

Til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

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

22.12.2015

Hørings svar vedrørende lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven

Regeringen har den 10. december 2015 fremsat lovforslag nr. L 87 om ændring af udlændingeloven med høringsfrist den 6. januar 2016.

Dansk Flygtningehjælp er glad for at få lejlighed til at kommentere på lovforslaget, men skal beklage, at lovforslaget ikke har været i høring inden fremsættelsen i Folketinget og dermed mulighed for at anvende afgivne høringssvar ved udformningen af det endelige lovforslag.

Der er tale om et ganske omfattende lovforslag med en række forskellige elementer. Dansk Flygtningehjælps bemærkninger vil fokusere på de foreslåede ændringer i retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelse og de foreslåede ændringer i reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse. Herudover har Dansk Flygtningehjælp bemærkninger til skærpelsen af reglerne om inddragelse af flygtnings opholdstilladelse, afskaffelsen af asylansøgers adgang til indkvartering i selvstændige boliger uden for asylcentre og de foreslåede ikrafttrædelsesbestemmelser. Endelig har vi enkelte bemærkninger til de påtænkte ændringer i varigheden af meddelte opholdstilladelser til flygtninge og fjernelsen af den økonomiske støtte til rejseudgifterne for familiesammenførte til flygtninge, jf. omtalen heraf i lovbetænkningerne.

Med hensyn til de foreslåede ændringer i kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge henvises til Dansk Flygtningehjælps tidligere høringssvar den 15. november 2015.

Dansk Flygtningehjælp er overordnet stærkt betænkelig ved den foreslåede begrænsning i retten til familieliv for flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus. Efter vores vurdering harmonerer forslaget ikke med internationale konventioner om retten til familieliv, og en gennemførelse vil herudover have store negative konsekvenser for de berørte familiers integrationsproces. Dansk Flygtningehjælp er yderligere kri-

tisk over de foreslåede skærpede betingelser for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, som efter vores opfattelse vil ramme flygtningegruppen urimeligt hårdt. Flygtninge befinder sig i en særlig situation. De er blevet tvunget til at forlade hjemlandet og har et særligt behov for den tryghed og sikkerhed, der følger med en permanent opholdstilladelse.

1. Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus

De følgende bemærkninger er opdelt i bemærkninger om forholdet til internationale konventioner og bemærkninger omkring konsekvenser for integrationen.

1.1 Forholdet til internationale konventioner

Der er i den foreslåede lovgivning lagt op til, at flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus fremover skal vente tre år på at kunne søge om familiesammenføring fremfor et år, som det er tilfældet nu.

I bemærkningerne til lovforslaget kan man vedrørende udlændingelovens § 7, stk. 3 læse, at den midlertidige beskyttelsesstatus gives til asylansøgere, "der ved en tilbagevenden til sit hjemland risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf på baggrund af en særlig alvorlig situation i hjemlandet præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile.«

Dansk Flygtningehjælp skal indledningsvist nævne, at vi finder det ubegrundet, at generelle risici i form af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile i sig selv skulle gøre beskyttelsesbehovet generelt mere midlertidigt, jf. § 7, stk. 3, ikke mindst i lyset af, at konflikten i Syrien ikke forekommer at have nogen nært forestående afslutning. På det helt afgørende punkt, nemlig behovet for beskyttelse mod behandling i strid med grundlæggende menneskerettigheder, særligt EMRK art. 3, er de to kategorier i udlændingelovens § 7, stk. 2 og stk. 3 tværtimod helt sammenlignelige.

Hvis en person har opnået asyl i Danmark efter udlændingelovens § 7, stk. 1, stk. 2 eller stk. 3, har de danske myndigheder vurderet, at denne person ikke kan opholde sig i sit hjemland. Såfremt denne persons familie fortsat opholder sig i hjemlandet er det derfor Danmark, der er eneste mulige opholdsland hvor familielivet kan opretholdes eller genetableres. De pågældende har dermed et retskrav på familiesammenføring.

Da der endnu ikke foreligger nogen afgørelser vedrørende ansøgninger om familiesammenføring efter udlændingelovens § 9, stk. 1 til personer, som har fået forlænget den midlertidig beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 3, går Dansk Flygtningehjælp ud fra, at tilladelse til familiesammenføring vil blive givet, når referencen får sin opholdstilladelse forlænget.

Dansk Flygtningehjælps bekymring går derfor alene på det tidsmæssige aspekt i forhold til, hvornår man kan forvente at kunne opnå familiesammenføring, når der i lovgivningen er lagt op til, at en familie skal vente tre år på overhovedet at kunne ansøge om familiesammenføring, hvortil skal tillægges sagsbehandlingstid, som i perioder kan være ganske lang, før familielivet kan genoptages.

