseskravet, fordi enkeltydelsen f.eks. er bevilget i en særlig overgangssituation til beskæftigelse eller inden for en kortere periode som sygemeldt eller arbejdsløs.

Dansk Flygtningehjælp finder denne stramning yderst problematisk - også sammenholdt med de foreslåede ganske snævre dispensationsmuligheder, jf. senere om dispensationsreglerne. Stramningen rammer som de øvrige stramninger primært den mest udsatte og sårbare del af flygtningegruppen, men vil også få negativ betydning for flygtninge og indvandrere, som er godt på vej i deres integrationsforløb, men i en beskeden periode og i beskeden omfang har haft behov for offentlig hjælp. Det vil heller ikke være hensigtsmæssigt for den videre integration, hvis konsekvensen af stramningen med hensyn til enkeltydelse bliver, at der ikke søges om relevant hjælp i forhold til helbred eller andre forudsætninger for at kunne varetage et job.

Danskkundskaber:

Det nugældende krav om bestået prøve i Dansk 2 eller anden tilsvarende prøve fastholdes, men den nugældende bestemmelse om, at danskkravet kan opfyldes gennem bestået dansk 1 samt engelskprøve på niveau med Dansk 2 foreslås ophævet.

Dansk Flygtningehjælp har ingen bemærkninger til ophævelsen af reglen om Dansk 1 kombineret med engelskprøve, men er generelt kritisk over niveauet for sprogkravet, jf. organisationens tidligere bemærkninger i høringsvar af 15. november 2006 vedrørende indførelsen af den såkaldte integrationseksamen. Kravet om bestået Dansk 2 - mod tidligere regler om blot bestået prøve i dansk - betyder, at mange, som i øvrigt har lært sig dansk nok til at klare sig og varetage bestemte jobs, ikke kan opfylde kravene. Kravet om Dansk 2 vil i særlig grad ramme flygtninge, som i forhold til den samlede kursistgruppe er overrepræsenteret på Danskuddannelse 1. Som tidligere nævnt bestemmer den enkelte udlænding ikke selv visitering og indplacering på danskuddannelse. Er man indplaceret på lavere niveau end det krævede, er man derved henvist til selv at sørge for den nødvendige støtte, yderligere undervisning m.v.

Beskæftigelse:

Dansk Flygtningehjælp mener, at de foreslåede stramninger af beskæftigelseskravet er unødigt hårde, og efter vores vurdering er de derudover u hensigtsmæssige i forhold til det erklærede formål om at fremme integration og aktivt medborgerskab. For en del flygtninge vil vejen til et job gå over et længere indslusningsforløb med løbende opkvalificering og anden støtte, eventuel sideløbende behandling og nedsat arbejdstid modsvarende en reduceret arbejdssevne. Dansk flygtningehjælp er generelt kritisk over for et ufravigeligt beskæftigelseskrav, jf. de senere kommentarer til dispensationsmulighederne, men finder det herudover urimeligt og u hensigtsmæssigt, at reglerne ikke giver plads til at honorere en målrettet længerevarende integrationsbestræbelse.

Efter forslaget skal det fremover være en betingelse, at udlændinge skal have 2½ års fuldtidsbeskæftigelse de seneste 3 år - mod nugældende 7 år - og derudover være i beskæftigelse på ansøgningstidspunktet. Det betyder bl.a. udelukkelse af udlændinge, der er lykkedes med at komme i job, men ikke har mulighed for at arbejde fuld tid på grund af nedsat arbejdssevne eller forhold på virksomheden. Det betyder endvidere, at selv korte perioder med arbejdsløshed, herunder arbejdsløshed betinget af den nuværende lavkonjunktur, vil forhindre, at der kan opnås tidsubegrænset opholdstilladelse. Herudover vil selv korte uddannelsesforløb inden for 3 års perioden være en forhindring, selv om opkvalificering og uddannelse som hovedregel er relevant og hensigtsmæssig både for den enkelte udlændings beskæftigelsesmuligheder og for samfundet i øvrigt.

I de nugældende regler hvor der opereres med en periode på 7 år, kan en del udlændinge opfylde kravet ved længerevarende deltidsarbejde. Men muligheden for at samle sammen på nedsat tid inden for 3 år er beskeden. Det kan kun lade sig gøre med minimum 30 timer i ugen som gennemsnit. Det virker ikke hensigtsmæssigt, hvis det overordnede formål er at motivere til integration på arbejdsmarkedet. Selv om fleksjob efter lovforslaget fortsat skal kunne tælle som beskæftigelse vil kravet om 2½ års fuld beskæftigelse inden for 3 år også betyde, at fleksjobbere, som typisk arbejder på nedsat tid kommer i klemme.

