



Udlændingeafdelingen
Udlændingelovskontoret

NOTAT

Dato: 9. oktober 2009
Journalnummer: 09/05629
Sagsbehandler: mur

Notat om de indkomne høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af forordning om en fælleskodeks for visa (visumkodeksen), bemyndigelse til at fastsætte regler om studieaktivitet m.v.)

1. Indledning

Integrationsministeriet hørte ved e-mail af 31. august 2009 en række myndigheder og organisationer over forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af forordning om en fælleskodeks for visa (visumkodeksen), bemyndigelse til at fastsætte regler om studieaktivitet m.v.).

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

Advokatrådet, Danmarks Lejeforeninger, Danmarks Rederiforening, Danmarks Tekniske Universitet, Danske Erhvervsskoler, Dansk Erhverv, Danske Universiteter, Dansk Flygtningehjælp, Datatilsynet, Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination, Erhvervsakademiet Copenhagen Business, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Ingeniørhøjskolen i Århus, Institut for Menneskerettigheder, Kommunernes Landsforening, Kristelig Fagbevægelse, KTO, Københavns Byret på vegne af byretspræsidenterne, Landsforeningen Adoption og Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Politiforbundet, Professionshøjskolernes Rektorkollegium, Retslægerådet, Retspolitisk Forening, Rigsombudet på Færøerne, Rigspolitiet, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Følgende hørte myndigheder og organisationer har ikke bemærkninger til lovforslaget:

Advokatrådet, Danmarks Lejeforeninger, Danmarks Rederiforening, Dansk Flygtningehjælp, Datatilsynet, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Kristelig Fagbevægelse, KTO, Københavns Byret på vegne af byretspræsidenterne, Landsforeningen Adoption og Samfund, Politiforbundet, Retslægerådet, Retspolitisk Forening, Rigsombudet på Færøerne, Rigspolitiet, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Følgende hørte myndigheder og organisationer har pr. dags dato (endnu) ikke afgivet bemærkninger til lovforslaget:

ACE Denmark Akkrediteringsinstitutionen, Akademikernes Centralorganisation, Amnesty International, Beskæftigelsesrådet, Boligselskabernes Landsforening, Bygge-, Anlægs- og

Trækartellet, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Danske Advokater, Danske Regioner, Dansk Industri, Dansk Psykolog Forening, Dansk Røde Kors, Dansk Socialrådgiverforening, Den Danske Dommerforening, Den Katolske Kirke i Danmark, Det Danske Akademi, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Erhvervsakademi Fyn-Vejle, Erhvervsakademi Hovedstaden A Københavns Tekniske Skole, Erhvervsakademi Hovedstaden B Niels Brock, Erhvervsakademi Midtvest, Erhvervsakademi Nordjylland, Erhvervsakademi Nordøst, Erhvervsakademi Sjælland, Erhvervsakademi Sydvest, Erhvervsakademi Sydøst, Erhvervsakademi Århus, Flygtningenævnet, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Handel, Transport og Serviceerhvervene, HK/Danmark, Højskolernes Sekretariat, Håndværksrådet, Kristelig Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Ledernes Hovedorganisation, Naalakkersuisut (Grønlands Landsstyre), Red Barnet, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rådet for Etniske Minoriteter, Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger, Sundhedskartellet, Trykkefrihedsselskabet, Uddannelsesstyrelsen, UNHCR, Ægteskab Uden Grænser og 3 F.

I det følgende gengives hovedindholdet af de modtagne høringssvar med hensyn til forslagene i det fremsatte lovforslag og Integrationsministeriets bemærkninger hertil. Bemærkningerne, der ikke vedrører de fremsatte forslag, indgår således ikke i notatet. Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige indsendte høringssvar henvise til høringssvarene, der den 9. oktober 2009 blev sendt til Folketingets Integrationsudvalg.

2. Generelt

Finanssektorens Arbejdsgiverforening udtrykker tilfredshed med lovforslagets indhold.

Institut for Menneskerettigheder finder det positivt, at lovændringen i nogle tilfælde nu giver mulighed for klageadgang til Integrationsministeriet efter et eventuelt afslag på en ansøgning om visum fra Udlændingesservice.

