

NOTAT

Dato: 19. oktober 2006  
Kontor: Udlændingelovskontoret  
J.nr.: 2006/4099-68  
Sagsbeh.: MMI

**Notat om de indkomne høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven samt forskellige andre love (Indførelse af selvbetjeningsmodel, ny og forenklet udformning af forsørgelseskravet i familiesammenføringsager og reform af studieområdet)**

**1. Indledning**

Integrationsministeriet hørte ved breve af 22. september 2006 en række myndigheder og organisationer over forslag til lov om ændring af udlændingeloven samt forskellige andre love (Indførelse af selvbetjeningsmodel, ny og forenklet udformning af forsørgelseskravet i familiesammenføringsager og reform af studieområdet).

Følgende hørte myndigheder og organisationer har pr. 11. oktober 2006 afgivet skriftlige bemærkninger til lovforslaget:

Amnesty International, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Landbrug, Dansk Røde Kors, De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI), Fagligt Fælles Forbund, KL, Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsorganisationen i Danmark, Rektorkollegiet, Rådet for Etniske Minoriteter, Undervisningsministeriet og Videnskabsministeriet.

Følgende hørte myndigheder og organisationer har oplyst, at de ikke har bemærkninger til lovforslaget:

Beskæftigelsesministeriet, Børnerådet, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Handel og Service, Dansk Industri, Dansk Retspolitisk Forening, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Flygtningenævnet, Foreningen af Statsamtsjurister, Foreningen af Statsforvaltningsdirektører, HTSI, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Københavns Byret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Rigsadvokaten, Rigspolitiet og Socialministeriet.

Følgende hørte myndigheder og organisationer har pr. 11. oktober 2006 (endnu) ikke afgivet bemærkninger til lovforslaget:

Advokatrådet, Dansk Socialrådgiverforening, Datatilsynet, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Familiestyrelsen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Frederiksberg Kommune, HK/Danmark, HK/Kommunal, Institut for Menneskerettigheder, Kulturministeriet, Københavns Kommune,

Landsforeningen "Et barn To forældre", Mellempfolkeligt Samvirke, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, Politidirektøren i København, Politiforbundet i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Retssikkerhedsfonden, Retten i Aalborg, Retten i Odense, Retten i Roskilde, Retten i Århus, Sø- og Handelsretten, Uddannelsesstyrelsen, UNHCR og Ægteskab uden Grænser.

I det følgende gengives hovedindholdet af de modtagne høringssvar med hensyn til forslagene i det fremsatte lovforslag og Integrationsministeriets bemærkninger hertil. Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører de fremsatte forslag, er således ikke medtaget. Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige indsendte synspunkter henvise til høringssvarene, som er sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik ved breve af 9. oktober 2006 og dags dato.

## **2. Indførelse af selvbetjeningsmodel**

### **2.1. Afvisningsadgangen og vejledningspligten**

Amnesty International anfører, at der kun vil være tale om en reel forkortelse af sagsbehandlingstiden, hvis ansøgeren selv kan finde de nødvendige oplysninger. Ifølge forvaltningsretlige grundprincipper er det myndighederne, der skal sikre, at en sag er fuldt oplyst, inden der træffes afgørelse. Det er således ikke rimeligt at afvise en sag som følge af manglende oplysninger. Der er fare for, at selvbetjeningsmodellen vil medføre, at der er borgere, der vil lide et retstab og stilles ringere i forhold til muligheden for at få tilsagn om familiesammenføring etc. I stedet for at indføre en afvisningsadgang bør Udlændingesservice opprioritere vejledningsindsatsen således, at ansøgerne får bedre mulighed for at indsamle de nødvendige oplysninger. Vejledningsindsatsen skal tage højde for sproglige vanskeligheder eller manglende kendskab til, hvilke myndigheder der kan rettes henvendelse til for at skaffe dokumentationen. Hvis ansøgningen trods den forbedrede vejledning ikke indeholder tilstrækkelig dokumentation, skal borgeren fortsat kunne få den nødvendige hjælp fra Udlændingesservice.

Dansk Flygtningehjælp nævner, at det kan være vanskeligt for nyankomne flygtninge at overskue en ansøgningsprocedure om f.eks. familiesammenføring, og håber, at afvisningsafgørelserne meget klart og præcist vil indeholde en opremsning af ansøgningens mangler.

Dansk Røde Kors finder, at det er et brud på forvaltningens vejledningspligt, hvis en ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse afvises på grund af mangelfulde oplysninger, frem for at vejlede ansøgeren om, hvilke oplysninger der er nødvendige for, at en afgørelse kan træffes. Det vil også forringe retssikkerheden for ansøgeren, ikke mindst fordi der på dette område er tale om personer, der på grund af sproglige barrierer ofte ikke har adgang til at gøre sig bekendt med lovgivningen. Konsekvensen vil være, at man også afviser sager, der materielt set burde have ført til udstedelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse.

De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI) anfører, at der ikke bør ske afvisning af sagen i tilfælde, hvor en ansøger ikke evner at forstå, hvilke dokumenter m.v. der skal indhentes,

f.eks. som følge af sproglige barrierer, analfabetisme, udviklingshæmning, kognitive skader f.eks. hjerneskader eller ordblindhed (dysleksi). Det bør endvidere stadig være muligt for borgere at henvende sig til Udlændingesservice og få information, da der er grupper, der ikke evner at anvende internettet eller har problemer med det skrevne ord.

