

Til udlændinge- og Integrationsministeriet

DANSK FLYGTNINGEHJÆLP
Borgergade 10, 3.sal
DK-1300 København K
Tlf: 3373 5000
www.flygtning.dk

13.10.2017

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af integrationsloven og danskuddannelsesloven (Forenkling af og præciseringer af reglerne om fordeling og boligplacering af flygtninge og præcisering af personkreds for danskuddannelses m.v.)

Udlændinge- og Integrationsministeriet har sendt ovennævnte lovudkast i høring d.18.september 2017 og anmodet om eventuelle bemærkninger senest d.16.oktober 2017.

Lovudkastet indeholder bl.a. forslag til ændringer i integrationslovens regler for fordeling af flygtninge på landets kommuner, herunder regionsforhandlinger, ændring og udmelding af landstal m.v., jf. lovudkastets § 1, nr. 1-7. Herudover foreslås en række ændringer i lovens regler for boligplacering af flygtninge, herunder bestemmelserne om det kommunale ansvar for anvisning af bolig for udlændinge med ændret opholdsgrundlag og boligansvaret, når en flygtning flytter fra den første opholdskommune, jf. lovudkastets § 1, nr.8-10. Endelig indeholder lovudkastet forslag til udvidet definition af S-kursister i danskuddannelse efter danskuddannelsesloven, lovudkastets § 2.

Dansk Flygtningehjælp har ud fra organisationens flygtningemandat en række bemærkninger til lovudkastet. Bemærkningerne fokuserer på de foreslåede ændringer i integrationslovens regler for boligplacering af flygtninge. Som udgangspunkt finder Dansk Flygtningehjælp ikke, at de foreslåede bestemmelser med hensyn til boliganvisning i forbindelse med ændring af opholdsgrundlag er rimeligt og tilstrækkeligt begrundet i lovudkastet.

Ud fra Flygtningehjælpens erfaringer er det ikke dækkende at beskrive ansøgninger om efterfølgende asylstatus under overskriften "spekulation i opholdsgrundlag". Der findes andre tungtvejende bevæggrunde bag ansøgninger om at ændre opholdsgrundlag fra familiesammenføring til asyl, jf. nærmere nedenfor.

Herudover har vi bemærkninger ud fra nyankomne flygtningefamiliers boligsociale behov sammenholdt med integrationslovens flytteregler og

karakteren af den nugældende kommunale boligforpligtelse efter gentagne lovændringer i forhold til de oprindelige bestemmelser i integrationsloven.

Vi har ikke bemærkninger til de foreslåede ændringer i integrationslovens fordelingsregler og forslaget om ændringer i danskuddannelsesloven.

Generelle bemærkninger til de foreslåede ændringer i integrationslovens flytte- og boligplaceringsregler – om baggrund og forudsætninger

Nugældende boligregler og flygtninges boligsociale behov

I forhold til de oprindelige bestemmelser i 1999-loven er der i en år-række sket en svækkelse af den kommunale forpligtelse til at anvise en permanent bolig til flygtninge.

I 1999 fastsatte loven, at kommunen skulle anvise en "passende" permanent bolig inden en frist på 3 måneder. Efterfølgende lovændringer har fjernet den oprindelige tidsfrist og kravet om "passende bolig". Disse krav er erstattet med en bestemmelse om, at anvisningen skulle ske "snarest muligt". Den seneste lovændring i 2016 (Lov nr.665 af 8/6/2016) ændrede ordlyden fra "snarest muligt" til "når muligt". Ifølge lovbemærkningerne i ændringsloven i 2016 (L189) var begrundelsen bl.a. at tydeliggøre, at kommunerne ikke er forpligtede til at sætte opgaven med at finde permanente boliger til flygtninge over behovet for at finde boliger til andre borgere. Dermed er anvisningsforpligtelsen efter integrationsloven reelt kommet ganske tæt på at svare til den almindelige boligsociale forpligtelse. På denne baggrund er flygtninges ret til at få anvist en permanent bolig efter integrationslovens bestemmelser blevet stærkt reduceret og den kommunale forpligtelse tilsvarende mindre tyngende. Efter Flygtningehjælpens vurdering rejser denne udvikling tvivl om holdbarheden i den underliggende forudsætning bag lovudkastet om, at der skulle være tale om en meget væsentlig fortrinsret for flygtninge.

Muligheden for at etablere sig i en fast bolig har efter Flygtningehjælpens mangeårige erfaring stor betydning for flygtningefamiliers integrationsproces. Udviklingen på det danske boligmarked har efter vores opfattelse samtidig ikke gjort det nemmere for nyankomne flygtninge selv at finde en bolig. Antallet af tilgængelige billige boliger er yderst begrænset. Det må fortsat vurderes som meget vanskeligt for flygtninge selv at skaffe en bolig. De mangler det nødvendige netværk og har som hovedregel en meget beskeden indkomst i den første tid. De nuværende lave ydelser har betydet en yderligere forringelse af mulighederne.

