



NOTAT

Dato: 10. juni 2011
Kontor: Kontoret for
Integrationspolitik
J.nr.: 11/44420
Sagsbeh.: ALU
Fil-navn: Høringsnotat

Notat om de indkomne høringsvar vedrørende forslag til lov om ændring af integrationsloven og repatrieringsloven (Styrket kommunal vejledningspligt og indførelse af resultattilskud i forbindelse med repatriering m.v.) – L 211

1. Indledning

Integrationsministeriet har ved e-mail af 30. maj 2011 hørt en række myndigheder og organisationer over udkast til forslag til lov om ændring af integrationsloven og repatrieringsloven (Styrket kommunal vejledningspligt og indførelse af resultattilskud i forbindelse med repatriering m.v.).

Følgende myndigheder og organisationer har afgivet bemærkninger til udkastet til lovforslaget:

Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Jobrådgivernes Brancheforening, Kommunernes Landsforening, Rådet for Etniske Minoriteter og Ægteskab Uden Grænser.

Følgende myndigheder og organisationer har ikke haft bemærkninger til lovforslaget:

Ankestyrelsen, Dansk Arbejdsgiverforening, Danske Regioner, Datatilsynet og Rigsrevisionen.

Følgende myndigheder og organisationer har pr. dags dato ikke afgivet bemærkninger til lovforslaget:

Advokatrådet, Amnesty International, AOF-Danmark, ATP, Børne- og Kulturchefforeningen, Dannerhuset, Dansk Erhverv, Danske Handicaporganisationer, Dansk Industri, Dansk Oplysningsforbund, Dansk Retspolitisk Forening, Dansk Røde Kors, Det Centrale Handicapråd, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, FOF's Landsorganisation, Foreningen af Ledere ved Danskuddannelser, Foreningen af Socialchefer i Danmark, Frivilligrådet, Indvandrerrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Landsorganisationen i Danmark, Liberalt Oplysningsforbund, Lærernes Centralorganisation, NETOP – Netværk for oplysning, Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre, Retssikkerhedsfonden, Rådet for Socialt Udsatte, Uddannelsesforbundet og UNHCR.

I det følgende gengives hovedindholdet af de modtagne hørings svar samt Integrationsministeriets bemærkninger hertil. Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige indsendte synspunkter henvise til hørings svarene, som er sendt til Folketingets Integrationsudvalg.

2. Bemærkninger til udkastet til lovforslag

2.1. Generelle bemærkninger

Rådet for Etniske Minoriteter anerkender som udgangspunkt repatriering som et godt instrument og lægger i den forbindelse stor vægt på, at repatriering er udtryk for et frivilligt ønske hos den enkelte.

Dansk Flygtningehjælp finder, at det er overordentlig vigtigt og meget gavnligt, at der er mulighed for at yde individuel rådgivning og økonomisk støtte til flygtninge og indvandrere, der frivilligt ønsker at vende tilbage til deres hjemland.

Dansk Flygtningehjælp peger endvidere på, at støttemulighederne som hovedregel har været en helt nødvendig forudsætning for, at flygtninge og indvandrere har kunnet træffe beslutning om at vende tilbage til hjemlandet og for at sikre en vellykket reintegration, og at det i den forbindelse naturligvis er vigtigt at sikre, at flygtninge og indvandrere har kendskab til de eksisterende støtte- og rådgivningsmuligheder. Der foregår derfor en betydelig informationsvirksomhed på området fra kommunernes, Integrationsministeriets og Dansk Flygtningehjælps side.

2.2. Pligt til at give vejledning om repatriering (lovforslagets § 1, nr. 1)

Dansk Flygtningehjælp støtter som udgangspunkt, at kommunerne skal inddrage repatrieringsaspektet som en integreret del af integrations- og beskæftigelsesindsatsen, hvilket efter Dansk Flygtningehjælps erfaring allerede sker i mange kommuner i de tilfælde, hvor det er relevant. Dansk Flygtningehjælp fremhæver i den forbindelse, at det er helt afgørende, at vejledningen om støtte til at vende tilbage til hjemlandet – på linje med de øvrige vejledningsområder - sker på et fagligt grundlag og på en respektfuld måde - og uden at der lægges pres på borgeren for at træffe en beslutning om at forlade Danmark.

