

Integrationsministeriet  
Att: Susanne Sehested Clausen  
Holbergsgade 6  
1057 København K  
**J. nr. 2005/5009-25**



**amnesty  
international**

Dansk Afdeling  
Gammeltorv 8, 5. sal  
1457 København K

Tlf.: 33 45 65 65  
Fax: 33 45 65 66  
E-mail: [amnesty@amnesty.dk](mailto:amnesty@amnesty.dk)  
Web: [www.amnesty.dk](http://www.amnesty.dk)  
Giro: 4078470

København, den 4. november 2005

**Amnesty Internationals høringssvar til lov om ændring af integrationsloven og  
udlændingeloven**

Amnesty International har modtaget Integrationsministeriets lovforslag af 19. oktober 2005 og skal i den anledning bemærke følgende:

**Generelle kommentarer til lovforslaget:**

Regeringens integrationsaftale hviler på et grundlæggende princip om, at den enkelte udlænding skal mødes med samme forventninger og krav, som andre borgere i Danmark mødes med, og at udlændinge og efterkommere skal have de samme reelle muligheder som andre.

Amnesty International finder det vigtigt, at flygtninge og indvandrere har de samme muligheder og rettigheder som alle andre, således at de bliver fuldt ligestillede med de øvrige borgere i Danmark. For at flygtninge og indvandrere opnår de samme muligheder og rettigheder i det danske samfund, vil det i visse tilfælde være nødvendigt at tage højde for, at flygtninge og indvandrere ikke har de samme forudsætninger som "almindelige danske borgere". Derfor vil det ikke altid være muligt at stille de samme forventninger og krav til indvandrere/flygtninge, som til andre danske borgere. Ofte vil det være nødvendigt at tage specielle hensyn til indvandrere/flygtninge, for at de kan blive fuldt ligestillede med øvrige borgere i Danmark.

**Amnesty International har følgende kommentarer til de enkelte områder i integrationsloven:**

**Amnesty Internationals kommentarer vedrørende integrationskontrakterne:**

Regeringen ønsker bl.a. med dette lovforslag at skærpe betingelserne for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse.

Amnesty International er bekymret over, at flygtninge bosiddende i Danmark, nu i endnu længere tid end førhen, skal leve med usikkerhed om, at deres midlertidige opholdstilladelse kan inddrages, idet der med det nye lovforslag ikke er nogen garanti for at kunne opnå tidsubegrænset ophold efter syv år. Dette vil især gå ud over de flygtninge i Danmark, der stadigvæk har en velbegrundet frygt for at blive udsat for forfølgelse, såfremt de vender tilbage til deres oprindelsesland.

Det fremgår af lovforslaget, at en udlænding skal være forpligtet af en integrationskontrakt i de første syv år eller indtil den enkelte udlænding opnår tidsubestemt opholdstilladelse. Endvidere skal der ske en opfølgning på integrationskontrakten hver tredje måned. Amnesty International håber, at

det sikres, at den løbende justering sker i dialog med udlændingen således, at udlændingen involveres i justeringen af integrationskontrakten. Dette er særdeles vigtigt, når udlændinge er bundet af integrationskontrakten i så mange år indtil de opnår tidsubegrænset opholdstilladelse. Især set i lyset af, at udlændingen kan have svært ved at opfylde de betingelser, som står nævnt i integrationskontrakten. Der vil således være nogle ydre faktorer, der kan forhindre den pågældende udlænding i at opfylde de nævnte betingelser, idet arbejdsmarkedet eksempelvis ikke vil ansætte den pågældende udlænding. Derfor er det vigtigt hele tiden at sikre, at kommunerne yder en målrettet indsats i samarbejde med erhvervslivet for at få flere udlændinge i arbejde.

For at udlændingen kan opnå tidsubegrænset opholdstilladelse skal den pågældende - udover de gældende betingelser - også have gennemført de aktiviteter efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, der fastlægges i integrationskontrakten efter introduktionsperiodens udløb og have underskrevet integrationskontrakten og den såkaldte erklæring om integration. Udlændingen skal bl.a. have bestået danskprøven, ikke have gæld til det offentlige, og kriminalitet kan udskyde eller ligefrem forhindre, at den enkelte får tidsubegrænset opholdstilladelse.

Amnesty International savner en præcisering af, hvilke kriminelle handlinger, der kan vanskeliggøre udlændinges mulighed for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse. Vores organisation anbefaler derfor, at der opstilles en bagatelgrænse, på grund af de vidtrækkende konsekvenser kriminalitet har for en udlændings opholdstilladelse.

Amnesty International har bemærket, at det i lovforslaget fremgår (side 13) at betingelsen for tidsubegrænset opholdstilladelse er, at udlændingen ikke har "*gæld til det offentlige*". Derimod står der på lovforslagets side 17 og på side 63, at udlændingen ikke må have "*forfalden gæld til det offentlige*" for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse. Det udgør en væsentlig forskel, om gælden er forfalden eller ikke, og vi går ud fra, at det er en fejl, at der på side 13 blot står nævnt, at udlændingen ikke må have "*gæld til det offentlige*".