Endelig betyder integrationslovens visitations- og flytteregler, at flygtninge som udgangspunkt ikke kan udnytte eventuelle boligmuligheder i andre kommuner end den første opholdskommune. Retten til at få anvist en permanent bolig kan også betragtes som en afbalancering i forhold til lovens begrænsninger i mulighederne for at flytte på eget initiativ.

Hvis de foreslåede nye præciseringer og begrænsninger i retten til at få anvist en bolig ikke modsvares af en tilstrækkelig varetagelse af flygtninges særlige boligsociale behov gennem den almindelige boligsociale indsats i landets kommuner, er det Flygtningehjælpens overordnede vurdering, at konsekvensen vil være ringe sociale vilkår og dårlige forudsætninger for en vellykket integrationsproces for de berørte flygtningefamilier.

Forudsætningen om misbrug af asylsystemet

Den foreslåede præcisering af boligforpligtelsen i forhold til udlændinge, der skifter opholdsgrundlag, har ifølge lovudkastet til formål at undgå misbrug af asylsystemet, nærmere bestemt at undgå, at asylsystemet udnyttes til at opnå en boligfordel i Danmark.

Som udgangspunkt finder Dansk Flygtningehjælp, at det er problematisk at tale om "misbrug af asylsystemet", når en person, som faktisk viser sig at være flygtning, ansøger om asyl. Personer, der mener, at de er i risiko for forfølgelse, må have mulighed for at ansøge om asyl uden denne form for mistænkeliggørelse.

Som anført i vores indledende bemærkninger mener Dansk Flygtningehjælp ikke, at der er dækning for formodningen om, at efterfølgende ansøgninger om asylstatus alene kan være begrundet i ønsker om at opnå en boligfordel, jf. bemærkningerne nedenfor om Dansk Flygtningehjælps erfaringer omkring familiesammenførtes ansøgninger om asyl.

Til de foreslåede bestemmelser vedrørende nyt opholdsgrundlag og boligplacering, lovudkastet § 1, nr.9 og 10

Det foreslås, at det præciseres, at udlændinge, der skifter opholdsgrundlag, ikke skal omfattes af boligplaceringsreglerne. Kommunerne vil herefter ikke være forpligtede til at anvise bolig til denne gruppe af flygtninge. Der vil ikke som i hidtidig praksis kunne træffes beslutning om boligplacering i visse særlige tilfælde.

Som tidligere nævnt finder Dansk Flygtningehjælp ikke begrundelsen i muligt misbrug af asylsystemet dækkende. Det skyldes primært følgende forhold:

- Mennesker, der får tilkendt asyl i Danmark, er mennesker med et dokumenteret beskyttelsesbehov. Det er mennesker, der uafhængigt af aktuelle familierelationer i Danmark er i alvorlig risiko for forfølgelse og overgreb i det land, de er flygtet fra. Som familiesammenført har man ikke selvstændig beskyttelse. Med opholdsgrundlag i familiesammenføring er opholdstilladelsen knyttet til familierelationen. Det er Flygtningehjælpens erfaring, at den primære årsag til, at familiesammenførte efter ankomsten til Danmark ansøger om at få et nyt opholdsgrundlag som flygtninge, er et ønske om at være sikret beskyttelse. Denne sikring opnås gennem et selvstændigt opholdsgrundlag som flygtning. Det kan samtidig være psykisk og socialt betydningsfuldt for den enkelte at få anerkendt det forhold, at den reelle baggrund for at søge til Danmark er forfølgelse og flugt.
- Mere konkret kan den aktuelle anledning til at søge ændring i opholdsgrundlaget være frygt for skilsmisse, vold i ægteskabet eller vold mod børn i familien m.v. For en person med opholdsgrundlag som familiesammenført ægtefælle vil en skilsmisse eller ophør af samliv kunne betyde tab af opholdstilladelse, dvs. risiko for at blive henvist til et land, hvor den pågældende er i risiko for forfølgelse. Ansøgning om ændret opholdsstatus kan skyldes en frygt for at havne i denne risiko ved skilsmisse eller tab af ægtefælle.
- Ud fra vores erfaringer kan vi også nævne, at ansøgning om ændret opholdsgrundlag kan skyldes problemer med at få et fremmedpas. Det har gjort sig gældende for en gruppe Eritreanere.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at den foreslåede ændring efter ministeries vurdering vil have "begrænset praktisk betydning", da der kun forventes at være et fåtal af sager. Det er også Flygtningehjælpens erfaring, at spørgsmålet om boligplacering og boliganvisning kun er relevant i et meget lille antal sager med skift i opholdsgrundlag.

