

TALEPAPIR

Dato: 12. oktober 2005
Kontor: Erhvervs- og Familiesammenføringskontoret
J.nr.: 2005/4114-8
Sagsbeh.: NHL

Titel Talepapir til brug for besvarelse af samrådsspørgsmål E i Folketingets udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik den 13. oktober 2005

Samrådsspørgsmål E:

"Ministeren bedes redegøre for:

- Begrundelsen for undtagelserne fra 24 års reglen og tilknytningskravet for udlændinge omfattet af jobkortordningen, som blev indført i 2003, samt hvordan undtagelsesbestemmelserne er blevet kommunikeret ud til Folketinget mfl.
- Begrundelsen for udvidelsen af undtagelserne til også at omfatte visse grupper af studerende.
- Og i forlængelse af ovenstående, hvad begrundelsen nu er for at trække undtagelsesbestemmelsen for studerende tilbage.

Ministeren bedes i forlængelse af ovenstående endvidere redegøre for, om 24 års reglen og tilknytningskravet stadig begrundes med at være et værn mod tvangsægteskaber, eller der ligger andre overvejelser til grund for de nævnte bestemmelser."

(Indledning)

Jeg er glad for muligheden for i dag at kunne forklare udvalgets medlemmer om denne sag.

(Begrundelsen for 24 års kravet og tilknytningskravet)

24 års kravet og tilknytningskravet, som det kendes i dag, blev indført ved den store lovændring fra juni 2002, der udmøntede regeringens udlændingeudspil.

Regeringen ønskede navnlig at styrke indsatsen for at bekæmpe ægteskaber, som indgås mod de unges eget ønske.

Herved ønskede regeringen at mindske risikoen for tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber, der har til formål at udløse familiesammenføring. Jo ældre man er, desto bedre kan man modstå et pres fra familien eller andre til at indgå et ægteskab imod sin vilje.

Det tidligere tilknytningskrav tog efter regeringens opfattelse ikke tilstrækkeligt højde for det nævnte mønster med tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber.

Regeringen foreslog derfor en skærpelse af kravet, så det også gælder danske statsborgere, der ønsker en ægtefælle til Danmark.

Formålet var at sikre det bedste mulige udgangspunkt for vellykket integration af det familiemedlem, der ønskes familiesammenført til Danmark.

(Særligt hensyn til erhvervsmæssige interesser)
Et af de andre centrale momenter i regeringens udlændingepolitik er, at der også igennem udlændingepolitikken skal tages hensyn til Danmarks erhvervs- og beskæftigelsesmæssige interesser.

I samme lovforslag, som indeholdt 24 års kravet og det skærpede tilknytningskrav, foreslog regeringen etableringen af en Green Card-lignende ordning - den såkaldte Jobkort-ordning.

Regeringens opfattelse var dengang og er stadig, at der er behov for at sikre, at Danmark – i den stadig skrappe globale konkurrence – kan tiltrække særlig kvalificeret arbejdskraft, ikke mindst inden for de højteknologiske områder af erhvervslivet.

Jobkortordningen betyder, at udlændinge kan regne med at få opholdstilladelse med henblik på beskæftigelse, hvis de har et konkret ansættelses-tilbud på bestemte fagområder, hvor der generelt er mangel på ledig kvalificeret arbejdskraft.

Jobkortordningen omfatter for tiden ingeniører, højtuddannede IT-specialister, videnarbejdere inden for naturvidenskab og teknologi, læger og sygeplejersker.

Der var ved formuleringen af lovforslaget, der lå til grund for lovændringen i juni 2002, fokus på konflikten mellem på den ene side hensynet til Danmarks erhvervs- og beskæftigelsesmæssige interesser og på den anden side behovet for stramninger på familiesammenføringsområdet.

Der blev således i bemærkningerne til lovforslaget taget udtrykkeligt stilling til, at ægtefæller til personer, der har opholdstilladelse i Danmark med henblik på beskæftigelse, kan få opholdstilladelse som medfølgende familie, uden at 24 års kravet og tilknytningskravet skal være opfyldt.

Der blev desuden taget stilling til, at ægtefæller til personer, der har opholdstilladelse som studerende, også kan få opholdstilladelse som medfølgende familie, uden at 24 års kravet og tilknytningskravet skal være opfyldt.

Alle disse opholdstilladelser tager – i modsætning til almindelig ægtefællesammenføring – kun sigte på midlertidigt ophold.

(Begrundelsen for 2003-ordningen)

Ministeriet besluttede i 2003 i tråd med de nævnte lovbemærkninger en administrativ praksisændring, der indfører en dispensationsordning i forhold til 24 års kravet og tilknytningskravet i sager om ægtefællesammenføring.

Ordningen er nærmere beskrevet i ministeriets notat af 26. maj 2003, som jeg senere vil vende tilbage til.

Efter ordningen kan 24 års kravet og tilknytningskravet fraviges i tilfælde, hvor den herboende har beskæftigelse omfattet af Jobkortordningen, eller er ansat i statens tjeneste og varetager en stilling af en sådan karakter, at udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn taler imod at henvise personen til at tage ophold i udlandet.

