

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Sendt pr. mail til uim@uim.dk, hsl@uim.dk og cakr@uim.dk



18. januar 2019
UIM Id: 607159

Høringssvar til Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love

Røde Kors takker for muligheden for at afgive høringssvar til Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love. Røde Kors finder den korte høringsfrist kritisabel, idet den reelt er to uger efter jul. Hertil er det med stor forundring, at det kan konstateres, at lovforslaget er fremsat i folketinget tre dage forud for høringsfristen. Lovforslaget har et stort omfang og indeholder ændringer, der kan få meget store konsekvenser for de personer, som lovforslaget omhandler. Derfor bør der være tid til en nøje gennemarbejdning. Dette lader sig ikke i tilstrækkelig grad gøre ved en proces som i dette tilfælde.

Generelle kommentarer

Røde Kors noterer sig overordnet, at hensigten med aftalen bag lovforslaget er at sende et klart signal om, at flygtninges ophold i Danmark skal være midlertidigt. Røde Kors anerkender, at det at være flygtning i sig selv er en midlertidig tilstand, og at dette også er indbygget i flygtningekonventionens udgangspunkt. Vi mener dog, at det er afgørende, at hensigten om et midlertidigt ophold i landet ikke udmøntes på en måde, hvor det opfattes som en vedvarende trussel om hjemsendelse til endnu ikke sikre hjem- eller oprindelseslande.

Fra de frivillige tilknyttet Røde Kors' aktiviteter for flygtninge hører vi over hele landet beretninger om en stigende frygt blandt flygtninge og familiesammenførte til flygtninge for at blive sendt ud af landet, uanset om situationen i deres hjemland er uændret. Vi er bekymret for, at den nye italesættelse af midlertidigheden vil forøge denne frygt. Konstant usikkerhed om opholdsgrundlag og forestående hjemsendelser påvirker ikke kun den almene trivsel, men også den enkeltes evne til at tage aktivt del i samfundet, mens de er her, herunder evnen til at indgå på arbejdsmarkedet og at lære dansk, som det med rette samtidigt forventes. Det er endvidere vores erfaring, at børn i flygtningefamilier rammes særlig hårdt, når mor og far er under pres og er nervøse for fremtiden.

Det er derfor helt afgørende, at ordlyden i lovforslaget ikke medfører den utilsigtede konsekvens, at mange flygtninge, der befinder sig i Danmark, frygter at blive sendt hjem, før det er sikkert at vende tilbage. Røde Kors mener derfor, at lovforslaget samlet stiller øget krav til myndigheder i forhold til at vejlede og formidle regler og mulige konsekvenser for den enkelte.

Opholdstilladelser og midlertidighed

På trods af ønsket om at alle flygtninges og familiesammenførte til flygtninges ophold i Danmark skal være midlertidigt, henstiller Røde Kors til, at der bør tages hensyn til, at mange flygtninge har været udsat for alvorlig forfølgelse og voldsomme begivenheder, inden de kommer til Danmark. En stor del har som følge deraf traumer, der kræver ro og stabilitet for at kunne bedres. Understregningen af, at deres ophold her er midlertidigt, medfører en særlig usikker og sårbar position for flygtningene, og bekymringer om fremtiden vil være gennemgribende for den enkelte og langvarige. Røde Kors vil her gerne – ud fra de samme hensyn som nævnt i indledningen – gøre opmærksom på, UNHCR's anbefaling er, at midlertidigt ophold for flygtninge ikke bør udstrækkes i længere end tre år.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget punkt 2.3.1, at det tydeligt skal kommunikeres til de pågældende flygtninge, at der er tale om en midlertidig opholdstilladelse. De efterfølgende bemærkninger om, at *'en tydelig kommunikation herom må således 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'* er ikke tydelig, og bør derfor omformuleres. Det gennemgående fokus på opholdstilladelsernes midlertidighed bør, som nævnt i de generelle bemærkninger, følges af grundige forklaringer og rådgivning til flygtningene, således at de faktiske ændringer og den mulige betydning for den enkelte familie bliver så klar som muligt.

