

HØRINGSNOTAT over L 188

København, den 20. april 2010



Hørings svar over L 188 forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Skærpede udvisningsregler m.v.)

Integrationsministeren har fremlagt et lovforslag, som indeholder en lang række justeringer og stramninger, og samtidig givet organisationer og faglige aktører en meget kort frist til at kommentere forslagene.

Amnesty International har derfor valgt kun at kommentere de vigtigste forhold.

Det fremgår af de indledende bemærkninger til lovforslaget, at regeringen og Dansk Folkeparti vil tage en række initiativer for at "videreføre en fast og fair udlændingepolitik og for at tilskynde til integration og medborgerskab."

Efter Amnesty Internationals opfattelse kan L 188 selv ikke med den bedste vilje opfattes som integrationsfremmende. Lovforslagets væsentligste elementer går ud på at gøre det vanskeligere for udlændinge at få tidsubegrænset opholdstilladelse, lettere at blive udvist selv efter mange års ophold i Danmark, lettere at blive udvist for bagatelagtige forhold i forbindelse med demonstrationer (Lømmepakken), sværere at få ægtefællesammenføring, Småting som at glemme at søge opholdstilladelsen forlænget i tide får helt uforholdsmæssige og uoverskuelige konsekvenser – udlændingen skal rejse og søge på ny fra sit oprindelsesland – uden at der påvises noget samfundsmæssigt behov for en sådan praksis, som må karakteriseres som chikane uden sagligt formål. Børn og unge, som sendes på genopdragelse i forældrenes oprindelsesland, fordi de er blevet for danske, får ikke hjælp af det danske samfund imod noget, som vi i andre sammenhænge ville betegne som et overgreb, men skal tværtimod som udgangspunkt miste deres ret til at komme tilbage til Danmark efter tre måneders forløb. Speciallæger, som ytrer sig på baggrund af deres lægefaglige ekspertise om udlændingemyndighedernes praksis, kan ikke udfærdige speciallægeerklæringer, idet

kritiske tilkendegivelser om behandlingen af deres patienter, fremover skal anses for at diskvalificere deres speciallæge-erklæringer som usaglige, utroværdige og ikke-uvildige.

Sammen med lovforslaget om at nedsætte den kriminelle lavalder fra 15 til 14 år er L 188 endnu et eksempel på den trend, at man tilsidesætter enhver sagligt funderet indvending fra fagfolk om den sandsynlige virkning af disse meget spektakulære lovgivningsinitiativer. Disse forslag udmærker sig især ved at være signallovgivning, som primært gør tilværelsen vanskeligere for bestemte grupper, uden at der kan forventes nogen mærkbar effekt på de problemer, som lovgivningen angiveligt skal løse.

L 188 kan risikere at føre Danmark på kant med både Den Europæiske Menneskerettigheds-konvention, FN's Børnekonvention og Den Internationale Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, og lovforslaget går under alle omstændigheder mod de overordnede mål med disse menneskerettighedskonventioner.

KONKRETE BEMÆRKNINGER

Forslag til ny § 9, stk. 5, 1. pkt. – betingelser for ægtefællesammenføring:

Efter forslaget er det en betingelse for at få ægtefællesammenføring, at den herboende ikke i tre (3) år har modtaget offentlige ydelser efter sociallovgivningen eller integrationsloven. Efter de gældende regler er denne periode et år. I økonomisk vanskelige perioder som den nuværende, hvor mange mennesker kan komme ud i periodisk arbejdsløshed, kan denne regel gøre det betydeligt vanskeligere at få ægtefællesammenføring. Det er en meget vidtgående regel, hvis formålet alene er at sikre, at kun personer med en stabil tilknytning til det danske arbejdsmarked kan få ægtefællesammenføring.



Forslag til ny § 9a, stk. 4, om ansøgning om opholdstilladelse på grundlag af arbejde eller erhvervsvirksomhed her i landet.

Efter forslaget kan der ikke ansøges om arbejdstilladelse, hvis en udlænding har fået endeligt afslag på asyl eller anden opholdstilladelse og har fået fastsat en udrejsefrist.

