

Notat



**Udlændinge- og
Integrationsministeriet**

SUPPLERENDE KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love (videre adgang til inddragelse af opholdstilladelse af flygtninge, loft over antallet af familiesammenføringer, skærpet straf for overtrædelse af indrejseforbud og overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt, ydelsesnedsættelse for forsørgere mv.)

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

1.1. Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 21. december 2018 til den 18. januar 2019 været sendt i høring.

Ved brev af 18. januar 2019 oversendte Udlændinge- og Integrationsministeriet de høringssvar vedrørende forslaget, som var modtaget i ministeriet på tidspunktet for udløb af høringsfristen den 18. januar 2019 kl. 12.00. Efterfølgende er der løbende oversendt senere indkomne høringssvar.

Den kommenterede høringsoversigt vedrørende lovforslaget blev oversendt til udvalget den 21. januar 2019. Efterfølgende er der henholdsvis den 23. og 25. januar 2019 oversendt en supplerende kommenteret høringsoversigt til udvalget.

1.2. Udlændinge- og Integrationsministeriet har efter fristens udløb yderligere modtaget høringssvar fra:

Den Katolske Kirke og Amnesty International.

Denne supplerende kommenterede høringsoversigt indeholder ministeriets kommentarer hertil.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar.

Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i kursiv.

31. januar 2019

Udsendelse
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Henriette Sundgaard Land

Sags nr. 2018 - 20616
Akt-id 645109

Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i høringsoversigten. Udlændinge- og Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige synspunkter henvise til høringssvarene, som er sendt til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg.

2. Høringssvar

2.1. Generelle bemærkninger til lovforslaget

Den Katolske Kirke anfører, at et lovforslag, der principielt gør hurtigst mulig hjemrejse til en betingelse for opholdstilladelse, tidsbegrænset såvel som permanent, være alt for unuanceret set fra et humanitært synspunkt. Dette fremgår også af bemærkningerne om, at forholdene i flygtningenes hjemlande ikke behøver at være ændret væsentligt for at kunne foretage en hjemsendelse.

Den Katolske Kirke anfører videre, at de nyligt offentliggjorte prognoser om mangel på arbejdskraft inden for bestemte områder bør også tale for en lempeligere flygtningepolitik.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal bemærke, at ministeriet har noteret sig Den Katolske Kirkes synspunkter.

Amnesty international anfører, at lovforslaget samlet set er 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.

Ministeriet skal bemærke, at ministeriet har noteret sig Amnesty Internationals synspunkter. Ministeriet skal desuden bemærke, at det er ministeriets opfattelse, at lovforslaget i tilstrækkeligt omfang indeholder en gennemgang af henholdsvis gældende ret, ministeriets overvejelser samt de foreslåede ordninger, herunder en beskrivelse af fremtidig praksis og forventede konsekvenser.

2.2. Midlertidighed

Amnesty International har bl.a. anført, at det er afgørende, at der bliver truffet en begrundet afgørelse om, hvor langt "midlertidighed" bør kunne udstrækkes, hvor længe en flygtning skal være på midlertidigt ophold, samt hvornår en flygtning må anses for at have opbygget en beskyttelsesværdig tilknytning til Danmark, uanset om den pågældende risikerer forfølgelse i hjemlandet.

Amnesty International har henvist til flere lande, hvor landets borgere som følge af interne konflikter har været udsat for forfølgelse, og har dertil anført, at det i praksis ofte er sådan, at et diktatur ikke kan sættes fra magten inden for en kortere årrække, og at den midlertidige beskyttelse således ofte bliver langvarig.

Som det fremgår af lovforslagets pkt. 2.3.1., meddeles opholdstilladelse til konventionsflygtninge og udlændinge med beskyttelsesstatus i dag "med mulighed for varigt ophold". Tidsbegrænset opholdstilladelse til udlændinge med midlertidig beskyttelse (§ 7, stk. 3) udstedes derimod "med henblik på midlertidigt ophold". Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det med lovforslaget foreslås, at opholdstilladelser til konventionsflygtninge (§ 7, stk. 1) og udlændinge med beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 2) for fremtiden meddeles med henblik på midlertidigt ophold.

Forslaget gælder tillige for kvoteflygtninge (§ 8, stk. 1 og 2).

