

Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration  
Integrationskontoret

Holbergsgade 6  
1057 København K

Dato 04-11-05  
Ref.  
beb/

**Høring: forslag til lov om ændring af integrationsloven og udlændingeloven (integrationskontrakter, erklæring om integration og aktivt medborgerskab, skærpede betingelser for tidsubegrænset opholdstilladelse, sygeopfølgning overfor sygemeldte introduktionsydelsesmodtagere m.v.). Ministeriets j.nr. 2005/5009-25.**

Dansk Flygtningehjælp har modtaget ovennævnte lovforslag med anmodning om eventuelle bemærkninger.

Dansk Flygtningehjælp vil i det følgende fokusere på generelle tendenser i lovforslaget og kommentere udvalgte elementer, men ikke give detaljerede eller tekniske bemærkninger til de enkelte bestemmelser. Bemærkningerne vil koncentreres om uddannelsespligt for unge, integrationskontrakt og erklæring samt forslaget om skærpede betingelser for tidsubegrænset opholdstilladelse.

## **1. Generelt**

Dansk Flygtningehjælp er enig i at der er behov for en øget indsats, der kan styrke unge udlændinges muligheder for at få en uddannelse og finde en varig plads på det danske arbejdsmarked. Vi ser ligeledes meget gerne en udvidet og forbedret integrationsindsats i forhold til de flygtninge og familiesammenførte, som har været igennem integrationslovens 3-årige introduktionsprogram, men fortsat ikke er lykkedes med at komme i beskæftigelse. Vi finder det endelig også vigtigt at øge opmærksomheden på de særlige problemer, der gør sig gældende for sygemeldte modtagere af introduktionsydelse.

Vi er imidlertid generelt betænkelige ved flere tendenser i de foreslåede tiltag.

Der fokuseres primært på, hvad den enkelte udlænding skal præstere og ikke så meget på forbedring af indsatsen og på de samfundsmæssige barrierer for, at den enkelte kan lykkes i sine bestræbelser på at blive ligeværdig medborger i Danmark.

Derudover satses på tvang, sanktioner og skærpet kontrol, hvor der måske snarere er brug for positiv støtte, opbakning og hjælp til at finde troen på, at den enkeltes anstrengelser kan lykkes samt om udvikling af bedre redskaber i integrationsindsatsen. Det gælder f.eks. i forhold til unge flygtninge, som kommer med særlige forudsætninger i forhold til at gennemføre en uddannelse i Danmark.

Det er endvidere Dansk Flygtningehjælps erfaring, at utryghed over for fremtiden i form af langvarig usikkerhed omkring opholdsgrundlaget har stærk negativ betydning for flygtninges integrationsproces, jf. vores hørings svar i forbindelse med tidligere stramninger af betingelserne for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, herunder især vores kritik af forlængelsen fra 3 til syv år før varigt ophold. Vi er derfor bekymrede for, at de nu foreslåede stramninger kan forstærke denne negative effekt og dermed få den omvendte effekt af den tilsigtede. Frem for at styrke den enkeltes handlekraft og initiativ kan skærpet utryghed, manglende tro på en fremtid i Danmark, risikere at betyde opgiveness blandt flygtninge og dermed svække mulighederne for en vellykket integration.

I lovforslaget lægges endelig stærk vægt, at de nye borgere tilslutter sig en række grundlæggende demokratiske værdier. Folkelig opbakning bag disse grundlæggende værdier er afgørende for samfundsudviklingen, herunder også for integrationen af borgere med flygtningebaggrund. Lovforslagets udmøntning af denne erkendelse i form af en særlig kontrakt og erklæring for borgere med udenlandsk baggrund kan imidlertid - kombineret med den overvejende tendens til at satse på tvang og sanktioner - tolkes som negativ forhåndsforventning til netop denne gruppe borgere og dermed indirekte virke stemplende for hele gruppen. Oplevelse af at blive mødt med negative forventninger om værdigrundlag, oplevelse af at tilhøre en befolkningsgruppe, der i særlig grad har brug for at blive kontrolleret og tvunget til at leve op til forpligtelserne som aktiv medborger, kan virke negativt ind på integrationsprocessen.

