

# HØRINGSNOTAT



København, den 29. januar 2019

## Bemærkninger til L 140 - forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven m.fl.

### GENERELLE BEMÆRKNINGER

L140 indeholder en række forslag til stramninger og forringelser for asylansøgere og flygtninge, som tilsammen skal tegne det billede, som i flere sammenhænge er blevet præsenteret som det såkaldte "paradigmeskift".

Paradigmeskiftet er karakteristisk derved, at der foreslås gennemført en lang række stramninger, som tilsammen er så belastende, at de færreste længere foregiver, at stramningerne skal tjene andre formål end at gøre tilværelsen så vanskelig og trøstesløs som muligt for asylansøgere og flygtninge i Danmark.

Samlet set er L140 bemærkelsesværdigt derved, at der intetsteds redegøres for, hvordan regeringen i praksis tænker sig forslagene implementeret, og hvilke konsekvenser de mange stramninger kan tænkes – eller må tænkes - at få.

En anden bemærkelsesværdig detalje er, at den del af forslaget, som medfører, at alle flygtninge som udgangspunkt skal have beskyttelse *med henblik på midlertidigt ophold* – er beskrevet så skitseagtigt og løst, at ingen med rimelighed kan hævde, at man ud fra lovforslaget har et dækkende billede af den fremtidige retstilstand - hvem der skal sendes til oprindelseslandet, og hvem der skal have lov at blive, fordi Danmark ellers ville komme i konflikt med sin internationale forpligtelser.

Man må frygte, at den fremtidige retstilstand vil blive fastlagt lidt tilfældigt fra sag til sag af de sagsbehandlende udlændingemyndigheder, eventuelt suppleret med domstolsafgørelser fra tid til anden.

Heller ikke i forhold til forslaget om at beskære de i forvejen lave integrationsydelser med henholdsvis 1000 pr. person for par og 2000 kr. for enlige om måneden indeholder forslaget nogen former for konsekvensberegninger, perspektivering, dokumentation af, at regeringen har overvejet, hvad det vil betyde eller medføre, når man reducerer sociale ydelser, der *i forvejen* er for lave til at flygtningefamilier kan leve et basalt liv for dem – med udgifter til vintertøj, fodtøj, deltagelse i fritidsaktiviteter m.v.

Man leder på tilsvarende vis forgæves efter perspektiverende overvejelser om, hvordan det vil virke i praksis, hvis man skærper straffene for personer på tålt ophold eller kriminelle udviste for at overtræde deres opholds- og meldepligt. Efter forslaget skal ikke-overholdelse af opholds- og meldepligt kunne medføre månedlange og i yderste konsekvens årelange frihedsstraffe.

Hvordan tror regeringen, at det vil virke, når personer med årelange ophold på Kærshovedgård eller den kommende lejr-ø Lindholm nu får at vide, at de – på grund af "ulovlige besøg" hos familie og venner -



skal måneder eller år i fængsel? Det er personer, som ikke har noget at miste – heraf nogle, som ikke har haft noget at miste – i årevis.

Når man betænker, at udrejsecentre med omhu er placeret så langt væk som muligt fra resten af samfundslivet (og at man vil gøre denne afsondring endnu mere monumental ved at etablere et udrejsecenter på en ø, som er tæt på øde), er det i bund og grund en forståelig reaktion, når en beboer vælger at forlade et sådant center – regler eller ikke regler.

Har regeringen forespurgt Direktoratet for Kriminalforsorgen, hvordan man antager, at lange frihedsstraffe for at besøge venner eller familie i andre dele af landet vil have en positiv, opdragende effekt på dem, der bliver ramt af de voldsomt skærpede straffe for at forlade centrene?

Har regeringen forespurgt Direktoratet for Kriminalforsorgen, hvordan man rent logistisk tænker at løse opgaven med at varetægtsfængsle/fængsle udlændinge, som har overtrådt opholds- og meldepligten?

Samlet set er lovforslaget så mangelfuldt i forhold til beskrivelsen af fremtidig praksis og de konsekvenser, som ønskes/forventes at indtræde, at forslaget i sin nuværende form ikke er egnet til at komme til afstemning.

#### Amnesty International skal opfordre

Folketinget til at afkræve regeringen svar på alle de punkter, som i forslagets nuværende form fremstår uklare eller ubehandlede, inden forslaget fremmes yderligere.

## II. Konkrete bemærkninger

### Forslag om, at alle flygtninge fremover alene skal have opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold.

Den væsentligste ændring i L140 er, at ikke kun krigsflygtninge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, skal have opholdstilladelse **med henblik på midlertidigt ophold**, men at også konventionsflygtninge efter udlændingelovens § 7, stk. 1, og flygtninge med beskyttelsesstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 2, skal have opholdstilladelse **med henblik på midlertidigt ophold**.

Efter forslaget til ny udlændingelovens § 19a, skal en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1, 2 og 3 inddrages eller undlades forlænget, medmindre inddragelsen/undladelsen vil stride mod Danmarks internationale forpligtelser.

Efter gældende praksis meddeles konventionsflygtninge (udl.§7, stk. 1) og flygtninge med beskyttelsesstatus (udl.§7, stk. 2), opholdstilladelse med mulighed for varigt ophold. Lovgiver har altså hidtil forudsat, at den forfølgelse/de konflikter, som mennesker flygter fra, oftest varer i årevis – adskillige årtier – og at det, som derfor giver mest mening, er at hjælpe flygtninge til at begynde en ny tilværelse i det nye land, hvor de er i sikkerhed for forfølgelse.

