

Betænkning afgivet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik den 26. april 2005

## Betænkning

over

### Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, ægteskabsloven og repatrieringsloven

(Skærpet straf for ulovlig beskæftigelse, afskaffelse af madkasseordningen, styrkelse af oplysningsgrundlaget i sager om helbredsbetings humanitær opholdstilladelse, præcisering af Flygtningenævnets uafhængighed, fremhævelse af hensynet til familiens enhed, udvidelse af personkredsen, der kan modtage hjælp efter repatrieringsloven, m.v.)

[af integrationsministeren (Rikke Hvilshøj)]

#### 1. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 23. februar 2005 og var til 1. behandling den 4. marts 2005. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

##### *Møder*

Udvalget har behandlet lovforslaget i 4 møder.

##### *Tidligere behandling*

Lovforslaget er i hovedtræk en genfremsættelse af lovforslag L 149 fra folketingsåret 2004 -05, 1. samling. Udvalget har fået omdelt de hørings svar og det høringsnotat, som integrationsministeren sendte til udvalget i forbindelse med behandlingen af L 149.

##### *Deputationer*

Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination har mundtligt over for udvalget redegjort for deres holdning til lovforslaget.

##### *Optryk af materiale*

Et af udvalgets samrådsspørgsmål og ministerens svar herpå er optrykt som bilag til betænkningen.

#### 2. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et flertal i udvalget (V, S, DF og KF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Socialdemokratiet s medlemmer af udvalget vil følge udviklingen i strafudmålingen for asylansøgers ulovligt udførte arbejde med henblik på at se, om der i praksis vil være en rimelig proportion mellem handling og straf/sanktion. Socialdemokratiet anbefaler, at sagsbehandlingstiden for afgørelse af en asylansøgning nedsættes kraftigt, så ventetiden forkortes og behovet for at påtage sig et arbejde under ansøgningsperioden dermed reduceres.

For så vidt angår alternativer til madkasseordningen kan Socialdemokratiet støtte lovforslagets ændringer, idet vi dog anbefaler, at midler fra besparelsen på de 4 mio. kr. i større omfang genanvendes til de såkaldte børnepakker, også for børn under 7 år, så børnene får bedre betingelser for en rimelig hverdag uden at blive gidsler i de voksnes handlinger. Socialdemokratiet har noteret sig ministerens positive tilkendegivelse under førstebehandlingen om at se på, om der eventuelt kan etableres en bedre model for helbredsundersøgelser/indhentning af troværdige helbredsoplysninger, så anvendelsen af indhentning af oplysninger uden samtykke bliver begrænset væsentligt. Socialdemokratiet ser gerne Dansk Røde Kors inddraget i dette arbejde, f.eks. ved at indkvarteringsstederne selv får den fornødne sundhedsfaglige ekspertise. Socialdemokratiet vil følge udviklingen omkring Flytningenævnet, herunder især med henblik på at se, om den nye beskikkelsesordning indebærer, at man lever godt nok op til kravene om uafhængighed af ministeriet.

Socialdemokratiet finder det tilfredsstillende, at ministeren, under samrådet den 8. april 2005 om indholdet af de vurderinger de danske udlændingemyndigheder skal foretage sig for at sikre, at de internationale konventioner vedrørende »familiens enhed« overholdes, i relation til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8 har svaret, at ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af retten til familieliv, medmindre det er i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder, og at danske myndigheder i sager om ægtefællesammenføring skal overveje, om artikel 8 kan have betydning for sagens udfald.

Endelig ønsker socialdemokratiet at understrege børns ret til »familiens enhed«, som det fremgår af svar på spørgsmål 29, almindelig del, hvor det gentages, at børn har ret til at søge om opholdstilladelse hos en herboende forældre efter udlændingelovens almindelige – og i sammenligning med betingelserne for ægtefællesammenføring samlet mere lempelige – regler.