Integrationsministeriet har noteret sig de positive tilkendegivelser.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater beklager, at der er fastsat så kort en høringsfrist, uden at der foreligger en saglig begrundelse herfor. Landsforeningen af Forsvarsadvokater henleder i den forbindelse ministeriets opmærksomhed på, at det er vigtigt, at et kollegialt organ får en rimelig høringsfrist for at kunne komme med en kvalificeret besvarelse. Landsforeningen af Forsvarsadvokater foreslår, at ministeriet i tilfælde, hvor man undtagelsesvist finder det nødvendigt at fastsætte en særlig kort høringsfrist, angiver en begrundelse herfor.

Integrationsministeriet har noteret sig Landsforeningen af Forsvarsadvokaters synspunkt.

Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination (DRC) anfører, at lovforslaget vil øge behovet for råd og vejledning til DRC's brugere, hvorfor DRC finder det helt afgørende for fortsat at kunne sikre det høje niveau af rådgivning/bistand, at der tilføres flere ressourcer til deres arbejde, hvilket naturligt burde være muligt at tilvejebringe via Integrationsministeriets uddeling af puljemidler m.v.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det er ministeriets vurdering, at lovforslaget ikke vil medføre merudgifter for DRC.

3. Gennemførelse af visumkodeksen

Der er ikke fremkommet bemærkninger til denne del af lovforslaget.

4. Bemyndigelse til at fastsætte regler om studieaktivitet

4.1 Sagsbehandlingstid

Professionshøjskolernes Rektorkollegium anfører, at det er positivt, at der lægges op til kortere tidsfrister for behandling af visumansøgninger, da det i dag ofte tager længere tid, fra den studerende har indgivet ansøgningen på ambassaden, til den bliver registreret hos Udlændingeservice. Professionshøjskolernes Rektorkollegium foreslår, at man skal kunne indgive sin ansøgning tidligst 5 måneder før start på det forventede ophold i stedet for de 3 måneder, som lovforslaget lægger op til, især når man tager i betragtning, at der er ferie det meste af juli måned.

Integrationsministeriet skal hertil oplyse, at lovforslaget ikke regulerer sagsbehandlingstiden for ansøgninger om opholdstilladelse på baggrund af studier. De dele af lovforslaget, som angår krav til sagsbehandlingstiden, vedrører behandlingen af visumansøgninger.

4.2 Baggrunden for forslaget

Ingeniørhøjskolen i Århus oplyser, at diplomingeniøruddannelserne i dag reguleres meget tæt i love med tilhørende ministerielle regler, at studieaktivitet måles ved opgørelse af den studerendes gennemførelse ved opgørelse af beståelse af studieelementer, såkaldt EksamensSTÅ, i lighed med universiteterne, at reglerne er fastsat i Undervisningsministeriets Myndighedskrav, at der således ikke gælder tilstedeværelseskrav udover i ganske særlige elementer som laboratoriekurser, førstehjælpskursus og lignende, at tilstedeværelse i sådanne tilfælde registreres gennem registrering af gennemførte øvelser med tilhørende godkendelse af rapporter eller anden aflevering af produkt, og at der ikke findes systemer til løbende registrering af de studerendes tilstedeværelse – altså en egentlig protokolførelse.

Ingeniørhøjskolen i Århus anfører, at fastsættelse af de foreslåede regler vil være et indgreb i institutionernes ansvar for planlægningen af uddannelserne, der ikke er begrundet i en faglig eller kvalitetsmæssig baggrund.

Professionshøjskolernes Rektorkollegium anfører, at forslagets nye § 9 c, stk. 7, er meget vidtgående og ikke stemmer overens med de regler, der anvendes på uddannelserne i dag, at skærpede regler omkring tilstedeværelse kan betyde, at uddannelsesinstitutionerne skal indføre registrering af de studerendes fremmøde for at sikre, at loven overholdes, at kollegiet ikke ønsker at forskelsbehandle studerende ved at indføre mødepligt for visse studerende, og at kollegiet ønsker at tilbyde deres studerende ens vilkår.