LO nævner, at selvbetjeningsmodellen stiller store krav til ansøgningsskemaer og anden information, som skal være udarbejdet således, at alle kan forstå materialet. Der er risiko for, at ordningen kun vil være til gavn for velfungerende personer, sagsbehandlingstiderne kan blive længere end i dag, hvis ansøgninger skal indgives flere gange på grund af afvisning, og der vil være en stor gruppe indvandrere og flygtninge, som vil have meget svært ved at betjene sig selv, hvorfor det skal sikres, at der er ekstra rådgivning og hjælp til denne gruppe.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at det i lovforslaget er forudsat, at brugere får entydig og let forståelig vejledning om, hvorledes ansøgningsskemaerne udfyldes, og hvilken dokumentation der skal vedlægges. Udlændingesservice vil udarbejde nye vejledninger og skemaer, der i afkrydsningsform klart angiver, hvad ansøgeren – og i familiesammenføringsager også den herboende – skal oplyse og fremskaffe af dokumentation.

Ansøgningsmateriale og vejledninger vil være tilgængeligt på Internettet på udlændinge- og integrationsportalen [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk). Dette indebærer ikke en ændring i, at ansøgere og herboende kan rette henvendelse til Udlændingesservice – skriftligt, telefonisk eller personligt – for at få vejledning om udfyldelse af ansøgningsskemaer m.v. og krav til sagens oplysning.

Der vil altid kunne hentes råd og vejledning fra Udlændingesservice om indgivelse af en ansøgning. I tilfælde, hvor en ansøger eller den herboende på grund af manglende personlige forudsætninger har svært ved at forstå oplysningskravet, vil Udlændingesservice skulle vejlede ansøgeren og/eller den herboende på en sådan måde, at det må antages, at indholdet af oplysningspligten er forstået.

Integrationsministeriet finder derfor, at forslaget er i overensstemmelse med den forvaltningsretlige vejledningspligt.

Med hensyn til en forvaltningsmyndigheds pligt til selv at oplyse sagen følger det af forvaltningsretten, at en myndighed i ansøgningssager kan meddele parten, at sagen afsluttes på det foreliggende grundlag, medmindre parten bidrager med de ønskede oplysninger. Der kan henvises til Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave 2002, s. 478.

Det kan tilføjes, at der, som det fremgår af lovforslaget, i særlige tilfælde, hvor ansøgeren og den herboende ikke er i stand til at oplyse sagen, kan ses bort fra selvbetjeningsmodellen, således at Udlændingesservice overtager oplysningspligten.

Udlændingesservice vil i afvisningsafgørelser klart angive, hvad der mangler at blive oplyst eller dokumenteret, for at ansøgningen kan tages under behandling.

KL finder det positivt, at der vil blive udarbejdet vejledning til brugerne om udfyldelse af de relevante skemaer og om dokumentationskrav. Det er dog KL's vurdering, at mange borgere vil stå usikre over for sagsoplysningen og dermed søge information og hjælp til udfyldelse af ansøgningsskemaer i kommunen. Risikoen for at få en ansøgning afvist uden klageadgang, hvis den er mangelfuld eller forkert udfyldt, vil formentlig yderligere tilskynde den enkelte borger til at henvende sig i kommunen for at få vejledning. Selvbetjeningsmodellen vil derfor administrativt belaste kommunerne. Det er ikke præciseret i lovbemærkningerne, hvilken dokumentation udlændingen skal fremskaffe. Om denne dokumentation involverer kommunerne, som dermed skal forsyne udlændingen med udtalelser, erklæringer, m.v. er ikke anført. Er dette tilfældet, vil ordningen indebære yderligere administrative opgaver for kommunerne.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at Udlændingesservice i dag anmoder kommunerne om udtalelser om en række forhold, bl.a. om hvorvidt en udlænding, der har ansøgt om tidsubegrænset opholdstilladelse har gennemført introduktionsprogrammet.

Det vil som følge af selvbetjeningsmodellen som udgangspunkt ikke længere være nødvendigt for Udlændingesservice at anmode kommunerne om disse udtalelser, da borgeren selv vil skulle indhente de nødvendige oplysninger og dokumentation. Kommunerne vil således ikke i samme omfang som i dag skulle afgive udtalelser til Udlændingesservice.

Der kan i øvrigt henvises til det ovenfor anførte om Udlændingesservices vejledning.

## **2.2. Konsekvenser af afvisningsafgørelsen**

Amnesty International anfører, at en formalitetsafvisning bør have opsættende virkning i forhold til eventuelle tidsfrister for indgivelse af ansøgning om forlængelse af opholdstilladelse, således at svage borgere ikke mister deres opholdsgrundlag eller pålægges bøder.

*Integrationsministeriet* kan oplyse, at udlændinge fremover i forlængelsessager som udgangspunkt alene skal erklære, at betingelserne for opholdstilladelse fortsat er til stede. Der kan henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 3.2. Udlændingesservices vejledningspligt gælder tilsvarende i disse sager.

## **2.3. Afskæring af klageadgangen**

De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI) finder, at der i et retssamfund altid bør kunne klages, når en myndighed træffer en afgørelse, også selvom der er tale om formalitetsafvisning, og klageadgangen bør være kvalificeret i forhold til de problemstillinger, der kan klages over, f.eks. skal klageinstansen kunne vurdere en sag med udgangspunkt i et handicap.

