



INSTITUT FOR  
MENNESKERETTIGHEDER

Integrationsministeriet  
Lovkontoret  
E-mailes til [lovkontoret@inm.dk](mailto:lovkontoret@inm.dk) [hbs@inm.dk](mailto:hbs@inm.dk)  
og [jyd@inm.dk](mailto:jyd@inm.dk)

STRANDGADE 56  
DK-1401 KØBENHAVN K  
TEL. +45 32 69 88 88  
FAX +45 32 69 88 00  
CENTER@HUMANRIGHTS.DK  
WWW.MENNESKERET.DK  
WWW.HUMANRIGHTS.DK

DATO 2. december 2009

J.NR.  
540.10/21908

**Vedrørende udkast til forslag til Lov om ændring af udlændingeloven (Ændring af reglerne om indvandringsprøven, advokatbistand til uledsagede mindreårige asylansøgere, ændring af ydelsessystemet for asylansøgere m.v.)**

Institut for Menneskerettigheder har med mail af 28. oktober 2009 modtaget udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Ændring af reglerne om indvandringsprøven, advokatbistand til uledsagede mindreårige asylansøgere, ændring af ydelsessystemet for asylansøgere m.v.) med anmodning om eventuelle bemærkninger.

Instituttets bemærkninger fremgår af vedhæftede notat.

Der henvises til ministeriets j.nr. 09/08468.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen  
Direktør

**Notat om udkast til lovforslag om ændring af udlændingeloven (Ændring af reglerne om indvandringsprøven, advokatbistand til uledsagede mindreårige asylansøgere, ændring af ydelsessystemet for asylansøgere m.v.)**

**I. Notatets baggrund**

Integrationsministeriet har i mail af 28. oktober 2009 anmodet om at måtte modtage instituttets eventuelle bemærkninger til det ovenfor nævnte lovudkast senest den 10. november 2009. Instituttet beklager ikke at kunne overholde den korte høringsfrist, under hensyn til hvilken instituttet primært fremsætter bemærkninger til lovudkastets bestemmelser om indvandringsprøven, se nærmere herom i afsnit II. Indvandringsprøven. Forslaget vedrørende advokatbistand til uledsagede mindreårige asylansøgere behandles mere kortfattet i afsnit III.

**II. Indvandringsprøven**

Udlændingeloven indeholder en lang række betingelser for at opnå opholdstilladelse med henblik på navnlig familiesammenføring i Danmark. I 2007 blev det besluttet at skærpe betingelserne ved efter nederlandsk forbillede at indføre en indvandringsprøve. Ifølge bemærkningerne til det i 2006 fremsatte lovforslag om at etablere prøven, indebærer det, at udlændingen skulle have kendskab til danske normer, værdier og grundlæggende rettigheder; udlændingen skulle kunne forstå og besvare simple spørgsmål på dansk og have et begrænset kendskab til hverdagsudtryk, en række standardformuleringer og almindelige høflighedsfraser. Rammen for både prøven i viden om Danmark og sprogprøven skulle være niveau "A1 minus" i den fælles europæiske ramme for moderne sprog – svarende cirka til modul 1 på Danskuddannelse 1 og 2. Udlændingen forudsattes selv at tage ansvaret for opnåelsen af de nødvendige færdigheder; de danske myndigheder skulle udarbejde en uddannelsespakke, som kunne købes af udlændingen, og som bl.a. skulle indeholde en film om det danske samfund. Prøven skulle som udgangspunkt aflægges i udlandet forud for indgivelse af en ansøgning om opholdstilladelse. En udlænding kunne gøre flere forsøg på at bestå prøven. Der skulle betales gebyr for hver prøve til dækning af de løbende udgifter til drift og administration m.v.

Denne indvandringsprøve blev imidlertid aldrig sat i kraft, fordi det efter et omfattende analysearbejde viste sig, at den i 2007 vedtagne løsning ikke ville kunne fungere i praksis. Integrationsministeriet foreslår derfor nu en ny ordning for aflæggelse af indvandringsprøven. Instituttet vil i det følgende fremsætte bemærkninger til forslaget om den nye ordning. Forinden vil der dog blive fremsat nogle mere generelle bemærkninger om indførelsen af indvandringsprøver som et led i 'medborgerintegration'.

*1. Ideen om en indvandringsprøve som et led i 'medborgerintegration'*

I det 21. århundrede har begrebet 'civic integration' eller på dansk 'medborger-integration' fået en ekstern dimension: man taler nu om 'før-afrejse integration' ('pre-departure integration') og 'integration i oprindelseslandet' ('integration in the country of origin'). Holland lancerede begrebet og var det første land, der indførte 'integrationskravet' som betingelse for familiesammenføring. Det skete, efter at Holland sammen med Østrig og Tyskland havde taget initiativ til, at der blev indført en bestemmelse herom i familiesammenføringsdirektivet (Direktiv 2003/86/EF), artikel 7 (2). Efter bestemmelsen kan EU-medlemsstaterne kræve, 'at tredjelandsborgere efterkommer integrationsforanstaltninger i henhold til national ret'.

Det hollandske krav om, at ansøgere om familiesammenføring skal bestå en indvandringsprøve blev indført i 2006. I 2007 vedtog og/eller indførte Frankrig, Tyskland og Danmark lignende ordninger. Trods lighederne er der en del forskelle mellem de fire landes ordninger. Frankrig tilbyder franskkurser i de omfattede udlændinges oprindelseslande. Selv om Tyskland har en tradition for at tilbyde tyskkurser i udlandet, og Holland i begyndelsen overvejede at tilbyde forberedelseskurser i oprindelseslandene, endte det med, at de to lande – og Danmark – besluttede, at ansøgere om familiesammenføring selv måtte tage ansvaret for deres uddannelse. Tankegangen var, at ansøgerne skulle vise, at de var tilstrækkeligt motiverede til selv at sørge for at forberede sig til indvandringsprøven, og at de således var aktive medborgere.

Frankrig udskiller sig også fra de tre andre stater ved alene at kræve en bedømmelse af ansøgernes fransksprogkundskaber (en evaluering). Hvis ansøgernes sprogkundskaber ikke findes tilstrækkelige, er konsekvensen ikke, som i de øvrige tre lande, at opholdstilladelse afslås; i stedet stilles der krav om, at de pågældende modtager yderligere undervisning. Begrundelsen for den mere smidige franske tilgang er, dels at den franske forfatning indeholder en ret til familiesammenføring, dels at Frankrig har lagt større vægt på artikel 7 (2) i familiesammenføringsdirektivet (Direktiv 2003/86/EF), der giver mulighed for at anvende 'integrationsforanstaltninger', men ikke at stille 'integrationsbetingelser' (som der er hjemmel til i direktivet om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (Direktiv 2003/109/EF)).

I Holland stilles 30 spørgsmål om det hollandske samfund og livet i Holland. Det hollandske sprogkrav svarer til niveau A1 minus, et niveau som Holland har fået tilføjet den fælles europæiske ramme for moderne sprog, og som forudsætter kendskab til omkring 500 ord og grundlæggende grammatik. Efter den tyske ordning stilles der ikke krav om kendskab til det tyske samfund og livet i Tyskland; i stedet skal ansøgerne kunne dokumentere deres kendskab til det tyske sprog ved at fremvise et certifikat, der beviser, at de behersker sproget på niveau A1 (et sådant certifikat kan erhverves på bl.a. Goethe institutter og andre tyske institutter i mange lande).