Dansk Flygtningehjælp bemærker, at der vil være mange tilfælde, hvor repatrieringsaspektet kun i meget begrænset omfang er relevant – f.eks. i forhold til flygtninge, der har fået opholdstilladelse inden for de seneste år, og hvor der ikke er sket afgørende ændringer i hjemlandet i den mellemliggende periode. Disse borgere kan ikke vende hjem, og her bør andre vejledningsområder prioriteres.

Dansk Flygtningehjælp konstaterer i øvrigt med tilfredshed, at det i bemærkningerne til lovforslaget fremhæves, at repatrieringsloven hviler på den forudsætning, at tilbagevenden skal ske på et frivilligt grundlag, og at kommunerne ikke kan pålægge en udlænding at benytte sig af repatrieringslovens muligheder.

Rådet for Etniske Minoriteter udtrykker bekymring for, at sammenkoblingen mellem kommunens pligt til at vejlede den enkelte om muligheden for repatriering og den almindelige integrationsindsats kan medføre, at borgeren mister tilliden til kommunen.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det allerede i dag fremgår af repatrieringsloven, at kommunerne som led i den særlige integrationsindsats skal vejlede udlændinge om mulighederne for repatriering.

Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at repatrieringsloven bygger på den forudsætning, at udlændingens tilbagevenden sker på frivilligt grundlag. Det er endvidere en forudsætning, at den enkelte kommune varetager sin rådgivningsopgave på et sagligt og objektivt grundlag, og således i den forbindelse tager højde for, at repatriering beror på den enkelte udlændings frivillige beslutning herom.

Integrationsministeriet skal hertil endvidere bemærke, at den enkelte udlændings afklaring om, hvorvidt fremtiden ligger i Danmark eller eventuelt i hjemlandet, er et vigtigt element i forhold til integrationsindsatsen, herunder den enkelte udlændings succesfulde integration i det danske samfund. For at udlændingen kan opnå denne afklaring er det altafgørende, at den pågældende er fuldt ud informeret om sine fremtidsmuligheder i Danmark samt om sine muligheder for at vende tilbage til hjemlandet, således at den enkelte udlænding har de bedst mulige forudsætninger for at tage stilling til og eventuelt træffe beslutning om at repatriere.

Dansk Socialrådgiverforening er af den opfattelse, at det vil øge bureaukratiet og svække samarbejdet om integrationen, hvis Jobcentrene skal vejlede om repatriering. Dansk Socialrådgiverforening peger i den forbindelse på, at udvidelsen af repatrieringslovens personkreds til at omfatte udlændinge, der kom til Danmark før udlændingeloven af 1983, betyder, at sagsbehandlere i jobcentrene også skal rådgive såkaldte gæstearbejdere, som rejste til Danmark før 1973, eller som er meddelt opholdstilladelse før 1983 samt deres efterkommere om muligheden for repatriering. Dansk Socialrådgiverforening finder, at det er et mærkeligt og fjendtligt signal at sende som sagsbehandler i et jobcenter, at man efter forslaget skal supplere vejledningen om jobsøgning mv. med en vejledning om at tage hjem.

Dansk Socialrådgiverforening bemærker endvidere, at det bør overvejes, hvordan man vil kvalificere jobcentermedarbejderne til at vurdere, om repatriering vil sikre udlændingene en bedre tilværelse.

Dansk Socialrådgiverforening påpeger endelig, at lovforslaget ikke er proportionalt, idet målgruppen for rådgivningsindsatsen er forholdsvis stor, hvorimod den forventede effekt er lille, idet lovforslaget forventes at koste ca. 10 mio. kr. om året, hvilket svarer til, at der repatrierer omkring 400 personer om året.

Integrationsministeriet skal til Dansk Socialrådgiverforenings bemærkning om, hvordan sagsbehandlere skal kvalificeres til at varetage rådgivningsopgaven, bemærke, at kommunerne vil blive forsynet med relevant vejledningsmateriale om repatrieringsordningen.

