

Ministeriet for Flygtninge
Indvandrere og Integration



NOTAT

Dato: 8. april 2008
Kontor: Udlændingelovskontoret
J.nr.: 2007/4032-32
Sagsbeh.: MMI

Notat om de indkomne høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Opholdstilladelse til udlændinge efter fribyordningen) – Lovforslag nr. L 131

1. Indledning

Integrationsministeriet har hørt en række myndigheder og organisationer over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Opholdstilladelse til udlændinge efter fribyordningen).

Følgende hørte myndigheder og organisationer har afgivet bemærkninger til lovforslaget:

Dansk Forfatterforening, Dansk Kunstråd, Dansk PEN, Institut for Menneskerettigheder, KL, LO, Rådet for Etniske Minoriteter og Århus kommune.

Følgende hørte myndigheder og organisationer har ikke bemærkninger til lovforslaget:

Advokatrådet, Akademikernes Centralorganisation, Arbejdsmarkedsstyrelsen, byretterne, DA, Danske Regioner, Dansk Flygtningehjælp, Datatilsynet, Flygtningenævnet, Foreningen af Statsforvaltningsdirektører, Mellemløst Samvirke, Politiforbundet i Danmark, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Trykkefrihedsselskabet, Velfærdsministeriet og Vestre Landsret.

Følgende hørte myndigheder og organisationer har (endnu) ikke afgivet bemærkninger til lovforslaget:

Amnesty International, Danmarks Biblioteksforening, Danske Dagblades Forening, Danske Dramatikeres Forbund, Danske Skønlitterære Forfattere, Dansk Forlæggerforening, Dansk Retspolitisk Forening, Dansk Røde Kors, Dansk Socialrådgiverforening, Den Danske Dommerforening, Det Centrale Handicapråd, Det Danske Akademi, Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes landsstyre, Grønlands landsstyre, Højskolernes Sekretariat, ICORN, Journalistforbundet, Kunstrådet, Kunststyrelsen, Retssikkerhedsfonden, Udenrigsministeriet, Undervisningsministeriet, UNHCR, Videnskabsministeriet, Østre Landsret samt Aalborg Kommune, Ballerup Kommune, Fredericia kommune, Frederiksberg Kommune, Frederikshavn Kommune, Holstebro kommune, Kolding Kommune, Københavns Kommune, Odense kommune og Roskilde kommune.

I det følgende gengives hovedindholdet af de modtagne hørings svar med hensyn til forslagene i det fremsatte lovforslag og Integrationsministeriets bemærkninger hertil. Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører de fremsatte forslag, indgår således ikke i notatet. Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige indsendte synspunkter henvise til hørings svarene, som er sendt til Folketingets Integrationsudvalg den 28. marts 2008.

2. Personkredsen, der er omfattet af ordningen

Dansk Forfatterforening, Dansk Kunstnerråd, Dansk PEN, Institut for Menneskerettigheder og Rådet for Etniske Minoriteter finder, at ordningen også bør omfatte andre kunstnertyper.

Dansk Forfatterforening anfører, at der bør være mulighed for, at kulturministeren kan godkende internationale organisationer, der har til formål at hjælpe forfulgte kunstnere, uanset hvilken form for kunstnerisk virksomhed disse udøver. Dansk Kunstnerråd bemærker, at det ved udvælgelse af kunstnere vil være muligt at få assistance fra andre internationale organisationer end ICORN, og at Dansk Kunstnerråd via det europæiske kunstnerråd har samarbejdet med Freemuse, Cartoonists' Rights Network, International Committee for Artists' Freedom og Writers in Prison Committee m.v. Dansk PEN anfører, at forfattere, digtere, journalister, redaktører, forlæggere, bladtegnere, billedkunstnere, dramatikere, musikere og sangskrivere i en lang række tilfælde er i samme truende situation. Også andre kunstnere, f.eks. sangskrivere og musikere, bør kunne omfattes af ordningen. Dansk PEN anfører også, at det i nogle tilfælde kan være vanskeligt at trække grænser, men at der er velfunderede, troværdige og solide internationale organisationer, der i tvivlstilfælde kan bruges som samlingspartnere. Der bør derfor åbnes op for, at også andre anerkendte internationale organisationer, herunder Freemuse, kan komme i betragtning som samarbejdspartnere. Dansk PEN anfører endvidere, at betegnelsen "forfattere" og "litterær virksomhed" er upræcis og uhensigtsmæssigt begrænsende. Betegnelsen "litterær" er speciel for forfattere, dvs. skønlitterære forfattere, mens journalister, redaktører m.v. ikke uden videre vil være omfattet. Den engelske betegnelse "writer" er bredere og mere inkluderende end "forfatter", og en betegnelse som f.eks. "skribenter og formidlere af det skrevne ord" vil være mere dækkende. Institut for Menneskerettigheder anfører, at hensynene bag forslaget med samme styrke taler for, at også andre kunstnere, f.eks. tegnere, musikere og komponister, kunstmalere, teaterfolk m.v., der lider under følgerne af manglende ytringsfrihed i hjemlandet, omfattes af ordningen. Rådet for Etniske Minoriteter anfører, at det er paradoksalt, at der i lovforslaget henvises til offentliggørelsen af de såkaldte Muhammed-karikaturer, når karikaturtegnere ikke kan opnå beskyttelse efter den foreslåede ordning, og at sagen fra Berlin om protester imod indholdet af en dansk kunstudstilling også viser, at det langt fra kun er skriftlige ytringer, der fremkalder protester og trusler, som potentielt bringer ytringsfriheden i fare.

