



NOTAT

Dato: 24. januar 2007
Kontor: Udlændingelovs-
kontoret
J.nr.: 2006/4000-78
Sagsbeh.: ATO

Supplerende notat om indkomne hørings svar vedrørende forslag til ændring af udlændingeloven og lov om aktiv socialpolitik (Indvandringsprøve, integrationseksamen, opholds-tilladelse med henblik på at søge beskæftigelse m.v.)

1. Indledning

Integrationsministeriet hørte ved breve af 3. november 2006 en række myndigheder og organisationer over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om aktiv socialpolitik (Indvandringsprøve, integrationseksamen, opholdstilladelse med henblik på at søge beskæftigelse m.v.).

Ved brev af 4. januar 2007 til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik sendte Integrationsministeriet et notat om de hørings svar, som ministeriet havde modtaget pr. 2. januar 2007.

Integrationsministeriet har herefter og pr. 17. januar 2007 modtaget skriftlige bemærkninger til lovforslaget fra Institut for Menneskerettigheder.

I det følgende gengives hovedindholdet af det modtagne hørings svar med hensyn til forslagene i det fremsatte lovforslag og Integrationsministeriets bemærkninger hertil.

Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører de fremsatte forslag, er ikke medtaget. Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige indsendte synspunkter henvise til hørings svaret, som er sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik ved brev af dags dato.

2. Generelle bemærkninger

Institut for Menneskerettigheder anfører indledningsvist, at hørings svaret kun omhandler indvandringsprøven, og at instituttet eventuelt senere vil komme med en udtalelse om forslagene om indførelse af en integrationseksamen som betingelse for tidsbegrænset opholdstilladelse og kontanthjælp. I den forbindelse bemærker instituttet, at spørgsmålet om en integrationseksamen bør vurderes i sammenhæng med bl.a. reglerne om ret til statsborgerskab, som ikke kan opnås af personer uden tidsbegrænset opholdstilladelse, og henviser i den

henseende til instituttets notat af 12. marts 2002 om starthjælpen, som instituttet fandt rejste spørgsmål om indirekte diskrimination.

Integrationsministeriet forholder sig i det følgende kun til Institut for Menneskerettigheders bemærkninger til forslaget om indvandringsprøve. Hvis instituttet senere fremkommer med nærmere begrundede bemærkninger til forslagene om indførelse af en integrationseksamen som betingelse for tidsubegrænset opholdstilladelse og kontanthjælp vil Integrationsministeriet forholde sig til disse til den tid.

3. Indvandringsprøve

3.1. Indvandringsprøve som betingelse for ægtefællesammenføring

Institut for Menneskerettigheder finder, at indførelsen af en dansk indvandringsprøve uden tilgængelige undervisningstilbud må forventes at føre til et betydeligt fald i antallet af ansøgninger om familiesammenføring, da mange – særligt dårligt uddannede udlændinge – formentlig vil mene sig ude af stand til at bestå prøven og – muligvis også på grund af de dermed forbundne udgifter – helt vil undlade at forsøge at kvalificere sig til at bestå prøven ved indkøb af undervisningsmateriale og selvstudium.

Selv om det udtrykkeligt anføres i lovforslagsbemærkningerne, at prøvekravet ikke stilles, hvis afslag på ægtefællesammenføring vil stride mod Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, kan der opstå problemer, i det omfang personer, der i henhold til artikel 8 har et krav på ægtefællesammenføring, afholder sig fra at søge om opholdstilladelse, fordi de mener sig afskåret fra at bestå prøven. Det må herved tages i betragtning, at det langt fra er klart, om en person har et krav i henhold til artikel 8 på ægtefællesammenføring. Som et minimum bør det derfor fremgå af regelgrundlaget, at der er mulighed for at få en forhåndsudtalelse fra udlændingemyndighederne om et eventuelt krav i henhold til artikel 8 – uden hensyn til om en indvandringsprøve er søgt bestået, jf. også den almindelige vejledningspligt i forvaltningslovens § 7, stk. 1. Generelt er instituttet dog af den opfattelse, at prøvekravet ikke bør stilles. Under alle omstændigheder bør ægtefæller til flygtninge på grund af de særlige problemer, der gør sig gældende for dem, jf. herved bl.a. Flygtningehjælpens høringsvar, undtages fra prøvekravet – ligesom det er tilfældet i Holland.