Efter de gældende regler om varig opholdstilladelse kan en flygtning efter udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, opnå varig opholdstilladelse efter udlændingelovens § 11, stk.2 og 3, jf. nedenfor



## § 11.

*Stk. 2.* En tidsbegrænset opholdstilladelse meddelt med mulighed for varigt ophold forlænges efter ansøgning, medmindre der er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen efter § 19.

*Stk. 3.* Medmindre der er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen efter § 19, kan der efter ansøgning meddeles tidsbegrænset opholdstilladelse til en udlænding over 18 år, hvis:

- 1) Udlændingen har lovligt boet her i landet, jf. dog stk. 7, i mindst 8 år, [...]

Det vil sige, at en flygtning med asyl efter udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, i dag kan ansøge om varig opholdstilladelse, når flygtningen har boet lovligt i Danmark i mindst 8 år – og **der fortsat er risiko for forfølgelse i flygtningens oprindelsesland.**

Når en flygtnings opholdstilladelse er gjort varig, kan flygtningen ikke sendes tilbage til oprindelseslandet, selv om "diktaturet" efterfølgende sættes fra magten og erstattes af demokrati.

I praksis er det ikke ofte, at "diktaturet" sættes fra magten inden for en kortere årrække. Den midlertidige beskyttelse bliver under alle omstændigheder langvarig.

Nedenstående eksempler viser, hvordan forfølgelsesrisikoen kan vare ved.

### Chile

Danmark modtog et antal chilenske flygtninge i årene efter 1973, hvor militæret i Chile med general Augusto Pinochet i spidsen satte daværende Præsident Allende fra magten ved et blodigt kup. Pinochet var præsident i perioden fra 1973 – 1990, og var hærchef indtil 1997. Det styre, som de chilenske flygtninge var flygtet fra, var altså ved magten i **24 år.**

### Iran

I Iran kom Ayatollah Khomeini til magten i 1979 – og præstestyret har bevaret magten lige siden – det vil sige foreløbig i **40 år.**

### Irak

I Irak var Saddam Hussein ved magten fra 1979 – 2003, det vil sige i **24 år.**

### Syrien

I 1970 kom Hafez al-Assad til magten med Ba'ath-partiet. I 2000 overtog hans søn Bashar al-Assad magten. Foreløbig har Assad-styret altså haft magten i ca. **48 år.**

De anførte eksempler viser, at de regimer, som forfølger deres borgere og forhindrer flygtninge i at vende hjem, kan sidde ved magten i 10, 20 eller flere år. Man kan altså ikke bare sige, at "*når forfølgelsen er slut, så skal du hjem*" – for det kan vare adskillige årtier.

### Den længste midlertidighed

Derfor er det afgørende, at regeringen og Folketinget i forbindelse med L140 træffer en begrundet, principiel afgørelse om, hvor langt "midlertidighed" bør kunne udstrækkes, hvor længe en flygtning skal kunne være på midlertidigt ophold i Danmark, og hvornår flygtningen må anses for at have opbygget en beskyttelsesværdig tilknytning til Danmark – selv om den pågældende ikke længere risikerer forfølgelse.

I 2014 fremsatte den daværende regering et forslag, som betød, at "krigsflygtninge", som flygtede fra de generelle uroligheder og krigshandlinger (i Syrien), først skulle kunne søge om familiesammenføring, når der var gået et år. Begrundelsen for at stille disse flygtninge ringere end konventionsflygtninge og flygtninge med beskyttelsesstatus var ifølge



bemærkningerne til lovforslaget – blandt andet – at borgerkrigen i Syrien, som var begyndt i 2011, kunne ende med kort varsel og forfølgelsen dermed også forsvinde inden for en kort tidshorizont.

Her 5 år senere må det konstateres, at regeringens optimisme var grundløs. Nogle af de syriske krigsflygtninge har snart været i Danmark i 10 år, og set i bagklogskabens lys må man sige, at disse mennesker lige så godt kunne have fået en modtagelse, som pegede i retning af, at de skulle have deres liv i Danmark.

### Forslagets betydning for den konkrete vurdering af retten til at forblive i Danmark

Det er usikkert, hvad forslaget til ny § 19a vil betyde – hvordan praksis konkret skal udmøntes. Og hvordan ”tilknytningen” (familieliv, uddannelse, arbejde, børns selvstændige tilknytning til Danmark) - i lyset af de anførte eksempler på, at ”forfølgelse” kan vare ved i 10, 15, 25 og 40 år – skal vurderes.

I bemærkningerne til forslaget leder man forgæves efter generelle retningslinjer.

Bemærkningerne indeholder alene fragmentariske eksempler på, hvad der er henholdsvis ”inde” og ”ude” i forhold til Danmarks internationale forpligtelser til at lade flygtninge nedsætte sig varigt i Danmark – henholdsvis inddrage deres opholdstilladelse.

**Bemærkningernes vejledning om den nødvendige vurdering af tilknytningen til Danmark.** (Vores udhævninger med fed).

I bemærkningerne side 26 anføres at.

