

1. udkast

ORIGINAL

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (Indførelse af selvbetjeningsmodel, ny og forenklet udformning af forsørgelseskravet i familiesammenføringsager og reform af studieområdet) [af integrationsministeren (Rikke Hvilshøj)]

1. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 4. oktober 2006 og var til 1. behandling den 27. oktober 2006. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i integrationsudvalget.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 4 møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og integrationsministeren sendte den 26. september 2006 dette udkast til udvalget, jf. folketingsåret 2005-06, alm. del – bilag 248. Den 9. oktober 2006 sendte integrationsministeren de indkomne høringssvar til udvalget, og den 19. og 24. oktober 2006 sendte integrationsministeren supplerende høringssvar og høringssnoter herom til udvalget.

Teknisk gennemgang af lovforslaget

Den 23. november 2006 var der teknisk gennemgang af lovforslaget for så vidt angår bemyndigelsesbestemmelsen vedrørende tilknytningskravet.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 27 spørgsmål til integrationsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret. Nogle af udvalgets spørgsmål til integrationsministeren og dennes svar herpå er optrykt som bilag 2 i betænkningen.

2. Indstillinger og politiske bemærkninger

[]

Siumut, Tjóðveldisflokkurin, Fólkaflokkurin og Inuit Ataqatigiit var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

Anne-Mette Winther Christiansen (V) fmd. Kristian Pihl Lorentzen (V) Irene Simonsen (V)
Eyvind Vesselbo (V) Jørgen Winther (V) Jesper Langballe (DF) Søren Krarup (DF)
Henriette Kjær (KF) Allan Niebuhr (KF) Lotte Bundsgaard (S) nfm. Bjørn Medom Nielsen (S)
Troels Ravn (S) Rasmus Prehn (S) Simon Emil Ammitzbøll (RV) Morten Østergaard (RV)
Steen Gade (SF) Jørgen Arbo-Bæhr (EL)

Siumut, Tjóðveldisflokkurin, Fólkaflokkurin og Inuit Ataqatigiit havde ikke medlemmer i udvalget.

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	52	Enhedslisten (EL)	6
Socialdemokratiet (S)	47	Siumut (SIU)	1
Dansk Folkeparti (DF)	24	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	18	Fólkaflokkurin (FF)	1
Det Radikale Venstre (RV)	17	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	11		

Oversigt over bilag vedrørende L 17

Bilagsnr.	Titel
1	Høringssvar fra integrationsministeren
2	Supplerende høringssvar og høringsnotat fra integrationsministeren
3	Supplerende høringssvar og høringsnotat fra integrationsministeren
4	Udkast til tidsplan for L 17
5	Endelig tidsplan for L 17

Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 17

Spm.nr.	Titel
1	Spm. om at redegøre for den nugældende praksis for så vidt angår inddragelse af opholdstilladelse i familiesammenføringssager på grund af forsørgelseskravet, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
2	Spm. om at redegøre for den forventede virkning af L 17 i relation til forsørgelseskravet, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
3	Spm. om baggrunden for at man ønsker at straffe personer, der ikke formår at opfylde dokumentationskravene, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
4	Spm. om afskæring af adgang til at klage over en afvisningsafgørelse, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
5	Spm. om kommunerne sørger for at give den relevante vejledning om de mulige opholdsretlige konsekvenser af en ansøgning om offentlige ydelser, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
6	Spm. om hvad der skal forstås ved »ganske særlige tilfælde«, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
7	Spm. om ændringer i tilknytningskravet med vedtagelse af en bemyndigelsesbestemmelse, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
8	Spm. om at give udvalget en så præcis beskrivelse af indholdet i en kommende bekendtgørelse om tilknytningskravet som muligt, med henblik på et optryk i forbindelse med udvalgets betænkning, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
9	Spm. om ministerens redegørelse for de juridiske overvejelser, herunder de sagsbehandlings- og retssikkerhedsmæssige aspekter i forbindelse med indførelse af en selvbetjeningsmodel m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
10	Spm. om ministerens kan oplyse, hvilke overvejelser der ligger bag forslaget om at indføre en selvbetjeningsmodel m.v., til integrations-