Den foreslåede ændring er en følge af aftalen om finanslov for 2019 af 30. november 2018, hvor regeringen og Dansk Folkeparti indgik en aftale om en ny tilgang til udlændinge- og integrationsområdet, der har fokus på midlertidighed og hjemsendelse.

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, er formålet med den nye tilgang til udlændinge- og integrationsområdet, at der bliver sendt et klart signal om, at flygtninges ophold i Danmark er midlertidigt. Det er aftaleparternes grundlæggende holdning, at en flygtning skal rejse hjem til sit hjemland og hjælpe med genopbygningen af landet, når den pågældende ikke længere har behov for beskyttelse. Det samme gør sig gældende for flygtningens familie.

Det bemærkes, at lovforslaget ikke ændrer på reglerne for længden af den meddelte opholdstilladelse eller reglerne om tidsbegrænset ophold. De pågældende udlændinge, der er omfattet af lovforslaget, vil således fortsat have mulighed for at søge om tidsbegrænset opholdstilladelse, når betingelserne herfor er opfyldt.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan i øvrigt henvise til pkt. 2.2 i den kommenterede høringsoversigt, der den 22. januar 2019 blev fremsendt til Udlændinge- og Integrationsudvalget.

2.3. Inddragelse

Amnesty International har anført, at det er usikkert, hvad den foreslåede lovændring vedrørende behandling af sager om inddragelse af opholdstilladelser meddelt til flygtninge og deres familie vil have for betydning, da det i lovforslaget ikke er angivet, hvordan praksis konkret skal udmøntes. Amnesty International har endvidere anført, at bemærkningerne til lovforslaget savner generelle retningslinjer for udlændingemyndighedernes fremtidige sagsbehandling i sager om inddragelse af opholdstilladelse meddelt til flygtninge og deres familie. Amnesty Interna-

tional har derfor anbefalet, at lovforslaget ikke sættes til afstemning, førend der er tilvejebragt en brugbar beskrivelse af den fremtidige materielle retstilstand.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at formålet med lovforslaget bl.a. er at skabe et klart signal om, at flygtninges ophold i Danmark er midlertidigt, og at Danmark både har viljen og evnen til at agere hurtigt og effektivt, når grundlaget for den enkeltes opholdstilladelse ikke længere er til stede. Med lovforslaget styrkes muligheden således for at inddrage flygtninges og familiesammenførte til flygtninges opholdstilladelse, så snart det er muligt.

Som det fremgår af lovforslaget, vil inddragelse af opholdstilladelser til flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, fremadrettet altid skulle ske, hvis opholdsgrundlaget ikke længere er til stede, med mindre dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Som det fremgår af lovforslagets pkt. 2.3.2., ændrer bestemmelsen på den vurdering, som skal foretages over for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, når det skal vurderes, om en opholdstilladelse kan inddrages som følge af, at grundlaget for opholdstilladelsen ikke længere er til stede.

En afgørelse om inddragelse indeholder to led: Først vurderes det, om grundlaget for opholdstilladelsen fortsat er til stede, f.eks. om forholdene i hjemlandet har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer asylrelevant forfølgelse ved en tilbagevenden til hjemlandet. I denne vurdering tages der hensyn til grundlaget for opholdstilladelsen. Hvis myndighederne vurderer, at grundlaget for en 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.

Lovforslaget ændrer ikke på opbygningen af denne 2-lede vurdering og ændrer endvidere ikke på, hvornår grundlaget for en opholdstilladelse ikke længere vurderes at være til stede.

Vurderingen af, om en inddragelse vil virke særligt belastende for udlændingen, sker i dag ud fra hensyn opregnet i udlændingelovens § 26, stk. 1. Principperne i § 26 er udtryk for hensyn, som EMD tillægger vægt ved afgørelser i udvisningssager. I visse tilfælde bevarer en udlænding imidlertid efter praksis sin opholdstilladelse, uanset at en inddragelse eller nægtelse af forlængelse ikke ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Med lovforslaget foreslås det, at der indsættes en særlig regel om det andet led i inddragelsesvurderingen, jf. ovenfor, for så vidt angår udlændinge meddelt opholdstilladelse efter § 7 og § 8, stk. 1 og 2, samt familiesammenførte til flygtninge. Denne gruppe vil således fremadrettet, hvis en af betingelserne i § 19, stk. 1-5, er opfyldt, altid skulle have inddraget deres opholdstilladelse, med mindre dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser

Det forudsættes, at udlændingemyndighederne løbende følger med i praksis fra navnlig EMD og tilpasser sin praksis i overensstemmelse hermed. Dette for at myndighederne også fremadrettet kan træffe afgørelser om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse, der går til grænsen af Danmarks internationale forpligtelser.