## **2.Uddannelsespligt for unge udlændinge (ny §16a i integrationsloven)**

For at anspore og motivere unge nyankomne udlændinge til at tage en relevant uddannelse foreslås, at unge mellem 18 og 25 år fremover forpligtes til at foreslå en uddannelse, påbegynde den og gennemføre den. Hvis en ung uden rimelig grund undlader at efterleve et kommunalt pålæg herom, kan den pågældende fratages sin introduktionsydelse. Forpligtelsen gælder kun unge med forudsætninger for at blive optaget på og gennemføre en uddannelse og omfatter ikke unge med børn og unge med problemer ud over ledighed. Det fremgår af lovbemærkningerne, at unge nyankomne udlændinge må forventes kun i helt sjældne tilfælde at have de fornødne forudsætninger, herunder de sproglige forudsætninger. Forslaget vil dermed formentlig kun have betydning for en meget lille gruppe unge flygtninge.

Dansk Flygtningehjælp er som nævnt ovenfor under de generelle bemærkninger enig i behovet for at gøre en ekstra indsats for at sikre, at unge flygtninge får en kompetencegivende uddannelse. Formaliseret tvang og sanktioner kan muligvis for enkelte unge flygtninge være en ansporing til selv at gøre noget for at komme i uddannelse, men tvang og sanktioner med relevans for en meget lille del af gruppen er imidlertid efter vores opfattelse ikke vejen frem og i hvert fald ikke et tilstrækkeligt svar på problemerne med manglende uddannelse blandt unge flygtninge.

For størsteparten af gruppen handler det primært om at give de unge tilstrækkelige faglige og sproglige forudsætninger for at kunne tage en uddannelse. Dernæst handler det om vejledning og støtte til at finde en uddannelse, der passer til den enkeltes ønsker og forudsætninger

samt om støtte undervejs i uddannelsen for at undgå frafald. Endelig vil Dansk Flygtningehjælp opfordre til at man udvikler brobygnings- og kvalificeringsforløb, som tager højde for, at nyankomne unge flygtninge både har brug hurtig og effektiv danskindlæring og samtidig ofte brug for at indhente et fagligt efterslæb på grund af manglende eller afbrudt skolegang i hjemlandet. Samlet er der mere behov for positiv, individuelt tilpassede tilbud frem for tvang og sanktioner.

Erfaringer fra Dansk Flygtningehjælps frivillige arbejde i forhold til unge med flygtninge- eller indvandrerbaggrund, herunder erfaringerne fra det såkaldte Guideprojekt, viser, at de unge gerne vil finde vejen til uddannelse og job, men er usikre på uddannelsesvalg og på, om de kan klare kravene. Deres forældre vil gerne støtte dem i at tage en uddannelse, men mangler ofte det tilstrækkelige kendskab til uddannelsessystemet og mulighederne på det danske arbejdsmarked, hvorfor de unge ikke kan få den vejledning og hjælp i deres familie og netværk, som andre unge får. Hertil kommer, at de unge oplever, at de løber ind særlige barrierer for at komme igennem en uddannelse, f.eks. store vanskeligheder med at finde en praktikplads. Der er behov for styrket vejledning i det almindelige professionelle vejledningssystem, fremskaffelse af flere praktikpladser m.v., jf. også andre dele af det indgåede integrationsforlig. Herudover kan frivillige give personlig vejledning, støtte og opbakning. De kan medvirke til, at de unge bevarer troen på, at en uddannelsesindsats nytter.

### **3. Integrationskontrakt og erklæring om integration og aktivt medborgerskab**

Det foreslås, at den nuværende 3-årige individuelle kontrakt efter integrationsloven afløses af en såkaldt integrationskontrakt, som skal gælde frem til udlændingen meddeles tidsbegrænset opholdstilladelse. Udlændingen skal endvidere underskrive en erklæring om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund.

Integrationskontraktens indhold svarer i store træk til den nugældende individuelle kontrakt om danskundervisning og deltagelse i beskæftigelsesfremmende tilbud. Det nye er primært udvidelsen af kontraktperioden til også at gælde tiden efter den 3-årige introduktionsperiode, hvor eventuel forsørgelseshjælp og beskæftigelsestilbud overvejende gives efter reglerne i lov om socialpolitik og lov om aktiv beskæftigelsesindsats samt i, at pligter og sanktioner i henhold til disse love nu indskrives i kontrakten og indgår i kriterierne for opnåelse af tidsbegrænset opholdstilladelse.

