



Notat om udlændingepakke 2010

Institut for Menneskerettigheder
Maj 2010

Indholdsfortegnelse

I. INDLEDNING	3
II. L 189 OM ÆNDRING AF INTEGRATIONSLOVEN M.V.....	3
III. L 187 OM ÆNDRING AF INTEGRATIONSLOVEN M.V.	3
IV. L 188 OM ÆNDRING AF UDLÆNDINGELOVEN	5
1. GENERELLE BEMÆRKNINGER	5
2. SKÆRPEDE UDVISNINGSREGLER	5
3. STYRKEDE KONTROLTILTAG.....	6
4. SKÆRPEDE KRAV TIL TIDSUBEGRÆNSET OPHOLDSTILLADELSE.....	7
4.0 INDLEDENDE BEMÆRKNINGER.....	7
4.1 DEN MENNESKERETLIGE RAMME	10
4.2 VIRKNINGEN AF INTEGRATIONSKRAV	12
4.3 OPHOLDSKRAV	14
4.4 KRIMINALITETSKRAV	15
4.5 FORFALDEN GÆLD TIL DET OFFENTLIGE.....	15
4.6 OFFENTLIG HJÆLP	16
4.7 ERKLÆRING OM INTEGRATION OG AKTIVT MEDBORGERSKAB	17
4.8 SPROGKRAVET	17
4.9 BESKÆFTIGELSESKRAVET	18
4.10 MEDBORGERSKABSPRØVE.....	19
4.11 SUPPLERENDE INTEGRATIONSRELEVANTE BETINGELSER.....	22
4.12 TIDSUBEGRÆNSET OPHOLDSTILLADELSE TIL UNGE UDLÆNDINGE	22
4.13 VEJLEDNINGSPLIGT	24
5. SKÆRPET INDSATS OVER FOR STUDERENDE MED ULOVLIGT ARBEJDE	24
6. SKÆRPEDE REGLER FOR INDGIVELSE AF ANSØGNING OM OPHOLDSTILLADELSE HER I LANDET	24
7. BORTFALD AF ASYLSTATUS EFTER OPHOLD I HJEMLANDET	25
8. BEGRÆNING AF HUMANITÆRT OPHOLD	26
8.1 ADGANG TIL HUMANITÆRT OPHOLD	26
8.2 LÆGEERKLÆRINGER I SAGER OM HUMANITÆRT OPHOLD	29
9. BORTFALD AF OPHOLDSTILLADELSE EFTER ”GENOPDRAGELSESREJSER”	29
10. SELVFORSØRGELSE VED ÆGTEFÆLLESAMMENFØRING	30
11. IKRAFTTRÆDEN	31

I. Indledning

Integrationsministeriet anmodede den 24. marts 2010 om at måtte modtage Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til tre lovudkast, der siden er fremsat som:

- L 187: Forslag til lov om ændring af integrationsloven og forskellige andre love (Udvidelse af personkredsen, styrket indsats over for ægtefælleforsørgede m.v.).
- L 188: 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 studieopholdstilladelser ved ulovligt arbejde, skærpede regler for indgivelse af ansøgning om opholdstilladelse efter indrejse her i landet og opsættende virkning m.v.).
- L 189 Forslag til lov om ændring af integrationsloven, lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. og udlændingeloven (Forenkling af regler om opfølgning på integrationskontrakter, om introduktionsydelse og om registrering af fravær fra danskuddannelse m.v.).

De tre lovforslag blev fremsat i Folketinget den 26. marts 2010, og høringsfristen var fastsat til den 8. april 2010.

Instituttets bemærkninger til de tre lovforslag findes i det følgende.

II. L 189 om ændring af integrationsloven m.v.

Instituttet finder det positivt for de enkelte udlændinges retssikkerhed, at regelforenkling samt øget samspil mellem forskellige dele af lovgivningen søges fremmet. Som det anføres i L 188 om ændring af udlændingeloven er hyppige regelændringer og manglende gennemskuelighed hverken til fordel for myndigheder eller borgere.

Instituttet kan tilslutte sig regeringens forslag om at lempe fraværregistreringen og afskaffe gebyr for deltagelse i danskundervisning.

III. L 187 om ændring af integrationsloven m.v.

Instituttet kan tilslutte sig forslaget grundidé om at ligestille forskellige grupper af udlændinge, således at integrationspolitikken afspejler den indvandringspolitiske virkelighed, herunder ved at tilbyde EU borgere og deres medfølgende familie-medlemmer samme forhold som andre.

Efter instituttets opfattelse er det meget positivt, at lovforslaget indeholder forslag som kan bidrage til, at udlændinge får en bedre modtagelse i lokalsamfundet. Netop sådanne

forslag, der kan få udlændinge til at føle sig velkomne, efterlyses ofte som integrationsfremmende forslag.

Instituttet bifalder ligeledes, at introduktions- og integrationsprogrammet skal "tilpasses den enkelte udlændings forudsætninger, således at den enkelte udlænding hurtigst muligt kan gennemføre dette". I den forbindelse skal det dog påpeges, at der efter instituttets opfattelse kan være behov for at opbløde reglen om, at integrationsprogrammet skal have en varighed af *højest* 3 år regnet fra tidspunktet for kommunens overtagelse af ansvaret for udlændingen. Selv om danskuddannelses tilbuddet skal forlænges ud over den 3-årige periode i visse nærmere angivne tilfælde, og de enkelte kommuner derudover kan beslutte at forlænge tilbuddet, kan der være behov for større fleksibilitet for visse grupper, som ikke kan 'nå' at tage uddannelsen og afslutte den med en prøve inden for 3-års perioden. Det kommer herved også i betragtning, at det kan have økonomiske konsekvenser for en kommune at forlænge undervisningsperioden.

- Instituttet foreslår, at 3 årsreglen ikke vedtages.

Instituttet er endvidere af den opfattelse, at kurset i danske samfundsforhold og dansk kultur og historie (medborgerskabsundervisningen) bør stå åbent for alle udlændinge, som stilles over for kravet om skulle bestå en medborgerskabsprøve som betingelse for at kunne opnå tidsubegrænset opholdstilladelse. Selv om der til medborgerskabsprøven vil blive udarbejdet særligt læremateriale (pensum), der kan danne grundlag for udlændinges forberedelse til prøven, har læringseksperter erfaret, at mange udlændinge uden et undervisningstilbud vil have meget vanskeligt ved at bestå prøverne. Det bekræftes af erfaringerne fra afholdelsen af de seneste tre indfødsretsprøver. Også lighedshensyn taler for, at alle ansøgere om tidsubestemt opholdstilladelse bør have samme betingelser for at bestå medborgerskabsprøven, herunder lige adgang til medborgerskabsundervisning.

- Instituttet foreslår, at medborgerskabsundervisningen er åben for alle udlændinge.

Instituttets påpeger, at forslaget om at ændre opholdskravet i den kommunale og regionale valglov fra 3 til 4 år ikke er begrundet i faktiske forhold. Ifølge lovforslagsbemærkningerne sikrer forslaget, at 'tredjelandstatsborgere ikke kan opnå kommunal og regional valgret, førend de tidligst efter de foreslåede regler kan opnå tidsubegrænset opholdstilladelse'.

Reglerne om tredjelandstatsborgeres valgret ved lokale valg har eksisteret i knap 30 år (siden 1981), og erfaringerne har været positive. Udlændinge i Danmark har således en relativ høj valgdeltagelse sammenlignet med udlændinge i andre lande. I bogen '*Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*' (2003; en del af Magtudredningen) beskriver forfatteren, professor Lise Togeby, hvordan god integration på ét område har tendens til at skabe bedre integration også på andre områder. Man må derfor forvente, at god integration på det politiske område vil medvirke til at styrke integrationen på andre områder af det danske samfund (s. 121). Togeby anfører også, at valgretten lokalt har motiveret de politiske partier og de etniske minoriteter til at samarbejde, og at der i

nogle grupper sker en politisk mobilisering, der styrker relationen til de politiske institutioner i Danmark (s. 267).

Det er på den baggrund vanskeligt at indse det betimelige i at begrænse nyankomne udlændinges adgang til at deltage i samfundet på lige fod med samfundets øvrige borgere. Netop i et lovforslag, der skal styrke indvandreres aktive medborgerskab, risikerer stramningen efter instituttets opfattelse at sende et modsat rettet signal.

Kort sagt finder instituttet, at forslaget dels øger forskellen mellem på den ene side tredjelandsstatsborgere og på den anden side danske, nordiske og EU statsborgere, dels begrænser adgangen til politisk deltagelse, jf. herved FN's konvention om civile og politiske rettigheder artikel 25.

- Instituttet foreslår, at forslaget om at ændre opholdskravet i den kommunale og regionale valglov fra 3 til 4 år ikke gennemføres

IV. L 188 om ændring af udlændingeloven

1. Generelle bemærkninger

Instituttets bemærkninger følger af praktiske årsager de almindelige bemærkninger i lovforslag snarere end de enkelte bestemmelser i loven.

Instituttet bemærker indledningsvis, at det er en fordel for udlændinge, der har såvel evne til som mulighed for at opfylde integrationskravene, at de vil kunne opnå permanent opholdstilladelse hurtigere end hidtil. Derimod vil udlændinge, som ikke har evne eller mulighed for at opfylde kravene, permanent kunne blive afskåret fra at få tidsubegrænset opholdstilladelse, jf. nærmere herom nedenfor under 4.

Instituttet har bemærket, at der – for så vidt ses før første gang nogenside – tre steder i selve lovteksten indsættes bestemmelser, der giver udlændingemyndighederne adgang til at gøre undtagelse fra visse af lovens krav til opnåelse af tidsubegrænset opholdstilladelse med direkte henvisning til Danmarks internationale forpligtelser, herunder Handicapkonventionen (den foreslåede § 11, stk. 12).

Instituttet er ubekendt med årsagen til anvendelsen af denne nye lovgivningsteknik og bemærker, at lovgivningsteknikken ikke løser alle spørgsmål, dels fordi bestemmelsens anvendelsesområde er begrænset, dels fordi en lang række praktiske spørgsmål udestår.

2. Skærpede udvisningsregler

De foreslåede skærpede udvisningsregler forudsættes at respektere Danmarks menneskeretlige forpligtelser, men instituttet finder anledning til at fremhæve, at skærpelserne må anses for symbolske snarere end reelle, jf. også udlændingelovens § 26 og den proportionalitetsafvejning, der skal foretages efter denne bestemmelse.

En tilsvarende lovgivningstekning førte til en række retssager i slutningen af 1990'erne, hvor Højesteret måtte tilsidesætte en række landsretsafgørelser om udvisning, fordi proportionalitetsprincipper var overtrådt, jf. herved Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8. Det var karakteristisk, at lovgivningsmagten i disse sager samtidig havde skærpet strafudmålingen og udvisningsreglerne, hvorved et særlig strengt syn på kriminaliteten og behovet for udvisning pludselig opstod. Samme form for dobbelt-skærpelse ses nu, idet "lømmelpakken" vedtaget i efteråret 2009 indebar en væsentlig strafforøgelse på tvivlsomt grundlag, og idet udvisningsreglerne nu foreslås strammet. Det må anses for behæftet med nogen tvivl, om der i forbindelse med afgørelse om udvisning vil blive lagt samme vægt på straffens længde som under normale omstændigheder, hvor straffniveauet er bedre begrundet.

3. Styrkede kontroltiltag

Instituttet er enig med Datatilsynet i, at Udlændingestyrelsens foreslåede adgang til at samkøre registre indebærer en "generel og vidtgående adgang til kontrol og indhentning af oplysninger, uanset at der ikke foreligger en konkret mistanke i den enkelte sag", jf. Datatilsynets udtalelse af 24. marts 2010.