Efter indførelsen af krav om en bestået indvandringsprøve på de omtalte vilkår har der i Holland og Tyskland været et fald i antallet af ansøgninger om familiesammenføring. Det er blevet kritiseret, at prøvekravet fungerer som en udskillelsesmekanisme, også fordi prøvekravets målgruppe først og fremmest har været ansøgere om familiesammenføring fra lande, hvor indbyggerne antages at være dårligt

uddannede og uden de kvalifikationer, som efterspørges på arbejdsmarkedet. I den forbindelse skal det bemærkes, at Kommissionen i en rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelse af familie-sammenføringsdirektivet (KOM(2008) 610 endelig, 8. oktober 2008, p. 4.3.4.) har anført, at formålet med 'integrationsforanstaltninger' er at lette familiemedlemmers integration. Foranstaltningernes rimelighed afhænger ifølge direktivet af, om de tjener dette formål, og om de overholder proportionalitetsprincippet. Rimeligheden kan vurderes på basis af adgangen til sådanne kurser og test og deres udformning og/eller organisation (testmaterialer, gebyrer, sted for afholdelse osv.), hvorvidt sådanne foranstaltninger eller deres virkning tjener andre formål end integration (f.eks. høje gebyrer, der udelukker familier med lave indkomster).

## *2. Indførelse af en dansk indvandringsprøve*

Institut for Menneskerettigheder blev i 2006 hørt om det lovforslag (L 93), der i 2007 blev vedtaget med henblik på at indføre en prøve i dansk og viden om Danmark og det danske samfund (en indvandringsprøve) som betingelse for henholdsvis opholdstilladelse som ægtefællesammenført og forlængelse af opholdstilladelse som religiøs forkynder m.v. Prøven skulle som nævnt som udgangspunkt aflægges i udlandet forud for indgivelse af ansøgning om opholdstilladelse. I notat af 9. januar 2007 redegjorde instituttet for sin opfattelse, hvorefter de menneskeretlige principper om respekt for familielivet og religionsfriheden (religionsudøvelsen) samt almindelige ligebehandlings- og retfærdighedsprincipper talte mod indførelsen af indvandringsprøven. Der henvises i det hele til instituttets notat af 9. januar 2007, som vedhæftes.

I forbindelse med behandlingen af L 93 blev der under udvalgsbehandlingen opnået enighed om, at forslagets bestemmelse om religiøse forkyndere m.v. skulle ændres, således at opholdstilladelse skulle betinges af, at ansøgeren inden 6 måneder efter meddelelsen af opholdstilladelsen skulle have bestået en prøve i dansk og danske samfundsforhold. Modsat udlændinge, der ansøgte om familiesammenføring, skulle udlændinge, der ansøgte om opholdstilladelse som religiøse forkyndere, således ikke som udgangspunkt aflægge indvandringsprøven i udlandet.

Senere er det dog besluttet, at heller ikke ansøgere om familiesammenføring skal aflægge prøven i udlandet. Beslutningen herom er truffet på grundlag af en foranalyse af indvandringsprøven. Foranalysen indeholdt mulige modeller for prøvesystemet, en analyse af antallet af udlændinge, der skulle aflægge prøven, de økonomiske omkostninger og en undersøgelse af mulighederne for, at indvandringsprøven først blev aflagt, efter at det var undersøgt, om de øvrige betingelser for ægtefællesammenføring var opfyldt.

På baggrund af foranalysen blev det anbefalet, at prøven ligesom i den nederlandske model afholdes ved hjælp af et computerbaseret testsystem, og at der laves en undervisningsfilm, som kommer til at indgå i forberedelsespakken til indvandringsprøven. Både det computer-baserede testsystem og undervisningsfilmen er allerede ved at blive udviklet og testet. Det blev dog også anbefalet delvist at afvige fra

den nederlandske model, blandt andet på grund af forskellen i antallet af prøvetagere de to lande imellem (ved udviklingen af den nederlandske prøve blev det skønnet, at omkring 15.000 -20.000 ville skulle aflægge prøven i udlandet, medens der i Danmark skønnedes at ville være omkring 2.350 prøvedeltagere om året, hvoraf kun 850 forventedes at tage prøven i udlandet). Selv om det blev anbefalet, at prøveafholdelsen ligesom i den nederlandske model kommer til at foregå ved hjælp af et computerbaseret system, blev det også anbefalet, at selve vurderingen af prøven skulle foretages af censorer beskikket af Udlændingesservice, da det med de betydeligt færre prøver ikke fandtes hensigtsmæssigt at investere i en uforholdsmæssigt dyr talegenkendelsesløsning. En talegenkendelsesløsning ville også virke begrænsende for mulighederne for at tilrettelægge sprogprøven, så den kom til at ligge i forlængelse af almindelig dansk praksis for sprogprøver. Blandt andet ville det ikke være muligt at stille åbne spørgsmål om for eksempel ansøgerens egne forhold, og nogle forholdsvis simple øvelser, såsom genfortælling af en historie, ville være umulige at gennemføre med et talegenkendessystem.

På baggrund af foranalysen indgik regeringen og Dansk Folkeparti den 6. februar 2008 en aftale om at gennemføre en række ændringer i lovgrundlaget vedrørende indvandringsprøven. Aftalen indgår som en del af finanslovsaftalen for 2008. Af aftalen fremgår det bl.a., at ansøgere om ægtefællesammenføring først skal aflægge indvandringsprøven, når ansøgningen er blevet forhåndsgodkendt. Desuden afskaffes muligheden for at aflægge prøven i udlandet.

Instituttet vil nedenfor kommentere de forskellige elementer i den nu foreslåede indvandringsprøve. Ved bedømmelsen vil der blive taget udgangspunkt i den væsentlige præmis, som blev præciseret under lovforslagsbehandlingen i 2006 – 2007, og som også er fremhævet flere steder i foranalysen, bl.a. s. 7, nemlig at "**alle** skal kunne gennemføre indvandringsprøven uanset uddannelsesbaggrund".

### *3. Instituttets bemærkninger til lovudkastets forslag til en dansk indvandringsprøve*

#### *3.1 Generelt om de foreslåede ændringer*

Sigtet med det foreliggende lovudkast er som nævnt at ophæve bestemmelserne i lov nr. 379 af 25. april 2007 om indvandringsprøvens aflæggelse og erstatte dem med nye bestemmelser om aflæggelse af en indvandringsprøve. Lovudkastets bestemmelse vedrørende religiøse forkyndere m.v. svarer dog i høj grad til den bestemmelse, som blev vedtaget i 2007. Instituttet vil derfor i det væsentlige koncentrere sig om lovudkastets nye forslag om en ændret gennemførelse af indvandringsprøven for ansøgere om familiesammenføring. Dog vil der nedenfor under pkt. 3.8 også blive fremsat nogle mere kortfattede bemærkninger om betydningen af prøvekravet for religiøse udøvere m.v. Dette skal ses på baggrund af, at instituttet ikke har haft mulighed for at kommentere den ordning, hvorefter prøven først skal bestås 6 måneder efter ankomsten til Danmark, da ændringen herom blev vedtaget under Folketingets behandling og efter, at instituttet havde afgivet sit høringssvar af 9. januar 2007.

#### *3.2 Prøveaflæggelse efter forhåndsgodkendelse*

I og med, at lovudkastet ændrer det i 2007 vedtagne lovgrundlag for indvandringsprøven således, at ansøgere om familiesammenføring først skal aflægge indvandringsprøven, når deres ansøgning er blevet forhåndsgodkendt, vil ansøgere, som ikke opfylder de øvrige betingelser for familiesammenføring, og ansøgere, der er undtaget fra kravet om at skulle bestå indvandringsprøven, fordi de opfylder en af lovgivningens undtagelsesbetingelser, ikke – unødvendigt – skulle tage prøven.