Dansk Flygtningehjælp er af den opfattelse, at en treårig venteperiode reelt er en hindring for genetablering af familielivet i EMRK artikel 8's forstand og dermed en overtrædelse af bestemmelsen.

Dansk Flygtningehjælp finder endvidere, at de foreslåede regler om yderligere begrænset adgang til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelse som udgangspunkt er i strid med diskriminationsforbuddet i EMRK art. 14 sammenholdt med art. 8 for så vidt angår adgang til familiesammenføring for henholdsvis personer med asyl efter udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2 og personer med asyl efter udlændingelovens § 7, stk. 3.

Dansk Flygtningehjælp mener, at det er en skærpende omstændighed, at der er tale om familier, som efter al sandsynlighed ville have fået asyl i Danmark, såfremt det var lykkedes hele familien at søge spontant asyl i Danmark.

EMRK artikel 8

Praksis fra Den europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) viser, at domstolen tillægger det betydeligt vægt, at den flygtede person er uden skyld i afbrydelsen af familielivet, der netop skyldes flugt fra forfølgelse eller andre alvorlige overgreb, og at der ikke er muligheder for at udøve familielivet andre steder. Netop disse omstændigheder er med til, at staterne ifølge EMD er underlagt en særlig forpligtelse til at etablere hurtige, fleksible og effektive procedurer, der kan sikre retten til familieliv efter artikel 8.

EMD har således i dommene *Mugenzi v. France* (no. 52701/09), *Tanda-Muzinga v. France* (no. 2260/10) og *Senigo Longue m.fl. v. Frank-*

rig (no.52701/09), erklæret den franske langsommelige procedure for familiesammenføring i strid med retten til familieliv efter artikel 8.

Domstolen fastslog, at familiens enhed er en grundlæggende ret for flygtninge, og at familiesammenføring er fundamentalt for flygtnings mulighed for at genoptage et normalt liv. Videre bemærkede Domstolen, at flygtninge tilhører en sårbar gruppe, og at flygtninge har et større behov for adgang til familiesammenføring end andre udlændinge.

Sagerne drejede sig om retten for flygtninge til familiesammenføring med deres børn. Domstolen kritiserede bl.a. de franske udlændingemyndigheders langvarige sagsbehandlingstid i forhold til at træffe endelig afgørelse i familiesammenføringssagerne på baggrund af hvilket Domstolen konkluderede, at Frankrig ikke havde ramt en fair balance mellem ansørgernes interesse og statens egen interesse i at kontrollere immigration.

Domstolen understregede i den forbindelse, at de individuelle omstændigheder i en sag altid skal tillægges betydning i myndighedernes sagsbehandling af familiesammenføringssager, herunder hensynet til eventuelle børn.

Herværende foreslåede lovændring synes heller ikke at have ramt en fair balance, som forudsat i artikel 8, stk. 2 vedrørende muligheden for begrænsninger i staters forpligtelser efter artiklen, i det de foreslåede bestemmelser netop omhandler familiesammenføring til flygtninge, hvor der som tidligere nævnt skal etableres hurtige, fleksible og effektive procedurer for at tilgodese ansørgers interesser overfor statens interesser.

Af bemærkningerne til lovforslaget nævnes det da også, at "der er en vis risiko for, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i forbindelse med prøvelse af en konkret sag vil kunne nå frem til, at det ikke efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 er muligt generelt at stille krav om 3 års ophold som betingelse for familiesammenføring for udlændinge, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3."

Dansk Flygtningehjælp noterer sig desuden, at der i herværende lovforslag – udover udskydelsen af adgangen til at søge familiesammenføring – i bemærkningerne er anført, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vil ændre udlændingebekendtgørelsen, således at rejsepåtegninger fra Udlændingestyrelsen til herboende flygtninge fremover skal kunne vedrøre andre lande end udlændingens hjemland.

Ifølge den proportionalitetsafvejning man må foretage af statens interesse i at kontrollere indvandringen overfor det enkelte individs rettigheder efter artikel 8 indgår netop som moment, om der er noget til hinder for, at den herboende person rejser til det land, hvor udlændingen opholder sig.

Den foreslåede ændring i udlændingebekendtgørelsen vil efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse gøre det endnu vanskeligere at opretholde familielivet for de familier, der er blevet adskilt som følge af flugten, og hvor en ægtefælle og/eller børn befinder sig i et naboland til en herboende flygtnings hjemland.

EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 8

Det fremgår af EMRK artikel 14 at: "nydelsen af de i denne Konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold (other status)."

EMD afgørelsen *Hode and Abdi v. the United Kingdom* (no. 22341/09) omhandlede retten til familiesammenføring mellem en i England bosiddende flygtning og hans hustru. Ansøgerne havde giftet sig med hinanden efter Mr. Hodes flugt og fik afslag på familiesammenføring og visum til England under henvisning til, at parret ikke var gift inden Mr. Hodes flugt, og at der derfor ikke eksisterede et beskyttelsesværdigt familieliv på dette tidspunkt, samt at Mr. Hode ikke var fast bosiddende i England, da han kun havde fået en midlertidig (5 års) opholdstilladelse som flygtning.

EMD fandt at der var sket en krænkelse af artikel 14 sammenholdt med artikel 8 i forhold til ægteparrets afslag på familiesammenføring og visum for så vidt det var sket med henvisning til, at Mr. Hodi kun havde midlertidig opholdstilladelse, da flygtninge med permanent ophold kunne blive familiesammenført med deres ægtefæller uanset, om de var blevet gift før eller efter deres flugt til Storbritannien.

EMD accepterede ikke, at nogle flygtninge kunne blive familiesammenført med det samme, mens andre måtte vente fem år, medmindre tungvejende samfundsinteresser objektivt kunne begrunde forskelsbehandlingen.

Dommen fastslog, at "andet forhold" (*other status*) skal forstås bredt og ikke er begrænset til at betyde grundlæggende, iboende personlige kendetegn (*is not limited to different treatment based on characteristics*

which are personal in the sense that they are innate or inherent.)

Domstolen henviste til Bah v. United Kingdom (no. 56328/07) som fastslog, at selvom typen af opholdsgrundlag er et lovgivningsmæssigt forhold snarere end et personligt kendetegn udelukker det ikke, at typen af opholdsgrundlag falder under definitionen af "andet forhold" i artikel 14.

Dansk Flygtningehjælp konkluderer på baggrund af ovenstående dom, at det ikke er foreneligt med konventionen at skelne mellem flygtnings juridiske status i forhold til adgangen til at søge og opnå familiesammenføring. De foreslåede ændringer er derfor efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse i strid med konventionens bestemmelser om forbud mod diskrimination sammenholdt med retten til familieliv.

Dansk Flygtningehjælp mener ikke, at der er proportionalitet i mellem udskydelsen af retten til familiesammenføring og dermed krænkelsen af retten til familieliv overfor statens interesse i at kontrollere indvandringen.

Børnekonventionen

Af Børnekonventionens artikel 3, stk. 1 fremgår: *"I alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal barnets tarv komme i første række."*

Ifølge Børnekonventionens artikel 9, stk. 1 og 10, stk. 1 skal Danmark sikre, at et barn ikke adskilles fra sine forældre mod dets vilje og at ansøgninger fra et barn eller dennes forældre om indrejse i eller udrejse fra en deltagende stat med henblik på familiesammenføring behandles på en positiv, human og hurtig måde.

Da herværende lovforslag lægger op til en bevidst adskillelse af mindst den ene forælder fra børn i hjemlandet, ses lovforslaget ikke at harmonere med Børnekonventionen.

Af bemærkningerne til lovforslaget ses der ikke – udover at nævne indholdet af bestemmelserne – at være taget stilling til ovennævnte artikler.

Adgang til familiesammenføring efter udlændingelovens § 9c, stk. 1

Både i den nuværende og den foreslåede lovgivning er der indsat en bestemmelse, der åbner op for muligheden af at søge om familiesammenføring indenfor det første år - i fremtiden tre år - efter udlændingelovens § 9c, stk. 1 om "ganske særlige grunde".

Dansk Flygtningehjælp har kendskab til en del sager, hvor personer med beskyttelsesstatus efter § 7, stk. 3 har søgt om familiesammenføring efter udlændingelovens § 9c, stk. 1.

I de sager hvor der er blevet givet tilladelse til familiesammenføring, har Udlændingestyrelsen over for Dansk Flygtningehjælp oplyst, at der har været et element af alvorlig sygdom eller handicap hos familiemedlemmerne, som er de eksempler, der er opregnet i bemærkningerne til loven. Der ses ikke at være givet tilladelse til familiesammenføring af andre selvstændige grunde.

Udlændingenævnet har den 25. november 2015 for første gang truffet afgørelse i en sag, hvor den herboende reference har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3. Udlændingenævnet skulle bl.a. i sagen tage stilling til, om den herboende reference havde adgang til familiesammenføring efter udlændingelovens § 9c, stk. 1 med sin ægtefælle, sit voksne barn og sit mindreårige barn inden udløbet af det første år.

