

Tidsubegrænset opholdstilladelse – det nye pointsystem

Permanent residence permit – the new point system

af SARANDA KRASNIQI

Specialet indeholder en gennemgang af Udl. § 11 stk. 3, jf. stk. 4, nr. 1, nr. 7 og nr. 8 og Udl. § 11 stk. 5. Den omhandler pointsystemet for tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark. Formålet er at finde frem til hensigten med visse af betingelserne for tidsubegrænset opholdstilladelse, og herefter finde frem til hvad virkningen af betingelserne er. Der foretages en analyse af om der er en sammenhæng mellem hensigten og virkningen af betingelserne, ud fra lovens forarbejder, høringsvar, artikler, og to konkrete interviews. Yderligere analyseres kort, om betingelserne har en diskriminerende effekt. Det fremgår herefter af specialet, at hensigten er, at betingelserne skal være integrationsfremmende, idet man vil tilskynde udlændinge til at blive integreret gennem betingelserne, for derefter at meddele dem tidsubegrænset opholdstilladelse. Det fremgår yderligere, at virkningen af betingelserne i visse tilfælde er selektion, hvorefter man vil udelukke visse grupper af udlændinge fra at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, idet disse ikke opfylder betingelserne, pga. manglende vilje. Udlændinge kan have en vilje til at blive integreret, og derefter opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, men at de ikke altid har evnerne og mulighederne for at opfylde betingelserne, af grunde, som ikke står i deres magt at ændre ved. Dette bliver der ikke taget hensyn til i forarbejderne. I visse tilfælde vil andre udlændinge også være afskåret fra at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, uanset at de efter almindelig definition må antages at være velintegrerede. Til sidst fremgår, at kravet om tidsubegrænset opholdstilladelse, i familiesammenføringstilfældene, kan have en diskriminerende effekt, overfor visse ressourcetsvage udlændinge.

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|---------|
| 1. <u>Indledning og problemformulering</u> | s.2-3 |
| 2. <u>Opholdstilladelser</u> | s. 3 |
| 2.1. Meddelelse af opholdstilladelse og forlængelse heraf | s. 3-4 |
| 2.2. Tidsubegrænset opholdstilladelse | s.4-5 |
| 3. <u>Betingelserne for tidsubegrænset opholdstilladelse</u> | s.5 |
| 3.1. Ufravigelige betingelser | s.5 |
| 3.1.1. Kravet om 4 års ophold | s.5-8 |
| 3.1.2. Betingelsen om dansk kundskaber | s.8 |
| 3.1.3. Betingelsen om beskæftigelse | s.9 |
| 3.1.3.1. Ordinær fuldtidsbeskæftigelse | s.9-10 |
| 3.2. Betingelser om medborgerskab | s.10 |
| 3.2.1. Medborgerskabsprøven | s.10 |
| 3.2.2. Aktivt medborgerskab | s. 10 |
| 3.3. Dispensationsadgang | s.10 |
| 3.3.1. Udl. § 11 stk. 10 – folkepensionister og unge | s.10-11 |
| 3.3.2. Udl. § 11 stk. 11 – udlændinge med stærk tilknytning | s.11-12 |
| 3.3.3. Udl. § 11 stk. 12 – Danmark internationale forpligtelser, herunder FN's Handicapkonvention | s.12 |
| 4. <u>Dispensationsadgangen i dag sammenholdt med tidligere</u> | s.12 |
| 4.1. Dispensation fra beskæftigelseskravet, jf. Udl. § 11 stk. 4, nr. 8 | s.13 |