Med dispensationsordningen fra 2003 opnår man at sidestille danske statsborgere beskæftiget inden for fagområder omfattet af Jobkortordningen med udlændinge med tilsvarende beskæftigelse.

Ellers ville danske statsborgere blive stillet ringere end udenlandske statsborgere i samme jobs.

Sådanne udlændinge vil nemlig som tidligere nævnt efter reglerne om opholdstilladelse med henblik på beskæftigelse under særligt lempelige vilkår kunne få opholdstilladelse til en medfølgende ægtefælle – uden at skulle opfylde 24 års kravet og tilknytningskravet.

Ved ordningen forenes således de hensyn, der lå bag ved 24 års kravet og tilknytningskravet med hensynet til Danmarks erhvervs- og beskæftigelsesmæssige interesser, som jeg beskrev før.

Ministeriet anførte i notatet af 26. maj 2003 om ordningen, at ordningen efter ministeriets opfattelse kan administreres således, at formålet med alderskravets indførelse og skærpelsen af tilknytningskravet – nemlig at mindske risikoen for tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber, at nedbringe antallet af familiesammenføringer, og at sikre en vellykket integration – fortsat tilgodeses.

Personer, der varetager en beskæftigelse omfattet af Jobkortordningen, må nemlig antages at have opnået et sådant modenheds- og uddannelsesniveau, at de typisk vil være i stand til at modstå et pres fra familie eller andre til at indgå et ægteskab mod egen vilje.

Og en sådan persons uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet må antages i sig selv at bidrage til en bedre integration af den ægtefælle, der ønskes familiesammenført.

Og husk så på, at dispensationsordningen alene vedrører 24 års kravet og tilknytningskravet.

De øvrige betingelser for ægtefællesammenføring, herunder boligkrav og forsørgelseskrav, skal fortsat være opfyldt.

Det almindelige krav om, at ægteskabet utvivlsomt skal være indgået frivilligt, gælder også i disse sager.

(Anvendelsen af 2003-ordningen)

Som det fremgår af min besvarelse af udvalgets spørgsmål nr. 95 er der ikke statistiske oplysninger om antallet af sager, hvor ordningen har fundet anvendelse, men Udlændingestyrelsen vurderer, at der er i alt er tale om færre end 10 sager om året. Heri indgår også et antal sager, hvor den herboende er ansat i statens tjeneste.

Der er således ikke tale om en større fravigelse af kravene eller af udlændingepolitikken som sådan, men derimod alene tale om en særlig praksis for et fåtal af sager.

(Kommunikationen af 2003-ordningen)

- Information til Folketinget

Ministeriets notat af 26. maj 2003 om ordningen blev oversendt til Folketingets Integrationsudvalgs orientering i form af et bilag til ministeriets brev af 25. juli 2003 til Institut for Menneskerettigheder om aktindsigt i nogle sager om tilknytningskravet.

Det fremgår udtrykkeligt af brevet af 25. juli 2003 til Institut for Menneskerettigheder, at notatet er vedlagt.

Dispensationsordningen fra 2003 er desuden udtrykkeligt beskrevet i ministeriets generelle tilknytningskravsnotat af 29. september 2003, der blev oversendt til Folketingets Integrationsudvalg ved brev af 10. oktober 2003.

Ordningen er endvidere omtalt i Institut for Menneskerettigheders Udredning nr. 1, 2004, Ægtefællesammenføring i Danmark, med direkte henvisning til notatet af 26. maj 2003.

Notatet og oversendelsen heraf til Folketingets Integrationsudvalg er endvidere udtrykkeligt omtalt i to svar på § 20-spørgsmål i 2005; besvarelsen af spørgsmål nr. S 160 og spørgsmål nr. 397.

Jeg vil også gerne her indskyde, at ministeriet i øvrigt – som det også fremgår af besvarelsen af udvalgets spørgsmål nr. 92 og 93 – i væsentligt omfang har oversendt notater og andet relevant materiale til udvalget.

- Information til borgerne

Der har i forbindelse med udmeldingerne i denne sag også været rejst kritik af, at ordningen ikke har været kendt i offentligheden som sådan.

Og at hverken ministeriet eller Udlændingestyrelsen har informeret herom på hjemmesider eller på anden måde.

Kritikken har fået Folketingets Ombudsmand til i et brev af 30. september 2005 at bede ministeriet om en redegørelse for praksisændringen, herunder om hvorvidt praksisændringen har været offentliggjort.

Folketingets Ombudsmand vil – når han har modtaget redegørelsen – tage stilling til, om han af egen drift vil tage sagen op til undersøgelse.

Jeg kan oplyse, at ministeriet umiddelbart efter dette samråd vil sende Folketingets Ombudsmand den ønskede redegørelse.

Jeg har i besvarelsen af udvalgets spørgsmål nr. 94 redegjort nærmere for, at notatet ikke tidligere har været offentliggjort på Udlændingestyrelsens hjemmeside eller i anden form for generel vejledning til borgerne. Og om begrundelsen herfor.

