

Notat



Udlændinge- og  
Integrationsministeriet

## 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.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 21. december 2018 til den 18. januar 2019 været sendt til høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

A2B, Aarhus Erhverv / International Community, Advokatrådet, Advokatsamfundet, Akademikernes Centralorganisation, Amnesty Nu, Amnesty International, AOF-Danmark, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Arbejdsgivernes, Uddannelsesbidrag, Arbejdsløshedskassen for Selvstændige Erhvervsdrivende (ASE), Arbejdsskadeforeningen AVS, Asylret, ATP, Bedsteforældre for Asyl, Beskæftigelsesrådet, BDO Kommunernes Revision, Business Danmark, Bygge-, Anlægs- og Trækartellet, Børnerådet, Børne- og Kulturchefforeningen, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, CEPOS, CEVEA, Copenhagen Capacity, Danes Worldwide, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Frie Fagforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureauforening, Danmarks Skibsmæglerforening, Danmarks Vejlederforening, Danner, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk EI-forbund, Dansk Erhverv, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Folkeoplysnings Forbund, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Dansk Industri, Dansk Metal, Dansk Retspolitisk Forening, Røde Kors, Dansk Selskab for Indvandrersundhed, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske A-kasser, Danske Handicaporganisationer, Danske Havne, Danske Landbrugsskoler, Danske Rederier, Danske Regioner, Danske Seniorer (Ældremobiliseringen), Danske SOSU-skoler, Danske Universiteter, Datatilsynet, De Danske Sprogcentre, De Regionale arbejdsmarkedsråd, De Regionale Vækstråd, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, Den Koooperative Arbejdsgiver og interesseorganisation i Danmark, Den Uvildige Konsulentforening på Handicapområdet, Det Centrale Handicapråd, Det Faglige Hus, Det Kriminalpræventive Råd, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Fagligt Fælles Forbund -3F, Feriekonto, Finans Danmark, Finansrådet, Finanstilsynet, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Flygtningenævnet, Folkehøjskolernes forening i Danmark, FOA, FOF's Landsorganisation, FORA - Netværk for oplysning,

21. januar 2019

Udsendelse  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Forbrugerrådet TÆNK, Foreningen af direktører og forstandere ved AMU-centrene, Foreningen af kommunale social-, sundheds- og arbejdsmarkedschefer i Danmark, Foreningen af Ledere ved Danskuddannelser, Foreningen af Statsforvaltningsdirektører, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Foreningen Nydansker, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Forsikring og Pension, Frie Funktionærer, Frivilligrådet/Frivillighedsrådet, FSR – danske Revisorer, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Færøernes Landsstyre, Gartneri-, land- og Skovbrugets Arbejdsgivere, Gymnasieskolernes Rektorforening, HK/Danmark, HORESTA, Håndværksrådet, IDA, Indvandrermedicinsk Klinik, Odense Universitetshospital, Indvandrerrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, International Organization for Migration (IOM), Jobrådgivernes Brancheforening, Kirkernes Integrationstjeneste, Knud Vilby (på vegne af Fredsfonden), Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, Kommuner: Fredensborg Kommune, Fredericia Kommune, Gladsaxe Kommune, Odense Kommune, Odsherred Kommune, Vejle Kommune, Vesthimmerland Kommune og Viborg Kommune, Kommunernes Landsforening (KL), Kooperationen, Kraka, Kristelig Arbejdsgiverforening, Kristelig Fagbevægelse, KTO, Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed, Landbrug & Fødevarer, Landsforeningen Adoption og Samfund, Landsforeningen af nuværende og tidligere psykiatribrugere (LAP), Landsforeningen af Fleks- og Skånejobbere – LAFS, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen for førtidspensionister, Landsorganisation af kvindekrisecentre (LOKK), Landsorganisationen i Danmark (LO), Lederforeningen for VUC, Ledernes Hovedorganisation, Liberalt Oplysningsforbund, Lægeforeningen, Lærernes Centralorganisation, Mellempøkeligt Samvirke, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), NETOP - Netværk for oplysning, Oplysningsforbundenes Fællesråd, Pension Danmark, Plums Fond for fred, økologi og bæredygtighed, Politiforbundet i Danmark, Praktiserende Lægers Organisation, Private Gymnasier og Studenterkurser, Producentforeningen – The Danish Producers Association, Produktionsskoleforeningen, PROSA – Forbundet af It-professionelle, PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rigsrevisionen, Røde Kors, Rådet for de grundlæggende Erhvervsrettede uddannelser, Rådet for Etniske Minoriteter, Rådet for psykisk sårbare på arbejdsmarkedet, Rådet for Socialt Udsatte, SAND – De Hjemløses Organisation, Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, Samtlige byretter, SIND, SMV Danmark, SOS mod Racisme, Statsforvaltningen, Sundhedskartellet, Sø- og Handelsretten, TEKNIQ Installatørernes Organisation, Udbetaling Danmark, Uddannelsesforbundet, Udlændingenævnet, UNHCR Regional Representation for Northern Europe, VEU-rådet, Work-live-stay southern Denmark, Ældresagen, Ægteskab Uden Grænser, Aarhus Erhverv / International Community, 3 F.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har modtaget høringsvar med bemærkninger til lovforslaget fra:

Advokatsamfundet, Bedsteforældre for asyl, Børnerådet, Danmarks Vejlederforening, Dansk Arbejdsgiverforening (DA), Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Datatilsynet, De usynlige danskere, Den Danske Helsinki-Komité for

Menneskerettigheder, Fagbevægelsens Hovedorganisation, FN-forbundet, FOA, Foreningen af Danske Udlændingeretsadvokater (FAU), Foreningen af Offentlige Anklagere, Institut for Menneskerettigheder, Kommunernes Landsforening (KL), Odense Kommune, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Røde Kors, Rådet for Socialt Udsatte, SOS Racisme, Udlændingenævnet og UNHCR.

Følgende har afgivet hørings svar, men har ikke haft bemærkninger til lovforslaget:

Aarhus Universitet, Danske A-kasser, Departementet for Råstoffer og Arbejdsmarked fra Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Færøernes Landsstyre, Forhandlingsfællesskabet (tidligere Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, KTO), Rigspolitiet, Rigsrevisionen, Rådet for Psykisk Sårbare på Arbejdsmarkedet, Sø- og Handelsretten og Ældre Sagen.

Byretspræsidenten for byretterne ved Københavns Byret på vegne af alle byretter, Forbrugerrådet TÆNK, Præsidenten for Vestre Landsret og Præsidenten for Østre Landsret har ikke ønsket at udtale sig om lovforslaget.

De modtagne hørings svar er oversendt til Udlændinge- og Integrationsudvalget henholdsvis den 18. og 19. januar 2019.

Nedenfor gennemgås de indkomne hørings svar, så vidt muligt opdelt efter samme struktur, som lovforslagets almindelige bemærkninger. Under hvert emneområde angives de enkelte myndigheders og organisationers hovedsynspunkter samt Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer hertil. Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til hørings svarene er anført i kursiv.

Bemærkninger af generel politisk karakter og bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i hørings oversigten. Udlændinge- og Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige synspunkter henvise til hørings svarene, som er sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integration.

## **2. Indkomne hørings svar**

### **2.1. Lovforslagets fremsættelse forud for høringsfristens udløb**

**Bedsteforældre for Asyl, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Røde Kors og UNHCR** har bemærket og beklaget, at lovforslaget er fremsat forud for høringsfristens udløb.

**Foreningen af Udlændingeretsadvokater** har desuden bemærket, at idet lovforslaget blev sendt i høring den 21. december 2018, har der reelt kun været 10 arbejdsdage til at gennemarbejde lovforslaget.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at lovforslaget blev sendt i høring den 21. december 2018 med frist den 18. januar 2019, og at lovforslaget blev fremsat den 15. januar 2019. Høringsfristens udløb er sat efter fremsættelsestidspunktet med henblik på at sikre en 4 ugers høringsfrist.*

*Høringsfristen er i øvrigt fastsat således, at høringssvar og en kommenteret høringsoversigt vil være oversendt til Folketinget inden 1. behandlingen af lovforslaget. Det har i øvrigt indgået i overvejelserne, at der vil være mulighed for at fremsætte et ændringsforslag, hvis høringssvarene giver anledning hertil.*

## **2.2. Midlertidighed**

### **2.2.1. Opholdstilladelser meddelt med henblik på midlertidigt ophold**

**Bedsteforældre for Asyl** har bl.a. anført, at de mener, at børns sikkerhed og tryghed er i risiko som følge af det foreslåede om at gøre opholdstilladelser til flygtninge midlertidige.

**Institut for Menneskerettigheder** har generelt bemærket, at paradigmeskiftet, som indebærer, at udlændinge, der er blevet meddelt opholdstilladelse, skal have en klar forståelse af, at opholdstilladelsen gives med henblik på midlertidigt ophold, reelt blev indført med vedtagelsen af § 7, stk. 3 (midlertidig beskyttelsesstatus), i 2015. Finanslovsaftalen fra 2019 er således en udbygning af paradigmeskiftet fra 2015.

**Dansk Flygtningehjælp** har anført, at det er almindeligt anerkendt, at flygtningestatus i udgangspunktet er midlertidig, da der ikke er nogen, der ønsker, at krige og konflikter varer længere end allerhøjest nødvendigt, og da de fleste flygtninge drømmer om at vende hjem hurtigst muligt. Dansk Flygtningehjælp har hertil anført, at erfaringen imidlertid viser, at konflikter og situationer med udbredte alvorlige krænkelser af menneskerettigheder oftest er meget langvarige.

**Dansk Flygtningehjælp** har endvidere anført, at et øget fokus på midlertidighed aldrig må føre til, at beskyttelse bringes til ophør så tidligt, at mennesker sendes tilbage til et land, hvor de fortsat er i fare. Det må heller ikke føre til, at de flygtninge, der er meddelt opholdstilladelse i Danmark, skal leve i konstant usikkerhed og bekymring for at miste deres opholdstilladelse. Dansk Flygtningehjælp har hertil anført, at et ophold i Danmark skal være trygt og værdigt med mulighed for at opbygge de kompetencer, som er forudsætningen for en god fremtid, uanset om den er i Danmark eller i hjemlandet.

**Røde Kors** har anført, at det anerkendes, at det at være flygtning er en midlertidig tilstand, og at dette også er indbygget i flygtningekonventionens udgangspunkt. Røde Kors har hertil bemærket, at det er afgørende, at hensigten om et midlertidigt ophold i landet ikke udmøntes på en sådan måde, at det kan opfattes som en vedvarende trussel om hjemsendelse til endnu ikke sikre hjem- eller oprindelseslande, herunder skabe en utryghed, som kan påvirke den almene trivsel samt ev-

nen til at tage aktivt del i samfundet. Røde Kors har derfor anført, at de mener, at lovforslaget samlet stiller øgede krav til myndigheder i forhold til at vejlede og formidle regler og mulige konsekvenser for den enkelte udlænding.

**Røde Kors** har endvidere henvist til, at UNHCR's anbefaling er, at midlertidigt ophold for flygtninge ikke bør udstrækkes i længere end tre år.

**Dansk Vejlederforening** har anført, at de generelt tager afstand fra lovforslagets overordnede formål om at tydeliggøre, at opholdstilladelser til flygtninge fremover alene skal meddeles med henblik på midlertidig ophold, og at udlændingemyndighederne fremover skal gå til grænsen af Danmarks internationale forpligtelser, når der træffes afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse.

**Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder** har bl.a. anført, at formålet med lovforslaget om, at flygtninge alene meddeles opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold, ikke er i overensstemmelse med virkeligheden, idet erfaringen viser, at de konflikter, som flygtninge er flygtet fra, ofte varer i årtier. Komitéen har hertil anført, at de ikke finder det rimeligt, at familier skal tilbringe årtier i tilfældige barakker med uvished om deres fremtid. Komitéen har endvidere påpeget, at et generelt princip om midlertidighed vil være en integrationshæmmende faktor i de tilfælde, hvor der reelt ikke er noget hjemland at vende tilbage til.

**Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder** har desuden anført, at kvoteflygtninge ikke bør være en del af lovforslaget, idet formålet med genbosætningen er, at disse personer, der er udvalgt af UNHCR, skal have mulighed for at få et varigt opholdssted.

**FN-forbundet** har bl.a. anført, at formålet med lovforslaget om, at opholdstilladelser til flygtninge fremover skal meddeles med henblik på midlertidig opholdstilladelse, vil betyde en forværring af de pågældendes situation, hvilket FN-forbundet anser for at være i strid med hensigten med at give asyl.

**FN-forbundet** har endvidere anført, at forslaget om, at midlertidigt ophold tillige skal gælde for kvoteflygtninge, er i strid med ånden i FN's arbejde med kvoteflygtninge, der handler om at tilbyde flygtninge langsigtede løsninger og ikke et midlertidigt ophold.

**Refugees Welcome** har bl.a. anført, at sikkerhed, tryghed og planlægning betyder meget for flygtninge. Refugees Welcome er derfor generelt imod korte opholdstilladelser, der udgør en konstant trussel for den enkelte flygtning om at blive sendt tilbage til sit hjemland. Korte opholdstilladelser modarbejder endvidere en effektiv integration, hvilket er til skade for Danmark og flygtningen selv. Refugees Welcome har hertil anført, at mange flygtninge gerne vil rejse tilbage og være med til at genopbygge deres hjemland, men at de selv vil bestemme hvornår og hvordan.

**Refugees Welcome** har endvidere anført, at de stiller spørgsmålstejn til, hvorvidt forslaget om midlertidighed indeholder reelle ændringer ud over de affødte virkninger mht. inddragelse, idet der stadig vil være adgang for flygtninge til at søge om permanent ophold, hvis betingelserne herfor er opfyldt.

**Retspolitisk Forening** har stillet spørgsmålstejn til, hvorvidt paradigmeskiftet alene er signalpolitik, idet foreningen er i tvivl om, hvorvidt udlændingenes hjemlande vil tage imod egne statsborgere, hvis forholdene i hjemlandene gør det muligt.

**SOS Racisme** har anført, at de helt grundlæggende er imod regeringens holdning om, at flygtninge altid skal sendes tilbage til deres hjemland, så snart det ikke strider imod Danmarks internationale forpligtelser. SOS Racisme har i den forbindelse bl.a. anført, at flygtninge har behov for at kunne slå sig ned, lære sproget, få en uddannelse, få et arbejde og skabe sig et netværk. Flygtninge har behov for at vide sig trygge og sikre, og for at kunne reorientere sig mod et nyt liv i Danmark.

**UNHCR** har overordnet bemærket, at UNHCR længe har været fortalere for flygtninges ret til sikre og vedvarende forhold, der ikke bør underlægges tilbagevendende kontrol. Dette gælder både for konventionsflygtninge og udlændinge med beskyttelsesstatus. UNHCR har i den forbindelse henvist til Executive Committee (ExCom) fra 2015, hvor der imellem staterne var enighed om, at midlertidig status, der er underlagt gentagende prøvning, modarbejder integrationen.

**UNHCR** har endvidere anført, at tilbagevendende og frekvent efterprøvning af flygtninges individuelle beskyttelsesbehov kan underminere den enkeltes trygheds- og sikkerhedsfølelse. De pågældende vil ikke have nogen sikkerhed for, hvor længe de har ret til ophold, hvilket UNHCR har påpeget kan være i strid med EMRK art. 8. UNHCR har i den forbindelse henvist til B.A.C. mod Grækenland, hvor Domstolen fandt, at EMRK art. 8 var overtrådt, fordi myndighederne ikke havde formået at tage de fornødne forholdsregler for at holde klagerens usikre forhold på et minimum.

**UNHCR** har derudover anført, at det er meget betænkeligt, at lovforslaget tillige omfatter kvoteflygtninge henset til, at formålet med genbosætning af flygtninge er at give de pågældende et varigt ophold (durable solution). UNHCR har i den forbindelse henvist til ExCom Conclusion nr. 99 og 109, der nærmere beskriver arbejdet med genbosætning, herunder at formålet med genbosætning er at give flygtninge en permanent løsning og arbejde for integration og naturalisation.

**UNHCR** har endvidere anført, at UNHCR anbefaler, at der meddeles permanent opholdstilladelse senest efter tre års ophold i landet.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig de fremsendte bemærkninger.*

Som det fremgår af lovforslagets pkt. 2.3.1., meddeles opholdstilladelse til konventionsflygtninge og udlændinge med beskyttelsesstatus i dag "med mulighed for varigt ophold". Tidsbegrænsede opholdstilladelser 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 og udlændinge med beskyttelsesstatus for fremtiden meddeles med henblik på midlertidigt ophold. Forslaget gælder tillige for kvoteflygtninge (§ 8, stk. 1 og 2).

Forslaget 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 flygtnings 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 flygtnings familie.

Det er således alene de flygtninge, som reelt har et beskyttelsesbehov, der har ret til ophold her i landet.

Det vil fremover allerede fra begyndelsen af en flygtnings ophold i Danmark blive understreget, at retten til ophold i Danmark er midlertidig. Som det fremgår af bemærkninger til lovforslaget, vil det allerede, når en opholdstilladelse meddeles med henblik på midlertidigt ophold, klart blive signaleret, at retten vil ophøre, når der ikke længere er et behov for beskyttelse. Dette budskab vil endvidere løbende under opholdet her i landet over for flygtninge og deres familie blive kommunikeret tydeligt til de pågældende.

Det bemærkes i den forbindelse, at bekendtgørelse nr. 330 af 24. april 2018 om udlændinges adgang her til landet vil blive opdateret for så vidt angår opholdstilladelser meddelt familiesammenførte til flygtninge.

Det bemærkes i øvrigt, at en afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse 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. Der ændres ikke på opbygningen af denne 2-lede vurdering, og som det fremgår af pkt. 2.3.2 i de almindelige bemærkninger, ændres der heller ikke på, hvornår grundlaget for en opholdstilladelse ikke længere kan anses for at være til stede.

*Med lovforslaget lægges der derimod op til at indsætte en bestemmelse, hvorefter opholdstilladelser meddelt til flygtninge og familiesammenførte til flygtninge fremover, hvis grundlaget for opholdstilladelsen ikke længere er til stede, skal indtages, medmindre det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.*

*Den nærmere effekt af denne del af lovforslaget vil afhænge af, i hvilket omfang der sker ændringer af forholdene i de asylproducerende lande.*

*Det er regeringens opfattelse, at Danmark skal yde beskyttelse til dem, der har et reelt beskyttelsesbehov, men har man fået midlertidig beskyttelse i Danmark, skal det klare udgangspunkt samtidig være, at man skal vende hjem og hjælpe med at genopbygge sit hjemland, når beskyttelsesbehovet ophører. Det flugter med den aktive indsats, som Danmark sammen med internationale partnere yder i nærområderne – både militært og humanitært – for at bane vejen for stabilitet, så hjemvenden bliver mulig.*

*Det bemærkes endvidere, 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.*

### **2.2.2. Flygtnings afledte rettigheder**

**Røde Kors** har anført, at de anser det som meget kritisk, hvis ændringen, hvorefter opholdstilladelser meddelt til flygtninge efter § 7, stk. 1 og 2, samt § 8, stk. 1 og 2, fremover meddeles med henblik på midlertidigt ophold, får den betydning, at disse udlændinge ikke længere vil have adgang til statsstøttet videregående- og erhvervsuddannelse. Det samme har **Dansk Arbejdsgiverforening** anført.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet kan hertil bemærke, at der med lovforslaget ikke er tilsigtet nogen ændring af, hvilke afledte rettigheder konventionsflygtninge (§ 7, stk. 1 og § 8, stk. 1) og udlændinge med beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 2 og § 8, stk. 2) har.*

*Ministeriet kan i den forbindelse henvise til besvarelsen af 19. december 2018 af FIU spørgsmål nr. 9 til L 1, hvoraf det også fremgår, at uddannelses- og forskningsministeren har oplyst, at der for så vidt angår videregående uddannelser på Uddannelses- og Forskningsministeriets område vil blive foretaget de fornødne tekniske regelændringer. Det fremgår endvidere, at kulturministeren for så vidt angår kunstneriske uddannelser på Kulturministeriets område vil foretage de fornødne tekniske tilretninger.*

### **2.2.3. Integrationsmæssige aspekter**

**Dansk Flygtningehjælp** bemærker, at finanslovsaftalen 2019 og det store politiske fokus på midlertidighed, hjemsendelse, selvforsørgelses- og hjemrejseprogram og reducere af integrationsydelsen skaber stor usikkerhed, frustration og afmagt



blandt mange flygtninge i Danmark. **Dansk Flygtningehjælp** er endvidere bekymret for, om lovforslaget hæmmer øvrige aktørers motivation for at bidrage til integrationsindsatsen.

**Dansk Flygtningehjælp** finder det afgørende, at flygtninge og familiesammenførte fastholder motivationen og troen på, at det er vigtigt og nødvendigt at dygtiggøre sig i Danmark, og at det vil have stor negativ betydning for flygtnings motivation og overskud til at lære sproget, få et arbejde, uddanne sig og etablere et dansk netværk, når der i alle sammenhænge fremadrettet skal lægges vægt på midlertidighed og hjemsendelse.

**Dansk Vejlederforening** finder overordnet, at lovforslaget er i modstrid med en dansk humanistisk tradition i relation til hjælp til og integration af flygtninge.

**Helsinki-Komitéen** fremhæver, at et generelt princip om midlertidighed især vil være en integrationshæmmende faktor i de tilfælde, hvor det er åbenlyst, at der ikke er noget hjemland at vende tilbage til, eller hvor forholdene dér er livstruende for de hjemvendende.