| | |
|---|----------|
| 4.1.1. Udl. § 11 stk. 10 | s.13 |
| 4.1.1.1. Udlændinge med dansk folkepension | s.13-14 |
| 4.1.1.2. Unge udlændinge | s.14-16 |
| 4.1.2. Udl. § 11 stk. 11 | s.16 |
| 4.2. Dispensation fra beskæftigelseskravet og danskprøvekravet | |
| ifl. Udl. § 11 stk. 12 | s.16-19 |
| 5. <u>Pointsystemets hensigt og virkning</u> | s.19 |
| 5.1. Betingelsernes hensigt | s.19 |
| 5.2. Betingelsernes virkning | s.20 |
| 5.2.1. Kravet om ordinær fuldtidsbeskæftigelse jf. Udl. § 11 stk. 4 nr. 8 | s.20-24 |
| 5.2.2. Kravet om prøve i dansk 2 ifl. Udl. § 11 stk. 4, nr. 7 | s. 24-28 |
| 5.3. Betingelsen om medborgerskab | s.28 |
| 5.3.1. Medborgerskabsprøven ifl. Udl. § 11 stk. 5, 1. led. | s.28-29 |
| 5.3.2. Aktivt medborgerskab ifl. Udl. § 11 stk. 5, 2. led. | s. 29-30 |
| 5.4. Foreløbig statistik | s.30-31 |
| 6. <u>Diskrimination i henhold til EMRK art. 14</u> | s.31 |
| 6.1. EMRK art. 14 | s.31 |
| 6.2. EMRK i forhold til betingelserne for TUB | s.33 |
| 6.2.1. EMRK art. 8 | s.33-35 |
| 6.2.2. EMRK art. 14 | s.35 |
| 6.2.2.1. Falder sagen indenfor EMRK's område..... | s.35 |
| 6.2.2.2. Foreligger der forskelsbehandling | |
| (af sammenlignelige situationer)..... | s.35-36 |
| 6.2.2.3. Forfølger forskelsbehandlingen et | |
| sagligt/legitimt formål | s.36 |
| 6.2.2.4. Står forskelsbehandlingen i et rimeligt | |
| Forhold til dette formål (proportionalitet) | s.36-37 |
| 7. <u>Konklusion</u> | s.37 |
| 8. <u>Litteraturliste med anvendte forkortelser</u> | s.39 |

1. Indledning og problemformulering

Udlændingelovens regler om tidsubegrænset opholdstilladelse har været genstand for flere ændringer gennem tiden. Den seneste ændring skete i 2010, hvor man indførte et pointsystem, hvorefter der kan opnås tidsubegrænset opholdstilladelse, når man opnår 100 point.

Betingelserne har tidligere været sådan opstillet, at de kunne fraviges. Det nye pointsystem, hvor man skal opfylde 100 point for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, indeholder visse ufravigelige betingelser.

Den store medieomtale og de mange hørings svar peger på, at pointsystemet indeholder visse problemer, bl.a. at reglerne udelukker visse grupper af udlændinge fra at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse.

Problemformulering

Hvilket indhold har betingelserne om tidsubegrænset opholdstilladelse i Udlændingelovens § 11, hvad er deres hensigt, og hvilken virkning har de? Er de integrationsfremmende og/eller diskriminerende?

Specialet indledes med en redegørelse af nogle af betingelserne for tidsubegrænset opholdstilladelse, primært Udl. § 11 stk. 4 nr. 7, nr. 8 og Udl. § 11 stk. 5, da disse har fremdraget sig størst opmærksomhed i bl.a. høringssvarene til L188.¹ Herefter vil der blive redegjort for dispensationsadgangen som findes i Udl. § 11 stk. 10-12.

Umiddelbart efter redegørelsen vil jeg belyse, hvad ufravigelighed i pointsystemet betyder, og hvordan dette forholder sig i forhold til tidligere mulighed for at fravige betingelserne for tidsubegrænset opholdstilladelse.

Herefter vil derfor blive foretaget en analyse af Udl. § 11 stk. 4 nr. 7 og 8 og Udl. § 11 stk. 5 og set på, hvad deres hensigt og virkning er, og dermed om der er sammenhæng mellem disse to aspekter. Det afgørende spørgsmål er, om hensigten passer overens med virkningen. Dette vil jeg gøre med afsæt i forarbejderne til L188, høringssvar, artikler og interview med sagsbehandler Dorthe Nielsen fra *Klinik for traumatiserede flygtninge*, og lederen for *Lærdansk Århus* i Århus Poul Neergaard. I forbindelse med analysen af hensigt og virkning, er det kun et lille udsnit af de virkninger, som betingelserne frembringer, der vil blive behandlet, bl.a. fordi en større analyse ikke kunne udformes i specialet, da det ikke har været muligt at foretage et interview af udlændinge der konkret bliver berørt af betingelserne.

En af virkningerne, som ikke vil blive behandlet i specialet pga. problemets omfang og dermed pga. pladsmangel i specialet, er at nogle udlændinge er kommet i klemme, ved at der ikke er nogen overgangsbestemmelse.

En del høringssvar til lovforslaget har peget på, at betingelserne er diskriminerende, særligt overfor de ressourcervage udlændinge. Om det konkret forholder sig sådan vil også blive vurderet sidst i specialet, med udgangspunkt i EMRK's art. 14, sammen med art. EMRK art. 8.