Integrationsministeriet skal hertil samlet bemærke følgende:

Det fremgår af lovforslaget, at *formålet* med indvandringsprøven er at styrke den enkelte udlændings muligheder for en vellykket og hurtig integration i det danske samfund.

Indvandringsprøven vil være et supplement til den danskuddannelse og det introduktionsprogram, der gives her i landet. Indvandringsprøven vil medvirke til at sikre, at den enkelte udlænding, der ønsker opholdstilladelse i Danmark, på et tidligt tidspunkt tager ansvaret for sin egen integration, og at den pågældende kan dokumentere at have motivation til og et ønske om at blive en del af det danske samfund.

Det må antages, at udlændinge, der består indvandringsprøven, vil være bedre rustet til at deltage i integrationsforløbet og blive integreret i det danske samfund.

Det kan selvsagt ikke udelukkes, at en ny betingelse for familiesammenføring vil have en vis betydning for antallet af familiesammenførte, men det er ikke et formål med den foreslåede bestemmelse at begrænse dette.

Det kan tilføjes, at prøven er lagt på et beskedent niveau netop med henblik på at give personer med ringe eller ingen uddannelse mulighed for at bestå prøven. Prøveafleggelsen vil være mundtlig og dermed ikke forudsætte, at ansøgeren kan formulere sig på skrift.

Efter regeringens opfattelse sigter indvandringsprøven således først og fremmest på ansøgerens vilje til at lære dansk og opnå kendskab til dansk kultur.

Med hensyn til *forberedelse* forudsættes det, at udlændingen selv tager ansvaret for at opnå de nødvendige færdigheder og dermed selv beslutter, hvordan den pågældende vil forberede sig. Myndighederne vil derfor ikke tilbyde forberedelseskurser, men udarbejde en uddannelsespakke, som kan købes af udlændingen. Uddannelsespakken skal give udlændingen mulighed for gennem selvstudier at forberede sig til prøven, og pakken vil herunder indeholde en film om det danske samfund.

De foreslåede regler er ikke til hinder for, at den herboende hjælper sin ægtefælle med anskaffelse af undervisningsmateriale og indlæring.

Som det fremgår af lovforslaget, kan en udlænding gøre flere forsøg på at bestå indvandringsprøven.

Med hensyn til *gebyr* fremgår det af lovforslaget, at de løbende udgifter forbundet med indvandringsprøven skal dækkes gennem egenbetaling. Den enkelte ansøger skal således betale et nærmere fastsat gebyr for hver prøve, den pågældende tilmelder sig. Gebyret skal gå til at dække personale- og øvrige løbende driftsudgifter, administration og vedligeholdelse af de nødvendige faciliteter i Udlændingenservice og i udlandet.

Gebyret vil derfor ikke blive tilbagebetalt, hvis der senere gives afslag på ægtefællesammenføring, fordi andre betingelser for meddelelse af opholdstilladelse ikke er opfyldt. Den herboende og ansøgeren vil via den generelle information om betingelserne for at opnå opholdstilladelse som ægtefællesammenført kunne få oplysninger med henblik på at vurdere, om der vil kunne gives opholdstilladelse.

Med hensyn til *dispensation* fremgår det af lovforslaget, at der vil blive dispenseret fra kravet om at aflægge og bestå indvandringsprøven i de tilfælde, hvor der i dag ses bort fra betingelser for ægtefællesammenføring, og i de tilfælde, hvor der ses bort fra det gældende sprogkrav i forhold til tidsbegrænset opholdstilladelse. Der dispenseres i disse tilfælde fra såvel kravet om at aflægge som kravet om at bestå prøven.

Der er mulighed for at se bort fra betingelser for ægtefællesammenføring, hvis der foreligger særlige grunde. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis parterne ellers henvises til at leve som familie i et land, hvor den herboende ikke har mulighed for sammen med ansøgeren at indrejse og tage ophold. Dermed vil der i praksis normalt blive givet dispensation til flygtninge.

Der er mulighed for dispensere fra det gældende sprogkrav i forhold til tidsubegrænset opholdstilladelse, herunder hvis udlændingen ikke opfylder kravet som følge af fysisk eller psykisk handicap, tortur eller voldsoplevelser eller stærkt traume eller sygdom.