Vores organisation anbefaler også, at der med hensyn til danskprøven laves dispensationsmuligheder for analfabeter, der ikke kan nå at tage hele danskuddannelsen i inden for den tidsperiode, personen har til det.

I lovforslaget fremgår det, at udlændinge, der har udvist vilje til at gøre en aktiv indsats og ønsker at lære dansk og komme i beskæftigelse vil blive belønnet derved, at de kan opnå tidsubegrænset opholdstilladelse før udlændinge, der ikke udviser vilje til at bidrage til samfundet. I den forbindelse vil det altid være nødvendigt at have in mente, at udlændinge har forskellige forudsætninger. Der er personer, der ønsker at deltage i det danske samfund, men som ikke har den nødvendige uddannelses- og erhvervsmæssige baggrund til at bestride de jobs, der udbydes af det danske arbejdsmarked. Eksempelvis kan flygtninge være stærkt traumatiserede og vil have svært ved at deltage aktivt i det danske arbejdsmarked. Flere arbejdsmarkedsorganisationer har endvidere påpeget, at den gruppe personer vil have problemer med at bestride et job. I forvejen er der en høj arbejdsløshed for indvandrere, og pr. januar 2004 var således 15 procent af de mandlige indvandrere og 17 procent af de kvindelige indvandrere arbejdsløse. Til sammenligning var arbejdsløsheden for danskere for henholdsvis kvinder og mænd på 5 procent.<sup>1</sup> Flere undersøgelser påpeger endvidere, at udlændinge ofte bliver diskrimineret, idet mange arbejdsgivere ikke ønsker at ansætte en udlænding. Derfor kan man stille spørgsmålstejn ved, om de svage udlændinge vil have mulighed for at opfylde de betingelser, som opstilles i integrationskontrakten. Amnesty International finder det nødvendigt, at kommunerne også yder en målrettet og fleksibel indsats og samarbejder med erhvervslivet for at få flere udlændinge i arbejde. Endvidere bør der tages højde for, om udlændingen har de nødvendige forudsætninger for at kunne lære dansk og komme i beskæftigelse.

---

<sup>1</sup> Integrationsministeriet, 2005: "Årbog om udlændinge i Danmark 2005- Status og udvikling".

Det fremgår af lovforslaget, at der kan gives tidsubegrænset opholdstilladelse, selvom ikke alle betingelser er opfyldt, hvis særlige grunde taler herfor. Amnesty International finder dette særdeles vigtigt, idet udlændingen kan have så store fysiske, psykiske handicap eller trauma, der forhindrer en aktiv deltagelse i de pågældende krav og aktiviteter, som kommunen har pålagt den pågældende. Derfor bør det fremgå af lovforslaget, at regeringens opremsning af de særlige grunde, der kan begrunde, at der gives tidsubegrænset opholdstilladelse, ikke er udtømmende.

Regeringen anfører i lovforslaget, at en udlænding, der af fysiske grunde ikke vil være i stand til at underskrive kontrakten og erklæringen må markere sin accept på anden vis. Amnesty International finder det betænkeligt, at en person der er fysisk handicappet skal opfylde de samme krav og betingelser som andre velfungerende udlændinge.

Endvidere fremgår det, at en person kan være for psykisk syg eller handicappet, at udlændingen ikke forstår betydningen af integrationskontrakten og erklæringen, og derfor ikke skriver under. Amnesty International ønsker i den forbindelse en angivelse af, hvad den manglende underskrift vil have for konsekvenser for udlændingen. Derfor bør det fremgå af lovforslaget, at kravet om, at integrationskontrakten og erklæringen skal have været underskrevet i syv år, bortfalder i ovennævnte tilfælde.

#### **Amnesty Internationals kommentarer vedrørende Erklæring om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund:**

Der kan stilles spørgsmål ved, hvilket formål erklæringen tjener, og om den ikke opleves som stærkt stødende af udlændinge. Amnesty International anbefaler, at det sikres, at erklæringen forstås fuldt ud af den pågældende udlænding.

Amnesty International finder det nødvendigt, at det sidste afsnit på side 63 i erklæringen omskrives. I den nuværende erklæring skal den pågældende flygtning skrive under på følgende. *"Hvis jeg er flygtning, har jeg ikke længere krav på beskyttelse, hvis forholdene i mit hjemland har ændret sig, så jeg kan rejse hjem."*

Amnesty International mener, at det er nødvendigt, at det i erklæringen fremgår, indenfor hvilken tidsramme opholdstilladelsen kan inddrages. Det skal derfor præciseres i selve erklæringen, at opholdstilladelsen kun kan inddrages, såfremt den pågældende flygtning endnu ikke har opnået tidsubegrænset opholdstilladelse.