DRC anfører, at det ud fra en diskriminationsvinkel må komme til at virke meget ubehageligt, at der fremover skal gælde særlige regler for de udenlandske studerendes fremmøde, som ikke samtidig gælder for de danske studerende. Der synes således ikke at være lagt op til, at der vil ske bortvisning eller fradrag i SU (eller andre sanktioner), hvis de danske studerende ikke har et tilsvarende fremmøde. DRC anfører endvidere, at det i sig selv virker urimeligt, at de studerende skal påføres udgiften til at få en lægeerklæring, igen set i lyset af at klasse-

kammeraterne kan have betydeligt mere fravær og herunder vælge at gå til læge eller tandlæge, hvis de har behov herfor. DRC foreslår derfor, at man som et minimum lader det være skolerne, som afholder udgiften til de lægeerklæringer, der skal dokumentere, at der er tale om lovligt fravær.

Erhvervsakademiet Copenhagen Business har sammenfattet bemærkninger fra Handelsskolen København Nord og Niels Brock og anfører, at erhvervsakademiet finder, at misbrug af opholdstilladelser i forbindelse med uddannelsesvisum stoppes, men at indførelsen af den foreslåede stringente mødepligt for en mindre gruppe af de studerende (ikke EU-studerende) på de videregående uddannelser, hvor der ikke er mødepligt, både er problematisk og diskriminerende og strider mod reglerne i adgangsbekendtgørelsen, hvorefter en studerende ikke kan erklæres studieinaktiv før efter 2 år.

Integrationsministeriet skal hertil samlet bemærke, at forslaget er begrundet i et ønske om at sikre en fortsat effektiv kontrol af udenlandske studerende og dermed at undgå misbrug af studieopholdstilladelser bedst muligt. Forslaget er en opfølgning på Undervisningsministeriets tilsynsberetning af 17. december 2008. Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 3. I forhold til Erhvervsakademiet Copenhagen Business bemærkning om adgangsbekendtgørelsen, skal ministeriet bemærke, at Undervisningsministeriet har oplyst, at der ikke er uoverensstemmelse mellem adgangsbekendtgørelsen og de i lovforslaget beskrevne regler om fastsættelse af studieaktivitet. Reglerne vil gælde sideløbende.

4.3 Kontrol af fraværsregistreringen

Institut for Menneskerettigheder finder det positivt, at studerende med funktionsnedsættelse er undtaget. På grund af den særlige indgribende karakter, som en indberetning om for højt fravær kan medføre, anbefaler Instituttet, at fraværsregistreringen bør være genstand for særlige krav til kvalitet og kontrol, herunder inddragelse af den udenlandske studerende, således at denne løbende kan følge registreringen og klage, hvis der ikke er enighed om, hvad der er ensbetydende med studieinaktivitet.

Integrationsministeriet skal henvise til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 3.2, hvoraf det fremgår, at uddannelsesinstitutionerne fast skal orientere de studerende om omfanget af deres fravær midt i hvert semester, samt at uddannelsesinstitutionerne på et hvilket som helst tidspunkt skal orientere en udenlandsk studerende om omfanget af fravær, hvis den studerende retter henvendelse herom. Det påhviler i den forbindelse den studerende at gøre opmærksom på eventuelt forkert registreret fravær. Ved indberetning til Udlændingetjenesten vil Udlændingetjenesten altid iværksætte en partshøring af den studerende, inden der træffes afgørelse om evt. inddragelse af den studerendes opholdstilladelse.

4.4 Registreringspligten og forskellige undervisningsformer

Ingeniørhøjskolen i Århus finder det højest usædvanligt, at der ønskes fastsat regler i anden lovgivning, der sætter rammer for uddannelsernes planlægning og gennemførelse, herunder rammer for, hvilke undervisningsmetoder der kan benyttes for at sikre en retvisende tilstedeværelse. Ingeniørhøjskolen i Århus bemærker, at diplomingeniøruddannelserne er organiseret som projektbaseret undervisning for at sikre de studerende stærke kompetencer, der kan benyttes i dansk erhvervsliv. Projekterne er ofte organiseret i tæt samarbejde med virksomhederne og foregår ofte tids- og stedsuafhængigt fra skolen.