- ministeren, og ministerens svar herpå
- 11 Spm. om ministerens redegørelse for forskellen på henholdsvis »enkle« og »komplicerede« sager m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 12 Spm. om ministeren kan uddybe nærmere, hvad der ligger i kriteriet »umiddelbart giver indtryk af« (at de almindelige betingelser for familiesammenføring eller tidsubegrænset opholdstilladelse er opfyldt), jf. punkt 2 i bemærkningerne til lovforslaget m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 13 Spm. om hvorledes forestiller ministeren sig, at ansøger vil blive gjort bekendt med, at han/hun får sagen behandlet efter proceduren for henholdsvis »enkle« og »komplicerede« ansøgninger m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 14 Spm. om ministeren kan uddybe bemærkningen om, at konsekvensen af, at en ufuldstændig ansøgning bliver afvist er, at ansøgeren må indgive en ny ansøgning, herunder oplyse, hvilke forhold/retsvirkninger der knytter sig til ansøgningstidspunktet, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 15 Spm. om ministeren kan bekræfte, at når der tales om en »ny ansøgning« i forbindelse forlængelsessager på familiesammenføringsområdet, er der tale om en ny forlængelsesansøgning - ikke en helt ny familiesammenføringsansøgning, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 16 Spm. om hvad er den nærmere begrundelse for at afvise en ansøgning, der ikke er fuldt oplyst, frem for at vejlede ansøgeren om hvilke oplysninger, der mangler m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 17 Spm. om, ministeren anmodes om at teknisk bistand til udformning af et ændringsforslag, som følger høringssvaret fra Retssikkerhedsfonden om, at oplysningskravet bør ændres til »der er stillet krav om« eller lignende i stedet for kravet om dokumenter eller oplysninger, der er »nødvendige«, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 18 Spm. om, ministeren bedes nærmere indkredse, hvad ministeren forventer at der vil gælde af maksimale sagsbehandlingstider for henholdsvis »enkle« og »komplicerede« sager, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 19 Spm. om ministeren kan oplyse, om der findes lignende eksempler på afvisningsbestemmelser i anden lovgivning, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 20 Spm. om ministeren kan uddybe, hvad der nærmere ligger i målsætningen om, at man med indførelsen af selvbetjeningsmodellen vil skabe »større brugertilfredshed« og »øge effektiviteten i sagsbehandlingen« m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 21 Spm. om, ministeren bedes - uanset bemærkningen om, at forslaget bygger på Datatilsynets høringssvar af 12. februar 2004 til lovforslag L 171 - søge at indhente høringssvar fra Datatilsynet særligt for så vidt angår kommunernes og uddannelsesinstitutionernes indberet-

- ningspligt m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 22 Spm. om ministeren kan uddybe, hvad der skal forstås ved kriteriet, »hvis det er nærliggende«, at forholdene i en gruppe asylansøgers hjemland vil ændre sig i løbet af kortere tid, herunder give eksempler på, hvornår det f.eks. kunne være tilfældet, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 23 Spm. om ministeren kan uddybe, hvilken effekt den nye bekendtgørelse om tilknytningskravet vil få på praksis - herunder hvilke forventninger der er til betydningen af den øgede gennemsigtighed, integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 24 Spm. om ministeren kan redegøre for de hidtidige potentielle konsekvenser af den manglende gennemsigtighed på området m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 25 Spm. om ministeren i forbindelse med bekendtgørelsen vil sikre, at praksisskabende afgørelser som ligger til grund for bekendtgørelsens fortolkning vil blive offentliggjort i anonymiseret form og sikre at fremtidige praksisskabende afgørelser ligeledes offentliggøres i anonymiseret form, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 26 Spm. om ministerens oversendelse af eventuelt skriftligt materiale, som lå til grund for den tekniske gennemgang af L 17 for så vidt angår tilknytningskravet m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 27 Spm. om, at ministeren i forlængelse af den tekniske gennemgang af L 17 for så vidt angår tilknytningskravet bedes oplyse, hvorvidt tilknytningskravet vil være opfyldt m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå

Nogle af udvalgets spørgsmål til integrationsministeren og dennes svar herpå

Spørgsmål 2, 3, 7, 14, 22 og 25 og integrationsministeren svar herpå er optrykt efter ønske fra RV.
Spørgsmål 8 og integrationsministeren svar herpå er optrykt efter ønske fra EL.