Udlændingemyndighederne forventes således at følge, udarbejde og løbende opdatere et dynamisk notat over relevant praksis til brug for behandling af sager om inddragelse efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 19 a. Notatet forudsættes offentliggjort på udlændingemyndighedernes hjemmeside, således at det vil være muligt at gøre sig bekendt med den aktuelle praksis.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan i øvrigt henvise til pkt. 2.3 i den kommenterede høringsoversigt, der den 22. januar 2019 blev fremsendt til Udlændinge- og Integrationsudvalget.

2.4. Nedsættelsen af integrationsydelsen (selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen eller overgangsydelsen)

Amnesty International opfordrer til at undgå en yderligere forringelse af flygtningenes økonomiske vilkår, og bemærker i den forbindelse at formålet med ydelsesnedsættelsen har været at påføre anerkendte flygtninge en tilværelse i fattigdom. **Amnesty International** anfører videre, at kommuner og forskere samstemmende har dokumenteret, at fattigdom ikke hjælper flygtninge til et bedre liv med flere menneskelige ressourcer og parathed til at bygge en tilværelse op igen. Tværtimod har tilbagemeldingerne været, at en dagligdag, som primært drejer sig om at få de knappe ressourcer til at slå til, hverken styrker flygtningene i forhold til en hverdag i Danmark eller en tilbagevenden til hjemlandet.

Amnesty International udtrykker bekymring over at ydelsesnedsættelsen for forsørgere ikke indeholder konsekvensberegninger, perspektivering, dokumentation af, at regeringen har overvejet, hvad det vil betyde, når man reducerer sociale ydelser, der i forvejen er for lave til, at flygtningefamilier kan leve et basalt liv.

Endelig anfører **Amnesty International**, at lige siden indførelsen af starthjælpen – som udgjorde mellem 45 og 65 pct. af kontanthjælpen – har en række aktører, herunder Amnesty International, SFI, Institut for Menneskerettigheder m.fl. dokumenteret, at starthjælpen ikke var tilstrækkelig til at opretholde en basal husholdning, med vinterstøvler og overtøj, deltagelse i foreningsliv til børnene, betaling af husleje m.v.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan henvise til pkt. 2.9.1. i den kommenterede høringsoversigt, der den 21. januar 2019 blev fremsendt til Udlændinge- og Integrationsudvalget.

2.5. Ændring af benævnelser

Amnesty International finder det tvivlsomt, at det har nogen videre effekt på mennesker på flugt, at det med ændringerne af benævnelserne, fra "integrationsprogram" til "selvforsørgelses- og hjemrejseprogram" og at "integrationsydelsen" ændres til "selvforsørgelses- og hjemrejseydelse", understreges, at deres ophold i Danmark er af midlertidig karakter.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan henvise til pkt. 2.2.3.1. i den kommenterede høringsoversigt, der den 21. januar 2019 blev fremsendt til Udlændinge- og Integrationsudvalget, herunder at hovedformålet med lovforslaget er at sikre, at der under flygtninges ophold i Danmark skal være en klar ramme og en forventningsafstemning fra første dag om, at opholdet er midlertidigt.

2.6. Anvisning af midlertidige opholdssteder og boliger

Amnesty International henviser til, at afskaffelsen af retskravet på at få anvist permanente boliger til flygtninge sammenholdt med, at der ikke kan anvises lejeboliger i udsatte boligområder i realiteten betyder, at nyankomne flygtninge stilles betydeligt ringere i deres søgen efter en bolig, idet de er uden private netværk, selvom det fremgår af lovforslaget, at de fremover vil have samme adgang til at få hjælp fra kommunen, som alle andre boligtrængende borgere i landet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at kommunerne fortsat kan stille permanente boliger til rådighed, hvis kommunerne ønsker det. Lovforslaget begrænser ikke kommunernes mulighed for at administrere tildeling af bolig til den enkelte flygtning, men kommunerne får mere fleksibilitet i opgaven.

Ministeriet kan derudover henvise til pkt. 2.2.3.1. i den kommenterede høringsoversigt, der den 21. januar 2019 blev fremsendt til Udlændinge- og Integrationsudvalget.