*”Først vurderes det, om grundlaget for opholdstilladelsen fortsat er til stede. Hvis myndighederne vurderer, at grundlaget for opholdstilladelse ikke længere er til stede, foretages der som det næste en vurdering af, om opholdstilladelsen alligevel ikke skal inddrages, fordi inddragelse vil virke særligt belastende for udlændingen. L140 ændrer ikke på denne 2-ledede vurdering og ændrer endvidere ikke på, hvornår grundlaget for en opholdstilladelse vurderes ikke længere at være til stede.”*

I bemærkningerne, side 22, anføres det, at

”Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at indgreb i retten til privat- eller familieliv skal stå i rimeligt forhold til de formål, som indgrebet (f.eks. inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse) skal varetage (proportionalitetsafvejning).

Side 24, 11. afsnit, anføres det, at

*”Fremover vil det således **fra begyndelsen af en flygtnings ophold i Danmark blive understreget, at retten til ophold i Danmark er midlertidig.** Det vil således, når en opholdstilladelse meddeles med henblik på midlertidigt ophold, **klart blive signaleret, at retten til ophold vil ophøre, når der ikke længere er behov for beskyttelse.***

*Dette budskab vil endvidere **løbende** under opholdet her i landet over for flygtninge og deres familier blive **kommunikeret tydeligt til de pågældende.** En tydelig kommunikation herom må således antages fremadrettet at kunne indgå med en vis vægt i myndighedernes vurdering af, hvornår inddragelse skal undlades under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser.”*



Side 27, 2. afsnit, anføres afslutningsvis:

"Hvis der er tale om unge voksne (dvs. personer over 18), som endnu ikke har stiftet deres egen familie, kan forholdet til deres forældre og andre tætte familiemedlemmer imidlertid udgøre familieliv i konventionens forstand, jf. bl.a. Maslov mod Østrig."

Side 27, 9. afsnit anføres det:

"at, Menneskerettighedsdomstolen så vidt ses i alle tilfælde har accepteret udvisning af kriminelle udlændinge, der er kommet til værtslandet som voksne og ikke har stiftet familie."

Det anføres afslutningsvis, at praksis både omfatter **udlændinge, som alene har opholdt sig i kort tid i Danmark** med det ene formål at begå kriminalitet, og **udlændinge, der har opholdt sig i Danmark hele deres voksne liv.**

Side 28, 1. afsnit:

[...]..Det må på den baggrund antages, at **jo længere en udlændings lovlige ophold er, desto større tilknytning vil den pågældende alt andet lige have opnået til opholdslandet.**"

Side 28, 2. afsnit:

"Det må samtidig antages, at når længden af det lovlige ophold skal vurderes efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, og ikke som i dag efter udlændingelovens § 26, stk.1, nr. 1, **vil længden af en udlændings lovlige ophold skulle tillægges mindre vægt end den vægt, som det i dag efter udlændingemyndighedernes praksis tillægges i den samlede vurdering af, hvornår inddragelse eller nægtelse af**

*forlængelse af en opholdstilladelse skal undlades. [...]"*

Side 28, 3. afsnit:

"Der må bl.a. på baggrund af sagen *Osman mod Danmark*, gengivet ovenfor under pkt. 2.1.6.1. være **forskul på den vægt, som længden af det lovlige ophold skal tillægges for en udlænding, der har opholdt sig i opholdslandet under sine formative år af sin barn- og ungdom, og en udlænding, der først er kommet til opholdslandet, efter at vedkommende er fyldt 18 år.**"

Side 28, 4. afsnit:

"Det må antages, at et **lovligt ophold ikke i sig selv vil kunne føre til, at en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse skal undlades, når grundlaget for opholdstilladelsen ikke længere er til stede på grund af ændrede forhold. Det må dog antages, at jo længere en udlændings lovlige ophold er, desto større tilknytning vil den pågældende alt andet lige have opnået til opholdslandet.**"

Side 28, afsnit 5:

"For en udlænding, der er kommet til opholdslandet **efter, at vedkommende er fyldt 18 år**, må det antages, at et lovligt ophold i **hvert fald de første 15 år i almindelighed ikke vil kunne føre til, at inddragelse eller nægtelse af forlængelse skal undlades, hvis udlændingen ikke har andre tilknytningsmomenter i form af f.eks. uddannelse og/eller beskæftigelse.**"

Side 28, afsnit 6:

"For en udlænding, der er kommet til opholdslandet **efter, at vedkommende er fyldt 18 år**, må det antages, at et lovligt



ophold i op til 8 år i almindelighed ikke vil kunne føre til, at inddragelse eller nægtelse af forlængelse skal undlades, selv om udlændingen har andre væsentlige tilknytningsmomenter i form af f.eks. uddannelse og/eller beskæftigelse.

Udlændingens tilknytning til oprindelseslandet, herunder eventuel opvækst dér, sprogkundskaber, familie mv., indgår også i vurderingen af, om inddragelse eller nægtelse af forlængelse skal undlades.”

Side 28, 10. afsnit – om beskæftigelse:

”En udlændings **beskæftigelse** i opholdslandet **kan ikke i sig selv antages at føre til**, at nægtelse af forlængelse af forlængelse eller inddragelse af en opholdstilladelse **skal undlades**, når grundlaget for opholdstilladelsen ikke længere er tilstede på grund af ændrede forhold.”

Side 28, 12. afsnit - beskæftigelse:

”Inddragelse eller nægtelse af forlængelse må i almindelighed alene antages at skulle undlades, hvor udlændingen i **tillæg til sådan væsentlig beskæftigelse også har andre tilknytningsmomenter** i form af f.eks. langvarigt ophold og/eller uddannelse. I den vurdering indgår dog også udlændingens tilknytning til **oprindelseslandet**, herunder eventuel opvækst dér, sprogkundskaber, familie mv.