Integrationsministeriet skal hertil samlet bemærke, at persongruppen, der kan få opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 9 c, stk. 4, er udlændinge, der udøver litterær virksomhed m.v. Dette begreb er nærmere defineret i lovforslagets bemærkninger, herunder de almindelige bemærkninger afsnit 2, hvor det er anført, at målgruppen for fribyordningen er

forfattere m.fl., hvis ytringsfrihed krænkes i deres hjemland, og som derfor ikke kan udøve deres litterære aktiviteter, og at der således vil være tale om forfattere, der efter den internationale fribyorganisations egne kriterier oplever indskrænkninger i deres grundlæggende rettigheder og forfølgelse. Det fremgår også, at det er hensigten at godkende den internationale fribyorganisation ICORN. ICORNs vurdering af, om en ansøger kan optages på listen over forfulgte forfattere, er bl.a. betinget af, at ansøgeren virker som skribent ("writer"). Med udtrykket "skribent" sigtes mod en bred kreds af skøn- og faglitterær produktion. Omfattet er således skønlitterære forfattere, faglitterære forfatter, dramatikere, digtere samt redaktører, oversættere, forlæggere, journalister og satiretegnere, jf. de almindelige bemærkninger afsnit 3.2.1. Disse persongrupper, herunder satiretegnere/illustratorer, vil således være omfattet af den foreslåede ordning.

Integrationsministeriet skal også bemærke, at det for regeringen er væsentligt, at der sættes nogle meget klare grænser for, hvem der kan blive omfattet af ordningen. Derfor omfatter den foreslåede ordning udlændinge, der udøver litterær virksomhed m.v. Det er som international ordning for forfattere og skribenter, at fribyordningen er kendt, gennemprøvet og respekteret i en lang række lande. Regeringen finder, at det er fornuftigt, at Danmark læner sig op af de internationale erfaringer, der igennem mange år er blevet gjort med fribyerne i regi af den internationale fribyorganisation ICORN, som netop retter sig mod forfattere/skribenter.

3. Opholdets varighed

Dansk Kunstnerråd finder, at kommunerne bør have mulighed for at forlænge et fribyophold, hvis det skønnes, at den pågældende kunstner ikke har mulighed for at vende tilbage til hjemlandet under sikre forhold efter 2 år.

Dansk PEN henviser til, at det i lovudkastet er anført, at *"Den pågældende skal derfor så vidt muligt fortsat udgøre en stemme i hjemlandets offentlighed og kulturliv – både under og efter opholdet i Danmark. Den enkelte forfatter skal således, efter at have opholdt sig her i landet i en periode, vende tilbage til sit hjemland."* Dansk PEN anfører, at det muligvis vil være forbundet med en alvorlig risiko for den pågældende, hvis der på forhånd stilles ultimative krav om, at vedkommende skal retur til hjemlandet. Det er langt fra alle fribyskribenter der er i en situation, hvor de uden videre vil kunne vende hjem efter et par år i eksil. Der er mange eksempler på, at fribyskribenter har måttet rejse videre til et nyt fribyophold, når én kontrakt er udløbet. Dansk PEN foreslår derfor, at den anførte sætning ændres til: *"Den pågældende skal derfor så vidt muligt fortsat kunne udgøre en stemme i hjemlandets offentlighed og kulturliv – både under og efter opholdet i Danmark. Det er desuden hensigten fra dansk side, at den enkelte forfatter således efter at have opholdt sig her i landet i en periode, så vidt muligt skal vende tilbage til sit hjemland."*