Et *mindretal* i udvalget (RV, SF og EL) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Det Radikale Venstres medlemmer af udvalget gør opmærksom på, at regeringen og et flertal i Folketinget i 2002 vedtog en lov, som var i strid med menneskerettighederne. Med lov nr. 365 af 6. juni 2002 blev det slået fast, at flygtninge, som havde giftet sig efter flugten, ikke kunne have en »berettiget forventning« om at kunne optage et familieliv i Danmark. Den naturlige konsekvens heraf var, at man i Udlændingestyrelsen ophørte med at gennemføre sikkerhedsvurderinger for den pågældende gruppe flygtninge, med alvorlige konsekvenser til følge. Familier blev nægtet samliv i Danmark, uden at det overhovedet blev vurderet om de sikkert kunne optage et familieliv noget andet sted. Familielivet blev reelt umuliggjort. Europarådets Menneskerettighedskommissær Alvaro Gil-Robles og Institut for Menneskerettigheder kritiserede denne praksis og resultatet er nu blevet, at Udlændingestyrelsen har genoptaget omkring 40 sager. Man kan kun undre sig over, at ikke samtlige afslagssager, hvor den herboende oprindeligt har fået opholdstilladelse som flygtning, genåbnes. I samtlige disse sager findes nemlig en overvejende risiko for, at den herboende, uanset om vedkommende i mellemtiden er blevet dansk statsborger, fortsat risikerede asylrelevant forfølgelse i hjemlandet og at et afslag derfor ikke viste det nødvendige hensyn til familiens enhed.

Med nærværende forslag til ændring af Udlændingeloven indskrives det i bemærkningerne, at flygtninge skal have ret til familiesammenføring i Danmark, såfremt det konstateres, at der eksisterer en fortsat asylrelevant forfølgelse mod flygtningen i hjemlandet. Med andre ord skal der nu (igen) foretages sikkerhedsvurderinger. Dermed slår et flertal i Folketinget fast, at den lov, som blev vedtaget i 2002 var i strid med menneskerettighederne, og at der altså ikke bare var tale om, at embedsmændene forvaltede loven forkert: Det politiske ansvar slås fast! Det Radikale Venstre håber, at disse betragtninger vil indgå i den politiske og juridiske proces om placering af ansvar når den danske regering – med stor sandsynlighed – taber disse sager ved den Europæiske Menneskerettig-

hedsdomstol. Det er beklageligt, at regeringen ikke allerede nu påtager sig ansvaret for fejlen og udbetaler den nødvendige erstatning til de mennesker, som i en periode har været nægtet et familieliv, og som har levet med stor usikkerhed om, hvorvidt det nogensinde ville være muligt for dem at blive forenet som familie. For visse flygtninges vedkommende har dette haft store psykiske mén til følge. Det Radikale Venstre opfordrer regeringen til, at tage det politiske ansvar for loven fra 2002, i stedet for at forsøge at dække sig ind med ord som »praksisændring« og »tydeliggjort retsopfattelse«, som antyder, at problemet udelukkende har været af en forvaltningsmæssig karakter og dermed har været forvaltningens ansvar. Embedsmændene administrerede efter den lovgivning, der var dem givet. I den stod det, at flygtninge, som ikke var gift før flugten, ikke kunne have nogen berettiget forventning om et familieliv med en ægtefælle fra hjemlandet i Danmark. Embedsmændene kunne ikke både overholde menneskerettighederne og lovens øvrige tekst.

Som baggrund for fortolkningen af »berettiget forventning« henvises, i bemærkningerne til lov nr. 365, til praksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som baggrund for fortolkningen. Ingen domme fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol var dog nævnt. I nærværende lovforslag henvises så til retssagen mellem Det Forenede Kongerige og Abdulaziz m.fl som begrundelse for den fortsatte opfattelse af, at man kan nægte familiesammenføring til flygtninge, der har giftet sig efter flugten. Problemet er, at denne dom omhandler indvandrere og ikke flygtninge. Dermed er praksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol misforstået. Da det åbenbart er denne dom, den hidtidige praksis har bygget på, er det ganske enkelt lovsjusk i første omgang, og at det bliver gentaget i den nye lovgivning er dermed en fortsættelse af en forkert praksisfortolkning.

Med hensyn til det samlede lovforslag skal Det Radikale Venstre først og fremmest beklage, at Ministeriet for Udlændinge og Integration endnu engang fremsætter et lovforslag, som omfatter en række forskellige emner, som har meget lidt med hinanden at gøre. Det Radikale Venstre kunne støtte væsentlige dele af lovforslaget, men tvinges til at stemme nej, dels fordi lovforslaget indeholder en række dybt problematiske forslag, dels fordi det overordnede kunstneriske indtryk lader alt for meget tilbage at ønske.