**Dansk Socialrådgiverforening (DS)** finder, at lovforslaget markant svækker selve integrationsmålsætningen. **DS** mener blandt andet, at lovforslaget kan medvirke til, at vi får grupper af mennesker, der lever i Danmark i måske mange år, men som fastholdes i en venteposition i samfundets udkant. **DS** bemærker endvidere, at det er forbløffende, at lovforslaget ikke rummer overvejelser om virkningerne af lovforslaget, herunder i forhold til svækkelse af sammenhængskraften, marginalisering, udstødning og fjendebilleder. Derudover bemærker **DS**, at midlertidigheden skaber stor usikkerhed for de mennesker, det drejer sig om, og at det er et stærkt signal til de pågældende om, at uanset, hvad de pågældende gør, så er de ikke velkommen samtidig med, at vi forventer, at de yder deres bedste for at finde fodfæste, lære sproget og finde sig et job.

**KL** bemærker, at det øgede fokus på midlertidighed i opholdsgrundlaget for alle flygtninge og familiesammenførte til flygtninge vil kunne få betydning for kommunernes mulighed for at lykkes med deres kerneopgave på integrationsområdet, nemlig at sikre selvforsørgelse via ordinær uddannelse, beskæftigelse og aktiv deltagelse i samfundet. Det stærke fokus på, at flygtnings ophold i Danmark skal være midlertidigt, vil kunne få konsekvenser for den enkelte flygtnings, men også virksomheders, motivation til at investere i integrationsopgaven.

**Røde Kors** er bekymret for den nye italesættelse af midlertidigheden, og at frykten for fremtiden vil påvirke den enkeltes evne til at tage aktivt del i samfundet, herunder evnen til at indgå på arbejdsmarkedet og lære dansk, som det med rette samtidigt forventes. **Røde Kors** finder derfor, at lovforslaget samlet stiller øgede krav til myndigheder i forhold til at vejlede og formidle regler og mulige konsekvenser for den enkelte.

**Refugees Welcome** giver udtryk for, at lovforslaget på mange områder er ulogisk, herunder blandt andet i forhold til at integrationen går bedre end nogensinde, men at man med lovforslaget ikke længere ønsker at integrere.

**De usynlige danskere** udtrykker stor undren og bekymring over lovforslaget, herunder at ændringerne i integrationslovens formålsbestemmelse vil have en negativ effekt på alle med udenlandsk baggrund, og at det er en høj pris at betale for at fastholde flygtninge i forvisningen om, at deres ophold i Danmark er usikkert. De usynlige danskere anbefaler endvidere, at målene om integration og permanent ophold i den nuværende formålsbestemmelse fastholdes.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det fortsat er målet med integrationsindsatsen, at alle nyankomne udlændinge med ophold i Danmark, som er omfattet af integrationsloven, herunder nyankomne flygtninge og deres familier, skal lære det danske sprog og i beskæftigelse, så de hurtigst muligt kan blive selvforsørgende. Derudover understreges med lovforslaget, at det fortsatte fokus på en indsats rettet mod, at den enkelte hurtigst muligt kommer i beskæftigelse og bliver selvforsørgende, samtidig kan understøtte, at vedkommende står godt rustet til at deltage i opbygningen af hjemlandet, når beskyttelsesbehovet ikke længere er til stede, og den pågældende kan rejse hjem.*

#### **2.2.3.1. Om de nye benævnelser og integrationslovens formålsbestemmelse**

**KL** bemærker, at ændringen af benævnelsen af integrationsprogram til henholdsvis selvforsørgelses- og hjemrejseprogram eller introduktionsprogram vil betyde ekstra administrative opgaver i kommunerne, da der herved indføres to forskellige navne for den samme indsats. Det samme synspunkt gør sig gældende for den ændrede navngivning af integrationsydelsen til henholdsvis selvforsørgelses- og hjemrejseydelse og overgangsydelse.

**KL** understreger endvidere, at benævnelsen af selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet derudover vil kunne sende modsatrettede signaler. Kommunen skal på den ene side hjælpe borgerne hurtigst muligt i selvforsørgelse, mens de på den anden side kontinuerligt skal fremme et hjemrejseperspektiv. Dette kan vanskeliggøre relationen mellem borgeren og sagsbehandleren og have negative konsekvenser for borgerens motivation for at blive selvforsørgende.

**KL** foreslår, at integrationskontrakten fremover benævnes jobplan i stedet for kontrakten, da denne benævnelse vil svare til betegnelsen brugt i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. I forlængelse af dette, opfordrer **KL** til, at der igangsættes et arbejde med at se på, om integrationskontrakten er tidssvarende som styringsværktøj, både i indhold og IT-understøttelse.

**Dansk Flygtningehjælp** understreger, at det øgede fokus på midlertidighed og ændringen af benævnelserne og integrationslovens formålsbestemmelse, så det konsekvent understreges, at flygtninge og familiesammenførte til flygtninge som udgangspunkt skal være midlertidigt i Danmark, har en række uheldige konsekvenser for integrationen. Den valgte retorik og ændringen af benævnelserne har

i sig selv en stor betydning for, at mange flygtninge og familiesammenførtes ikke får en følelse af at være velkomne og ønsket i det land, der har tilbudt dem beskyttelse fra krig og væbnede konflikter. **Dansk Flygtningehjælp** gør endvidere opmærksom på utilsigtede konsekvenser for den enkeltes motivation og evne til at fortsætte sit gode integrationsforløb og vejen mod arbejde, uddannelse og aktiv deltagelse i samfundet generelt.

**Røde Kors** finder, at de ændrede benævnelser kræver en stor opmærksomhed for myndighederne, så opholdet i Danmark for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge ikke bliver et ophold med konstant frygt og usikkerhed om hjemsendelse. Røde Kors gør derudover opmærksom på, at gruppen kan være en gevinst for det danske arbejdsmarked og samfund i den tid, de er her i landet.

**Odense Kommune** vurderer, at de nye benævnelser af program og ydelser kan give udfordringer i forhold til motivationen til at tilegne sig det danske sprog samt aktivt indgå i det danske samfund og leve op til formålsbestemmelsen i integrationsloven. Kommunen finder derudover, at det underbygger indsatsen, at erklæringen om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund ændrer benævnelse til opholds- og selvforsørgelseserklæring, da det indikerer, at borgeren under sit ophold i landet skal være selvforsørgende.

Om de foreslåede nye benævnelser bemærker **FN-forbundet**, at for de berørte er selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen en urimelig ny benævnelse. **DS** bemærker, at de nye navne er afvisende besværgelser, der fejrer de hidtidige målsætninger om integration af landet. **Refugees Welcome** finder, at de ændrede benævnelser er et helt unødvendigt spild af skatte kroner og en modarbejdelse af integration.

**Dansk Flygtningehjælp** mener, at det er et uheldigt signal til flygtninge og familiesammenførte, hvis den del af formålsbestemmelsen, der vedrører den enkeltes indsat for en vellykket integration, fjernes. **Dansk Flygtningehjælp** finder det positivt, at det fastholdes, at loven har til formål at fremme muligheden for, "at samfundets borgere, virksomheder, myndigheder, institutioner og foreninger m.v. kan bidrage til integrationsindsatsen".

*Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret KL's forslag til ny benævnelse af integrationskontrakten, men finder ikke anledning til at ændre kontraktens benævnelse. Det er således hensigten fortsat at have en særskilt ramme om den særlige indsats, der gælder i programmerne for nyankomne udlændinge.*

*Ministeriet bemærker, at de foreslåede ændringer af benævnelserne skal ses i lyset af, at hovedformålet med lovforslaget er at sikre, at der under flygtninges ophold i Danmark skal være en klar ramme og en forventningsafstemning fra dag 1 om, at opholdet er midlertidigt, og at indsatsen rettet mod job og selvforsørgelse ikke ændrer på, at man som udgangspunkt skal vende tilbage til sit hjemland, når beskyttelsesbehovet ophører.*

*For flygtninge og familiesammenførte til flygtninge vil grundlaget således være midlertidigt ophold og rammerne vil være et klart udgangspunkt om hjemrejse,*

*når beskyttelsesbehovet ikke længere er til stede eller opholdstilladelsen ikke forlænges, og for alle vil der være fokus på selvforsørgelse så hurtigt som muligt. Alle, der hidtil har modtaget integrationsprogram, vil derfor modtage enten et selvforsørgelses- og hjemrejseprogram eller et introduktionsprogram.*

*Der vil indholdsmæssigt være tale om en identisk indsats i de to programmer, og det er ministeriets vurdering, at navneændringen ikke isoleret set giver anledning til nye, løbende administrative opgaver i kommunerne.*

*Ministeriet finder ikke, at det forhold, at der indføres to navne for programmet medfører merudgifter, da der ikke sker ændringer i programmets indhold, og orientering af de berørte vil kunne ske som led i den løbende opfølgning på det nuværende integrationsprogram.*

*Der er i lovforslagets økonomiske konsekvenser indregnet forventet merudgift på 2 mio. kr. til systemtilpasninger mv. i forbindelse med, at ydelsen fremover skal opdeles i henholdsvis selvforsørgelses- og hjemrejseydelse og overgangsydelse. De kommunaløkonomiske konsekvenser af lovforslaget vil i øvrigt blive forhandlet efter gældende regler.*

*Med forslaget justeres formålsbestemmelsen i integrationsloven, så den bedre afspejler den klare ramme for udlændingepolitikken og sikrer den rette forventningsafstemning for nyankomne. Regler og praksis tilpasses, så en asyltilladelse ikke længere betragtes som en automatisk adgang til at bo i Danmark, når beskyttelsesbehovet ophører. Forslaget medfører, at et midlertidigt ophold som det klare udgangspunkt skal være midlertidigt, og at opholdstilladelser skal inddrages, så snart det er muligt. Det gældende formålsbestemmelse kan, når det gælder det element, der vedrører kendskab til betingelserne for tidsubegrænset ophold, risikere at bidrage til uklarhed om den præmis. Det er baggrunden for, at det indgår i finanslovsaftalen for 2019, at dette element udgår af formålsbestemmelsen.*

### **2.2.3.2. Tilknytning til arbejdsmarkedet**

**Dansk Flygtningehjælp** vurderer, at mange virksomheder vil være betænkelige ved at ansætte flygtninge og familiesammenførte, hvis der skabes større usikkerhed om, hvor længe de kan være i landet.

**FOA** finder, at lovforslaget sætter spørgsmål ved trepartsaftalen om arbejdsmarkedsintegration, herunder IGU'en, som regeringen og arbejdsmarkedets parter indgik i 2016. FOA henviser i den forbindelse til, at trepartsaftalen byggede på, at arbejdsmarkedsintegration er en helt central del af integrationen af flygtninge og familiesammenførte i det danske samfund, og at denne tilgang nu erstattes af en indsats, der retter sig mod selvforsørgelse og hurtigst mulig repatriering.

**DA** bemærker, at flygtninge skal være selvforsørgende, så længe de opholder sig i Danmark. Med henvisning til trepartsaftalen om arbejdsmarkedsintegration udtrykker **DA** bekymring for, om lovforslaget fremadrettet risikerer at begrænse flygtninges selvforsørgelse og arbejdsmarkedstilknytning. **DA** udtrykker endvidere betænkelighed ved lovforslaget, idet det flytter fokus fra integration til hjemsen-

delse. Dermed indeholder det en række elementer, der risikerer at begrænse flygtninges selvforsørgelse og arbejdsmarkedstilknytning. Således kan virksomhederne være mere tilbageholdende med at investere i og ansætte flygtninge, hvis usikkerheden om, hvor længe den ansatte kan forblive i landet, øges. **DA** fremhæver også, at den enkelte flygtninges eget incitament til at opkvalificere sig og søge beskæftigelse bliver svækket, såfremt de ikke oplever, at de har udsigt til at blive i Danmark.

**DS** og **FH** har bemærket, at det svækker mulighederne for integration via arbejdsmarkedet, når hensyn om udlændingens tilknytning til arbejdsmarkedet, deltagelse i foreningsliv og danskundskaber vil blive tillagt mindst mulig betydning, når myndighederne skal vurdere, om inddragelse af en opholdstilladelse må antages at virke særligt belastende.

**Helsinki-Komitéen** har henvist til, at integrationserfaringerne bl.a. med de bosniske flygtninge og deres efterkommere har vist, at jo bedre en flygtning og hans efterkommere er blevet integreret i et værtsland, desto større vil vedkommendes chancer for at få en fremtid i familiens oprindelsesland være. Den nuværende politik med at få flygtninge i arbejde er derfor efter komitéens opfattelse et skridt i den rigtige retning.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at der med finanslovsaftalen for 2019 og dette lovforslag ikke ændres ved regeringens mål om, at flygtninge hurtigst muligt skal i beskæftigelse og blive selvforsørgende, mens de er i landet. Der ændres endvidere ikke ved indsatsen eller indholdet af det program, den enkelte udlænding skal tilbydes i medfør af integrationsloven. Her er målet fortsat, at den enkelte kommer ud på arbejdsmarkedet, og indsatsen under programmerne rettes mod selvforsørgelse – ikke hjemrejse – idet det dog forventes og pointeres i bemærkningerne til lovforslaget, at de kompetencer den enkelte får på det danske arbejdsmarked mv. også kan understøtte den enkeltes muligheder i hjemlandet, den dag beskyttelsesbehovet ophører. For så vidt angår en eventuel tilbageholdenhed hos arbejdsgiverne med at ansætte flygtninge på grund af usikkerheden om deres opholdsgrundlag bemærkes, at lovforslaget ikke ændrer ved regeringens mål om, at flygtninge hurtigst muligt skal i beskæftigelse og blive selvforsørgende, mens de er i landet. Indsatsen i programmerne er således uændret og med samme fokus på at komme i beskæftigelse fra dag 1. Fokus vil desuden uændret være et tæt samarbejde mellem kommuner og virksomheder om beskæftigelse af udlændinge, så de kan bidrage på arbejdspladserne, uanset at nogle af dem en dag skal tilbage til deres hjemland eller tidligere opholdsland enten som følge af inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse eller i forbindelse med frivillig tilbagevenden.*

### **2.2.3.3. Boliger**

**Dansk Flygtningehjælp, DS, Helsinki-Komitéen, SOS Racisme, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening og Røde Kors** fraråder ophævelsen af retskravet til permanent bolig.

**Dansk Flygtningehjælp** fremhæver, at ophævelsen af retten til en permanent bolig efter integrationsloven er en klar forringelse af flygtninges rettigheder og mulighed for en god og tryk opstart i Danmark. **Dansk Flygtningehjælp** understreger, at de midlertidige opholdssteder til flygtninge oftere er af en dårligere standard end permanente boliger, da der er lempeligere krav til midlertidige boliger, og det er Flygtningehjælpens erfaring, at boliganvisningen forvaltes meget forskelligt i landets kommuner. Hvis forslaget fastholdes, opfordres til, at der stilles større krav til standarden af de midlertidige opholdssteder og beliggenhed.

**Institut for Menneskerettigheder** understreger, at familiens økonomiske situation medfører problematikker i forhold til familiernes boligforhold. Institutet anbefaler i den forbindelse, at ministeriet tydeliggør, at de midlertidige opholdssteder som tilbydes nytilkomne flygtninge skal være af en ordentlig standard.

**Røde Kors** finder, at boligsituationen har stor betydning for den enkeltes muligheder for at kunne tilpasse sig, og at det vil være særligt svært i nogle kommuner at finde boliger, som borgere på integrationsydelse kan betale.

**Røde Kors** mener, at det for midlertidige opholdssteder bør gælde, at antallet af enlige flygtninge i hvert beboelsesrum holdes så lavt som muligt. **Røde Kors** er i den forbindelse bekymret for, om der i alle tilfælde er den fornødne kapacitet til hurtigt og kompetent at foretage en konkret vurdering af den enkelte udlændings personlige forhold, inden den pågældende visiteres til et midlertidigt opholdssted, samt at myndighederne bør undgå at flygtninge flyttes fra midlertidigt opholdssted til midlertidigt opholdssted, herunder særligt for børnefamilier bør antallet af flytninger være minimalt. **Røde Kors** ser positivt på, at kommunerne fortsat vil have mulighed for at anvise en bolig efter integrationsloven, og anbefaler at denne mulighed finder anvendelse i videste muligt omfang

**Foreningen af Udlændingeretsadvokater (FAU)** fremhæver, at lange ventelister og priserne på lejeboliger, gør det praktisk talt umuligt for en flygtning at finde en fornuftig lejebolig inden for overskuelig tid, herunder at det koster penge at stå på ventelister i boligselskaber, som en nyankommen flygtning ikke vil have råd til.

**Refugees Welcome** og **Retspolitisk Forening** bemærker, at udlændingenes boligforhold forringes, da kommunerne ikke længere skal finde boliger, men kun midlertidige opholdssteder til de pågældende. **SOS Racisme** finder, at fjernelse af kravet på en permanent bolig mindsker flygtninges mulighed for integration og for at opbygge netværk og få arbejde.

**Helsinki-Komitéen** bemærker, at de regimer og konflikter, som flygtningene er flygtet fra ofte varer i årtier. Det er umenneskeligt og i strid med konventionernes ånd, om ikke deres ordlyd, at familier skal tilbringe årtier i tilfældige barakker, med uvished om deres fremtid.

**DS** bemærker, at midlertidige opholdssteder ikke vil være egnede som langsigtede boliger, og at flygtninge på offentlig forsørgelse ikke kan flytte fra kommunen i de første fem år, så de kan sidde fast i utilstrækkelige boliger i årevis. **DS** finder endvidere, at placeringen af flygtninge i midlertidige opholdssteder kolliderer stærkt

med indsatsen mod ghettodannelse og vil skabe enklaver af parallelsamfund, som man ønsker at undgå.

**KL** bemærker, at en stor del af målgruppen må forventes at opfylde de boligsociale kriterier for kommunal anvisning, hvorfor kommunen for disse fortsat vil have en forpligtelse til at finde bolig. **KL** finder, at der er behov for ændring af visse af de nuværende regler i forhold til midlertidige boliger. **KL** henviser herved til, at **KL** gerne ser, at tidsbegrænsningen på 5 år i planlovens § 5 u afskaffes, for derved at give kommunerne den fornødne fleksibilitet i forhold til at anskaffe og indrette tilstrækkelige midlertidige opholdssteder for flygtninge omfattet af integrationslovens § 12, stk. 1. Derved vil kommunerne få mulighed for at fortsætte med at benytte de midlertidige indkvarteringsmuligheder, som kommunerne har investeret i. **KL** vurderer endvidere, at der ikke ses saglige grunde til, at Udlændingestyrelsen fortsat skal kunne erhverve ejendomme til boliganvisning for kommunens regning, når pligten til anvisning af permanente boliger afskaffes.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal til de nævnte synspunkter indledningsvist bemærke, at lovforslaget ikke indebærer en afskaffelse af adgangen til at få anvist et sted at bo. Kommunerne er efter reglerne i integrationsloven fremover kun forpligtede til at sørge for midlertidige opholdssteder til nye flygtninge, som boligplaceres til den enkelte kommune. Med andre ord afskaffes derved retskravet på at få anvist en permanent bolig, mens flygtningen er omfattet af integrationsprogrammet. Kommunen kan imidlertid fortsat vælge stille en permanent bolig til rådighed, hvis det ønskes af kommunen. Der sker med lovforslaget ingen begrænsninger i kommunernes mulighed for at administrere boligsituationen for den enkelte flygtning. Kommunerne får derimod mere fleksibilitet i opgaven med at finde steder, hvor flygtninge kan bo. De flygtninge, hvis introduktionsperiode under integrationsloven er ophørt, men som fortsat er boligsøgende og som måtte opholde sig på et midlertidigt opholdssted, skal ligesom i dag også efter lovens ikrafttræden have mulighed for at blive boende på det midlertidige opholdssted under uændrede vilkår, indtil den pågældende selv kan skaffe en bolig, eller kommunen kan anvise en anden bolig.*

*De pågældende flygtninge vil endvidere fremover have samme adgang til at få hjælp fra kommunen, som alle andre boligtrængende borgere i landet efter de almindelige principper og løsning af kommunale boligsociale opgaver.*

*Med Lovforslaget ændres ikke på reglerne om, hvad der forstås ved et midlertidigt opholdssted eller en permanent bolig. Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke i integrationsloven er fastsat krav til standarden eller karakteren af det midlertidige opholdssted. Indkvarteringen skal dog være lovlig. Det betyder, at bygge- og planlovgivningen skal være overholdt, og at stedet skal være godkendt til beboelse.*

*Det bemærkes desuden, at lovforslaget ikke vedrører planloven. Spørgsmålet om, hvorvidt Udlændingestyrelsen fortsat skal kunne erhverve ejendomme til boliganvisning for kommunens regning, når pligten til anvisning af permanente boliger afskaffes, behandles ligeledes ikke i dette lovforslag, der fsva. bolig alene giver kommunerne større fleksibilitet ift. tildeling af en permanent bolig.*

## 2.3. Inddragelse/nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse

### 2.3.1. Nægtelse af forlængelse

**Dansk Flygtningehjælp** har anført, at der bør tilføjes en bestemmelse, der klart regulerer spørgsmålet om forlængelse. Dansk Flygtningehjælp har hertil anført, at de står uforstående overfor, hvorfor den foreslåede § 19 a ikke skal gælde i sager om forlængelse. Dansk Flygtningehjælp foreslår derfor, at lovforslaget og bemærkningerne ændres således, at den foreslåede § 19 a også skal finde anvendelse i sager om forlængelse.