Udlændingenævnet fandt, at den herboende references ægtefælle, voksne barn og mindreårige barn ikke kunne meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, da der ikke i sagen forelå ganske særlige grunde hertil. Udlændingenævnet lagde herved blandt andet vægt på, at den herboende reference havde oplyst, at ingen i hans husstand havde særlige behov, såsom sygdom, svagelighed eller handicaps.

Dansk Flygtningehjælp finder, at denne praksis understreger, at flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus reelt og effektivt er afskåret fra at opretholde deres familieliv.

Såfremt den nuværende periode på et år bliver forlænget til tre år, før en flygtning kan søge om familiesammenføring, er Dansk Flygtningehjælp af den opfattelse, at familien skal have opholdstilladelse efter 9c, stk. 1 så hurtigt som muligt, da de nye regler er i strid med menneskerettighedskonventionen.

I herværende tilfælde er der ikke "blot" tale om en lang sagsbehandlingstid i familiesammenføringssager, der gør, at en familie skal vente lang tid på at kunne være sammen, men tværtimod en lovbestemt be-

vidst forhindring for opretholdelse af familielivet. Til de tre år skal lægges eventuel sagsbehandlingstid samt den tid, som flygtningen i forvejen har været adskilt fra sin familie under selve flugten og under asylproceduren. Rent praktisk bliver adskillelsen flygtningen og familien imellem derfor let til langt mere end tre år.

Andre internationale retskilder

Europarådets Ministerkomité anbefalede i 1999 at fremme familiesammenføring for flygtninge, som ikke har mulighed for at udøve et normalt familieliv i andre lande end asyllandet, jf. Council of Europe, Committee of Ministers: Recommendation No. R (99)23 on family reunion for refugees and other persons in need of international protection, 15. december 1999. Ministerkomitéen anbefalede, at dette skal gøres i lyset af EMD's relevante praksis.

Anbefalingen fremhæver, at der eksisterer en pligt for konventionsstaterne til at tillade familiesammenføring, når familien ikke kan genoprette familiens enhed udenfor konventionsstatens territorium og anbefalingen skelner ikke imellem konventionsflygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus, men omtaler den beskyttede personkreds som "[...]refugees and other persons in need of international protection".

1.2 Negative konsekvenser for integrationen

Det er Dansk Flygtningehjælps mangeårige erfaring, at ventetiden frem til en flygtningefamilies genforening er menneskeligt uhyre belastende for både den herboende og familien, der søger hertil. Usikkerheden i forhold til muligheden for at kunne genoptage familielivet gør det vanskeligt for den herboende at fokusere på integrationen. Forlænget ventetid vil betyde endnu mindre overskud i forhold til integrationsprocessen.

For en stor del af de familier, der vil blive berørt af den foreslåede udskydelse af retten til familiesammenføring, vil der samtidig være en reel frygt for familiens sikkerhed. Som tidligere anført mener Dansk Flygtningehjælp, at der med stor sandsynlighed vil være tale om familier, som ville have fået asyl i Danmark, hvis det var lykkedes hele familien at komme hertil som asylansøgere. Mange familiemedlemmer til herboende med midlertidig beskyttelse må antages at befinde sig i en situation, hvor de ikke er sikret beskyttelse mod overgreb og vold. Denne reelle frygt for familiens overlevelse og sikkerhed forstærker de negative konsekvenser for integrationen ved den foreslåede forlængelse af ventetiden til 3 år. Det gælder både den herboende og de æg-

tefæller og børn, som tvinges til at blive i hjemlandet eller nærområdet under usikre og meget vanskelige levevilkår. Ved den forventede ankomst til Danmark vil den sammenførte ægtefælle og børn være yderligere belastet af et forlænget ophold i stærk usikkerhed, og den lange adskillelse fra familien vil forringe forudsætningerne for integration og genetablering af et fungerende familieliv.

2. Lovforslagets øvrige ændringer i betingelserne for familiesammenføring – gebyrer og betaling for transport

Dansk Flygtningehjælp har noteret sig, at den foreslåede genindførelse af en gebyrordning på familiesammenføringsområdet vil blive administreret således, at familie til flygtninge som i tidligere gebyrordninger vil blive undtaget fra at betale gebyr.