Integrationsministeriet kan i den forbindelse henvise til, at ministeriet i juni 2010 udgav en opdateret vejledning til repatrieringsloven, hvori kommunale sagsbehandlere samt andre kan finde en udførlig vejledning om repatrieringsloven, herunder hvem, der er omfattet af den personkreds, der kan modtage støtte efter loven. Ministeriet skal endvidere bemærke, at hvis en udlænding, der er vejledt om mulighederne om repatriering, udtrykker ønske om yderligere information eller eventuelt om at repatriere, kan vedkommende henvises til en individuel og uddybende rådgivning hos Dansk Flygtningehjælp, der i dag varetager rådgivningsopgaven for Integrationsministeriet.

For så vidt angår bemærkningen om, at udlændinge, der har fået opholdstilladelse før udlændingeloven af 1983 nu omfattes af repatrieringslovens personkreds, hvorved målgruppen og dermed vejledningsforpligtelsen udvides, bemærkes, at denne gruppe udlændinge allerede i dag kan ansøge om at blive anset for omfattet af loven, hvorfor denne gruppe udlændinge også i dag har ret til at modtage vejledning om repatriering.

For så vidt angår Dansk Socialrådgiverforenings bemærkning om, at lovforslaget ikke er proportionalt, da alene et begrænset antal udlændinge repatrierer, bemærkes, at vejledning om repatriering er af betydning for ikke bare udlændinge, der ender med at repatriere, men også for en lang række andre udlændinge, for hvem vejledningen er en væsentlig del af den personlige afklaringsproces. Målgruppen er således væsentligt større end det af Dansk Socialrådgiverforening anførte.

Jobrådgivernes Brancheforening finder, at det bør præciseres, om vejledning om repatriering som led i opfølgning på integrationskontrakten, også kan overdrages til anden aktør i forbindelse med hel eller delvis myndighedsoverdragelse, eller om denne forpligtelse altid vil ligge hos kommunen, idet det efter Integrationslovens § 20 stk. 1, er kommunalbestyrelsen, der har pligt til at følge op på en udlændings integrationskontrakt.

Jobrådgivernes Brancheforening finder endvidere, at det er en forudsætning for opfyldelse af vejledningsforpligtelsen, at aktøren på forhånd underrettes om, hvilke borgere i forløb hos den pågældende aktør, der er omfattet af repatrieringslovens målgruppe. Jobrådgivernes Brancheforening påpeger desuden, under henvisning til at repatrieringsloven beror på frivillighed, at en anden aktørs rolle i givet fald udelukkende kan bestå i at orientere om muligheden for at repatriere og bede borgeren om selv at rette henvendelse til kommunen, såfremt vedkommende ønsker yderligere informationer og eventuelt ønsker at benytte repatrieringsordningen.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det følger af integrationslovens § 5, stk. 3, at en kommunalbestyrelse kan bemyndige en organisation, forening m.v. til at forestå opgaver og træffe afgørelse om integrationsprogrammer for udlændinge, jf. lovens kapitel 4. Bestemmelsen giver således hjemmel til, at en kommunalbestyrelse som led i gennemførelsen af integrationsprogrammet efter kapitel 4 kan overlade opgaver, hvor der træffes afgørelser, til private foreninger, organisationer, virksomheder m.v. Som eksempel herpå kan nævnes afgørelser om indholdet af en integrationskontrakt, jf. § 19, om indkaldelse til samtaler, jf. § 20, om henvisning til danskuddannelse, jf. § 21, og om aktive tilbud som led i introduktionsprogrammet, jf. § 23. En organisation eller en forening m.v., der er bemyndiget til at varetage

opgaver, handler på den delegerendes kommunalbestyrelses vegne. Den bemyndigende organisation eller forening m.v. skal varetage opgaven i overensstemmelse med de krav, der gælder for kommunalbestyrelsens egen varetagelse af opgaven.