Spørgsmål 2:

Ministeren bedes redegøre for den forventede virkning af L 17 i relation til forsørgelseskravet, herunder om dette forslag forventes at have betydning for ansøgere i familiesammenføringsager og deres mulighed for at leve op til forsørgelseskravet eller om praksis forventes at forblive uændret?

Svar:

Først og fremmest forventes L 17 at medføre en forenkling.

Efter det gældende forsørgelseskrav skal den herboende person dokumentere, at han eller hun tjener nok til at forsørge ægtefællen eller samleveren. Der indgår en lang række forskellige indkomsttyper i vurderingen, bl.a. lønindkomst, positiv indkomst ved selvstændig erhvervsvirksomhed, en række offentlige ydelser, herunder efterløn, folkepension, førtidspension og syge- og barselspenge, udbytte fra aktier og renteindkomst. Som kriterium for, om indtægten er høj nok, anvendes satserne for starthjælp.

Efter det nye forsørgelseskrav er det ikke afgørende, hvor meget man tjener. Det afgørende er, om den enkelte familie får hjælp til forsørgelse efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven. Gør familien ikke det, vil de blive anset for reelt selvforsørgende og dermed opfylde det nye forsørgelseskrav.

Det nye forsørgelseskrav forventes ikke at medføre væsentlige ændringer i forhold til, hvilke personer der kan opfylde kravet.

Den proportionalitetsafvejning, der efter udlændingelovens § 26 skal foretages i inddragelsessager, vil endvidere være den samme som hidtil. Ændringen forventes derfor heller ikke at medføre, at flere udlændinge mister opholdsgrundlaget i Danmark.

Spørgsmål 3:

Ministeren bedes oplyse, hvad der er baggrunden for at man ønsker at straffe de personer, der ikke formår at opfylde dokumentationskravene, herunder om det ikke er muligt at sikre en hurtigere sagsbehandling af ukomplicerede sager på anden måde og efter den nuværende lovgivning?

Svar:

Formålet med indførelsen af selvbetjeningsmodellen er at skabe større brugertilfredshed og øge effektiviteten i sagsbehandlingen. Selvbetjeningsmodellen skal medvirke til at motivere ansøgeren til i højere grad at tage ansvar for oplysningen af sagen, herunder oplysninger, som ansøgeren og den herboende er de nærmeste til at skaffe.

Der er således ikke tale om at straffe ansøgere, der ikke medvirker til at oplyse sagen, men om i videst muligt omfang at søge alle sager oplyst så godt som muligt, således at så mange sager som muligt kan behandles på det foreliggende grundlag – til gavn for alle ansøgere.

Ved at indføre selvbetjeningsmodellen kan brugerne få klar besked om sagsbehandlingstiden og få en hurtig behandling af sagen, hvis de indleverer en korrekt udfyldt og fuldt oplyst ansøgning.

En afvisning af en ansøgning, der ikke indeholder de nødvendige oplysninger, vil alene have den konsekvens, at ansøgeren må indgive en ny ansøgning.

Udlændingesservice vil i afvisningsafgørelsen klart og tydeligt angive, hvad der mangler at blive oplyst eller dokumenteret, for at ansøgningen kan blive behandlet.

Når Udlændingesservice modtager de manglende oplysninger, vil Udlændingesservice behandle ansøgningen.

I særlige tilfælde, hvor ansøgeren og den herboende ikke er i stand til at oplyse sagen, kan der ses bort fra selvbetjeningsmodellen, således at Udlændingesservice overtager pligten til at indhente de nødvendige oplysninger fra andre myndigheder m.v.

Det er også i dag muligt at få behandlet en ansøgning om familiesammenføring hurtigere, hvis Udlændingesservice fra starten har alle nødvendige oplysninger og dokumenter til at afgøre sagen.

Imidlertid er mange ansøgninger i dag mangelfulde, og Udlændingesservice må i disse sager indhente de relevante oplysninger fra sagens parter eller fra andre myndigheder. Dette forlænger sagsbehandlingen til skade for den herboende og ansøgeren. Endvidere medfører det et stort ressourceforbrug.