Datatilsynet har forsigtigt anført, at det må bero på politiske overvejelser, om der foreligger "sådanne vægtige samfundsmæssige interesser", at der skal foretages kontrol ved brug af samkøring af offentlige myndigheders registre.

Instituttet finder derudover anledning til at fremhæve, at privatlivsbeskyttelsen efter EMRK artikel 8 yder en vis beskyttelse mod uforholdsmæssig anvendelse af fortrolige personoplysninger.

- Instituttet finder, at adgangen til at kontrollere borgernes forhold uden konkret mistanke om snyd eller misbrug bør begrænses af hensyn til privatlivets fred og foreslår derfor, at udlændingemyndighederne – hvis reglerne vedtages – nøje redegør for anvendelsen af samkøringsadgangen, herunder ved at beskrive omfanget af kontrollen og dens resultater, hvorved antallet af resultatløse og dermed konkret ubegrundede kontrolaktioner kan opgøres.

Instituttet kan tilslutte sig Datatilsynets bemærkninger om behovet for nærmere at overveje oplysningspligten over for personer, der har været kontrolleret ved samkøring, herunder således at arbejdsgivere oplyses om kontrol og registrering af oplysninger angående deres virksomhed.

- Instituttet foreslår, at der tages stilling til de af Datatilsynet fremhævede forhold inden forslaget vedtages, herunder at det præciseres, at hele sikkerhedsbekendtgørelsen – og ikke kun kapitel 3 som omtalt i lovforslaget – skal overholdes.

4. Skærpede krav til tidsbegrænset opholdstilladelse

4.0 Indledende bemærkninger

Udlændingeloven har været ændret mange gange siden 2001, og der er en positiv udvikling i udlændinges integration i det danske samfund. I det omfang beskæftigelsesfrekvensen anses for en indikator for integrationen, kan man – som anført i lovforslagsbemærkningerne – hæfte sig ved stigningen fra 45 til 56 %.

Serviceeftersynet af udlændingelovgivningen skal bl.a. reflektere, at der skal være en klar sammenhæng mellem udlændingelovens regler om tidsbegrænset opholdstilladelse og udlændinges integration. Der foreslås indført et såkaldt pointsystem, der 'tilskynder udlændinge til at blive integreret i Danmark'.

En udlænding skal i alt have 100 point for at opnå tidsbegrænset opholdstilladelse. Der opnås 70 point ved at opfylde en række ufravigelige betingelser, bl.a. om sprogkundskaber og beskæftigelse, jf. nærmere nedenfor. Derudover skal der opnås i alt 30 point ved dels 'aktivt medborgerskab' (15 point), dels 'en særlig indsats for egen integration gennem supplerende beskæftigelse, dansk kundskaber eller uddannelse (15 point):

'Tidsbegrænset ophold skal være forbeholdt de udlændinge, der gør en aktiv indsats for egen integration, således at det bliver resultaterne af den enkeltes integrationsvilje, der tæller'.

Der er tale om en meget omfattende reform af reglerne om tidsbegrænset opholdstilladelse, og om en reform, som kan forventes at få særdeles indgribende betydning for mange udlændinge i Danmark.

Integrationsbegrebet

Instituttet finder det grundlæggende uklart, om integrationslovgivningen sigter på at sikre udlændinges kendskab til danske forhold, eller om lovgivningen reelt tilsigter at fremme en assimilation forstået på den måde, at dansk "kultur" skal respekteres og indoptages, for at integrationen anses for vellykket. I L 189 om ændring af navnlig integrationsloven anføres blandt andet:

"En aktiv indsats for egen integration kræver først og fremmest, at udlændingen lære det danske sprog, finder et arbejde og får *kendskab* til danske kultur- og samfundsforhold, herunder retskultur, ligestilling og frihedstraditioner i Danmark." (Kursiv tilføjet.)

Dette peger på et kendskabsprincip, hvorimod der i L 188 om ændring af navnlig udlændingeloven peges på et respektprincip, når det blandt andet anføres:

"... de udlændinge, der gerne vil integreres i Danmark og udviser vilje til at gøre en aktiv indsats og *respekterer* dansk kultur og demokratiske værdi, kan blive en del af det danske samfund og få tidsbegrænset opholdstilladelse." (Kursiv tilføjet.)

Et assimilationsprincip antages andetsteds i L 188:

“Tidsubegrænset opholdstilladelse skal derfor kun gives til de udlændinge, der integrerer sig, og gør en indsats for at *blive en del af Danmark* og de danske værdier.” (Kursiv tilføjet.)

Instituttet bemærker, at disse centrale elementer i integrationsbegrebet kun i nogen grad har betydning for de foreslåede krav, der i sidste ende afhænger af, om den enkelte udlænding har særlige uddannelsesmæssige, sproglige eller beskæftigelsesmæssige kvalifikationer, jf. nærmere afsnit 4.11 om supplerende integrationsrelevante betingelser. En udlænding, der har fortræffeligt kendskab til, respekt for samt indlevelse i danske forhold, kan efter det såkaldte pointsystem ende uden tilstrækkelig integration i lovens forstand (f.eks. i tilfælde af uforskyldt og kortvarig arbejdsløshed).

Eksklusion

Det anerkendes i lovforslaget, at det ændrede fokus fra indsats til resultater vil indebære, at nogle udlændinge formentlig aldrig vil kunne få tidsubegrænset opholdstilladelse (s. 14), idet tidsubegrænset opholdstilladelse vil være forbeholdt de udlændinge, der integrerer sig, hvilket altså i sidste ende anses for et spørgsmål om ikke blot at kende og respektere danske forhold, men også om at være en del af de danske værdier.

Det kan have en disintegrerende og ekskluderende virkning, når det i lovforslaget antydes, at personer, der endnu ikke har opnået f.eks. kendskab til forholdene i Danmark, ikke er en del af det danske samfund. Såfremt vellykket integration i lovens forstand anses som en betingelse for at være “en del af det danske samfund” som det udtrykkes i L 188, ekskluderes fra det danske samfund en række personer med lovligt ophold i Danmark. Det bør af principielle årsager fastholdes, at alle med lovligt ophold i Danmark er en del af samfundet, uanset om opholdet hviler på det ene eller det andet grundlag.

Instituttet finder det særdeles uheldigt, når der f.eks. i L 187 om ændring af navnlig integrationsloven anføres, at det i forbindelse med forberedelse til medborgerskabsprøven:

“... vil blive betonet, at *dårligt integrerede* udlændinge ikke kan påregne at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse.” (Kursiv tilføjet).

Tilsvarende sprogbrug anvendes i L 188. Det er let at forestille sig, at velfungerende personer, der ikke opfylder lovens krav til punkt og prikke, vil kunne blive opfattet som dårligt integrerede, hvilket næppe er motiverende for personer, der igennem måske mange år har udvist vilje til at integrere sig.

Det gælder ikke mindst over for udsatte personer og grupper, der har vilje men ikke evne til – eller mulighed for – at opfylde lovens krav. Lovforslaget hviler på det grundsynspunkt, at den enkelte udlænding selv har ansvaret for sin integration i Danmark, og at ansvaret kan løftes af den enkelte:

“Fælles for betingelserne er, at udlændingen som udgangspunkt selv er herre over, om vedkommende opfylder betingelserne eller ej.”

Dette udgangspunkt kan imidlertid ikke fastholdes, da mennesker kan savne evnerne til at opfylde de krav, lovgivningen stiller. Lovforslaget omtaler kun få steder udlændinges evne til integration, nemlig ved konstateringen af, at “der er flere udlændinge, der viser vilje og evne til at integrere sig” (s. 36).

I L 187 om navnlig integrationsloven fokuseres mere tydeligt ikke blot på den enkeltes vilje og evne, men også den enkeltes mulighed:

“Det danske samfund skal sikre, at den enkelte udlænding, som ønsker at bidrage og yde til det fælles bedste, får mulighed herfor.” (s. 11).

Der vil imidlertid utvivlsomt være personer, som har både vilje og evne til at integrere sig, men som mangler mulighederne, f.eks. i tilfælde af uforskyldt ledighed. Hvis man minster sit arbejde, afbrydes den krævede - sammenhængende – beskæftigelsesperiode, og der skal på ny arbejdes på fuld tid i 2½ år i træk, jf. nedenfor afsnit 4.9. Der kan optænkes utallige eksempler på forhold, som den enkelte ikke er herre over, og som kan være en afgørende hindring for meddelelse af permanent opholdstilladelse.

Instituttet finder det særdeles betænkeligt, at hensynet til udlændinges evne til og mulighed for at integrere sig i overensstemmelse med lovgivningens krav ikke i højere grad respekteres.

- Instituttet foreslår, at der i overensstemmelse med et almindeligt lighedsprincip tilvejebringes en retstilstand, hvor alle har reel mulighed for at opfylde lovgivningens krav til opnåelse af permanent ophold, således at lovens formål ikke modarbejdes af for strenge og demotiverende integrationskrav.

Handicapkonventionen

Lovforslaget anerkender, at personer skal kunne få tidsubegænset opholdstilladelse, såfremt handicapkonventionen finder anvendelse (s. 14 og 38), men det fremgår intetsteds af lovforslaget, hvordan en person med funktionsnedsættelser skal forholde sig.

- Instituttet foreslår, at regeringen præciserer, hvordan personer med funktionsnedsættelse kan ansøge om undtagelse fra lovens krav, ligesom regeringen bør beskrive de handicaps, der allerede på nuværende tidspunkt kan forudses at begrunde undtagelser fra de forskellige regler i udlændingelovgivningen.

Der henvises til Center for Ligebehandling af Handicappedes årsberetning 2007.

Instituttet bemærker i den forbindelse, at det fremgår af lovforslaget, at “en person, der lider af posttraumatisk stress, konkret [kan] blive anset for at være en person med handicap, hvis den posttraumatiske stress efter en konkret og individuel vurdering har karakter af en langvarig funktionsnedsættelse” (s. 60).

Instituttet er enig i, at PTSD kan have karakter af en funktionsnedsættelse i handicapkonventionens forstand og finder anledning til at bemærke, at dette gælder for dansk lovgivning som helhed, herunder også indfødsretslovgivningen.

- Instituttet foreslår, at Folketingets indfødsretsudvalg ændrer naturalisationscirkulærets bestemmelser om dispensation fra sprogkrav m.v., således at personer med PTSD fremover kan få forelagt deres dispensationsansøgninger for Folketingets Indfødsretsudvalg til behandling og afgørelse på lige fod med andre udlændinge, der søger om dispensation fra naturalisationskravene på grund af handicap, jf. herved Handicapkonventionens artikel 18 om, at deltagerstaterne skal anerkende, at personer med handicap har ret til statsborgerskab på lige fod med andre, herunder ret til at erhverve og skifte statsborgerskab.

Instituttet påpeger, at der er behov for at indrette de forskellige undervisningstilbud med behørig respekt for personer med funktionsnedsættelse (herunder ordblindhed) og henviser til Det Centrale Handicapråds høringssvar.

4.1 Den menneskeretlige ramme

Det fremsatte lovforslag indeholder gode elementer. Det må bl.a. anses som en fordel, at der for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse opstilles 'objektivt konstaterbare kriterier', og at uigennemsigtige regler og praksis ophæves, bl.a. således, at 'aktiv deltagelse i et introduktionsprogram' ikke længere skal være en betingelse for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse, og at opholdskravet ikke længere kun kan opfyldes gennem 'ophold på samme opholdsgrundlag', men mere bredt på grundlag af 'lovligt ophold her i landet' (i den krævede opholdsperiode på 4 år).