Integrationsministeriet skal hertil samlet bemærke, at hensigten er, at et ophold i Danmark som led i fribyordningen er midlertidigt, og at den pågældende skal vende tilbage til hjemlandet. Dette udelukker ikke forlængelse af opholdstilladelsen. Det fremgår således af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i § 9 c, stk. 4, jf. lovforslagets § 1, nr. 1, at opholdstilladelse på grundlag af fribyordningen meddeles tidsbegrænset for en periode på to år og

kan forlænges for op til to år ad gangen, hvis betingelserne er opfyldt. Udlændingen skal således for at få forlænget opholdstilladelsen fortsat tilbydes ophold i en kommune som led i kommunens medlemskab af en international fribyorganisation, og kommunalbestyrelsen skal fortsat påtage sig at forsørge udlændingen og dennes eventuelle familie. Det er endvidere en betingelse, at den internationale fribyorganisation vurderer, at forholdene i udlændingens hjemland indebærer, at udlændingen ved tilbagevenden ikke frit kan udøve sin litterære virksomhed og fortsat må anses for omfattet af organisationens målgruppe.

4. Værdierklæringen

Dansk PEN finder, at kravet om, at en kommende fribyskribent skal underskrive en erklæring om anerkendelse af de grundlæggende værdier i det danske samfund virker umiddelbart formalistisk og unødvendigt, idet der i lovforslaget gentagne gange gøres eksplicit rede for, at fribyopholdet er tidsbegrænset og ikke efterfølgende kan gøres tidsubestemt. Der er altså ikke tale om, at de mennesker, der i givet fald kan blive omfattet af ordningen, skal integreres i det danske samfund i lighed med asylsøgere og andre, der kommer for at bosætte sig permanent, og det er derfor svært at forstå nytten af at afkræve de pågældende en erklæring om, at de anerkender danske værdier. Dansk PEN henviser også til, at arbejdstagere og studerende, hvis opholdsgrundlag også er midlertidigt og knyttet til en bestemt aktivitet, ikke afkræves en underskrift på en værdierklæring, og at det grundlæggende er forkert at bede om underskrift på særlige forhold, som i forvejen er lovbestemt i Danmark, og som i øvrigt ikke har noget specielt at gøre med fribyopholdet.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at regeringen finder det naturligt, at forfattere m.fl., der tilbydes ophold efter fribyordningen som led i støtten til kampen for ytringsfriheden, anerkender og vedstår sig helt grundlæggende demokratiske værdier i det danske samfund. Dette er baggrunden for, at meddelelse af opholdstilladelse som led i fribyordningen betinges af, at forfatteren m.fl. underskriver en erklæring om anerkendelse af de grundlæggende værdier i det danske samfund (værdierklæring).

Værdierklæringen er en kort udgave af den erklæring om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund (integrationserklæringen), som udlændinge, der er omfattet af integrationsloven, skal underskrive, men de dele af værdierklæringen, der er et udtryk for, at den pågældende og dennes familie forventes at skulle opholde sig her i landet i en længere periode, indgår ikke i værdierklæringen, netop fordi opholdstilladelse som led i fribyordningen meddeles med henblik på ophold i Danmark i en begrænset periode.

5. Deltagelse i det lokale kulturliv

Dansk PEN bemærker, at det i lovudkastet er anført, at "den enkelte forfatter skal endvidere bidrage til det lokale kulturliv i værtskommunen f.eks. gennem deltagelse i kulturelle arrangementer." Dansk PEN bemærker, at det ikke altid er muligt for en skribent at opfylde dette ønske. Der er flere eksempler på, at fribyskribenter, enten af hensyn til deres sikkerhed eller af andre personlige årsager, ikke kan optræde i offentlige sammenhænge. Dansk PEN opfordrer derfor til, at der indføres et "så vidt muligt" foran "skal" i det anførte afsnit.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at lovforslaget er ændret i overensstemmelse med det anførte. Det fremgår således af det fremsatte lovforslag, at den pågældende så vidt muligt skal bidrage til det lokale kulturliv i værtskommunen.