Det er svært at se behovet for denne bestemmelse, som efter Amnestys opfattelse primært må ses som en foranstaltning for at forhindre, at andre i fremtiden etablerer ansættelsesforhold, som det, Dagbladet Politiken har villet etablere for nogle irakiske asylansøgere.

Forslag til ny § 9 b, stk. 3, om humanitær opholdstilladelse.

Efter forslaget er opnåelse af helbredsbetings humanitær opholdstilladelse betinget af, at udlændingen fremlægger den nødvendige dokumentation for sin sygdom.

Lovforslaget indeholder flere ændringer af reglerne om humanitær opholdstilladelse – de fremgår ikke af lovbestemmelserne, men af bemærkningerne til lovforslaget.

Amnesty International har forbehold over for de foreslåede ændringer, men skal under alle omstændigheder bemærke, at det er en uheldigt lovgivningsteknik at placere materiel lovgivning i bemærkningerne, og Amnesty skal derfor foreslå, at de ændringer, som følger af bemærkningerne, i stedet formuleres som udtrykkelige lovregler.

De ændringer, som foreslås, er følgende:

- Spørgsmålet om helbredsbetings humanitær opholdstilladelse skal ikke længere tage udgangspunkt i, om en given, nødvendig lægelig behandling/medicin *reelt* er tilgængelig for ansøgeren (ud fra de økonomiske forhold i hjemlandet og ansøgerens personlige økonomiske situation), men alene om behandlingen/medicinen *findes/kan købes* i hjemlandet. Kun hvor et

afslag på humanitær opholdstilladelse vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, skal opholdstilladelse gives.

- Der oprettes en liste over de nødvendige lægelige oplysninger, som almindeligt praktiserende læger/speciallæger skal afgive for, at erklæringen kan bruges som grundlag for en afgørelse om humanitær opholdstilladelse.
- Hvis listen ikke er korrekt udfyldt af lægen, får udlændingen afslag på humanitær opholdstilladelse.
- Hvis en speciallæge i forbindelse med eller efter afgivelsen af en speciallæge-erklæring – udtaler sig offentligt om patientens sag eller om praksis, vil det efter forslaget kunne betyde, at der kan rejses tvivl om lægens status som uvildig, lægelig ekspert, hvorefter der kan ses bort fra erklæringen som utroværdig, og udlændingen pålægges at få fremskaffet en speciallæge-erklæring fra en anden læge til brug for sagen.

Forslaget om at udfærdige en liste, som trin for trin gennemgår de oplysninger, som er nødvendige for at træffe en afgørelse om humanitær opholdstilladelse, er et praktisk skridt til at sikre en ensartet og hurtig sagsbehandling.

Derimod forekommer det uheldigt, at man fremover vil lade det komme udlændingen til skade, hvis lægen ikke har besvaret listens spørgsmål fuldstændigt. Man skal huske, at udlændingen, som ikke kender det danske sprog og de danske regler, ikke har nogen advokat til at bistå sig på dette tidspunkt. (Regeringen har på et tidligere tidspunkt fremrykket tidspunktet for ansøgningen om humanitær opholdstilladelse. Tidligere kunne ansøgningen indgives i forlængelse af Flygtningenævnets behandling af asylsag – hvor asylansøgeren havde fået beskikket en advokat, som kunne sikre en professionel behandling.)

Forslaget om at ændre det grundlæggende kriterium for helbredsbetings humanitær opholdstilladelse – fra at se på, om ansøgeren *reelt* har mulighed for/adgang til en bestemt lægelig behandling/medicin, til at se på, om



den pågældende behandling/medicin *forefindes* i ansøgerens hjemland – er, hvis man skal tage bemærkningerne for pålydende, udtryk for udhuling af reglen om humanitær opholdstilladelse af helbredsmæssige årsager.