- Institutet betragter denne ændring som et fremskridt i forhold til den ordning, der blev vedtaget i 2007, jf. herved også, at instituttet i sit daværende høringssvar argumenterede for, at ansøgerne burde kunne få en forhåndsbesked om, hvorvidt de kunne undtages efter bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK's) artikel 8.

### 3.3 Prøveaflæggelse i Danmark

Som nævnt foreslås muligheden for at aflægge indvandringsprøven i udlandet afskaffet, fordi foranalysen om implementeringen af indvandringsprøven viste, at etablering af prøvemuligheder på danske repræsentationer i udlandet ville blive meget omkostningskrævende i forhold til antallet af potentielle prøveaflæggere. Ændringen, hvorefter (alle) ansøgerne kan få tilladelse til processuelt ophold i Danmark i en periode, før de skal tage prøven, synes imidlertid også at være en fordel for de udlændinge, der ansøger om familiesammenføring, eftersom det ifølge sproglæringseksperter for mange mennesker, navnlig med en fjernkulturel baggrund, vil være yderst vanskeligt – for ikke at sige umuligt – selv at skulle lære sig dansk m.v. i oprindelseslandet.

- Institutet betragter for så vidt ændringen om prøveaflæggelse i Danmark som et fremskridt i forhold til den ordning, der blev vedtaget i 2007, idet retten til ophold i Danmark for at tage prøven alt andet lige må antages at forbedre ansøgernes muligheder for at tilegne sig den nødvendig viden.

### 3.4. Prøvens indhold og form, herunder fravær af forberedelseskurser

Indvandringsprøven skal indeholde en prøve i viden om Danmark og det danske samfund samt en prøve i dansk sprog. Prøven i viden om Danmark indebærer, at udlændingen skal have opnået kendskab til danske normer, værdier og grundlæggende rettigheder, herunder de danske demokratiske principper, det enkelte menneskes frihed og personlige integritet, tros- og ytringsfrihed, kønnenes ligestilling og kvinders rettigheder, samt til mere praktiske og konkrete forhold, herunder forbud mod vold, omskæring og ulovlig tvang i forbindelse med indgåelse af ægteskab, opdragelse og forældreansvar over for børn, uddannelse, sundhed, arbejde og skat m.v.

Prøven i dansk indebærer, at udlændingen skal kunne forstå og besvare simple direkte spørgsmål og have et begrænset kendskab til hverdagsudtryk, en række standardformuleringer og almindelige høflighedsfraser.

Sprogprøvens niveau er A 1 minus i den fælles europæiske ramme for moderne sprog, hvilket som nævnt svarer nogenlunde til modul 1 på Danskuddannelse 1 og 2, men det har – som anført i lovforslagets bemærkninger – i forbindelse med udviklingen af vidensprøven vist sig

“... nødvendigt at forudsætte et højere sprogligt niveau for selve vidensspørgsmålene, idet nogle af emnerne i vidensprøven omfatter mere komplicerede emner såsom ligestilling og demokrati”.

Udlændingen skal som nævnt selv tage ansvaret for at opnå de nødvendige færdigheder og dermed selv beslutte, hvordan den pågældende vil forberede sig. Myndighederne tilbyder ikke forberedelseskurser, men udarbejder en uddannelsespakke til vidensprøven. Uddannelsespakken, der bl.a. består af en film om det danske samfund, skal give udlændingen mulighed for gennem selvstudier at forberede sig til vidensprøven. Filmen forventes versioneret i 18 sprog (så vidt vides med en dækningsgrad på omkring 97 %). Der laves ikke forberedelsesmateriale til sprogtesten.

Indvandringsprøven vil ligesom den nederlandske prøve indeholde 30 spørgsmål, som udvælges fra en prøvebank på 100 spørgsmål. Der foreligger ikke mere præcise oplysninger om spørgsmålene eller om, hvor stor en del af både sprogprøven og vidensprøven, der skal besvares korrekt, for at prøven anses som bestået.

På den baggrund finder instituttet det vanskeligt at bedømme de fulde konsekvenser af indførelsen af det omhandlede prøvekrav, men uden tilbud om forberedelseskurser finder instituttet det nærliggende at antage, at præmissen om at alle ansøgere skal kunne bestå prøven, ikke vil kunne holde. Instituttet har herved bl.a. lagt vægt på oplysninger fra sprogglærere og andre med sproglæringsekspertise, herunder også Dansk Flygtningehjælp, der senest i sit høringssvar af 11. november 2009 har oplyst, at flygtningehjælpens erfaring fra undervisningen på 17 sprogcentre viser, at kursister på danskuddannelse 1 og 2 (analfabeter og kortuddannede) gennemsnitligt anvender 2½ - 3 måneder med 18 ugers lektioners undervisning på at opnå det krævede sproglige niveau. Gennemsnittet dækker imidlertid over en bred variation, og det kan forventes, at en relativt stor gruppe ansøgere ikke på 3 måneder vil kunne opnå det krævede niveau.

Når ansøgere om familiesammenføring får visum og tilladelse til ophold i Danmark med henblik på at bestå indvandringsprøven, kunne man tænke sig, at de kunne følge Modul 1 på et af de danskkurser, der tilbydes udlændinge med opholdstilladelse i Danmark. Denne undervisning er gratis for udlændinge omfattet af integrationsloven, medens kommunerne kan beslutte at kræve betaling af andre udlændinge (fra 500 – 5.000 kr. pr. modul afhængigt af de pågældende udlændinges opholdsgrundlag).

Ansøgere om familiesammenføring er imidlertid ikke omfattet af reglerne om sådanne undervisningstilbud, da de ikke har (en egentlig) opholdstilladelse i Danmark, men alene processuelt ophold. Ansøgere om familiesammenføring vil således ikke efter gældende ret – 'for nogen pris' – kunne betale sig til den

offentligt støttede sprogskoleundervisning. Hvis de vil have undervisning, vil de være henvist til eventuelle private udbudte undervisningstilbud, men her er der ingen garanti for pris og kvalitet.

- Efter instituttets opfattelse er der risiko for, at en gennemførelse af indvandringsprøven uden offentlige undervisningstilbud/forberedelseskurser reelt vil udgøre en uoverstigelig hindring for familiesammenføring for de svagest stillede mennesker, der ikke på egen hånd og/eller med støtte fra et ressourcestærkt netværk kan tilegne sig de nødvendige sproglige færdigheder.

Instituttet kan som nævnt ikke på forhånd anslå problemstillingens omfang. Instituttet ville finde det hensigtsmæssigt, om Integrationsministeriet kunne redegøre for, 1) hvor mange familiesammenførte personer der må antages – efter opnåelse af opholdstilladelse – at skulle gennemgå modul 1 på danskuddannelse 1 og 2 (analfabeter og kortuddannede), og 2) hvor mange familiesammenførte (hvor stor en procentdel) der i dag kan gennemføre denne sprogundervisning inden for en periode på 2½ - 3 måneder?

Sådanne oplysninger må antages at kunne give en indikation af, i hvilket omfang ansøgere om familiesammenføring efter den foreslåede ordning risikerer at blive udelukket fra familiesammenføring. Det skyldes, at personer, der ville have behov for at gennemgå modul 1 på danskuddannelse 1 og 2 (analfabeter og kortuddannede), må antages gennemsnitligt at have behov for at modtage 2½ - 3 måneders undervisning med 18 ugers lektioner for at opnå det krævede niveau. Hvis de har dette behov for undervisning, er det svært at se, hvordan de skulle kunne bestå prøven inden for 75 dage – 2½ måned – *uden* reel adgang til undervisning.