Røde Kors anser det desuden som meget kritisk, hvis regelændringerne forårsager, at færre får adgang til statsstøttet videregående- og erhvervsuddannelse. Røde Kors mener, at alle flygtninge med ophold i Danmark bør have adgang til statsstøttet uddannelse. Uddannelse sikrer bedre adgang til arbejdsmarkedet og samfundsdeltagelse i den periode, flygtninge befinder sig i Danmark, og det skaber bedre muligheder for en god hjemsendelse og tilpasning til livet i oprindelseslandet, hvis en hjemsendelse bliver aktuel. Retskravet om statsstøttet videregående- og erhvervsuddannelse er reguleret i optagelseskrav og/eller kriterierne på de enkelte uddannelser, hvor det bl.a. er knyttet an på den enkeltes opholdstilladelse. Således gives der for nuværende kun retskrav om statsstøtte på de videregående- og erhvervsuddannelser ved opholdsgrundlag med "mulighed for varigt ophold" og netop ikke til gruppen, der opnår opholdstilladelse "med henblik på midlertidigt ophold". Med lovforslagets foreslåede ændringer vedrørende midlertidigheden bortfalder retten til statsstøttet uddannelse på videregående- og erhvervsuddannelser derfor for personer med en række opholdsgrundlag. Dette bør derfor reguleres i lovgivningen for de enkelte uddannelser, så flygtninge ikke mister retten til disse former for uddannelse.

Ændringer i integrationsloven

Røde Kors konstaterer, at regeringen med lovforslaget ønsker, at det integrationsprogram, som nyankomne flygtninge tilbydes i dag, skifter navn til *selvforsørgelses- og hjemrejseprogram*, og at integrationsydelse skifter navn til *selvforsørgelses- og hjemrejseydelse* for flygtninge og familiesammenførte udlændinge til flygtninge. For den øvrige personkreds under integrationsloven skal programmet og ydelsen kaldes henholdsvis *introduktionsprogrammet* og *overgangsydelsen*. Endvidere foreslås det, at medborgerskabserklæringen ændrer navn til *opholds- og selvforsørgelseserklæring*. Som konsekvens heraf foreslås endvidere, at integrationskontrakten ændrer navn til *kontrakten* for den samlede personkreds under integrationsloven. Vi ser ikke andre formål med denne differencering mellem de forskellige personkredse i integrationsloven end at fremhæve den midlertidige karakter af flygtninge og familiesammenførte til flygtninges ophold i Danmark.

Røde Kors henviser her til vores generelle kommentarer for lovforslaget. Disse ændringer i integrationsloven 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 vil desuden gerne pointere, at det aktuelle politiske ønske om at understrege midlertidigheden af flygtninges ophold i Danmark ikke bør tage fokus fra, hvilken gevinst gruppen kan være for det danske arbejdsmarked og samfund i den tid, de nu engang er i landet. Her vil vi også

gerne gøre opmærksom på, at beskæftigelsesgraden er stigende blandt gruppen af herboende flygtninge, og det bør ikke kompromitteres på denne bekostning.

Inddragelse

I forhold til inddragelse finder Røde Kors, at det gør retstilstanden mere uigennemsigtig for flygtninge med opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 og § 8, hvis § 26 hensynene som foreslået erstattes af en henvisning til Danmarks internationale forpligtelser. Selv om de internationale forpligtelser i vidt omfang indeholder de samme elementer, nemlig opholdstid, familiens enhed, tilknytning til arbejdsmarkedet og tillært sprog, vil vægtningen af de enkelte elementer løbende være underlagt en præciserende fortolkning, der dynamisk vil ændres i takt med afgørelser truffet ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Det betyder, at forståelse af den mulige betydning af de forskellige tilknytningselementer vil være meget vanskelig tilgængelig for den enkelte flygtning.