Side 28, 12. afsnit – om uddannelse:

En udlændings igangværende eller færdiggjorte uddannelsesforløb i opholdslandet **må, på tilsvarende vis som arbejde, anses for at være et element, der kan indgå i vurderingen** af, om en udlænding har skabt tilknytning til

opholdslandet i form af personlig, social og økonomisk tilknytning.

En udlændings igangværende eller færdiggjorte **uddannelsesforløb** i opholdslandet [ .....] **kan ikke i sig selv føre til, at nægtelse af forlængelse eller inddragelse** af en opholdstilladelse skal **undlades**, når grundlaget for opholdstilladelsen ikke længere er tilstede på grund af ændrede forhold.”

Side 29, 3. afsnit – sprogkundskaber:

”Sprogkundskaber [....] et element, der kan indgå i vurderingen af [...] inddragelse, [.....] selv om [...] betydningen af sprogkundskaber [....] relativt må anses at være minimal.”

Side 29, 10. afsnit, 2. pkt – børns selvstændige tilknytning:

”[...] Det vil betyde, at den tilknytning, som barnet har opnået til Danmark i en situation, hvor barnet er under 8 år, ikke i udgangspunktet skal indgå i vurderingen af, om der kan ske inddragelse af opholdstilladelsen for barnet og medlemmer af barnets familie. ”

Side 29, 11. afsnit:

”Hvis barnet er fyldt 8 år, har det betydning for, om der skal foretages en vurdering af barnets selvstændige tilknytning, hvor stor en del af de formative år af barn- og ungdommen, som barnet har tilbragt i Danmark, hvor lang tid barnet har gået i skole i de formative år, og hvor længe barnet har opholdt sig i Danmark.

Side 29, 13. afsnit – Om hensynet til familiens enhed:



*"Hvis en inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse for en udlænding vil føre til, at et eller flere familiemedlemmer bevarer opholdstilladelsen i opholdslandet på grund af tilknytning, mens andre ikke gør, vil det skulle vurderes, om hensynet til retten til respekt for familielivet efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols artikel 8 medfører, at inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse skal undlades for de familiemedlemmer, som ikke selvstændigt har tilstrækkelig tilknytning til opholdslandet til, at deres opholdstilladelse ikke inddrages."*

Side 30. 1. afsnit – om mindreårige børn i familien:

*"Hvis der er tale om en situation, hvor et mindreårigt barns opholdstilladelse ikke kan inddrages på grund af tilknytning til opholdslandet, mens en forældre eller begge forældres tilknytning ikke i sig selv kan begrunde en opholdstilladelse, vil hensynet til familiens enhed i almindelighed føre til, at forældrenes opholdstilladelse ikke kan inddrages eller nægtes forlænget. Hvis barnets tilknytning ikke i sig selv kan begrunde en opholdstilladelse, f.eks. fordi barnet er 5 år, vil barnets opholdstilladelse dog ikke kunne inddrages, hvis en eller begge forældre opretholder opholdstilladelse i opholdslandet."*

Side 30. 10. afsnit – om forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 – om forskelsbehandling:

*"I forhold til forskelsbehandling af flygtninges børn synes Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol [.....] forudsætningsvis at anerkende, at børns*

*forventninger om ophold i en stat i en vis udstrækning kan identificeres med deres forældres forventninger."*

**Samlet set** indeholder de ovenanførte uddrag af bemærkningerne ikke en anvendelig, systematisk ramme for udlændingemyndighedernes fremtidige sagsbehandling.

Noget så grundlæggende som en angivelse af, hvad de mulige, længste opholdstider forventes at blive (- dvs. hvor længe kan folk bo i Danmark og fortsat få inddraget deres opholdstilladelse og blive sendt til deres oprindelsesland -) er helt fraværende i forslaget.

**Amnesty International skal anbefale**, at L140 ikke sættes til afstemning, før end der er tilvejebragt en brugbar beskrivelse af den fremtidige, materielle retstilstand.

Som forslaget og bemærkningerne til forslaget er formuleret nu, kan Folketingets medlemmer reelt ikke vide, hvad det er for en fremtidig retstilstand, de stemmer om at indføre.

**Spørgsmål om de praktiske og menneskelige konsekvenser af forslaget.**

Det er åbenbart, at et system, som hviler på en forudsætning om, at flygtninge skal rejse igen, så snart forholdene i deres hjemland tillader det – også selv om dette først sker efter 15 og 20 år eller mere – rejser en række udfordringer, praktiske, menneskelige, sociale osv.

Rent bortset fra forholdet til de internationale konventioner (som L140 efter Amnestys opfattelse ikke får analyseret og udredt tilstrækkeligt), så må det afklares, hvad det betyder for fremtidige flygtninge og for Danmarks



asylsystem, at asylansøgere fremover som noget af det allerførste får klar og tydelig besked om, at de vil skulle forlade Danmark igen – om få år eller mange år.

I det gældende system er udgangspunktet, at flygtninge kommer under uddannelse, lærer dansk, får mulighed for kurser og faglig træning, som kan styrke deres muligheder for at komme i beskæftigelse, bosættes i kommunerne etc. – alt sammen med henblik på at gøre dem til selvforsørgende, aktivt deltagende samfundsborgere.