Selv i lande, hvor gennemsnitsindkomsten er nogle få hundrede dollar om året per capita, findes stort set alle lægelige behandlinger/medicinalvarer, men reelt har alene en lille privilegeret gruppe adgang til/praktisk-faktisk mulighed for at få behandlingen/medicinen. For det store flertal af befolkningen er behandlingen/medicinen ikke tilgængelig.

Når lovforslaget fremstiller det, som om Danmark er blevet oversvømmet af ansøgere (fra især Balkan-landene), som humanitær opholdstilladelse, og som søger at få lægelig behandling i Danmark af bekvemmelighedsårsager, fordi de hellere vil bruge deres penge til noget andet end at betale for behandlingen i hjemlandet, så må Amnesty International sætte spørgsmålstegn ved, om det er i overensstemmelse med de faktiske forhold i store dele af verden.

Efter de oplysninger, som Amnesty har kunnet finde frem til, blev der givet helbredsbedingede humanitære opholdstilladelser i 24 sager i 2009, og der var ca. 11 sager vedrørende ansøgninger fra personer fra Balkan-landene.

De afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som anføres i bemærkningerne, bør efter Amnestys opfattelse ikke kunne begrunde en væsentligt ændret praksis i forhold til i dag – hvor personer med livstruende eller meget smertefulde, behandlingskrævende lidelser, som reelt ikke har adgang til behandling i hjemlandet (uanset om den er tilgængelig for et rigt mindretal i landet) får humanitær opholdstilladelse, fordi en udsendelse ville sætte klageren for en livstruende eller umenneskelig, nedværdigende situation.

Om tilsidesættelse af lægelige oplysninger som usaglige.

Det fremgår af bemærkningerne, side 86, at Integrationsministeriet fremover i højere grad end i dag vil tage skridt til at vurdere, om en speciallæges eventuelle ytringer (i erklæringen eller efterfølgende offentlige udtalelser) om behandlingen af en patients sag skal betyde, at erklæringen tilsidesættes som usaglig og utroværdig, fordi lægens engagement i sagen eller ytringer om udlændingemyndighedernes praksis eller konkrete håndtering af en sag kan rejse tvivl om lægens uvildighed og objektivitet.

Efter Amnesty Internationals opfattelse er der tale om en meget betænkelig bestemmelse – som i øvrigt er så indgribende, at den burde fremgå udtrykkeligt af loven og ikke af bemærkningerne.

Ud fra helt almindelige forvaltningsretlige grundsætninger vil en forvaltningsmyndighed som Integrationsministeriet til enhver tid uden videre kunne se bort fra oplysninger i sagen, som af den ene eller den anden grund fremstår som partsindlæg eller som usaglige. Dette gælder også uden udtrykkelige bestemmelser i udlændingeloven om inhabilitet eller usaglige hensyn.

Når regeringen og Dansk Folkeparti ser et behov for udtrykkeligt at anføre i et lovforslag, at deltagelse i den offentlige debat – før eller efter udstedelsen af en speciallægeerklæring – må det forstås sådan, at praksis fremover skal skærpes og speciallæge-erklæringer oftere tilsidesættes.

På den baggrund kan det frygtes, at den offentlige debat kommer til at foregå på et lavere niveau – uden bidrag fra den professionelle sagkundskab. Psykiatere må fremover afholde sig fra at udtale sig af frygt for at skade patienter, som de har afgivet psykiatriske erklæringer om.

Man afskærer ikke bare psykiaterne fra at udøve deres ytringsfrihed og deltage i en åben, offentlig debat, man afskærer også medier og borgere fra det kvalificerede bidrag til den nødvendige, offentlige debat, som bør finde sted i ethvert demokratisk samfund.



Udover at være en krænkelse af psykiatriske speciallægers yringsfrihed (og offentlighedens informationsfrihed) indeholder bemærkningerne en generel mistænkeliggørelse af psykiatere *som stand*, og en problematisk konflikt med grundlæggende forvaltningsretlige principper om habilitet.