Røde Kors gør desuden opmærksom på, at når man tillægger tilknytningskriterier mindre værdi i forhold til at kunne opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, vil det ramme traumatiserede flygtninge med fx PTSD særligt hårdt, idet denne gruppe kæmper særligt hårdt med at opnå tilstrækkelig tilknytning til det danske arbejdsmarked eller erhverve sig de fornødne danskundskaber. Samme gruppe vil også have sværest ved at vende hjem og etablere sig i hjem- eller oprindelsesland.

Det fremgår af bemærkningernes pkt. 2.3.2.1.1.5, at når det i forbindelse med inddragelsessager skal afgøres, om børn i flygtningefamilier har selvstændig tilknytning til Danmark, skal tilknytningen vurderes ud fra dommen fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstols, Salija mod Schweiz. Her fandt domstolen, at børn i alderen 4-5 og 7-8 har en alder, hvor de ville kunne tilpasse sig forholdene i hjemlandet. Efter det foreslåede skal det have den betydning, at børn, indtil de fylder 8 år, ikke skal anses for at have opnået selvstændig tilknytning til Danmark, dog under hensyntagen til, hvor stor en del af barnets formative år, det har opholdt sig i Danmark. Røde Kors opfordrer til, at der i familier med børn altid lægges den fornødne vægt på hensynet til barnets tarv. Vi finder, at børn allerede i og ved skolestartsalderen kan indgå i selvstændige sociale sammenhænge og blandt andet dermed have opnået en tilknytning til Danmark, som bør have en særlig vægt.

I forhold til respekt for familiens enhed fremgår det af bemærkningerne, at børn, der er en del af en familie, men som er fyldt 18, ikke skal indgå i vurderingen af familiens enhed, med mindre særlige forhold i form af sygdom eller handicap gør sig gældende. Røde Kors skal hertil bemærke, at dette syn på familiebegrebet i nogle tilfælde vil være for snævert, her tænkes særligt på situationer, hvor det barn, der er fyldt 18, har fx en diagnose, er syg eller af andre årsager er særlig sårbart. Vi har herudover mødt familier, hvor den myndige ældste søster eller bror har haft en meget vigtig tryghedsskabende og omsorgsgivende rolle overfor yngre søskende i familien og har haft en væsentlig aflastende funktion for traumatiserede forældrene. Røde Kors skal opfordre til, at der af humanitære hensyn skabes rum til at tillægge sådanne relationer betydning, således at familien kan forblive samlet.

Anvisning af midlertidige opholdssteder og ophævelse af retskrav til permanent bolig

Lovforslaget indeholder forslag om, at landets kommuner fremover alene vil have pligt til at anvise nye flygtninge et midlertidigt opholdssted. Forslaget indebærer således, at det hidtil gældende retskrav på en permanent bolig til flygtninge ophæves. Røde Kors må kraftigt fraråde ophævelsen af retskravet til permanent bolig.

I Røde Kors ved vi fra vores arbejde med flygtninge i både udland, asylfase og Danmark, at boligsituationen har stor betydning for overskud til og mulighed for at kunne tilpasse sig i landet, herunder at indgå i virksomhedsrettede tilbud med henblik på selvforsørgelse.

Som anført i tidligere hørings svar om emnet mener vi, at det for midlertidige boliger bør gælde, at antallet af enlige flygtninge pr. beboelsesrum holdes så lavt som muligt, det vil sige maksimum to personer pr. værelse. Derudover skal der rettes en særlig opmærksomhed på sårbare flygtninge, for hvem det kan være en stor belastning at bo i flerpersoners beboelsesrum. Røde Kors anerkender, at det af loven fremgår, at der gennem en konkret vurdering skal tages hensyn til særlige forhold såsom psykosociale problemer - også ved midlertidig boligplacering. Røde Kors er bekymrede for, om der i alle tilfælde er den fornødne kapacitet til hurtigt og kompetent at foretage denne vurdering, inden en flygtning boligplaceres.