- Det Radikale Venstre kan ikke støtte forslaget om strengere straf og længere karenstid for ulovligt arbejdende udlændinge. Vi tvivler på, at forslaget har nogen større effekt og henholder os til de høringssvar, som har peget på, at forslaget om 15 års karenstid strider mod kravet om proportionalitet mellem forbrydelse og straf. Og i øvrigt finder vi det kritisabelt, at der de facto bliver tale om dobbeltstraf for ulovligt arbejde. Det Radikale Venstre kan ikke støtte forslaget om strengere straffe til danskere, som medvirker til udlændinges ulovlige arbejde. Vi tvivler på, at det praktisk lader sig gøre at vurdere i hvor høj grad danskere, som måske blot har stillet en bolig til rådighed, er sig bevidste, at de bistår til en udlændings ulovlige arbejde. Dermed mener vi, at der endnu engang er tale om tom symbolpolitik.
- Det Radikale Venstre ville meget gerne støtte afskaffelsen af den såkaldte madkasseordning. Vi ønsker dog kontantudbetaling og ikke kantineordning til børnefamilier, syge og mennesker, som de facto er forhindrede i at udrejse (f.eks. irakere). Ikke mindst fordi vi er optaget af problemerne i forhold til børnekonventionen. Høringssvarene har peget på, at når børnefamiliernes kostordning påvirkes af forældrenes vilje til at samarbejde med myndighederne (kantineordning til de som ikke medvirker til hjemsendelse), så sker der de facto en forskelsbehandling af børnene på baggrund af deres forældres forhold – hvilket er i strid med konventionen.

Endvidere synes det at være et spareforslag. Det Radikale Venstre ønsker provenuet anvendt til generelt at forbedre vilkårene i asylcentre og beklager, at vi ikke har kunnet få indblik i ministerens planer for provenuet.

- Det Radikale Venstre kan ikke støtte forslaget om ret til at indhente lægefaglige helbredsoplysninger uden patientens samtykke. Høringssvarene har peget på det stærkt kritisable i at bryde fortrolighedsforholdet mellem læge og patient – som bliver en konsekvens, når ansøgeren ikke kan stole på at oplysninger givet til lægen ikke videregives uden ansøgerens samtykke.

Det er endvidere helt uacceptabelt, at den økonomiske byrde ved yderligere helbredsundersøgelser lægges på ansøgeren – endda uden klageadgang.

- Det Radikale Venstre ville meget gerne støtte forslaget om, at ministerens beskikkelsesret til Flygtningenævnet fjernes. Dog beklager vi, at forslaget ikke går længere, og sikrer de relevante NGO'er en plads i Flygtningenævnet. Det Radikale Venstre er dog ualmindeligt tilfreds med, at regeringen med dette lovforslag synes at anerkende kritikken rejst af Europarådets Menneskerettighedskommissær, Alvaro Gil-Robles. Denne kritik er tidligere blevet afvist, med at regeringen ikke fandt at deres egen udlændingelovgivning var i strid med menneskerettighederne. Det er således både glædeligt og overraskende, at regeringen nu synes at tage kritikken alvorligt. Dog er det trist, at regeringen - frem for tydeligt at anerkende Menneskerettighedskommissærens arbejde - synes at begrave indrømmelserne som mindre dele af forskellige lovforslag.

Det Radikale Venstre ville meget gerne støtte forslaget om at tydeliggøre hensynet til familiens enhed i den del af udlændingeloven, som vedrører familiesammenføring. Som nævnt finder vi, at denne tydeliggørelse er essentiel i forhold til placeringen af det politiske ansvar i de sager hvor der er blevet givet afslag på familiesammenføring i sager hvor den herboende reference er kommet til Danmark som flygtning, og hvor risikoen for fortsat asylrelevant forfølgelse i hjemlandet ikke er blevet vurderet forud for afslaget på familiesammenføring. Endnu engang er vi glædeligt overrasket over, at regeringen tager kritikken fra Europarådets Menneskerettighedskommissær Alvaro Gil-Robles alvorligt, og endnu engang beklager vi dybt, at denne anerkendelse får dette minimalistiske udtryk.

Socialistisk Folkepartis medlem af udvalget beklager, at Integrationsministeriet endnu engang fremsætter et lovforslag, som omfatter en række forskellige emner, som har meget lidt med hinanden at gøre. Socialistisk Folkeparti kan støtte dele af lovforslaget, men vil stemme nej, fordi lovforslaget også indeholder problematiske forslag.