Rådet for Etniske Minoriteter finder det vigtigt, at også afvisningsafgørelserne offentliggøres på hjemmesiden [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk), især da afgørelserne ikke kan påklages til Integrationsministeriet, og da dette vil skabe gennemsigtighed. Rådet for Etniske Minoriteter finder endvidere, at der bør oprettes et centralt og uvildigt klageorgan.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at afvisningsafgørelser alene er formalitetsafvisninger. Konsekvensen af afvisning er alene, at ansøgeren henvises til at indgive en ny ansøgning. Hertil kommer, at afskæring af klageadgangen ikke er til hinder for, at Integrationsministeriet som overordnet myndighed kan gå ind i konkrete sager af egen drift.

## **2.4. Sagsbehandlingstid**

LO finder det uklart, hvilke servicemål for maksimale sagsbehandlingstider der vil blive fastsat, og forudsætter, at servicemålene for den maksimale sagsbehandlingstid ikke fastsættes højere end de 2 måneder, som Udlændingesservice i dag kan afgøre enkle sager på.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at er der blandt andet på familiesammenføringsområdet skal indføres servicemål for maksimal sagsbehandlingstid. Dette gælder både for de ansøgninger, som er fuldt oplyste, og som umiddelbart giver indtryk af, at de almindelige betingelser er opfyldt, og for andre sager, som er komplicerede. Fuldt oplyste ansøgninger, som umiddelbart giver indtryk af, at de almindelige betingelser er opfyldt, vil blive behandlet hurtigt efter de nærmere fastsatte servicemål for maksimal sagsbehandlingstid, mens de fastsatte servicemål for den maksimale sagsbehandlingstid i de komplicerede sager som udgangspunkt ikke vil sigte mod lige så hurtig sagsbehandling. Servicemålene vil blive offentliggjort på udlændingemyndighedernes hjemmeside og tilkendegivet over for ansøgerne i de enkelte sager.

## **3. Særlige initiativer på familiesammenføringsområdet**

### **3.1. Et opdateret og mere målrettet forsørgelseskrav**

Amnesty International er som udgangspunkt positiv over for en forenkling af reglerne, der vil lette både Udlændingesservice og ansøgerne for en arbejdsbyrde og dermed vil kunne forkorte sagsbehandlingstiden, og finder det også positivt, at fortolkningen af forsørgelseskravet bliver en del af selve lovtæksten og dermed langt mere gennemskueligt for både ansøgere og andre, men savner en vurdering af, om det nye forsørgelseskrav vil betyde, at ansøgere muligheder for at leve op til forsørgelseskravet vil ændre sig eller i praksis forblive uændret. Amnesty International finder endvidere, at det bør fremgå, at der fortsat vil blive set bort fra rent midlertidig eller undskyldelig manglende evne til at opfylde kravet, således som det gælder i dag, og understreger vigtigheden af, at retten til familieliv, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8, ikke krænkes ved en inddragelse.

KL finder, at overgangsbestemmelserne bør præciseres, og henviser til, at det nye forsørgelseskrav ved ansøgning om forlængelse af en opholdstilladelse også skal gælde for udlændinge, der har opnået opholdstilladelse før 1. februar 2007. Der vil derfor være nogle familier, der pr. 1. februar 2007 får ydelser efter lov om aktiv socialpolitik, vel at mærke samtidig med at de opfylder forsørgelseskravet. Et eksempel kan være en familie, hvor den herboende får pension, mens udlændingen får starthjælp med et mindre beløb, beregnet ud fra pensionens størrelse. Et andet eksempel kan være en udlænding, der efter integrationslo-

vens § 34 får hjælp til transport til virksomhedspraktik, idet forsørgelseskravet ikke afskærer fra muligheden for at modtage økonomisk hjælp efter reglerne i integrationslovens kapitel 6.

LO anfører, at perioden, hvor der er forbud mod at modtage hjælp til forsørgelse efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven, kan blive uforholdsmæssig lang og gøre det ekstra vanskeligt at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, og at konsekvenserne af en uforudset social hændelse flere år efter ankomst til Danmark kan være katastrofale for den enkelte udlænding, hvorfor det bør sikres, at der vejledes tilstrækkeligt om de mulige opholdsretlige konsekvenser af at modtage hjælp til forsørgelse.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at hensigten med at ændre forsørgelseskravet er, at det ikke skal være afgørende, hvor meget man tjener, så længe man er selvforsørgende. Derfor foreslås de gældende krav til godtgørelse af forsørgelsesevnen på afgørelsestidspunktet erstattet af en ordning, hvorefter det afgørende er, om der modtages hjælp til forsørgelse i perioden fra 1 år forud for afgørelsen om opholdstilladelse og frem til eventuel meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse.

Det nye forsørgelseskrav betyder, at det fremover vil være en løbende betingelse for familiesammenføring, at der ikke modtages hjælp til forsørgelse efter aktivloven eller integrationsloven. Fremover vil en tidsbegrænset opholdstilladelse således kunne inddrages eller nægtes forlænget, hvis udlændingen eller den herboende person modtager hjælp til forsørgelse efter aktivloven eller integrationsloven.