2. Opholdstilladelser

2.1. Meddelelse af opholdstilladelse og forlængelse heraf

Ifl. Udlændingelovens § 11 stk. 1 er der hjemmel til at meddele opholdstilladelse efter Udl. § 7-9f, med mulighed for varigt ophold² eller med henblik på midlertidig ophold. Ifl. Udl. § 11 stk. 1 er der også mulighed for at tidsbegrænse opholdstilladelsen. Mens opholdstilladelsens formål³ således fremgår af, om den er givet med mulighed for varigt ophold eller med henblik på midlertidig ophold, fortæller tidsbegrænsningen om tilladelsens gyldighed. Det er ifl. Udl.bkg. § 25 at selve tidsbegrænsningen fremgår. Ved udløbet af tidsbegrænsningen består der ikke længere nogen opholdstilladelse, og udlændingen skal inden udløbet af opholdstilladelsen, enten ansøge om forlængelse af opholdstilladelse, ansøge om tidsubegrænset opholdstilladelse, forudsat betingelserne herfor er opfyldt, eller forlade landet.

Ifl. Udl. § 11 stk. 2 er der hjemmel til at forlænge en opholdstilladelse, medmindre der er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen ifl. Udl. § 19. Bestemmelsen vedrører tidsbegrænsede opholdstilladelser, som er meddelt med mulighed for varigt ophold. Udlændinge med sådanne opholdstilladelser har et retskrav på at få forlænget deres opholdstilladelse, medmindre Udl. § 19 gør sig gæl-

¹ L188 som vedtaget ved lov nr. 572 af 31/05/2010

² Tidligere blev udtrykket "med henblik på varigt ophold" anvendt, som ved lov nr. 425 af 10 juni 2003 blev ændret til "med mulighed for varigt ophold". Ændringen blev begrundet med forståelsesmæssige hensyn, idet man herved mente at kunne undgå misforståelser vedrørende muligheden for inddragelse af tidsbegrænsede opholdstilladelser., jf. bem. til § 2, nr. 3 i L174/2002-03 s. 4548

³ Det fremgår af Udl.bkg. § 24, med hvilket formål opholdstilladelser ifl. Udl. § 7-9f skal gives.

dende. Dette ses ved, at der i bestemmelsen står ”forlænges efter ansøgning” og ikke f.eks. ”kan” forlænges. Udlændinge, der har opholdstilladelse med henblik på midlertidig ophold, skal ved ansøgningen om forlængelse af opholdstilladelsen - ved udløbet af tidsbegrænsningen, ansøge om opholdstilladelse nærmest forfra. Dette skyldes, at der ved forlængelse af disse opholdstilladelser skal foretages en ny vurdering i henhold til den lovbestemmelse, der var hjemmel til for første-gangsudstedelse af opholdstilladelsen. Da § 11 stk. 2 ikke vedrører opholdstilladelser udstedt med henblik på midlertidig ophold, gælder § 19 ikke ved disse tilladelser, og dermed kan Udl. § 19 stk. 7, jf. § 26 stk. 1, heller ikke finde anvendelse. Den beskyttelse som Udl. § 26 stk. 1 giver, hvorefter der skal tages hensyn til de forhold nævnt i § 26 stk. 1 ved inddragelse af opholdstilladelser, som er udstedt med mulighed for varigt ophold, kan således ikke tages ved forlængelse af opholdstilladelser, der er udstedt med henblik på midlertidig ophold.⁴

2.2. Tidsubegrænset opholdstilladelse⁵

En tidsubegrænset opholdstilladelse⁶ har flere forskellige betydninger for en udlænding. Bl.a. slipper udlændingen fra at ansøge om forlængelse af opholdstilladelse med jævne mellemrum. Den tidsubegrænsede opholdstilladelse kan ikke inddrages, undtagen i de i Udl. § 19 stk. 2-5 nævnte tilfælde.⁷ Udlændingen får en følelse af at ”høre” til et sted, han får en følelse af sikkerhed, som er af afgørende betydning for mennesker, og en TUB betyder, at udlændingen efter yderligere 3 år kan få familiesammenføring ifl. Udl. § 9 stk. 1 nr. 1, litra d. Dette gælder for referencen, der hverken er dansk eller nordiske statsborger eller flygtning med asyl i Danmark.

Tidsubegrænsede opholdstilladelser har ikke altid været reguleret i lovgivningen. Det er først ved lovforslaget L59, som vedtaget ved lov nr. 473 af 1. juli 1998, § 1 nr. 11, at reguleringen af tidsubegrænsede opholdstilladelser får en fremtrædende placering i lovgivningen. Overgangen fra tidsbegrænset ophold til tidsubegrænset ophold blev tidligere reguleret indirekte af 3 års reglen for inddragelse af opholdstilladelse. Ifl. den dagældende § 19 stk. 2⁸ kunne en tidsbegrænset opholdstilladelse, der var givet med henblik på varigt ophold⁹, og udlændingen havde lovligt ophold i mere end de sidste tre år i landet, ikke inddrages. Ud over det rent tekniske om reguleringen af tidsubegrænset opholdstilladelse indføres der yderligere visse supplerende betingelser, som skulle være opfyldt for at få tidsubegrænset opholdstilladelse. Disse var bl.a., at udlændingen skulle gennemføre et introduktionsprogram, ikke have gæld til det offentlige og betingelsen om kriminalitetsfrihed. Den tidsmæssige faktor på 3 år var således ikke længere nok til at kunne opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, jf. afsnit 3.1.1. og dertil hørende noter for nærmere henvisninger.