2.7. Skærpet straf for overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt.

Amnesty International spørger, om regeringen har 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.

Ministeriet skal hertil bemærke, at det er regeringens ønske at sende et klart signal om, at manglende samarbejde med myndighederne har mærkbare konsekvenser.

Erfaringerne med kontrollen med udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste viser, at der fortsat er mange i disse grupper, der ikke overholder pålæg om opholds-, underretnings- og meldepligt. Den foreslåede strafskærpelse har på den

baggrund til formål at sikre, at de udlændinge, som ikke overholder deres forpligtelser, straffes herfor, og at straffen øges markant.

Amnesty International spørger desuden, om regeringen har forespurgt Direktoratet for Kriminalforsorgen, hvordan man rent logistisk tænker at løse opgaven med at varetægtsfængsle/fængsle udlændinge, som har overtrådt opholds- og meldepligten.

Ministeriet skal hertil bemærke, at Direktoratet for Kriminalforsorgen har været involveret i det forberedende arbejde til finansloven for 2019, herunder den praktiske håndtering af opgaver, der omfatter udlændinge, som har overtrådt opholds- og meldepligten.

Amnesty International anfører, at det efter **Amnesty Internationals** opfattelse er tvivlsomt, om de betydelige strafskærpelser vil have den ønskede effekt.

Amnesty International finder i lyset af de stramninger, som L140 indeholder, at det må overvejes nøje, om de "nye" lange straffe på op til 1 år og 6 måneder står i et rimeligt forhold til den "kriminalitet", der er tale om at straffe.

Amnesty International anfører desuden, at det efter Amnestys opfattelse ikke er 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.

Amnesty International anfører, at **Amnesty International** ikke deler Udlændingeministeriets opfattelse af, at mennesker på tålt ophold ikke opholder sig lovligt i Danmark.

Amnesty International anfører i den forbindelse, at det allerede af den grund er **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.

Ministeriet skal først og fremmest bemærke, at der ikke som følge af strafskærpselserne sker ændringer af kontrolforpligtelsernes indhold eller vilkår for indkvarter-

ring på udrejsecentrene. Der vil således fortsat være mulighed for familiebesøg, og der vil være mulighed for ophold uden for udrejsecentret uden for de tidspunkter, hvor opholds- og meldepligten afvikles.

Ministeriet skal i øvrigt henvise til ministeriets bemærkninger i den kommenterede høringsoversigt af 21. januar 2019, der er oversendt til Udlændinge- og Integrationsudvalget samme dato.

For så vidt angår Amnesty Internationals bemærkning om anvendelse af fodlænke, skal ministeriet bemærke, at ministeriet ikke på nuværende tidspunkt arbejder på et forslag om, at det skal være muligt for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste at blive indkvarteret uden for et udrejsecenter.

2.8. 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 ”efterforskning”. 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.

Ministeriet bemærker, at bestemmelsen om varetægtsfængsling foreslås skærpet på baggrund af den foreslåede skærpelse af straffen for overtrædelse af kontrolforpligtelserne. Strafskærpelserne 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.

Som anført i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 8, samt pkt. 12.3 i de almindelige bemærkninger, vil retsplejelovens indikationskrav, dvs. kravet til indgrebets betydning for efterforskningen, formentlig ikke være opfyldt i en række sager om overtrædelse af opholds-, melde- eller underretningspligten. Der vil således være en række sager, hvor der ikke vil være fare for, at udlændingen forsøger at unddrage sig retsforfølgningen, jf. retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 1. Herudover vil der være en række sager, hvor der ikke er kollusionsfare, da der i de fleste sager primært vil være tale om tekniske beviser, jf. retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 3. Det vil endvidere ikke kunne udelukkes, at der vil være en række sager, hvor kravet til gentagelsesfare ikke er opfyldt, jf. retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 2. Der vil derfor være et antal sager, hvor reglerne i retsplejeloven om varetægtsfængsling ikke vil kunne finde anvendelse.

Den særlige varetægtsfængslingsbestemmelse i udlændingelovens § 35 a, der er indført i 2016, betyder, at udlændingen på et tidligere tidspunkt stilles for en dommer og dermed forhindres i at begå fortsat kriminalitet. Varetægtsfængslingen har således til formål at sikre, at der hurtigt gribes ind, hvis en udlænding på grov vis ikke overholder sin opholds-, melde- eller underretningspligt.