Lovforslaget indeholder imidlertid også regler, som må give anledning til stor betænkelighed ud fra en menneskeretlig vurdering, navnlig fordi der opstilles krav, som kan udelukke grupper af resourcesvage udlændinge. Det gælder f.eks. udlændinge som er kommet her til landet uden eller med en kort skolegang, og udlændinge, som i øvrigt er uden uddannelse, eller som er særligt udsatte på grund af dårlig økonomi, dårligt helbred, høj alder o.a. I tilfælde, hvor nogle grupper af udlændinge ikke kan opnå de samme rettigheder som andre grupper, opstår spørgsmålet, om der foreligger en sagligt begrundet og proportional forskelsbehandling.

Afslag på tidsubegrænset ophold i et værtsland vil efter omstændighederne kunne rejse spørgsmål efter EMRK artikel 8 om retten til et privat- og familieliv, på samme måde som det gælder for afslag på statsborgerskab, jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis herom, bl.a. Karassev-sagen, 12.1.1999, hvor Domstolen udtalte, at selv om retten til statsborgerskab ikke som sådan er omfattet af EMRK, kan det ikke udelukkes, at vilkårlig nægtelse af statsborgerskab under visse omstændigheder kan rejse spørgsmål efter konventionen på grund af den indflydelse, det vil kunne få på den pågældendes privatliv. Såfremt personer tilhørende særlige befolkningsgrupper (uuddannede, syge, traumatiserede, gamle o.a.) afskæres fra statsborgerskab eller tidsubegrænset opholdstilladelse, vil der desuden kunne opstå spørgsmål efter EMRKs artikel 14 om forbud mod diskrimination. Også FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, artikel 26, indeholder et forbud

mod diskrimination og omfatter – modsat EMRK artikel 14 – også rettigheder, som ikke er indeholdt i konventionen.

Til illustration kan nævnes, at der kan opstå forskelsbehandling med hensyn til familiesammenføring, jf. udlændingelovens § 9, hvorefter udlændinge over 24 år få familiesammenføring med en i Danmark fastboende person over 24 år, hvis denne har enten dansk eller nordisk statsborgerskab, flygtningestatus eller tidsubegrænset opholdstilladelse gennem 3 år. Afskæres ressourcefattige ikke-nordiske indvandrere (uden flygtningestatus) eller andre grupper uden evne eller mulighed for at opfylde de høje krav til opnåelse af tidsubegrænset opholdstilladelse, vil de ikke have samme mulighed som andre for at opnå familiesammenføring.

Ved den menneskeretlige bedømmelse kommer det også i betragtning, at permanent opholdstilladelse er en forudsætning for at opnå dansk indfødsret, og når betingelserne for permanent ophold på visse områder bliver vanskeligere at opfylde end betingelserne for at blive statsborger (naturalisationsbetingelserne), kan kravene til permanent ophold i realiteten hindre udlændinge i at blive danske statsborgere. De foreslåede regler må på den baggrund også bedømmes på baggrund af Danmarks internationale forpligtelser i henhold til bl.a. konventionerne om flygtninges og statsløses retsstilling og Den Europæiske Konvention om Statsborgerret (1997).

FN's Flygtningekonvention (1951) og FN's konvention om Statsløse Personers Retsstilling (1954) bestemmer, at de kontraherende stater så vidt muligt skal lette flygtninges og statsløse personers optagelse i samfundet og naturalisation. Den Europæiske Konvention om Statsborgerret (1997) bestemmer, at personer med lovligt og fast ophold i en stat skal have mulighed for at blive naturaliseret (artikel 6, stk. 3), og at der højst kan kræves fast ophold i en 10-års periode før indgivelse af ansøgning om naturalisation. Det forudsættes, at staterne kan fastsætte andre rimeligt begrundede betingelser, navnlig med hensyn til integration. Når betingelser om f.eks. sprogkrav fastsættes, må der, som anført i en rapport fra Europarådet: 2002 (CJ-NA(2002) 1, *Conditions for the Acquisition and Loss of Nationality*), tages hensyn til, at en persons indlæringsevne kan bero på forhold som alder, handicap og andre livsomstændigheder, og at sprogkrav udelukkende bør tilgodeses integrationsformål og ikke bør anvendes som en selektionsmekanisme. Det skal tilføjes, at Europarådets Parlamentariske Forsamling i rekommandation 1625 (2003) 1, *Policies for the integration of immigrants in Council of Europe member states*, har bekræftet sin vision om Europa som et multinationalt og multikulturelt samfund, hvor indvandrere deltager som lige medlemmer med lige rettigheder og muligheder til gengæld for lige forpligtelser med respekt for principper om demokrati, mangfoldighed og rule of law. I rekommandationen anbefales etablering af integrationskurser, som kan tages på frivillig basis, og som er skræddersyet til den enkelte udlændings behov, samt lovgivning der tillader dobbelt statsborgerskab.

Det er vanskeligt at foretage en endelig og fuldt ud dækkende bedømmelse af lovforslagets forenelighed med de menneskeretlige regler. Den særlige lovgivningsteknik omtalt, jf. side 5 ovenfor, og de talrige henvisninger i L 188 til Danmarks internationale forpligtelser (begrebet er anvendt 51 gange) og Handicapkonventionen (ordet handicap er nævnt 42 gange) bekræfter, at lovforslaget

vil føre til menneskeretskrænkelser, med mindre der i de enkelte tilfælde gøres undtagelser fra lovgivningen. Menneskerettighedskrænkelser vil opstå i konkrete sager, hvis mangfoldighed ikke kan begribes på forhånd, ligesom de generelle virkninger af reglerne vil have betydning for en senere vurdering.

- Instituttet er – trods de lovgivningstekniske krumspring - overordentlig betænkelig ved lovforslagets gennemførelse i den foreliggende form og vil i det følgende fremkomme med mere konkrete bemærkninger til lovforslagets enkelte dele.

4.2 Virkningen af integrationskrav

Der er efter instituttets opfattelse behov for mere viden om virkningerne af de strenge integrationskrav, der allerede i dag indeholdes i integrations- og udlændingelovgivningen.

Selv om lovforslaget til dels er begrundet i et politisk ønske om, at der over for den enkelte udlænding “sendes et klart signal” om ansvaret for egen integration, så har signalet givetvis positive og negative virkninger på samfundsudviklingen. Viden om disse virkninger har betydning for den menneskeretlige proportionalitetsvurdering.

De foreslåede ændringer af udlændingelovens krav til opnåelse af tidsubegrænset opholdstilladelse fremsættes på et tidspunkt, hvor der endnu ikke er erfaringer med virkningerne af den integrationseksamen, som indførtes i 2007, og som mange udlændinge, særligt de resourcesvage, med stor sandsynlighed vil have vanskeligt ved at opfylde. Når kravene nu strammes, uden at man har erfaringer med de tidligere stramninger, risikerer man at forstærke de uheldige virkninger af hindringerne for at udsatte personer og grupper – uanset deres gode integrationsvilje – kan opnå tidsubegrænset opholdstilladelse.

Det anerkendes i lovforslaget, at det kan blive umuligt for nogle udlændinge at opnå permanent opholdstilladelse, men det fremgår ikke af lovforslagets bemærkninger, hvorvidt der er foretaget noget estimat over de mulige virkninger (bortset fra de administrative og økonomiske konsekvenser for det offentlige).

På grundlag af de kendte tal om udlændinges erhvervsfrekvens, uddannelse, sprogkundskaber og aktive deltagelse i foreningslivet mv. må det forventes, at det for endog meget store grupper vil kunne blive umuligt at opnå de nødvendige 100 point, der kræves for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse.

Der opstår herved spørgsmål, om integrationshensynet kan bære en sådan konsekvens, og om reformforslaget er et hensigtsmæssigt middel til at fremme integrationen yderligere.

Instituttet udfører forskning på området og har bl.a. bidraget til en bogudgivelse: *A Re-definition of Belonging, Language and Integration Tests in Europe* (april 2010), ligesom instituttet deltager i et forskningsprogram: *Integration and Naturalisation Tests, the New Way to European Citizenship* (INTEC). Projektet omfatter integrationslovgivningen i ni europæiske lande og er finansieret af Den Europæiske

Integrationsfond for Tredjelandstatsborgere. Projektet tilvejebringer ny viden om, hvilken virkning lovgivning om integrationsprøver har på ansøgere om familiesammenføring, permanent ophold og naturalisation. Der er ikke nogen dokumenteret viden om, hvordan lovgivningen faktisk har fremmet indvandreres integration i værtslandet, og/eller hvordan prøvekravene fungerer som selektionsmekanisme. Formålet med projektet er at tilvejebringe bedre oplysninger herom til brug for bl.a. politiske beslutningstagere, myndigheder og andre interessenter. Undersøgelsen bygger på interviews med ansøgere, indvandrerorganisationer, sprogskolelærere og embedsmænd. Den danske del forventes at være afsluttet i juli 2010.

Danmark har et godt og veludbygget undervisningstilbud til udlændinge – på mange måder et af de bedste tilbud i Europa. Systemet vil med vedtagelsen L 187 om ændring af integrationsloven m.v. blive udbygget. Undervisningen er tilpasset den enkelte persons behov og afsluttes efter tre år med en prøve (Prøve i dansk 1, 2 eller 3 eller studieprøven). Det forskningsprojekt, som instituttet p.t. gennemfører, tyder foreløbig på, at der hos alle interessenter er udbredt tilfredshed med sprogkurserne og en fornemmelse af, at kurserne bidrager positivt til integrationen. Anderledes forholder det sig med prøvekravene, der stilles som betingelse for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse og dansk indfødsret. Det synes at være den overvejende opfattelse, at de fungerer som en barriere eller udelukkelsesmekanisme for de resourcesvage udlændinge, medens de ressourcerstærke – socialt, uddannelsesmæssigt og økonomisk – klarer kravene. Det synes også at være den overvejende opfattelse, at det kan påvirke integrationen negativt, når sprogkrav fastsættes på et for højt niveau, der udelukker nogle udlændinge fra at få et sikkert opholdsgrundlag, bl.a. fordi sådanne krav ikke giver mulighed for at 'belønne' udlændinge, som gør deres bedste for at lære det danske sprog m.v., men som ikke kan nå det fastsatte høje niveau. En mulighed (svarende til den britiske) for at 'belønne' den enkeltes indsats gennem fremskridt efterlyses.

Flere interviewpersoner har fremhævet det særlige problem, at højtuddannede kvinder har vanskeligt ved at finde arbejde og i stedet vælger at uddanne sig yderligere. De kan opfylde sprogkravet m.v., men ikke beskæftigelseskravet. Omvendt forholder det sig med lavtuddannede mænd, som ofte arbejder hårdt – op til 50 timer ugentligt – med arbejde flere steder. De kan opfylde beskæftigelseskravet, men har ikke tid til at gå på sprogskole med henblik på at kunne bestå Prøve i Dansk 2. En person har forklaret, at han har besluttet at sælge sin selvstændige virksomhed for at få tid til at gå på sprogskole, men med de nu foreslåede ufravigelige betingelser om bl.a. beskæftigelse, vil det ikke løse hans problem.

Indtrykket fra undersøgelsen er, at der er en almindelig opfattelse af, at udlændinge med tiden er blevet bedre integreret, men der er også en opfattelse af, at dette kan skyldes en række andre grunde end prøvekravene i forbindelse med tidsubegrænset opholdstilladelse og naturalisation (bl.a. kulturelle ændringer, herunder især for indvandrerkvinder). Mange udtrykker ønske om en åben og imødekommende integrationspolitik frem for prøvekrav, der kan signalere negative forventninger.