Spørgsmål 7:

Ministeren bedes bekræfte, at der ikke er tiltænkt ændringer i tilknytningskravet med vedtagelse af en bemyndigelsesbestemmelse.

Svar:

Jeg kan bekræfte, at der ikke er tiltænkt ændringer i tilknytningskravet med den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse.

Spørgsmål 8:

Ministeren bedes i forlængelse af sit løfte under 1. behandlingen give udvalget en så præcis beskrivelse af indholdet i en kommende bekendtgørelse om tilknytningskravet som muligt, med henblik på et optryk i forbindelse med udvalgets betænkning.

svar:

Integrationsministeriets notat af 1. december 2005 indeholder en samlet beskrivelse af anvendelsen af tilknytningskravet ved ægtefællesammenføring. Notatet er sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik den 5. december 2005 (UUI alm. del - bilag 53).

I notatet er der foretaget en gennemgang af de enkelte elementer i tilknytningsafvejningen med udgangspunkt i bemærkningerne til lov nr. 365 af 6. juni 2002, der indførte det gældende tilknytningskrav. Den mest præcise beskrivelse af indholdet af en kommende bekendtgørelse findes således i notatet, der indeholder følgende retningslinjer for vurderingen af tilknytningskravet:

Ved afgørelsen af, om tilknytningskravet må anses for opfyldt, skal der altid foretages en konkret vurdering og afvejning på grundlag af alle foreliggende omstændigheder.

I denne afvejning lægges der bl.a. vægt på længden og karakteren af ægtefællernes ophold i de respektive lande, herunder på hvor de har haft deres opvækst, og hvor de har gået i skole. Hvis den herboende er født i Danmark, eller er kommet hertil som barn og derfor har haft sin opvækst og

skolegang i Danmark, må den pågældende som udgangspunkt antages at have opnået en væsentlig tilknytning til Danmark. Er den herboende født og opvokset i et andet land og således ikke har haft sin opvækst i Danmark, kræves der et længerevarende ophold her i landet for, at den herboende kan anses for at have opnået en væsentlig tilknytning til Danmark. Efter praksis skal den herboende have haft ophold (opholdstilladelse) i ca. 12 år, forudsat, at den pågældende har gjort en indsats for at blive integreret i det danske samfund, for at opholdet kan anses for længerevarende.

Ægtefællernes uddannelses- eller arbejdsmæssige tilknytning til Danmark m.v. tillægges betydning. Der lægges ved vurderingen af den herboendes tilknytning til arbejdsmarkedet vægt på fastheden og tilknytningen til arbejdsmarkedet, typen af beskæftigelse, varigheden af beskæftigelsen og på, om arbejdsmarkedstilknytningen er opnået i kraft af kvalifikationer, der er erhvervet gennem uddannelse i Danmark.

Har den herboende gennem mindst ca. 4-5 år haft en fast arbejdsmarkedstilknytning, vil dette være et moment, der under hensyn til beskæftigelsens karakter og graden af den herboendes integration i Danmark taler for, at den herboende anses for at have opnået en væsentlig tilknytning til landet.

Har den herboende gennem mindst 7-8 år haft en fast arbejdsmarkedstilknytning, vil dette være et moment, der taler for at anse den herboende for at have opnået en væsentlig tilknytning til landet, uanset den pågældendes beskæftigelse ikke kan anses for særligt egnet til at medvirke til den pågældendes integration i Danmark.

Der lægges endvidere vægt på ægtefællernes familiemæssige tilknytning til Danmark og til ansøgerens hjemland. Der lægges herved vægt på, om den herboende har forældre og andre nærtstående familiemedlemmer i Danmark. Hensynet til herboende børn, der kan blive berørte af afgørelsen om ægtefællesammenføring, vil herunder altid indgå i tilknytningsvurderingen.

Herudover lægges der vægt på sproglige færdigheder. Det vil herunder indgå i tilknytningsafvejningen, om ægtefællen kan tale dansk. Det indgår endvidere i afvejningen, hvorvidt ægtefællerne kommunikerer sammen på et fælles modersmål, som ikke er dansk.