Instituttet savner de nødvendige faktiske oplysninger for at kunne foretage en præcis menneskeretlig bedømmelse af lovforslagets forhold til Danmarks internationale forpligtelser. Instituttet finder imidlertid anledning til at udtrykke betænkelighed ved en indførelse af stramme indvandringsprøver med sproglige forudsætninger som risikerer at udelukke et ikke ubetydeligt antal mennesker fra at nyde retten til et familieliv i Danmark.

Instituttets betænkeligheder skyldes ikke mindst, at den foreslåede indvandringsprøve på de angivne forudsætninger kan indebære forskelsbehandling af mindre bemidlede og udsatte personer (bl.a. ansøgere uden eller med en meget kortvarig skolegang m.v. og lav indkomst) jf. herved EMRK artikel 8 og 14, idet navnlig sådanne grupper af ansøgere risikerer ikke at kunne gennemføre indvandringsprøven uden reel adgang til undervisningstilbud. Hvis prøven fører til begrænsning i antallet af familiesammenføringer, vil det som nævnt også være i modstrid med forudsætningerne for indvandringsprøvens indførelse.

- Instituttet anbefaler derfor, at ansøgere om familiesammenføring tilbydes kurser i dansk sprog og danske forhold i forbindelse med deres forberedelse til indvandringsprøven. Så-



fremt der kræves betaling for sådanne kurser, må det sikres, at (størrelsen af) gebyret ikke udgør en hindring for ansøgerne.

Efter det oplyste, kræver vidensprøven et dansk sprogligt niveau, der er højere end A 1 minus. Der synes på den baggrund at være både en samfundsmæssig og en individuel interesse i at give ansøgerne et danskundervisningstilbud, der rækker ud over modul 1 på danskuddannelserne 1 og 2 (og som tilsigter at bringe kursisterne op på niveau A 1 minus). Et alternativ kunne være, at ansøgerne fik mulighed for at tage vidensprøven på deres modersmål.

### 3.5. Gebyr for at tage prøven

Efter lovudkastet skal de løbende udgifter, der er forbundet med indvandringsprøven, dækkes gennem egenbetaling af ansøgerne. Den enkelte ansøger skal betale gebyr for hver prøve, vedkommende melder sig til. Arbejdsgruppen om foranalysen af implementeringen af indvandringsprøven (september 2007) har beregnet et gebyr baseret på det nuværende antal ansøgere om familiesammenføring og en ordning, hvor prøven kun skal tages af forhåndsgodkendte ansøgere. Såvidt ses, anslås det, at gebyret bliver godt 3.500 kr. pr. prøve. Hvis antallet af prøvetagere falder, vil gebyret stige.

I lovudkastet opereres der med muligheden for, at ansøgerne kan gøre flere forsøg på at bestå indvandringsprøven, dog således at det sidste forsøg skal gøres senest 75 dage efter indrejsen. Ved hver prøve skal der betales gebyr. I lovforslagsbemærkningerne advares ansøgerne mod at aflægge prøven (for) kort tid før 3 måneders-fristens udløb, således at de ikke – ved et evt. negativt resultat – vil have mulighed for at aflægge prøven påny. En ansøger vil således ikke alene skulle overveje, om han eller hun er velforbedret nok til at gå op, men også 'om der er råd til at gå mindre vel forberedt op' for at få flere chancer. Også i den henseende risikerer den foreslåede ordning at ramme skævt, i og med at mindrebedemidlede – ofte de samme, som har en kort eller ingen skolegang – stilles ringere i forhold til at bestå prøven.

I forbindelse med krav om en bestået indvandringsprøve bør der derfor efter instituttets opfattelse overvejes en anden – og væsentligt lavere – gebyrfastsættelse. Det skal også i den forbindelse bemærkes, at ingen af de andre lande, der har indført en indvandringsprøve, kræver et tilsvarende højt gebyr. I Frankrig er sprogbedømmelsen (evalueringen) gratis, og for at få et sprogskoletifikat på niveau A1, som det kræves i Tyskland, skal man i f.eks. Bangkok betale 53 euro og i Istanbul 66 euro; generelt regner man med et beløb på 80 euro (600 kr.). Kun i Holland, hvor man har valgt den dyre løsning med testing af sprog og samfundsviden i udlandet, nærmer gebyrets størrelse sig det anslåede danske, men er dog alligevel betragteligt lavere, nemlig 350 euro (2.625 kr.).

- Det bør efter instituttets opfattelse genovervejes, om der skal betales gebyr i forbindelse med gennemførelsen af indvandringsprøver. Såfremt gebyrkravet fastholdes, bør der efter instituttets

opfattelse overvejes en væsentligt lavere gebyrfastsættelse, således at gebyrkravet ikke udgør en hindring for, at mindrebemidlede ansøgere går op til prøven.

### 3.6. Forberedelsestid i Danmark

Efter det oplyste vil der være et antal ansøgere, som ikke kan nå at lære det fornødne dansk til at bestå sprog- og vidensprøven under det 3-måneders ophold, de efter forslaget får bevilget i Danmark med henblik på at tage indvandringsprøven.

- Instituttet finder, at ansøgere om familiesammenføring ligesom religiøse forkyndere m.v. bør have ret til at opholde sig her i landet i 6 måneder med henblik på at bestå indvandringsprøven.

### 3.7. Konsekvenser af ikke at bestå prøven

Såfremt ansøgere om familiesammenføring ikke når at bestå indvandringsprøven inden for den angivne frist, skal Udlændingesservice normalt give afslag på ægtefællesammenføring og fastsætte en udrejsefrist. Fristen for at bestå prøven kan kun forlænges under ganske særlige omstændigheder, der som alt overvejende hovedregel ikke må kunne henføres til ansøgeren – men kun til myndigheder eller prøveafholdelsesstedet. Helt ekstraordinære forhold hos ansøgeren, så som længerevarende sygdom, kan dog undtagelsesvist begrunde en forlængelse. Det fremgår ikke klart af lovudkastet, om ansøgere, som har måttet udrejse, senere kan rejse ind i Danmark og gøre et nyt forsøg på at bestå indvandringsprøven, og/eller om de forinden påny må ansøge om familiesammenføring, opnå forhåndsgodkendelse osv.

Efter instituttets opfattelse stiller ordningen ansøgerne i en vanskelig situation. Ved en generel vurdering kommer det i betragtning, at Danmark ikke er bundet af EU's familiesammenføringsdirektiv. Afgørende for en vurdering bliver herefter menneskerettighedskonventionerne og -principperne, herunder navnlig EMRK. Efter EMRK, artikel 8 om respekt for familielivet, skal indgreb i familielivet være 'proportionale', og ingen grupper må ubegrundet forskelsbehandles, jf. EMRKs artikel 14. På den baggrund må det overvejes, om det er velbegrundet at stille samme høje krav til alle ansøgergrupper. Ved en proportionalitetsvurdering kommer det også i betragtning, at ansøgerne i tilfælde af familiesammenføring under alle omstændigheder skal gennemgå et treårigt dansksproget introduktionskursus her i landet.

Under alle omstændigheder synes en afvejning mellem de individuelle og de statslige interesser at føre til, at ansøgere, som opfylder alle andre betingelser for at blive familiesammenført, og som har gjort deres bedste for at bestå indvandringsprøven, ikke udelukkes fra familiesammenføring som konsekvens af uoverkommelige krav med hensyn til sprogindlæring, uden undervisning, inden for en relativt kort periode, høje gebyrer og udgifter i øvrigt, herunder i forbindelse med indgivelse af (yderligere) ansøgninger, rejser til Danmark m.v.