Dansk Flygtningehjælp er til gengæld stærkt bekymret ved overvejelserne om at fjerne den statslige, økonomiske støtte til rejseudgifterne for familiemedlemmer til flygtninge, der får tilladelse til familiesammenføring, jf. lovbemærkningerne herom. Der kan være tale om ganske store udgifter for de berørte familier, dvs. udgifter på et niveau, der kan udgøre en reel forhindring for familiesammenføring.

Dansk Flygtningehjælp vil gerne opfordre til, at man bevarer den nuværende støtteordning, alternativt at man overvejer en ordning, hvor man i stedet for en total ophævelse af støtteordningen indfører en ordning med trangsvurdering. En ordning, hvor familier der ikke selv er stand til at afholde rejseudgifterne, kan få støtte, vil modvirke, at udgifterne forhindrer udøvelsen af familieliv.

Dansk Flygtningehjælp vil også opfordre til, at man ændrer den nuværende ordning, således at uledsagede mindreårige flygtninge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, § 8 eller § 9c under alle omstændigheder vil kunne få rejseudgifterne for deres forældre og søskende betalt, hvis disse familiemedlemmer får familiesammenføring med det herboende barn. Der synes ikke at have været taget stilling til denne situation, da den nuværende ordning blev indført i 1987, hvilket har givet anledning til en række sager, hvor et uledsaget barn kun ved hjælp af privates intervention har fået mulighed for reelt at blive sammenført med deres familier i Danmark.

3. Skærpede betingelser for tidsubegrænset opholdstilladelse

Som anført i de indledende bemærkninger er vi er overordnet kritiske over for de foreslåede ændringer, der efter vores vurdering samlet set gør det uhyre vanskeligt at opnå en mere permanent opholdsstatus i Danmark for en stor del af flygtningegruppen. Indledningsvist skal det derfor også nævnes som centralt, at vi savner en nærmere begrundelse for, hvorfor reglerne skal ændres, herunder gerne en eventuel redegørelse for, hvordan de nuværende regler har fungeret.

Da lovforslaget i vidt omfang genindfører en tidligere gældende retstilstand, vil Dansk Flygtningehjælps overordnede bemærkninger i store træk være en gentagelse af tidligere høringssvar.

Overordnede bemærkninger

Manglende skelnen mellem flygtninge og indvandrere

Dansk Flygtningehjælp finder der 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, mens indvandrere frivilligt har valgt at tage ophold i et andet land.

Dansk Flygtningehjælp hilste det derfor velkommen, da de nugældende særregler for flygtninge blev indført.

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 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.

Negative konsekvenser af gentagne stramninger

De foreslåede nye kriterier skærper betingelserne for tidsubegrænset opholdstilladelse på en række væsentlige punkter. De foreslåede stramninger kan efter Dansk Flygtningehjælps vurdering virke nedbrydende for tilliden til, at der kan skabes en fremtid i Danmark og dermed modvirke integrationen. Dette forstærkes af, at de nye regler ifølge ikrafttrædelsesbestemmelserne også vil få virkning for flygtninge, der har været i landet i længere tid. De nye krav vil også blive rejst over for flygtninge, som har deltaget i integrationsprogrammet og i øvrigt arbejdet ihærdigt for egen og familiens integration, flygtninge som har bestræbt sig på at blive i stand til at klare kravene, som de så ud ved indledningen af deres integrationsproces.

Vilje, evne og resultater

De foreslåede nye kriterier lægger stærk vægt 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.

Ud over sygdom eller svage forudsætninger i øvrigt bestemmer flygtninge f.eks. ikke selv deres indplacering på niveau i danskuddannelsen. 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 ensbetydende med, at de ikke ønsker integration og gør deres bedste. For flygtninge der uanset egne bestræbelser ikke har mulighed for at opfylde kravene, vil de foreslåede skærpede betingelser ikke fremme integrationen, men skabe det modsatte: marginalisering med håbløshed og manglende tro på, at det nytter noget at gøre sit bedste.

Det fulde medborgerskab

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.

I det følgende vil vi kommentere på de enkelte bestemmelser.

Ophævelse af særregel for flygtninge

Efter lovforslaget ophæves den "særregel" der findes i nugældende regelsæt, hvorefter flygtninge der har udvist vilje til integration efter 8 års ophold kan undtages fra en del af de almindelige betingelser for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse. Det fremgår af de almindelige bemærkninger, at begrundelse herfor, er at alle udlændinge skal have udvist samme vilje til integration for at kunne opnå tidsubegrænset opholdstilladelse.