**Dansk Flygtningehjælp** har endvidere anført, at de finder forslaget om, at Udlændingestyrelsen af egen drift meddeler forlængelse, hvis grundlaget herfor er til stede, positivt.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at det fremgår af lovforslagets pkt. 2.3., at den foreslåede ordning ændrer på kriterierne for en forlængelse af den meddelte opholdstilladelse. Den nuværende beskyttelse i udlændingelovens § 26, stk. 1, jf. § 19, stk. 7, finder således efter forslaget ikke længere anvendelse ved nægtelse af forlængelse af opholdstilladelser meddelt efter § 7, stk. 1 og 2, og § 8, stk. 1 og 2, idet disse opholdstilladelser fremadrettet vil blive meddelt med henblik på midlertidigt ophold. Den foreslåede § 19 a vil således heller ikke finde anvendelse på afgørelser om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelser meddelt til flygtninge og familiesammenførte til flygtninge. Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, vil spørgsmålet om forlængelse af opholdstilladelsen fortsat skulle afgøres under inddragelse af Danmarks internationale forpligtelser, herunder relevant praksis fra EMD. I tilfælde, hvor de generelle forhold i sig selv har begrundet beskyttelsen, skal der meddeles afslag på forlængelse, hvis situationen i det pågældende land eller område har udviklet sig på en sådan måde, at der ikke længere er grund til at antage, at enhver vil være i reel risiko for at blive udsat for overgreb i strid med EMRK artikel 3 alene som følge af den blotte tilstedeværelse i landet, og hvis EMRK artikel 8 ikke vil være til hinder herfor. Udviklingen i det pågældende land eller område vil kunne føre til afslag på forlængelse, selv om situationen fortsat er alvorlig, skrøbelig og uforudsigelig. Det anførte indebærer med andre ord, at også forlængelse af opholdstilladelser til den nævnte gruppe alene vil ske, hvis Danmark er forpligtet hertil i medfør af internationale forpligtelser.*

*Det forudsættes i den forbindelse, at Udlændingestyrelsen løbende følger udviklingen i de lande, hvorfra Danmark har modtaget eller aktuelt modtager udlændinge, der er eller eventuel vil skulle meddeles midlertidig beskyttelse efter bestemmelsen.*

*Træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelsen, vil afgørelsen efter udlændingelovens § 53 a, stk. 2, 3. pkt., anses for påklaget til Flygtningenævnet. Stadfæster Flygtningenævnet afgørelsen, vil Flygtningenævnet skulle fastsætte en udrejsefrist efter de almindelige bestemmelser herom i udlændingelovens § 33.*



### **2.3.2. Ny standard for vurdering af inddragelse for flygtninge og familie-sammenførte til flygtninge.**

**Røde Kors** har anført, at den foreslåede ændring om at erstatte § 26-hensynene med en henvisning til Danmarks internationale forpligtelser gør retstilstanden mere uigennemsigtig for flygtninge med opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 og 2, samt § 8, stk. 1 og 2.

**Røde Kors** har endvidere anført, at lovforslagets bemærkninger om, at en tydelig kommunikation om, at en opholdstilladelse er midlertidig, må antages fremadrettet at kunne indgå med en vis vægt i myndighedernes vurdering af, hvornår inddragelse eller forlængelse skal undlades under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser, ikke er tydelig og derfor bør omformuleres.

**Dansk Flygtningehjælp** har anbefalet, at der fastsættes en længere udrejsefrist i afgørelser om inddragelse/nægtelse af forlængelse, så de pågældende udlændinge har en rimelig chance for at få afviklet f.eks. bolig mv. i Danmark.

**Foreningen af Udlændingeretsadvokater** har anført, at de ikke finder, at der for tiden er behov for en bestemmelse som den foreslåede § 19 a. De foreslår derfor, at den eksisterende retstilstand videreføres.

**Institut for Menneskerettigheder** har anført, at der i lyset af den sparsomme praksis fra EMD på området er et usikkert juridisk råderum for myndighederne til at træffe beslutninger, som ikke strider mod, men går til grænsen af menneskerettighederne. Institut for Menneskerettigheder har i den forbindelse henvist til betænkning 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet, hvori udvalget adresserede spørgsmålet om overholdelsen af internationale forpligtelser i lovbestemmelser, der fordrer, at myndighederne skal foretage et skøn, og som derfor indebærer en risiko for, at der i det enkelte tilfælde kan vise sig at være en konflikt med de menneskeretlige forpligtelser.

**Institut for Menneskerettigheder** har i den forbindelse anført, at der er behov for, at der i bemærkningerne til lovforslaget er en mere udførlig vejledning med hensyn til indholdet og omfanget af de internationale forpligtelser, der skal respekteres i forbindelse med forvaltningen af reglerne. En sådan vejledningspligt finder instituttet har større betydning i tilfælde, hvor EMD's praksis er så beskeden, som tilfældet er på det pågældende område. Institut for Menneskerettigheder har i den forbindelse anført, at lovudkastet indebærer, at udlændingemyndighederne skal sætte standarden for sin praksis uden en rettesnor fra lovgiver om, med hvilken vægt etablerede kriterier kan indgå i inddragelsesafgørelsen og samtidig udgøre en så indgribende afgørelse, som overhovedet muligt inden for rammerne af menneskeretten.

**Institut for Menneskerettigheder** har derfor anbefalet, at Udlændinge- og Integrationsministeriet med henblik på at styrke retssikkerheden tydeliggør, hvilken praksis myndigheder og domstole forventes at følge, når de skal træffe afgørelser

efter menneskeretten, herunder hvorledes den nye inddragelsesstandard afviger fra udlændingelovens eksisterende standard.

**UNHCR** har anført, at muligheden for inddragelse af en opholdstilladelse meddelt til flygtninge på baggrund af individuelle beskyttelsesbehov meget sjældent bliver anvendt. UNHCR har i den forbindelse anført, at inddragelse af konventionsstatus alene kan ske, hvis betingelserne i flygtningekonventionens artikel 1 C er opfyldt. UNHCR har i den forbindelse anført, at konflikterne i mange af de flygtningeproducerende lande allerede har pågået i mange år og vil fortsætte på ubestemt tid. UNHCR har derfor anført, at de ikke mener, at den foreslåede bestemmelse om inddragelse reelt vil komme til at finde anvendelse.

**UNHCR** har endvidere anført, at vurderingen af, hvorvidt en opholdstilladelse kan inddrages eller nægtes forlænges, både for konventionsflygtninge og udlændinge med beskyttelsesstatus, skal være meget grundig og vurderes efter klare fastsatte kriterier. UNHCR har i den forbindelse opfordret til, at flygtninge med konventionsstatus og udlændinge med beskyttelsesstatus vurderes efter de samme kriterier, medmindre en forskelsbehandling kan begrundes i klare objektive hensyn.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at formålet med lovforslaget bl.a. er at skabe et klart signal om, at flygtnings ophold i Danmark er midlertidigt, og at Danmark har både 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 flygtnings og familiesammenførte til flygtnings 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-ledede vurdering og ændrer endvidere ikke på, hvornår grundlaget for en opholdstilladelse (§ 19) vurderes ikke længere 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 2. 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

For alle øvrige opholdstilladelser vil der fortsat skulle tages hensyn til, om en inddragelse må antages at virke særligt belastende, navnlig på grund af de anførte hensyn i § 26, stk. 1.

Hvis der er tale om en inddragelse efter § 19, stk. 2, nr. 2 og 3, vil der også fremover altid skulle ske inddragelse af opholdstilladelsen, medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. § 26, stk. 2.

Det forudsættes, at udlændingemyndighederne løbende følger med i praksis fra navnlig EMD og tilpasser deres praksis i overensstemmelse hermed. Dette for at myndighederne således også fremadrettet vil kunne 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.

Det fremgår af lovforslagets pkt. 2.3.2.1., at inddragelse og nægtelse af forlængelse ikke vil kunne finde sted, hvis det er i strid med Danmarks internationale forpligtelser. I praksis er EMRK med tilhørende tillægsprotokoller særligt relevant.

FN's Torturkonvention, FN's Flygtningekonvention, FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention om barnets rettigheder og FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder (CEDAW) indeholder dog ligeledes relevante bestemmelser på dette område.

*Det er således alle relevante konventioner, der vil skulle inddrages i vurderingen af, hvorvidt en inddragelse eller nægtelse af forlængelse vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.*

*I lovforslagets pkt. 2.3.2.1.1. fremgår det, at der, bl.a. i lyset af den gennemgåede praksis fra EMD, jf. lovforslagets pkt. 2.1.1, vil blive redegjort nærmere for en række af de oplyste tilknytningsmomenter til opholdslandet. Herefter gennemgås betydningen af længden af det lovlige ophold, beskæftigelse, uddannelse, sprogkundskaber, børns selvstændige tilknytning og hensynet til familiens enhed i forhold til vurderingen af, hvornår det må antages, at inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse skal undlades, fordi inddragelse eller nægtelse af forlængelse ikke vil være i overensstemmelse med EMRK artikel 8.*

### **2.3.2.1. Danmarks internationale forpligtelser**

**Børnerådet, Foreningen af Udlændingeretsadvokater og Refugees Welcome** har anført, at de ikke bifalder en reduktion af betydningen af børns selvstændige tilknytning til Danmark. Der er hertil anført, at hensynet til barnets bedste efter art. 3 i Børnekonventionen altid skal tillægges passende vægt, så det bliver en individuel vurdering af barnets selvstændige tilknytning.

**Dansk Flygtningehjælp** har bl.a. anført, at størstedelen af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis vedrørende rækkevidden af artikel 8 vedrører udlændinge, der er udvist pga. kriminalitet. Dansk Flygtningehjælp har derfor anført, at dette bør tillægges betydelig vægt, når rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser skal vurderes i forhold til § 19 a.

**Dansk Flygtningehjælp** og **Røde Kors** har endvidere anført, at alvorlig sygdom i særlige tilfælde kan være til hinder for inddragelse, og at det mere tydeligt bør fremgå af bemærkningerne, at der kan forekomme et beskyttelsesværdigt familieliv, jf. artikel 8 i EMRK mellem unge voksne og deres forældre.

**Dansk Flygtningehjælp** har desuden anført, at de ikke finder, at der i EMDs praksis er belæg for, at konkludere, at et barn "som udgangspunkt ikke kan anses for at have opnået selvstændig tilknytning til Danmark, før barnet fylder 8 år". Der henvises til dommen Salija mod Schweiz. I dommen lægges der vægt på at børnene nok var i en 'adaptable age', men der lægges desuden vægt på, at børnene kendte landet, som der skulle ske udsendelse til, fra ferier med moderen, samt at der i landet ud over begge forældre ville være bedsteforældre på moderens side, som kunne støtte dem i deres vanskeligheder med at blive integreret i landet. Desuden henviste domstolen til, at børnene faktisk ikke var tvunget til at udrejse, men kunne være blevet sammen med deres moder, som havde opholdstilladelse i Schweiz. Dansk Flygtningehjælp har derfor anført, at de finder, at der ikke er grundlag for at ændre praksis vedrørende børns selvstændige tilknytning til Danmark.

**Dansk Flygtningehjælp** har derudover anført, at der ikke i afsnittet om Danmarks internationale forpligtelser er henvist nærmere til Børnekonventionen. **Dansk**

**Flygtningehjælp og Røde Kors** har hertil anført, at barnets tarv altid bør vurderes på sine egne præmisser, uden at forældrenes berettigede/ikke berettigede forventninger eller handlinger lægges barnet unødigt til last.

**Fagbevægelsens Hovedorganisation og Refugees Welcome** har anført, at de er imod det foreslåede om at tillægge udlændingens tilknytning til arbejdsmarkedet, deltagelse i foreningsliv og danskundskaber mindst mulig betydning ved en vurdering om inddragelse af en opholdstilladelse.

*Udlændinge- og integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det fremgår af lovforslaget, at udlændinge meddelt opholdstilladelse efter § 7 og § 8, stk. 1 og 2, samt familiesammenførte til flygtninge fremadrettet, hvis en af betingelserne i § 19, stk. 1-5, er opfyldt, altid skal have inddraget deres opholdstilladelse, med mindre dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.*

*Det fremgår af lovforslagets pkt. 2.3.2.1.1., at EMRK ikke indeholder regler, der direkte tager sigte på at regulere medlemsstaternes adgang til at inddrage udlændinges opholdstilladelser på grund af ændrede forhold. Nogle af konventionens bestemmelser har dog alligevel betydning i den forbindelse, navnlig artikel 3 og 8.*

*Det fremgår endvidere af lovforslagets pkt. 2.1.7., at der så vidt ses ikke er praksis fra EMD, der vedrører den situation, at en opholdstilladelse til en udlænding, der har fået asyl i et land, er blevet inddraget eller nægtet forlænget som følge af, at forholdene, der har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse.*

*EMD har imidlertid behandlet en række sager om beslutning om inddragelse af opholdstilladelse og tvangsmæssig udsendelse af udlændinge, der lovligt har opholdt sig i en medlemsstat, i andre situationer.*

*Der foreligger herudover en meget omfattende praksis om udvisning af kriminelle udlændinge. EMD har for så vidt angår udvisning på grund af kriminalitet i sagen Maslov mod Østrig, dom af 23. juni 2008, givet retningslinjer for proportionalitetsvurderingen efter EMRK artikel 8 ved at opstille en række kriterier, der i den forbindelse skal inddrages, bl.a. med henblik på at vejlede de nationale domstole om anvendelsen af artikel 8 i udvisningssager. Det må bl.a. på baggrund af EMD praksis i en række lettiske sager, der er nærmere refereret under pkt. 2.1.7. i lovforslaget antages, at en række af Maslov-kriterierne også vil skulle inddrages i sager om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse, og at praksis fra Domstolen på udvisningsområdet i et vist omfang kan anvendes til at vurdere, hvornår inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse skal undlades som følge af, at en sådan afgørelse vil være i strid med EMRK artikel 8.*

*For så vidt angår tilknytningen (de sociale, kulturelle og familiemæssige bånd) til værtslandet fremgår det af EMDs praksis, at EMD bl.a. lægger vægt på arbejde, uddannelse, sprogkundskaber, eksistensen og styrken af det sociale netværk og på, om klager har haft et familieliv.*

Særligt for så vidt angår mindreårige børns tilknytning lægger Domstolen vægt på, hvor barnet har tilbragt sine formative år af sin barn- og ungdom, jf. bl.a. Osman mod Danmark, dom af 14. juni 2011, præmis 65, hvor Domstolen lagde vægt på, at klager havde tilbragt otte af sine formative år af sin barn- og ungdom i medlemsstaten (fra klager var 7 til 15 år gammel).

For så vidt angår tilknytningen til modtagerlandet lægger Domstolen bl.a. vægt på ophold i landet, sprogkundskaber, om klager ejer fast ejendom, og på, om klager må anses for at være fuldstændig isoleret ved en tilbagesendelse.

Det fremgår af EMD's praksis i sager, hvor udlændingen har begået strafbare forhold, at det i visse sager har haft afgørende betydning for spørgsmålet om muligheden for at udvise, om udlændingen har en reel tilknytning til det land, som den pågældende må forventes at tage ophold i. Domstolen har bl.a. vurderet, at der var tilknytning i en situation, hvor klager havde opholdt sig de første fem år af sit liv i nationalitetslandet, og hvor det lod til, at klageren talte sproget nogenlunde, jf. Loy mod Tyskland, afvisningsafgørelse af 7. oktober 2014, præmis 38.

For så vidt angår alvorligheden af de vanskeligheder, som mindreårige børn med sandsynlighed vil møde i det land, som familien forventes at tage ophold i, lægger EMD vægt på, om barnet let vil kunne tilpasse sig hjemlandets sprog og kultur (såkaldt "adaptable age"). Domstolen har vurderet, at dette var tilfældet med to børn, der var henholdsvis 4-5 og 8-9 år gamle, og som gik i børnehave og skole, jf. Salija mod Schweiz, dom af 10. januar 2017, præmis 50.

Det fremgår af lovforslagets pkt. 2.3.2.1.1.5., at det vurderes, at der, i al fald indtil barnet fylder 8 år, kan lægges yderligere vægt på, at barnet let vil kunne tilpasse sig hjemlandets sprog og kultur med den konsekvens, at barnet som udgangspunkt ikke kan anses for at have opnået selvstændig tilknytning til Danmark, før barnet fylder 8 år. 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 medlemmerne af barnets familie. Det bemærkes i den forbindelse, at den ændrede vægt på barnets tilknytning i disse situationer ikke ændrer på, at der kan være andre forhold, f.eks. handicap eller helbredstilstand, som fortsat vil skulle inddrages som en del af vurderingen.

Det fremgår af lovforslagets pkt. 2.3.2.1.1.6., at 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 opholdstilladelsen i opholdslandet.

Det fremgår endvidere af lovforslagets pkt. 2.3.2.1.1.6., at der som udgangspunkt vil skulle foreligge særlige omstændigheder, f.eks. handicap eller helbredstilstand, der gør sig gældende, før der er et hensyn at tage til retten til respekt for familielivet mellem forældre og børn efter det tidspunkt, hvor barnet fylder 18 år.

*Det medfører f.eks., at hvis det er en mindreårig udlændings selvstændige tilknytning til Danmark, der fører til, at inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse til denne udlændings familiemedlemmer, typisk forældrene, skal undlades, vil det på ny konkret skulle vurderes, om forældrenes selvstændige tilknytning medfører, at inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse skal undlades, når der ikke længere eksisterer et beskyttelsesværdigt familieliv mellem forældrene og barnet, hvilket typisk vil være, når barnet fylder 18 år.*

*Udover Maslov-kriterierne tillægges det i EMD's praksis betydning, hvis et familieliv er blevet etableret på et tidspunkt, hvor de involverede personer var klar over, at opholdsgrundlaget hos en af dem var af en sådan karakter, at en fortsættelse af familielivet i værtsstaten fra begyndelsen af ville være usikkert, jf. Nunez mod Norge, dom af 28. juni 2011, præmis 70.*

*EMD har fundet, at opholdsgrundlaget var usikkert i en situation, hvor opholdstilladelsen oprindeligt var blevet meddelt på grundlag af urigtige oplysninger, som kunne henregnes klageren, jf. bl.a. Nunez mod Norge. Domstolen har også fundet, at opholdsgrundlaget var usikkert i en situation, hvor afgørelsen om udvisning af udlændingen var endelig forud for etableringen af et familieliv, jf. Alam mod Danmark, afvisningsafgørelse af 6. juni 2017. Herudover har Domstolen fundet, at opholdsgrundlaget var usikkert i en situation, hvor ægteskabet blev indgået på et tidspunkt, hvor udlændingen alene havde midlertidigt ophold i værtslandet, jf. Mccalla mod Storbritannien, afvisningsafgørelse af 31. maj 2005. Det samme må antages at gælde ved privatliv, der er etableret på et tidspunkt, hvor personen var klar over, at opholdsgrundlaget var af en sådan karakter, at en fortsættelse af privatlivet i værtsstaten fra begyndelsen af ville være usikkert.*

*Det må på den baggrund antages at have en vis betydning for vurderingen af, hvorvidt en opholdstilladelse kan inddrages eller nægtes forlænget, at de pågældende udlændinge fra start af har været bekendt med, at deres ret til ophold i Danmark kunne ophøre, hvis der ikke længere er et behov for beskyttelse.*

*Der henvises til pkt. 2.1.7. og 2.3.2.1.1. i lovforslagets almindelige bemærkninger.*

*Det forudsættes, at udlændingemyndighederne løbende følger med i praksis fra navnlig EMD og tilpasser sin praksis i overensstemmelse hermed. Dette for at myndighederne således også fremadrettet vil kunne træffe afgørelser om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse, der går til grænsen af Danmarks internationale forpligtelser. Udlændingemyndighederne vil løbende følge udviklingen i retspraksis fra EMD og andre lignende internationale organer og forudsættes i den forbindelse at udarbejde et notat, der løbende holdes opdateret i overensstemmelse med ny praksis på området.*

## 2.4. Familiesammenføringsloft

### 2.4.1. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser

**Børnerådet** har under henvisning til bl.a. FN's børnekonvention og EMRK bemærket, at det er et grundlæggende princip, at familien er en beskyttelsesværdig enhed, som har en naturlig sammenhæng med børns grundlæggende behov for tryghed, og at dette princip kommer under pres, når der lægges op til, at udlændinge- og integrationsministeren kan indføre et loft over antallet af familiesammenføringer med herboende flygtninge. Det fremhæves i den forbindelse, at børn risikerer at opleve en unødigt forlængelse af den periode, hvor de må leve uden deres forældre som primære omsorgsgivere, fx fordi børn af herboende flygtninge skal blive længere i krigshærgede områder, store flygtningelejre eller andre steder, hvor der er øget fare for deres trivsel og udvikling, eller fordi uledsagede flygtningebørn, som opholder sig i Danmark, skal vente længere på familiesammenføring. Det foreslås den baggrund, at den foreslåede ordning ikke omfatter børn, og at de absorptions- og kapacitetsmæssige hensyn, der ligger bag ordningen, i stedet varetages ved, at der sikres et beredskab i kommunerne, som er tilstrækkeligt til at imødegå kommunernes fremtidige behov i forbindelse med håndteringen af modtagelsen af familiesammenførte.