Vejledning om mulighederne om repatriering som led i opfølgning på integrationskontrakten, jf. lovforslagets § 1, nr. 1, kan således efter de almindelige regler i integrationslovens § 5 delegeres til andre aktører, der skal varetage opgaven i overensstemmelse med de krav, der gælder for kommunalbestyrelsens egen varetagelse af opgaven. Da vejledning om mulighederne for repatriering efter repatrieringsloven skal gives som led i opfølgningen på integrationskontrakten efter integrationslovens § 20, stk. 1, vil denne opgave således efter de almindelige regler kunne delegeres til en anden aktør. Tilsvarende gælder for opgaver, der overlades til andre aktører i medfør af kapitel 2 a i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Til bemærkningen om at aktøren på forhånd skal underrettes om, hvilke borgere i forløb hos den pågældende aktør, der er omfattet af målgruppen, bemærkes, at andre aktører på lige fod med kommunerne via kommunerne forudsættes at blive gjort bekendt med relevant vejledningsmateriale om repatrieringsordningen. *Integrationsministeriet* kan i den forbindelse henvise til, at ministeriet i juni 2010 udgav en opdateret vejledning til repatrieringsloven, hvori kommunale sagsbehandlere samt andre kan finde en udførlig vejledning om repatrieringsloven, herunder hvem, der er omfattet af den personkreds, der kan modtage støtte efter loven. Ministeriet skal endvidere bemærke, at hvis en udlænding, der er vejledt om mulighederne om repatriering, udtrykker ønske om yderligere information eller eventuelt om at repatriere, kan vedkommende henvises til en individuel og uddybende rådgivning hos Dansk Flygtningehjælp, der i dag varetager rådgivningsopgaven for Integrationsministeriet.

2.3. Udvidelse af den personkreds, der umiddelbart er omfattet af repatrieringsloven (udkastets § 2, nr. 1)

Dansk Flygtningehjælp ser meget positivt på de foreslåede ændringer.

Dansk Socialrådgiverforening finder det positivt, at også gæstearbejdere og deres efterkommere i lovforslaget får mulighed for at få repatrieringsydelse mv., hvis de ønsker at repatriere, omend det kraftigt må anfægtes, at efterkommere, som er født og opvokset i Danmark, måske i to generationer, kan have et "andet hjemland" at rejse til.

Dansk Socialrådgiverforening finder lovforslagets formuleringer om, at der blandt herboende udlændinge, som er omfattet af repatrieringslovens personkreds, og som ikke har kunnet finde fodfæste på det danske arbejdsmarked, er en del, der ikke har evne eller reel vilje til at blive en integreret del af det danske samfund, betænkelige, idet evnen til at blive integreret reelt kan svækkes kraftigt af tortur og andre traumatiserende oplevelser. Dansk Socialrådgiverforening bemærker, at viljen til at blive integreret ikke kan aflæses nogen steder, og det er således ren spekulation, at der er mennesker, som flytter til Danmark uden at ville leve op til de løfter, de allerede har underskrevet både i integrationserklæringen og – kontrakten.

Ægteskab Uden Grænser finder, at det i forhold til udvidelsen af repatrieringslovens personkreds til også at omfatte børn af indvandrere, der kom til Danmark før 1983, forekommer mis-

visende at tale om repatriering af personer, der er født i Danmark eller er kommet hertil som små børn.

Ægteskab Uden Grænser peger i den forbindelse på, tankegangen bag repatrieringsloven må være, at hjælpe personer, der som voksne er flyttet er flyttet til et andet land, med at flytte tilbage til deres hjemland, f.eks. i tilfælde hvor den pågældende ikke længere er truet af forfølgelse, eller fordi et ægteskab er gået i opløsning, idet vedkommende alt andet lige må antages at have bedre forudsætninger for at klare sig og skabe sig en god tilværelse i sit hjemland end i det land, som han eller hun er flyttet til.

Ægteskab Uden Grænser finder ikke, at samme forhold gør sig gældende i forhold til personer, der er født i Danmark af udenlandske forældre eller er kommet hertil som små børn, og som efterfølgende har tilbragt det meste af deres liv i Danmark. Sådanne personer må tværtimod normalt formodes at have lettere ved at klare sig i Danmark end i det land, som deres forældre kommer fra.