Dansk Flygtningehjælp vil stærkt opfordre til, at man genovervejer rimeligheden og hensigtsmæssigheden i de foreslåede skærper af beskæftigelseskravet. Det gælder den centrale begrænsning af perioden til 3 år forud, men også kravet om at der skal være tale om fuldtids beskæftigelse samt det forhold, at uddannelsesforløb inden for 3 års perioden ikke tæller positivt med.

- De foreslåede supplerende betingelser

Efter lovforslaget skal de resterende 30 point opnås på aktivt medborgerskab og på højere danskfærdigheder, længere beskæftigelse eller uddannelse. Valgmulighederne i forhold til supplerende point begrænses gennem reglen om 15 point inden for hver kategori samt de afgrænsede muligheder inden for hver af de to supplerende kategorier.

Dansk Flygtningehjælp betragter det i sig selv som positivt, at "aktivt medborgerskab" i form af frivilligt arbejde, foreningsaktiviteter mv. anerkendes som vigtige elementer i integrationen, og vi har heller ingen indvendinger mod, at ressourcestærke indvandrere kan få point på højt dansk-, beskæftigelses- eller uddannelsesniveau. Men vi finder det problematisk, at de supplerende kriterier - bortset fra reglen om, at der kan opnås 15 point gennem foreningsaktivitet, frivilligt arbejde etc. – primært giver pointmuligheder for personer med stærke boglige forudsætninger og sikker beskæftigelse. For flygtninge, som ikke har skolebaggrund til videre uddannelse eller til at klare Dansk 3, vil pointsystemets supplerende integrationsrelevante kriterier kun betyde forlænget beskæftigelseskrav. Den foreslåede medborgerskabsprøve kan også være vanskelig for flygtninge med svag skolebaggrund eller helbredsbedingede indlæringsvanskeligheder.

Betingelser om medborgerskab:

Betingelserne her kan opfyldes enten ved aktivt medborgerskab gennem 1 års deltagelse i bestyrelser, foreninger m.v. eller gennem bestået medborgerskabsprøve.

Aktivt medborgerskab:

Det fremgår af lovbemærkningerne, at der skal være tale om aktiviteter, der styrker den enkeltes demokratiske udvikling og integration samt medvirker til at fremme medborgerskab og fællesskab om danske værdier, normer og principper. Det anføres, at der altid vil være tale om en konkret vurdering. Der er med andre ord ikke tale om objektive konstaterbare kriterier i denne del af pointsystemet – uanset det samtidige forslag om at ophæve den nugældende ministerbemyndigelse til at fastsætte nærmere regler for meddelelse af tidsbegrænset opholdstilladelse, jf. lovbemærkningerne side 39. Dansk Flygtningehjælp skal ud fra retssikkerhedshensyn opfordre til, at der formuleres klare retningslinier for udøvelsen af det konkrete skøn i myndighedsafgørelsen.

Etablering af en medborgerskabsprøve:

Dansk Flygtningehjælp er generelt betænkelig ved den fortsatte tendens til at indføre prøver og tests som afgørende betingelse for grundlæggende rettigheder for borgerne. Forslaget om etablering af en medborgerskabsprøve ligger i forlængelse af indførelsen af den såkaldte integrationseksamen, indfødsretsprøven og indvandringsprøven (ved familiesammenføring).

Det fremgår af det samtidigt fremsatte andet lovforslag om ændringer i integrationsloven (serviceeftersyn af integrationsloven), at der skal etableres et særskilt kursus i dansk samfund, kultur og historie. Dette kursus skal tilbydes og afholdes inden for det første opholdsår og sammen med selvstændigt lærebogsmateriale til medborgerskabsprøven være et redskab til at kvalificere sig til prøven. Det angives i lovbemærkningerne, at den faglige sværhedsgrad i medborgerskabsprøven vil ligge lidt under indfødsretsprøven, og at det dansksproglige niveau vil svare til Dansk 2. Dansk Flygtningehjælp er umiddelbart betænkelig ved, at det faglige niveau skal ligge tæt på indfødsretsprøven, hvor spørgsmålene som udgangspunkt er formuleret på Dansk 3 niveau. Der er som hovedregel en vis sammenhæng mellem indholdsmæssig sværhedsgrad og sprogligt niveau, hvorfor den samlede sværhedsgrad kan blive for høj. Da kurset i samfund, kultur og historie skal afholdes tidligt i integrationsforløbet, dvs. på et tidspunkt, hvor kursisterne har begrænsede danskfærdigheder,