6. Forholdet til asylreglerne

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at sprogbrugen i lovforslaget mere end antyder, at der reelt er tale om personer med status som flygtninge i henhold til FN's Flygtningekonvention. Institut for Menneskerettigheder er derfor uforstående over for det anførte om, at opholdet ikke bør sammenlignes med et asylophold, men har flere træk til fælles med reglerne om opholdstilladelse til arbejdstagere eller studerende. Hertil kommer, at forudsætningen om, at den pågældende skal søge at bevare kontakten til hjemlandet, kan betyde, at den pågældende vil blive eksponeret i en sådan grad, at han eller hun om ikke før, så i hvert fald efter offentliggørelsen af sine værker må formodes at risikere grove asylrelevante overgreb ved en tilbagevenden og derved være berettiget til asyl som såkaldt sur place-flygtning. Det er derfor uheldigt, at bestemmelsen om opholdstilladelse på grundlag af fribyordningen placeres i en kontekst af regler, som ikke omhandler et asylrelateret beskyttelsesbehov.

LO finder, at den danske ordning bør være ligesom den norske ordning, hvor alle under fribyordningen får status som kvoteflygtninge, dvs. tidsubegrænset opholdstilladelse, ret til familiesammenføring, fri bevægelighed i Schengenområdet og norsk pas. LO anfører, at anerkendelses- og husningsprocessen i den foreslåede ordning vil være meget langsom og for nogle, der er i stor fare her og nu, at der ikke er nogen retssikkerhed, hvis ICORN m.fl. begår fejl ved anerkendelsesprocessen, at fribyen frit kan fravælge dem, som byen ikke er interesseret i, og at der kun gives 2 års opholdstilladelse til personer, der er forfulgte og i fare, hvilket er en indirekte omgåelse af FN's Flygtningekonvention.

Integrationsministeriet skal hertil samlet bemærke, at hensigten er, at et ophold i Danmark som led i fribyordningen er midlertidigt, og at den pågældende skal vende tilbage til hjemlandet. Der foretages ikke med lovforslaget ændringer i udlændingelovens regler om adgang til opnåelse af asyl i Danmark. Den vurdering, der foretages af den internationale fribyorganisation af en forfatters behov for ophold som led i en fribyorganisation, afspejler fribyorganisationens formål og bør ikke sammenlignes med internationale principper for meddelelse af asyl. En evt. ansøgning om asyl vil blive behandlet efter de gældende regler af asylmyndighederne, dvs. Udlændingetjeneste og eventuelt Flygtningenævnet.

7. Arbejdstilladelse og modtagelse af honorarer m.v.

Dansk PEN opfordrer til, at der gives mulighed for, at fribyskribenterne under deres ophold i Danmark må modtage eventuelle honorarer for deltagelse i litterære og andre arrangementer samt for publicering af bøger, artikler og lignende.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at formålet med fribyordningen bl.a. er, at forfatteren m.fl. skal deltage i lokale eller eventuelt nationale kulturelle aktiviteter og på den måde

bidrage til dansk kulturliv. Dette kan ske gennem foredrag, debataftener m.v., hvor forfatteren deltager. Under opholdet får forfatteren økonomisk støtte fra kommunen, således at han eller hun har det fornødne økonomiske grundlag for at kunne koncentrere sig om sin litterære virksomhed og de nævnte aktiviteter.

Efter den foreslåede ordning er der ikke noget til hinder for, at den pågældende modtager honorarer for sine litterære aktiviteter. Integrationsministeriet kan i tilknytning hertil oplyse, at det er ICORNs erfaring, at det er vigtigt, at de pågældende forfattere m.fl. ikke fratages den vilje til initiativ, som ekstraintægterne, der er knyttet til forfattergerningen, repræsenterer. ICORN har endvidere oplyst, at der ICORN bekendt ikke er nogen ICORN-forfattere, der har tjent så meget, at det må anses for problematisk, set i lyset af at den pågældende får økonomisk støtte fra kommunen.

Det bemærkes, at det indgår i lovforslaget, at udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 9 c, stk. 4, fritages fra krav om arbejdstilladelse med hensyn til udøvelse af aktiviteter, der er naturligt knyttet til den pågældendes ophold her i landet som led i fribyordningen. Det betyder, at den pågældende kan holde foredrag, undervise på litterære kurser, deltage i kunstneriske og kulturelle arrangementer og varetage andre litterære aktiviteter m.v. Det betyder også, at en udlænding, der virker som forlægger, kan fortsætte sin forlagsvirksomhed her i landet med henblik på at udgive bøger m.v. i hjemlandet, og at en redaktør kan bistå med at redigere tidsskrifter m.v., der udgives i hjemlandet. Er det ikke muligt for den pågældende udlænding at fortsætte sine hidtidige aktiviteter som f.eks. redaktør af tidsskrifter, der udgives i hjemlandet, vil den pågældende kunne varetage andre litterære aktiviteter uden arbejdstilladelse.