**Dansk Flygtningehjælp** vurderer, at der er en betydelig risiko for, at udskydelse af familiesammenføring i 3-4 måneder med henvisning til et månedligt loft vil blive vurderet som stridende mod EMRK artikel 8 (om retten til bl.a. familieliv). Dansk Flygtningehjælp fremhæver, at familiesammenføring er afgørende for flygtninges mulighed for at genoptage et normalt liv, og at et loft vil være en yderligere forringelse af flygtninges adgang til at genoptage deres familieliv. Dansk Flygtningehjælp henviser i den forbindelse til dommen *Mugenzi v. France* (no. 52701/09) m.fl. fra EMD. Dansk Flygtningehjælp henviser i øvrigt til, at praksis fra EMD viser, at domstolen tillægger det betydeligt vægt, at en flygtning er uden skyld i afbrydelsen af familielivet, og at det ikke er muligt at udøve familielivet andre steder. Disse omstændigheder er ifølge Dansk Flygtningehjælp med til, at staterne ifølge EMD er underlagt en særlig forpligtelse til at etablere hurtige, fleksible og effektive procedurer, der kan sikre retten til familieliv for flygtninge efter EMRK artikel 8. Dansk Flygtningehjælp bemærker derudover, at EMD endnu ikke har truffet afgørelse i en verserende sag om den eksisterende danske ordning, hvorefter retten til familiesammenføring udskydes for flygtninge med opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, men at det er Dansk Flygtningehjælps vurdering, at hvis den eksisterende udskydelse ikke er i strid med EMRK, må 3-års-udskydelsen antages at ligge meget tæt på grænsen for EMRK artikel 8. Det forekommer derfor ifølge Dansk Flygtningehjælp yderst tvivlsomt, om der indenfor rammerne af EMRK artikel 8 kan ske en yderligere udskydelse af retten til familiesammenføring for denne gruppe.

**Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder** har bl.a. overordnet bemærket, at det er afgørende, at Danmark overholder sine menneskeretlige forpligtelser, herunder FN's menneskeretskonvention, flygtningekonvention og børnekonvention samt EMRK.



**FN-forbundet, Røde Kors og SOS mod Racisme** er imod den foreslåede ordning, og **Retspolitisk Forening** stiller spørgsmålstejn ved, om ordningen er forenelig med Danmarks internationale forpligtelser. **Røde Kors** fremhæver bl.a., at retten til familieliv er en basal menneskerettighed, som – grundet tungtvejende humanitære hensyn og det forhold, at der er tale om en anerkendt ret til familiesammenføring – ikke bør udskydes, idet familier skal have mulighed for at blive genforenet uden unødvendige udskydelser.

**Foreningen af Udlændingeretsadvokater (FAU)** finder, at forslaget er i strid med EMRK artikel 8, hvorfor forslaget ikke bør gennemføres. FAU fremhæver, at der ikke ses at være den fornødne proportionalitet mellem på den ene side hensynet til det danske samfunds ressourcer (kapacitet) – idet disse ifølge FAU kan forøges og tilføres efter behov – og på den anden side den situation, som den herboende udlænding og dennes familie efterlades i. FAU fremhæver i den forbindelse, at der kan være tale om familiemedlemmer, der er udsat for konkret og aktuel fare i deres hjemland, grundet den herboende flygtnings forhold, og at selv en kortvarig udskydelse af retten til familiesammenføring vil kunne få fatale konsekvenser for familien. Endelig påpeger FAU, at den foreslåede ordning kan være i strid med FN's børnekonvention.

**Institut for Menneskerettigheder** har ikke bemærkninger til den foreslåede ordning, for så vidt angår ordningens forenelighed med Danmarks internationale forpligtelser.

**UNHCR** har generelt henvist til sit tidligere høringssvar af 6. januar 2016, som blev afgivet i forbindelse med fremsættelsen af lovforslag nr. L 87 til lov om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsbegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtnings opholdstilladelse m.v.), hvoraf det overordnet bl.a. blev bemærket, at retten til familieliv er en grundlæggende menneskeret, der fremgår af en række internationale retsakter, som Danmarks har tiltrådt, herunder EMRK og FN's børnekonvention.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil samlet bemærke, at det følger af den foreslåede ordning, at der – uanset loftet – vil skulle meddeles familiesammenføring uden udskydelse i alle sager, hvor dette følger af Danmarks internationale forpligtelser.*

*Udlændingestyrelsen skal således i hvert enkelt tilfælde foretage en konkret vurdering af, om en ret til familiesammenføring kan udskydes i medfør af loftet. Udlændingestyrelsen vil i den forbindelse skulle tage højde for, at der kan være særlige situationer, hvor selv en kort udskydelse af en familiesammenføring i medfør af loftet af absorptions- og kapacitetsmæssige hensyn ikke kan anses for et proportionalt indgreb i retten til respekt for familielivet. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis personen i Danmark før udrejsen fra hjemlandet har passet en handicappet ægtefælle i hjemlandet, eller hvis den herboende har alvorligt syge mindreårige børn i hjemlandet. Det vil også kunne være tilfældet, hvis den herboende er et*

uledsaget mindreårigt barn, hvis forældre søger om familiesammenføring. I sådanne tilfælde kan selv en helt kortvarig yderligere ventetid således være særligt indgribende og udelukke en udskydelse af retten til familiesammenføring.

Ordringen skal således administreres inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

Forholdet til Danmark internationale forpligtelser, herunder til EMRK og FN's børnekonvention, er indgående behandlet i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

I forhold til vurderingen af den generelle loftordning fremgår det bl.a., at der ikke ministeriet bekendt foreligger praksis fra EMD vedrørende en ordning svarende til den foreslåede, hvor en anerkendt ret til familiesammenføring til en flygtning udskydes med henblik på varetagelse af absorptions- og kapacitetsmæssige hensyn.

Det fremgår endvidere, at der – henset til, at ordningen vil kunne indebære en kortere udskydelse af en anerkendt ret til familiesammenføring til en udlænding med opholdstilladelse efter §§ 7-8 (flygtninge) – er en vis mindre risiko for, at EMD i forbindelse med prøvelse af en konkret sag vil kunne nå frem til, at det ikke efter EMRK artikel 8 er muligt generelt at udskyde en anerkendt ret til familiesammenføring til en flygtning pga. absorptions- og kapacitetsmæssige hensyn.

Det fremgår dog også, at der er tungtvejende argumenter for, at den foreslåede ordning er i overensstemmelse med EMRK artikel 8. Der er i den forbindelse henvist til, at den foreslåede ordning alene kan medføre en udskydelse af begrænset varighed, og at den alene kan finde anvendelse midlertidigt i tilfælde med ekstraordinært stor tilstrømning, samt at der i alle tilfælde skal foretages en konkret vurdering af, om en sag kan udskydes i medfør af loftet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan som supplement hertil – i anledning af høringsvaret fra Dansk Flygtningehjælp vedrørende sagen Mugenzi mod Frankrig m.fl. – oplyse, at det er korrekt, at der foreligger domme fra EMD, der vedrører sagsbehandlingen, herunder sagsbehandlingstiden, i sager, hvor der (i princippet) er konstateret en ret til familiesammenføring til en flygtning, jf. navnlig EMD's domme af 10. juli 2014 i sagerne Mugenzi mod Frankrig (no. 52701/09) og Tanda-Muzinga mod Frankrig (no. 2260/10).

Efter ministeriets opfattelse adskiller de problemstillinger, der behandles i sagerne, sig imidlertid på centrale punkter fra de retlige spørgsmål, der er forbundet med den foreslåede ordning. Sagerne Mugenzi mod Frankrig og Tanda-Muzinga mod Frankrig vedrører således urimeligt lang sagsbehandlingstid (henholdsvis ca. 3½ og 5 år) i forbindelse med behandling af visumansøgninger med henblik på familiesammenføring med konventionsflygtninge, mens den foreslåede ordning vedrører en midlertidig kortvarig udskydelse af en anerkendt ret til familiesammenføring af kapacitets- og absorptionsmæssige hensyn i tilfælde med en ekstraordinært stor tilstrømning. Det forhold, at EMD i de pågældende sager fandt, at staten

havde krænket EMRK artikel 8, er således efter ministeriets opfattelse ikke afgørende ift. vurderingen af den foreslåede ordning. Endvidere er den foreslåede ordning efter ministeriets opfattelse heller ikke i modstrid med de mere generelle bemærkninger om flygtninges retsstilling, som dommene indeholder, herunder vedrørende konventionsflygtninges adgang til en lempeligere familiesammenføringsprocedure end andre udlændinge og vedrørende flygtninges krav på en hurtig og effektiv procedure i forbindelse med gennemførelsen af en (i princippet) anerkendt ret til familiesammenføring, jf. bl.a. pr. 52 og 54 i Mugenzi-dommen.

De nævnte domme giver således efter ministeriets opfattelse ikke grundlag for at antage, at den foreslåede ordning skulle være i strid med EMRK artikel 8.

Der henvises i øvrigt til afsnit 7.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor den foreslåede ordnings forhold til bl.a. EMRK artikel 8 og FN's børnekonvention er nærmere beskrevet.

#### **2.4.2. Administrationen af den foreslåede ordning**

**Dansk Flygtningehjælp** og **Refugees Welcome** fremhæver, at den foreslåede ordning synes uforholdsmæssigt ressourcekrævende. **Dansk Flygtningehjælp** er bekymret for, at de mange ekstra ressourcer, som det vil kræve at administrere det foreslåede loft, vil medføre en generel forlængelse af sagsbehandlingstiden i familiesammenføringssager, og **Refugees Welcome** finder, at det ville være mere hensigtsmæssigt at forenkle sagsbehandlingen af familiesammenføringssager, fremfor at indføre yderligere procedurer.

**Foreningen af Udlændingeretsadvokater (FAU)** og **Bedsteforældre for Asyl** kritiserer, at udlændingemyndighedernes vurdering af, om en sag er omfattet af loftet, ikke en afgørelse, idet det betyder, at der ikke vil skulle gives en begrundelse for, hvorfor en ansøger ikke har en umiddelbar ret til familiesammenføring, ligesom det kritiseres, at der ikke kan klages over vurderingen af, om ansøgeren omfattes af loftet. **FAU** fremhæver, at det er i strid med den enkeltes retssikkerhed, og at der derudover bør ske partshøring.

**Foreningen af Udlændingeretsadvokater (FAU)** kritiserer det forhold, at der lægges op til, at udlændingemyndighederne vil skulle vurdere, om en udskydelse under loftet vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. **FAU** fremhæver i den forbindelse bl.a., at foreningen har dårlige erfaringer med denne form for prøvelse, da ansøgere ofte har vanskeligt ved at løfte den bevisbyrde, de pålægges. **FAU** fremhæver i den forbindelse, at den herboende udlænding typisk ikke kan tage kontakt til sin familie i hjemlandet uden risiko for familien. Det betyder ifølge **FAU**, at ansøger som konsekvens heraf ikke kan skaffe den fornødne dokumentation for, at en udskydelse under loftet vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. **FAU** foreslår på den baggrund, at de danske myndigheder skal pålægges at bistå den herboende udlænding med at fremskaffe dokumentation for dennes forklaring eller på anden måde sørge for, at den herboende udlænding har en reel mulighed for at løfte bevisbyrden.

**Institut for Menneskerettigheder** bemærker, at udlændingemyndighedernes vurdering af, om en sag er omfattet af loftet, må anses som en forvaltningsretlig afgørelse. På den baggrund anbefaler instituttet, at ministeriet genovervejer spørgsmålet om, hvorvidt denne beslutning skal være en afgørelse i forvaltningsretlig forstand.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil samlet bemærke, at der med den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 37 l, 4. pkt., lægges op til, at Udlændingestyrelsens vurdering af og tilkendegivelse til en udlænding om, hvorvidt udlændingen er omfattet af loftet, ikke er en afgørelse.*

*Forslaget indebærer, at Udlændingestyrelsens vurdering af sagen i forhold til loftet og tilkendegivelse over for ansøgeren herom ikke er en afgørelse, og der vil således bl.a. ikke skulle ske partshøring eller gives en begrundelse for, hvorfor ansøgeren ikke har en umiddelbar ret til familiesammenføring, ligesom der ikke kan klages over vurderingen i tilkendegivelsen om, at ansøgeren omfattes af den månedlige begrænsning. Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker i den forbindelse, at det er almindeligt anerkendt i dansk ret, at forvaltningsloven og almindelige forvaltningsretlige principper efter omstændighederne kan fraviges ved lov.*

**Udlændingenævnet** finder, at der mangler en nærmere beskrivelse af, hvordan loftet skal udmøntes i praksis for så vidt angår nævnets virksomhed, henset til at loftet finder anvendelse i forhold til alle sager, der ikke er endeligt afgjort, når loftet fastsættes, herunder klagesager der verserer ved nævnet. Udlændingenævnet fremhæver i den forbindelse, at nævnet ikke vil have adgang til Udlændingestyrelsens løbende oplysninger om, hvor mange familiesammenføringstilladelser der er givet i en given måned, og derfor ikke kan vide, om en klagesag, der behandles af nævnet, vil være inden for eller uden for loftet, når klagesagen afgøres. Udlændingenævnet bemærker, at nævnet ikke selv meddeler tilladelse på opholdsområdet, men altid anmoder den relevante styrelse om at tage stilling til dette i første instans. Udlændingenævnet foreslår i forlængelse heraf, at det udtrykkeligt fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, hvordan sager afgjort af nævnet skal prioriteres af Udlændingestyrelsen, hvis de omfattes af loftet.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at der med ordningen lægges op til, at det er Udlændingestyrelsen, der hver måned vil skulle tage stilling til, hvilke ansøgere der den pågældende måned skal meddeles tilladelse til familiesammenføring.*

*Loftet ændrer ikke ved den almindelige sagsbehandling af familiesammenførings-sager, og selve vurderingen af, om ansøgeren har ret til familiesammenføring med en herboende flygtning, ligger således før vurderingen af, om der kan ske en kort udskydelse af meddelelsen af denne ret. Det betyder med andre ord, at der – hvis loftet er aktiveret – indledningsvist skal tages stilling til, om en ansøger har ret til familiesammenføring. Denne vurdering foretages på almindelig vis af Udlændingestyrelsen i første instans og, såfremt Udlændingestyrelsens afslag på familiesammenføring påklages til Udlændingenævnet, af Udlændingenævnet i anden instans. Når Udlændingenævnet i en klagesag har vurderet, at en ansøger har ret*

til familiesammenføring, vil Udlændingenævnet – som det er tilfældet i dag – skulle anmode Udlændingestyrelsen om at meddele ansøgeren opholdstilladelse.

Når der er taget endelig stilling til, om en ansøger har ret til opholdstilladelse som familiemedlem til en herboende flygtning efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, eller § 9, stk. 1, nr. 1, litra c og d, stk. 1, nr. 2, litra c og d, eller stk. 1, nr. 3, litra c og d, herunder eventuelt i forbindelse med en klagesag ved Udlændingenævnet, vil Udlændingestyrelsen som et nyt og selvstændigt sagsskridt skulle tage stilling til, om den pågældende ansøgers ret til familiesammenføring skal udskydes som følge af loftet, eller om der skal meddeles tilladelse det samme.

Som det fremgår ovenfor lægges der med forslaget op til, at Udlændingestyrelsens vurdering heraf ikke er en afgørelse, hvorfor beslutningen bl.a. ikke kan påklages.

Det er således ikke Udlændingenævnet, der tager stilling til, om en sag omfattes af loftet, og det er således ikke relevant for Udlændingenavnets klagevirksomhed at få kendskab til, om en eventuel klagesag vil være inden for eller uden for loftet. Det skyldes, at klagesagen vil skulle afgøres endeligt, før Udlændingestyrelsen kan tage stilling til, om sagen vil blive omfattet af loftet.

Det bemærkes i øvrigt, at det fremgår af de almindelige bemærkninger, at prioriteringen under loftet tager udgangspunkt i tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om familiesammenføring, således at de tilladelser, der kan gives inden for loftet hver måned, som udgangspunkt vil blive meddelt til de ansøgere, der har ventet længst på familiesammenføring. Konkrete forhold kan dog efter omstændighederne bevirke en anden prioritering, jf. herved afsnit 7.2.2.4 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Det vil normalt betyde, at de sager, der har været påklaget til Udlændingenævnet, vil skulle prioriteres før de sager, der afgøres i første instans (uden klagesagsbehandling), da de – grundet klagesagsbehandlingen – alt andet lige ofte vil være indgivet før de sager, der afgøres i første instans.

Ministeriet skal endelig bemærke, at der i tilfælde, hvor en udskydelse af retten til familiesammenføring vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, vil skulle meddeles familiesammenføring med det samme. I tilfælde, hvor retten til familiesammenføring vil kunne udskydes efter loftet, vil loftet kunne medføre en yderligere ventetid på op til 3-4 måneder regnet fra det tidspunkt, hvor retten til familiesammenføring er konstateret.

#### **2.4.3. Loftets aktivering og rækkevidde**

**Bedsteforældre for Asyl** kritiserer, at den foreslåede ordning forpligter udlændinge- og integrationsministeren til at fastsætte et loft i særlige tilfælde, ligesom Bedsteforældre for Asyl kritiserer den foreslåede ordning for at betyde, at udlændinge- og integrationsministeren kan fastsætte et loft efter forgodtbefindende. Der henvises i den forbindelse til, at det ikke er nærmere reguleret i selve lovtek-

sten – men alene i lovforslagets bemærkninger – hvordan de særlige tilfælde, der kan begrunde fastsættelsen af et loft, skal forstås.

**Foreningen af Udlændingeretsadvokater (FAU)** kritiserer, at loftet vil kunne fastsættes baseret på en begrundet formodning om, at antallet af meddelte asyltilladelser og dertil knyttede ansøgninger om familiesammenføring vil komme til at udgøre en tilstrækkelig stor absorptions- og kapacitetsmæssig udfordring. Det fremhæves i den forbindelse, at der står meget lidt i lovforslaget om den prøvelse, der skal foretages af, hvornår pligten til at fastsætte et loft indtræder, og om mulighederne for at klage over beslutningen om, at der indføres et loft. Derudover finder FAU det betænkeligt, at loftet omfatter allerede verserende ansøgninger og klagesager under behandling i Udlændingenævnet. Det vil ifølge FAU forsinke og besværliggøre en ansøgning i en uacceptabel grad og efterlade parterne i uvidenhed i en længere periode end nødvendigt. En sådan forsinkelse vil ifølge FAU medføre en unødigt psykisk belastning af parterne.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil samlet bemærke, at det vil bero på en konkret vurdering, hvornår pligten til at fastsætte et loft indtræder. Heri skal bl.a. indgå foreliggende asylindrejsetal, prognoser for asylindrejsetal og anerkendelsesprocent samt det forventede antal forestående tilladelser til familiesammenføring til flygtninge. Endvidere skal indgå oplysninger om kapacitet i kommunerne og øvrige myndigheder, der har forpligtelser i forbindelse med modtagelsen mv. af flygtninge og familiesammenførte til flygtninge.*

*I praksis vil forpligtelsen til at fastsætte et loft indtræde, hvor der foreligger en meget betydelig stigning i antallet af asylansøgninger på kort tid, og der forventes en heraf afledt markant stigning i antallet af tilladelser til familiesammenføringer til herboende flygtninge m.fl., og hvor kapaciteten og absorptionsevnen som følge heraf vil komme under alvorligt pres, bl.a. fordi kommunernes kapacitet til at modtage flygtninge og deres eventuelle familiemedlemmer som følge af tilstrømningen vil blive sat under meget stort pres, eller det ikke vil være muligt for kommunerne at leve op til de forpligtelser, kommunerne har over for nytilkomne i medfør af den til enhver tid gældende lovgivning.*

*Lovforslaget almindelige bemærkninger beskriver således rammerne for, hvornår udlændinge- og integrationsministeren skal fastsætte et loft, og det følger heraf, at ministeren ikke kan fastsætte loftet baseret på et politisk ønske om at reducere tilstrømningen til Danmark. Fastsættelsen vil altid skulle baseres på absorptions- og kapacitetsmæssige hensyn.*

*Der henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 7.2.2.2.*

*Det bemærkes, at udlændinge- og integrationsministerens beslutning om at fastsætte et loft ikke er en afgørelse i forvaltningsrettens forstand, og at der bl.a. derfor ikke kan klages over udlændinge- og integrationsministerens beslutning om, at der fastsættes et loft.*

*Det ændrer ikke ved, at domstolene vil kunne inddrage udlændinge- og integrationsministerens beslutning om at fastsætte et loft, f.eks. som led i en prøvelse af den samlede tid, der i en konkret sag er medgået til at meddele tilladelse til familiesammenføring.*

## **2.5. Skærpet kontrol med fremmedkrigere og udlændinge udvist af hensyn til statens sikkerhed (§ 25)**

**Institut for Menneskerettigheder** anfører – under henvisning til instituttets hørings svar af 3. januar 2019 til udkast til forslag til lov om ændring af udlændinge-loven og lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Skærpet kontrol med fremmedkrigere, orienteringspligt for udlændinge på tålt ophold, der ikke er pålagt opholdspligt, adgang uden retskendelse til bopælen under varetægtsfængsling og afsoning med fodlænke på et indkvarteringssted, præcisering af Udlændingestyrelsens kontrolpligt og nyaffattelse af bestemmelserne om opholds-, underretnings- og meldepligt) – om forslaget om pålæg af opholdspligt for fremmedkrigere, at der som udgangspunkt skal mindre til for, at opholdspligten på et udrejsecenter bliver et uproportionalt indgreb i retten til privatliv, såfremt en udlænding ikke er dømt for kriminelle forhold. Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at dette præciseres i lovforslaget, idet instituttet bemærker, at Højesteret i UfR.2012.2874H og UfR.2017.1228H – udover de udlændingeretlige hensyn om at sikre udsendelse – har lagt betydelig vægt på, hvorvidt den pågældende udlænding har begået strafbare forhold, herunder hvor alvorlig og gentagen kriminalitet der er tale om.