Der vil ved vurderingen heraf som hidtil skulle tages hensyn til, om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelsen må antages at virke særligt belastende, jf. udlændingelovens § 26. I denne vurdering indgår blandt andet udlændingens tilknytning til det danske samfund samt konsekvenserne for udlændingens herboende nære familiemedlemmer, herunder i relation til hensynet til familiens enhed, dvs. en stillingtagen til overensstemmelsen med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

Der vil således kunne være tilfælde, hvor en udlænding har modtaget hjælp til forsørgelse fra det offentlige, men hvor opholdstilladelsen ikke inddrages på grund af hensynene nævnt i udlændingelovens § 26. I overensstemmelse med den praksis, der gælder i dag, vil der i den forbindelse blive set bort fra rent midlertidig eller undskyldelig manglende evne til at opfylde kravet.

Hjælp i form af 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, og som ikke er til hinder for familiesammenføring, kan heller ikke begrunde inddragelse.

### **3.2. Ydelser, der ikke er til hinder for familiesammenføring**

De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI) finder, at handicapbetingede ydelser, f.eks. en families støtte til et handicappet barn, falder inden for begrebet "hjælp i form af enkeltståen-

de 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". Det er endvidere uklart, om reglerne betyder, at en person i fleksjob ikke kan få familiesammenføring, hvilket ville være diskrimination af personer med nedsat arbejdsevne, som arbejder efter evne og bør opfattes som selvforsørgende.

KL finder, at det bør præciseres, hvad der skal forstå ved "enkeltstående ydelser af mindre beløbsmæssig størrelse, der ikke er direkte relateret til forsørgelse m.v.". Der er også behov for en præcisering af konsekvenserne af at modtage ydelser af denne karakter flere gange, eksempelvis hjælp efter integrationslovens § 34 til arbejdstøj, transport, m.v. ved tilbud om virksomhedspraktik. En sådan præcisering er en klar forudsætning for, at den enkelte kommune kan vejlede den enkelte borger om konsekvenserne af at modtage hjælp.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at det allerede i dag gælder, at hverken hjælp i form af 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, er til hinder for ægtefællesammenføring, jf. den gældende bestemmelse i § 9, stk. 5, 2. pkt. Folketingets Integrationsudvalg blev orienteret om den gældende praksis den 30. august 2005 (UUI alm. del – bilag 132).

Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at de foreslåede ændringer ikke betyder, at personer i fleksjob ikke kan opnå familiesammenføring. Personer i fleksjob modtager normalt ikke ydelser efter lov om aktiv socialpolitik, men løn i forbindelse med ansættelsesforholdet. Ved afholdelse af ferie kan de pågældende dog modtage ledighedsydelse efter lov om aktiv socialpolitik, hvis de ikke i tilstrækkeligt omfang har optjent ret til ferie med feriegodtgørelse eller løn. Modtagelse af ledighedsydelse i forbindelse med ferie betragtes imidlertid som en ydelse, der må sidestilles med løn, og som derfor ikke er til hinder for familiesammenføring, jf. de foreslåede bestemmelser i udlændingelovens § 9, stk. 5, 3. pkt., § 9, stk. 12, 2. pkt., og § 9, stk. 17, 2. pkt., der svarer til den gældende bestemmelse i § 9, stk. 5, 2. pkt.

Integrationsministeriet kan endvidere oplyse, at det anførte vil indgå i en vejledning til kommunerne, som Integrationsministeriet vil udarbejde om det nye forsørgelseskrav.

### **3.3. Sager om familiesammenføring med børn med henblik på adoption**

Rådet for Etniske Minoriteter anfører, at forslaget om ikke at stille særlige krav med hensyn til forsørgelse i sager om familiesammenføring med børn med henblik på adoption indebærer, at børns muligheder for at være sammen med deres biologiske forældre forringes i forhold til børns muligheder for at være sammen med adoptivforældre.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at opholdstilladelser med henblik på adoption træffes af statsamtet (statsforvaltningen), når den herboende er godkendt som adoptant og har opfyldt de krav, der stilles hertil, herunder et forsørgelseskrav. Integrationsministeriet finder ikke behov for at stille yderligere krav herom i udlændingeloven.

### **3.4. Mere effektive sagsgange i sager om forlængelse af tidsbegrænsede opholdstilladelser**

LO finder det positivt at indføre en forenklet og mere effektiv forlængelsesprocedure, men henstiller til, at den enkelte ansøger vejledes om de juridiske forhold i forbindelse med erklæringer, der afgives på tro og love.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at Udlændingesservice allerede i dag i de skemaer, der anvendes ved ansøgninger om familiesammenføring, og som indeholder spørgsmål, der skal besvares på tro og love, vejleder om, at besvarelsen sker på tro og love under strafansvar efter straffelovens § 161. Udlændingesservice vil også vejlede herom i forbindelse med den erklæring, der skal afgives i en sag om forlængelse af en opholdstilladelse.

Rådet for Etniske Minoriteter anfører, at børns ret til at være sammen med deres biologiske forældre er dårligere end børns mulighed for at sammenføres med adoptivforældrene, da opholdstilladelser til adoptivbørn ikke gives tidsbegrænset for hhv. 2 år, 2 år og 3 år.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at tidsbegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1 (ægtefællesammenføring), gives i hhv. 2 år, 2 år og 3 år, mens tidsbegrænsede opholdstilladelser til mindreårige børn, jf. udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, gives indtil barnets fyldte 18. år, dog højst indtil udløbet af det tidsrum, hvor den ene eller begge af forældremyndighedens indehavere har opholdstilladelse.