Dansk Flygtningehjælp er betænkelig ved sammenkoblingen til betingelserne for varigt ophold og de mulige ekstra sanktioner, dette medfører ud over de almindeligt gældende sanktioner i social- og beskæftigelseslovgivningen, jf. nedenfor. Vi kan se en mening med den udvidede integrationskontrakt, hvis den sikrer et målrettet kontinuert forløb hen imod arbejdsmarkeds-tilknytning, og hvis kontrakten indgår i reelt samarbejde med den enkelte borger. Den gennemførte evaluering af erfaringerne med de individuelle kontrakter efter integrationsloven peger imidlertid på vanskeligheder med at få kontrakten til at fungere som eksplicit redskab for den berørte borger. Det er derfor vigtigt, at der arbejdes videre med at få kontraktformen til at fungere som gensidig forpligtelse mellem integrationsansvarlig myndighed og den pågældende borger og med at få processen omkring den til at ske i reelt samarbejde med bor-

geren. Det er den forbindelse også afgørende, at borgeren gives vejledning og handlemuligheder, hvis myndighederne ikke lever op til deres del af kontrakten.

Vi har herudover vanskeligt ved at se, at kontrakten og forlængelsen af kontraktperioden i sig selv kan give den tiltrængte forbedring af integrationsindsatsen i perioden efter det 3-årige introduktionsprogram. Bedre integrationsindsats handler om i højere grad om bedre udnyttelse af de eksisterende redskaber i lovgivningen, om tilstrækkelige ressourcer og prioritering af indsatsen, om koordinering af indsatsen i forhold til den enkelte familie samt udvikling af nye målrettede tiltag, herunder direkte, aktivt opsøgende samarbejde med virksomheder om at skabe og fastholde arbejdspladser for arbejdssøgende med udenlandsk baggrund. Bedre integration i form af beskæftigelse handler også om at nedbryde barrierer på arbejdsmarkedet og i det omgivende samfund.

### **Om erklæringen (bilag til lovudkastet)**

Som nævnt ovenfor har Dansk Flygtningehjælp en generel betænkelighed ved den indirekte negative stempling, som kan ligge i, at nyankomne udlændinge afkræves en særlig erklæring om aktivt medborgerskab, om overholdelse af de danske love og tilslutning til forskellige grundlæggende samfundsmæssige værdier. F.eks. gælder det for en del flygtninge, at de netop er blevet genstand for forfølgelse i hjemlandet, fordi de kæmpede for demokratiske værdier.

Udover denne generelle bekymring for effekten af erklæringen har vi følgende bemærkninger til dele af det konkrete forslag til erklæring:

En række af punkterne i erklæringen kræver formentlig en meget omfattende og velformidlet forklaring for at blive forstået af nyankomne udlændinge uden forhåndskendkab til Danmark.

Det gælder de mere konkrete videnselementer, f.eks. afsnittet om muligheden for at skulle rejse hjem igen samt retten til støtte ved frivillig hjemvenden. Det gælder også formuleringerne omkring de overordnede værdier og generelle pligter. F.eks. kan sidste del af formuleringerne omkring mænd og kvinders position i det danske samfund måske forstås som et generelt forbud mod, at forældre vælger at gå hjemme og passe børn. Vi går ud fra, at den bagvedliggende tanke, er at kvinder uanset livsform skal være medborgere samt at der i Danmark ikke skal være mulighed for offentlig forsørgelse som hjemmegående, jf. det samtidige lovudkast med forslag om ændring af reglerne i lov om aktiv socialpolitik (ægtefælletillæg). Som yderligere eksempel vil vi nævne udsagnet om aktivt engagement som forudsætning for en god tilværelse, som nok kan virke generelt indlysende, men hvis nærmere betydning og konsekvenser måske samtidig kan være vanskelig at afkode for nyankomne.