8. Økonomiske bemærkninger

KL anmoder om, at det kommer til at fremgå af lovforslaget, at kommunerne ikke skal afholde udgifter til f.eks. sygehusophold og ydelser fra den offentlige sygeforsikring.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at lovforslaget er ændret på dette punkt i overensstemmelse med det anførte. Det fremgår således af det fremsatte lovforslag alene, jf. afsnit 5, at der med kulturministerens lovforslag skabes mulighed for, at kommunerne kan yde den enkelte forfatter m.fl. og dennes eventuelle familie økonomisk støtte under fribyopholdet i kommunen, idet fribyordningen bl.a. indebærer, at byerne skal stille en møbleret bolig til rådighed samt give økonomisk støtte til forfulgte forfattere og skribenter.

KL beder også om, at det præciseres, at Udlændingesservice har pligten til at afholde eventuelle udgifter i tilfælde, hvor en person, der er omfattet af fribyordningen, flytter til en anden kommune, således at evt. udgifter ikke påføres tilflytningskommunen.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at grundlaget for et fribyophold bl.a. er en aftale mellem værtskommunen og den pågældende forfatter m.fl. om opholdet i kommunen. Efter udlændingeloven kan en tidsbegrænset opholdstilladelse inddrages, når grundlaget for opholdstilladelsen ikke længere er til stede. Det kan således få konsekvenser for udlændinge-

nes og dennes eventuelle families adgang til at opholde sig i Danmark, hvis udlændingens og dennes familie tager ophold i en anden kommune. Derfor indgår det i lovforslaget, at kommunalbestyrelsen skal underrette Udlændingesservice, hvis en udlænding under et fribyophold opgiver sin bopæl i kommunen. Udlændingesservice vil herved få kendskab til sager, hvor det kan komme på tale at inddrage opholdstilladelsen. Hvis opholdstilladelsen inddrages (og den pågældende ikke opnår et andet opholdsgrundlag), skal han eller hun udrejse af Danmark.

Hvis opholdstilladelsen ikke inddrages, (eller hvis udlændingen opnår et andet opholdsgrundlag), vil han eller hun fortsat have lovligt ophold i Danmark. Tilflytningskommunen vil med hensyn til evt. udgifter, som kommunen måtte få som følge af den pågældendes ophold, være stillet på samme måde, som når andre udlændinge med opholdstilladelse bor i kommunen.

Det bemærkes, at det forventes, at der kun vil være tale om et mindre antal udlændinge, der kommer her til landet som led i fribyordningen.

Århus Kommune oplyser, at kommunen er interesseret i at tilslutte sig ICORN-netværket og huse mindst én forfulgt forfatter, men at det hele tiden har været forudsætningen for denne positive stillingtagen, at staten som minimum afholder halvdelen af de direkte udgifter til rejse, bolig, ophold m.v. for den forfulgte forfatter og vedkommendes familie, svarende til den refusionssats, der findes i integrationsloven. Århus Kommune bemærker, at kommunen også har udgifter til undervisning, lokal transport, biblioteker, sprogundervisning, sundhedsydelse m.v., som er svære at prissætte, samt udgift til en koordinator.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at der er tale om en frivillig ordning. Det er således op til den enkelte kommune, om kommunen vil tilslutte sig ordningen.

Århus Kommune forudsætter, at evt. udgifter til sikkerhed for forfatteren og dennes familie gennemføres og finansieres af de nationale sikkerhedsmyndigheder uden kommunal involvering.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at Justitsministeriet har oplyst, at Politiets Efterretningstjeneste kan oplyse, at beskyttelse af truede personer som udgangspunkt varetages af myndighederne i det land, hvor den truede person opholder sig. Omfanget af en evt. politimæssig indsats til beskyttelse af personer afhænger af den konkrete trusselsvurdering i forhold til den pågældende. Afhængig af truslens karakter og styrke vil der således kunne iværksættes tiltag af varierende intensitet. I Danmark varetages opgaven med personbeskyttelse af Politiets Efterretningstjeneste, og udgifterne hertil afholdes inden for politiets bevillinger.