Ingen af de interviewede har givet udtryk for, at der skulle være positive virkninger af stramningerne af kravene til naturalisation i 2005 og 2008. Hvad angår den i 2007

indførte integrationseksamen som betingelse for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, er der som nævnt ikke mange erfaringer, eftersom ansøgerne først nu skal til at søge på baggrund af dette krav (på grund af det lange opholdskrav og overgangsreglerne).

Den interviewundersøgelse, som instituttet er i gang med i forbindelse med det omtalte forskningsprojekt, tyder på, at indvandrere og flygtninge, som ikke kan bestå de krav, der stilles, bliver opgivende, hvilket i sammenhæng med den usikkerhed, de oplever ved løbende at skulle søge om forlængelse af deres midlertidige opholdstilladelse, kan virke hæmmende på integrationen.

Erfaringerne viser, at der er et udbredt ønske hos udlændinge om at integrere sig, bl.a. ved at lære sprog på et højt niveau, hvilket mange selv betaler for. For de personer, som ikke kan opfylde de strenge betingelser for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse, er konsekvensen, at de modtager afslag på permanent ophold, hvilket ikke kan forventes at forbedre deres integration – snarere tværtimod. Gentagne krav om at få fornyet en midlertidig opholdstilladelse fører efter det oplyste også til utryghed, og utryghed virker ikke integrationsfremmende.

- Instituttet finder, at målet om en vellykket integration næppe står i et rimeligt forhold til midlet, herunder ikke mindst fordi de meget strenge betingelser for opnåelse af tidsubegrænset opholdstilladelse må forventes at afskære store grupper af udlændinge fra at opnå permanent opholdstilladelse i Danmark. Det må ligeledes tages i betragtning, at de foreslåede krav måske ikke er fuldt ud egnede til at opnå integrationsformålet, fordi personer, der ikke har evne til eller mulighed for at opfylde kravene, mister et vigtigt integrationsincitament.

Uanset hvordan den endelige menneskeretlige vurdering måtte falde ud, er det instituttets opfattelse, at menneskeretlige hensyn, herunder navnlig ligebehandlingshensyn, taler for en opblødning af de foreslåede strenge krav for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse. Proportionalitetsprincippet, som er et grundlæggende menneskeretligt princip, tilsiger, at midlet skal stå i rimeligt forhold til målet, hvilket også gælder, selv om juridiske krav i snævrere forstand måske ikke forpligter lovgivningsmagten til at anvende rimelige midler.

4.3 Opholdskrav

Instituttet anser det for positivt, at opholdskravet lempes i varighed fra 7 til 4 år, men ønsker at påpege, at lempelsen har betydning for de allerstærkeste udlændinge. De nye krav vil for mange grupper indebære større usikkerhed om deres fremtid i Danmark.

Instituttet finder, at det er uhensigtsmæssigt, at opholdskravet kun kan opfyldes på grundlag af ét ægteskab eller samlivsforhold. En skilsmisse og indgåelse af et nyt ægteskab påvirker ikke i sig selv en persons integration. F.eks. kan man forestille sig et dansk-udenlandsk ægtepar, der er flyttet til Danmark efter et kortere eller længere samliv i udlandet, og hvor udlændingen forelsker sig i en anden person og søger skilsmisse efter tre års ophold i Danmark med henblik på at indgå i et parforhold med

en anden person. Hvorfor skulle denne person ikke kunne opnå permanent ophold efter i alt fire års lovligt ophold i Danmark (og opfyldelse af de øvrige krav)?

- Instituttet foreslår, at der indføres en dispensationsadgang, såfremt særlige grunde taler for det.

4.4 Kriminalitetskrav

Instituttet anser skærperne af karensperioderne for begået kriminalitet for vanskeligt forenelige med det almindelige proportionalitetsprincip, idet der ikke foretages konkrete vurderinger af karensperiodens betydning for den enkelte udlænding.

Skærper af karensperioden med 60 procent – fra 5 år til 8 år – for personer, der idømmes ubetinget frihedsstraf på under 60 dage, kan således være vanskelige at begrunde i alle tilfælde. I tilfælde af 2 måneders fængsel vil karensperioden være 8 år - dvs. 96 måneder - svarende til 49 gange den idømte straf.

Ligeledes kan det være svært konkret at begrunde, at en person med langvarigt ophold i Danmark, og som idømmes 60 dages fængsel for en mindre alvorlig forseelse omfattet af straffelovens kap. 12 eller 13, helt udelukkes fra permanent ophold. De i straffelovens kapitler 12 og 13 omhandlede forbrydelser betegnes ofte samlet som “forbrydelser mod statens sikkerhed”, men de er af meget forskellig natur med normalstrafferammer, der varierer fra 4 måneder til livstid. Overtrædelser vil ofte udløse en lavere straf, end normalstrafferammen angiver. Eksempelvis kan det nævnes, at landsretten har idømt 60 dages fængsel til en kontorchef, der bevidst havde forvansket udfaldet af et valg til Musikkonservatoriets konsistorieråd (se U 1977.616). En sådan handling vil efter de nye kriminalitetskrav medføre, at tidsubegrænset opholdstilladelse aldrig kan meddeles.

- Instituttet foreslår, at karensperioderne justeres i overensstemmelse med et almindeligt proportionalitetsprincip, således at den idømte straf i alle tilfælde – også inden for straffelovens kapitel 12 og 13 – ledsages af en forholdsmæssig karensperiode.

4.5 Forfalden gæld til det offentlige

Forslaget indebærer, at det gøres til en ufravigelig betingelse, at en ansøger ikke har forfalden gæld til det offentlige. Tidsubegrænset opholdstilladelse kan meddeles, hvis der er givet henstand med tilbagebetalingen af gæld, der ikke overstiger 100.000 kr., men det anføres i bemærkninger, at det ikke har betydning, om 'der er aftalt en afdragsordning, der overholdes'.

Efter instituttets opfattelse er det ikke ganske klart, hvad der menes med, at det ikke har betydning, om en aftalt afdragsordning overholdes. Betyder det, at en overholdt afdragsordning ikke hindrer tidsubegrænset opholdstilladelse, eller betyder det, at en afdragsordning ikke har betydning, fordi gæld er gæld? Efter instituttets opfattelse er det mest rimeligt, at en overholdt afdragsordning ikke hindrer meddelelse af

opholdstilladelse. Hvis der aftales en afdragsordning, er der givet en form for henstand, nemlig trinvis henstand med betaling af afdrag. Det må for det offentlige være at foretrække, at gælden afdrages, frem for at den blot 'henstår'? Tænker man sig en situation, hvor to personer har fået henstand med en gæld på 80.000 kr., og den ene så kommer i en situation, hvor tilbagebetaling kan påbegyndes afdragsvis, og der indgås en aftale herom, vil vedkommende da være dårligere stillet end den anden skyldner, der fortsat er bevilget henstand? Instituttet har rettet telefonisk henvendelse til ministeriet, der – i modsætning til instituttets vurdering – antydede, at afdrag ikke sidestilles med henstand. Ministeriet fandt dog ikke anledning til at undersøge spørgsmålet nærmere og henviste instituttet til at beskrive forholdet i høringssvaret.

- Instituttet foreslår, at aftalte og overholdte *afdragsordninger* vedrørende offentlig gæld sidestilles med *henstand* med offentlig gæld.

4.6 Offentlig hjælp

Efter lovforslaget skærpes reglerne om betydningen af modtagelse af offentlig hjælp efter lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven. Sådanne ydelser er i dag ikke til hinder for, at der kan opnås tidsubegrænset opholdstilladelse efter de almindelige betingelser

Efter lovforslaget gøres det til en ufravigelig betingelse, at udlændingen ikke har modtaget sådan hjælp i 3 år forud for ansøgningstidspunktet, og indtil udlændingen kan meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse. Forslaget gælder alle typer hjælp, der ydes efter de to nævnte love, herunder også enkeltstående ydelser af mindre beløbsmæssig størrelse, der ikke er direkte relateret til forsørgelse, eller ydelser, der må sidestilles med løn eller pension eller træder i stedet herfor.

Efter instituttets opfattelse forekommer det nævnte krav at være mere vidtgående end formålet med reglerne tilsiger. Under alle omstændigheder er der behov for at konkretisere, i hvilket omfang der kan bortses fra kravet. Dette kan ifølge lovforslagsbemærkningerne ske, i det omfang Danmarks internationale forpligtelser tilsiger det, men det beskrives ikke, hvad der menes med den henvisning.

Der kan nævnes en række situationer, hvor integrationshensynet næppe kan begrunde så strenge krav om selvforsørgelse. F.eks. har en del udlændinge oppebåret den lave starthjælp, og der er en samfundsmæssig interesse i at iværksætte aktivering og revalidering. Der kan også være en række situationer, hvor der kan opstå behov for udbetaling af enkeltydelser til integrerede udlændinge, bl.a. i tilfælde af støtte til deres børn. Det samme gælder ved løbende ydelser, f.eks. i tilfælde hvor en uddannelsessøgende på SU går på barselsorlov, og hvor kommunen ikke kan tilbyde pasning til barnet efter barselsorlovens udløb, eller i en revalideringssituation, hvor der f.eks. kan være behov for supplerende hjælp til en elevløn. Hvis modtagelsen af offentlig hjælp har så stor betydning for den enkeltes rettigheder, er der nærliggende risiko for, at udsatte udlændinge vil undlade at søge offentlig hjælp til skade for deres og deres families udvikling og dermed integration.

- Instituttet foreslår, at selvforsørgelseskravet lempes i forhold til det foreslåede, herunder eventuelt således at undtagelser svarende til de gældende regler videreføres, jf. også nedenfor afsnit 10 om den tilsvarende problemstilling i forhold til ægtefællesammenføring.

4.7 Erklæring om integration og aktivt medborgerskab

Den foreslåede ordning er en forenkling af den gældende ordning, og instituttet har ingen bemærkninger til kravet.

4.8 Sprogkravet

Efter lovforslaget skal det være en ufravigelig betingelse for at få tidsbegrænset opholdstilladelse, at udlændingen har bestået Prøve i Dansk 2 eller en danskprøve på et tilsvarende eller højere niveau. Dette skal gælde 'uanset udlændingens uddannelsesmæssige eller øvrige forudsætninger'.

Kravet om at bestå Prøve i Dansk 2 eller lignende danskprøve gælder allerede i dag, jf. udlændingelovens § 11, stk. 9, nr. 3, men der er efter de for instituttet foreliggende oplysninger grupper af udlændinge, som ikke kan bestå dette krav. Efter det oplyste er det i dag omkring 10 % af de udlændinge, som er omfattet af kravet om at skulle gennemføre et introduktionsprogram, der indskrives på Danskuddannelse 1, og de kan ikke rykkes op på Danskuddannelse 2, fordi de som analfabeter eller med en meget kort skolegang i hjemlandet ikke kan følge med i undervisningen på Danskuddannelse 2. Det oplyses fra sprogskolerne, at mange kursister på Danskuddannelse 1 har et meget stort ønske om at blive flyttet til Danskuddannelse 2, netop for at kunne opfylde kravene til tidsbegrænset opholdstilladelse. Dette ønske kan ikke imødekommes af hensyn til både de pågældende selv og undervisningen som sådan på Danskuddannelse 2. En del af kursisterne på Danskuddannelse 1 vil muligvis senere kunne erhverve sig bedre danskundskaber, bl.a. gennem arbejde, og vil så senere kunne opfylde kravet om at have bestået Prøve i Dansk 2, f.eks. ved at tage prøven på VUC, men en gruppe af kursisterne på Danskuddannelse 1 vurderes ikke at kunne blive i stand hertil – og kravet om at have bestået Prøve i dansk 2 vil således afskære dem fra at få tidsbegrænset opholdstilladelse, uanset deres gode integrationsvilje.