Den seneste ændring af reglerne om TUB blev fremsat ved L188 som vedtaget ved lov nr. 572 af 31/05/2010 § 1 nr. 7. Reglerne om meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse knyttes nu op på et pointsystem, hvor man skal opnå 100 point i alt for, at der kan meddeles TUB. Systemet består af en række ufravigelige betingelser,¹⁰ som i alt giver 70 point, betingelser om medborgerskab som giver i alt 15 point og andre supplerende integrationsrelevante kriterier, som giver de resterende 15 point. Det fremgår således af Udl. § 11 stk. 3, at der kan meddeles TUB efter ansøgning til en udlænding over 18 år, der har opnået 100 point efter reglerne i § 11 stk. 4-6, medmindre der dog er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen ifl. Udl. § 19.

⁴ Jf. bem. til L152/2001-02, 2. samling, tillæg A, s. 4021.

⁵ De ændringer, der er sket gennem årene, vil blive nærmere gennemgået ved gennemgangen af de forskellige betingelser.

⁶ I det følgende forkortet som TUB.

⁷ Dvs. i tilfælde af; svig, visse udelukkelsesgrunde, visse Schengenregler og visse særlige kriminalitetsformer

⁸ LBK nr 557 af 30. juli 1998

⁹ Jf. afsnit 2, note 2, for betydning af varigt ophold.

¹⁰ Jf. indledningen til kap. 4, for betydningen af denne ufravigelighed.

Før lovændringen havde en udlænding et retskrav på TUB under forudsætning af, at udlændingen opfyldte betingelserne, som fremgik af tidligere Udl. § 11 stk. 7-9, og hvis der ikke var grundlag for at inddrage opholdstilladelsen efter Udl. § 19. Dette ses ved, at der i den tidligere bestemmelse fremgik: ”Efter ansøgning *meddeles* der tidsubegrænset opholdstilladelse” jf. tidligere Udl. §11 stk. 3. Udstedelse af TUB beroede således på en lovbunden afgørelse jf. ”meddeles”, men i vurderingen af om alle betingelser var opfyldt, lå der et skøn jf. ordene ”jf. dog stk. 7-9.” I den nugældende Udl. § 11 stk. 3 fremgår: ”Medmindre der er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen efter § 19, *kan* der efter ansøgning *meddeles* tidsubegrænset opholdstilladelse (...)”¹¹ Spørgsmålet er herefter, om dette kan betragtes således, at udstedelse af TUB ikke længere beror på en lovbunden afgørelse. Henset til at der også i forhold til den nugældende bestemmelse skal være betingelser opfyldt for at der kan meddeles TUB og ved opfyldelsen af dem opnår udlændingen 100 point, som herefter giver ”ret” til TUB, vil der fortsat være tale om en lovbunden afgørelse. Der lægges således til grund, at der ikke kan gives afslag på TUB, hvis udlændingen har opnået 100 point. Bedømmelsen af om betingelserne er opfyldt beror på en skønsmæssig vurdering. Også i de tilfælde hvor der skal vurderes, om der kan dispenseres fra kravene, foreligger der en skønsmæssig vurdering. Herefter må det konkluderes, at der ikke er sket nogen ændring af retskravet for TUB i henhold til tidligere.

Ligesom tidligere¹², kræves der fortsat udtrykkelig ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse¹³ og udlændingen vil tidligst kunne ansøge om TUB ved det fyldte 18 år. Henvisningen til Udl. § 11 stk. 10-12 vedrører de tilfælde, hvor der kan fraviges fra betingelserne, som findes i Udl. § 11 stk. 4-6.