bliver danskuddannelsens løbende integrerede undervisning i samfund og kultur særligt vigtig, hvis der ikke skal blive for stor indlæringsmæssig afstand mellem kursus og prøve.

Dispensationsreglerne

Dansk Flygtningehjælp vurderer umiddelbart, at de foreslåede ændringer i adgangen til dispensation vil betyde en markant indsnævring i forhold til nugældende regler og praksis. Vi har i den forbindelse også hæftet os ved, at en eventuel dispensation skal vurderes særskilt i forhold til hvert enkelt krav og ikke gives på baggrund af en samlet afvejning.

Det er i sig selv positivt at Handicapkonventionen nu nævnes eksplicit på linje med andre internationale konventioner, der må respekteres. Lovforslaget rummer imidlertid ikke nærmere angivelse af, hvad det betyder sammenholdt med de øvrige ændringer i forhold den nugældende lovs dispensationsregler. I lovbemærkningerne til de nugældende bestemmelser om undtagelse fra dansk- og beskæftigelseskravet står, at kravene ikke stilles, hvis særlige grunde taler imod det. Det præciseres bl.a. med "særlige grunde hos udlændingen selv eller dennes nærmeste familie, som ikke kan lægges udlændingen til last, herunder fysisk eller psykisk handicap, tortur eller voldsoplevelse eller stærkt traume eller sygdom, eller i øvrigt er rimeligt begrundet i udlændingens kvalifikationer eller andre forhold".

Dansk Flygtningehjælp frygter, at ændringen bl.a. vil betyde, at kravene fremover også vil gælde for flygtninge der er traumatiserede i en grad, der hæmmer danskindlæring og varetagelse af et ordinært fuldtidsjob, men måske ikke tolkes ind under handicapkonventionens bestemmelser.

Efter lovforslaget skal **førtidspensionister** endvidere ikke som nu fritages fra beskæftigelseskravet. Dansk Flygtningehjælp finder ikke denne ændring rimelig. Tildeling af førtidspension sker på baggrund af en længevarende afprøvning og vurdering af mulig arbejdsevne, og førtidspension forudsætter, at der er tale om så ubetydelig arbejdsevne, at den pågældende ikke kan forsøge sig selv gennem beskæftigelse. Det giver derfor ikke mening at kræve, at førtidspensionister skal opfylde et krav om fuldtidsbeskæftigelse. De begrundelser, der ligger bag tilkendelsen af førtidspension vil herudover for nogle førtidspensionister være forhold, der også begrunder, at de pågældende uanset høj motivation ikke er i stand til at nå et tilstrækkeligt dansk niveau.

Dansk Flygtninge vil endelig opfordre til, at udforme reglerne, så personer i fleksjob kan honorere beskæftigelseskravet uanset nedsat arbejdstid.

Retssikkerhed - sagsbehandling og tilvejebringelse af oplysninger

De foreslåede ændringer betyder at borgeren i endnu højere grad end hidtil pålægges ansvaret for at skaffe de oplysninger, der er nødvendige for at myndighederne kan behandle ansøgningen og træffe en afgørelse. Dansk Flygtningehjælp finder dette problematisk ud fra hensyn til retssikkerheden på området. At give borgeren det fulde ansvar for at oplyse en sag er betænkeligt i forhold til officialprincippet.

Efter forslaget skal gældende praksis i sagsbehandlingen yderligere skærpes ved, at manglende eller utilstrækkelige oplysninger efter forslaget får mere alvorlig skadevirkning for ansøgeren i form af afvisning af at behandle ansøgningen eller i visse situationer afslag på det ansøgte, jf. lovbemærkningerne side 117-118. Efter lovbemærkningerne skal udlændingenservice fremover kun undtagelsesvist i stedet for

afvisning anmode ansøgere om at fremsende de nødvendige oplysninger eller dokumenter.