Muligheden for selv at finde en bolig kan være en udfordring for mange flygtninge. Fra vores arbejde med flygtninge over hele landet ved vi, at det i nogle kommuner er særligt svært, noget nær umuligt, at finde boliger, som borgere på integrationsydelse kan betale for. Røde Kors mener, at myndighederne bør gøre alt for at undgå en situation, hvor flygtninge flyttes fra midlertidig opholdssted til midlertidig opholdssted. Der bør desuden tages et særligt hensyn til børnefamilier, da børn ikke bør vokse op på midlertidige opholdssteder. Midlertidige opholdssteder er ofte et udpræget voksenmiljø, hvor familiernes mulighed for at leve et normalt familieliv er under pres, bl.a. fordi der ofte er begrænset mulighed for privatliv. Der er nødvendigt, at der tages hensyn til, at forældre kan sikre børnenes udvikling og mulighed for at indgå i sociale fællesskaber med andre jævnaldrende. Antallet af flytninger mellem midlertidige boliger bør derfor holdes til et absolut minimum særligt for børnefamilier.

Røde Kors ser positivt på, at kommunerne fortsat vil have mulighed for at anvise en almen bolig efter integrationsloven til flygtninge, som bor på et midlertidigt opholdssted og fortsat er boligsøgende. Røde Kors anbefaler, at denne mulighed finder anvendelse i videst muligt omfang. Røde Kors vil hertil forslå, at kommunerne tilrettelægger en indsats for at klæde flygtninge på til på egen hånd at kunne søge boliger, og/eller vejlede i hvor og hvilke boliger man, som modtager af integrationsydelse, kan søge i kommunen herunder også med blik for det økonomiske perspektiv.

Nedsættelse af selvforsørgelses- og hjemrejseydelse (tidligere integrationsydelse)

Røde Kors var stærkt kritisk overfor indførelsen af integrationsydelsen i 2015 og den yderligere nedsættelse af integrationsydelsen i 2018. Røde Kors er dagligt i kontakt med mange flygtninge, som modtager integrationsydelse, og som oplever store økonomisk afsavn grundet det lave ydelsesniveau. Dette har negative konsekvenser for samfundsdeltagelsen – ikke mindst for børn, der oplever at være afskåret fra fritidsaktiviteter, fødselsdage, lejrskoler og andre aktiviteter med klassekammeraterne. Vi er også vidne til familier, der ikke kan købe vintertøj til deres børn eller ikke har råd til receptpligtig medicin. På den baggrund er det Røde Kors' holdning, at ydelsen ikke bør nedsættes yderligere.

Røde Kors noterer, at ydelsesnedsættelsen ikke træder i kraft førend pågældende har optjent retten til halvdelen af børne- og ungeydelse efter 36 måneders lovligt ophold i Danmark. Ikke desto mindre er det en nedsættelse af ydelsen, der vil få konsekvenser for børnene. Konsekvenser, som med udgangspunkt i eksisterende forskning, medfører en risiko for at børnenes fremtid i forhold til uddannelse, kriminalitet og tilknytning til arbejdsmarked påvirkes negativt. Dette kan have store omkostninger for det danske samfund og for de af børnene, hvis ophold ikke bliver midlertidigt.

Røde Kors mener fortsat, at sigtet for flygtninge i Danmark bør være at blive en del af positive hverdagsfællesskaber og derved får mulighed for at bidrage positivt til vores samfund uanfægtet, hvor længe opholdet i Danmark varer. En yderligere nedsættelse af ydelser for enlige forsørgere og gifte eller samlevende forsørgere er et skridt i den forkerte retning. Røde Kors er i den forbindelse særligt bekymret for den mest udsatte gruppe af flygtningefamilier, hvor forældrene befinder sig længst væk fra arbejdsmarkedet, og som ikke er i stand til at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet, inden ydelsesreduktionen træder i kraft. Denne gruppe borgere vil blive ramt hårdest af en nedsættelse af integrationsydelsen, og den deraf afledte risiko for isolation og marginalisering.