En psykiater er forpligtet dels af læge-etiske regler og dels af straffelovens forbud mod at fremsætte falske erklæringer til brug for offentlig myndighed. At tilsidesætte en erklæring som *usaglig (utroværdig, siger lovforslaget)* må primært grunde sig på en vurdering af de lægefaglige oplysninger i erklæringen, *ikke* det forhold at psykiateren ytrer sig på en måde, som er kritisk over for reglerne eller myndighedernes praksis. En lægelig ekspert bliver ikke *inhabil* af at være kritisk, (men muligvis besværlig). Efter forvaltningsretlige grundsætninger kræver inhabilitet, at den pågældende varetager usaglige, personlige hensyn.

Forslag til ny § 11, om betingelserne for tidsubegrænset opholdstilladelse.

Det fremlagte forslag giver en generel mulighed for at ansøge om tidsubegrænset opholdstilladelse efter 4 år, når udlændingen har samlet 100 points sammen ved at opfylde forskellige betingelser beskrevet i § 11.

Samlet set må man forudse, at ændringerne primært vil betyde, at der vil være flere udlændinge, som ikke vil kunne opnå tidsubegrænset opholdstilladelse. Dette antages da også i bemærkningernes gennemgang af de økonomiske og administrative konsekvenser af lovforslaget.

Særligt de nye, skærpede krav til gennemførelse af dansk-kurser på højt niveau, eller anden (videregående) uddannelse og/eller lønnet beskæftigelse forud for ansøgningen vil udelukke en del udlændinge fra at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse. Ændringerne vil ikke mindst ramme udlændinge, som arbejder i de brancher, som typisk udbyder deltidsbeskæftigelse.

Særligt flygtninge, som traditionelt har vanskeligt ved at bide sig fast på arbejdsmarkedet de første år – på grund af sprogvanskeligheder, personlige problemer (PTSD) som følge af forfølgelse og tortur i hjemlandet, behov for efteruddannelse til det danske arbejdsmarked – vil få vanskeligt ved at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse.

Også kravet om ikke at have modtaget sociale ydelser eller ydelser efter integrationsloven i de seneste tre år vil kunne gøre det vanskeligt for flygtninge, fordi de har svært ved at få arbejde og ofte sidder yderligt, når der skal foretages afskedigelser i dårlige tider.

Efter Amnesty Internationals opfattelse er kravene til uddannelse og/eller fuldtidsarbejde og dokumenteret samfundsdeltagelse sat på et niveau, hvor de – frem for at belønne aktiv deltagelse i det danske samfund – kommer til at virke som en barriere, som effektivt vil afholde mange fra opnå tidsubegrænset opholdstilladelse.

Forslag til ny § 17, stk. 1, om inddragelse af børns og unges opholdstilladelse ved genopdragelsesrejser.

Efter forslaget skal børn og unge, som sendes på genopdragelse i deres families oprindelsesland, have inddraget deres opholdstilladelse i Danmark efter 3 måneders ophold uden for Danmark. Opholdstilladelsen bortfalder automatisk (ex lege), efter tre måneders forløb.

Efter hvad Amnesty erfarer, skyldes genopdragelsesrejser oftest, at den unge er blevet "for dansk" efter forældrenes opfattelse, og kan indebære ganske hårde vilkår i forældrenes hjemland. I andre sammenhænge – hvor den ene forældre bor i Danmark, og den anden i et land uden for Europa – anser man sådanne ufrivillige ophold i et tredjeland for en bortførelse, og myndighederne træder hjælpende til.

Børn og unge, som sendes på genopdragelsesrejse er i den enestående situation, at man – i stedet for hjælpe dem – straffer dem, *forværrer* deres situation ved at inddrage deres opholdstilladelse.



De må søge om opholdstilladelse i Danmark på ny, og der er ikke nogen garanti for, at de får en ny opholdstilladelse. Man straffer ofret. Kun hvis et afslag på ny opholdstilladelse vil være i strid med barnets tarv og med Danmarks internationale forpligtelser, skal barnet eller den unge have en ny opholdstilladelse. Bemærkningerne er tavse om, hvordan den unge i praksis skal søge om ny opholdstilladelse fra sit opholdssted uden for Danmark. Efter Amnestys opfattelse kommer praksis efter den foreslåede bestemmelse let til at være i strid med FN's Børnekonvention, som pålægger staterne i alle forhold at tage udgangspunkt i hensynet til barnets tarv.