Professionshøjskolernes Rektorkollegium anfører, at de studerendes studieaktivitet i dag registreres efter regler, der er fastsat i de forskellige uddannelsesbekendtgørelser og studieordninger, og at disse blandt andet afhænger af undervisningsformen, at kollegiet kan forestille sig flere måder at sikre de studerendes studieaktivitet på, og at visse institutioner allerede har velfungerende procedurer for registrering af studieaktiviteten, som er mindre resourcekrævende end en decideret protokolføring. Eksempelvis bruges aflevering af skriftlige opgaver til registrering. Professionshøjskolernes Rektorkollegium anfører endvidere, at de gerne deltager i en dialog med Integrationsministeriet og Undervisningsministeriet om dette, at kollegiet lægger stor vægt på at blive inddraget i et eventuelt arbejde, der fastlægger nærmere regler herom, hvis det måtte blive nødvendigt, men at kollegiet grundlæggende finder det både meget uhensigtsmæssigt og bekymrende, hvis integrationsministeren får hjemmel til at fastsætte regler på undervisningsministerens område.

Danske Universiteter anfører, at den foreslåede fastsættelse af studieaktivitet for studerende på erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser fra lande uden for EU/EØS er meget restriktiv og vil være administrativt ret omfattende. Danske Universiteter foreslår derfor, at de nævnte uddannelser på universiteterne omfattes af regler om studieaktivitet for oversøiske studerende, således at universiteterne indberetter ikke-fremmøde, manglende betaling af studieafgift samt studerende, der ikke er studieaktive efter universiteternes praksis herfor.

Danmarks Tekniske Universitet (DTU) oplyser, at der på DTU's professionsbacheloruddannelse (diplomingeniøruddannelsen) kun undervises på dansk, og at det er meget sjældent, at DTU på denne uddannelse optager studerende fra lande uden for EU/EØS. DTU har dog den principielle indvending mod forslaget, at det vil være meget vanskeligt at afgøre studieaktivitet ved deltagelse i undervisningen, at der på DTU ikke er mødepligt, at det ikke registreres, om de studerende deltager i undervisningen, at den måde, hvorpå DTU afgør, om de studerende er studieaktive, er at følge studiefremdriften i form af beståede eksamener, og at DTU allerede på kandidatuddannelserne har indført intern kontrol i form af halvårige tjek af alle internationale studerende fra tredjelande med hensyn til, om det opnåede antal ECTS point svarer til den forventede studiefremdrift.

Erhvervsakademiet Copenhagen Business anfører, at skolerne allerede registrerer, hvem der møder frem til studiestart, og at skolerne desuden kan indføre periodisk protokolføring, skærpet opmærksomhed ved aflevering af opgaver, bundne forudsætninger m.v. Erhvervsakademiet Copenhagen Business foreslår derfor, at man i stedet for den foreslåede protokolføring, anvender ovenstående registreringer som dokumentation for ikke EU-studerendes studieaktivitet.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der gennemføres høring af administrative regler om fraværsregistrering.

Integrationsministeriet skal hertil samlet bemærke, at Integrationsministeriet – i forbindelse med den konkrete udmøntning af bemyndigelsesbestemmelsen – i samarbejde med Undervisningsministeriet vil se nærmere på, hvordan registreringspligten kan tilrettelægges mest hensigtsmæssigt i forhold til de enkelte institutioners undervisning. Ministeriet har præciseret

dette i lovforslaget ved i afsnit 3.2 at tilføje følgende afsnit: "Ved udmøntningen af bemyndigelsesbestemmelsen vil Integrationsministeriet i samarbejde med Undervisningsministeriet tilrettelægge studieaktivitetskontrollen således, at der tages højde for uddannelsernes tilrettelæggelse, herunder projektarbejde, virksomhedspraktik, e-learning m.v.". Bl.a. Professionshøjskolernes Rektorkollegium vil blive inddraget i forbindelse med reglerne udarbejdelse. Reglerne om studieaktivitet vil blive fastsat i studiebekendtgørelsen.