**Institut for Menneskerettigheder** anfører endvidere, at det efter instituttets opfattelse primært synes at være af sikkerhedsmæssige grunde, at fremmedkrigere pålægges opholds-, underretnings- og meldepligt på et udrejsecenter, og at det er instituttets opfattelse, at der må stilles spørgsmålstejn ved, om opholds-, underretnings- og meldepligt er et effektivt middel til at opnå det ønskede formål.

**Institut for Menneskerettigheder** anfører desuden – under hensyn til, at forslag til § 42 a, stk. 8. 3. pkt., tidligere har været sendt i høring, jf. udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Skærpet kontrol med fremmedkrigere, orienteringspligt for udlændinge på tålt ophold, der ikke længere er pålagt opholdspligt, adgang uden retskendelse til bopælen under varetægtsfængsling og afsoning med fodlænke på et indkvarteringssted, præcisering af Udlændingestyrelsens kontrolpligt og nyaffattelse af bestemmelserne om opholds-, underretnings- og meldepligt) – at ordlyden af den foreslåede bestemmelse er ændret. Instituttet anbefaler, at ministeriet redegør for baggrunden for de forskellige affattelser og mulige konsekvenser heraf.

**Foreningen af Udlændingeretsadvokater** anfører, at pålæg af opholdspligt bør kunne påklages, idet det er foreningens opfattelse, at det vil være i strid med artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og reglerne vedrørende retten til fair rettergang, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6.

**SOS Racisme** anfører, at fremmedkrigere bør gå til kontrol hos PET i en periode.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal – for så vidt angår instituttets bemærkninger om, at der som følge af de nævnte Højesteretsdomme som udgangspunkt skal mindre til, før et pålæg om opholdspligt over for en fremmedkriger må anses for et uproportionalt indgreb – anføre, at det er ministeriets opfattelse, at et pålæg om opholdspligt over for fremmedkrigere, der er omfattet af den foreslåede bestemmelse, kan opretholdes i en ganske lang periode. Tilsvarende gælder udlændinge, der er udvist efter udlændingelovens § 25, og som også foreslås omfattet af den foreslåede bestemmelse.*

*Ministeriet har herved lagt vægt på, at den foreslåede bestemmelse om anvendelse af kontrolforanstaltninger omfatter fremmedkrigere og udlændinge udvist af hensyn til statens sikkerhed mv., der opholder sig ulovligt i Danmark, og som skal udsendes tvangsmæssigt af landet, hvis de ikke udrejser frivilligt. Det er således ministeriets opfattelse, at de danske myndigheder som udgangspunkt har en legitim interesse i at have kendskab til deres opholdssted, så længe de pågældende befinder sig her i landet. Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at de to domme, der henvises til i Institut for Menneskerettigheders høringsvar, vedrører udlændinge på tålt ophold, dvs. udlændinge, der er udelukket fra opholdstilladelse, men som ikke kan udsendes tvangsmæssigt som følge af refoulementsforbuddet. De nu foreslåede regler om anvendelse af kontrolforanstaltninger over for fremmedkrigere og udlændinge udvist af hensyn til statens sikkerhed mv. omfatter ikke tilfælde, hvor de pågældende udlændinge befinder sig her i landet på tålt ophold.*

*Det er endvidere ministeriets opfattelse, at de pågældende udlændinge skal pålægges kontrolforanstaltninger også i tilfælde, hvor de pågældende medvirker til udsendelsen. Som det fremgår af bemærkninger til lovforslaget, vil kontrolforanstaltningerne dog i helt særlige tilfælde kunne ophæves, hvis den pågældende gennem flere år har været pålagt kontrolforanstaltninger og medvirket til udsendelsen, men hvor udsendelsen må anses for at være udsigtsløs på grund af forhold, der ikke beror på den pågældende udlænding selv.*

*Det er desuden ministeriets opfattelse, at det som udgangspunkt er uden betydning, at den pågældende ikke er dømt for kriminalitet, men at der i stedet er tale om, at den pågældendes opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet som følge af en administrativ afgørelse. Ministeriet skal i den forbindelse bemærke, at fremmedkrigere, hvis opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet, kan påklage afgørelsen til Flygtningenævnet eller Udlændingenævnet, afhængig af hvilket opholdsgrundlag de hidtil havde, og at begge nævn er domstolslignende organer. Ministeriet skal endvidere bemærke, at administrative afgørelser om udvisning af udlændinge i medfør af udlændingelovens § 25 kan indbringes for domstolene.*

*Ministeriet skal endvidere anføre, at det af ministeriets notat af 31. marts 2017, om konsekvenser af Højesterets dom af 17. januar 2017 vedr. opholds- og meldepligt, fremgår, at er det vurderingen, at opholdspligten vil kunne opretholdes i længere tid for så vidt angår udlændinge på tålt ophold, som er udelukket fra asyl,*



idet de er til fare for statens sikkerhed, herunder er dømt efter straffelovens kapitel 12 eller 13 (forbrydelser mod staten mv.). Tilsvarende gælder udlændinge, som har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal – for så vidt angår den ændrede affattelse af ordlyden af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, 3. pkt. – anføre, at den ændrede affattelse af bestemmelsen har til formål at udvide bestemmelsens anvendelsesområde, således bestemmelsen for det første omfatter enhver udlænding, hvis ret til ophold her i landet er bortfaldet efter § 21 b, og som befinder sig her i landet, og således at bestemmelsen for det andet omfatter udlændinge, der er udvist efter udlændingelovens § 25. Den nu foreslåede bestemmelse omfatter således dels udlændinge, hvis opholdstilladelse er bortfaldet (svarende til det tidligere udkast til den foreslåede ændring), dels udlændinge, hvis opholdsret er bortfaldet (som er tilføjet med dette lovforslag), dels udlændinge, som er udvist efter § 25 (som er tilføjet med dette lovforslag). Om tilføjjelsen af udlændinge, der er udvist efter udlændingelovens § 25, skal ministeriet bemærke, at der er tale om udlændinge, der ikke har lovligt ophold i Danmark og derfor skal udrejse eller udsendes af Danmark, ligesom der er tale om udlændinge, der af myndighederne er vurderet til at udgøre en fare for statens sikkerhed, eller må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

For så vidt angår Foreningen af Udlændingeretsadvokaters forslag om, at pålæg af opholdspligt skal kunne påklages, skal ministeriet bemærke, at der ikke ses at være grund til at ændre klagereglerne vedrørende pålæg af opholdspligt, idet der i Udlændingestyrelsen foretages en løbende revurdering af opholdspligten for hver enkelt udlænding for at sikre, at opholdspligten fortsat er proportional i forhold til Danmarks internationale forpligtelser. Ministeriet skal endvidere bemærke, at en afgørelse om pålæg af opholdspligt kan indbringes for domstolene, hvorefter domstolene vil foretage en proportionalitetsvurdering af, hvorvidt opholdspligten fortsat er proportional i forhold til Danmarks internationale forpligtelser.

For så vidt angår SOS Racismes forslag om, at fremmedkrigere i en periode skal gå til kontrol hos PET, skal ministeriet bemærke, at PET allerede i dag har fokus på personer, der kan udgøre en fare for statens sikkerhed. Det kan således ikke udelukkes, at PET allerede følger disse udlændinge.

## **2.6. Flytning af afviste asylansøgerees opholdspligt som følge af kriminalitet på og omkring et udrejsecenter**

**Dansk Flygtningehjælp** anfører, at Dansk Flygtningehjælp ikke har indvendinger imod flytning af afviste asylansøgere til andet opholdssted, hvis det skønnes hensigtsmæssigt for den enkelte eller for omgivelserne. Dansk Flygtningehjælp har imidlertid væsentlige indvendinger mod placering af afviste asylansøgere eller andre personer under uværdige forhold på en ubeboet ø med vanskelige adgangsforhold. Dansk Flygtningehjælp anfører på den baggrund, at alt efter udformningen af forholdene på et udrejsecenter Lindholm kan der i øvrigt blive

tale om nedværdigende behandling i strid med EMRK art. 3, frihedsberøvelse i strid med EMRK art. 5 eller indgreb i retten til privat- og familieliv i strid med EMRK art. 8.

**Refugees Welcome** anfører, at det vil udgøre en dobbeltstraf, som er helt ude af proportioner, at pålægge almindelige afviste asylansøgere, som begår særlige lovovertrædelse nær ved et udrejsecenter, opholdspligt på Lindholm.

**Institut for Menneskerettigheder** anfører, at det ikke er nærmere præciseret i lovforslaget, hvornår en udlænding kan siges at samarbejde med politiet omkring udsendelsen, at der i praksis synes at være betydelig usikkerhed herom, og at det har ganske alvorlige konsekvenser for udlændingen, hvis politiet vurderer, at den pågældende ikke samarbejder omkring udsendelsen.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal for så vidt angår Dansk Flygtningehjælps bemærkninger om forholdene for udlændinge, der indkvarteres på Udrejsecenter Lindholm, anføre, at udrejsecentret vurderes at kunne etableres inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser. Der henvises herom til høringsnotatets pkt. 2.11.*

*For så vidt angår det af Refugees Welcome anførte om dobbeltstraf skal ministeriet anføre, at den foreslåede ordning indebærer, at afviste asylansøgere, der idømmes straf for overtrædelse af straffeloven, lov om våben og eksplosivstoffer, lov om knive og blankvåben m.v. eller lov om euforiserende stoffer eller regler udstedt i medfør heraf for et forhold, der er begået på eller omkring det indkvarteringssted, hvor udlændingen er pålagt at tage ophold, skal pålægges opholdspligt på Udrejsecenter Lindholm. Den foreslåede bestemmelse indebærer således, at det har indkvarteringsmæssige konsekvenser, hvis en afvist asylansøger idømmes straf. Der er derimod ikke tale om, at indkvartering på Udrejsecenter Lindholm er en strafferetlig sanktion.*

*For så vidt angår det af Institut for Menneskerettigheder anførte om, hvornår en udlænding kan siges at samarbejde med politiet, kan ministeriet oplyse, at spørgsmålet om, hvorvidt en udlænding kan anses for at medvirke til udsendelse bl.a. beror på, om udlændingen konkret medvirker til gennemførelsen af de sagskridt, som den pågældende pålægges af politiet, og som kan fremme den pågældendes tilbagevenden til hjemlandet. Det er således ministeriets opfattelse, at der ikke i praksis opstår tvivl om, hvornår en udlænding kan siges at medvirke eller ej.*

## **2.7. Skærpet straf**

### **2.7.1. Skærpet straf for overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt**

**Dansk Flygtningehjælp** anfører, at de foreslåede straffe for overtrædelser af opholds-, underretnings- og meldepligt er ude af proportioner med forseelsernes karakter, og foreslår, at der anlægges en lempeligere praksis i forhold til at med-

dele tilladelse til kortere ophold uden for udrejsecentrene, herunder særligt for udlændinge, der har ægtefæller og børn eller andre nære slægtninge uden for udrejsecentrene, således at god kontakt til disse fortsat kan opretholdes.

**Røde Kors** anfører, at det efter **Røde Kors'** opfattelse er væsentligt at være opmærksom på, at Flygtningenævnet for alle udlændinge på tålt ophold har taget stilling til, at de ikke kan tvangsudsendes, fordi de risikerer at blive udsat for forfølgelse eller tortur ved en tilbagevenden til hjemlandet, hvorfor udlændinge på tålt opholds livsvilkår ikke bør begrænses eller belastes mere end de relevante hensyn nødvendiggør. **Røde Kors** har henvist til, at udlændinge, der er på tålt ophold på grund af kriminalitet begået i Danmark, allerede har udstået deres straf i det almindelige strafferetlige system, og at det er et almindeligt anerkendt princip, at straffede herefter har gjort op med deres begåede kriminalitet.

**Refugees Welcome** finder ligeledes, at en skærpelse af straffen er unødvendig og urimelig. **SOS Racisme** finder ligeledes, at straffene for forsømmelse af kontrolforpligtelser allerede er uproportionale og har karakter af chikane, ligesom **SOS Racisme** finder, at det økonomisk set er dyrt at straffe disse udlændinge, og foreslår, at myndighederne alene fængsler udlændinge i én uge op til udsendelsen.

**Foreningen af Offentlige Anklagere** anfører, at strafskærpelsen for overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt forventeligt vil medføre et øget antal retsmøder med fremstillinger i grundlovsforhør med henblik på varetægtsfængsling samt retsmøder i forbindelse med efterfølgende fristforlængelser, og at der på baggrund heraf skal bruges yderligere ressourcer i anklagemyndigheden.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal bemærke, at aftalen om finansloven for 2019 på udlændingeområdet indebærer, at der skal ske en skærpelse af straffen for bl.a. udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste, der overtræder en pålagt opholds-, underretnings- og meldepligt.*

*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. Udlændinge- og Integrationsministeriet skal bemærke, at strafskærpelserne ikke omfatter afviste asylansøgere.*

*At en udlænding tidligere har begået anden form for kriminalitet og har udstået straffen herfor, kan efter ministeriets opfattelse ikke føre til, at en udlænding, der er pålagt kontrolforpligtelser, ikke skal straffes for overtrædelse af disse.*

*Ministeriet skal desuden bemærke, at der ikke som følge af strafskærpelserne sker ændringer af kontrolforpligtelsernes indhold eller vilkår for indkvartering 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 noterer sig endelig Foreningen af Offentlige Anklageres bemærkninger. Tiltagene vedrørende opholds-, melde- og underretningspligt følges løbende. Eventuelle afledte ressourcemæssige konsekvenser vil skulle ses i sammenhæng med det samlede ressourcetræk i de berørte myndigheder.*

### **2.7.2. Skærpet straf for overtrædelse af indrejseforbud**

**Advokatrådet** anfører, at rådet er enig i de betænkeligheder, der bl.a. fra Straffelovrådets side er anført vedrørende indførelse af minimumsstraffe. Advokatrådet er af den opfattelse, at der ikke bør anvendes minimumsstraffe i lovgivningen. Advokatrådet henviser til, at selvom lovgivningsmagtens tilkendegivelser om et ønsket straffniveau i form af en lovbestemt minimumsstraf ikke som sådan strider mod grundsætningen i grundlovens § 3, kan en sådan bestemmelse alligevel indebære en begrænsning af domstolenes uafhængighed og funktion.

Det er Advokatrådets opfattelse, at ændringer af en konkret straffebestemmelse, som anbefalet af Straffelovrådet, ikke bør ske ved indførelse af minimumsstraf, men i stedet ved, at det i lovtæksten, herunder ved anvendelse af sidestrafferammer, i videre udstrækning søges præciseret, hvilke omstændigheder ved den enkelte forbrydelse der skal tillægges skærpende betydning ved strafudmålingen.

**Refugees Welcome** anfører, at det er svært at se nødvendigheden og formålet med indførelse af en minimumsstraf på 1 års fængsel, idet overtrædelse af et indrejseforbud ikke umiddelbart skader andre, eller udgør en fare for nogen.

**SOS Racisme** finder, at der ikke er grund til at indføre strengere straffe for overtrædelse af et indrejseforbud, idet udlændinge, der indrejser i strid med et indrejseforbud, i stedet bør sendes hurtigt ud af landet.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker hertil, at regeringen og Dansk Folkeparti som led i aftalen om finanslov for 2019 er enige om, at der indføres en mindstestraf for overtrædelse af et indrejseforbud, således at udlændinge, som er udvist i forbindelse med en straf af mindst 3 måneders ubetinget fængsel, straffes med mindst 1 års fængsel, hvis de overtræder indrejseforbuddet ved at genindrejse i Danmark.*

*Minimumsstraffen på et års fængsel skal således sikre, at udlændinge, der har begået alvorlig kriminalitet, ikke skal kunne spekulere i at trodse et indrejseforbud og vende tilbage til Danmark for i værste fald at begå ny kriminalitet.*

*Som anført i afsnit 14.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger er ministeriet opmærksom på de betænkeligheder ved minimumsstraf, som Straffelovrådet har givet udtryk for navnlig i betænkning nr. 1531/2012 om strafudmåling – samspillet mellem lovgiver og domstole. Ministeriet er samtidig opmærksom på det, som Advokatrådet har anført i forlængelse heraf.*

*Ministeriet bemærker hertil, at gerningsindholdet i den foreslåede bestemmelse i § 59 b, stk. 2, har en karakter, der gør, at der sjældent – sammenlignet med andre typer af lovovertrædelser – vil være behov for, at domstolene kan fastsætte straffen mere skønsmæssigt fra sag til sag ud over de særlige tilfælde, som straffelovens § 83, 1. pkt., giver mulighed for.*

*Det er på den baggrund ministeriets vurdering, at der er grundlag for helt undtagelsesvist at indføre en minimumsstraf på 1 års fængsel.*

**Rigsadvokaten** anfører, at det kan overvejes at præcisere ikrafttrædelsesbestemmelsen, så det udtrykkeligt fremgår, om de lovovertrædelser, der er omfattet af den nye bestemmelse i udlændingelovens § 59 b, stk. 2, skal forstås som den aktuelle overtrædelse af indrejseforbuddet eller som overtrædelserne, der tidligere har medført en straf på mindst 3 måneders ubetinget fængsel.

Rigsadvokaten anfører endvidere, at det bør fremgå, hvad der skal gælde i forhold til et allerede meddelt indrejseforbud, hvis en udlænding, der straffes efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 59 b, stk. 2, på ny udvises og meddeles et nyt indrejseforbud.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker hertil, at den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 59 b, stk. 2, finder anvendelse på udlændinge, der fra og med lovens ikrafttræden den 1. marts 2019 indrejser her i landet i strid med et meddelt indrejseforbud. De vil således være omfattet af minimumsstraffen på mindst 1 års fængsel, hvis de i forbindelse med en udvisning af Danmark er idømt ubetinget straf af mindst 3 måneders fængsel.*

*Ministeriet bemærker endvidere, at lovforslaget ikke indebærer ændringer i reglerne vedrørende indrejseforbud, herunder når udlændinge meddeles flere indrejseforbud.*

## **2.8. Skærpet mulighed for varetægtsfængsling**

**Foreningen af Udlændingeretsadvokater** anfører, at det er foreningens opfattelse, at en skærpet bestemmelse om varetægtsfængsling vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og at der vil skulle ske en fuldstændig klar præcisering af opholds-, underretnings- og meldepligt, før der vil kunne ske en skærpelse, men at skærpelsen skal være proportional med overtrædelsen.

Det er desuden **Foreningen af Udlændingeretsadvokaters** vurdering, at en skærpelse ikke vil have nogen virkning, idet udlændingene i forvejen er udsat for ganske hårde restriktioner.

**Refugees Welcome** finder, at skærpelsen af varetægtsfængsling ved begrundet mistanke om gentagne overtrædelser af pålæg om opholds- og meldepligt for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste er unødvendig.

*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.*

*Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at den skærpede adgang til varetægtsfængsling ikke rejser spørgsmål om forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.*

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal i den anledning anføre, at det følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5, at enhver har ret til frihed og personlig sikkerhed. Der kan dog efter bestemmelse ske frihedsberøvelse, såfremt dette sker i overensstemmelse med lov og som led i et af de formål, der er nævnet i bestemmelsen. Der kan i den forbindelse efter bestemmelsens artikel 5, stk. litra c, ske frihedsberøvelse som led i lovlig anholdelse eller anden frihedsberøvelse af en person med det formål at stille ham for den kompetente retlige myndighed, når der er begrundet mistanke om, at han har begået en forbrydelse, eller rimelig grund til at anse det for nødvendigt at hindre ham i at begå en forbrydelse eller i at flygte efter at have begået en sådan;*

*Ministeriet skal i øvrigt anføre at der ved varetægtsfængsling efter den foreslåede bestemmelse i udlændingeloven som hidtil vil gælde samme mistankekrav, som gælder efter retsplejelovens § 762, stk. 1, at der således fortsat stilles krav om, at der er begrundet mistanke om, at udlændingen har begået gentagne overtrædelser af opholds-, underretnings- og meldepligt, og at der ved gentagne overtrædelser som hidtil forstås, at den pågældende slet ikke overholder, eller i væsentlig grad misligholder sine forpligtelser. Ministeriet skal endvidere bemærke, at spørgsmålet om, hvorvidt en udlænding i væsentlig grad overtræder sine forpligtelser, vil bero på en individuel og konkret vurdering af den pågældendes forhold. Ministeriet skal endvidere bemærke, at bestemmelsen som hidtil forudsættes udmøntet således, at retten skal vurdere overtrædelsernes omfang over en vis periode. Ministeriet finder således, at de fornødne retssikkerhedsmæssige garantier er opfyldt, og at forslaget om skærpelse af bestemmelsen om varetægtsfængsling ikke vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.*

### **2.8.1. Afskaffelse af mulighed for afsoning og varetægtsfængsling i fodlænke**

**Foreningen af Danske Udlændingeretsadvokater** anfører, at afskaffelse af muligheden for afsoning og varetægtsfængsling i fodlænke, vil være en krænkelse af lighedsgrundssætningen og stå i misforhold til andre kriminelles mulighed for at afsone i fodlænke. **Foreningen af Danske Udlændingeretsadvokater** finder desuden, at en fodlænkeafsoning vil opfylde lovens hensigt og medføre en opfyldelse af det fornødne ønske om kontrol ligesom en skærpelse og ophævelse vil være i strid med proportionalitetsprincippet.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at de ordninger for varetægtsfængsling og afsoning i fodlænke, der nu foreslås afskaffet, er særlige ordninger, der alene omfatter udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste, som er idømt straf for overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt. Ministeriet vurderer allerede på den baggrund, at en afskaffelse af de nævnte ordninger ikke rejser spørgsmål om en krænkelse af lighedsgrundsætningen eller proportionalitetsprincippet.*

## **2.9. Nedsættelsen af integrationsydelsen (selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen eller overgangsydelsen)**

### **2.9.1. Ydelsesnedsættelsen og integrationsperspektivet**

**Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH), Refugees Welcome, Rådet for Socialt Udsatte, SOS Racisme, Børnerådet, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Røde Kors og Institut for Menneskerettigheder** udtrykker kritik imod forslaget om at nedsætte integrationsydelsen (selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen eller overgangsydelsen) for forsørgere. De er overordnet af den opfattelse, at ydelsesnedsættelsen modvirker integrationen, er fattigdomsskabende og indebærer færre muligheder for ydelsesmodtagerne og deres familie.