Efter det oplyste foreligger der som tidligere nævnt det særlige problem for lavtuddannede udlændinge, især lavtuddannede mænd, at de ofte på grund af lav indtjening må arbejde meget – for en dels vedkommende op til 50 timer ugentligt og ofte på flere forskellige arbejdspladser – og at de derfor ikke har tid til at gå på sprogskole og derigennem kvalificere sig til tidsbegrænset opholdstilladelse efter de gældende regler.

- Instituttet foreslår, at sprogkravet lempes i forhold til det foreslåede, således at udlændinge, der yder en væsentlig indsats for at tilegne sig danskundskaber, har en reel mulighed for at opnå tidsbegrænset opholdstilladelse. Dette kan f.eks. som efter den britiske ordning reguleres, således at fremskridt i sprogindlæringen (progressionen) anses for at være afgørende og eventuelt kombineres med krav om f.eks. gennemførelse af Prøve i Dansk 1.

4.9 Beskæftigelseskravet

I dag betinges tidsubegrænset opholdstilladelse normalt af, at ansøgeren i de sidste 3 år forud for meddelelsen af tidsubegrænset opholdstilladelse har været fast tilknyttet arbejdsmarkedet som lønmodtager eller selvstændig erhvervsdrivende i Danmark. Beskæftigelseskravet kan opfyldes ved, at ansøgeren igennem den 7-årige opholdsperiode, der kræves som betingelse for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse, har haft deltidsbeskæftigelse af et omfang, der sammenlagt kommer op på 2 år og seks måneders fuldtidsbeskæftigelse, hvilket er en mulighed, bl.a. mange kvinder med små børn har gavn af.

Efter lovforslaget gøres det til en ufravigelig betingelse for opnåelse af tidsubegrænset opholdstilladelse, at ansøgeren har haft 'ordinær fuldtidsbeskæftigelse her i landet i mindst 2 år og 6 måneder inden for de sidste 3 år forud for indgivelsen af ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse og fortsat må antages at være tilknyttet arbejdsmarkedet på tidspunktet, hvor tidsubegrænset opholdstilladelse vil kunne meddeles'. Ansøgere, der kun har været beskæftiget i minimum 30 timer ugentligt, skal have været ansat uafbrudt igennem 3-årsperioden forud for ansøgningstidspunktet.

Dette strenge beskæftigelseskrav kan være vanskeligt at opfylde for mange udlændinge, bl.a. traumatiserede flygtninge og udlændinge med små børn, ligesom udlændinge, trods den bedste arbejdsvilje og -evne, kan blive udsat for arbejdsløshed, ligesom der ikke ses nogen konkret grund til, at beskæftigelse f.eks. 20 eller 25 timer ugentligt ikke skulle være tilstrækkeligt.

Efter lovforslagets bemærkninger kan kravet opfyldes ved selvstændig erhvervsvirksomhed, men det fremgår ikke længere af lovteksten.

- Instituttet foreslår, at beskæftigelseskravet ikke vedtages, idet en opstramning af den i 2007 vedtagne ordning forekommer betænkelig, så længe egentlige erfaringer med denne ordning ikke haves.
- Instituttet foreslår, at det – som efter de gældende regler – fremgår direkte af lovteksten, at kravet kan opfyldes ved fast tilknytning til arbejdsmarkedet som selvstændig erhvervsdrivende.

Efter lovforslaget gælder beskæftigelseskravet ikke for folkepensionister.

Førtidspensionister undtages – i modsætning til efter de gældende regler - ikke fra beskæftigelseskravet. De skal på lige fod med andre udlændinge have haft ordinær fuldtidsbeskæftigelse i 2 år og 6 måneder inden for de seneste 3 år forud for indgivelsen af ansøgningen om tidsubegrænset opholdstilladelse, med mindre internationale forpligtelser kræver noget andet. Det anføres i de almindelige bemærkninger, at det forhold 'at en udlænding modtager førtidspension, er ikke ensbetydende med, at det vil være i strid med internationale konventioner at stille beskæftigelseskravet'. Det vil bero

på en konkret vurdering af, om udlændingen f.eks. på grund af et handicap ikke er i stand til at arbejde.

Instituttet skal herved bemærke, at førtidspension efter pensionslovens § 16 kan tilkendes personer i alderen fra 18 til 65 år, såfremt deres arbejdsevne er varigt nedsat, og nedsættelsen er af et sådant omfang, at de pågældende uanset mulighederne for støtte efter den sociale eller anden lovgivning, herunder beskæftigelse i fleksjob, ikke vil være i stand til at blive selvforsørgende ved indtægtsgivende arbejde.

Instituttet er opmærksomt på, at det er tilladt førtidspensionister at arbejde, og at det kan forekomme, at en førtidspensionist har fuldtidsarbejde. Det er imidlertid undtagelsen. I princippet skal kommunalbestyrelsen efter pensionslovens § 44 træffe afgørelse om frakendelse af førtidspension, hvis der sker en væsentlig forbedring af arbejdsevnen, som medfører, at pensionisten vedvarende kan være selvforsørgende ved indtægtsgivende arbejde. Det normale vil derfor være, at førtidspensionister ikke kan arbejde på fuld tid i 2 år og 6 måneder ud af 3 år eller 30 timer ugentlig uafbrudt i 3 år forud for ansøgningen om tidsubegrænset opholdstilladelse.

- Instituttet foreslår, at førtidspensionister fortsat fritages fra at skulle opfylde beskæftigelseskravet, som de kun yderst sjældent vil kunne opfylde.

4.10 Medborgerskabsprøve

Det anføres i de almindelige bemærkninger til lovforslaget (punkt 4.2) at meddelelse af tidsubegrænset ophold skal baseres på et såkaldt pointsystem, der består af en række ufravigelige betingelser. Der skal herved sendes et klart signal til udlændinge om, hvilken 'type samfundsdeltagelse der forventes i Danmark'. Det anføres at være vigtigt for integrationen, at udlændinge, der vælger at bosætte sig i Danmark, aktivt engagerer sig i det danske samfund, og det skal afspejles i reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse. På den baggrund foreslås det, at opnåelse af tidsubegrænset opholdstilladelse ikke alene betinges af opfyldelse af de allerede omtalte 8 krav, men også af at udlændingen opfylder betingelser om 'medborgerskab' enten ved at have bestået en medborgerskabsprøve eller ved at have udvist aktivt medborgerskab her i landet gennem mindst 1 års deltagelse i bestyrelser, organisationer m.v.

Instituttet er enig i, at kendskab til det danske samfund uden for enhver tvivl er nyttigt. Medborgerskabsundervisning på sprogkurserne forekommer meningsfuld for alle udlændinge, der har ophold i Danmark – uanset deres opholdsgrundlag.

4.10.1 Kravet om en bestået medborgerskabsprøve

Medborgerskabsprøven skal vise udlændingens fortrolighed med danske samfundsforhold, herunder spørgsmål om hverdagsliv i Danmark samt dansk kultur og historie. Der vil blive udarbejdet selvstændigt læremateriale til prøven, således at udlændingen kan forberede sig til prøven, der i lighed med indfødsretsprøven vil blive udformet efter multiple choice-princippet. Det anføres videre, at spørgsmålene vil vedrøre forhold, som afspejler udlændingens kendskab til grundlæggende danske samfundsforhold, og dermed 'afspejle om udlændingen er og gennem årene har været aktivt deltagende medborger i hverdagslivet'. Prøven vil således vedrøre emner, som 'en udlænding, der

har boet her i landet i nogle år og har haft vilje og evne til at integrere sig, bør have opnået kendskab til, herunder ved at have gennemført det kursus i danske samfundsforhold og dansk historie og kultur, som foreslås indført ved forslaget om ændring af integrationsloven'. Det er hensigten, at prøvens faglige niveau skal ligge 'lidt under indfødsretsprøvens niveau'. Den første prøve forventes at kunne afholdes medio 2011.

Kravet om aktivt medborgerskab træder i kraft straks ved lovens ikrafttræden – efter planen 1. august 2010 – og med virkning for ansøgninger, som er indgivet fra og med den 26. marts 2010. En sådan ikrafttræden er efter instituttets opfattelse problematisk af flere grunde.

Udlændinge, som nu søger tidsubegrænset opholdstilladelse, har ikke haft lejlighed til at gennemføre det foreslåede kursus i danske samfundsforhold. De har heller ikke gennem årene haft lejlighed til at indrette sig på kravet, og endelig vil de skulle vente et år eller mere på at kunne tage medborgerskabsprøven. Kan de ikke opfylde det alternative krav om aktiv deltagelse i bestyrelser m.v., må de forvente, at deres ansøgning stilles i bero i op til halvandet år eller mere – i strid med deres oprindelige forventninger, og uden at de selv har nogen indflydelse på forløbet. Dette forekommer urimeligt og vanskeligt at forene med almindelige principper om forudsigelighed og retssikkerhed.

Såfremt medborgerskabsprøven udformes i lighed med indfødsretsprøven, kan dette udgøre et selvstændigt problem. Ved indfødsretsprøven er beståelsesprocenten først nu kommet op på ca. 55 % på landsplan, hvorved det skal tages i betragtning, at en del af deltagerne har forsøgt at bestå prøven flere gange, og at mange har taget privatbetalte forberedelseskurser. Udsagn fra det forskningsprojekt, instituttet er i gang med, tyder på, at spørgsmålene er vanskelige selv for udlændinge med en dansk skolebaggrund. Det gælder særligt historiske spørgsmål, der går meget lang tid tilbage, og hvor pensum indeholder mange årstal. Udsagn fra ansøgere, repræsentanter fra sprogskoler, organisationer og andre tillægger ikke prøverne nogen integrationsfremmende virkning. Der synes at være en tendens til, at ressourcestærke udlændinge lærer pensum udenad og hurtigt glemmer det igen.

- Instituttets foreslår, at kravet om at bestå en medborgerskabsprøve for at kunne opnå tidsubegrænset opholdstilladelse genovervejes og som minimum udskydes, til medborgerskabsprøven er etableret, ligesom hensynet til ansøgere taler for, at kravet kun rettes mod dem, som har haft mulighed for at følge medborgerskabsundervisningen på sprogskolerne.

Der kan til sammenligning henvises til den norske statsborgerskabslov af 2005, der i § 8 bestemmer, at kravet om norskoplæring i 300 timer eller om at kunne dokumentere tilstrækkeligt kendskab til norsk eller samisk først skulle gælde for ansøgninger indgivet tre år efter lovens ikrafttræden, dvs. fra 2008.

4.10.2 Kravet om aktivt medborgerskab

Efter lovforslaget kan en ansøger om tidsubegrænset opholdstilladelse alternativt opnå 15 point ved at have udvist aktivt medborgerskab her i landet gennem (sammenlagt) mindst 1 års deltagelse i bestyrelser, organisationer m.v. Det kan f.eks. være en

forældrebestyrelse, en skolebestyrelse, en bestyrelse i en almennyttig boligorganisation, et integrationsråd eller et ældreråd. Kravet kan også opfyldes ved 1 års deltagelse i børne- og ungdomsarbejde, gennem et højskoleophold, rollemodelarbejde, lektiehjælp eller lignende. Endelig kan kravet opfyldes ved deltagelse i almennyttigt organisationsarbejde.