Man skulle have forventet, at der ville have været en redegørelse for eller analyse af, hvilke konsekvenser der må påregnes, når man som noget af det første tydeligt kommunikerer et budskab til flygtningene om, at deres tilstedeværelse – eller tilværelse – i Danmark som alt overvejende hovedregel må forventes at blive midlertidig. Man skulle have troet, at der ville være spor af overvejelser om, hvordan mennesker, som er flygtet fra forfølgelse, håndterer en besked om, at den fred og sikkerhed, som de nyder godt af her i Danmark, ikke er noget, som de bør vænne sig for meget til – for det er meningen, at de skal rejse igen.

Man kunne have forventet, at der ville være pædagogiske overvejelser om, hvordan det vil – eller kan - påvirke skolegang, erhvervsuddannelser m.v., hvis der til stadighed hviler en forudsætning om, at det hele blot er forbigående.

Heller ikke spørgsmålet om, i hvor høj grad erhvervslivet vil investere i uddannelse af flygtninge – om det vil dæmpe lysten til langsigtede investeringer i medarbejdere, som muligvis skal rejse igen – ses at være berørt.

**Amnesty International skal anbefale**, at disse spørgsmål undersøges og analyseres, inden L140 sættes til afstemning.

### **Ændring af benævnelser**

Som led i den klare og tydelige kommunikation til flygtninge om, at deres ophold i Danmark skal være midlertidigt vil regeringen ændre en lang række benævnelser af uddannelsesforløb og støtteprogrammer og økonomiske ydelser – fortrinsvis i integrationsloven - således at **”integrationsprogrammet for nyankomne flygtninge mv.** omfattet af integrationslovens personkreds og familiesammenførte til flygtninge” fremover benævnes **”selvforsørgelses- og hjemrejseprogram”** for at understrege, at indsatsen for at få folk i job og selvforsørgelse ikke ændrer på, at flygtningene som udgangspunkt skal rejse hjem, når beskyttelsesbehovet ophører.

Et andet eksempel er den hidtidige erklæring om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund, som ændres til opholds- og selvforsørgelseserklæring for at understrege opholdets midlertidige karakter.

Et tredje eksempel er Integrationsydelsen, som ændres til selvforsørgelses- og hjemrejseydelse.

Amnesty forstår, at disse terminologiske ændringer er tænkt som en indskærpelse til nyankomne flygtninge om, at de – uanset hvordan det går med danskundervisningen eller jobsøgningen – skal rejse igen på et endnu uvist tidspunkt i fremtiden. Det er efter Amnestys opfattelse tvivlsomt, om den slags ”påmindelser” har nogen videre effekt på mennesker på flugt, men der er på den anden side heller ikke nogen problemer med sådanne terminologiske





justeringer – isoleret set. Skulle der være selvstændige effekter af sådanne sproglige småjusteringer, skulle det være, at det er endnu et lille signal om, at flygtninge ikke skal gøre sig forhåbninger om, at gode danskundskaber, selvforsørgelse og uddannelse styrker chancerne for at få lov at blive – og at man på den måde risikerer at tage noget af luften ud af flygtningenes arbejde med at få sig en plads i Danmark.

### **Anvisning af midlertidige opholdssteder og boliger.**

For at understrege, at rammerne for opholdet i Danmark defineres af den enkeltes opholdsgrundlag – og at flygtninges ophold i Danmark som udgangspunkt er midlertidigt - foreslås det, at man ophæver nyankomne flygtninges særlige krav på en permanent bolig, og at kommunernes pligt til at anviser en permanent bolig afskaffes.

Fremover skal kommunerne alene have pligt til at anviser et midlertidigt opholdssted efter integrationsloven. Det behøver ikke være en selvstændig bolig – ikke engang et selvstændigt værelse. Det er tilstrækkeligt, at man kan dele et værelse.

Man må forstå det således, at kommunernes pligt til at anviser en midlertidigt bolig til nyligt anerkendte flygtninge er opfyldt, hvis man kan skaffe flygtningen plads i en køjeseng.

Den kommunale pligt til at skaffe flygtninge tag over hovedet er med andre ord opfyldt, når kommunen har anvist et midlertidigt opholdssted – køjeseng – og den tidligere pligt til at skaffe en permanent bolig bortfalder.

Det er herefter op til de nyankomne flygtninge selv at skaffe sig en bolig, f.eks.

ved leje og ved at skrive sig op på en venteliste.

De pågældende flygtninge vil – som det anføres i bemærkningerne, side 35 – have samme adgang til at få hjælp fra kommunen, som alle andre borgere i landet. (Og kommunerne kan *vælge* at skaffe flygtninge en permanent bolig. Det er ikke en pligt, men det er heller ikke forbudt).

Samtidig sikres det, at flygtninge ikke kan anvises en almen lejebolig i områder, som anses som udsatte boligområder. (Jf. Ghetto-pakken).

Samlet set betyder det, at når flygtninge er uden de private netværk, der giver adgang til den uformelle formidling af private lejelejligheder og heller ikke har penge til at købe andels – eller ejerboliger – og endelig er udelukket fra en del almennyttige boliger, så er det en forvrængning og ikke korrekt, når bemærkningerne til forslaget fremstiller ændringerne, som om man derved blot ligestiller flygtninge med landets øvrige befolkning. Realiteten er, at nyankomne flygtninge stilles betydeligt ringere i deres søgen efter en bolig.

Ud over de nævnte begrænsninger i flygtninges adgang til almene boliger bør det også erindres, at flygtninge har færre penge til rådighed til at betale husleje. Man må frygte, at de midlertidige boliger, som der bliver tale om at anviser til flygtninge, vil være boliger, som på ingen måde svarer til den standard, som sædvanligvis kræves efter lejeloven og bygningsreglementet.