4.5 Studerende med ophold i hjemlandet

Ingeniørhøjskolen i Århus oplyser, at skolen i forbindelse med den generelle internationalisering arbejder med udvikling af dobbelt og fællesgrader med støtte fra Undervisningsministeriet, og at en væsentlig del af dette arbejde er udvikling af webbaserede undervisningselementer, hvor studerende fra forskellige lande kan samlæse og samarbejde på tværs af geografi. Ingeniørhøjskolen i Århus bemærker, at lovforslaget vil gøre det yderst vanskeligt at tillade kvalificerede studerende omfattet af lovforslagets regler i at deltage i sådanne elementer, da det vil være vanskeligt at måle de studerendes tilstedeværelse. Ingeniørhøjskolen i Århus frygter derfor, at forslaget vil kunne skade dansk erhvervslivs konkurrenceevne.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at lovforslaget kun omfatter udenlandske studerende, som får opholdstilladelse i Danmark med henblik på at følge en professionsbachelor eller erhvervsakademiuddannelse under ophold her i landet. Udenlandske studerende, som over internettet følger en dansk udbudt uddannelse fra hjemlandet, vil således ikke blive omfattet af registreringskravet.

4.6 Økonomiske bemærkninger

Ingeniørhøjskolen i Århus anfører, at forslaget vil skade kvaliteten af uddannelserne og medføre større administration, at opgørelsen af tilstedeværelse i hver "lektion" (et ikke defineret begreb), vil tage tid fra den generelle undervisning, og at det vil gå udover alle studerende, uanset om de er omfattet af reglerne eller ej. Ingeniørhøjskolen i Århus anfører endvidere, at Undervisningsministeriets Tilsynsrapport, som der henvises til i begrundelsen for indgrebet, fastslår, at der mangler systemer til at lave studieaktivitetskontrollen, og at etablering af de ønskede systemer vil medføre en merudgift til indkøb, drift og vedligeholdelse for uddannelsesinstitutionerne. Hvis ikke denne finansiering kommer særskilt til institutionerne, vil den skulle tages over de ordinære budgetter med tilhørende kvalitetssænkning til følge.

Integrationsministeriet kan henvise til lovforslagets afsnit 4 om økonomiske og administrative konsekvenser, hvoraf det blandt andet fremgår, at Undervisningsministeriet har oplyst, at der må forventes merudgifter til administration og evt. systeminvesteringer i forbindelse med registreringen på skolerne, samt at merudgiften må finansieres via deltagerbetalingen eller anden betaling for de udenlandske studerende.

4.7 Undervisningsministeriets tilsynsberetning af 17. december 2008

Professionshøjskolernes Rektorkollegium henviser til det skærpede tilsyn, Undervisningsministeriet gennemførte sidste år på visse uddannelsessteder, hvor konklusionen var: "Det fremgår af de informationer, institutionerne har givet til Undervisningsministeriet, at deres aktiviteter og praksis i relation til udenlandske studerende generelt er i overensstemmelse med gældende regler på området" (Undervisningsministeriets tilsynsberetning af 17. december 2008).

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at forslaget om at fastsætte ens regler for opgørelsen af studieaktivitet er en af anbefalingerne i Undervisningsministeriets tilsynsberetning af 17. december 2008 (side 31, punkt 17.3). Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 3.

4.8 Evaluering af de nye regler

Dansk Erhverv anerkender behovet for at fastsætte regler om studieaktivitet m.v. for at kunne imødegå helt åbenlyse brud på reglerne vedrørende udenlandske studerendes erhvervsarbejde. Danske Erhverv advarer imidlertid imod unødigt detailregulering og finder, at reglerne om studieaktivitet m.v. bør evalueres efter en treårig forsøgsperiode.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at Integrationsministeriet og Undervisningsministeriet, blandt andet på baggrund af de erfaringer, de nye regler giver anledning til, løbende vil overveje, om der er behov for, at reglerne ændres.

4.9 Præcisering af lovtæksten

Danske Erhvervsskoler anbefaler, at lovforslagets § 3, pkt. 7, formuleres i overensstemmelse med lovforslagets almindelige bemærkninger.

Integrationsministeriet har ændret lovforslaget i overensstemmelse med Danske Erhvervsskoler anbefaling, således at forslaget til § 9 c, stk. 7, jf. lovforslagets § 3, pkt. 7, nu lyder således: "Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration kan efter forhandling med undervisningsministeren fastsætte nærmere regler om studieaktivitet for udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse med henblik på at deltage i en professionsbachelor- eller erhvervsakademiuddannelse her i landet."