Dansk Flygtningehjælp finder som nævnt ovenfor ikke, at denne "ligestilling" af flygtninge med øvrige udlændinge tager tilstrækkeligt hensyn til, at flygtninge netop har og bør have en særlig retslig status begrundet i deres særlige situation og behovet for en varig løsning. Det

er ikke vores opfattelse, at man opnår reel ligestilling, ved at stille det ulige lige. Ophævelsen skaber yderligere usikkerhed for flygtninge, hvor det modsatte burde tilstræbes.

Skærpelse af krav om beskæftigelse

Dansk Flygtningehjælp mener, at de foreslåede stramninger af beskæftigelseskravet er unødigt hårde. For en del flygtninge vil vejen til et ordinært job gå over et længere indslusningsforløb med løbende opkvalificering og anden støtte, eventuel sideløbende behandling og nedsat arbejdstid modsvarende en reduceret arbejdsevne. Dansk flygtningehjælp finder det urimeligt og uhensigtsmæssigt, at reglerne ikke giver plads til at honorere en målrettet længerevarende integrationsbestræbelse, der f.eks. kan komme til udtryk ved deltidsbeskæftigelse over en længere periode.

Efter forslaget skal det fremover være en betingelse, at udlændinge skal have 2½ års fuldtidsbeskæftigelse de seneste 3 år - mod nugældende 3 år indenfor de seneste 5 år, hvor også deltidsbeskæftigelse over en længere periode tæller med. 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 arbejdsevne eller forhold på virksomheden. Det betyder endvidere, at selv korte perioder med arbejdsløshed vil forhindre, at der kan opnås tidsubegrænset opholdstilladelse.

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 deltidsbeskæftigelse ikke længere kan indgå.

Uddannelse skal ikke længere kunne give tidsubegrænset opholdstilladelse

Det fremgår af lovforslaget, at uddannelse ikke længere skal indgå i beregningen af beskæftigelseskravet. Dansk Flygtningehjælp stiller sig uforstående overfor denne ændring, der fremstår fuldstændig ubegrundet i forslaget og de tilhørende bemærkninger.

At tilskynde, særligt yngre mennesker, til at tage en kompetencegivende uddannelse er en af grundstenene i beskæftigelses- såvel som integrationsindsatsen. Undersøgelser peger på, at uddannelse er en afgørende faktor i forhold til at sikre en stabil og ikke mindst mobil tilknytning til arbejdsmarkedet. Seneste tal fra Danmarks Statistik viser netop, at når man sammenligner ikke-vestlige indvandrere og efterkommeres beskæftigelsesfrekvens med etniske danskere, er der stort set ingen forskel herpå, når begge grupper har en dansk erhvervs-

kompetencegivende uddannelse.^[1] Eller med andre ord, at en dansk erhvervskompetencegivende uddannelse har en stærk sammenhæng med beskæftigelsesfrekvensen blandt ikke-vestlige indvandrere. Set i lyset af dette, fremstår uddannelse som én af de væsentligste komponenter i en succesfuld integration på arbejdsmarkedet på langt sigt. Det forekommer derfor kontraproduktivt, at man ikke også i bestemmelserne for tidsubegrænset opholdstilladelse har øje for at tilskynde og motivere flygtninge og andre udlændinge til at uddanne sig.

Skærpelse af danskprøvekravet

Det fremgår af bestemmelserne, at man ønsker at hæve kravet til sprogkunderskaber i forbindelse med ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse fra nugældende krav om Prøve i Dansk 1 til krav om Prøve i Dansk 2. Det fremgår af bemærkningerne, at begrundelsen herfor er at sikre, at udlændingen kan formulere sig og gøre sig forståelig for at kunne begå sig på arbejdsmarkedet og i det danske samfund.

Det fremgår af bestemmelserne i danskuddannelsesloven, at man også på Danskuddannelse 1 tilegner sig sproglige kompetencer til at kunne begå sig både på arbejdsmarkedet og i samfundet i øvrigt. Med henvisning hertil finder Dansk Flygtningehjælp derfor udelukkelsen af denne gruppe af udlændinge ubegrundet. Kravet om bestået Dansk 2 betyder, at mange, som jf. ovenstående i øvrigt har lært sig dansk nok til at klare sig og varetage bestemte job, 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 flygtning ikke selv visitering og indplacering på danskuddannelse. Her kan man således ikke måle på det enkeltes "vilje" til integration. 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.

Bemærkninger til de foreslåede supplerende integrationsrelevante betingelser

Efter lovforslaget skal der indføres fire supplerende integrationsrelevante betingelser, hvoraf ansøgeren skal leve op til min. to af de fire

^[1] Danmarks Statistik, "Indvandrere i Danmark", 2015

for at kunne opnå tidsubegrænset opholdstilladelse. De fire supplerende betingelser er dokumenteret aktivt medborgerskab, yderligere beskæftigelse, en vis årsindkomst samt et højere dansk niveau end krævet i de almindelige betingelser.