Det påhviler ansøgeren at dokumentere, at kravet om aktivt medborgerskab er opfyldt. Der skal ansøges om godkendelse af de udviste aktiviteter. Myndighederne skal i den forbindelse tage stilling til, at den enkelte person har deltaget i aktiviteter, der styrker ”den enkeltes demokratiske udvikling og integration i Danmark, og som kan medvirke til at fremme medborgerskab og fællesskab om det danske samfunds værdier, normer og principper”.

Efter instituttets opfattelse er kravet om på den angivne måde at kunne dokumentere ’aktivt medborgerskab’ problematisk af flere grunde. Der er i Danmark ingen tradition for at stille krav om aktiv deltagelse i det almindelige samfundsliv. I Danmark er der således ikke – som i visse andre lande – stemmepligt til folketingsvalg eller andre valg og heller ikke krav om deltagelse i øvrigt. En indførelse af sådanne krav i forhold til nye medborgere – som ikke stilles i forhold til ’gamle medborgere’ – forekommer ikke at være i fuld overensstemmelse med almindelige liberale principper.

Det forekommer også problematisk, at staten i de enkelte tilfælde skal vurdere, om deltagelse i bestemte aktiviteter kan styrke ansøgerens ’demokratiske udvikling og integration’. Det henstår som ganske usikkert, om den statslige kontrol med nye medborgeres liv vil virke fremmende for integrationen.

Et yderligere problem kan være, at ressourcetsvage grupper kan have svært ved at opfylde kravet. Meget tyder på, at de samme grupper, som vil have svært ved at bestå en medborgerskabsprøve, vil kunne få svært ved at dokumentere ’aktivt medborgerskab’ gennem deltagelse i bestyrelser og organisationer m.v.

Endelig kan det forekomme problematisk, at også dette krav om 1 års deltagelse i bestyrelsesarbejde m.v. skal træde i kraft straks ved lovens forventede ikrafttræden 1. august 2010 med virkning for ansøgninger indgivet fra 26. marts 2010. Ansøgere får dermed ikke mulighed for at indrette sig på kravet, som kan bevirke, at deres ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse må udsættes (indtil kravet kan opfyldes).

Under alle omstændigheder kan kravet om en konkret vurdering føre til retsuisikkerhed frem til det tidspunkt, hvor det aktive medborgerskab skal dokumenteres i forbindelse med, at afgørelse om tidsubegrænset opholdstilladelse skal træffes, og for så vidt er forslaget heller ikke i overensstemmelse med lovforslagets intention om at fastsætte objektive konstaterbare krav.

- Instituttet foreslår, at kravet om aktivt medborgerskab genovervejes, således at nye og gamle medborgere behandles ens i forhold til deltagelse i samfundslivet, eller at kravet som minimum udskydes og rettes mod dem, der har mulighed for at indrette sig på det.

4.11 Supplerende integrationsrelevante betingelser

Efter lovforslaget skal en udlænding – ud over at have opfyldt både de grundlæggende betingelser og betingelserne om medborgerskab (og herved have opnået 85 point) – opnå yderligere 15 point for at kunne få tidsubegrænset opholdstilladelse.

De sidste point opnås ved at opfylde såkaldte 'supplerende integrationsrelevante kriterier' i form af længere tilknytning til arbejdsmarkedet, særligt gode danskundskaber og gennemførelse af uddannelse her i landet. De 15 point kan opnås, hvis ansøgeren har

- ordinær fuldtidsbeskæftigelse her i landet i mindst 4 år inden for de sidste 4 år og 6 måneder forud for indgivelse af ansøgningen om tidsubegrænset opholdstilladelse og indtil tidsubegrænset opholdstilladelse vil kunne meddeles.
- færdiggjort en lang videregående uddannelse, en professionsbacheloruddannelse, en erhvervsakademisk uddannelse eller en erhvervsrettet uddannelse i Danmark
- bestået Prøve i Dansk 3 eller en prøve på tilsvarende eller højere niveau.

Efter instituttets opfattelse vil kravet om opfyldelse af 'supplerende integrationsrelevante kriterier' på afgørende vis komme til at fungere som en selektionsmekanisme. Kravene er så strenge, at de vil udelukke ikke blot, hvad der i normal tale kan anses for udsatte eller ressourcensvage personer og grupper, men også en række personer, der må anses for velfungerende og velintegrerede uden dog at udskille sig med særlige beskæftigelses-, sprog- eller uddannelsesmæssige kompetencer.

Uanset hvor velintegreret og velfungerende en person i øvrigt er, så vil den pågældende aldrig kunne få permanent ophold i Danmark, hvis ikke et af de supplerende kriterier kan opfyldes. De supplerende betingelser er derfor reelt ikke supplerende, men lige så grundlæggende og afgørende som alle andre krav. Den eneste forskel er, at der er mulighed for at opfylde kun ét af de tre supplerende krav.

Det er i øvrigt vanskeligt at indse, hvorfor uddannelseskrauet ikke kan opfyldes ved gennemførelse af tilsvarende uddannelse i udlandet og hvorfor beskæftigelseskrauet ikke kan opfyldes ved selvstændig erhvervsvirksomhed.

- Instituttet foreslår, at det såkaldte pointsystem lempes og gøres mere fleksibelt, da de strenge beskæftigelses-, uddannelses- og sprogkrav reelt vil udelukke et betydeligt antal udlændinge fra at opnå tidsubegrænset ophold i Danmark.

Institutter foreslår under alle omstændigheder, at uddannelseskrauet kan opfyldes ved gennemførelse af tilsvarende uddannelse i udlandet, og at beskæftigelseskrauet kan opfyldes ved selvstændig erhvervsvirksomhed.

4.12 Tidsubegrænset opholdstilladelse til unge udlændinge

Efter lovforslaget skal unge udlændinge have mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse uafhængigt af forældrenes forhold. Det anføres i lovforslags-

bemærkningerne, at det ikke skal være forældrenes vilje eller evne til at integrere sig, der skal være bestemmende for, om et ungt menneske kan opnå tidsubegrænset opholdstilladelse

”Unge udlændinge skal vurderes på deres egne resultater og integrationsvilje”.

Alligevel kan børn og unge ikke få tidsubegrænset opholdstilladelse før det fyldte 18. år. De vil først kunne søge tidsubegrænset opholdstilladelse, når de fylder 18 år.

Unge kan dog få en vis lempelse, således at de ”kun” skal opnå 85 point ved at opfylde de grundlæggende betingelser og betingelsen om aktivt medborgerskab. De skal dog ikke opfylde de sidste krav om 15 point (om fast tilknytning til arbejdsmarkedet, færdiggørelse af uddannelse eller særligt gode danskundskaber).

Forudsætningen for denne lempelse er, at den unge søger om tidsubegrænset opholdstilladelse inden det fyldte 19. år, og at den unge har været under uddannelse eller i fuldtidsbeskæftigelse siden afslutningen af folkeskolen. Hvis de betingelser er opfyldt, vil den unge blive fritaget fra kravet om fuldtidsbeskæftigelse i 2 år og 6 måneder.

Det skal fremhæves, at udenlandske børn under 18 år vil stå i en vanskeligere situation end deres kammerater med dansk statsborgerskab, der f.eks. vil kunne tillade sig at holde et sabbatår efter endt skolegang, uden at dette forringer deres retsstilling. Unge udlændinge kan ikke tillade sig noget afbræk i uddannelse eller beskæftigelse uden at blive omfattet af de strenge regler. De vil med andre ord være omgærdet af særlige krav, hvis de vil blive en permanent del af de samfund, de er opvokset i.

Forslaget må også antages at få negative betydning for de unges ønske om at tage en uddannelse. Hvis en ung person begynder med at arbejde lige efter folkeskolen, eller hvis den unge har et afbræk i arbejds-/uddannelseslivet, så er det bedre for den unge at arbejde for derved opfylde det almindelige beskæftigelseskrav. Det kan ikke betale sig at gå i gang med en uddannelse, fordi det almindelige beskæftigelseskrav kun kan opfyldes ved uafbrudt arbejde.

Der opstår endvidere spørgsmål om de unges retsstilling, hvis de f.eks. dumper til medborgerskabsprøven og først kan nå at tage en ny prøve, efter de er fyldt 19 år. Det problem kan let opstå, fordi prøverne kun skal afholdes med halvårs-intervaller. Vil de i så fald skulle opfylde alle betingelser, herunder de supplerende integrationsrelevante kriterier, blot fordi prøverne ikke udbydes ofte nok?

- Instituttet foreslår, at børn og unge under 18 år får mulighed for selvstændigt at søge tidsubegrænset opholdstilladelse (evt. gennem en ansøgning fra deres værge), jf. herved FN's Børnekonventions artikel 2, stk. 1, om statens pligt til at sikre konventionens rettigheder for ethvert barn inden for dens jurisdiktion, uden forskelsbehandling af nogen art og uden hensyn til barnets eller dets forældres stilling.

- Instituttets foreslår, at børn og unge bør kunne opfylde integrationskravene ved beskæftigelse eller uddannelse.

Det anføres i lovforslagets bemærkninger, at Udlændingesservice i forbindelse med, at et barn meddeles opholdstilladelse i Danmark, vil vejlede om, at barnet kan ansøge om tidsubegrænset opholdstilladelse inden det fyldte 19. år. Ligeledes vil der blive vejledt herom på udlændingemyndighedernes hjemmeside.

- Instituttet foreslår, at udlændingemyndighederne tager mere aktive skridt til at vejlede mindreårige udlændinge om deres retsstilling i rimelig tid, inden de fylder 18 år, således at de unge ikke på grund af ukendskab til reglerne risikerer at miste en væsentlig retsposition ved ikke at ansøge om tidsubegrænset opholdstilladelse inden for det første år efter at være blevet myndig. En fyldestgørende vejledning bør meddeles den unge selv inden det fyldte 18. år, jf. herved også Børnekonventionens artikel 12 om inddragelse af barnet i betydningsfulde sagsanliggender.

4.13 Vejledningspligt

Det forudsættes, at ansøgningerne normalt vil blive afvist i tilfælde af manglende oplysninger eller dokumentation, jf. nedenfor afsnit 11. Under hensyn til de senere års mange ændringer af udlændingeloven kan der efter instituttets opfattelse være behov for at samtænke afvisningsordningen med den vejledningsforpligtelse, myndighederne har efter forvaltningsloven, bl.a. når der i en sag foreligger omstændigheder, som viser, at ansøgeren er uvidende om relevante bestemmelser eller har misforstået noget, jf. herved Hans Gammeltoft Hansen m.fl.: *Forvaltningsret*, 2. udg. (2002), s. 382.

- Instituttet foreslår, at der udarbejdes præcise og grundige vejledninger, og at vejledningspligten efter forvaltningsloven indtænkes i sagsbehandlingen, således at borgernes vanskeligheder med at gennemskue de komplicerede og ofte ændrede regler tages særdeles alvorligt.

5. Skærpet indsats over for studerende med ulovligt arbejde

Instituttet forudsætter dels, at udenlandske studerende sikres let tilgængelig viden om konsekvenserne af ulovligt arbejde under studier i Danmark, dels at meddelelse af undtagelse i særligt belastende tilfælde omfatter menneskeretlige hensyn.

6. Skærpede regler for indgivelse af ansøgning om opholdstilladelse her i landet

Instituttet finder, at det kan være uproportionalt, hvis en udlænding skal udrejse og indgive ansøgning om forlængelse af en opholdstilladelse, hvis forlængelse ikke er søgt rettidigt, men der foreligger en kortvarig og/eller undskyldelig forsinkelse. Et krav om udrejse kan have negative virkninger på udlændingens integration, bl.a. hvis et job må opsiges, en uddannelse afbrydes eller børn kommer i vanskeligheder. Instituttet finder det positivt, at der etableres en service, så udlændingen får tilsendt en påmindelse ca. 3

måneder før opholdstilladelsens udløb. Ikke desto mindre kan der være behov for at indføre en dispensationsadgang.