Idet Amnesty skal henvise til den indledende gennemgang side 3 af, hvor længe forskellige menneskerettighedskrænkende styre har siddet ved magten, skal vi opfordre til, at



det kommer til at fremgå, hvor længe flygtninge kan være indkvarteret midlertidigt – i værelser, i køjesenge.

Forestillingen om, at man kan få flygtninge til at forlade Danmark hurtigere, hvis man sørger for, at de bor dårligere, savner empirisk belæg og er – i forhold til retten til en bolig – udtryk for diskrimination.

Amnesty International skal opfordre til, at denne del af forslaget tages ud.

### **Nedsættelse af selvforsørgelses- og hjemrejseydelse og overgangsydelsen (tidligere integrationsydelsen) for forsørgere.**

Regeringen foreslår at nedsætte selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen og overgangsydelsen til forsørgere, som nedenfor:

- Selvforsørgelses- og hjemrejseydelse og overgangsydelse for enlige forsørgere nedsættes med 2.000 kr. pr. måned fra 12.145 kr. til 10.145 kr. (2019-niveau), og
- Selvforsørgelses- og hjemrejseydelse og overgangsydelse for samboende og gifte forsørgere nedsættes med 1.000 kr. pr. person pr. måned fra 8.498 kr. til 7.498 kr. (2019-niveau) pr. person – svarende til 2.000 kr. pr. husstand.

Det fremgår af bemærkningerne til forslaget, side 54, at forslaget er i overensstemmelse med grundlovens § 75, stk. 2.

Efter Amnesty Internationals opfattelse er det afgørende, at de nuværende ydelser –

og den foreslåede reduktion – alle sammen er indført med en argumentation om, at det skulle afholde asylansøgere fra at komme til Danmark og "leve fedt" af de danske sociale ydelser.

Lige siden Starthjælpen – som udgjorde mellem 45 og 65% af en kontanthjælp – har en række aktører, herunder Amnesty International, SFI, Institut for Menneskerettigheder m.fl. dokumenteret, at en starthjælp ikke var tilstrækkeligt til at opretholde en basal husholdning, med vinterstøvler og overtøj, deltagelse i foreningsliv til børnene, betaling af husleje m.v.

Kommunerne har gennem tiden gjort opmærksom på, at de har måttet bruge megen tid på at yde flygtningefamilier på starthjælp enkeltydelser til vintertøj, støvler medicin etc. – og at disse familier ikke havde penge til at lade børnene deltage i almindelige aktiviteter – som sport eller børnefødselsdage - i lokalområdet.

Uanset om man kalder ydelserne en introduktionsydelse eller integrationsydelse eller selvforsørgelses- og hjemrejseydelse og overgangsydelse, så står det tilbage, at formålet først og sidst har været at påføre anerkendte flygtninge her i landet en tilværelse i fattigdom. Socialrådgivere i kommunerne og forskere ved landets lærestudier har samstemmende dokumenteret, at fattigdom ikke hjælper flygtninge til et bedre liv med flere menneskelige ressourcer og parathed til at bygge sin tilværelse op igen. Tværtimod har tilbagemeldingerne stedse været, at en dagligdag, som primært drejer sig om at få de knappe ressourcer til at slå til, ikke styrker flygtningene, hverken i forhold til en hverdag i Danmark eller en tilbagevenden til hjemlandet.



Amnesty International skal opfordre til, at yderligere forringelser i flygtningenes økonomiske vilkår opgives.

**Skærpet kontrol med fremmedkrigere og udlændinge, der er udvist i medfør af udlændingelovens § 25. Skærpet straf for overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt.**

Regeringen vil skærpe reglerne om meldepligt, opholdspligt og underretningspligt, jf. udlændingelovens §§ 34, stk. 4 og 5, § 42 a, stk. 8, 1. pkt. og § 42 a, stk. 10, for fremmedkrigere og udlændinge, der er udvist i medfør af udlændingelovens § 25.

Regeringen vil skærpe kontrollen med fremmedkrigerne og udviste i medfør af udl. § 25 – ved at anbringe dem, som ikke overholder deres opholds-, melde- og underretningspligt, på det kommende center Lindholm (i dag benyttes Kærshovedgård) – og straffe dem, som ikke overholder pligterne, ved at straffe dem med fængsel.

Formålet med ordningen er efter bemærkningerne, side 64, at sikre, at Udlændingestyrelsen og politiet løbende har kendskab til, hvor de pågældende opholder sig, således at der kan ske udsendelse, når muligheden opstår.

Opholdspligten pålægges, så snart det konstateres, at udlændingen ikke er udrejst i overensstemmelse med den fastsatte udrejsefrist.

Efter forslaget skal straffen for at overtræde opholdspligten, meldepligten og underretningspligten være takstmæssig – og således at straffen fastsættes ud fra antallet af udeblivelser, manglende

tilmeldinger og underretninger – målt pr. måned.

Fremover vil ordningen – med de skærpede straffe for udeblivelse, manglende melding og underretning – omfatte udlændinge på tålt ophold, kriminelle udviste, fremmedkrigere og udlændinge udvist i medfør af udlændingelovens § 25. (Statens sikkerhed mv.)

Det foreslås, at der inden for den gældende strafferamme i udlændingelovens § 60, stk. 2, på 1 år og 6 måneder skal ske en betydelig skærpelse af strafniveauet for overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt i forhold til det gældende strafniveau.