3. Betingelserne for tidsubegrænset opholdstilladelse

3.1. Ufravigelige betingelser

Ifl. § 11 stk. 3 og ifl. stk. 4 opnår udlændingen 70 point ud af 100, hvis han opfylder betingelserne i nr. 1-8. Betingelserne er som udgangspunkt ufravigelige¹⁴, og disse anses som minimumskrav som udlændingen skal opfylde, for at han kan meddeles TUB.¹⁵

3.1.1. Kravet om 4 års ophold¹⁶

Ifl. Udl. § 11 stk. 4, nr. 1 er det en betingelse for at opnå 70 point og dermed tættere på de 100 point, der i alt kræves for at få TUB, at udlændingen har haft lovligt ophold her i landet i mindst 4 år og i hele denne periode have haft opholdstilladelse efter §§ 7-9e. Den tidsmæssige betingelse har været genstand for en del ændringer gennem tiden. Som nævnt i afsnit 2.2. medførte lov nr. 473 af 1. juni 1998, at reguleringen af tidsubegrænset opholdstilladelse ikke længere skete indirekte af reglen om inddragelse af opholdstilladelse, men den fik sin egen placering i lovgivningen. Den tidsmæssige periode blev der dog ikke som sådan ændret ved.¹⁷ En udlænding, der med henblik på varigt ophold lovligt havde boet i DK i mere end 3 år, fik meddelt TUB.

¹¹ Egne fremhævelser.

¹² Jf. alm. bem. til L152/2001-02, 2. samling, tillæg A, s. 4021 og vejledning nr. 127 af 04/07/2000 om TUB.

¹³ Tidligere blev dette krav modificeret af udlændingemyndighedernes vejledningspligt ifl. Fvl. § 7, jf. Christensen m.fl. s. 535 note 13. Det antages at denne vejledningspligt fortsat gælder, jf. bl.a. VEJ nr. 127 af 04/07/2000 om meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse punkt 2.1., som fortsat er gældende.

¹⁴ Jf. nærmere kap. 4, hvad denne ufravigelighed indebærer.

¹⁵ Jf. Alm. bem. til L188/2009-10, afsnit 4, s. 22.

¹⁶ Indført ved lov nr. 572 af 31/05/2010

¹⁷ Jf. bem. til lovforslag nr. L59/1997-98, 2. samling, tillæg A, s. 1562

Betingelsen om 4 års lovligt ophold er ufravigelig. Alle udlændinge skal opfylde kravet om 4 års ophold, og der kan som udgangspunkt ikke undtages fra den tidsmæssige betingelse. Praksis bliver opretholdt for visse persongrupper, hvorefter disse kan meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse tidligere under visse betingelser. Det gælder udlændinge, der tilhører det danske mindretal i Sydslesvig, udlændinge der tidligere har haft indfødsret, udlændinge der har danske forældre og udlændinge der har tilknytning til det danske mindretal i Argentina, og som har danske forældre eller bedsteforældre, jf. Udl. § 11 stk. 11.¹⁸

I modsætning til tidligere er det ikke længere et krav, at den tidsmæssige betingelse kun kan være opfyldt, hvis man har haft lovligt ophold på samme grundlag¹⁹ ifl. Udl. § 7-9e.²⁰

En udlænding, der således har haft opholdstilladelse på forskellige grundlag i de 4 år, vil kunne få tidsubegrænset opholdstilladelse, forudsat de andre betingelser er opfyldt. I henhold til tidligere gældende bestemmelse var visse udlændinge undtaget fra betingelsen om, at opholdet skulle være på samme grundlag. Det gjaldt følgende persongrupper:

- Studerende, der havde opholdstilladelse ifl. Udl. § 9c og efterfølgende fik opholdstilladelse ifl. Udl. § 9a på baggrund af beskæftigelse²¹.
- Udlænding, som har opholdstilladelse ifl. Udl. § 9a, og som skifter arbejde og på ny fik opholdstilladelse efter samme bestemmelse.²²
- Udlændinge, der havde opnået familiesammenføring med ægtefælle i Danmark og derefter tager ophold i udlandet i forbindelse med ægtefællens udstationering, og den familiesammenførte mister sin opholdstilladelse pga. denne udstationering, idet vedkommende forlader landet. Opnåede den familiesammenførte opholdstilladelse på baggrund af samme ægtefælle ved tilbagevenden til Danmark, fik den pågældende TUB efter sammenlagt 7 års ophold i Danmark, uanset afbrudt ophold i en periode.²³

Da der ikke længere er et krav om samme grundlag, vil de nævnte grupper i dag være omfattet af hovedbestemmelsen jf. Udl. § 11 stk. 3 om 4 års lovligt ophold og ikke nogen dispensationsbestemmelse. De skal dog stadig opfylde de resterende ufravigelige betingelser, betingelsen om medborgerskab og de integrationsmæssige kriterier for at opnå TUB.

Kravet om samme opholdsgrundlag kræves fortsat for udlændinge, der er familiesammenført med herboende ægtefælle eller samlever jf. Udl. § 9 stk. 1 nr. 1 og Udl. § 9c stk. 1, jf. Udl. § 11 stk. 4, nr.

¹⁸ Jf. Alm. bem. til L188/2009-10 punkt 4.2.1.1.