- Instituttet foreslår, at der indføres en dispensationsadgang til hele bestemmelse f.eks. således at der kan gøres undtagelser, såfremt særlige grunde taler for det.

7. Bortfald af asylstatus efter ophold i hjemlandet

Efter forslaget skal både tidsbegrænsede og tidsubegrænsede opholdstilladelser som udgangspunkt inddrages, når en udlænding, der har opnået flygtningestatus, rejser på ferie eller andet korterevarende ophold i hjemlandet, og forholdene har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse (§ 19, stk. 2, nr. 4). Inddragelse skal kunne ske i indtil 10 år efter, at opholdstilladelsen oprindeligt er meddelt. Om baggrunden for skærpelsen anføres det i lovforslagsbemærkningerne, at det efter regeringens opfattelse er uacceptabelt, hvis udlændinge, der har opnået asyl, rejser på ferie eller andet korterevarende ophold i hjemlandet, når de har oplyst at de risikerer forfølgelse i hjemlandet.

De nye regler skal administreres i overensstemmelse med Flygtningekonventionens regler og Danmarks internationale forpligtelser i øvrigt. I den forbindelse kan der efter instituttets opfattelse være behov for at præcisere, at , at det, at en flygtning tager på et korterevarende ophold i hjemlandet, ikke er ensbetydende med, at den pågældende ikke længere har behov for beskyttelse. Selv under krig og uroligheder kan det være muligt for en flygtning at mødes med familie i en del af landet, hvor der ikke uroligheder, og områder kan være sikre i korte perioder. Personlige omstændigheder kan også bevirke, at en person ikke kan anses for at være sikker på langt sigt.

Selv reglen vil blive administreret således, at udlændinge, der kortvarigt besøger hjemlandet, ikke risikerer at få inddraget deres opholdstilladelser, fordi forholdene ikke har ændret sig på en sådan måde, at de ikke risikerer forfølgelse, finder instituttet den foreslåede regel problematisk. Instituttet finder i lighed med bl.a. Advokatrådet, at velintegrerede flygtninge ikke bør stilles ringere end andre udlændinge med tidsubegrænset opholdstilladelse, og at spørgsmålet om behov for fortsat beskyttelse som hidtil bør være endeligt afklaret, når en flygtning meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse.

- Instituttet foreslår, at flygtninge med tidsubegrænset opholdstilladelse ikke kan miste opholdstilladelse som følge af ferie eller andet korterevarende ophold i hjemlandet.

Under alle omstændigheder finder instituttet - ligeledes i lighed med Advokatrådet - at de nye regler ikke skal gælde for personer, der allerede har tidsubegrænset opholdstilladelse, og som nu har ret til at beholde opholdstilladelsen, - uden rejsebegrænsning.

- Instituttet foreslår, at nye regler alene bør finde anvendelse over for personer, der meddeles tidsubegrænset ophold efter lovens ikrafttræden.

Instituttet finder i øvrigt, at den foreslåede bestemmelse er urimeligt rigid, idet den uden hensyntagen til den enkelte person omfatter enhver "ferie eller andet korterevarende ophold". Dette kan indicere, at den også omfatter helt kortvarige rejser f.eks. med henblik på at besøge gamle eller syge forældre eller deltagelse i særlige familiebegivenheder som f.eks. bryllup, barnedåb eller begravelse. Sådanne besøg skal bedømmes individuelt, jf. herved UNHCR's Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, pkt. 125, som der også henvises til i lovforslagsbemærkningerne. Der er efter instituttets opfattelse behov for en tydeliggørelse heraf.

Det fremgår endvidere af de almindelige bemærkninger, at det – uden at miste opholdstilladelse i Danmark – fortsat vil være muligt at foretage rejse til hjemlandet for at undersøge mulighederne for repatriering. Reglen, der viser, at en hjemrejse ikke i sig selv anses som bevis for, at forholdene er sikre i hjemlandet, administreres af bl.a. Udlændingesservice, der kan ophæve en rejsebegrænsning til hjemlandet. Også kontakter til hjemlandet på et tidligere tidspunkt kan have betydning for en vellykket repatriering, hvilket bør indgå i vurderingen.

Instituttet har hæftet sig ved, at reglerne ifølge lovforslaget vil blive administreret med respekt for Danmarks menneskeretlige forpligtelser, men det fremgår ikke af lovforslaget, hvad dette anses at indebære.

- Instituttet foreslår, at det præciseres, at udlændinge, der ønsker at besøge hjemlandet f.eks. af særlige private eller familiemæssige grunde, kan foretage hjemrejse uden risiko for at miste opholdstilladelsen, ligesom det bør oplyses, hvordan den enkelte i givet fald skal forholde sig.

Instituttet bemærker, at opholdstilladelse efter forslaget ikke kan inddrages, når udlændingen har haft lovligt ophold i 10 år. Instituttet har dog bemærket, at det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at opholdstilladelse i 10 år eller mere "normalt" indebærer, at tilladelsen ikke kan inddrages (s. 77, afsnit 7.2), hvorimod dette forbehold ikke er gentaget i lovteksten eller i de specielle bemærkninger (s. 125).

- Instituttet foreslår, at det præciseres og tydeliggøres, at 10 års reglen er absolut.

8. Begræning af humanitært ophold

8.1 Adgang til humanitært ophold

Udlændingelovens § 9 b om humanitært ophold foreslås ikke ændret, men der beskrives i lovforslaget en – så vidt ses – ganske betydelig stramning i praksis om humanitært opholdstilladelse i sager, hvor helbredsforhold er afgørende.

Forslaget er begrundet i en omtalt stigning i antallet af ubegrundede asylansøgninger fra personer fra Balkan-landene.

- Instituttet foreslår, at udlændingemyndighederne nærmere belyser stigningen i antallet af de asylansøgere fra Balkan-landene, hvis eneste motiv for at søge

asyl er et behandlingsbehov, ligesom det bør belyses, i hvor mange tilfælde sådanne ansøgninger har ført til meddelelse af humanitært ophold.

Lovforslagets beskrivelse af den ny praksis er meget uklar, navnlig såfremt lovforslagets bemærkninger læses i lyset af Integrationsministeriets praksisnotat af 2. september 2008.

Adgang til behandling i hjemlandet

Efter gældende praksis kan der trods adgang til behandling i hjemlandet gives opholdstilladelse, hvis ansøgeren ikke har “en reel økonomisk mulighed” for at betale, eller hvis egenbetalingen er “uforholdsmæssig” høj. Der lægges vægt på “den pågældendes økonomiske og sociale situation. I vurderingen indgår den pågældendes erhverv og uddannelse, formueforhold, indtægtsmuligheder og familiemæssige eller sociale netværk m.v.”

Lovforslaget angiver i afsnit 8.4 at ville ændre praksis for vurdering af behandlingsmuligheder i udlandet. Lovforslaget beskriver i afsnit 8.4.1 dele af Menneskerettighedsdomstolens praksis, hvilket leder til den konklusion, at Danmark - i tilfælde af ansøgerens fysiske eller psykiske helbredsproblemer - kun har pligt til at meddele opholdstilladelse under exceptionelle omstændigheder. Lovforslaget beskriver i afsnit 8.4.2 praksisændringen, hvorefter en ansøger, der opfylder sygdomskriteriet, fremover ikke vil få humanitært ophold, selv om behandlingen alene er tilgængelig i privat regi og uanset egenbetalingens størrelse.

Det betyder, at ansøgere, der opfylder sygdomskriteriet, fremover vil skulle dække “betydelige økonomiske omkostninger”, og det må – i lyset af Menneskerettighedsdomstolens praksis - forstås således, at selv reel økonomisk umulighed og uforholdsmæssig høj egenbetaling normalt ikke skal føre til humanitært ophold.

Instituttet finder, at det ikke vil stride imod Menneskerettighedsdomstolens nuværende praksis at udvise alvorligt syge, selv om der ikke er reel adgang til behandling i hjemlandet, og selv om den enkelte ikke har råd til at betale for behandling, der er tilgængelig.

- Instituttet foreslår ikke desto mindre, at der ikke søges anlagt en praksis, som bevidst søger at ramme undergrænsen for den internationale forbud mod tortur, umenneskelig og nedværdigende behandling, idet en sådan grænsesøgende adfærd vil indebære en ikke uvæsentlig risiko for alvorlige menneskerettighedskrænkelser af nogle af de mest udsatte og svage mennesker i Danmark, nemlig alvorligt fysisk eller psykisk syge udlændinge.

Hvilke sygdomme vil kunne begrunde humanitært ophold

Såfremt Integrationsministeriet – som angivet i lovforslagets bemærkninger – fremover følger Menneskerettighedsdomstolens praksis, vil anvendelsesområdet for humanitært ophold blive stærkt begrænset.

Det fremgår således at lovforslagets afsnit 8.4.2, at ministeriet fortsat ”i helt ekstraordinære tilfælde” vil meddele humanitært ophold trods behandlingsmuligheder i hjemlandet. I lovforslaget nævnes ansøgere, der lider at ”en uhelbredelig sygdom i terminalstadiet”. Dette svarer til det gældende praksisnotat afsnit 3.3 om fysiske sygdomme, hvori nævnes ”AIDS og kræft i terminalstadiet”.

Ifølge det gældende praksisnotat fra 2008 meddeles humanitært ophold efter sygdomskriteriet i midlertid i videre omfang som følger:

“Der kan gives helbredsbeholdet humanitær opholdstilladelse til en udlænding, der lider af en sygdom af meget alvorlig karakter (sygdomskriteriet). Dette kriterium blev fastlagt i 1993, hvor praksis for at give humanitær opholdstilladelse til personer med akutte eller livstruende fysiske sygdomme eller så alvorlige psykiske sygdomme, at de pågældende måtte anses for uhelbredeligt sindssyge, blev udvidet således, at også fysiske eller psykiske sygdomme af meget alvorlig karakter – uden at være akutte eller direkte livstruende – kan begrunde humanitær opholdstilladelse.”

Udover de alle omtalte fysiske sygdomme nævnes i praksisnotatet bl.a.

- Meget alvorlige, egentlige sindssygdomme så som psykose, skizofreni, osv. (afsnit 3.4) og
- Alvorlig fysisk eller psykisk sygdom eller handicap hos forældre til mindreårige børn, og hvor forældrene derfor kun har meget begrænsede forældremæssige ressourcer til at tage vare på børnene (afsnit 3.7).

Efter Menneskerettighedsdomstolens nuværende praksis har Danmark så vidt ses ikke pligt til at yde beskyttelse mod udsendelse i sådanne tilfælde, jf. Louise Halleskov Storgaard: “*Artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om udsendelse af udlændinge med helbredsproblemer*”, EU-ret og Menneskeret 2008 nr. 4 side 187 afsnit 4.1.4. Det gælder ikke mindst, fordi der i praksis i stort set alle lande vil være adgang til behandling – eventuelt meget bekostelig og eventuelt i privat regi af sådanne fysiske og psykiske sygdomme .

En sådan praksis vil indebære meget betydelige stramninger i de sidste 17 års praksis om humanitært ophold. Instituttet finder, at det i og for sig er positivt, at en ændring af administrativ praksis på denne måde forelægges Folketinget, men beskrivelsen efterlader ganske stor tvivl om omfanget af den påtænkte ændring af praksis, da det ikke beskrives, i hvilke sager humanitær opholdstilladelse ikke længere vil blive meddelt, når Menneskerettighedsdomstolens praksis skal være styrende for humanitært ophold.