Opholdstilladelsen inddrages efter 3 måneders fravær fra Danmark, hvor de generelle regler om fravær fra Danmark har tidsgrænser på 6 måneder og 12 måneder. Børn og unge, som sendes ud af landet *mod deres vilje*, skal altså stilles ringere end andre udlændinge, der forlader landet.

Amnesty International har svært ved at se, hvordan denne bestemmelse kan bidrage til den erklærede hensigt: Aktiv samfundsdeltagelse og integration.

Tværtimod sender man børnene og de unge et klart signal om, at de ikke hører rigtigt til i Danmark.

Om forslag til ny § 19, stk. 2, nr. 4, om inddragelsen af flygtningestatus ved ferierejser til hjemlandet i op til 10 år.

Det anføres i bemærkningerne, side 17, at det efter regeringens opfattelse er uacceptabelt, at udlændinge, der er meddelt asyl på grund af forfølgelse i deres hjemland, rejser tilbage dertil på ferie – også efter at de har opnået tidsubegrænset opholdstilladelse.

Efter forslaget skal flygtninge derfor have inddraget deres opholdstilladelse i op til 10 år efter, at de er blevet anerkendt som flygtninge, hvis de rejser til deres oprindelsesland.

Amnesty International er ikke enig i, at det er uacceptabelt, at flygtninge med tidsubegrænset opholdstilladelse kan rejse til deres oprindelsesland på ferie, fordi forholdene i hjemlandet har ændret sig. Flygtninge fra borgerkrigen i det tidligere Jugoslavien i 1993-94 skulle i givet fald være afskåret fra at rejse dertil i 2003 og 2004, selv om krigen for længst var slut.

Hvis der er tale om, at en flygtning har opnået sin opholdstilladelse ved svig, vil opholdstilladelsen altid kunne inddrages – uanset hvor længe den pågældende har været i landet.

Også for flygtninge, som rejser til hjemlandet, mens de fortsat kun har en *tidsbegrænset opholdstilladelse*, er reglerne klare. Udlændingemyndighederne kan simpelthen undlade at *forlænge* opholdstilladelsen.

Flygtninge med *permanent (tidsubegrænset)* opholdstilladelse bør derimod – fortsat - kunne rejse til deres oprindelsesland uden at frygte at blive straffet ved at miste deres tilværelse i Danmark. Også børn af flygtninge bør være beskyttet mod at få inddraget deres opholdstilladelse. Man har traditionelt ment, at det fremmer integrationen i Danmark, at flygtninge har en *normaliseret* tilværelse, herunder kontakt til oprindelseslandet.

Om forslag til ændring af § 22 – om udvisning af udlændinge, som idømmes 40 fængsel efter straffelovens § 119, stk. 3 (Lømmepakken).

Efter forslaget skal man kunne udvises at landet, hvis man dømmes for overtrædelse af straffelovens § 119, stk. 3, om at forhindre politiet i at udføre sit arbejde – ved at stå i vejen. Bestemmelsen omfatter ikke – hvad man kunne tro, når man læser bemærkningerne til L 188 – vold eller hærværk – men alene det forhold, at man "er i vejen" for politiet, mens der andetsteds på stedet – eller i gader i nærheden begås omfattende forstyrrelse af den offentlige orden, hærværk m.v.

Straffelovens § 119, stk. 3, som også kaldes Lømmepakken, blev vedtaget forud for



Klimatopmødet i København i december 2009, fordi man ville kunne fængsle personer, som ikke aktivt havde begået kriminalitet, men nok havde været i vejen for politiet.

Baggrunden for § 119, stk. 3, var, at domstolene i en række sager i forbindelse med rømningen af Ungdomshuset på Jagtvej løslod personer, som politiet havde anholdt i forbindelse med rømningen. Dengang konstaterede domstolene, at det ikke var nok til at idømme fængselsstraf, at man var *antruffet på stedet*. Der skulle også føres bevis for, at man havde begået en forsætlig strafbar handling.