Reglerne er på trods af forenklingen i et pointsystem fortsat ganske komplicerede, og der er under alle omstændigheder et stort behov for at **vejledning** om betingelser og procedurer for sagsbehandling. Vejledningsbehovet er også stort i lyset af de gentagne ændringer i betingelserne. Det må derfor være en afgørende forudsætning, at udlændingemyndighederne yder en omfattende vejledningsindsats både i forhold til vores udenlandske borgere og i forhold til de kommunale sagsbehandlere, som varetager de kommunale myndigheders vejledningsforpligtelse over for de berørte borgere.

Skærpede regler om indgivelse af ansøgning om opholdstilladelse i Danmark

Familiesammenføring

Begrundelsen for den praksisændring, der i 2004 åbnede op for at ansøgning om ægtefællesammenføring i visse tilfælde kunne indgives i Danmark, var ifølge Integrationsministeriets notat af 15. december 2004 for det første, at dette "vil være bedre stemmende med Danmarks internationale forpligtelser", samt for det andet at "det i visse sager kan forekomme åbenbart urimeligt, at ansøgeren skal udrejse af Danmark for at søge om ægtefællesammenføring fra sit hjemland." Disse betragtninger er fuldt ud lige så relevante i dag, som de var i 2004, og Dansk Flygtningehjælp beklager den foreslåede skærpelse af den gældende ordning, hvorefter bl.a. hensynet til familiens enhed kan bevirke at ansøgning tillades indgivet her i landet.

Jfr. bemærkningerne om at en ansøgning vil kunne behandles her i landet, hvis Danmarks internationale forpligtelser tilsiger dette, antager Dansk Flygtningehjælp, at de foreslåede skærpselser ikke vil berøre praksis i forhold til at lade ægtefæller og børn til herboende flygtninge søge familiesammenføring i Danmark.

Forlængelse af opholdstilladelse

Forslaget om at en ansøgning om forlængelse efter udløbet af en opholdstilladelse ikke kan indgives her i landet, finder Dansk Flygtningehjælp helt urimeligt og unødvendigt. Det får karakter af chikane, når en udlænding, der af den ene eller den anden grund ikke har fået ansøgt om forlængelse af opholdstilladelsen inden for fristen, pålægges at udrejse af Danmark - forlade bolig, job, familie mv. - uanset der er tale om en mindre overskridelse af fristen og uanset betingelserne for at forlænge opholdstilladelsen efter en umiddelbar vurdering anses for at være opfyldt. At det kan have omfattende og entydigt negative konsekvenser for integrationen synes oplagt.

Som et absolut minimum bør også de udlændinge, der allerede er meddelt opholdstilladelse i Danmark modtage et påmindelsesbrev ca. tre måneder før opholdstilladelsens udløb.

Jfr. bemærkningerne om at en ansøgning vil kunne behandles her i landet, hvis Danmarks internationale forpligtelser tilsiger dette, antager Dansk Flygtningehjælp, at de foreslåede skærpselser ikke vil berøre herboende flygtninge og deres familiers mulighed for også efter udløbet af fristen, at søge om forlængelse af opholdstilladelsen her i Danmark.

Inddragelse af flygtnings opholdstilladelse ved ferie i hjemlandet

Dansk Flygtningehjælp beklager, at man med lovforslaget vil gøre det muligt at inddrage en flygtnings opholdstilladelse i op til 10 år, uanset den pågældende har fået tidsubegrænset opholdstilladelse. Flygtninge i Danmark bør have adgang til at leve en helt normal tilværelse, herunder mulighed for at besøge slægtninge og andre relationer i deres gamle hjemland, på et tidligere tidspunkt end efter 10 år. Ifølge Flygtningehjælpens erfaringer fremmes integrationen af flygtninge bedst, når disse har ro og stabilitet omkring deres ophold i Danmark, og når de har mulighed for at leve en normal tilværelse her i landet uden unødigt stress.

Flygtningehjælpen er tilfreds med, at det fremgår af lovbemærkningerne, at det også fremover skal være muligt for flygtninge at rejse tilbage til hjemlandet for at undersøge mulighederne for repatriering. Det er helt afgørende for repatrieringsarbejdet, at flygtninge som led i deres overvejelser om repatriering kan rejse tilbage til hjemlandet, uden at dette får negative konsekvenser for deres opholdstilladelse i Danmark – også hvis de vælger *ikke* at repatriere.