Socialistisk Folkeparti deler på mange områder de samme bekymringer, som Det Radikale Venstre udtrykker, og Socialistisk Folkeparti vil især fremhæve følgende:

- Socialistisk Folkeparti vil meget gerne støtte afskaffelsen af den såkaldte madkasseordning. Vi ønsker dog kontantudbetaling og ikke kantineordning til børnefamilier, syge, og de mennesker, som de facto er forhindrede i at udrejse. Ikke mindst fordi vi er optaget af problemerne i forhold til børnekonventionen. Høringssvarene har peget på, at når børnefamilernes kostordning påvirkes af forældrenes vilje til at samarbejde med myndighederne (kantineordning til de som ikke medvirker til hjemsendelse), så sker der de facto en forskelsbehandling af børnene på baggrund af deres forældres forhold – hvilket er i strid med konventionen.
- Forslaget ser ud til at være et spareforslag. SF ønsker provenuet anvendt til generelt at forbedre vilkårene i asylcentre og beklager, at vi ikke har kunnet få indblik i ministerens planer for provenuet.
- SF kan ikke støtte forslaget om ret til at indhente lægefaglige helbredsoplysninger uden patientens samtykke.

Tjóðveldisflokkurin, Inuit Ataqatigiit, Siumut, og Fólkaflokkurin var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

*Anne-Mette Winther Christiansen (V) fmd. Kristian Pihl Lorentzen (V) Irene Simonsen (V)*

*Eyvind Vesselbo (V) Jørgen Winther (V) Jesper Langballe (DF) Søren Krarup (DF)*

*Henriette Kjær (KF) Allan Niebuhr (KF) Anne-Marie Meldgaard (S) nfmd.*

*Christine Antorini (S) Morten Bødskov (S) Karen J. Klint (S) Elsebeth Gerner Nielsen (RV)*

*Morten Østergaard (RV) Kamal Qureshi (SF) Jørgen Arbo-Bæhr (EL)*

Tjóðveldisflokkurin, Inuit Ataqatigiit, Siumut, og Fólkaflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

### **Folketingets sammensætning**

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	52	Enhedslisten (EL)	6
Socialdemokratiet (S)	47	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Dansk Folkeparti (DF)	24	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	18	Siumut (SIU)	1
Det Radikale Venstre (RV)	17	Fólkaflokkurin (FF)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	11		

**Oversigt over bilag vedrørende L 78**

<b>Bilagsnr.</b>	<b>Titel</b>
1	Hørings svar og notat samt andet materiale vedrørende L 149
2	Høringsnotat, fra integrationsministeren
3	Udkast til tidsplan over udvalgets behandling af lovforslaget
4	Tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
5	1. udkast til betænkning

### Et af udvalgets spørgsmål til integrationsministeren og dennes svar herpå

Spørgsmålet er optrykt efter ønske fra S.

*Samrådspørgsmål S:*

»Ministeren bedes redegøre nærmere for indholdet af den vurdering, som de danske udlændingemyndigheder skal foretage for at sikre, at de internationale konventioner vedrørende »familiens enhed« overholdes.«

*Svar:*

Det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8, at enhver har ret til respekt for sit familieliv.

Det fremgår videre, at ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af retten til familieliv, medmindre det er i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Artikel 8 siger ikke i sig selv noget om ægtefællesammenføring, og det følger af domspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at artikel 8 ikke indebærer en ret for ægtefæller til at vælge, i hvilket land et familieliv skal optages.

Samtidig følger det af domspraksis, at bestemmelsen under særlige omstændigheder kan forpligte medlemsstaterne til at tillade ægtefællesammenføring.

Udlændingestyrelsen og Integrationsministeriet skal derfor i sager om ægtefællesammenføring overveje, om artikel 8 kan have betydning for sagens udfald.

Er alle udlændingelovens almindelige betingelser for ægtefællesammenføring opfyldt (dvs. 24 årskravet, tilknytningskravet, forsørgelseskravet, boligkravet m.v.), har artikel 8 i praksis ikke nogen selvstændig betydning. I disse sager gives der jo tilladelse til ægtefællesammenføring.

Er en eller flere af betingelserne imidlertid ikke opfyldt, og står sagen derfor til et afslag, skal myndighederne vurdere, om et afslag ville stride mod artikel 8. Er dette tilfældet, skal der alligevel gives tilladelse til ægtefællesammenføring.