**FH** lægger i sit svar vægt på, at sænkningen af ydelsen udover at modvirke integration betyder, at udlændinge og deres børn har færre muligheder end danskere og mindre overskud til at deltage og søge ind på arbejdsmarkedet. Organisationen påpeger desuden, at det kan være et praktisk problem, at udlændinge ikke har råd til offentlig transport hen til en arbejdsplads eller til at kunne købe tøj, der er passende til en arbejdsplads.

**Dansk Flygtningehjælp** er imod ydelsesnedsættelsen med henvisning til, at mange flygtninge allerede har vanskeligt ved at betale medicin, transportudgifter til fx læge og sagsbehandler og egenbetaling på tolkebistand i sundhedsvæsnet.

**Refugees Welcome** påpeger, at en stor del af de omfattede børn allerede nu lever under fattigdomsgrænsen og må give afkald på basale ting som mad, transport, medicin og briller, og at en yderligere reduktion vil gøre børnene endnu fattigere.

**Børnerådet, Rådet for Socialt Udsatte og Danske Flygtningehjælp** udtrykker bekymring for, at det netop er forsørgere, der nedsættes i ydelse, da mange flygtningefamilier har vanskeligt ved at betale helt elementært understøttelse til børnene.

Således fremgår det af svaret fra **Rådet for Socialt Udsatte**, at nedsættelsen af integrationsydelsen efter 3 år vil fastholde børnefamilierne i en tilværelse med fattigdomsrelaterede materielle og sociale afsavn og være ude af stand til at opretholde en tilstrækkelig levestandard. Rådet mener desuden, at det er statistisk veldokumenteret, at børnefattigdom har varige skadelige konsekvenser ind i voksenlivet for de ramte børn, og det kan herved være med til at øge antallet i risikogruppen for socialt udsathed senere i livet. Endelig anfører Rådet for Socialt Ud-

satte, at der ikke er belæg for, at økonomiske incitamenter på denne udsatte grupper virker efter hensigten.

**Børnerådet** anfører, at en forsørger har en forpligtelse over for et barn eller flere børn, og ikke alle forsørgere i den pågældende gruppe kan forsørge sig selv, enten på grund af manglende kvalifikationer eller på grund af traumer fra ophold i krigsramte områder. Børnerådet opfordrer derfor til, at der lægges vægt på initiativer til at fremme beskæftigelsen for de pågældende forsørgere.

I svaret fra **Dansk Flygtningehjælp** henvises til Arbejderbevægelsens Erhvervsråds (AE) analyse "I nogle kommuner er hvert 10. barn under fattigdomsgrænsen" fra december 2018 som viser, at børnefattigdommen er steget i alle kommuner det seneste år, og at der i dag er 64.500 børn under fattigdomsgrænsen i Danmark.

**Institut for Menneskerettigheder** udtaler kritik af, at den foreslåede nedsættelse af integrationsydelsen for forsørgere vil indebære, at en større gruppe af personer vil modtage en lavere ydelse i længere tid. Hertil kommer, at kommunerne med forslaget om bortfald af statsrefusion for udgifter til hjælp i særlige tilfælde efter integrationsloven, formentlig vil være mere tilbageholdende med at yde tilskud til enkeltudgifter og medicin.

**De Usynlige Danskere** finder det tvivlsomt, at ydelsesnedsættelsen vil have en beskæftigelsesfremmende virkning, men at man risikerer at forværre forholdene for traumatiserede flygtninge.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at baggrunden for at indføre integrationsydelsen var at give nytilkomne et større incitament til at arbejde og blive integreret i det danske samfund. Samtidig ønskede regeringen at gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark.*

*Den foreslåede nedsættelse af integrationsydelsen (selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen eller overgangsydelsen) for forsørgere med mere end 3 års ophold i Danmark har til hensigt yderligere at øge incitamentet til at arbejde. De gældende forsørgersatser indeholder således ikke i alle situationer et tilstrækkeligt incitament til at påtage sig fx et deltidsjob, et job i den lave ende af lønskalaen eller IGU-ansættelse, hvilket kan være med til at fastholde målgruppen længere tid end nødvendigt på offentlig overførselsindkomst. Hensigten er, at flere skal søge ud på arbejdsmarkedet og ad den vej forsørge sig selv og familien.*

### **2.9.2. Forholdet til grundlovens § 75, stk. 2, og Flygtningekonventionen**

**SOS-Racisme, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening og Institut for Menneskerettigheder** finder, at lovforslaget rejser problemer i forhold til overholdelsen af grundlovens § 75, stk. 2, hvoraf fremgår, at den, der ikke kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom byder.



**Dansk Flygtningehjælp** er uforstående over for forslaget om ydelsesnedsættelse set i lyset den nylige udkomne rapport "Familier på integrationsydelse" fra Institut for Menneskerettigheder, hvori indgår en vurdering af integrationsydelsen i forhold til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser, jf. nedenfor.

**Dansk Socialrådgiverforening** giver udtryk for den opfattelse, at reduktionen af ydelsen er på grænsen af, hvad Grundlovens § 75, stk. 2, tillader, hvilket foreningen finder, at Højesteretsdommen fra 2012 om starthjælpen bekræfter

**Institut for Menneskerettigheder** henviser for så vidt angår nedsættelsen af integrationsydelsen (selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen eller overgangsydelsen) for forsørgere til rapporten "Familier på integrationsydelse" fra Institut for Menneskerettigheder udarbejdet i oktober 2018. Rapporten viser bl.a., at familiernes økonomiske situation medfører problemer i forhold til boligforhold, en række sociale afsavn og at økonomi er anledning til stress og dårlig trivsel i familierne. Institut for Menneskerettigheder antager bl.a., "at der i Danmark lever personer på integrationsydelse, der ikke kan forsørge sig selv og deres familie, og som ikke modtager den offentlige hjælp, der er nødvendig for at kunne leve et eksistensminimum" på trods af, at staten skal sikre et eksistensminimum for personer, der ikke kan forsørge sig selv jf. grundlovens § 75, stk. 2.

**Institut for Menneskerettigheder** oplyser, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i bemærkningerne til lovudkastet henviser til Højesterets dom i den såkaldte starthjælpssag, UfR.2012.1761H, hvor ministeriet anfører, at starthjælpen, der blev ophævet i 2011, i vidt omfang svarer til den integrationsydelse, der blev indført i 2015. Efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse er der imidlertid en række forskelle på de to ydelser, f.eks. optjeningsprincippet til børneydelser (børne- og ungeydelse og børnetilskud), og at kontanthjælpsloftet for personer på integrationsydelse ligger væsentligt under kontanthjælpsloftet for personer på den dagældende starthjælp for alle familiekonstellationer.

**FN-forbundet og SOS Racisme** henviser til, at nedsættelse af integrationsydelsen vil være i strid med Flygtningekonventionen.

**FN-forbundet** henviser til Flygtningekonventionens artikel 23 om offentlig understøttelse: "Med hensyn til offentlig hjælp og understøttelse skal de kontraherende stater indrømme flygtninge, der lovligt bor indenfor deres område, samme behandling som deres egne statsborgere". FN-forbundet finder, at forskellen mellem understøttelsen til flygtninge og til egne statsborgere, især med den nu foreslåede nedsættelse i L 140, bliver af en størrelse, som vil være et brud på konventionen. FN-forbundet anbefaler derfor, at det konkrete forslag udgår af lovforslaget, samt at det gældende niveau for offentlig understøttelse til flygtninge genovervejes.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at når ydelsen efter forslaget nedsættes efter 3 år, vil familierne efter de standardiserede familietypeberegninger fortsat have et rådighedsbeløb, der er højere (enlige forsørgere) eller stort set på niveau (gifte eller samlevende forsørgere) med rådighedsbeløbet*

umiddelbart efter ankomsten til Danmark. Efter 6 år vil rådighedsbeløbet for alle familietyper fortsat være højere, end de tilsvarende familier havde i starten af deres ophold i Danmark. Det skyldes den gradvise optjening af retten til børne- og ungedydelse. Det vurderes på den baggrund, at den foreslåede nedsættelse af integrationsydelsen er i overensstemmelse med grundlovens § 75, stk. 2.

For så vidt angår FN-forbundets henvisning til Flygtningekonventionens art. 23 og forskelsbehandling skal ministeriet henvise til Højesterets dom i den såkaldte starthjælpssag, UfR. 2012.1761H. Heri henviste sagsøger til, at tildelingen af den dagældende introduktionsydelse frem for kontanthjælp udgjorde en indirekte diskrimination på baggrund af nationalitet, og at denne diskrimination var i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 14, jf. Tillægsprotokol 1, artikel 1, samt til en række andre internationale konventioner m.v., bl.a. Flygtningekonventionens artikel 23.

Højesteret fandt imidlertid ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at de regler om introduktionsydelse og starthjælp, der blev gennemført ved lov nr. 361 af 6. juni 2002, i forhold til sagsøgeren indebar en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 sammenholdt med artikel 1 i Tillægsprotokol 1. Højesteret anførte i den forbindelse, at det ved den samlede bedømmelse af reglernes forenelighed med artikel 14 i EMRK må tages i betragtning, at medlemsstaterne efter EMDs praksis har en forholdsvis bred skønsmargin, når det drejer sig om tilrettelæggelsen af den sociale og økonomiske politik. For så vidt angår sagsøgerens henvisning til bl.a. Flygtningekonventionens artikel 23 anførte Højesteret, at Flygtningekonventionens artikel 23 efter sin ordlyd alene omfatter direkte forskelsbehandling, og at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for at antage, at bestemmelsen skulle forstås således, at den også forbyder indirekte forskelsbehandling.

Integrationsydelsen svarer i det væsentlige til den dagældende starthjælp og introduktionsydelse, og den foreslåede overgangsydelse vil i lighed med den dagældende starthjælp også omfatte danske statsborgere, og være på samme niveau og indebære præcist de samme vilkår som selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen. Lovændringen anses derfor ikke for at være i strid med Flygtningekonventionen, idet artikel 23 i Flygtningekonventionen ifølge dommen fra Højesteret alene omfatter direkte diskrimination.

### **2.9.3. Administration af ydelsesreglerne**

KL anfører, at foreningen ved flere tidligere lejligheder har påpeget, at det samlede ydelsessystem har udviklet sig til at være så kompliceret, at det er meget vanskeligt for sagsbehandlere og borgere at finde rundt i reglerne. Det samme gør sig gældende ved omlægning af integrationsydelsen til hhv. hjemsendelses- og forsørgelsesydelse og overgangsydelse. Det øger igen risikoen for fejl både i it-systemerne og hos sagsbehandlerne. Samtidig bliver kommunikationen til borgerne tilsvarende svær at forstå, og de økonomiske incitamentter til at tage job, som faktisk er til stede, stadig mere uklare.

*Lovforslaget gør ikke i sig selv ydelsessystemet mindre kompliceret, men forslaget er udtryk for en samlet afvejning, hvor hensynet til, at gruppen af forsørgere har samme incitament til at tage et arbejde som andre grupper, har vejet tungere end hensynet til et mindre komplekst ydelsessystem. Derudover er det hensigten, at opdelingen af benævnelser for ydelsen sender et signal om, at flygtninge og deres familier er i landet midlertidigt og således i en anden situation end eksempelvis danske statsborgere, der modtager samme ydelse.*

#### **2.9.4. Hjælp i særlig tilfælde (integrationsloven)**

**Dansk Flygtningehjælp, Røde Kors og Institut for Menneskerettigheder** udtrykker bekymring i forhold til, at kommunerne fremover endeligt skal afholde udgifterne til hjælp i særlige tilfælde efter kapitel 6 i integrationsloven.

**Dansk Flygtningehjælp og Røde Kors** udtrykker bekymring for, om fjernelsen af refusionen for kommunernes udgifter til hjælp i særlige tilfælde vil indebære en omlægning af praksis, der begrænser den enkelte flygtninges mulighed for hjælp, f.eks. til sygebehandling, medicin, tandbehandling og andre nødvendige enkeltudgifter. Det vil påvirke en gruppe, der i forvejen er presset til det absolut yderste økonomisk. Den understreges, at den kompensation, kommunerne modtager via budgetgarantien, sker via bloktilskuddet, hvorfor der ikke er tale om direkte kompensation i forhold til de enkelte kommunes faktiske udgifter på området. Dansk Flygtningehjælp mener på den baggrund, at kommunens økonomiske incitament til at begrænse udgifterne til hjælp i særlige tilfælde øges.

**Institut for Menneskerettigheder** antager, at kommunerne vil være mere tilbageholdende med at yde tilskud til medicinudgifter. Institut for Menneskerettigheder gør opmærksom på, at retten til sundhed er beskyttet i menneskeretten, hvilket indebærer, at staterne skal træffe foranstaltninger for at opnå den fulde virkeliggørelse af retten til sundhed, herunder for at forebygge, behandle og bekæmpe sygdomme, samt at skabe betingelser for at sikre ethvert menneske lægehjælp samt behandling og pleje under sygdom. Staterne er overladt en bred implementeringsfrihed ved vurderingen af, hvilke tiltag der bør tages for at sikre opfyldelsen af økonomiske og sociale rettigheder, såsom retten til sundhed. Offentlige myndigheder bør dog være særligt opmærksomme på konsekvenserne af afslag på tildeling af tilskud til sygebehandling, medicin mv., herunder om nytilkomne flygtningefamilier på integrationsydelse rammes særlig hårdt, og dermed ikke sikres adgang til sundhed.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at hjemmel til at yde hjælp i særlige tilfælde efter kapitel 6 i integrationsloven efter lovforslaget forbliver uændret, og at afslag på hjælp kan påklages til Ankestyrelsen. Ankestyrelsens afgørelser er praksisskabende.*

*Om spørgsmålet om retten til sundhed og menneskerettens beskyttelse heraf, skal ministeriet ligeledes henvise til, at bestemmelsen om hjælp til sygebehandling ikke*

bortfalder, men at ændringen alene indebærer, at udgifterne til sygebehandling m.v. efter integrationslovens § 36 afholdes endeligt af kommunen.

Endvidere bemærker ministeriet, at sygebehandlingsbestemmelsen i integrationsloven (§ 36) medfører, at kommunalbestyrelsen kan yde udlændinge hjælp til udgifter til sygebehandling, medicin, tandbehandling eller lignende, der ikke kan dækkes efter anden lovgivning, og hvis den pågældende eller dennes ægtefælle ikke har økonomisk mulighed for at betale udgifterne. Der kan kun ydes hjælp, hvis behandlingen er nødvendig og helbredsmæssigt velbegrunder. Der kan kun undtagelsesvis ydes hjælp til udgifter til behandling uden for det offentlige behandlingssystem. Dette forudsætter, at der ikke er behandlingsmuligheder inden for det offentlige behandlingssystem, og at behandlingen i hvert enkelt tilfælde er lægeligt velbegrunder.

## **2.10. Repatriering**

### **2.10.1. Adgang for danske statsborgere med dobbelt statsborgerskab til at søge om repatrieringsstøtte.**

**De Usynlige Danskere** bemærker, at lovforslaget lægger op til, at danske statsborgere med dobbelt statsborgerskab, der kommer i kontakt med kommunen, vil blive rådgivet om mulighederne for at forlade landet. Det vil betyde, at disse medborgere ikke føler sig accepterede i samfundet. På den baggrund anbefaler **De Usynlige Danskere**, at målgruppen for repatrieringsloven ikke udvides med danskere med dobbelt statsborgerskab, der i forbindelse med repatriering løses fra deres danske statsborgerskab, samt at man udelader den øgede fokus på repatriering og i stedet støtter indsatser, der er rettet mod uddannelse, sprog og beskæftigelse. I forlængelse heraf anfører **Refugees Welcome**, at forslaget umiddelbart ser ud som en forbedring, men reelt er endnu en besked til nye borgere om, at de ikke er velkomne.

**SOS Racisme** bemærker, at det bør stå direkte i loven, at ingen må presses til repatriering, og henviser til, at lovforslaget alene nævner, at repatriering er frivillig. **Retspolitisk Forening** finder det betænkeligt, at danske statsborgere med dobbelt statsborgerskab kan få repatrieringsstøtte mod at opgive det danske statsborgerskab, idet det er ensbetydende med en (stats-)retlig pression for at få adgang til en økonomisk ydelse.

**Dansk Flygtningehjælp** støtter forslaget. **Dansk Flygtningehjælp** bemærker, at det ikke fremgår, om danske statsborgere, som i forbindelse med opnåelse af dansk indfødsret fraskrev sig deres tidligere statsborgerskab, vil opnå støtte efter loven, såfremt de på ny kan opnå statsborgerskab i det tidligere hjemland og dermed altså blive dobbelte statsborgere. Dette er tilfældet for mange danske statsborgere med tyrkisk baggrund. **Dansk Flygtningehjælp** spørger til, om man efter lovforslaget vil kunne opnå støtte ved ansøgning om tilsagn om nyt statsborgerskab i et tredje land, som da bliver at betragte som juridisk hjemland.

**Dansk Flygtningehjælp** udtrykker en bekymring i forhold til, at fristen for at søge om betinget løsning fra det danske statsborgerskab på 2 måneder samt den forventede sagsbehandlingstid i Udlændinge- og Integrationsministeriet på 3-4 måneder blandt andet vil betyde, at mange kommuner i forhold til gældende praksis vil skulle foretage en ny vurdering af de aktuelle økonomiske forhold i sagen, når den betingede løsning er opnået.

**Dansk Flygtningehjælp** understreger vigtigheden af at beskytte børnenes rettigheder, og at det særligt for større børn er vigtigt, at de bliver hørt af de relevante myndigheder i forbindelse med en betinget og ubetinget løsning, ligesom det må konkretiseres, hvad der sker, hvis et barn på 12 år eller derover ikke giver sit samtykke til, at der søges om betinget løsning fra det danske statsborgerskab.

**Foreningen for Udlændingeretsadvokater (FAU)** bemærker, at danske statsborgere med dobbelt statsborgerskab oftest har været tilknyttet arbejdsmarkedet flere år for at kunne erhverve dansk statsborgerskab og dermed har egne midler. Denne personkreds vil derfor med stor sandsynlighed ikke opfylde de økonomiske betingelser for at få repatrieringshjælp. **FAU** mener derfor ikke, at der er tale om en reel udvidelse af repatrieringsloven.

*Udlændinge- og integrationsministeriet kan hertil bemærke, at med lovforslaget gives danske statsborgere med dobbelt statsborgerskab mulighed for at få økonomisk støtte til repatriering, hvis de løses fra deres danske statsborgerskab og i øvrigt opfylder betingelserne herfor. Der er tale om et tilbud, som den enkelte på frivillig basis kan vælge at ansøge om. Efter repatrieringslovens § 2 forstås repatriering som en udlændings frivillige tilbagevenden til deres hjemland eller tidligere opholdsland med henblik på at tage varig bopæl. Ministeriet bemærker videre, at det fremgår af lovforslaget, at kommunen, når den modtager den betingede løsningsattest, skal påse, at betingelserne for at modtage repatrieringsstøtte fortsat er til stede. Herudover fremgår det af lovforslaget, at børn på 12 år og derover skal samtykke til ansøgningen. Udlændinge- og Integrationsministeriet hører efter fast praksis børn på 12 år eller derover, såfremt barnets forældremyndighedsindehaver indgiver en ansøgning om løsning på barnets vegne. Ministeriet anmoder derfor som led i sagsbehandlingen et sådant barn om at samtykke til ansøgningen. Såfremt barnet ikke ønsker at samtykke til ansøgningen, indgår barnets nægtelse af samtykke i en samlet vurdering af alle sagens omstændigheder.*

### **2.10.2. Mulighed for vejledning og opkvalificering**

**Dansk Flygtningehjælp, KL, Refugees Welcome og Røde Kors** støtter muligheden for tilbud om opkvalificering. **Dansk Flygtningehjælp, Refugees Welcome og Røde Kors** finder dog, at et enkelt kursus af få ugers varighed, sjældent vil have en effekt i form af en bæredygtig tilbagevenden, og **Dansk Flygtningehjælp** og **KL** anfører, at det for kommunerne kræver et indgående kendskab til forholdene i hjemlandet og tidsmæssige ressourcer til at vurdere en persons arbejdsmarkedsperspektiv og **KL** efterspørger en præcisering af denne vurdering.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal i forhold til det anførte oplyse, at der sigtes på opkvalificerende kurser af kortere varighed, som den enkelte kommune som noget nyt får mulighed for at tilbyde, hvis det vurderes, at dette vil kunne understøtte en repatriering og styrke den enkeltes muligheder i forbindelse med en repatriering til hjemlandet eller et tidligere opholdsland. Der er med forslaget lagt op til, at kommunerne foretager en konkret, individuel vurdering i forbindelse med tilbud om et opkvalificerende kursus efter repatrieringsloven. Det kan bl.a. indgå i denne vurdering om, kommunen vurderer, at et konkret kursus m.v. er relevant i forhold til opnåelse af færdigheder, der kan understøtte den pågældende persons eventuelle fremtidige arbejds- og erhvervs muligheder i hjemlandet eller det tidligere opholdsland, og at den pågældende har et hjemrejseperspektiv.*

### **2.10.3. Krav om ét års opholdstilladelse som forudsætning for at få hjælp til repatriering til lande, hvor der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3**

**Foreningen for Udlændingeretsadvokater (FAU)** bemærker, at med denne udvidelse risikerer Danmark at medvirke til en usikker og uholdbar repatriering, der ikke er værdig, og at selv de få, der forventes at benytte denne ordning med stor sandsynlighed vil benytte sig af fortrydelsesretten i repatrieringsloven, hvorfor den administrative byrde ikke står mål med den ønskede effekt, ligesom repatrieringsforsøg vil vanskeliggøre integrationsprocessen.