Strafskærpelserne foreslås i første omgang at træde i kraft for overtrædelser af kontrolforpligtelser, der er begået efter den 1. juni 2019. Strafudmålingen for overtrædelser forud for denne dato skal således ske efter de hidtil gældende takstmæssige niveauer.

Det foreslås endvidere, at strafniveauet skærpes yderligere for overtrædelse af kontrolforpligtelser, der er begået efter den 1. juni 2021. Det foreslås samtidig, at strafferammen i udlændingelovens § 60, stk. 2, forhøjes fra 1 år og 6 måneder til 2 år.

Straffene fastsættes som udgangspunkt efter et takstmæssigt fastlagt system. Det betyder f.eks., at udgangspunktet for strafudmålingen fra den 1. juni 2019 for henholdsvis 6-9 overtrædelser pr. kalendermåned i førstegangstilfælde vil være 40 dages fængsel. Det betyder også, at der i andengangstilfælde eksempelvis vil være tale om en fængselsstraf i 50 dage for 6-9 overtrædelser pr. kalendermåned,



ligesom der i fjerdegangstilfælde vil være tale om en fængselsstraf i 3 måneder for samme antal overtrædelser pr. kalendermåned.

Fra den 1. juni 2021 vil udgangspunktet for strafudmålingen være 60 dage for 6-9 overtrædelser pr. kalendermåned i førstegangstilfælde. I andegangstilfælde vil straffen være 3 måneders fængsel for 6-9 overtrædelser pr. kalendermåned, mens straffen i fjerdegangstilfælde vil være 9 måneders fængsel for samme antal overtrædelser pr. kalendermåned.

Under særligt skærpende omstændigheder kan straffen stige til 4 år. Det fremgår, at skærpende omstændigheder primært henviser til et stort antal overtrædelser.

Efter Amnesty Internationals opfattelse er det tvivlsomt, om de betydelige strafskærpelser vil have den ønskede effekt. Samtidig forekommer det ulogisk, at man går så målrettet efter at gøre det "tålte ophold" så utåleligt som muligt – som det er udtrykt af regeringen for nogle år siden – og på den måde gøder jorden for overtrædelserne af kontrolpligterne. Ved at lægge udrejsecentrene i afsides områder uden kontakt til det omgivende samfund skaber udlændingemyndighederne et situation, hvor de indkvarterede har meget lidt at håbe på og lige så lidt at miste.

Enhver, der har været i Kærshovedgård, ved, at der reelt ikke er noget at foretage sig i det omkringliggende område.

Når udlændingemyndighederne med omhu finder et nedlagt fængsel i et område, som ligger langt fra byer eller anden infrastruktur, opfordrer man nærmest beboerne til at ignorere reglerne og cykle til Bording, (der er ingen offentlig transport fra Kærshovedgård til Bording) og derfra

videre med tog eller bus til, hvor man måtte have familie og/eller venner.

Beboerne har det til fælles, at der ikke er udsigt til, at de kommer til at rejse til deres hjemland foreløbigt – nogle af dem, fordi de ikke kan vende hjem til deres oprindelsesland, hvor styret fortsat udgør en trussel, og Flygtningenævnet derfor ikke vurderer, at de kan vende tilbage. Andre, fordi de ikke vil samarbejde om at rejse tilbage til f.eks. Iran.

Hvis de indkvarterede i Kærshovedgård – eller om nogle år Lindholm – ønsker at pleje kontakten med deres familie og/eller venner, kan det næsten ikke lade sig gøre, uden at man overtræder opholds-, melde- og underretningspligten. En person, som er indkvarteret på Kærshovedgård, kan knap nok nå at sætte foden på perronen i København og hilse på sin familie, førend vedkommende må køre igen – hvis opholdspligten skal overholdes. Og i en situation, som den, de indkvarterede befinder sig i, må man påregne, at det er kontrolpligterne, som vil blive tilsidesat.

I lyset af de stramninger, som L140 indeholder, finder Amnesty, at det må overvejes nøje, om de "nye" lange straffe – op til 1 år og 6 måneder står i et rimeligt forhold til den "kriminalitet", der er tale om at straffe. De personer, som skal idømmes frihedsstraf, har ikke begået berigelseskriminalitet eller personfarlig kriminalitet. Deres brøde består i, at de har overtrådt "ordensreglementet" for Kærshovedgård (og i fremtiden også Lindholm.) De har sovet ude, de har ikke meldt sig på Kærshovedgård, og de har ikke underrettet Kriminalforsorgen om, at de havde til hensigt at overnatte hos venner.



Man må spørge, om månedlange straffe står i et rimeligt forhold til deres brøde.

Efter Amnestys opfattelse er det ikke dækkende, når L140 i bemærkningerne fremstiller opholds-, melde- og underretningspligterne som et spørgsmål om at sikre, at Udlændingemyndighederne og politiet løbende har de nødvendige, aktuelle oplysninger til brug for effektive udsendelser af landet.

Var det tilfældet, ville det være fuldt lige så effektivt – eller bedre – hvis man i stedet udstyrede beboerne med elektronisk fodlænke og pålagde dem at melde sig på den nærmeste politistation (i nærheden af deres familie/venner) i stedet for at pålægge dem at melde sig i Kærshovedgård eller på Lindholm.