¹⁹ Med grundlag menes både retligt og faktisk grundlag. *Retlige grundlag* er f.eks. en udlænding der starter med at få meddelt opholdstilladelse på baggrund af Udl. § 9 stk. 1 nr. 1, ægtesfællesammenføring, og dernæst får meddelt opholdstilladelse ifølge Udl. § 7. Her vil der være tale om to forskellige retlige grundlag. *Faktisk grundlag* er f.eks. en udlænding der får opholdstilladelse ifl. Udl. § 9 stk. 1 nr. 1, på baggrund af et ægteskab, men efterfølgende bliver skilt og på ny gift og opnår opholdstilladelse i forhold til det andet ægteskab. Her foreligger der to forskellige faktiske grundlag, idet at udlændingen har opnået opholdstilladelse på baggrund af 2 forskellige ægteskaber, jf. L152/2001-02, 2. samling, tillæg A, s. 4021.

²⁰ Kravet om samme grundlag fik en lovmæssig placering ved lovændringen i 2002, jf. lov nr. 365 af 6. juni 2002, § 1 nr. 6. Kravet gjaldt dog også tidligere før lovændringen i 2002, men ikke i forhold til meddelelse af opholdstilladelse, men i forhold til inddragelse. Beskyttelsen mod inddragelse ifl. Udl. § 19 stk. 2 indtrådte først, når udlændingen opfyldte den tidsmæssige betingelse efter det sidst indtrådte grundlag jf. L59/1997-98, 2. samling, tillæg A s. 1576. Dette betød dermed, at udlændinge først kunne opnå den sikkerhed, som en TUB gav ved at opfylde kravet om samme grundlag.

²¹ Der skulle dog være en vis forbindelse mellem studiet og den senere beskæftigelse, og at udlændingen havde opnået væsentlig tilknytning til Danmark, jf. alm. bem. til L152/2001-02, 2. samling, Tillæg A, s. 4024.

²² Der skulle dog være en vis forbindelse mellem beskæftigelserne, og at udlændingen havde opnået væsentlig tilknytning til Danmark, jf. Alm. bem. til L152/2001-02, 2. samling, Tillæg A, s. 4024.

²³ Jf. alm. bem. til L152/2001-02, 2. samling, tillæg A, s. 4024-4025.

1, 2. pkt.²⁴ I disse tilfælde kan den tidsmæssige betingelse kun være opfyldt ved ét og samme ægte-skab eller samlivsforhold. Hvis udlændingen bliver skilt og på ny gift eller indgår nyt samlivsforhold, begynder beregningen af perioden på 4 år forfra.

Udlændinge, der har opholdstilladelse ifl. Udl. § 9c stk. 4, dvs. udlændinge der har opholdstilladelse på baggrund af, at de udøver litterær virksomhed mv. og denne udlændinges familiemedlemmer, der er meddelt opholdstilladelse ifl. Udl. § 9 c stk. 1 som følge af den familiemæssige tilknytning, kan ikke meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse.

Den tidsmæssige betingelse blev skærpet ved lov nr. 365 af 6. juni 2002. Der krævedes nu 7 års lovligt ophold, før der kunne meddeles TUB. Baggrunden for denne ændring var, at man ønskede at udstrække den periode, hvor man kunne inddrage opholdstilladelser ifl. Udl. § 19 stk. 1. Man fandt det ikke rimeligt, at en udlænding kunne opnå den beskyttelse som TUB gav blot efter 3 år²⁵.

Knap et år efter skete der igen en ændring af den tidsmæssige betingelse. Ved lov nr. 425 af 10. juni 2003 blev betingelsen lempet. Man indførte, at der kunne ses bort fra kravet om 7 års ophold, og der kunne meddeles TUB efter 5 år eller 3 år, hvis udlændingen havde fast tilknytning til arbejdsmarkedet og havde opnået væsentlig tilknytning til det danske samfund.^{26 27} Baggrunden for lempelsen skyldtes, at man ville fremme og belønne, de udlændinge der gjorde en indsats og arbejdede hårdt på at lære dansk, få et arbejde og blive selvforsørgende.²⁸ Ser man på den seneste ændring, virker det umiddelbart til, at der er sket en yderligere lempelse af den tidsmæssige betingelse, hvor der nu kan meddeles TUB efter 4 år. Ser man konkret *kun* på opholdskravets længde, vil der være tale om en lempelse for de udlændinge, der tidligere ikke kunne opnå TUB, før de havde haft 7 års ophold i Danmark. Ser man på opholdskravets længde, *sammenholdt* med de nugældende betingelser, hvor der nu er tilknyttet yderligere krav, vil der ikke som sådan lempelse, men snarere om en skærpelse, da de pågældende udlændinge tidligere ikke skulle opfylde de nævnte krav.