En del af de foreslåede betingelser er kendt fra det tidligere "pointsystem" der indførtes i 2010 og blev ophævet igen i 2012.

Dansk Flygtningehjælp betragter det dengang som nu, i sig selv som positivt, at "aktivt medborgerskab" i form af frivilligt arbejde, foreningsaktiviteter mv. anerkendes som vigtige elementer i integrationen. Men vi finder det problematisk, at de supplerende kriterier - bortset fra bestemmelsen om at demonstrere aktivt medborgerskab gennem deltagelse i foreningsaktivitet, frivilligt arbejde etc. – primært giver muligheder for personer med stærke boglige forudsætninger og sikker beskæftigelsessituation. For flygtninge, som ikke har skolebaggrund til videre uddannelse eller til at klare Dansk 3, vil de foreslåede supplerende integrationsrelevante betingelser kun betyde forlænget beskæftigelseskrav eller krav om en vis årsindtægt.

Behov for vejledning

Det er Dansk Flygtningehjælps opfattelse, at de foreslåede bestemmelser skaber et yderst kompliceret regelsæt. Ændringerne medfører derfor et stort behov for **vejledning** om betingelser og procedurer for sagsbehandling. Vejledningsbehovet øges yderligere i lyset af de seneste års 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.

Ikrafttrædelsesbestemmelser

Det foreslås, at de nye regler for meddelelse af tidsubegrænset ophold får virkning for udlændinge, der søger om tidsubegrænset ophold fra tidspunktet for lovforslagets fremsættelse.

Som tidligere anført i Dansk Flygtningehjælps overordnede bemærkninger forstærkes de efter vores vurdering negative konsekvenser af de foreslåede stramninger ved, at de nye regler også får virkning for flygtninge, der har været i landet i længere tid har bestrebt 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 uforudsigeli-

ge 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.

4. Skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at regeringen finder det uacceptabelt, at udlændinge, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller 8 rejser på ferie eller andet korterevarende ophold i det oprindelige hjemland.

Regeringen lægger op til, at disse flygtninge som det klare udgangspunkt skal have inddraget deres opholdstilladelse, da de med deres rejse tilbage til det oprindelige hjemland har skabt en formodning for, at de forhold, der begrundede opholdstilladelsen har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at det skal tillægges processuel skadesvirkning, hvis en flygtning ikke på overbevisende måde kan redegøre for, hvorfor vedkommende er rejst til hjemlandet uden forudgående kontakt til de danske udlændingemyndigheder eller på trods af et afslag på en ansøgning om ophævelse af en rejsepåtegning.

Dansk Flygtningehjælp skal gøre opmærksom på, at processuel skadesvirkning alene kan forekomme i en sag, hvor der er tale om manglende medvirken til sagens oplysning. Dansk Flygtningehjælp går derfor ud fra, at der er tale om en fejl, når ministeriet anvender begrebet processuel skadesvirkning i denne sammenhæng.

Dansk Flygtningehjælp mener, at hyppig ændring af reglerne om inddragelse er med til at skabe unødigt utryghed blandt personer med asyl i Danmark som udmærket kan have legitime årsager til at rejse på korterevarende ophold i deres oprindelige hjemland f.eks. pga. dødsfald i familien eller bosiddende mindreårige børn.

Således skal udlændingemyndighederne fortsat vurdere hver enkelt sag om inddragelse ud fra Danmarks internationale forpligtelser herunder Flygtningekonventionen og Den europæiske Menneskerettighedskonvention samt inddrage eventuelle hensyn efter udlændingelovens § 26.

Rejser til andre lande end flygtnings hjemland

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vil ændre udlændingebekendtgørelsen, således at rejsepåtegninger til herboende flygtninge fremover skal kunne vedrøre andre lande end udlændingens hjemland.

Som nævnt ovenfor under punkt 2 om udskydelse af retten til familie-sammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, finder Dansk Flygtningehjælp, at der i den proportionalitetsafvejning man må foretage af statens interesse i at kontrollere indvandringen overfor det enkelte individs rettigheder efter EMRK artikel 8 skal indgå som moment, om der er noget til hinder for, at den herboende person rejser til det land, hvor udlændingen (familien) opholder sig.

Den foreslåede ændring i udlændingebekendtgørelsen vil efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse gøre det endnu vanskeligere at opretholde familielivet for de familier, der er blevet adskilt som følge af flugten, og hvor en ægtefælle og/eller børn befinder sig i et naboland til en herboende flygtnings hjemland.