### **3.5. Kontrol – indberetningspligt og Arbejdsmarkedsportalen**

KL opfordrer til, at der sker en hurtig sagsbehandling i Udlændingesservice med henblik på stillingtagen til, om opholdstilladelsen skal inddrages, i tilfælde hvor kommunen efter udbetaling af forsørgelsesydelse efter integrationsloven eller lov om aktiv socialpolitik, foretager indberetning, da det er vigtigt, at den enkelte familie ikke i længere tid skal leve i uvished.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at ministeriet er enig i, at også sager om inddragelse af opholdstilladelser skal afgøres så hurtigt som muligt, og at Udlændingesservice løbende foretager en vurdering af den mest optimale ressourceanvendelse.

Amnesty International finder, at det bør indskræpes over for kommunernes sagsbehandlere, at de skal informere om, at modtagelse af hjælp til forsørgelse medfører, at ansøgeren eller dennes ægtefælle mister sin opholdstilladelse i Danmark.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at det i lovforslaget er forudsat, at kommunerne i relevante sager i medfør af de almindelige forvaltningsretlige regler vil vejlede om de mulige opholdsretlige konsekvenser af en ansøgning om offentlige ydelser efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven. Integrationsministeriet skal i den forbindelse endvidere bemærke, at ministeriet vil udarbejde en vejledning til kommunerne om den nærmere forståelse af det nye forsørgelseskrav, når lovforslaget er færdigbehandlet af Folketinget, jf. ovenfor pkt. 3.2.



Amnesty International er bekymret over den ændrede retsstilling for den enkelte udlænding, der ligger i forslaget, selvom behovet for at kontrollere om der (fortsat) er grundlag for opholdstilladelse, anerkendes. Kontrollen bør principielt kunne tilvejebringes uden, at der slækkes på de principper, jf. bl.a. persondatalovens § 8, der skal beskytte private oplysninger om den enkelte borger. Dog vil oplysningerne i praksis højst sandsynligt alligevel være tilgængelige for udlændingemyndighederne, hvis de efterspørges, da de er nødvendige for afgørelser i opholdsagerne.

Dansk Flygtningehjælp beklager, at der i en række tilfælde kan indhentes oplysninger fra Arbejdsmarkedsportalen og videregives oplysninger fra kommunalbestyrelsen uden samtykke. Samtykkekravet danner baggrund for princippet i persondataskyddelsen og den selvbestemmelsesret, der ligger heri, og fravigelsen af kravet om samtykke er hverken en forudsætning for regelforenkling eller nødvendigt for at undgå misbrug.

Dansk Røde Kors anfører, at det er et betænkeligt skred i reglerne om tavshedspligt og reglerne om, at der skal gives samtykke, før én myndighed må aflevere oplysninger til én anden, at myndighederne uden samtykke kan indhente oplysninger til myndighedens virksomhed, uden at dette nærmere begrænses til afgørelsen af sagen om den pågældende person.

LO anfører, at det er betænkeligt, at persondataloven fraviges for særlige udvalgte persongrupper (flygtninge og indvandrere).

Rådet for Etniske Minoriteter finder, at adgangen for Udlændingesservice og Integrationsministeriet til at indhente personlige oplysninger i Arbejdsmarkedsportalen uden samtykke kan risikere at blive opfattet som en krænkelse af privatlivets fred og personlig integritet, og at ordningen tager mere hensyn til en nemmere administrativ sagsgang end hensynet til individets integritet.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at forslagene om, at kommunerne uden samtykke skal indberette til Udlændingesservice, hvis udlændingen eller den herboende modtager hjælp efter aktivloven eller integrationsloven, og at Integrationsministeriet og Udlændingesservice uden samtykke kan indhente oplysninger i Arbejdsmarkedsportalen om sådan hjælp, har til formål at gøre Udlændingesservice bekendt med de tilfælde, hvor udlændingen og den herboende ikke er selvforsørgende, og hvor opholdstilladelsen således vil kunne inddrages.

Kan oplysninger om modtagelse af offentlig hjælp alene videregives med samtykke, vil det betyde, at den pågældende selv kan få afgørende indflydelse på, om opholdstilladelsen vil blive inddraget, uanset at betingelserne herfor måtte være opfyldt.

Det bemærkes i den forbindelse, at det i lovforslaget er forudsat, at kommunerne i forbindelse med en ansøgning om offentlige ydelser efter aktivloven eller integrationsloven vejleder om de mulige opholdsretlige konsekvenser af modtagelse af sådanne ydelser.

Det følger af persondatalovens § 8, stk. 3, jf. § 8, stk. 2, nr. 1 og 2, at videregivelse af oplysninger om modtagelse af sociale ydelser, kan finde sted, hvis 1) den pågældende person har givet sit samtykke til videregivelsen, 2) hvis videregivelsen sker til varetagelse af offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundes hemmeligholdelsen, herunder hensynet til den, oplysningen angår, eller 3) hvis videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver.

Der er ikke i persondataloven noget krav om, at samtykke så vidt muligt skal søges indhentet. De nævnte hjemler til videregivelse er således sideordnede.

Det er efter Integrationsministeriets opfattelse imidlertid heller ikke hensigtsmæssigt at bygge en ordning om videregivelse af oplysninger om offentlig hjælp på de videregivelsesbestemmelser i persondatalovens § 8, stk. 3, der vedrører videregivelse uden samtykke. Kompetencen til at vurdere de mulige opholdsretslige konsekvenser af modtagelse af offentlig hjælp henhører under Udlændingesservice, og kommunerne og Arbejdsmarkedsstyrelsen som ansvarlig for Arbejdsmarkedsportalen vil have vanskeligt ved at vurdere, om videregivelse i en konkret sag klart vil overstige interesser, der vil kunne begrunde hemmeligholdelse, herunder hensynet til de pågældende. Dette vil kunne indebære, at Udlændingesservice ikke altid gøres bekendt med de tilfælde, hvor grundlaget for opholdstilladelsen ikke længere er til stede.