Amnesty International finder det ydermere vigtigt at anføre i erklæringen, at forholdene i flygtningens oprindelsesland skal have ændret sig væsentligt, for at en flygtning kan vende tilbage, således at man sikrer, at princippet om non-refoulement ikke bliver krænket. Amnesty International henviser i den forbindelse til Flygtningekonventionens art. 1, C stk. 6, hvorefter der er mulighed for at sende folk hjem, hvis udlændingen er i stand til at vende tilbage til det land, i hvilket udlændingen tidligere har haft fast bopæl, hvis de forhold, som førte til, at udlændingen er blevet anerkendt som flygtning, ikke længere er til stede. Det er således en betingelse, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse. Den pågældende sætning i erklæringen vil eksempelvis kunne omskrives til: *"Jeg ved, at hvis jeg er flygtning og har midlertidig opholdstilladelse, har jeg ikke længere krav på beskyttelse, hvis forholdene i mit hjemland har ændret sig i en sådan grad, at jeg ikke længere risikerer forfølgelse ved en tilbagevenden."*

Amnesty International har - som tidligere nævnt - forbehold overfor, at udlændingen skal have bestået danskuddannelsens afgangsprøve, og at kriminelle handlinger (som ikke er nærmere præciseret) kan forhindre, at udlændingen opnår tidsubegrænset opholdstilladelse.

Derudover mener vi, at følgende sætning i erklæringen kan misforstås: ”Jeg ved, at jeg kan lære dansk ved at deltage i den danskuddannelse, som kommunalbestyrelsen tilbyder mig”. Den nuværende ordlyd kan betyde, at vedkommende skal beherske dansk efter at have deltaget i danskundervisningen. Eftersom udlændinge har forskellige forudsætninger for at lære det danske sprog, og en deltagelse i danskundervisningen ikke er ensbetydende med, at det danske sprog derefter beherskes, bør det derfor præciseres, at udlændingen vil deltage i danskuddannelsen og vil forsøge at lære dansk.

#### **Amnesty Internationals kommentarer vedrørende de 18-25-årige:**

Det fremgår af lovforslaget, at kommunalbestyrelsen ud fra en vurdering af den unges forudsætninger, skal pålægge den unge at søge optagelse på en uddannelse.

Amnesty International er principielt enig, men mener, at der skal tages højde for, at den unge har en anden kulturel baggrund end danskere og, som ministeriet selv er opmærksom på, sjældent har de sproglige forudsætninger for at tage en uddannelse. Amnesty International savner derfor en plan for, hvad man vil gøre ved de unge, der ikke har de nødvendige forudsætninger for at tage en relevant kompetencegivende uddannelse.

Det fremgår af lovforslaget, at unge, der springer fra en uddannelse ”uden rimelig grund” skal fratages kontanthjælpen. I den forbindelse savner Amnesty International en præcisering af begrebet ”uden rimelig grund” i lovforslaget. Vores organisation ønsker at understrege, at unge, der har gjort hvad de kunne for at klare en uddannelse, ikke skal berøres af ordningen.

#### **Amnesty Internationals kommentarer vedrørende sygdomsafklaring:**

I lovforslaget fremgår det, at kommunalbestyrelsen skal udarbejde en plan for sygeopfølgning over for sygemeldte introduktionsydelsesmodtagere. Det er en betingelse for at modtage kontanthjælp, at den sygemeldte deltager aktivt i forløbet med afklaring og behandling, og alle sygemeldte kontanthjælpsmodtagere skal kunne få trukket 1/3 af deres kontanthjælp, hvis ikke udlændinge deltager aktivt i opfølgningen. Amnesty International finder det vigtigt, at planen for sygeopfølgning sker i tæt samarbejde med lægelige ekspertise og med den pågældende udlænding. En eventuel sygeopfølgningsplan skal altid være rettet mod den enkelte udlænding, og såfremt en udlænding ikke overholder planen bør det analyseres, hvilke bevæggrunde, der ligger bag. Amnesty International anser det for problematisk, at det kan have store økonomiske konsekvenser for en udlænding, såfremt den pågældende stopper med en behandling, der ikke er relevant og nyttig for vedkommende.

Det fremgår af lovforslaget, at kommunalbestyrelsen kan hente oplysninger om udlændingens rent private forhold og andre fortrolige oplysninger, ligesom der kan indhentes læge- og sygehusjournaler. Såfremt udlændingen ikke ønsker, at kommunalbestyrelsen indhenter oplysninger af fortrolig karakter, skal dette som udgangspunkt respekteres – men ønsket kan alligevel tilsidesættes. Dette anser Amnesty International for at være problematisk. Såfremt en patient ikke kan få garanteret, at lægen ikke vil videregive personfølsomme oplysninger i sagen til en evt. myndighed vil det rykke ved tillidsforholdet mellem læge og patient. Lægen bør have tavshedspligt og ikke give informationer videre vedrørende patienter uden en persons samtykke. Amnesty International vil gerne henvise til bestemmelserne i lov 1998-07-01 nr. 482 om patienters retsstilling og dens kapitel 5.

Med venlig hilsen  
AMNESTY INTERNATIONAL, Dansk afdeling

Lars Normann Jørgensen  
Generalsekretær

Lisa Blinkenberg  
Flygtningekoordinator