Bortfald af statsrefusion til tillægsydelser og enkeltydelser

Røde Kors bemærker, at det med dette lovforslag desuden ønskes at afskaffe kommunernes mulighed for statsrefusion på tillægsydelser og enkeltydelser jf. integrationslovens §45, stk. 2, således at hjælp i særlige tilfælde efter integrationsloven kapitel 6 skal afholdes af kommunerne selv med en forlængelse af varigheden i op til 5 år. Hertil forslås en begrænsning af kommunernes anvendelse af kapitel 10 i lov om aktiv socialpolitik til udlændinge med undtagelse af §§ 81 a og 82 a. Dog vil staten fortsat yde 50 procent refusion i forbindelse med udlændinges deltagelse i selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet og introduktionsprogrammet, for derved fortsat at kunne understøtte beskæftigelsesrettede indsatser med tillægs- og enkeltydelser.

Røde Kors er bekymret for, at dette forslag kan føre til en omlægning af praksis i landets kommuner, når det gælder tildelingen af tillægs- og enkeltydelser til flygtninge. Denne ændring vil forringe kommunernes muligheder for at tildele disse særlige ydelser, og det vil påvirke en gruppe, der i forvejen er presset til det absolut yderste økonomisk. Røde Kors vil anbefale at kommunerne fortsat kan opnå statsrefusion, og at kommunerne tager pågældende paragrafer i anvendelse i integrationsloven og i lov om aktiv socialpolitik, når der vurderes, at der er behov.

Repatriering

Som led i en udvidelse og styrkelse af repatrieringsordningen indeholder lovforslaget et forslag om, at der fremover vil kunne ydes økonomisk støtte til personer med mere end ét års lovligt ophold i Danmark, der frivilligt ønsker at repatriere til et land, hvor sikkerhedssituationen er af en sådan karakter, at der aktuelt er mulighed for at få midlertidig opholdstilladelse i Danmark efter udlændingelovens § 7, stk. 3.

For den enkelte flygtning og dennes familie er spørgsmålet om repatriering alvorligt og vanskeligt. Det er svært for flygtningene på afstand af afgøre, hvilken betydning den aktuelle sikkerhedssituation vil have på deres individuelle hverdag efter tilbagevenden. Røde Kors finder dog, at adgangen til repatrieringsstøtte for nogle flygtninge kan være med til at muliggøre at realisere et ønske om frivillig tilbagevenden, blandt andet for flygtninge, der har familie i hjemlandet, der har svært ved at klare sig eller flygtninge, der har et stærkt ønske om at vende tilbage for at deltage i genopbygning. Derfor ser vi generelt positivt på, at udlændinge med ophold efter udlændingelovens § 7.3. fremover også vil have mulighed for at modtage støtte til repatriering. Der vil dog være et udstrakt behov for rådgivning af ansøgere til repatrieringsydelsen, herunder grundig vejledning vedrørende omfanget af muligheden for efterfølgende at fortryde beslutningen. Røde Kors deler dog ikke bekymringen om, at personer vil søge asyl i Danmark med henblik på at kunne få udbetalt hjælp til repatriering.

Lovforslaget indeholder endvidere et forslag om, at kommunerne får mulighed for at tilbyde at fravige kravet om kontinuerligt virksomhedsrettede tilbud jf. integrationsloven for derimod at kunne tilbyde vejledning og opkvalificering med henblik på repatriering til alle personer i målgruppen, når det vurderes relevant i forhold til varig tilbagevenden til hjemlandet eller det tidligere opholdsland. Røde Kors ser positivt på, at personer, som ønsker er at vende tilbage til enten hjemland eller opholdsland, og som gør brug af mulighed for hjælp til repatriering, også får muligheden for frivilligt at tage imod vejledning og opkvalificerende kurser, der kan understøtte eller forberede repatrieringen. Røde Kors mener dog, at rammen for opkvalificerende kurser og anden opkvalificering bør overvejes meget nøje for at tiltaget får den ønskede effekt, nemlig at øge arbejds- og erhvervs mulighederne for personer, som vælger at repatriere. Der lægges ved dette lovforslag op til et kursus- eller opkvalificeringsforløb af få ugers varighed og AMU-kurser nævnes som bedste eksempel. Her bør der ligeledes overvejes at tilføre kommunerne flere ressourcer og ny viden for at kunne løfte ovenstående opgave på kvalificerende vis.