Mulighederne for at videregive oplysningerne, hvis videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver, sigter bl.a. på ankesagsbehandling og tilsynsmyndigheder og kan således ikke udgøre et hjemmelsgrundlag for videregivelse af oplysninger i de omhandlede tilfælde.

Det er derfor Integrationsministeriets opfattelse, at videregivelsen bør bygge på persondatalovens § 8, stk. 2, nr. 3. Efter denne bestemmelse kan videregivelse ske, hvis videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe. Denne bestemmelse forudsætter ikke, at kommunerne skal foretage en konkret afvejning i hver enkelt sag, og det sikres herved, at Udlændingesservice i videre omfang og så hurtigt som muligt får oplysninger, som er påkrævet for at vurdere, om opholdstilladelsen skal inddrages.

Anvendelsen af persondatalovens § 8, stk. 2, nr. 3, indebærer en fravigelse af de strengere betingelser for videregivelse af oplysninger, der er omfattet af § 8, stk. 3. En sådan fravigelse kan ske, hvis væsentlige hensyn taler derfor.

Integrationsministeriet kan i den forbindelse oplyse, at forslaget bygger på Datatilsynets hørings svar af 12. februar 2004 til lovforslag nr. L 171 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven, der blev fremsat den 20. februar 2004. Af Datatilsynets hørings svar fremgår det, at betingelserne for videregivelse i persondatalovens § 8, stk. 3, efter Datatilsynets opfattelse kan fraviges, hvis væsentlige hensyn taler derfor.

Det er Integrationsministeriets opfattelse, at de ovenfor nævnte hensyn til, at Udlændingesevice gøres bekendt med tilfælde, hvor grundlaget for opholdstilladelsen ikke længere er til stede, er tilstrækkelige væsentlige til at begrunde en sådan fravigelse.

### **3.6. Tilknytningskravet**

Amnesty International mener, at fortolkningen af tilknytningskravet bør fremgå af selve lovteksten, da der er tale om en materiel regel, og da kravet om tilknytning i praksis kan medvirke til indirekte diskrimination af danske statsborgere med anden oprindelse end dansk og udlændinge, som har langt sværere ved at få ægtefællesammenføring. Det vil derfor være det rigtigste at lade Folketinget beslutte udformningen af tilknytningskravet.

LO er bekymret for lovforslagets mange bemyndigelser til ministeren, der vil få den konsekvens, at ministeren alene kan ændre på reglerne om f.eks. tilknytningskravet. Det er meget beklageligt, at ministeren ønsker at omgå behandling i Folketinget i så stor udstrækning.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at den nærmere forståelse af tilknytningskravet bygger på lovbemærkninger og administrativ praksis. Integrationsministeriets notat af 1. december 2005 indeholder en samlet beskrivelse af anvendelsen af tilknytningskravet ved ægtefællesammenføring, og notatet er sendt til Folketingets Integrationsudvalg (UUI alm. del - bilag 53). Som det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 3.5., vil en bekendtgørelse om tilknytningskravet bygge på dette notat.

Med hensyn til spørgsmålet om indirekte diskrimination kan Integrationsministeriet oplyse, at tilknytningskravet – i modsætning til det før 2002 gældende tilknytningskrav – ikke alene gælder for udlændinge, men også danske statsborgere.

## **4. Særlige initiativer på studieområdet**

### **4.1. Normalt skal kun godkendte uddannelser og kurser kunne danne grundlag for opholdstilladelse**

Dansk Landbrug tilslutter sig, at kun godkendte uddannelser og kurser kan danne grundlag for opholdstilladelse, men går ud fra, at kurser og uddannelsesforløb på landbrugsskoler betragtes som godkendte, og finder det væsentligt, at også nye typer af uddannelsesforløb kan etableres, således at administrationen bliver fremadrettet og dermed løbende justeres.

Undervisningsministeriet tilslutter sig, at bemyndigelsen i forslaget til § 9 c, stk. 5, udmøntes således, at godkendte uddannelser umiddelbart kan danne baggrund for meddelelse af opholdstilladelse til udenlandske studerende, og finder, at bemyndigelsen tillige bør anvendes således, at integrationsministeren efter drøftelse med de relevante ressortministerier fastsætter nærmere regler om form og tidspunkt for uddannelsesinstitutionernes indberetning til Udlændingesevice af manglende studieaktivitet. Alternativt foreslås en sådan bemyndigelse indsat i § 44 d.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at reglerne om, hvilke uddannelser og kurser der kan danne grundlag for opholdstilladelse her i landet, vil blive fastsat efter nærmere drøftelser med de relevante ressortministerier, herunder Undervisningsministeriet og Videnskabsministeriet. Det er hensigten, at godkendte uddannelser skal opregnes i et bilag til den nye bekendtgørelse, og at bilaget skal opdateres efter behov.

Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at det fremgår af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 44 d, at indberetning om manglende studieaktivitet skal ske ved skriftlig henvendelse til Udlændingesservice. Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår det, at enhver skriftlig henvendelse til Udlændingesservice, herunder henvendelse ved e-mail, vil være tilstrækkelig til at opfylde indberetningspligten, og at indberetning skal foretages umiddelbart efter, at den pågældende uddannelsesinstitution er blevet bekendt med udlændingens manglende studieaktivitet.