Der vil altid blive dispenseret, hvis afslag på ægtefællesammenføring vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Udlændingesservice vil altid kunne *vejlede* om mulighederne for at opnå opholdstilladelse i Danmark, inden en ansøger vælger at aflægge indvandringsprøven. Det gælder naturligvis ikke kun spørgsmål om forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, men også – og i praksis oftest – om de gældende betingelser for ægtefællesammenføring er opfyldt.

Regeringen finder derfor ikke behov for at etablere en forhåndsgodkendelsesordning i relation til spørgsmålet om forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

3.2. Indvandringsprøve som betingelse for opholdstilladelse som religiøs forkynder

Institut for Menneskerettigheder finder, at det forhold, at religionsfriheden er en af de bærende værdier i det danske samfund, og at religionsfriheden understøttes af Danmarks menneskeretlige forpligtelser, tilsiger forsigtighed i forhold til indførelse af lovmæssige indgreb, der kan have store og negative konsekvenser for den reelle mulighed for religionsudøvelse i Danmark. Der er stor risiko for, at kravet om bestået indvandringsprøve som en betingelse for meddelelse af opholdstilladelse vil begrænse religionsudøvelsen i Danmark, da mange forkyndere i praksis ikke vil eller vil kunne erhverve sig de danskunderskaber, der kræves. Kravet om indvandringsprøven bør derfor være underbygget af en overordentligt tungtvejende saglig grund. Efter Instituttets opfattelse er det at kunne tale og forstå dansk ikke en afgørende forudsætning for, at religiøse forkyndere m.v. kan forstå og støtte danske samfundsværdier, og det udgør ikke *per se* en trussel mod den offentlige tryghed m.v., hvis en udenlandsk forkynder ikke har kendskab til danske normer, værdier og grundlæggende rettigheder. Da det ikke er et trossamfunds eller en forkynders primære funktion at fremme integrationen, men at udføre sjælesorg og forestå gudstjenester og handlinger i forbindelse med eksempelvis fødsel, giftermål og dødsfald, og da prøvekravet kan få uforholdsmæssigt store negative konsekvenser for religionsudøvelsen i Danmark, jf. ovenstående, bør dette krav efter instituttets opfattelse ikke stilles som betingelse for opholdstilladelse for udenlandske forkyndere m.v.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at formålet med også at indføre en indvandringsprøve for religiøse forkyndere er at sikre, at de udlændinge, der får opholdstilladelse –

ikke mindst dem, der kommer som forkyndere for at påvirke og bevæge andre mennesker – kender til det danske samfund og det danske sprog. En bestået prøve vil medvirke til en øget forståelse af samspillet mellem den pågældendes religiøse virke og det danske samfund. Religiøse forkyndere, der ikke kan bestå indvandringsprøven, må antages at have meget vanskeligt ved at forstå de samfundsmæssige rammer for udøvelse af religiøst liv i Danmark.

Der er tale om samme prøve, der skal aflægges i familiesammenføringsager. Det må antages, at religiøse forkyndere i kraft af deres uddannelsesmæssige baggrund i almindelighed vil have gode forudsætninger for at kunne tilegne sig de færdigheder, der skal til for at bestå prøven.

Reglerne er ikke til hinder for, at det trossamfund, hvor den religiøse forkynder skal virke, hjælper forkynderen med anskaffelse af undervisningsmateriale og indlæring.

Artikel 9 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder bl.a. en forpligtelse for medlemsstaten til ikke at gøre indgreb i retten til at udøve og manifestere sin religion eller tro, medmindre det sker i overensstemmelse med lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige tryghed, for at beskytte den offentlige orden, sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Et krav om, at en religiøs forkynder skal bestå en indvandringsprøve for at få opholdstilladelse i Danmark, er ikke i strid med artikel 9 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvis herboende personer har mulighed for at udøve og manifestere deres religion eller praksis uafhængigt af muligheden for at opnå opholdstilladelse til udenlandske religiøse forkyndere m.v.

Det er på den baggrund Integrationsministeriets vurdering, at den foreslåede indvandringsprøve som betingelse for opholdstilladelse som religiøs forkynder ikke begrænser den religiøse mangfoldighed i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller Danmarks øvrige internationale forpligtelser.