Indførelse af loft over antallet af familiesammenføringer til herboende flygtninge

Endvidere foreslås det at indføre et månedligt loft over antallet af familiesammenføringer til herboende flygtninge af absorptions- og kapacitetsmæssige hensyn. Det foreslås at give den siddende udlændinge- og integrationsminister retten til administrativt at aktivere et månedligt loft for familiesammenføringerne i helt særlige perioder.

Røde Kors støtter ikke dette forslag, i det vi mener, at retten til familieliv er en basal menneskeret-tighed, som ikke bør sættes på pause. Mange flygtninge venter i årevis på at blive familiesammenført, og med denne lovændring gives udlændinge- og integrationsministeren en mulighed for bremse familiers genforening i op til yderligere 3-4 måneder. De tungtvejende humanitære hensyn og den anerkendte ret til familiesammenføring bør altid tale for, at familier skal have mulighed for at blive genforenet i sikkerhed uden unødvendige udskydelser.

Røde Kors noterer sig, at der i lovforslaget er udtrykt et klart tilsagn til, at Danmark lever op til vores internationale forpligtigelser, og at loftet for familiesammenføringen kun tages i brug i tilfælde af ekstraordinære omstændigheder og vurderes på baggrund af en række paramenter.

Skærpelse af straffe for personer på tålt ophold

Der foreslås med det fremsatte en væsentlig skærpelse af straffen for manglende overholdelse af opholds-, underretnings- og meldepligt for kriminelle udviste og personer på tålt ophold, ligesom muligheden for at afsone dele af straffen for overtrædelse af disse forpligtelser på udrejsecenter med fodlænke foreslås afskaffet.

I forhold til personer på tålt ophold, skal Røde Kors henvise til vores bemærkninger af 4. januar d.å. til det tidligere fremsatte lovforslag om ændrede vilkår for personer på tålt ophold, hvor det blandt andet blev foreslået at indføre en orienteringspligt om opholdssted for de personer, der ikke er, eller ikke længere er, pålagt opholdspligt på et udrejsecenter. Det er, som det fremgår af dette hørings-svar, efter Røde Kors' opfattelse væsentligt at være opmærksom på, at Flygtningenævnet for alle personer 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. Når betingelserne for deres ophold i Danmark overvejes, bør det tages i betragtning, at de pågældende personer kan være henvist til tålt ophold resten af deres liv. Derfor mener Røde Kors, at deres livsvilkår ikke bør være mere belastende og begrænsende, end de relevante hensyn nødvendiggør. Det er her vigtigt at være opmærksom på, at personer, 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.

Etablering af udrejsecenter Lindholm

Det foreslås at etablere et udrejsecenter på øen Lindholm. Her gælder det også, at den personkreds der foreslås indkvarteret, allerede er idømt straffe for deres begåede kriminalitet ved domstolene og har afsonet i det omfang, deres straffe tilsagde det.

Det bør endvidere tages med i betragtning, at højesteret i januar 2017 har afsagt en dom omkring, at en person på tålt ophold ikke skulle være underlagt opholdspligten, fordi denne i henhold til menneskerettighederne var uproportional. Retten til privatliv efter artikel 8 i den Europæiske Menneskeret-tighedskonvention 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. Såfremt der etableres udrej-secenter på Lindholm bør dette særligt medtages i forhold til muligheden for at komme til og fra øen.

Røde Kors finder på den baggrund, at forslaget om at etablere Lindholm-løsningen ud fra humanitære hensyn bør opgives.

Røde Kors står naturligvis til rådighed for uddybning af disse bemærkninger.

Venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ad L', written in a cursive style.

Anders Ladekarl
Generalsekretær