Undervisningsministeriet kan tilslutte sig, at opholdstilladelse til deltagelse i ikke-godkendte kurser kan meddeles på grundlag af en vejledende udtalelse fra Danmarks Evalueringsinstitut, og peger på, at en ansøger ikke bør indbetale studieafgift for en uddannelse, før det er vurderet, at den i givet fald vil kunne danne baggrund for meddelelse af opholdstilladelse, alternativt at indbetalingen sker til en lukket konto og først frigives, når Udlændingesservice har vurderet, at den pågældende uddannelse opfylder kravene til at kunne danne baggrund for meddelelse af opholdstilladelse.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at spørgsmålet om tidspunktet for betaling af studieafgift ikke reguleres af udlændingeloven. Det er samtidig forudsat, at det er i uddannelsesinstitutionernes egen interesse at søge en uddannelse godkendt, før der optages udenlandske studerende.

Videnskabsministeriet har noteret sig, at det af de almindelige bemærkninger vedrørende forslaget § 9 c, stk. 6, fremgår, at høring af Danmarks Evalueringsinstitut ikke kommer på tale med hensyn til institutioner, der er omfattet af universitetsloven, og anbefaler, at "institutioner" ændres til "uddannelser", da enkelte universiteter også udbyder uddannelser efter godkendelse af undervisningsministeren og efter regler fastsat af denne.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at vejledende udtalelser fra Danmarks Evalueringsinstitut om videregående uddannelser og kurser alene kommer på tale, hvis en uddannelse eller et kursus udbydes uden godkendelse af en statslig myndighed.

#### **4.2. Indberetningspligt for uddannelsesinstitutionerne**

Amnesty International finder, at der for at undgå vilkårlighed i sagsbehandlingen bør indføres klare retningslinjer for, hvornår en studerende skal vurderes som ophørt med at være studieaktiv, og bemærker, at der vil være en række forskelle mellem uddannelsesinstitutioner og uddannelsesretninger i antallet af obligatoriske kurser, eksamener etc., hvorfor der er behov for ensartede kriterier, der sikrer, at udenlandske studerende får samme vilkår på tværs af de forskellige uddannelsesinstitutioner.

Dansk Landbrug tilslutter sig bestemmelsen om indberetning af manglende studieaktivitet og opfordrer til, at begrebet "manglende studieaktivitet" afgrænses eller defineres, f.eks. ved, at ministeren får bemyndigelse til ved en bekendtgørelse eller vejledning at afgrænse eller definere, hvad der forstås ved manglende studieaktivitet. Dette vil reducere risikoen for vilkårligheder i den daglige administration af reglen hos uddannelsesinstitutionerne.

Rektorkollegiet henviser til den forståelse, som Rektorkollegiet fik med Videnskabsministeriet i forbindelse med drøftelserne af rapporten "Kort og Kontant", nemlig at studieaktivitet bør opgøres i forbindelse med studiestart (afhentning af årskort) og eksamensterminer, men ikke ved hjælp af præsenslister eller andre tiltag, der ikke kan gennemføres alene af universiteternes administrative personale. Det er afgørende, at frygten for at tiltrække personer, der ikke reelt ønsker eller evner at gennemføre et studium, ikke overskygger behovet for generelt at gøre det enkelt og attraktivt for studerende at gennemføre en uddannelse i Danmark.

Videnskabsministeriet forventer, at den nærmere tilrettelæggelse af indberetning om studieaktivitet vil ske i tæt dialog med Videnskabsministeriet og universiteterne.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at Integrationsministeriet ikke finder det hensigtsmæssigt i de udlændingeretlige regler at foretage en nærmere afgrænsning af begrebet studieaktivitet.

Om den enkelte studerende kan anses som værende studieaktiv, vurderes som udgangspunkt af de enkelte uddannelsesinstitutioner på baggrund af de regler med hensyn til fremmøde, eksamensafleggelse m.v., der gælder for den enkelte uddannelse.

Rådet for Etniske Minoriteter finder det uhensigtsmæssigt, at uddannelsesinstitutionen uden udlændingens samtykke videregiver skriftlige personoplysninger til Udlændingesservice.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at der ikke med den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 44 d er tilsigtet nogen fravigelse af persondatalovens regler. Som følge af karakteren af de oplysninger, som indberettes – at en udlænding ikke er studieaktiv – er der efter Integrationsministeriets opfattelse ikke tale om videregivelse af oplysninger omfattet af persondatalovens §§ 7 og 8. Det er Integrationsministeriets opfattelse, at videregivelse vil have hjemmel i persondatalovens § 6, da der alene vil være tale om oplysninger om, at en udlænding ikke er studieaktiv, og da videregivelsen vil være nødvendig for Udlændingesservices anvendelse af de udlændingeretlige regler om inddragelse af opholdstilladelse.

## **5. Forlængelsesproceduren på asylområdet – sagsbehandling på grundlag af fokus på ændrede forhold i hjemlandet**

Amnesty International finder det positivt, at flygtninge ikke skal ansøge om forlængelse af deres opholdstilladelse, forudsat at dette ikke betyder, at der slækkes på kravene til inddragelse af opholdstilladelsen på baggrund af forandringer i oprindelseslandet.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at den nye forlængelsespraksis ikke ændrer på kravene til, hvornår opholdstilladelser til flygtninge kan inddrages.