- Institutet finder en gennemførelse af den foreslåede indvandringsprøve med kombinationen af de ovenfor nævnte elementer betænkelig, da den reelt kan komme til at udgøre en uoverstigelig barriere for, at et (på nuværende tidspunkt ukendt) antal ansøgere kan opnå familiesammenføring. Institutet henstiller derfor, at ordningen genovervejes, således at der drages omsorg for at respektere præmissen om, at alle skal have mulighed for at gennemføre prøven.

### 3.8. Indvandringsprøven for religiøse forkyndere m.v.

Som anført i instituttets vedhæftede notat fra 2007 er et meget stort antal af de religiøse minoriteters forkyndere i Danmark udlændinge eller af udenlandsk oprindelse. Det gælder for eksempel langt størstedelen af præsterne og ordensfolkene i den katolske kirke i Danmark samt de nationale menigheder. De udenlandske forkyndere m.v. kan være i Danmark for en kortere eller længere årrække.

Det er en del af religionsfriheden, at menigheden som udgangspunkt selv kan vælge sine religiøse forkyndere m.v. uden statslig indblanding. Inden for rammerne af grundloven og menneskerettighedskonventionerne, bl.a. EMRK, kan der naturligvis stilles en række krav som betingelse for, at udenlandske forkyndere kan opnå opholdstilladelse i Danmark, ligesom en opholdstilladelse kan inddrages under nærmere angivne omstændigheder, herunder såfremt en udenlandsk forkynder – ved handlinger eller ytringer – foretager sig noget, der er til skade for grundlæggende demokratiske principper.

Religionsfriheden er en bærende værdi i det danske samfund. Dette tilsiger forsigtighed i forhold til indførelse af lovmæssige indgreb, der kan have negative konsekvenser for den reelle mulighed for religionsudøvelse. Der er derfor grund til at være opmærksom på, om indvandringsprøven for religiøse forkyndere risikerer at få sådanne negative følger. Selv om det kan lægges til grund, at religiøse forkyndere vil have bedre muligheder for at lære dansk m.v. end ansøgere om familiesammenføring, vil det også for denne gruppe kunne rejse store udfordringer.

Det må herved også tages i betragtning, at religiøse forkyndere ofte forflyttes fra land til land (for eksempel for at vikariere eller påtage sig anden korterevarende præstelig embedsudøvelse), hvorfor det kan forekomme unødigt ressourcekrævende at lære dansk – navnlig hvis deres virke ikke i væsentligt omfang er betinget af dansk kundskaber. Hvis indvandringsprøven således bliver en barriere for at få religiøse forkyndere til Danmark, og hvis der derfor sker en reduktion i antallet af forkyndere, der kan virke i de religiøse minoriteters menigheder, risikerer man at begrænse den reelle mulighed for herboende danskeres og udlændinges religionsudøvelse.

For religiøse forkyndere, hvis primære funktion er at udføre sjælesorg og forestå gudstjenester og handlinger i forbindelse med eksempelvis fødsel, giftermål og dødsfald, kan indvandringsprøven rejse spørgsmål i relation til EMRK artikel 9. Ligesom det er tilfældet efter EMRK's artikel 8, skal et indgreb i religionsfriheden m.v. efter EMRK's artikel 9 være 'proportionalt', det vil sige, at der skal være et rimeligt forhold mellem indgrebet og det mål, dette forfølger. Selv om instituttet som anført i notatet fra 2007 er

enigt i målsætningen om at virke for, at religiøse forkyndere får en forståelse for de samfundsmæssige rammer for udøvelsen af det religiøse liv i Danmark, må de nævnte konsekvenser efter instituttets opfattelse anses som betænkelige, eftersom virkningerne næppe står i rimeligt forhold til det mål, der søges opnået gennem indførelsen af indvandringsprøven for religiøse forkyndere.

- Instituttet finder, at der i relation til religiøse forkyndere m.v. er et særligt behov for at sikre, at indvandringsprøven ikke bliver en barriere, således at der sker en mærkbar reduktion i antallet af forkyndere i Danmark og dermed en begrænsning af den reelle mulighed for herboende danskeres og udlændinges religionsudøvelse.

Instituttet har ikke på det foreliggende grundlag foretaget en nærmere menneskeretlig vurdering af lovforslagets aspekter, bl.a. fordi dette ville forudsætte en mere præcis viden om lovforslagets konsekvenser, og fordi tiden ikke tillader en mere tilbundsgående analyse af lovforslagets forhold til religionsfriheden.

### **III. Advokatbistand til uledsagede mindreårige asylansøgere efter asylsagens afslutning**

#### *1. Baggrund*

Flygtningebørn udgør en meget sårbar gruppe. Strømmen af flygtningebørn til Danmark har endvidere været stigende i de senere år, og disse børn kan have flere årsager til at komme hertil. Nogle er forældreløse, nogle børn er blevet væk fra en forælder under flugt og/eller har selv været udsat for traumatiske oplevelser og har måske en slægtning i Danmark. Samtidigt er nogle af disse børn ofre for menneskehandel.

Uledsagede flygtningebørn indkvarteres i det særlige asylcenter, Børnecentret i Gribskov, nu midlertidigt udvidet med et afsnit på Sjælsmark Kaserne. Mange børn bruger dog alene Danmark som transitland. Tal fra Dansk Røde Kors viser således, at mellem 60 og 70 pct. af børnene forsvinder fra centret i løbet af få uger.<sup>1</sup>

#### *2. Instituttets bemærkninger*

Det er efter instituttets opfattelse et fremskridt, at der foreslås mulighed for advokatbistand til uledsagede mindreårige børn, også efter asylsagens afslutning, i overensstemmelse med anbefalingen i embedsmandsudvalgets rapport,<sup>2</sup> se herom side 149. Derimod har udvalget ikke set et behov for advokatbistand under Udlændingesservices (indledende) behandling af asylsagen i "normal"-procedurer eller i "åbenbart grundløs"-procedurer, da den mindreårige her får udpeget en personlig repræsentant til at bistå sig, og da der "... altid senere beskikkes en advokat for den mindreårige, enten under Flygtningenævnets be-

<sup>1</sup> Se herved bl.a. Røde Kors "Mindreårige forsvinder", nyhed af 4. marts 2009, <http://drk.dk/roede+kors+i+danmark/asyl/nyt+om+asylarbejdet/mindre%c3%a5rige+forsvinder>

<sup>2</sup> Rapport fra ekspertudvalget vedrørende forholdene for asylansøgere i andre lande, juni, 2009

handling af sagen eller under Dansk Flygtningehjælps vurdering af, om sagen kan betragtes som åbenbart grundløs.”

Instituttet er af den opfattelse, at der tillige er et reelt behov for at kunne beskikke en advokat for uledsagede mindreårige flygtningebørn straks i forbindelse med Udlændingesseservices behandling af asylsager for flygtningebørn. Der kan herved henvises til FN's Børnekomite's generelle henstilling fra 2005,<sup>3</sup> hvorefter der i relation til Børnekonventionens artikel 3 bl.a. udtales følgende:

“21. Subsequent steps, such as the appointment of a competent guardian as expeditiously as possible, serves as a key procedural safeguard to ensure respect for the best interests of an unaccompanied or separated child. Therefore, such a child should only be referred to asylum or other procedures after the appointment of a guardian. In cases where separated or unaccompanied children are referred to asylum procedures or other administrative or judicial proceedings, they should also be provided with a legal representative in addition to a guardian.”