Men jeg kan orientere udvalget om, at ministeriet nu er gået i gang med sagsområde for sagsområde at fremfinde relevante notater mv. udarbejdet af ministeriet, der beskriver og har betydning for fastlæggelse af ministeriets praksis for meddelelse af opholdstilladelse med henblik på, at disse dokumenter gøres tilgængelige på ministeriets hjemmeside.

En del dokumenter er – som jeg har meddelt udvalget ved breve af 3. og 12. oktober – allerede lagt ud på hjemmesiden, og flere vil følge.

Der er dog grund til at være opmærksom på, at praksis i væsentlig grad fastlægges gennem de mange afgørelser, som ministeriet træffer, og ikke i form af notater eller lignende.

(Nyskabelse – IT-portal)

Jeg vil gerne slå fast, at der ikke må kunne rejses tvivl om kvaliteten af udlændingemyndighedernes sagsbehandling, og der skal endnu mere fokus på borgerservice, herunder på åbenhed og gennemsigtighed.

Myten om, at udlændingemyndighederne ikke behandler ansøgninger om opholdstilladelse grundigt og sagligt, skal aflives, og et af midlerne til dette er at skabe mere klarhed omkring regler og praksis.

Jeg kan derfor i dag orientere udvalgets medlemmer om, at det for nyligt er besluttet at etablere en fælles IT-portal for udlændingemyndighederne.

Portalen vil skabe én indgang til ministerområdet og derved skabe bedre sammenhæng og overblik for blandt andre de borgere, der ønsker oplysninger om udlændingeområdet.

En portal vil efter min opfattelse være særligt vel-egnet til en systematiseret samling af elektronisk tilgængeligt materiale om regler og praksis for opholdstilladelse i Danmark. Der vil i den forbindelse skulle fokuseres på brugervenlighed og kunde-orientering. Portalen skal kunne bruges af alle, uanset om man er professionel bruger eller almindelig borger uden særlige forudsætninger.

Det er min tanke, at portalen med tiden kan udvikles til – udover egentlige notater og andet generelt materiale – også at indeholde anonymiserede praksisdannende afgørelser og lignende.

Den nærmere udformning af portalen er af gode grunde ikke afgjort endnu, men arbejdet er kommet godt i gang, og jeg forventer, at portalen er klar til brug i løbet af 1. halvår 2006.

I mellemtiden vil vi fortsætte af det spor, som jeg tilkendegav tidligere, nemlig med at udlægge notater og lignende på hjemmesiden.

(Begrundelsen for 2005-ordningen)

Beslutningen i 2005 om den nye praksisændring med deraf følgende dispensationsordning udsprang af en konkret sag om en herboende ingeniørstuderende, der ikke kunne få ægtefællesammenføring som følge af tilknytningskravet.

Sagen eksemplificerede, at personer, når de har færdiggjort en særligt erhvervskvalificerende uddannelse og får job inden for Jobkortordningen, på grund af 2003-ordningen er fritaget for 24 års kravet og tilknytningskravet, men derimod ikke er det i den periode, hvor de studerer.

Der var derfor efter ministeriets opfattelse risiko for, at sådanne unge studerende på grund af den hidtidige praksis ville vælge at forlade Danmark, når de ikke kunne opnå ægtefællesammenføring med deraf følgende negativ betydning for Danmarks overordnede erhvervs- og beskæftigelsesmæssige interesser; de samme interesser, der var medvirkende til dispensationsordningen fra 2003.

Det var ministeriets opfattelse, at ordningen kunne ses i tråd med de tidligere nævnte lovbemærkninger om mulighederne for opholdstilladelse til medfølgende familie til studerende og som en videreudvikling af 2003-ordningen ud fra de samme hensyn og overvejelser, som lå bag ved denne.

Ministeriet var dog samtidig opmærksomt på risikoen for forsøg på omgåelse, hvorfor ordningen kun var tiltænkt at finde anvendelse, når den herboende havde gennemført mindst et år af uddannelsen og fortsat var studieaktiv. Den praktiske anvendelse af ordningen skulle i øvrigt tage højde for forsøg på omgåelse.

Ministeriet oversendte ved brev af 23. september 2005 til Folketingets Integrationsudvalg et netop udarbejdet notat om den nye dispensationsordning.

(Begrundelsen for ophævelsen af 2005-ordningen)
Den 29. september 2005 besluttede jeg at ophæve praksisændringen.

Det skyldtes, at der var udtrykt bekymring for, at dette skridt videre ville mindske effekten af 24 års kravet og tilknytningskravet. Det kunne jeg på ingen måde leve med, da regeringens udlændingepolitik står fast.

Sådan er vilkårene jo for en minister, når de rammer for udøvelsen af skøn og administration, som Folketinget har lagt på ens ministerområde, skal udfyldes.

Denne proces er jo en del af selve kernen i vores folkestyre, og jeg ser derfor min beslutning af 29. september 2005 som en naturlig konsekvens af de politiske meldinger, der lå forud for beslutningen.