Hvis sådanne personer alligevel tilbydes støtte til såkaldt "repatriering", der i denne situation nærmere må betegnes som udvandring, er der efter Ægteskab unde Grænsers opfattelse tale om diskrimination imod de borgere, der ikke kan få økonomisk støtte til at udvandre, hvilket primært vil sige danske statsborgere, hvilket efter Ægteskab Uden Grænsers vurdering er i strid med diskriminationsforbuddet i de internationale menneskerettighedskonventioner, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at repatrieringsloven har til formål at give herboende udlændinge mulighed for at opnå støtte og rådgivning i forbindelse med tilbagevenden til hjemlandet eller til et tidligere opholdsland. Loven forholder sig ikke til, hvilken tilknytning en herboende udlænding har til sit hjemland – det vil sige det land, hvor vedkommende er statsborger – eller til Danmark, eller hvilken alder udlændingen har haft, da den pågældende flyttede til Danmark.

Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at der ikke som sådan er tale om, at repatrieringslovens personkreds udvides til at omfatte en ny gruppe, der ikke tidligere har kunnet modtage støtte efter loven, idet gruppen, der med forslaget nu umiddelbart omfattes af repatrieringslovens personkreds, allerede i dag kan ansøge ministeriet om og efter fast praksis får tilladelse til at blive omfattet af loven. Det fremgår således af bemærkningerne til repatrieringslovens § 3, stk. 7, jf. lovforslag nr. L 190 af 25. februar 1999 (Folketingstidende 1998/1999, Tillæg A, s. 4491), at bestemmelsen er indsat med henblik på at sikre, at der kan ydes hjælp til repatriering til andre udlændinge end dem, der uden videre er omfattet af loven, hvis der efter en konkret vurdering må antages at være behov herfor, hvilket ifølge bemærkningerne eksempelvis kan være relevant for udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse inden udlændingeloven af 1983, jf. lov nr. 226 af 8. juni 1983. Det fremgår endvidere af forarbejderne, at det blandt andet gælder udlændinge, der er rejst ind i Danmark som gæstearbejdere før 1973, eller som er født her i landet som efterkommere af disse. Forslaget er således primært begrundet i et ønske om at lette sagsgangen for disse udlændinge, idet de ikke længere skal søge Integrationsministeriet om at blive anset for omfattet af loven.

Til det af Ægteskab uden Grænser anførte om, at adgangen til støtte til efterkommere, der ikke har dansk statsborgerskab, er udtryk for diskrimination over for danske statsborgere, bemærkes endvidere, at repatrieringsloven efter sit indhold – og i sagens natur – alene omfatter udenlandske statsborgere.

Integrationsministeriet skal for så vidt angår Dansk Socialrådgiverforenings bemærkning om repatrieringslovens personkreds understrege, at der ikke er tale om at målrette repatrieringsloven særligt i forhold til de udlændinge, der ikke er integreret i Danmark eller ikke har fundet fodfæste på det danske arbejdsmarked. Der er derimod tale om at henlede kommunernes opmærksomhed på, at repatriering i visse tilfælde kan udgøre et bedre alternativ end tilværelsen i Danmark for nogle udlændinge.

2.4 Indførelse af resultattilskud til kommunerne (udkastets § 2, nr. 2 og 3)

Rådet for Etniske Minoriteter er bekymret for, at den gode relation mellem den enkelte borger og kommunen lider skade ved, at borgeren mister tilliden til kommunen, når der bag den almindelige integrationsindsats ligger et økonomisk incitament for kommunen til at få den pågældende til at rejse ud af landet.

Rådet for Etniske Minoriteter anfører, at pengene og kræfterne i stedet bør bruges på at forbedre den almindelige integrationsindsats og belønne de kommuner, der formår at løse de udfordringer, der fortsat findes på området.

Dansk Flygtningehjælp udtrykker betænkelighed ved indførelsen af et resultattilskud til kommunerne på kr. 25.000 for hver person, der repatrierer, idet en sådan ordning efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse vil sende et forkert signal til flygtninge og indvandrere i Danmark om, at de ikke er velkomne og dermed kan være skadelig for integrationsarbejdet.

Dansk Flygtningehjælp anfører også, at der vil kunne sættes spørgsmålstejn ved uvildigheden og fagligheden i kommunernes rådgivning og vejledning, hvis der udløses en kontant præmie til kommunerne ved valg en bestemt løsningsmodel.