Efter Amnestys opfattelse er opholds-, melde- og underretningspligt for nogle mennesker, som derefter med overlæg placeres uden for resten af samfundet, udtryk for benspænd og en uforholdsmæssig begrænsning i de indkvarteredes bevægelsesfrihed.

Amnesty International bemærker i den forbindelse, at vi ikke deler Udlændingeministeriets opfattelse af, at mennesker på tålt ophold ikke opholder sig lovligt i Danmark.

Personer, som er i Danmark på tålt ophold og andre, som er udvist, men ikke kan udsendes til deres hjemland, fordi det ville stride mod refoulementsforbuddet, jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols artikel 3, er her som følge af **en formaliseret retlig forpligtelse**, som Danmark har påtaget sig gennem undertegnelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention m.fl.

Danmark har forpligtet sig til ikke at udsende personer, som risikerer forfølgelse i deres hjemland. Deres opholdsretlige situation ændrer sig først, når eller hvis situationen i deres hjemland ændrer sig.

Man har kunnet gøre opholdet – eller ikke-opholdet - så utåleligt som muligt, men beskyttelsen mod at blive udsendt til forfølgelse står uantastet.

Personer på tålt ophold kan ikke sendes ud af landet. Denne beskyttelse anses muligvis ikke som en personlig rettighed for dem, men som en begrænsning i staternes råderum – men den står under alle omstændigheder uomtvistet.

Realiteten er, at Danmark indgår i en gensidigt forpligtende aftale med en lang række andre medlemmer af det internationale samfund, som siger, at man ikke må udsende mennesker til forfølgelse i deres hjemland.

Efter Amnesty Internationals opfattelse bør man opgive forestillingen om, at personer på tålt ophold opholder sig ulovligt i landet.

Det giver ikke mening at anse tålt ophold som en løbende "ulovlighed", når Danmark er forpligtet til at opretholde denne retstilstand. Beskyttelsen af personer på tålt ophold er et resultat af den internationale retsorden, som Danmark selv har været med til at opbygge.

Allerede af den grund er det Amnesty Internationals opfattelse, at ordningen med de nye, længere straffe for at ignorere opholds-, melde- og underretningspligten fremstår som et uforholdsmæssigt indgreb i retten til at tage ophold, hvor man vil, i strid med artikel 2, i den 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og retten



til familieliv efter Den Europæiske  
Menneskerettighedskonventions artikel 8.

### Løsladelse med henblik på straks- udsendelse.

Under forudsætning af, at der er gjort  
endeligt op med spørgsmålet om  
forfølgelsesrisiko i hjemlandet, har Amnesty  
ikke bemærkninger til forslaget om  
løsladelse af varetægtsfængslede med  
henblik på straks-udsendelse.

### Varetægtsfængsling jf. udlændingelovens § 35 a.

Efter forslaget skal man hurtigere kunne  
skride til varetægtsfængsling af  
udlændinge, som ikke overholder deres  
opholds-, melde- og underretningspligt.  
Begrundelse er, at med de strengere straffe  
for overtrædelser af kontrolpligterne vil der  
oftere blive tale om varetægtsfængsling.

I bemærkningerne forklares det på  
følgende måde, side 74:

*"Det er ministeriets opfattelse, at den  
særlige fængslingsbestemmelse i  
udlændingelovens § 35 a, hvorefter der kan  
ske varetægtsfængsling af udlændinge på  
tålt ophold og kriminelle udviste, der  
overtræder deres opholds-, underretnings-  
og meldepligt gentagne gange, skal ses i  
lyset af, at straffen for overtrædelse af  
kontrolpligterne foreslås skærpet og  
fremover vil fastsættes på grundlag af  
antallet af overtrædelser inden for en  
kalendermåned. De foreslåede  
strafskærper har til formål at sikre, at det  
hurtigt har konsekvenser for den enkelte  
udlænding, der ikke overholder de pålagte  
forpligtelser, og det bør derfor også sikres,  
at der hurtigere end i dag kan ske  
varetægtsfængsling."*

Amnesty International har svært ved at se,  
hvorfor det overhovedet er nødvendigt – og  
hvordan det kan retfærdiggøres som et  
forholdsmæssigt indgreb - at benytte  
varetægtsfængsling i forbindelse med  
spørgsmål om at undersøge, om en  
udlænding overholder sine  
kontrolforpligtelser. Der er ikke tale om  
nogen af de mere "klassiske" former for  
kriminalitet, som er omfattet af  
retsplejelovens regler om  
varetægtsfængsling og kræver en egentlig  
"etterforskning". Det må være et simpelt  
spørgsmål om at "slå op i dagbøgerne" og  
se, om den pågældende har opholdt sig og  
meldt sig på centeret – eller underrettet  
Kriminalforsorgen om, at den pågældende  
forventede at overnatte uden for centeret.

Hvis dagbøgerne viser, at den pågældende  
ikke overholder sine forpligtelser, kan man  
skride til anholdelse. Varetægtsfængsling  
bliver meget hurtigt en uforholdsmæssig  
foranstaltning, når man betænker, at den  
"kriminalitet", der er tale om at straffe, ikke  
er berigelses- eller volds- eller  
narkokriminalitet, men drejer sig om, at  
nogen er udeblevet fra Kærshovedgård og  
dermed har overtrådt nogle bestemmelser  
– som ikke i nogen anden sammenhæng  
kunne tænkes at give anledning til  
varetægtsfængsling og op til 1 år og 6  
måneders fængsel.

Amnesty International,  
den 29. januar 2019/cj