Baggrunden for denne ændring hvorefter der kan opnås TUB efter blot 4 år er, at velintegrerede udlændinge endnu hurtigere kan få TUB i Danmark.²⁹ Et afgørende moment i ændringen er yderli-

²⁴ Det er kravet om samme *faktiske* grundlag, der fortsat bliver opretholdt i forhold til den pågældende gruppe. I forhold til tidligere krav om samme *retlige* grundlag, stilles dette heller ikke overfor denne persongruppe længere.

²⁵ Jf. bem. til L152/2001-01, 2. samling, tillæg A, s. 3969.

²⁶ Jf. den nu ophævede Bkg. nr. 8 af 9. januar 2006 om meddelelse af TUB § 2, hvor det fremgår, hvad fast tilknytning anses for at være. Ifl. denne må beskæftigelsesforholdet som lønmodtager eller selvstændig erhvervsdrivende ikke være af ubetydelig omfang. Jf. samme bkg. § 3 hvor væsentlig tilknytning til det danske samfund kunne opnås ved, at udlændingen gennem sin beskæftigelse i høj grad havde kontakt til det danske samfund, ved siden af sin beskæftigelse har været aktiv i foreningsliv, eller ved siden af sin beskæftigelse har gennemført et længerevarende uddannelsesforløb.

²⁷ Sammenholder man de tidligere betingelser for at kunne opnå TUB efter 5 eller 3 år med nogle af betingelserne for at opnå TUB i dag efter 4 år, synes der ikke at være sket den helt store ændring. Det tidligere krav om tilknytning til arbejdsmarkedet kan næsten sidestilles med det nugældende krav om beskæftigelse i Udl. § 11 stk. 4 nr. 8. Se afsnit 3.1.3 hvor de nærmere forskelle fremgår. Det tidligere krav om ikke at have modtaget offentlige hjælp kan sidestilles med kravet i Udl. § 11 stk. 4 nr. 5, og det tidligere krav om væsentlig tilknytning til det danske samfund kan nærmest side-stilles med nugældende krav i Udl. § 11 stk. 5 og stk. 6. Som udgangspunkt er der derfor i princippet ikke som sådan tale om en stor ændring af opholdskravets længde eller en ændring af de nævnte betingelser. Tidligere var de pågældende betingelser forbeholdt udlændinge, der ønskede at opnå TUB før 7 års ophold. Det var ikke nødvendigt for andre udlændinge at opfylde betingelserne, hvis de havde 7 års ophold. Ved indførelsen af betingelserne til pointsystemet, betyder det som udgangspunkt at alle skal opfylde dem, dvs. i modsætning til tidligere. Denne problemstilling vil ikke blive diskuteret yderligere, da opholdskravets længde ikke vil blive behandlet nærmere.

²⁸ Jf. regeringens integrationsudspil "På vej mod en ny integrationspolitik" punkt 3 og jf. Alm. bem. til L174/2002-03, Tillæg A, s. 4533.

²⁹ Se Alm. bem. L188/2009-10, punkt 1, s. 8. og Aftale mellem regeringen og DF af 15. marts 2010, jf. Bet. over forslag til lov om ændring af udlændingeloven s. 15, bilag 3

gere, at man vil tilskynde integration og medborgerskab af udlændinge. Man ønsker, at der skal være en sammenhæng mellem TUB og integration.³⁰

3.1.2. Betingelsen om danskkundskaber³¹

Ifl. Udl. § 11 stk. 4 nr. 7 er det en betingelse for at opnå 70 point ud af i alt 100 point, der kræves for at opnå TUB, at udlændingen har bestået prøve i dansk 2, jf. § 9 stk. 1 i lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., eller har bestået en danskprøve på et tilsvarende eller højere niveau. Betingelsen gælder, uanset hvilke uddannelsesmæssige eller øvrige forudsætninger udlændingen har.³² Det forudsættes, at en udlænding, der har bestået en prøve i dansk 2³³ eller danskprøve på tilsvarende niveau, vil kunne indgå i samtale om en lang række dagligdagsemner, og vedkommende forventes at varetage faglært og ufaglært arbejde og at kunne deltage i kompetencegivende uddannelser.