**Dansk Flygtningehjælp** bemærker, at mange af de syrere, som udtrykker ønske om at forlade Danmark, kort tid efter de er kommet hertil, gør det i frustration over at være adskilt fra deres familier og over ikke at kunne finde fodfæste i Danmark, og at repatriering på disse vilkår kan være usikker og sjældent er bæredygtig. **Dansk Flygtningehjælp** ønsker, at de, der ønsker at repatriere til Syrien, har adgang til de nødvendige ressourcer, som skal understøtte forberedelserne til tilbagevenden og sikre, at det blive en bevægelse, der peger mod fremtiden fremfor en hastig, desperat afslutning af et ulykkeligt ophold i Danmark. Udgangspunktet for drøftelser om repatriering i dag er den enkelte udlændings vurdering af fremtidsperspektiver i hjemlandet og sikkerhedssituationen i det relevante område. **Dansk Flygtningehjælp** mener fortsat, det er nødvendigt at supplere udlændingens vurdering med oplysninger fra internationale aktører som UNHCR og andre relevante organisationer, som er til stede i landet. Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at få overblik over alle relevante problemstillinger i forbindelse med tilbagevenden til Syrien. Det vil være nødvendigt løbende at løse både principielle og praktiske udfordringer fx i forbindelse med anskaffelse af rejsedokumenter og planlægning og gennemførelse af indrejse i Syrien. Den konkrete repatrieringsproces vil således være langstrakt både generelt og for den enkelte.

**Røde Kors** er positive overfor forslaget. **Røde Kors** bemærker, at for den enkelte flygtning og dennes familie er spørgsmålet om repatriering alvorligt og vanskeligt og der vil være et udstrakt behov for rådgivning af ansøgere til repatrieringsydelsen, herunder grundig vejledning vedrørende omfanget af muligheden for efterfølgende at fortryde beslutningen.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet kan hertil bemærke, at en person, der ønsker at repatriere f.eks. til Syrien vil have adgang til rådgivning om repatriering, som tager udgangspunkt i den pågældende udlændings situation og ønsker. Rådgivningen vil som hidtil også omfatte relevante informationer om hjemlandets samfundsforhold. Rådgivningen, der har til formål at give den pågældende et fyldestgørende grundlag for at kunne træffe beslutning om repatriering, ydes af Dansk Flygtningehjælp, der pt. på ministeriets vegne varetager den individuelle og generelle rådgivning. Det skal understreges, at anmodning om repatrieringsstøtte for personer omfattet af repatrieringsloven sker på baggrund af en frivillig beslutning fra den enkelte person, ligesom der for repatrieringslovens målgruppe ikke gælder et krav om, at beslutningen skal træffes på et bestemt tidspunkt, jf. dog repatrieringslovens § 3, stk. 5, vedr. udlændinge, hvis opholdstilladelse er nægtet forlænget eller inddraget.*

#### **2.10.4. Indberetning af afgørelser efter repatrieringsloven**

**Datatilsynet** har noteret sig, at Udlændinge- og Integrationsministeriet har vurderet, at den videregivelse af oplysninger, der sker som følge af den foreslåede bestemmelse, kan ske under iagttagelse af de databeskyttelsesretlige regler. Det fremgår videre, at Datatilsynet forudsætter, at reglerne i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven vil blive iagttaget i forbindelse med de behandlinger af personoplysninger, der vil ske som følge af udkastet.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig Datatilsynets bemærkninger. Den foreslåede ordning vil blive etableret i overensstemmelse med reglerne i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven.*

#### **2.10.5. Beskrivelse af repatrieringsindsats i beskæftigelsesplanen**

**Dansk Flygtningehjælp** finder, at tiltag som beskrivelse af den kommunale repatrieringsindsats i beskæftigelsesplanen og den allerede indførte systematiske, kommunale vejledningspligt om repatriering udfordrer frivilligheden, som er fundamentet for repatrieringsordningen, og en afgørende motivation for, at udlændinge overhovedet overvejer, afklarer og træffer beslutning om at repatriere.

**Refugees Welcome** har anført, at kommunen skal inkludere oplysning om repatriering i beskæftigelsesindsatsen hvert år, og at det for mange nyankomne flygtninge vil forekomme uforståeligt, at skulle tale om repatriering og frivillig hjemrejse med deres jobkonsulent, og at det skal præsenteres som et tilbud.

**KL** finder det hensigtsmæssigt, at kommunerne politisk forholder sig til, hvordan man kan rådgive og vejlede om mulighederne for repatriering, men anfører, at det er unødigt bureaukratisk, at kommunerne forpligtes til at beskrive repatrieringsindsatsen i beskæftigelsesplanen.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke at forslaget alene handler om, at kommunerne fremover skal beskrive, hvordan kommunen arbejder*

med rådgivning og information om repatriering efter repatrieringsloven. Kommunernes beskæftigelsesplaner er reguleret i lov nr. 1482 af 23. december 2014 om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v. med senere ændringer. Det følger heraf, at kommunerne hvert år skal udarbejde en beskæftigelsesplan, der er den overordnede politiske plan for beskæftigelsesindsatsen i kommunerne, som samler udfordringer og indsatser med udgangspunkt i de vejledende beskæftigelsespolitiske mål, der årligt udmeldes af beskæftigelsesministeren. Beskæftigelsesplanen er dermed omdrejningspunkt for den løbende dialog mellem især politikere og administration om status og udvikling i beskæftigelsesindsatsen. Forslaget om beskrivelsen af repatrieringsindsatsen skal styrke et lokalpolitisk og administrativt fokus på kommunens arbejde med rådgivning og information om repatriering. Forslaget ændrer ikke på, at repatriering er frivillig og for de vilkår der gælder vedr. repatriering i øvrigt.

Det bemærkes endvidere, at der 1. juli 2018 trådte nye regler i kraft, som indførte systematisk, kommunal vejledningspligt om repatrieringsordningen. Det betyder, at kommunerne som led i integrations- og beskæftigelsesindsatsen forpligtes til at vejlede herboende udlændinge, der er omfattet af repatrieringsloven, om mulighederne for at repatriere til deres hjemland eller tidligere opholdsland med støtte efter repatrieringsloven. Den systematiske vejledning skal ske som led i integrationsprogrammet og i forbindelse med den løbende opfølgning på integrationskontrakten, samt i forbindelse med alle samtalerne under kontaktforløbet efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og som led i sygedagpengeopfølgningen efter sygedagpengeloven. Forslaget om, at kommunerne skal beskrive repatriering i deres beskæftigelsesplaner, vurderes at kunne understøtte den løbende rådgivningsindsats positivt.

## 2.11. Udrejsecenter Lindholm

**Retspolitisk Forening** anfører, at de ikke kan støtte den planlagte anvendelse af øen Lindholm til udrejsecenter, således som projektet indtil videre er præsenteret fra officielt hold. **Foreningen af Danske Udlændingeretsadvokater** anfører, at etableringen af et nyt Udrejsecenter Lindholm efter foreningens opfattelse vil være i direkte strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, idet forholdene, som de er beskrevet af ministeriet, vil komme til at ligne en særligt belastende varetægtsfængsling. **Refugees Welcome** har anført, at oprettelsen af et center på Lindholm savner begrundelse. **Dansk Flygtningehjælp** finder forslaget om at oprette et udrejsecenter på øen Lindholm unødvendigt og uværdigt.

**Røde Kors** anfører, at det bør tages med i betragtningerne, at Højesteret i januar 2017 har afsagt en dom om, at en person på tålt ophold ikke skulle være underlagt opholdspligt, fordi denne i henhold til menneskerettighederne var uproportional. **Røde Kors** anfører endvidere, at retten til privatliv efter artikel 8 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention har det primære formål at sikre udvikling af det enkelte individs personlighed i relation til andre mennesker uden udefrakommende indblanding og omfatter bl.a. retten til at etablere og udvikle personlige relationer til andre mennesker og til omverdenen. **Røde Kors** finder på



den baggrund, at såfremt der etableres udrejsecenter på Lindholm bør dette særligt medtages i forhold til muligheden for at komme til og fra øen. **Røde Kors** finder ligeledes, at forslaget om at etablere Lindholm-løsningen ud fra humanitære hensyn bør opgives.

**SOS Racisme** anfører, at Udrejsecenter Lindholm ikke bør oprettes som endnu et udvisningscenter eller udvisningsfængsel.

**Institut for Menneskerettigheder** anfører, at overflytningen til Udrejsecenter Lindholm af visse udlændinge (udlændinge på tålt ophold, udviste kriminelle, fremmedkrigere, udlændinge, der er udvist efter udlændingelovens § 25, og afviste asylansøgere, der begår kriminalitet mv. på eller i nærheden af et indkvarteringssted) rejser spørgsmål i forhold til bl.a. retten til frihed i EMRK artikel 5, retten til privatliv i EMRK artikel 8 og retten til ikke at blive udsat for uværdig eller nedværdigende behandling i EMRK artikel 3.

I forhold til EMRK artikel 5 anfører **Institut for Menneskerettigheder** bl.a., at Højesterets afgørelse i den såkaldte Karkavandi-dom fra 2012 (trykt i UfR.2012.2874 H) ikke uden videre kan tages til indtægt for, at opholdspligt mv. på Udrejsecenter Lindholm ikke vil kunne blive anset for en frihedsberøvelse i EMRK artikel 5's forstand. **Institut for Menneskerettigheder** henviser i den forbindelse til, at der siden 2012 er sket en markant skærpelse af vilkårene og at der vil ske en yderligere skærpelse med overflytningen til Udrejsecenter Lindholm.

**Institut for Menneskerettigheder** anfører endvidere, at frihedsbegrænsning, forhold og vilkår på Udrejsecenter Lindholm i visse henseender forekommer mindre restriktive end i Guzzardi-dommen fra EMD (hvor domstolen fandt, at en opholdspligt på en ø, der var pålagt en person tilknyttet mafiaen – i kombination med en række yderligere pålagte kriminalitetsforebyggende foranstaltninger – måtte anses for frihedsberøvelse), men på andre punkter mere restriktive. **Institut for Menneskerettigheder** anfører således, at udlændinge på Lindholm på den ene side – modsat i Guzzardi-dommen – bl.a. kan rejse til fastlandet om aftenen/natten uden myndighedernes samtykke, benytte telefon uden at oplyse navnet på den, der ringes til, og de skal kun melde sig én gang dagligt eller mindre til politiet. På den anden er forholdene mere restriktive end i Guzzardi-dommen derved, at øens areal er mindre, at familie ikke kan indkvarteres på øen, de indkvarterede skal spise mv. i en kantine og kan ikke tage arbejde og uddannelse, og deres opholdspligt er ikke tidsbegrænset. I den forbindelse anfører **Institut for Menneskerettigheder** desuden, at byen Kalvehave, som færger fra Lindholm sejler til, er en lille by med begrænset mulighed for adspredelse og social kontakt.

**Institut for Menneskerettigheder** anfører endvidere, at det efter instituttets opfattelse ikke kan udelukkes, at de frihedsbegrænsninger og forhold og vilkår som udlændinge på tålt ophold er udsat for og vil blive udsat for på Udrejsecenter Lindholm kombineret med den tidsmæssige udstrækning af frihedsbegrænsningen i individuelle tilfælde kan være af så indgribende karakter, at de pågældende

udlændinge ud fra en samlet vurdering må anses for frihedsberøvede efter EMRK artikel 5.

**Institut for Menneskerettigheder** anfører i den forbindelse, at der efter instituttets opfattelse ikke foreligger direkte sammenlignelig praksis fra EMD, at der kan argumenteres både for og mod, at der vil være tale om en frihedsberøvelse, afhængigt af hvordan ordningen konkret udformes, og at spørgsmålet i sidste ende må afgøres af domstolene.

**Institut for Menneskerettigheder** anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen ved den konkrete udmøntning og tilrettelæggelse af frihedsbegrænsning, forhold og vilkår for den enkelte udlænding på Udrejsecenter Lindholm løbende er opmærksom på og sikrer, at der ikke er tale om uproportionale indgreb i den personlige frihed eller en frihedsberøvelse i strid med EMRK artikel 5.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at det fremgår af finanslovsaftalen for 2019, at regeringen og Dansk Folkeparti er enige om at etablere et nyt udrejsecenter, som placeres på Lindholm i Stege Bugt, og at målgruppen for Udrejsecenter Lindholm er udlændinge på tålt ophold, udlændinge, der er udvist som følge af kriminalitet eller af hensyn til statens sikkerhed mv., fremmedkrigere og afviste asylansøgere, der dømmes for overtrædelse af straffeloven, våbenloven, knivloven og lov om euforiserende stoffer på eller omkring et udrejsecenter.*

*Udrejsecenter Lindholm kan som udgangspunkt etableres uden ændring af udlændingeloven, og lovforslaget indeholder ikke bestemmelser, der regulerer etableringen af udrejsecentret. Det forudsættes dog, at indkvarteringen af afviste asylansøgere, der begår kriminalitet på eller omkring et udrejsecenter, skal ske på Udrejsecenter Lindholm, jf. lovforslagets § 1, nr. 14.*

*I forhold til forholdet mellem Udrejsecenters Lindholm og Menneskerettighedskonventionens artikel 5 bemærker Udlændinge- og Integrationsministeriet, at det følger af artikel 5 om den personlige frihed, at der ikke kan indføres en ordning, hvor udlændinge på tålt ophold som udgangspunkt frihedsberøves, indtil de kan hjemsendes. Det skyldes, at der som udgangspunkt ikke er udsigt til udsendelse af de pågældende, og at det efter EMD's praksis er en betingelse for at frihedsberøve en person med henblik på udsendelse, jf. artikel 5, litra f, at der er en reel udsigt til, at udsendelsen kan gennemføres, jf. f.eks. afvisningsbeslutning af 4. oktober 2001 i sagen Agnissan mod Danmark. Tilsvarende gælder for den gruppe af kriminelle udviste mv., der skal indkvarteres på Udrejsecenter Lindholm. Der er her tale om udlændinge, som ikke aktuelt kan udsendes pga. manglende samarbejde herom fra dem og/eller deres hjemland.*

*En ordning med indkvartering af bl.a. udlændinge på tålt ophold og den nævnte gruppe af kriminelle udviste på et udrejsecenter på en ø forudsætter derfor, at ordningen ikke har karakter af frihedsberøvelse i Menneskerettighedskonventionens artikel 5's forstand.*

*Der er redegjort nærmere for vurderingen af Udrejsecenter Lindholms forhold til bl.a. artikel 5 i et notat af 17. december 2018, der er udarbejdet af Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet og er oversendt til Folketinget den 7. januar 2019 og til Folketingets Retsudvalg (REU (Alm. del) bilag 128) og Udlændinge- og Integrationsudvalget (UUI (Alm. del) bilag 84).*

*Det fremgår heraf bl.a., at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger frihedsberøvelse, efter EMD's praksis beror på en konkret vurdering, og at der i vurderingen skal tages udgangspunkt i den konkrete situation med inddragelse af en række momenter, herunder type, varighed og virkning af samt måden, hvorpå en foranstaltning bliver gennemført, jf. navnlig EMD's dom af 6. november 1980 i sagen Guzzardi mod Italien, præmis 92, og fra senere praksis bl.a. EMD's dom af 23. februar 2017 i sagen De Tommaso mod Italien, præmis 80.*

*Det fremgår endvidere, at EMD i Guzzardi-dommen fandt, at en opholdspligt på en ø, der var pålagt en person tilknyttet mafiaen – i kombination med en række yderligere pålagte kriminalitetsforebyggende foranstaltninger – måtte anses for frihedsberøvelse. Domstolen udtalte, at de enkelte foranstaltninger ikke isoleret set udgjorde en frihedsberøvelse i EMRK artikel 5's forstand, men at der efter en kumulativ og samlet vurdering af foranstaltningerne i den konkrete sag forelå en frihedsberøvelse. Domstolen henviste i den forbindelse til, at klager alene kunne bevæge sig på en lille del af en svært tilgængelig ø, hvoraf et fængsel optog 9/10 af øens areal, at klager boede i en del af en landsby, som primært bestod af et tidligere hospital, der var dårligt vedligeholdt eller i forfald, en politistation, en skole og et kapel, at klager primært boede sammen med andre personer underlagt de samme foranstaltninger samt politifolk, at klager havde begrænset mulighed for social kontakt med andre end sin familie, andre personer underlagt tilsvarende foranstaltninger og tilsynsførende, at klager var underlagt et tæt, nærmest konstant opsyn, hvilket bl.a. betød, at klager ikke kunne forlade sin bolig mellem kl. 22.00 og 7.00 uden i rimelig tid forinden at have underrettet myndighederne herom, at klager to gange dagligt skulle melde sig hos myndighederne, at klager skulle oplyse navn og telefonnummer på alle, som han ønskede at føre telefonsamtale med, at klager alene kunne rejse til Sardinien eller fastlandet med myndighedernes samtykke, at han kunne anholdes, hvis han overtrådte foranstaltningerne, og at opholdet varede i 16 måneder, jf. dommens præmis 95.*

*Under henvisning hertil anføres det i notatet, at der ved vurderingen af, om indkvartering af udlændinge på tålt ophold mv. på et udrejsecenter på øen Lindholm har karakter af frihedsberøvelse, skal foretages en samlet vurdering af bl.a. øens størrelse, placering ift. øvrige beboede områder og tilgængelighed (muligheder for transport til og fra øen) samt de kontrolforanstaltninger, som de indkvarterede er pålagt.*

*I den forbindelse anføres det på den ene side, at Lindholm er relativt lille (ca. 7 hektar) og formentlig i øvrigt vil være ubeboet. Hertil kommer bl.a., at beboerne på udrejsecentret som udgangspunkt vil være pålagt opholds- og meldepligt, hvilket betyder, at de som udgangspunkt skal bo og overnatte på det udrejsecenter,*

hvor de er indkvarteret, og melde sig et vist antal gange om ugen (dagligt for udlændinge på tålt ophold). Udviste kriminelle og udlændinge på tålt ophold vil endvidere som udgangspunkt være pålagt underretningspligt, hvilket betyder, at de skal underrette indkvarteringsoperatøren, hvis de opholder sig uden for indkvarteringsstedet i tidsrummet mellem kl. 23.00 og kl. 6.00 om morgenen.

Det anføres på den anden side, at Lindholm ligger tæt på omkringliggende beboede områder og byer, og at beboerne ikke er forpligtet til at være på Lindholm uden for de tidspunkter, hvor de afvikler deres opholds- og meldepligt.

Det anføres sammenfattende, at indkvartering på et udrejsecenter på Lindholm under disse forhold ikke vurderes at have karakter af frihedsberøvelse i EMRK artikel 5's forstand, forudsat at der er tilstrækkelige muligheder for transport til og fra øen.

Det anføres i den forbindelse, at de nærmere vilkår for transporten ikke er fastlagt endnu, men at følgende indgår i den overordnede påtænkte ramme for ordningen:

- Der vil være mulighed for færgetransport til og fra øen flere gange dagligt,
- beboerne vil få reel mulighed, herunder økonomisk mulighed, for jævnligt at anvende denne transport væk fra øen,
- en betalingsordning for færgen vil skulle suppleres af en dispensations- eller tilskudsordning for beboere, hvis økonomiske midler ikke rækker til jævnlige færgeoverfarter,
- det skal være muligt for beboerne at afvikle deres opholds- og meldepligt inden for rammerne af de daglige færgeafgange (færgeafgangene skal med andre ord tilrettelægges sådan, at beboere har reel mulighed for at benytte adgangen til at forlade øen, herunder i længere sammenhængende tidsrum, f.eks. fra morgen til aften) samtidig med, at de kan overholde deres opholds- og meldepligt), og
- beboerne vil som udgangspunkt kunne benytte andre transportmidler end færgen, hvis de har mulighed for det.

Der vurderes på den baggrund, at der kan etableres et udrejsecenter på Lindholm inden for rammerne af EMRK artikel 5.