Som det også fremgår af lovbemærkningerne er inddragelse af en flygtnings opholdstilladelse i høj grad reguleret af internationale regler, særligt Flygtningekonventionen. Til lovbemærkningernes gennemgang af Flygtningekonventionens ophørsregler skal Flygtningehjælpen blot tilføje, at ophørsbestemmelserne er af negativ karakter og udtømmende opregnet. De bør derfor fortolkes restriktivt, og ingen andre grunde kan anføres analogt som årsag til at tilbagekalde flygtningestatus, jf. UNHCRs Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, pkt. 116.

Humanitære opholdstilladelser

Vedr. Indførelse af liste over nødvendige lægeoplysninger

Dansk Flygtningehjælp er positiv overfor intentionen om at sikre en hurtig og effektiv sagsbehandling af høj kvalitet i sagerne om humanitær opholdstilladelse. Forslaget om en liste til præcisering af hvilke oplysninger, der er nødvendige for at afgøre en sag om humanitær opholdstilladelse, finder vi ligeledes positivt. Dansk Flygtningehjælpen finder det imidlertid helt afgørende, at man ikke dermed forringer den enkelte udlændings muligheder for at tilvejebringe de nødvendige oplysninger til belysning af sin sag, og at man i den forbindelse tager fornødent hensyn til, at mennesker der søger om humanitært ophold kan have både begrænsede økonomiske ressourcer og manglende menneskeligt overskud.

Vedr. Lægeoplysninger, der ikke fremstår saglige

Dansk Flygtningehjælp er enig i, at lægeerklæringerne naturligvis skal være saglige. Vi mener imidlertid ikke, at der er grund til at betvivle, at dette også er tilfældet i langt størstedelen af sagerne. Med henvisning til en nyere afgørelse fra Patientklagenævnet bemærkes i øvrigt, at der også findes eksempler på, at lægeerklæringer har været usaglige til skade for en ansøger med en mulig ukorrekt udsendelse til følge. Denne side af samme problem ses ikke behandlet i bemærkningerne til lovforslaget, men Flygtningehjælpen formoder, at de danske myndigheder i mindst lige så høj grad tager afstand fra lægeerklæringer, der er usaglige til skade for en udlænding.

Ændring af praksis for vurderingen af mulighederne for behandling i hjemlandet

Med lovforslaget ændres praksis for tildeling af humanitære opholdstilladelser, således at ministeriet ikke længere tager stilling til hvorvidt den nødvendige behandling *reelt* er tilgængelig i hjemlandet. Det vil sige, om den enkelte med baggrund i den konkrete økonomisk og sociale situation har adgang til den nødvendige behandling.

Dansk Flygtningehjælp er af den opfattelse at den foreslåede praksisændring reelt vil udhule muligheden for at få humanitært ophold af helbredsmæssige årsager.

Det er de færreste steder i verden, hvor en eller anden form for behandling overhovedet ikke er til stede, hvis man tager udgangspunkt i den præmis, at en person har adgang til uanede ressourcer. Dette ændrer ikke på, at den nødvendige behandling ikke er tilgængelig for den enkelte, som Danmark vælger at afvise. Dansk Flygtningehjælp mener ikke det er meningsfuldt at tage udgangspunkt i en fiktiv situation.

Praksis viser, at mange af de humanitære tilladelser, der er givet under henvisning til helbredsforhold netop er givet, fordi ansøger ikke har reel mulighed for at få adgang til behandling i sit hjemland. Over halvdelen af de 24 sager, der i 2009 fik humanitært ophold under henvisning til helbredsforhold fik dette, fordi ansøgerne - ud fra en konkret vurdering – ikke havde *reel* adgang til behandling.

I bemærkningerne til lovforslaget henvises til, at: "Regeringen finder, at den danske praksis for vurdering af tilgængeligheden af behandlingsmuligheder i hjemlandet bør indrettes i overensstemmelse med praksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol"

Selv om mange af rettighederne i EMRK har sociale og/eller økonomiske implikationer, er EMRK en konvention, der skal sikre grundlæggende civile og politiske rettigheder, såsom retten til liv og forbuddet mod udvisning til tortur. Det fremhæver domstolen i afgørelsen N mod Storbritannien, som der også henvises til i bemærkningerne. EMRK artikel 3 angiver i den konkrete sammenhæng alene, at stater ikke må udvise til en umenneskelig og ydmygende død.