Kommunernes Landsforening (KL) bemærker, at KL generelt set ikke er tilhænger af knopskydninger i det kommunale finansieringssystem i form af særlige tilskudsordninger, medmindre der er gode grunde hertil, hvilket KL ikke finder er tilfældet i denne sag, idet nogle kommuner efter KL's opfattelse "belønnes" for et resultat, som ikke beror på kommunens indsats, men afhænger af den enkelte udlændings frie valg.

KL påpeger i den forbindelse, at det i praksis vil være kommuner med forholdsvis få personer, der repatrierer, der i høj grad kommer til at betale for tilskuddet til kommuner, hvor mange personer repatrierer, idet resultatstilskuddet modregnes i bloktilskuddet, og at antallet af personer, der repatrierer, vil være stærkt afhængig af, hvor mange udlændinge, der er bosat i kommunen, og af disses nationalitet.

KL bemærker endvidere, at ordningen med resultattilskud kan indebære en risiko for, at udlændinge ikke vil have tillid til kommunens vejledning men snarere opfatte den som et forsøg

på at lægge pres på dem, når kommunen kan tjene penge på at sende borgere ud af kommunen og landet.

KL forudsætter endelig, at økonomiske konsekvenser forhandles med KL efter de sædvanlige principper, såfremt kommunerne i øvrigt pålægges nye og udvidede vejledningsopgaver.

Dansk Socialrådgiverforening bemærker, at der med lovforslaget indføres en pligt til at vejlede om muligheden for repatriering i forbindelse med fremmøde i jobcenteret, og at Dansk Socialrådgiverforening vanskeligt kan forestille sig, at sådan en pligt ikke også vil blive fulgt af en kontrolfunktion, hvorfor det må forventes, at der skal bruges mere tid til selve samtalen, samt mere tid til dokumentation af, at vejledningspligten er fulgt. Endelig vil der være omkostninger forbundet med at sikre, at jobcentrenes medarbejdere er i stand til at vejlede om repatrieringsmuligheden og i stand til at vurdere, hvilke personer, der kan have gavn af repatriering.

Integrationsministeriet skal fremhæve, at repatrieringsloven bygger på den forudsætning, at udlændingens tilbagevenden sker på frivilligt grundlag. Det er endvidere en forudsætning, at den enkelte kommune varetager sin rådgivningsopgave på et sagligt og objektivi grundlag, og således i den forbindelse tager højde for, at repatriering beror på den enkelte udlændings frivillige beslutning herom.

Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at vejledning om mulighederne for repatriering er en forudsætning for, at den enkelte udlænding har et grundlag for at kunne tage stilling til og eventuelt træffe beslutning om at repatriere. Hvis en udlænding, der af kommunen er vejledt om mulighederne for repatriering, ønsker yderligere information og rådgivning, kan vedkommende henvises til Dansk Flygtningehjælp. Der henvises til Integrationsministeriets bemærkninger under afsnit 2.2.

Integrationsministeriet skal desuden bemærke, at det er regeringens ønske at belønne kommuner, der gør en særlig indsats – hvilket også gælder på repatrieringsområdet. Resultattilskud indføres således for at understrege betydningen af kommunernes indsats for at medvirke til afklaring af udlændinges muligheder, herunder repatriering.

Integrationsministeriet skal herudover bemærke, at den foreslåede styrkelse af den kommunale vejledningspligt om mulighederne for repatriering efter repatrieringsloven forudsættes at indgå i de samtaler, der allerede i dag afholdes som en fast del af integrations- og beskæftigelsesindsatsen. Forslaget forventes således ikke at medføre merudgifter for det offentlige.

Integrationsministeriet skal for så vidt angår Socialrådgiverforenings bemærkning om, at det vil være omkostninger forbundet med at sikre, at jobcentrenes medarbejdere er i stand til at vejlede om repatrieringsmulighederne, henviser til det under pkt. 2.2. anførte.

Integrationsministeriet skal endelig bemærke, at ministeriet hurtigst muligt efter lovforslagets vedtagelse vil drage omsorg for, at der bliver udsendt en orientering til kommunerne med vejledning om lovændringen.