Om Danmark i en konkret sag er forpligtet til at tillade ægtefællesammenføring afhænger af en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder i sagen.

Det fremgår af Menneskerettighedsdomstolens praksis, hvilke elementer der skal inddrages i denne vurdering. Senest har domstolen i en afvisningskendelse – Amara mod Holland af 5. oktober 2004 – sammenfattende anført, at der skal lægges vægt på følgende elementer:

1. Omstændighederne vedrørende etablering af familielivet
2. I hvilken udstrækning familielivet er eller vil blive brudt
3. Graden af tilknytning til konventionsstaten
4. Om der er uoverstigelige og åbenbare hindringer for at udøve familielivet et andet sted
5. Om hensynet til at begrænse indvandring eller sikre den offentlige orden taler imod at tillade ægtefællesammenføring

6. Om kendskab til regler indebærer, at der ikke er en berettiget forventning om ægtefællesammenføring.

Jeg vil gerne uddybe de to første punkter.

At der er henvist til omstændighederne vedrørende etablering af familielivet indebærer bl.a., at der kan være forskel på beskyttelsen af familieliv etableret før og efter, den ene part kom til Danmark. Det må således antages at følge af domstolens praksis, at Danmark i videre omfang vil være forpligtet til at tillade ægtefællesammenføring i sager, hvor familielivet er etableret inden, den ene part kom til Danmark, end i sager, hvor den herboende efter at have etableret sig her i landet har fundet en ægtefælle i udlandet.

At der er henvist til, i hvilken udstrækning familielivet er eller vil blive brudt, indebærer bl.a., at der kan være forskel på beskyttelsen af familieliv i sager, hvor parterne har levet sammen og sager, hvor parterne har levet adskilt gennem længere tid.

Som nævnt skal der under alle omstændigheder foretages en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder i sagen.

For at give et billede vil jeg gerne referere to sager fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Domstolen har ikke afsagt nogen domme, hvor en medlemsstat er dømt for at krænke retten til ægtefællesammenføring. I de nævnte sager afviste domstolen at realitetsbehandle klagen – det vil sige afviste på forhånd, at der kunne være tale om en krænkelse af konventionen.

Den første sag - Pejcinoski mod Østrig af 23. marts 1999 – vedrørte en mand fra Østrig og en kvinde fra Slovakiet, der havde fået afslag på ægtefællesammenføring som følge af en bestemmelse i den østrigske udlændingelov, hvorefter en udenlandsk ægtefælle til en østrigsk statsborger først kunne opnå opholdstilladelse efter et års ægteskab. I denne sag tillagde domstolen det betydning, at parret ikke havde en berettiget forventning om at kunne etablere en fælles bopæl i Østrig i løbet af det første år, idet den østrigske regel netop bestemte, at en udenlandsk ægtefælle først kunne opnå opholdstilladelse efter 1 års ægteskab. Endvidere var der ikke nogen hindringer for at etablere familielivet i Slovakiet, og endelig bemærkede domstolen, at den korte afstand mellem Wien og Slovakiet ikke udelukkede den mandlige klagers fortsatte arbejde i Wien.

Den anden sag – Afonso m.fl. mod Holland af 8. juli 2003 – vedrørte et afslag på familiesammenføring til et ægtepar fra Angola som følge af, at mandens indkomst ifølge den hollandske udlændingelov ikke var høj nok. Manden var i 1993 flygtet til Holland og havde fået opholdstilladelse med den begrundelse, at det under hensyn til den generelle situation i Angola ville volde ham uforholdsmæssige vanskeligheder at skulle vende tilbage. Der var på det tidspunkt borgerkrig i landet. Hans hustru og ét barn søgte familiesammenføring i 1999. Manden fik samme år hollandsk statsborgerskab. Domstolen udtalte bl.a., at begge ægtefæller havde en betydelig tilknytning til Angola, og at forholdene i Angola siden mandens flugt havde ændret sig på en sådan måde, at der ikke var noget til hinder for, at parret kunne leve sammen i Angola.

Jeg vil gerne understrege, at denne gennemgang er udtryk for, hvorledes retstilstanden efter regeringens opfattelse er i øjeblikket. Der kan komme en ny afgørelse, der ændrer, udbygger eller nuancerer denne opfattelse. Det vil der så blive taget højde for i administrationen af reglerne.