Som det endvidere fremgår af notatet, vil rammerne for transporten til og fra øen blive tilrettelagt under hensyntagen til, at ordningen ikke får karakter af frihedsberøvelse. Myndighederne vil naturligvis også i forhold til den øvrige udmøntning af ordningen med indkvartering på Udrejsecenter Lindholm være opmærksomme på, at ordningen ikke må få karakter af frihedsberøvelse.

Det bemærkes i øvrigt, at ordningen i overensstemmelse med de i finanslovsaftalen fastlagte kriterier for Udrejsecenter Lindholm alene vil foreslås anvendt på afviste asylansøgere på 18 år eller derover. Ordningen foreslås ikke anvendt på personer, som bor sammen med deres familier, og som i dag er indkvarteret på Udrejsecenter Sjælsmark.

I forhold til EMRK artikel 8 om bl.a. retten til respekt for privatlivet anfører **Institut for Menneskerettigheder** bl.a., at det bør beskrives i lovforslaget, hvilke kriterier der lægges til grund for vurderingen af, om et indgreb i retten til privatliv i form af opholdspligt på et udrejsecenter, herunder Lindholm, er proportionalt. **Institut for Menneskerettigheder** anfører i den forbindelse, at bl.a. muligheden for at bevæge sig rundt og muligheden for at etablere og udvikle personlige relationer til andre personer og til omverdenen bør indgå i vurderingen, herunder om udlændingen lever under så restriktive forhold, at det reelt ikke er muligt.

*Ministeriet bemærker i den forbindelse, at det er ministeriets vurdering, at det ved proportionalitetsvurderingen af en pålagt opholdspligt på Udrejsecenter Lindholm fortsat er de samme indgreb, der skal afvejes i forhold til det samme formål, som på andre udrejsecentre, nemlig hensynet til at sikre kendskab til den pågældendes opholdssted med henblik på, at en udsendelse kan ske, når det bliver muligt. Det er på den baggrund ministeriets vurdering, at det fortsat er de samme kriterier, der skal lægges vægt på ved proportionalitetsvurderingen, herunder bl.a. varigheden af indgrebet, den begåede kriminalitet eller udelukkelsesgrunden, om der er konkret risiko for, at udlændingen vil skjule sig for myndighederne, udsigt til udsendelse og familieforhold. Det er endvidere ministeriets vurdering, at der ved proportionalitetsvurderingen som hidtil også skal lægges vægt på muligheden for at bevæge sig rundt og muligheden for at etablere og udvikle personlige relationer til andre personer og til omverdenen.*

*Udlændinge- og Integrationsministeriet henviser supplerende til vurderingen af Udrejsecenter Lindholms forhold til bl.a. EMRK artikel 8 i notatet af 17. december 2018, der er udarbejdet af Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet og den 7. januar 2019 oversendt til Folketingets Retsudvalg (REU (Alm. del) bilag 128) og Udlændinge- og Integrationsudvalg (UUI (Alm. del) bilag 84)*

*Det fremgår heraf bl.a., at det forhold, at udlændinge på tålt ophold m.fl. fremadrettet vil blive indkvarteret på et udrejsecenter på Lindholm i stedet for Kærshovedgård – og at de således vil skulle overholde deres opholds- og meldepligt på Lindholm – ikke vurderes at ændre ved, at pålægget om opholds- og meldepligt som udgangspunkt er et proportionalt indgreb i deres rettigheder efter artikel 8.*

*Der er herved bl.a. lagt vægt på, at vilkårene for indkvartering på et udrejsecenter på Lindholm vil være de samme som på Udrejsecenter Kærshovedgård (bl.a. i forhold til besøg, tilladelser til overnatninger uden for centeret, at meldepligten afvikles i tilknytning til opholdsstedet mv.), at øen ligger tæt på beboede områder og byer, og at beboerne på Lindholm vil blive sikret adgang til jævnlig transport til og fra Lindholm.*

*Det vurderes på den baggrund i notatet, at etablering af et udrejsecenter på Lindholm for udlændinge på tålt ophold mv. kan ske inden for rammerne af EMRK artikel 8.*

**Institut for Menneskerettigheder** anbefaler endvidere, at det præciseres i bemærkningerne til lovforslaget, at opholdspligten som udgangspunkt – afhængigt af den enkelte udlændings forhold og kriminalitet – ikke kan opretholdes i mere end ca. 4 år, før det vil være et uproportionalt indgreb i retten til respekt for privatlivet. Bemærkningen skal ses i lyset af, at det i forslag til ændring af udlændingeloven og lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Skærpet kontrol med fremmedkrigere, orienteringspligt for udlændinge på tålt ophold, ved ophævelse af der ikke er pålagt opholdspligt, adgang uden retskendelse til bopælen under varetægtsfængsling og afsoning med fodlænke på et indkvarteringssted, præcisering af Udlændingestyrelsens kontrolpligt og nyaffattelse af bestemmelserne om opholds-, underretnings- og meldepligt), der forventes fremsat for Folketinget Februar II, foreslås, at udlændinge på tålt ophold ikke længere skal anses for at have lovligt ophold i Danmark med den konsekvens, at de ikke er omfattet af retten til bevægelsesfrihed i artikel 2 i den 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og derfor (alene) skal vurderes ift. artikel 8 om retten til respekt for privatlivet.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker i den forbindelse, at det lovforslag, som instituttet henviser til, endnu ikke er fremsat eller vedtaget og dermed ikke er gældende ret. Ministeriet bemærker endvidere, at Institut for Menneskerettigheder i høringsvar af 3. januar 2019 til det omtalte lovforslag har anbefalet samme præcisering, som ministeriet derfor agter at besvare i høringsnotatet til det omtalte lovforslag. Ministeriet bemærker endvidere, at Institut for Menneskerettigheder i høringsvar af 3. januar 2019 til det omtalte lovforslag har anbefalet samme præcisering, som ministeriet derfor agter at besvare i høringsnotatet til det omtalte lovforslag.*

**Institut for Menneskerettigheder** anbefaler endvidere, at det sikres, at Udlændingestyrelsen efter fire års ophold halvårligt vurderer, om fortsat opholdspligt vil være et uproportionalt indgreb i retten til respekt for privatlivet.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker i den forbindelse, at Justitsministeriet på baggrund af Højesterets dom af 1. juni 2012 (den såkaldte Karkavandi dom, jf. U.2012.2874H) udsendte en instruks den 6. september 2012 til Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet. Det fremgår bl.a. af instruksens, at dommen efter Justitsministeriets opfattelse har den betydning, at Udlændingestyrelsen i sager om opholdspligt for personer på tålt ophold løbende skal vurdere, om der er proportionalitet mellem afgørelsen om opholdspligt og de øvrige forhold i den enkelte sag ud fra de i Højesterets dom nævnte kriterier. Da proportionalitetsbetingelsen løbende skal være opfyldt, blev det indskærpet, at vurderingen af, om påbud om opholdspligt og afgørelser om meldepligt fortsat kan opretholdes, som udgangspunkt bør foretages hver 6. måned, medmindre forholdene tilsiger noget andet. Justitsministeriets instruks er fortsat gældende. Ministeriet bemærkes endvidere, at samme betragtning gør sig gældende for andre grupper af udlændinge, der er pålagt opholdspligt og/eller meldepligt.*

**Institut for Menneskerettigheder** anfører endvidere, at der bør redegøres for vurderingen af, om indkvartering af udlændinge på Udrejsecenter Lindholm er i overensstemmelse med diskriminationsforbuddet i relation til retten for respekt for privatlivet, jf. EMRK artikel 14, jf. artikel 8. **Institut for Menneskerettigheder** bemærker i den forbindelse, at udlændinge i relation til foranstaltninger begrundet i hensyn til statens sikkerhed, kriminalpræventive hensyn og rene ordenshensyn er i en situation, der er sammenlignelig med forholdene for danske statsborgere, der på samme måde er en udfordring for varetagelse af de nævnte samfundsinteresser.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal i den forbindelse bemærke, at de i EMRK anerkendte rettigheder og friheder efter EMRK artikel 14 skal sikres, uden at der gøres forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller andet forhold.*

*Bestemmelsen indeholder et forbud mod usaglig forskelsbehandling, der efter EMD's praksis indebærer, at personer i sammenlignelige situationer som udgangspunkt skal behandles ens, og at forskelsbehandling kun er berettiget, hvis den har et legitimt formål og samtidig står i et rimeligt forhold til dette formål.*

*Anvendelsesområdet for EMRK artikel 14 er begrænset derved, at bestemmelsen er accessorisk til konventionens øvrige bestemmelser. Det betyder, at bestemmelsen kun kan anvendes sammen med én eller flere af disse bestemmelser. Heri ligger intet krav om, at en anden rettighed skal være krænkede, men derimod alene et krav om, at den foreliggende situation skal ligge inden for rettighedens anvendelsesområde ("ambit").*

*Pålæg om ophold på et udrejsecenter, herunder Udrejsecenter Lindholm, må anses for omfattet af anvendelsesområdet for EMRK artikel 8 om retten til privatliv. Et sådant pålæg skal således meddeles under overholdelse af kravene i EMRK artikel 14, jf. artikel 8.*

*Som anført skal Udrejsecenter Lindholm varetage indkvarteringen af udlændinge på tålt ophold, udviste kriminelle, fremmedkrigere, udlændinge, der er udvist efter udlændingelovens § 25, og afviste asylansøgere, der begår kriminalitet mv. på eller i nærheden af et indkvarteringssted.*

*Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at de pågældende udlændinge i forhold til den foreslåede ordning ikke er i en sammenlignelig situation med danske statsborgere og udlændinge med opholdstilladelse i Danmark. Det skyldes navnlig, at opholdspligten for de pågældende udlændinge er begrundet med, at de pågældende ikke har lovligt ophold i Danmark, og at opholdspligten er meddelt med henblik på at sikre, at de pågældende kan udsendes så snart muligheden opstår. Danske statsborgere og udlændinge med opholdstilladelse i Danmark har derimod lovligt ophold i Danmark og er derfor ikke omfattet af indkvarteringsordningerne på udrejsecentrene. Der henvises i den forbindelse også til*

*Højesterets dom trykt i UfR.2017.1228H, hvor Højesteret bl.a. udtalte, at udlændinge, der som følge af kriminalitet er dømt til udvisning, men som opholder sig her i landet på tålt ophold, ikke befinder sig i en sammenlignelig situation med danske statsborgere, som er dømt for tilsvarende kriminalitet, men som ikke kan dømmes til udvisning.*

*Det er derimod Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at de udlændinge, der påtænkes indkvarteret på Lindholm, for så vidt angår indkvarteringen som udgangspunkt er i en sammenlignelig situation med afviste asylansøgere (der ikke er dømt for kriminalitet mv. på eller i nærheden af et indkvarteringssted), og som er indkvarteret på et udrejsecenter.*

*Det kan endvidere ikke afvises, at indkvartering af forskellige grupper af udlændinge uden lovligt ophold på forskellige udrejsecentre kan blive anset for at udgøre forskelsbehandling omfattet af Artikel 14.*

*Hensynene bag oprettelsen af et Udrejsecenter Lindholm er navnlig at få skilt persongrupperne på Udrejsecenter Kærshovedgård ad, så det ikke længere skal huse både personer på tålt ophold, kriminelle udviste og helt almindelige afviste asylansøgere. Formålet er endvidere at få lettet presset på områderne omkring udrejsecentre.*

*Det er vurderingen, at disse hensyn udgør saglige hensyn, der kan begrunde indkvarteringen af de påtænkte grupper på Udrejsecenter Lindholm.*

*Vilkårene for indkvarteringen vil som udgangspunkt være de samme på Udrejsecenter Lindholm, som de er på det eksisterende Udrejsecenter Kærshovedgård (bl.a. i forhold til besøg, tilladelser til overnatninger uden for centeret, at meldepligten afvikles i tilknytning til opholdsstedet mv.). Endvidere ligger øen ligger tæt på beboede områder og byer, og beboerne på Lindholm vil blive sikret adgang til jævnlig transport til og fra Lindholm. Det er på den baggrund vurderingen, at en evt. forskelsbehandling også er proportional.*

*Det er på den baggrund samlet vurderingen, at ordningen ikke rejser spørgsmål i forhold til EMRK artikel 14, jf. artikel 8.*

Endelig anbefaler **Institut for Menneskerettigheder**, at det præciseres, at Udlændinge- og Integrationsministeriet løbende skal overvåge, at udlændinge på tålt ophold med opholds-, underretnings- og meldepligt, herunder på Udrejsecenter Lindholm, ikke udsættes for nedværdigende behandling i strid med EMRK artikel 3. **Institut for Menneskerettigheder** henviser i den forbindelse bl.a. til Folketingets Ombudsmands redegørelser fra 2014 og 2018 vedrørende forholdene for udlændinge på tålt ophold, herunder at forholdene for dem generelt må anses for meget belastende og begrænsende for grundlæggende livsførelse. **Institut for Menneskerettigheder** henviser endvidere til, at udlændinge på tålt ophold fremadrettet ikke længere vil blive anset for at have lovligt ophold i Danmark og dermed ikke vil være beskyttet af retten til bevægelsesfrihed. **Institut for Menneske-**



**rettigheder** stiller spørgsmålstejn ved, om det vil medføre længere ophold på udrejsecentrene, idet dette efter instituttets opfattelse vil øge risikoen for, at forholdene kan udvikle sig til at være nedværdigende i strid med EMRK artikel 3.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal i den forbindelse bemærke, at Udlændingestyrelsen i sager om opholdspligt naturligvis skal sikre, at Danmarks internationale forpligtelser overholdes, herunder EMRK artikel 3.*

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal dog samtidig bemærke, at ministeriet ikke vurderer, at de generelle forhold på Udrejsecenter Lindholm kan anses for så belastende, at EMRK artikel 3 krænkes. For at være omfattet af EMRK artikel 3 kræves, at den behandling, som vedkommende har været udsat eller udsættes for, overstiger et vist minimum af alvor, og det er ministeriets opfattelse, at de generelle forhold på Udrejsecenter Lindholm ikke vil få en sådan karakter, at udlændinge, der indkvarteres på centeret, udsættes for behandling i strid med EMRK artikel 3.*

*Det bemærkes i den forbindelse, at udlændinge, der er indkvarteret på Udrejsecenter Kærshovedgård, er sikret adgang til indkvartering, beklædning, bospisning og nødvendige sundhedsydelser. Udlændinge, som er indkvarteret på et udrejsecenter, skal desuden indgå en kontrakt med operatøren på udrejsecenteret om deltagelse i undervisning, aktivering og nødvendige opgaver på centeret. Kontraktens nærmere omfang beror på den pågældende udlændings status. Den enkelte kan desuden færdes uden for udrejsecenteret og kan modtage besøg på centeret samt have kontakt til omverdenen. Endelig modtager udlændinge på tålt ophold en mindre kontantydelse (tillægsydelse), hvis de i øvrigt opfylder betingelserne herfor. Endvidere ligger øen tæt på beboede områder og byer, og beboerne på Lindholm vil blive sikret adgang til jævnlig transport til og fra Lindholm. Endvidere vil det – ligesom for udlændinge indkvarteret på Kærshovedgård – som løbende blive vurderet, om opretholdelse af opholdspligten er proportional efter EMRK artikel 8.*

*Det bemærkes, at det udkast til lovforslag, som Udlændinge- og Integrationsministeriet den 26. november 2018 sendte i ekstern høring (Skærpet kontrol med fremmedkrigere, orienteringspligt for udlændinge på tålt ophold, der ikke er pålagt opholdspligt, adgang uden retskendelse til bopælen under varetægtsfængsling og afsoning med fodlænke på et indkvarteringssted, præcisering af Udlændingestyrelsens kontrolpligt og nyaffattelse af bestemmelserne om opholds-, underretnings- og meldepligt), bl.a. indeholder et forslag til nyaffattelse af bestemmelserne om opholds-, underretnings- og meldepligt med det formål at præcisere, at en udlænding på tålt ophold ikke er omfattet af artikel 2 i den 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, idet den pågældende ikke har lovligt ophold her i landet.*

*Den foreslåede præcisering ændrer ikke ved, at myndighederne som hidtil skal vurdere, om et pålæg om opholds-, underretnings- og meldepligt rejser spørgsmål om forholdet til Danmarks øvrige internationale forpligtelser, herunder navnlig artikel 8 i EMRK om beskyttelse af ret til respekt for familie- og privatlivet.*

*Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets generelle opfattelse, at en vurdering af opholds-, underretnings- og meldepligten i forhold til EMRK artikel 8, i de fleste tilfælde ikke vil føre til et andet resultat end den hidtidige vurdering af de nævnte forpligtelser i forhold til artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til EMRK.*

*Det kan imidlertid ikke afvises, at vurderingen efter EMRK artikel 8 i det konkrete tilfælde vil føre til et andet resultat som følge af, at der er tale om et indgreb i en anden rettighed (retten til respekt for familie- og privatliv i stedet for retten til fri bevægelighed).*

*Ministeriet skal afslutningsvist bemærke, at ministeriet har noteret sig Retspolitisk Forening, Refugees Welcome, Dansk Flygtningehjælp, Foreningen af Danske Udlændingeretsadvokater, Røde Kors og SOS Racismes synspunkter omkring oprettelsen af Udrejsecenter Lindholm.*

## **2.12. Ikrafttræden**

**Dansk Flygtningehjælp** har anført, at de foreslåede ændringer i lovforslagets § 1, nr. 1 og nr. 3-6 er udtryk for en væsentligt forringet beskyttelse af flygtninge i Danmark, og finder, at der med de foreslåede ikrafttrædelsesbestemmelser gøres indgreb i erhvervede rettigheder. Dansk Flygtningehjælp har anført, at de foreslåede ændringer derfor alene bør finde anvendelse for fremtidige sager.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet kan hertil bemærke, at der med lovforslaget ikke er tilsigtet nogen ændring af, hvilke afledte rettigheder konventionsflygtninge (§ 7, stk. 1 og § 8, stk. 1) og udlændinge med beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 2 og § 8, stk. 2) har.*

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at henset til, at sigtet med lovforslaget er, at midlertidigt ophold for flygtninge skal inddrages, så snart det er muligt, skal behandlingen af en ansøgning om forlængelse af en opholdstilladelse, samt vurderingen om inddragelse af en opholdstilladelse meddelt efter udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, eller § 8, stk. 1 og 2, samt opholdstilladelser meddelt efter § 9, stk. 1, og § 9 c, stk. 1, til en familiesammenført person til en udlænding med opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 og 2, foretages efter de foreslåede regler fra ikrafttrædelsestidspunktet.*

**KL** gør opmærksom på, at den foreslåede ikrafttrædelsesdato den 1. marts 2019, der gælder for væsentlige dele af de foreslåede ændringer, giver kommunerne samt deres IT-leverandører for kort tid til at forberede de administrative ændringer, der følger af lovforslaget. Dette gælder ikke mindst for de foreslåede navne- og målgruppeændringer i integrationsloven, som vil kræve anselige administrative og tekniske ændringer.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at der med lovforslaget er afsat 2 mio. kr. i 2019 til it-tekniske systemtilpasninger mv. i forbindelse*

*med ændring af integrationsydelsens navn og opdeling i henholdsvis selvforsørgelses- og hjemrejseydelse og overgangsydelse. Den foreslåede ændring af benævnelserne af ydelserne implementeres parallelt med nedsættelsen af ydelsen og træder først i kraft den 1. januar 2020.*

*I forhold til de ændrede benævnelser af integrationsprogrammet, kontrakt og erklæring skal ministeriet bemærke, at programmets indhold, samlede målgruppe og betingelser om indgåelse af kontrakt og underskrivelse af erklæring vil være uændret. Den samme målgruppe af udlændinge, der tidligere fik tilbudt et integrationsprogram skal således fremover have tilbudt enten et selvforsørgelses- og hjemrejseprogram eller et introduktionsprogram. Ministeriet vil dog se nærmere på, om der i forhold til kommunernes forberedelse er behov for en justering af ikrafttrædelsesbestemmelsen.*

### **3. Øvrige bemærkninger**

**Flygtningenævnet** har anført, at der på side 25 i det fremsatte lovforslag er henvist til, at en afgørelse om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelsen anses for påklaget til Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53, stk. 2, 2. pkt. Flygtningenævnet har hertil bemærket, at hjemlen rettelig er § 53, stk. 2, 3. pkt.

**Udlændingenævnet** har endvidere til afsnit 2.1.5. og 2.1.6.6. om udlændingelovens § 26, stk. 1, nr. 6, anført, at det fremgår af afsnittene, at det vurderes, at bestemmelsen ingen selvstændig betydning har i sager om inddragelse/nægtelse af forlængelse for flygtninge og deres eventuelle familiesammenførte familier. Udlændingenævnet har hertil anført, at de ikke har konkrete eksempler fra den nuværende praksis, men at det ikke kan udelukkes, at der vil kunne opstå en situation, hvor udlændingelovens § 26, stk. 1, nr. 6, vil kunne få selvstændig betydning. Det vil ifølge Udlændingenævnet f.eks. kunne være tilfældet med den nuværende praksis, hvor der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, til syriske kvinder grundet den aktuelle situation i Syrien. Hvis kvinden oprindeligt er kommet til Danmark på baggrund af familiesammenføringsreglerne, men herefter mister sin opholdstilladelse f.eks. pga. samlivsophør, vil det kunne indgå i vurderingen af, om hun skal bevare eller have forlænget sin opholdstilladelse, om hun kan henvises til genindrejse i Syrien.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig de fremsendte bemærkninger, og kan tilslutte sig de foreslåede ændringer.*