Selvom den mindreårige i forvejen har en personlig repræsentant, vil en sådan repræsentant efter instituttets opfattelse ikke kunne erstatte en trænet advokats rådgivning omkring asyl i henhold til gældende dansk udlændingeret. Ved beskikkelsen af advokat skal der tages hensyn til børnekonventionens artikel 12 (om barnets ret til medbestemmelse), ligesom det er vigtigt, at den pågældende advokat tillige har særlige forudsætninger for og uddannelse i at behandle børnesager.

- Instituttet foreslår, at der indføres en generel hjemmel til advokatbeskikkelse for uledsagede mindreårige straks i forbindelse med Udlændingesseservices påbegyndelse af behandlingen af en asylsag. Efter instituttets opfattelse bør der – som et minimum – være adgang til at kunne beskikke en advokat for sådanne mindreårige efter begæring fra den mindreårige og den personlige repræsentant på ethvert tidspunkt under behandlingen af en uledsaget mindreårig asylansøgers sag.

Der henvises til ministeriets j.nr. 09/08468.

Institut for Menneskerettigheder, den 1. december 2009

Eva Ersbøll, Eva Maria Lassen, Helle Schaumann og Jonas Christoffersen

---

<sup>3</sup> Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, Committee on the Rights of the Child, General Comment no 6, 2005

# **Notat vedrørende lovforslag nr. L 93 om lov om ændring af udlændingeloven og lov om aktiv socialpolitik (Indvandringsprøve, integrationseksamen, opholdstilladelse med henblik på at søge beskæftigelse m.v.).**

## **A Baggrund:**

I november 2006 blev institut for Menneskerettigheder anmodet om eventuelle bemærkninger til ovenfor nævnte lovforslag, men måtte dengang med beklagelse meddele ikke at kunne afsætte ressourcer til udarbejdelse af en udtalelse herom. Efterfølgende har instituttet imidlertid fundet ressourcer, der gør det muligt inden forslaget kommer til behandling i Folketinget at fremsætte bemærkninger til forslagene om indførelse af en indvandringsprøve for 1) udlændinge, der søger om opholdstilladelse som ægtefællesammenført og 2) udlændinge, der søger om opholdstilladelse som religiøs forkynder m.v.

Instituttet vil om ønsket inden udvalgsbehandlingen af lovforslaget kunne komme med en udtalelse om forslagene om indførelse af en integrationseksamen som betingelse for tidsubegrænset opholdstilladelse og kontanthjælp. I førstnævnte henseende skal instituttet dog allerede nu bemærke, at spørgsmålet om en eksamen bør vurderes i sammenhæng med bl.a. reglerne om ret til statsborgerskab (som ikke kan opnås af personer uden tidsubegrænset opholdstilladelse); i sidstnævnte henseende kan instituttet henvise til sit notat af 12. marts 2002 om ”starthjælpen”, som instituttet fandt rejste spørgsmål om indirekte diskrimination.

## **B Menneskeretten:**

Instituttet har først og fremmest taget udgangspunkt i artiklerne 8 og 9 i Den Europæiske Menneskeretskonvention (EMRK), således som disse bestemmelser fortolkes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, samt i grundlovens bestemmelser om religionsfrihed m.v.

EMRK's artikel 8 har følgende indhold:

Stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.  
Stk. 2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen forsåvidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.

EMRK's artikel 9, som har følgende ordlyd:

Stk. 1. Enhver har ret til at tænke frit, til samvittigheds- og religionsfrihed; denne ret omfatter frihed til at skifte religion eller overbevisning såvel som frihed til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller overbevisning gennem gudstjeneste, undervisning,

religiøse skikke og overholdelse af rituelle forskrifter.

Stk. 2. Frihed til at lægge sin religion eller overbevisning for dagen skal kun kunne underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige sikkerhed, for at beskytte offentlig orden, sundheden eller sædelighed eller for at beskytte andres ret og frihed.

## **C Instituttets bemærkninger til forslagene om indførelse af en indvandringsprøve**

### *1. Om indvandringsprøven ved familiesammenføring*

Der foreslås efter nederlandsk forbillede indført en prøve i dansk og viden om Danmark og det danske samfund som betingelse for opholdstilladelse som ægtefællesammenført, jf. lovforslagets § 1, nr. 2 om ændring af udlændingelovens § 9, stk. 2. Efter lovforslaget bliver det en yderligere betingelse for ægtefællesammenføring, at en immigrationsrøve skal bestå ”medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, afgørende taler derimod”. Integrationsministeren bemyndiges til at fastsætte regler om prøvens afholdelse, herunder om bl.a. betingelserne for deltagelse, gebyr, indhold og gennemførelse.

Ifølge lovforslagsbemærkningerne indebærer prøven, at udlændingen skal have opnået kendskab til danske normer, værdier og grundlæggende rettigheder; udlændingen skal kunne forstå og besvare simple spørgsmål på dansk og have et begrænset kendskab til hverdagsudtryk, en række standardformuleringer og almindelige høflighedsfraser. Rammen for både prøven i viden om Danmark og sprogsprøven skal være niveau A1 minus i den fælles europæiske ramme for moderne sprog – svarende cirka til modul 1 på Danskuddannelse 1 og 2. Udlændingen forudsættes selv at tage ansvaret for opnåelsen af de nødvendige færdigheder; de danske myndigheder vil udarbejde en uddannelsespakke, som kan købes af udlændingen, og som bl.a. indeholder en film om det danske samfund. Prøven skal som udgangspunkt aflægges i udlandet forud for indgivelse af en ansøgning om opholdstilladelse. En udlænding kan gøre flere forsøg på at bestå prøven. Der skal betales gebyr for hver prøve til dækning af de løbende udgifter til drift og administration m.v.

Formålet med prøven er ifølge bemærkningerne at styrke den enkelte udlændings muligheder for en hurtig og vellykket integration i Danmark.

Krav om en bestået indvandringsprøve, stilles ikke, hvis særlige grunde afgørende taler derimod; dette vil ifølge lovforslagsbemærkningerne kunne være tilfældet, hvis parterne ellers er henvist til at leve i et land, hvor herboende ikke kan tage ophold, eller hvis personlige forhold taler derimod; det *er altid tilfældet*, hvis afslag på ægtefællesammenføring vil stride mod Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK's) artikel 8. Særlige grunde vil desuden kunne foreligge, hvis udlændingen må antages ikke at ville kunne opfylde kravet som følge af f.eks. fysisk eller psykisk handicap, tortur eller voldsoplevelser eller stærkt traume eller sygdom.

### *Instituttets bemærkninger:*

Indvandringsprøven foreslås som nævnt indført ”efter nederlandsk forbillede”. Efter det for instituttet oplyste har der i Holland været rejst spørgsmål om den hollandske integrationsprøves overensstemmelse med EMRK's artikel 8. Såvel en uafhængig kommission til etablering af normer

for integration (Commission Franssen, se <http://Justitie.nl>), en officiel rådgivende komité på udlændingeområdet (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, se [www.acvz.com/publicaties/advies-ACVZ-NR9-2004.pdf](http://www.acvz.com/publicaties/advies-ACVZ-NR9-2004.pdf)) og det hollandske statsråd (den hollandske version af Conseil d'Etat, se vedhæftede udtalelse fra Tweede Kamer der Staten-Generaal 2003-2004, 29 700, nr. 4) har afgivet udtalelser herom. Den rådgivende komité på udlændingeområdet gav udtryk for, at det er regeringens ansvar at sørge for, at den viden, der er nødvendig for at bestå den hollandske immigrationsprøve, på en nem og effektiv måde kan opnås i udlandet. Statsrådet finder denne opfattelse for vidtgående, men er af den opfattelse, at regeringen skal sørge for tilstrækkeligt undervisningsmateriale. Desuden må det sikres, at den konkrete administration sker i overensstemmelse med artikel 8.