Dansk Flygtningehjælp er enig i, at opholdstilladelse til flygtninge fremover som udgangspunkt vil blive givet for perioden frem til tidspunktet hvor muligheden for tidsubegrænset opholdstilladelse foreligger (7 år), men er dog uforstående overfor, at opholdstilladelser skal kunne gives for en kortere periode end de 7 år, da der under alle omstændigheder skal foregå en egentlig inddragelsesprocedure. Dansk Flygtningehjælp ønsker det uddybet, hvordan undtagelsen skal fortolkes og anvendes.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at opholdstilladelse til flygtninge vil skulle gives for en kortere periode end 7 år, hvis Udlændingetjenesten efter en generel vurdering finder, at det må forventes, at betingelserne for asyl ikke vil være til stede i hele perioden. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis det er nærliggende, at forholdene i en gruppe asylansøgere hjemland vil ændre sig i løbet af kortere tid, og asyltilladelsen er givet på baggrund af de aktuelle forhold i hjemlandet.

## **6. Økonomiske konsekvenser for kommunerne**

KL forudsætter, at kommunerne kompenseres for de øgede udgifter til danskuddannelse, hvis den kommende bekendtgørelse indebærer, at der gives opholdstilladelse til et øget antal studerende.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at staten til og med 2006 yder et timetilskud i medfør af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., som skal dække kommunernes udgifter til danskuddannelse til udlændinge, der modtager danskuddannelse, men som ikke er omfattet af integrationsloven eller er forsikret ledig og henvist til danskuddannelse som en del af et aktiveringstilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. I 2006 udgør timetilskuddet 36 kr. pr. undervisningslektion, hvilket svarer til ca. 50 pct. af kommunernes udgift. Som en del af regeringens forslag til finanslov for 2007 er det foreslået, at timetilskuddet videreføres til og med 2007.

Lovforslaget om ændring af integrationsloven og danskuddannelsesloven (reform af integrationslovens finansieringssystem og omlægning af finansieringen af danskuddannelse til udlændinge), L 16 af 4. oktober 2006, indeholder forslag om, at der fra 2008 indføres 50 pct.'s refusion af kommunernes udgifter til danskuddannelse til udlændinge, der ikke modtager danskuddannelse til led i et tilbud efter integrationsloven eller lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Kommunernes udgifter til danskuddannelse til udlændinge, som ikke er omfattet af integrationsloven eller er forsikrede ledige, er omfattet af budgetgarantien. Det betyder, at kommunerne under ét kompenseres for den del af udgiften, der ikke indgår i den direkte refusion.

Kommunerne kompenseres således allerede i dag fuldt ud for udgifterne til danskuddannelse til studerende.

KL finder, at lovændringerne vil betyde yderligere administration for kommunerne i forbindelse med indberetningsopgaver og vejledning af borgere, uanset at kommunerne ikke længere skal foretage beregninger af den herboendes forsørgelsesevne. Hertil kommer, at indberetningspligten, ud over familiesammenføringsområdet, også omfatter indberetningspligt, hvis udenlandske studerende ansøger om hjælp efter lov om aktiv socialpolitik. KL forudsætter derfor, at kommunerne kompenseres for de øgede udgifter til administration.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at forslaget om det nye forsørgelseskrav i familiesammenførings-sager og den styrkede kontrol med, at de udenlandske studerende til stadighed opfylder kravet om selvforsørgelse, kan indebære et øget ressourceforbrug i relation til obligatoriske indberetninger fra kommunerne til Udlændingesservice. Lovforslaget indebærer dog samtidig, at kommunerne ikke længere skal være fast høringspart bl.a. som følge af det nye forenkede og mere tidssvarende forsørgelseskrav i familiesammenførings-sager, der indebærer, at Udlændingesservice ikke længere skal anmode kommunerne om udtalelser om, hvorvidt det indsendte materiale må anses for tilstrækkelig dokumentation for selvforsørgelse i kontrolmæssig sammenhæng ved forlængelsesansøgninger. Samlet set er det Integrationsministeriets vurdering, at ressourcepåvirkningen af kommunerne vil være neutral.

I relation til familiesammenføringsområdet skal Integrationsministeriet i øvrigt bemærke, at kommunen ikke skal indberette om modtagelse af hjælp i de tilfælde, hvor der ikke er stillet forsørgelseskrav i forbindelse med meddelelse af opholdstilladelsen. Det bemærkes hertil, at kommunerne har adgang til Udlændinge Informations Portalen og bl.a. har adgang til oplysning om, hvorvidt der er stillet forsørgelseskrav, eller om kravet er fraveget.

Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at kommunen allerede i dag efter udlændingelovens bestemmelser kan videregive oplysninger til Udlændingesservice om forhold vedrørende den herboende person og ansøgeren, som skønnes af betydning for familiesammenførings-sagen. Det gælder også oplysninger af betydning for vurderingen af den herboendes forsørgelsesevne. Den foreslåede indberetningspligt er således en videreudvikling af en gældende ordning.

Med hensyn til studieområdet skal Integrationsministeriet i øvrigt bemærke, at en studieopholdstilladelse også fremover vil være betinget af, at udlændingen dokumenterer, at vedkommendes forsørgelse er sikret gennem egne midler, stipendium, studielån eller lignende. Dette gælder ved såvel førstegangs- som forlængelsesansøgninger, dog ikke for udlændinge, der er optaget på en videregående uddannelse, og som betaler studieafgift.