Spørgsmål 14:

Ministeren bedes uddybe bemærkningen om, at konsekvensen af, at en ufuldstændig ansøgning bliver afvist er, at ansøgeren må indgive en ny ansøgning, herunder oplyse, hvilke forhold/retsvirkninger der knytter sig til ansøgningstidspunktet?

Svar:

At ansøger må indgive en ny ansøgning indebærer, at ansøgeren skal supplere en ikke fuldt oplyst ansøgning med de manglende oplysninger, der er nødvendige for at behandle sagen. Der er således ikke tale om, at udlændingen skal indsende de samme oplysninger flere gange.

Ifølge udlændingelovens § 27, stk. 1, regnes de tidsrum, der er nævnt i reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse (jf. udlændingelovens § 11, stk. 3, 1. pkt., og stk. 4 og 5), bortfald (jf. udlændingelovens § 17, stk. 1), og udvisning (jf. udlændingelovens §§ 22, 23 og 25 a) fra tidspunktet for udlændingens tilmelding til folkeregisteret eller, hvis ansøgningen om opholdstilladelse er indgivet her i landet, fra tidspunktet for ansøgningens indgivelse eller fra tidspunktet, hvor betingelserne for opholdstilladelse er opfyldt, hvis dette tidspunkt ligger efter ansøgningstidspunktet.

Beregningsreglerne i udlændingelovens § 27, stk. 1, omfatter samtlige opholdstilladelser efter udlændingeloven med undtagelse af asyl efter udlændingelovens § 7, hvor de nævnte tidsrum regnes fra tidspunktet for den første meddelelse af opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 27, stk. 2.

Med hensyn til selvbetjeningsmodellen vil det være tidspunktet for indgivelsen af en fuldt oplyst ansøgning, der vil blive betragtet som ansøgningstidspunktet.

Spørgsmål 22:

Ministeren bedes uddybe, hvad der skal forstås ved kriteriet, "hvis det er nærliggende", at forholdene i en gruppe asylansøgers hjemland vil ændre sig i løbet af kortere tid, herunder give eksempler på, hvornår det f.eks. kunne være tilfældet.

Svar:

I bemærkningerne til L 17 er det anført, at opholdstilladelser til flygtninge fremover som udgangspunkt vil blive givet for perioden frem til mulig meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse, dvs. 7 år.

Hvis Udlændingesservice efter en generel vurdering finder, at det må forventes, at betingelserne for asyl ikke vil være til stede i hele perioden, vil tilladelsen skulle gives for en kortere periode.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at det vil kunne blive relevant at meddele opholdstilladelse for en kortere periode i tilfælde, hvor det er nærliggende, at forholdene i en gruppe asylansøgers hjemland vil ændre sig i løbet af kortere tid, og asyltilladelsen er givet på baggrund af de aktuelle forhold i hjemlandet.

Et eksempel herpå kunne være, at en ansøger får meddelt asyl på et tidspunkt, hvor der i den pågældendes hjemland er et systemskifte undervejs.

Det skal understreges, at der ikke ændres på de gældende regler for, hvornår en asyltilladelse kan inddrages. En asylansøger, der får meddelt opholdstilladelse i en periode på 2 år, vil således på sædvanlig vis få forlænget sin opholdstilladelse efter de 2 år, medmindre der er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen. Afgørelser om inddragelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelser som flygtning skal administreres i overensstemmelse med Flygtningekonventionen.

Spørgsmål 25:

Vil ministeren i forbindelse med bekendtgørelsen sikre, at praksisskabende afgørelser, som ligger til grund for bekendtgørelsens fortolkning vil blive offentliggjort i anonymiseret form og sikre at fremtidige praksisskabende afgørelser ligeledes offentliggøres i anonymiseret form?

Svar:

Der offentliggøres allerede i dag anonymiserede sagsresuméer på Integrationsministeriets og Udlændingesservices hjemmeside. Disse anonymiserede sagsresuméer skal sammen med de offentliggjorte praksisnotater skabe øget klarhed omkring regler og praksis på udlændingområdet.

Dette vil også være tilfældet efter udstedelse af en bekendtgørelse om tilknytningskravet.