Dansk Flygtningehjælp bemærker, at denne form for krænkelse af EMRK artikel 3 allerede er omfattet af et andet regelsæt, nemlig bestemmelsen om beskyttelsesstatus, jf. udlændingeloven § 7, stk. 2.

Ministeriets har således hidtil haft mulighed for at gribe de situationer, der ikke var omfattet af flygtningebestemmelserne, men hvor andre former for "væsentlige hensyn af humanitær karakter" afgørende talte for at imødekomme ansøgningen. Ministeriet har gennem de senere år forvaltet dette skøn restriktivt, hvilket antallet af bevilgede humanitære ophold viser.

Dansk Flygtningehjælp ønsker at understrege det afgørende i at Danmark fortsat har en bestemmelse, der reelt giver adgang til at tildele ophold i Danmark af humanitære årsager, herunder at bestemmelsen således ikke reduceres til kun at omfatte de situationer, der i forvejen er omfattet af andre bestemmelser.

Dansk Flygtningehjælp undrer sig over begrundelsen for at ændre på praksis. Det fremgår af bemærkningerne, at begrundelsen er, at der:

"...de senere år er sket en stigning i antallet af asylansøgere, hvis eneste motiv for at komme til Danmark tilsyneladende er at søge humanitært ophold for at kunne modtage behandling for en fysisk eller psykisk sygdom." og videre "Disse asylansøgere kommer hovedsageligt fra Balkan-landene (...)"

Antallet af asylansøgere, der har fået en humanitær opholdstilladelse har **ikke** været stigende de seneste år. Ej heller har antallet af afslag på ansøgninger, ifølge Flygtningehjælpens oplysninger, været stigende.

I 2007 blev der tildelt humanitært ophold i 79 sager. I 2008 var dette tal 73 sager og i 2009 var der tale om 33 sager. Af de 33 sager, der fik humanitært ophold i 2009 var de 24 under henvisning til sygdomskriteriet, og 10 af disse 24 sager vedrørte personer, der kommer fra Balkanlandene.

Skærpelse af bortfaldsregler ved 'genopdragelsesrejser'

Dansk Flygtningehjælp undersøgte i juni 2008 et mindre antal sager fra Flygtninge-nævnet, hvor der blev taget stilling til hvorvidt, der skulle ske inddragelse af unge flygtnings opholdstilladelse efter, at disse havde været på såkaldt 'genopdragelsesrejse' i Somalia.

Flygtningehjælpens erfaringer fra denne undersøgelse var, at de unge var blevet sendt på 'genopdragelsesrejse' fordi de var blevet *for* integrerede i det danske samfund; at 'genopdragelsesrejsen' af både den unge og forældrene blev betragtet som en art straf; at det skete mod den unges ønske og ofte også uden den unges kendskab til rejsens egentlige formål; at papirer og pas ofte under opholdet var deponeret, så den unge – ud over de økonomiske vanskeligheder - ikke havde mulighed for på egen hånd at udrejse fra Somalia. I flere sager havde den unge desuden været udsat for en hårdhændet behandling under opholdet i Somalia.

I ca. halvdelen af de undersøgte sager fastholdt Flygtningenævnet Udlændingser-vices inddragelse af opholdstilladelsen. Allerede de eksisterende regler fører således til, at unge flygtninge – i form af inddragelse af deres opholdstilladelse - straffes hårdt for forældrenes beslutning om at sende dem på 'genopdragelsesrejse'. Det bemærkes i øvrigt, at i de sager hvor Flygtningenævnet fastholdt inddragelsen af opholdstilladelsen, blev det lagt til grund, at den unges ophold var frivilligt, fordi indehaveren af forældremyndigheden havde foranlediget rejsen.

Flygtningehjælpen finder således den allerede eksisterende praksis med at inddrage opholdstilladelsen for unge flygtninge og indvandrere på grund af 'genopdragelsesrejser' problematisk. I realiteten bliver inddragelse af opholdstilladelse oftest en straf af den person som rettelig er ofret. Derudover bør hensynet til barnets tarv naturligvis også tillægges helt afgørende betydning i disse sager, og barnets tarv vil sjældent blive bedst varetaget ved at inddrage opholdstilladelsen i Danmark. En skærpelse af disse regler finder Flygtningehjælpen helt urimelig.

Med venlig hilsen



Andreas Kamm
Generalsekretær
Dansk Flygtningehjælp