Om behovet for fortsat mulighed for boligplacering:

Dansk Flygtningehjælp er opmærksom på, at der ifølge lovudkastet fortsat vil være mulighed for at blive omfattet af reglerne om boligplacering, hvis man på tidspunktet for den nye opholdstilladelse er indkvarteret på et asylcenter, men vi er samtidig opmærksomme på, at asylansøgere med en gældende opholdstilladelse som familiesammenført ikke kan være indkvarteret på et asylcenter, jf. udlændingelovens § 42a.

Afsluttende vedrørende denne del af lovforslaget vil Dansk Flygtningehjælp gerne opfordre til, at det genovervejes, om der ikke - udover den ovennævnte mulighed for personer indkvarteret på et asylcenter – fortsat skal være en vis mulighed for i særlige tilfælde at kunne blive omfattet af boligplaceringsreglerne.

Den hidtidige praksis i forhold til særlige tilfælde er ikke nærmere beskrevet i lovudkastet (side 9, nederst), men Dansk Flygtningehjælp vil gerne pege på en situation, hvor der efter vores vurdering kan være tale om et særligt tilfælde. Det drejer sig om sager og flygtningefamilier, hvor den førstankomne flygtning er et mindreårigt barn. Disse familier står i en særlig vanskelig boligsituation, når barnets forældre og eventuelle søskende opnår familiesammenføring. Det barn, der opholder sig i Danmark som uledsaget mindreårig vil typisk være i en eller anden form for anbringelse og kan ikke med rimelighed forventes at have mulighed for at skaffe en bolig til familien. Samtidig må de familiesammenførte forældre også antages at have meget svage forudsætninger for selv at skaffe en bolig til hele familien ved ankomsten til Danmark. Ud fra barnets tarv, hele familiens trivsel og den videre integration må der i en sådan situation være et særligt behov for at få hjælp til at finde en bolig.

Hvis denne for os at se nødvendige hjælp ikke kan ydes via integrationsloven må Flygtningehjælpen som minimum forudsætte, at en sådan familie prioriteres som led i den kommunale løsning af boligsociale opgaver.

Til den foreslåede præcisering af integrationslovens flytteregler, lovudkastet § 1, nr.8

Det foreslås, at det skal fremgå eksplicit i loven, at en tilflytningskommune ikke er forpligtet til at anvise flygtningen en bolig, heller ikke selv om flygtningen på flyttetidspunktet endnu ikke har fået anvist en bolig af den første kommune.

Det foreslås endvidere, at der skal indsættes undtagelse fra denne regel. Det skal være en snæver undtagelsesmulighed, der skal gælde, når flytningen skyldes ganske særlige personlige forhold, i lovbestemmelserne konkretiseret ved alvorlig behandlingskrævende sygdom.

Dansk Flygtningehjælp vurderer, at den foreslåede præcisering kan få en vis betydning, selv om den formentlig modsvarer nuværende praksis i de fleste af landets kommuner. Det skyldes bl.a., at der ud fra vores oplysninger har været en udvikling henimod længerevarende midlertidig indkvartering, og at det er blevet vanskeligere for flygtninge, der enten endnu ikke er blevet selvforsørgende eller kun lige har op-

nået en arbejdsindkomst, selv at finde en bolig, jf. vores generelle bemærkninger til de forslåede ændringer i boligreglerne. Manglende mulighed for selv at skaffe en bolig kan også betyde, at det bliver sværere for flygtninge at udnytte jobåbninger i andre kommuner.

Flygtningehjælpen så gerne en mindre snæver undtagelsesmulighed, dvs. en bredere afgrænsning af særlige personlige forhold. Herudover må det være en forudsætning, at eventuelle sociale vanskeligheder grundet manglende bolig i forbindelse med flytning til en anden kommune adresseres som led i kommunernes boligsociale opgaveløsning eller gennem serviceloven i de særlige situationer, hvor det er relevant at anvende servicelovens bestemmelser.

Til forslaget om at præcisere udlændingestyrelsens afgørelse om hvorvidt en udlænding er omfattet af integrationsloven, lovudkastet § 1, nr.1

Det er positivt at bestemmelsen opdateres, således at udlændingestyrelsens afgørelse om visitering skal indeholde en vurdering af, om den pågældende er omfattet af loven som flygtning, familiesammenført eller indvandrer.

Med venlig hilsen



Andreas Kamm, generalsekretær
Dansk Flygtningehjælp

E-mail: andreas.kamm@drc.dk Direkte telefon: 33735130