Dele af formuleringerne kan endvidere formentlig så tvivl om rækkevidden af de forpligtelser, man skriver under på at påtage sig. En ting er f.eks., at den nyankomne skal erklære sig villig til at lære det danske sprog og skaffe sig viden om det danske samfund. Noget andet og mere er, at den nyankomne også skal skrive under på at vide, at dansk kan læres ved at deltage i den kommunalt tilbudte danskuddannelse. Spørgsmålet er, hvad der ligger i formuleringen "Jeg ved". Hvad nu, hvis man f.eks. er nervøs for, at man af forskellige gode grunde, f.eks. på

grund af dårligt helbred eller mangelfuld skolegang, vil få svært ved at lære et nyt sprog? Eller har hørt rygter om dårlig dansk undervisning hos familie eller bekendte, der allerede opholder sig i Danmark?

Svarende til de mulige fortolkningsproblemer ved formuleringerne omkring danskindlæring kunne formuleringerne i tredje punkt om selvforsørgelse også give anledning til usikkerhed omkring betydningen af formuleringen "Jeg ved, at det kan hjælpe mig til at blive selvforsørgende, at jeg deltager i de aktiviteter som er beskrevet i min integrationskontrakt med kommunen". Betyder det f.eks. at man ikke skal gøre andet for at blive selvforsørgende? Eller at de kommunale tilbud altid fører til det ønskede resultat?

I erklæringens syvende punkt, som omhandler opdragelse og ansvar for børn kunne man måske også forestille sig, at der opstod tvivl om rækkevidden af udsagnet om at "sørge for" at ens børn lærer dansk samt læser lektier i hele skoleforløbet. Forældre vil jo som hovedregel gøre, hvad de kan for deres børn klarer sig godt, men der kan opstå problemer både i hjemmet og på skolen der gør, at man som ansvarlig forældre ikke kan sikre det uanset ønsker herom. Hvilke konsekvenser skal de nyankomne familier forstå følger af manglende succes for børnene i den danske folkeskole?

#### **4. Skærpede betingelser for tidsubegrænset opholdstilladelse**

Med afsæt i flygtninges særlige baggrund i forfølgelse og flugt nærer Dansk Flygtningehjælp betænkelighed ved den yderligere skærpelse af betingelserne, som ligger i lovforslaget, jf. de generelle bemærkninger.

Det gælder især bestemmelsen om, at det ud over de gældende bestemmelser fremover skal være en betingelse for tidsubegrænset ophold, at flygtninge har gennemført mindst 85 procent af de tilbudte beskæftigelsesrettede aktiviteter i den integrationskontrakt, som gælder efter integrationslovsperioden.

De mulige konsekvenser for opholdstilladelsen vil nu både i integrationslovsperioden og i en årrække derefter fungere som en ekstra sanktionsmulighed i forhold til flygtninge udover de almindeligt gældende sanktionsmuligheder i forhold til borgere, der modtager forsørgelseshjælp. Der er yderligere tale om en sanktion, der kan få meget alvorlige konsekvenser for en flygtningefamilie og som anført i de generelle bemærkninger øge utrygheden hos en forvejen presset gruppe til skade for integrationen.

Dansk Flygtningehjælp er opmærksom på, at de skærpede betingelser efter forslaget ikke skal gælde, hvis særlige grunde taler imod det. Vi hæfter os i den forbindelse ved at lovbe-  
mærkningerne - med udgangspunkt i, at særlige grunde er forhold der ikke kan lægges den enkelte til last - udover almindeligt gyldige grunde til fravær, eksemplificerer særlige grunde med tortur- eller voldsoplevelse eller stærkt traume eller sygdom. Vi håber, at dette betyder sikkerhed for, at reglerne vil blive administreret således, at flygtninge med manglende evne til deltagelse ikke rammes af den foreslåede skærpelse.

Men uanset undtagelsesmulighederne i forhold til skærnelsen er vi bekymrede for, at skærnelsen vil lægge yderligere pres på en sårbar gruppe, som i øvrigt ikke mangler vilje til at klare sig og leve op til samfundets krav.

Med venlig hilsen

Andreas Kamm, generalsekretær

Dansk Flygtningehjælp  
Andreas.kamm@drc.dk  
Direkte telefon 33735130