På den baggrund fremsatte og vedtog regeringen Lømmepakken, som giver vide muligheder for at fængsle personer, som har stået i vejen for politiet, mens der andet sted begås grov forstyrrelse af den offentlige orden *af andre*. (40 dages fængsel).

Kritikere påpegede den gang, at Lømmepakken indebærer en begrænsning af borgernes forsamlingsfrihed, når man risikerer 40 dages fængsel for at være på det forkerte sted på det forkerte tidspunkt. Mange påpegede, at erfaringerne fra Ungdomshuset viste, at det kan være svært eller umuligt at efterkomme politiets ordre om at forlade stedet, når udfaldsvejene er blokeret af politikoloner og hollænder-biler eller andre demonstranter. Kritikerne fandt derfor, at § 119, stk. 3, indebar en risiko for vilkårlige anholdelser og fængselsdomme på 40 dage og som sådan en krænkelse af forsamlingsfriheden. Klimatopmødet var da også præget af talrige og vilkårlige anholdelser.

Ved L 188 vil man nu yderligere krænke forsamlingsfriheden, som er beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Den Internationale Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, idet en domfældelse på 40 dages fængsel efter straffelovens § 119, stk. 3, skal føre udvisning, uanset hvor længe udlændingen har boet i Danmark.

Efter de internationale konventioners bestemmelser om udvisning af kriminalitetsdømte udlændinge skal der ske en proportionalitetsafvejning mellem på den

ene side udlændingens (især efter langvarigt ophold) legitime interesse i at forblive i landet og på den anden side, statens interesse i at udvise kriminelle udlændinge for at beskytte samfundet.

Jo længere, en udlænding har boet i landet, jo alvorligere skal den begåede kriminalitet være – forstået som den konkrete udmålte straf. Der skal være tale om en ikke uvæsentlig trussel mod væsentlige samfundsværdier.

Udvisningen skal være *nødvendig* i et demokratisk samfund for at beskytte mod *alvorlige krænkelse af væsentlige værdier* i samfundet.

En fængselsstraf efter Lømmepakken kan ikke efter nogen målestok betegnes som alvorlig kriminalitet, der udgør en trussel mod samfundet.

I bemærkningerne til lovforslaget konstateres det side 27, at en dom efter § 119, stk. 3, indebærer *"en fuldstændig tilsidesættelse af de værdier, der er helt grundlæggende i Danmark"*.

Når der henses til, at § 119, stk. 3, ikke omhandler hverken vold eller hærværk, men simpelthen at man står i vejen (som set i forbindelse med talrige arbejdskampe/strejker/blokader o.lign), er det vanskeligt at se, hvad der menes med tilsidesættelse af de værdier, der er helt grundlæggende i Danmark.

Derimod vil L 188 indføre diskrimination mellem herboende udlændinge og herboende danske statsborgere:

- En dansk statsborger, som overvejer at gå med ud og demonstrere, skal tage stilling til, om han eller hun vil risikere en dom på 40 dages fængsel.

- En borger, som ikke er dansk statsborger, må overveje, om han eller hun vil risikere 40 dages fængsel og en udvisning af Danmark.

Det er udtryk for retlig diskrimination og en diskrimination, som ikke er sagligt begrundet. Der er tale om helt bagatelagtig kriminalitet, som ikke blev straffet efter straffeloven før december 2010.

Herboende udlændinge, som ønsker at deltage aktivt i samfundslivet og benytte deres demokratiske rettigheder – herunder ved at gå i demonstration – risikerer at miste deres tilværelse her i landet. Udvisningen bliver en tillægsstraf, som går langt ud over den



primære straf og langt ud over, hvad det konkrete forhold kan bære.

Udvisning af udlændinge, som har levet hele deres liv i Danmark for overtrædelse af straffelovens § 119, stk. 3, vil meget let kunne udgøre en overtrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Den internationale Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder og FN's Racediskriminationskonvention.

Amnesty International, den 20. april 2010