Der er ikke noget i bemærkningerne til lovforslaget som indikerer, hvilke konsekvenser det vil have for en flygtning at indrejse i f.eks. et naboland til det land vedkommende er flygtet fra for at se sin familie, eller hvilke kriterier Udlændingestyrelsen skal operere med i forbindelse med vurderingen af om et konventionspas og fremmedpas skal have rejsepåtegning om andre lande end flygtnings hjemland.

Dansk Flygtningehjælp finder ikke, at det harmonerer med UNHCR's håndbog såfremt man overvejer inddragelse af en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller 8 alene med afsæt i et ophold – det være sig ferierejse, forretningsrejse eller besøg hos familie – i et andet land, end det land man er flygtet fra. Af UNHCR's håndbog fremgår det således af pkt. 116 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."*

5. Afskaffelse af asylansøgers adgang til at blive indkvarteret i selvstændige og særlige boliger uden for asylcentre

Lovforslaget ophæver muligheden for børnefamilier i udsendelsesposition for at flytte i selvstændig bolig i tilknytning til et asylcenter. Børnefamilier skal i stedet tage ophold på et indkvarteringssted efter Udlændingestyrelsens nærmere bestemmelse.

Indledningsvist skal Dansk Flygtningehjælp bemærke, at vi finder forslaget betænkeligt i forhold til barnets tarv. Hverken Børnekonventionen eller det almene hensyn til barnets tarv er behandlet i lovforslaget under herværende punkt, og Dansk Flygtningehjælp udleder heraf, at regeringen ikke har vurderet denne del af lovforslaget ud fra disse hensyn.

Baggrunden for tilbuddet om en særlig bolig til børnefamilier var ifølge bemærkningerne til L130 om ændring af udlændingeloven m.v. af 30. januar 2013 et ønske om, at familien kan skabe en mere normal hverdag og bedre rammer for det daglige liv til gavn for børnene. Det fremgik videre, at der ikke skulle stilles krav om asylansøgerens medvirken til udrejsen, men lægges vægt på om en særlig bolig er til børnenes bedste og om familien har sociale eller sundhedsmæssige problemer, der bedst tilgodeses ved indkvartering uden for centret.

I daværende lovforslag tillagde man altså hensynet til barnet og familiens trivsel betydning ved vurderingen af, om det er rimeligt, at børnefamilier i udsendelsesposition, selvom de ikke ønsker at medvirke til udrejsen, kan flytte i særlige boliger udenfor centrene.

Dansk Flygtningehjælp beklager, at der med herværende lovforslag ikke tages hensyn til barnets tarv.

Ikke alle asylansøgere er flygtninge, men de skal alle behandles med respekt, og det bør sikres, at deres værdighed som mennesker og deres kompetencer ikke lider skade, mens de opholder sig i Danmark.

Afviste asylsøgende børn i Danmark risikerer at blive fastholdt i en mangeårig uholdbar – og decideret skadelig – situation, hvor de vokser op med en høj grad af ustabilitet på forskellige asylcentre, som i udgangspunktet ikke er indrettet til at skabe de rette rammer for et trygt børneliv. Det sker blandt andet som følge af forældrenes manglende medvirken til udsendelse og som følge af, at de danske myndigheder tager udgangspunkt i forældrenes valg og forhold og ikke i barnets tarv.

6. Påtænkte ændringer i udlændingebekendtgørelsen - varigheden af meddelte opholdstilladelser

Det fremgår af lovbemærkningerne, at ministeren vil ændre reglerne i udlændingebekendtgørelsen om varigheden af meddelte opholdstilladelser til flygtninge. Varigheden af opholdstilladelser flygtninge efter udlændingelovens § 7, stk.1 og 2 vil blive begrænset. Udlændinge med konventionsstatus skal fremover meddeles opholdstilladelse i 2 år med mulighed for forlængelse med 2 år og udlændinge med beskyttelsesstatus skal meddeles opholdstilladelse i 1 år med mulighed for forlængelse med 2 år.

Dansk Flygtningehjælp savner konkret begrundelse for denne varighedsbegrænsning og mener, at den vil have negative virkninger på integrationen, jf. vores bemærkninger om behovet for sikkerhed for en fremtidig i Danmark i afsnittet om skærpede betingelser for tidsbegrænset ophold og vores høringssvar i forbindelse med indførelsen af den midlertidig beskyttelsesstatus, § 7, stk.3.

Med venlig hilsen



Andreas Kamm, generalsekretær
Dansk Flygtningehjælp

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