Flere uafhængige immigrationsekspertter gav allerede før den hollandske prøves indførelse udtryk for, at den ville blive en effektiv og meget selektiv barriere mod indvandring, idet primært veluddannede og/eller rige udlændinge samt tilbagevendende indvandrere ville kunne opfylde prøvekravet (Groenendijk 2004: 116-117); desuden fandtes den forsinkelse af familiesammenføringen, som prøven ofte måtte forventes at medføre, at kunne udgøre en krænkelse af EMRK's artikel 8 (se også Goudsmit 2006).

Resultatet af indførelsen af indvandringsprøven har da også været, at antallet af ansøgninger om familiesammenføring i Holland er faldet dramatisk. I perioden fra 15. marts 2006 (da bestemmelsen om integrationsprøven trådte i kraft) til 1. oktober 2006 har 1400 familiemedlemmer bestået prøven, svarende til 216 ansøgere pr. måned. Til sammenligning kan nævnes, at antallet af ansøgere om familiesammenføring i 2005 i gennemsnit var 2500 pr. måned.

Instituttet er af den opfattelse, at indførelsen af en dansk indvandringsprøve uden tilgængelige undervisningstilbud ligeledes må forventes at føre til et betydeligt fald i antallet af ansøgninger om familiesammenføring, idet 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. Der henvises herved til oplysningerne fra Flygtningehjælpen om, at kursister i Danmark normalt vil skulle have 250 timers undervisning, før de er i stand til at klare den til indvandringsprøven svarende Modul 1 på Danskuddannelse 1 og 2 (bl.a. fordi de ofte ikke har et skriftligt sprog at støtte sig til, men skal gennem en alfabetisering).

I EU er det opfattelsen, at retten til familiesammenføring i sig selv er "en forudsætning for integration" (se meddelelse af 3.6.2003 fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om indvandring, integration og beskæftigelse). Selv om Danmark ikke er bundet af Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring, bør det bemærkes, at det også i direktivets betragtning nr. 4 anføres, at familiesammenføring bidrager til at skabe en sociokulturel stabilitet, der letter tredjelandstatsborgernes integration i medlemsstaterne.

Direktivet afskærer ikke medlemsstaterne fra at stille betingelser for udøvelsen af retten til familiesammenføring, herunder krav om en passende bolig, sygeforsikring og forsørgerevne, jf. artikel 7, stk. 1, men det skal bemærkes, at artikel 7, stk. 2, om integration ikke er formuleret således, at der kan stilles integrations*betingelser*; i stedet for anføres det, at medlemsstaterne kan kræve, at tredjelandstatsborgere efterkommer integrations*foranstaltninger* i henhold til national ret, jf. artikel 7, stk. 2. Under arbejdet med bestemmelsens udformning var der betydelig uenighed



mellem medlemsstaternes regeringer om integrationskravet; der blev skelnet mellem ”integrationsbetingelser”, som tillader staten at kræve en bestået integrationsprøve, og ”integrationsforanstaltninger”, som tillader staten at kræve, at ansøgeren deltager i et integrationskursus (og forudsætter tilstedeværelsen heraf, se Groenendijk 2006:224) .

I øvrigt bestemmes det i direktivet, at med hensyn til flygtninge og/eller flygtninges familiemedlemmer, kan integrationsforanstaltninger først anvendes, når de pågældende har fået bevilget familiesammenføring, jf. artikel 7, stk. 2, sidste pkt.).

Direktivet er som nævnt ikke bindende for Danmark, men både det menneskeretlige krav på respekt for familielivet og almindelige ligebehandlings- og retfærdighedsprincipper taler efter instituttets opfattelse mod indførelsen af et krav om en bestået indvandringsprøve. Retten til at leve sammen med nære slægtninge medfører forpligtelser for staten, som ved afgørelse af ansøgninger om familiesammenføring skal finde den rette balance mellem individets og samfundets modstridende interesser. Prøvekravet rummer store retssikkerhedsmæssige problemer. Det vil imidlertid ramme ægtefæller med lav indkomst og en svag uddannelsesmæssig baggrund særligt hårdt. De kan enten blive afskåret fra at få opholdstilladelse eller vil skulle investere væsentlig længere tid og flere penge end andre for at kunne bestå prøven. Desuden kan kravet forsinke familiesammenføring, og små børn, som følger med den ansøgende ægtefælle, vil blive ældre, når de kommer til Danmark, hvilket ikke er integrationsfremmende. Det er heller ikke integrationsfremmende, hvis udlændinge, der afskæres fra at få familiesammenføring på grund af prøvekravet, oplever det som et uforholdsmæssigt indgribende krav, der afskærer dem fra lige rettigheder i Danmark.

Selv om det udtrykkeligt anføres i lovforslagsbemærkningerne, at prøvekravet ikke stilles, hvis afslag på ægtefællesammenføring vil stride mod EMRK's artikel 8, kan der opstå artikel 8-problemer, i det omfang personer med et artikel 8-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 artikel 8-krav 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 artikel 8-krav - uden hensyn til om en immigrationsprøve 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 hørings svar, undtages fra prøvekravet – ligesom det er tilfældet i Holland.

## *2. Om indvandringsprøven for religiøse forkyndere m.v.*

Efter lovforslaget skal også religiøse forkyndere m.v. skal have bestået en indvandringsprøve som en betingelse for meddelelse af opholdstilladelse. Det skal ikke være muligt at dispensere fra indvandringsprøven i sager om opholdstilladelse for religiøse forkyndere m.v.

Ifølge lovforslagsbemærkningerne gælder det for religiøse forkyndere m.v., at 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".

#### *Instituttets bemærkninger:*

Efter religionsfrihedens indførelse i det 19. århundrede kom et stort antal udenlandske forkyndere og ordensfolk til Danmark. Den romersk katolske kirke kom hurtigt til at bidrage meget synligt til samfundets vel. Således kom et stort antal katolske præster, nonner og munke til landet og igangsatte initiativer inden for såvel sundheds- som uddannelsesområdet, bl.a. i form af katolske skoler, gymnasier, hospitaler, plejehjem og klinikker.

Udover den katolske kirke er et stort antal menigheder siden 1800-tallet lejlighedsvis eller kontinuerligt blevet betjent af udenlandske forkyndere (præster m.v.) eller forkyndere med udenlandsk oprindelse. Dette gælder lige fra en lang række nationale menigheder (for eksempel den russisk-ortodokse og den anglikanske kirke) til Mosaisk Trossamfund og – gennem de sidste årtier – de muslimske menigheder. Flertallet af de udenlandske forkyndere, missionærer og ordensfolk har normalt ikke haft nævneværdigt kendskab til det danske sprog ved ankomsten til Danmark, ligesom deres viden om det danske samfund i begyndelsen af deres ophold her i landet har været begrænset. Det har dog ikke forhindret dem i at bidrage positivt både til menighedens liv og i samfundet. Tilstedeværelsen af udenlandske forkyndere har normalt ikke voldt samfundsmæssige problemer.