- Instituttet foreslår, at regeringen tilvejebringer en præcis beskrivelse af den fremtidige praksis om humanitær opholdstilladelse med konkrete eksempler på tilfælde, hvor humanitært ophold hidtil har været meddelt, men fremover ikke vil blive meddelt – alternativt at det tydeliggøres, at bemærkningerne i lovforslaget ikke skal tages for pålydende.

Instituttet henviser i øvrigt til Advokatrådets høringsvar.

8.2 Lægeerklæringer i sager om humanitært ophold

Instituttet finder, at lovforslagets bemærkninger om omstændigheder, hvorunder lægeerklæringer ikke lægges til grund, i al væsentlighed svarer til gældende praksis, jf. praksisnotat af 2. september 2008 side 8.

Instituttet antager, at sagligheden af lægeerklæringer vil være lettere at vurdere efter indførelsen af listen, hvorfor behovet for vurdering af lægens personlige indstilling vil mindskes, ligesom instituttet forudsætter, at en i øvrigt velunderbygget lægeerklæring ikke tilsidesættes, blot fordi en læge anvender sin ytringsfrihed.

Udlændingemyndighederne bør naturligvis ikke søge særlig beskyttelse mod kritik fra personer med særlig sagkundskab og indsigt i relevante forhold. Røde Kors' rolle bør heller ikke påvirkes.

I øvrigt må det fremhæves, at såfremt den beskrevne praksis om humanitært ophold gemmenføres, vil behovet for lægeerklæringer begrænses, da praksis – såfremt instituttet har forstået lovforslaget ret – må forudses at indebære, at der årligt vil blive meddelt et begrænset antal opholdstilladelser på humanitært grundlag.

Lægeerklæringerne må antages at skulle fokusere navnlig på restlevetid og muligvis selvmordstrusler.

- Instituttet opfordrer regeringen til at samarbejde med Lægeforeningen om udarbejdelsen af listen, bl.a. således at spørgsmålet om lægens erklæring om patientens restlevetid kan overvejes nærmere.

Der henvises til Lægeforeningens høringsvar.

- Instituttet foreslår, at der i tilfælde af ufuldstændig lægelig dokumentation sendes en anmodning om tilstrækkelig dokumentation i overensstemmelse med listens krav, ikke kun – som efter forslagets bemærkninger – til den pågældende udlænding, men også til den læge, der har afgivet den ufuldstændige erklæring, hvilket vil øge sikkerheden for overholdelsen af 14 dages fristen for indlevering af tilstrækkelig dokumentation.

9. Bortfald af opholdstilladelse efter ”genopdragelsesrejser”

Instituttet er opmærksomt på, at lovforslagets bestemmelse om genopdragelsesrejser indeholder en skærpelse af den gældende regel om, at en mindreårig udlændings opholdstilladelse kan bortfalde som følge af ophold uden for landet, således bortfald, der tidligere kunne ske ved ophold uden for landet på mere end 6 måneder, nu kan indtræffe allerede ved udlandsophold på minimum 3 måneder. Instituttet finder ikke desto mindre, at begrebet genopdragelsesrejse er uklart, idet lovteksten henviser til ”genopdragelsesrejse eller andet udlandsophold af negativ betydning for skolegang og integration”, hvilket i de almindelige bemærkninger omskrives til udlandsophold, der

medfører manglende deltagelse i “skolegang eller andre aktiviteter, som ville være en naturlig del af barnets integration i Danmark”.

Instituttet anerkender, at spørgsmålet om “genopdragelsesrejser” er vanskeligt, fordi hensynet til barnets tarv taler for at modvirke en skadelig udvikling. Instituttet forstår forslaget således, at det forventes at have en præventiv virkning ved at signalere til forældre, at ”genopdragelsesrejser” ikke kan accepteres, men instituttet finder det tvivlsomt, om regulering om bortfald af opholdstilladelser er den mest hensigtsmæssige måde at forebygge ”genopdragelsesrejser” på. Det kommer herved i betragtning, at de børn, som risikerer at miste deres opholdstilladelse, normalt må anses som knyttede til Danmark, at der kan være en interessekonflikt mellem børn og forældre, og at det ved bortfald af et barns opholdstilladelse i realiteten er barnet, der bliver ’straffet’.

Danmark har ansvaret for børn, der opholder sig i Danmark, og efter Børnekonventionens artikel 3, skal barnets tarv komme i første række ved alle foranstaltninger, der træffes vedrørende barnet. Det er instituttets opfattelse, at de problemer, der er forbundet med ”genopdragelsesrejser” først og fremmest må søges løst ved en opsøgende og forebyggende indsats, og at der ikke bør lovgives om bortfald af børns opholdstilladelse på grund af udlandsophold, medmindre der er et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag til at vurdere konsekvenserne.

Instituttet finder, at der mangler oplysninger om, hvor mange indberetninger der hidtil er modtaget fra kommunerne, hvor mange opholdstilladelser der er bortfaldet på det grundlag, hvor mange sager der forventes at opstå fremover, og hvilken viden der er om rejser/ophold af mere eller mindre end 6 måneders varighed og deres konsekvenser. Instituttet finder i det hele, at der er tale om et underbelyst samfundsmæssigt forhold.

- Instituttet foreslår derfor, at regelstramningen undlades, og at der nedsættes en arbejdsgruppe med deltagelse også af repræsentanter for relevante organisationer med henblik på en nærmere undersøgelse af de faktiske forhold samt overvejelse af de mest hensigtsmæssige midler til at løse de problemer, der er forbundet med “genopdragelsesrejser”.

Der henvises til instituttets notat af 12. november 2008 til Velfærdsministeriet.

10. Selvforsørgelse ved ægtefællesammenføring

Instituttet finder, at en udvidelse af den periode, hvor en herboende ikke må modtage diverse former for socialhjælp, fra 1 til 3 år – trods sit legitime formål – rejser fornyede spørgsmål om proportionaliteten af regelsættet. Det kommer herved i betragtning, at målet om at sikre udlændinges integration gennem deres selvforsørgelse ikke synes at kunne begrunde et krav om 3 års selvforsørgelse, og det er under alle omstændigheder åbenbart, at en tredobling af den relevante periode øger behovet for at gøre undtagelse fra kravet enten af “ganske særlige grunde” eller med henvisning til hjælp “i form af enkeltstående ydelser af mindre beløbsmæssig størrelse ...”, jf. lovens § 9, stk. 5.

- Institutet foreslår, at udlændingemyndighederne nærmere beskriver, hvilke undtagelser der hidtil er gjort i administrativ praksis, og hvordan fremtidig praksis forventes indrettet.

11. Ikrafttræden

Efter lovforslagets ikrafttrædelsesregler skal de nye betingelser om tidsubegrænset opholdstilladelse gælde for alle udlændinge, som fra tidspunktet for lovforslagets fremsættelse indgiver ansøgning herom. Det betyder som tidligere omtalt, at de nye regler om tidsubegrænset opholdstilladelse gælder for alle udlændinge, der fra den 26. marts 2010 indgiver ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, uanset hvornår de første gang er meddelt opholdstilladelse.

Efter lovforslagets forventede ikrafttræden den 1. august 2010 skal der ske afvisning af ansøgninger om tidsubegrænset opholdstilladelse, som ikke indeholder de nødvendige oplysninger og den nødvendige dokumentation, jf. ovenfor afsnit 4.13.

Noget tilsvarende gælder ikke for de ansøgninger, som modtages mellem 26. marts og 1. august 2010. I denne periode skal ansøgerne underrettes om lovforslagets fremsættelse og om, at deres sag vil være omfattet af de nye regler om tidsubegrænset opholdstilladelse, og at sagsbehandlingen forventes at kunne påbegyndes efter de nye regler den 1. august 2010. Hvis der til den tid kræves flere oplysninger eller yderligere dokumentation, vil Udlændingetjenesten vende tilbage til ansøgeren.

Ved anvendelsen af de nye regler må man regne med, at der er udlændinge, som kan opfylde de ufravigelige betingelser i § 11, stk. 4, og de 'supplerende integrationsrelevante betingelser' i § 11, stk. 6, men som ikke kan indsamle de resterende nødvendige 15 point, fordi der endnu ikke er etableret en medborgerskabsprøve, og fordi de ikke har haft den fornødne tid til at indrette sig på kravet om et års deltagelse i bestyrelsesarbejde m.v. Disse udlændinge skal af Udlændingetjenesten orienteres om, at de vil kunne opnå de 15 point ved at bestå medborgerskabsprøven, der forventes at være etableret medio 2011.

Efter instituttets opfattelse er der væsentlige retssikkerhedsmæssige problemer forbundet med disse forslag til ikrafttrædelsesregler.

Der er hidtil fastsat overgangsregler, der tager hensyn til, hvornår udlændinge er kommet her til landet. Efter disse overgangsregler har udlændinge, der har gennemført et introduktionsprogram uden at deres introduktionsydelse har været nedsat, haft en forventning om, når opholdskravet var opfyldt, at kunne opnå tidsubegrænset opholdstilladelse på lempeligere betingelser, end de nu fastsatte. Der findes i dag fire ansøgergrupper, som kan have indrettet sig på andre regler. For ansøgere inden for de tre grupper gælder det, at de (ved fravær af offentlig gæld og kriminalitet) har kunnet forvente at kunne opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, at hvis de har gennemført deres treårige introduktionsprogram og/eller bestået en dansksprøve inden 29. november 2006 og gennemført evt. fastlagte beskæftigelsesaktiviteter. Den fjerde gruppe omfatter udlændinge, som har indgivet ansøgning om opholdstilladelse efter 1. juli 2006, og som har kunnet forvente at kunne opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, hvis de opfylder de

nugældende højere krav om (også) at have bestået Prøve i Dansk 2 og haft 2½ års fuldtidsbeskæftigelse (integrationseksamen).

Kommunerne har gjort et kæmpe arbejde med at prøve at forklare de udviklede overgangsregler for ansøgerne. De udlændinge, som er blevet vejledt om, hvilke krav der gælder for netop dem, og som har bestræbt sig på at opfylde netop disse krav, vil som nævnt have en rimelig forventning om, at de på det tidspunkt, hvor de opfylder et af de gældende opholdskrav på 7 – eller eventuelt 5 - år, vil kunne opnå tidsubegrænset opholdstilladelse.

Der gælder ikke et nagelfast retssikkerhedsprincip omfattende forbud mod love med tilbagevirkende kraft eller beskyttelse af borgerens rimelige forventninger, men der bør efter instituttets opfattelse som hidtil lægges vægt på borgerens rimelige forventninger. Lovens ikrafttrædelsesregler bør derfor genovervejes.

Det bør herved også tages i betragtning, at integrationslovforslagets bestemmelse om undervisning i medborgerskab efter lovforslagets vedtagelse skal implementeres, og at alle udlændinge, som stilles over for krav om at bestå en medborgerskabsprøve, bør have samme mulighed for at deltage i den forberedende undervisning.

- Instituttet finder, at overgangsbestemmelserne bør udformes således, at ansøgere, som har indrettet sig efter de gældende bestemmelser, ikke omfattes af de nye krav, og at ikrafttrædelsestidspunktet for anvendelsen af nye krav i øvrigt udsættes, således at de omfattede udlændinge får en rimelig mulighed for at indrette sig på de nye krav, herunder ved at følge medborgerskabsundervisningen og gå op til medborgerskabsprøven.

København 12. maj 2010
Seniorforsker, ph.d. Eva Ersbøll og
Direktør, dr. jur. Jonas Christoffersen