Også i dag er et meget stort antal af religiøse minoriteters forkyndere i Danmark udlændinge. Hvorledes det forholder sig for det enkelte trossamfund varierer meget betragteligt. I det Mosaiske Trossamfund, for at tage et eksempel, består rabbinatet af en dansker, mens langt størstedelen af præsterne og ordensfolkene i den katolske kirke i Danmark er udlændinge. Fra statens side tilbydes ikke støtte til uddannelsessteder for de religiøse minoriteters forkyndere, og menighederne selv har ofte ikke ressourcer – hverken økonomiske eller faglige – til at oprette uddannelsessteder for præster m.v. Under alle omstændigheder er de religiøse minoriteter så små i Danmark, at realiseringen af uddannelsessteder for religiøse forkyndere for de fleste trossamfunds vedkommende ville være yderst vanskelig.

Blandt nogle trossamfund er der særlige behov, der gør tilkomsten af udenlandske forkyndere naturlig, ønskelig og/eller nødvendig. Det kan for eksempel gælde herboende udenlandske arbejdstagere, der ikke kan dansk (ansatte i ambassader, au pair-piger, udenlandske arbejdstagere ansat i det danske erhvervsliv), eller danskere af anden etnisk oprindelse, som ønsker at udøve deres religion inden for en menighed, der har stået i den religiøse kultur, der findes i oprindelseslandet, for eksempel Tyrkiet.

Som et resultat af ovenstående faktorer er et stort antal af de religiøse minoriteters forkyndere m.v. enten danskere, der har taget (en del af) deres uddannelse i udlandet eller udlændinge, der er i Danmark for en kortere eller længere årrække. Dog er antallet af udenlandske forkyndere, om end de udgør en stor andel af minoriteternes forkyndere, numerisk lille.

Religionsfriheden er en grundpille i det danske samfund. Inden for rammerne af Grundloven er der tradition for, at staten giver Folkekirken en privilegeret særstilling og bl.a. sørger for akademiske uddannelsessteder for Folkekirkens præster (universiteterne i København og Århus). Til gengæld tillader staten, at de religiøse minoriteter henter deres forkyndere m.v. udefra, i det omfang minoriteten har behov herfor. Udenlandske forkynderes mulighed for at opnå opholdstilladelse er

bl.a. ”begrundet i hensynet til befolkningen her i landet, herunder hensynet til, at herværende trossamfund kan rekruttere forkyndere, og at bl.a. herboende udlændinge har en reel mulighed for at udøve deres religion her i landet” (se lovforslagsbemærkningerne til lovforslag L 171 om ændring af udlændingeloven, fremsat 20. februar 2004).

Det er en del af religionsfriheden, at menigheden som udgangspunkt selv kan vælge sine religiøse ledere uden statslig indblanding. Dog stilles der inden for rammerne af Grundloven og den Europæiske Menneskeretskonvention i gældende lovgivning en række krav til udenlandske forkyndere som betingelse for, at de kan opnå opholdstilladelse i Danmark. Således er retten til opholdstilladelser til udlændinge, der skal forkynde et religiøst budskab, begrænset til personer med tilknytning til enten Folkekirken eller et anerkendt eller godkendt trossamfund. Endvidere er det et krav, at antallet af udenlandske forkyndere står i rimeligt forhold til trossamfundets størrelse, at forkynderen har en relevant baggrund eller uddannelse, og at dennes familie ikke modtager offentlig hjælp til forsørgelse. Endelig gælder det, at der ikke må være grund til at antage, at udlændingen vil udgøre en trussel mod den offentlige tryghed, den offentlige orden, sundheden, sædeligheden eller andres rettigheder og pligter. I forhold til den sidste betingelse bør det fremhæves, at udlændinge, der opholder sig i Danmark med opholdstilladelse som religiøse forkyndere eller missionærer m.v., må formodes at formidle værdibaserede budskaber til menighederne og at udøve en potentielt betydelig autoritet over for menighedens medlemmer. Ifølge gældende lovgivning kan opholdstilladelsen inddrages, hvis udlændinge med opholdstilladelse som religiøse forkyndere eller missionærer m.v. ved handlinger eller ytringer foretager sig noget, der er til skade for grundlæggende demokratiske principper.

Lovforslaget vil berøre alle de religiøse minoritetssamfund i Danmark, om end i forskellig grad. Den romersk-katolske kirke og de muslimske menigheder er eksempler på trossamfund, der må forventes at blive mest berørt af lovforslaget. I et vist omfang bliver også Folkekirken berørt af lovforslaget, dog på mindre afgørende vis, idet Folkekirkens præster i hovedsagen er danskere.

Det forhold, at religionsfriheden er en af de bærende værdier i det danske samfund, og at religionsfriheden understøttes af Danmarks menneskeretlige forpligtelser, tilsiger efter instituttets opfattelse forsigtighed i forhold til indførelse af lovmæssige indgreb, der kan have store og negative konsekvenser for den reelle mulighed for religionsudøvelse i Danmark. Det foreliggende lovforslag vil med stor sandsynlighed få sådanne negative følger. 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 danskundskaber, der kræves. I den forbindelse bør det nævnes, at et trossamfunds religiøse forkyndere for manges vedkommende jævnlig bliver forflyttet fra land til land. Det kan forekomme et trossamfund eller den enkelte religiøse forkynder m.v. for ressourcekrævende at lære dansk, hvis den religiøse forkynder kun skal være i Danmark i en meget kort årrække, og hvis vedkommendes virke i øvrigt ikke i væsentligt omfang er betinget af danskundskaber.

Den foreslåede indvandringsprøve vil således kunne udgøre en stor barriere for religiøse forkyndere, der ønsker at komme til Danmark. Følgen heraf vil sandsynligvis være en betragtelig reduktion i antallet af forkyndere, der kan virke i de religiøse minoriteters menigheder, og heraf følger en reel fare for, at man bliver nødt til at nedlægge sognemenigheder eller på anden vis indskrænke menighedens liv. Resultatet vil være en begrænsning af den reelle mulighed for herboende danskernes og udlændinges religionsudøvelse. Der vil således blive tale om en reel indskrænkning af religionsfriheden og hermed også om et brud på en lang og velfungerende

demokratisk tradition i Danmark. Kravet om indvandringsprøven bør derfor være underbygget af en overordentligt tungtvejende saglig grunde.

Ifølge lovforslagsbemærkningerne gælder det som nævnt for religiøse forkyndere m.v., at en bestået prøve vil ”medvirke til en øget forståelse af samspillet mellem den pågældendes religiøse virke og det danske samfund”, og ”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”. Integrationsprøven består af to dele: en sprogtest og en test, også foretaget på dansk, i kendskabet til danske normer, værdier og grundlæggende rettigheder. 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.

Det er naturligvis ikke ensbetydende med, at instituttet ikke deler opfattelsen af, at det er positivt, hvis religiøse forkyndere spiller en aktiv rolle i integrationen af menighedens medlemmer i det danske samfund (hvis menighedens sammensætning i øvrigt gør en sådan rolle relevant). Instituttet kan for så vidt støtte, at religiøse forkyndere, missionærer, ordensfolk m.v. efter at have opnået opholdstilladelse og startet deres virke i Danmark tilbydes kursus i dansk samfundslære med det formål at øge kendskabet til danske normer, værdier og grundlæggende rettigheder.

2007-01-09  
Eva Ersbøll  
Eva Maria Lassen

### **Litteratur:**

Stans Goudsmit: Integration abroad makes family reunification more difficult, i *Immigration Law bulletin*, September 2006

Kees Groenendijk: Legal Concepts of Integration in EU Migration Law, i *European Journal of Migration and Law* 6: 111-126 (2004)

Kees Groenendijk: Legal Concepts of Integration in EU Migration Law, i *European Journal of Migration and Law* 8:215-230 (2006)