Betingelser om danskkundskaber som sådan blev indført ved lov nr. 473 af 1. juli 1998 ved indførelsen af betingelsen om gennemførelse af introduktionsprogram efter Integrationsloven § 16. Herunder var danskundervisning bl.a. omfattet³⁴. Programmet skulle blot *gennemføres*, og der var ikke et krav om, at man bestod nogen dele af det.³⁵ En udlænding, der havde fået tilbudt danskundervisning, skulle blot deltage i undervisningen, og have udstedt et bevis for aktiv deltagelse.³⁶ Kravet om at *bestå* en dansk prøve bliver indført ved Lov nr. 365 af 6. juni 2002 hvilket var en skærpelse af tidligere betingelse om blot deltagelse i undervisningen. Kravet om danskkundskaber indebar i henhold til denne lovændring, at udlændingen nu skulle bestå en af integrationsministeren godkendt danskprøve.

Kravet om danskuddannelse bliver igen ændret, ved indførelsen af integrationseksamenen ved lov nr. 379 af 25. april 2007 hvilket betød, at kravene nu var at bestå PD2 eller PD1 sammen med en engelskprøve på et niveau svarende til PD2. Formålet med integrationseksamenen og herunder dansk prøve var, at den skulle tilskynde udlændinge til at opnå beskæftigelse, og kravet skulle supplere betingelserne for TUB.³⁷ Alle udlændinge³⁸ skulle bestå PD2 eller PD1 sammen med en engelskprøve, uanset hvilken danskuddannelse udlændingen var indplaceret på ifl. § 6 stk. 3 i lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.³⁹ En udlænding, der var indplaceret på danskuddannelse 1, kunne kun afslutte uddannelsen med PD1.⁴⁰ Denne udlænding skulle herefter bestå en PD2 eller PD1 med en engelsk prøve for at opnå TUB.⁴¹ Hans afslutning i PD1 var således ikke nok til at kunne opfylde betingelsen for at opnå TUB.

³⁰ Jf. alm. bem. til L188/2009-10 s. 8 punkt 1.

³¹ Jf. alm. bem. til L188/2009-10, afsnit 4.2.1.6, s. 29-30 og bem. til lovforslagets § 1 nr. 7, s. 66

³² Ifl. danskuddannelsesloven § 9 afsluttes danskuddannelse 2 med prøve i dansk 2. Og ifl. § 3 stk. 4 tilrettelægges danskuddannelse 2 for kursister som normalt har en kort skole-uddannelsesbaggrund fra hjemlandet. I bemærkningerne til L188 fremgår det, at kravet gælder uanset udlændinges uddannelsesmæssige forudsætninger. Jf. nærmere afsnit 5.2.2. for en nærmere diskussion af forholdet mellem danskuddannelsesloven og betingelsens forudsætninger i udlændingeloven.

³³ Prøve i dansk 1 nævnes i det følgende PD1, prøve i dansk 2 i det følgende PD2 og for prøve i dansk 3 i det følgende PD3.

³⁴ Betingelsen omfattede dem der var omfattet af Integrationsloven, jf. dagældende lovs kap. 1.

³⁵ Jf. Alm. bem. til L59/1997-98, 2. samling, tillæg A, s. 1577.

³⁶ Jf. tidligere bkg. 1065 af 17. december 1999 om meddelelse af TUB § 1

³⁷ Jf. Alm. bem. L93/2006-07, tillæg A, s. 3063.

³⁸ Jf. Alm. bem. L93/2006-07, tillæg A, s. 3065 og s. 3077.

³⁹ Jf. Dagældende lov nr. 375 af 28. maj 2003 om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.

⁴⁰ Jf. Ibid, § 9 stk. 1.

⁴¹ Jf. Alm. bem. L93/2006-07, tillæg A, s. 3065.

3.1.3. Betingelsen om beskæftigelse⁴²

Ifl. Udl. § 11 stk. 4, nr. 8 er det en betingelse for at opnå 70 point og dermed tættere på 100 point, som kræves for at opnå TUB, at udlændingen har haft ordinær fuldtidsbeskæftigelse her i landet i mindst 2 år og 6 måneder inden for de sidste 3 år forud for tidspunktet, for indgivelsen af ansøgningen om TUB, og fortsat må antages at være tilknyttet arbejdsmarkedet på tidspunktet hvor TUB vil kunne meddeles.

Tidligere skulle udlændingen ikke være i beskæftigelse ved indgivelse af ansøgningen. Det var yderligere kun påkrævet, at udlændingen samlet set havde haft beskæftigelse i 2 år og 6 mdr. i hele den periode, som han havde haft lovligt ophold i Danmark, og som på daværende tidspunkt var 7 år.⁴³ I dag er det en betingelse, at udlændingen samlet set, indenfor 3 år har haft ordinær fuldtidsbeskæftigelse på 2 år og 6 mdr. Der er således sket en indskrænkning af tidshorizonten hvor udlændingen skal have haft ordinær fuldtidsbeskæftigelse.

Betingelsen om ordinær fuldtidsbeskæftigelse blev indført ved lov nr. 379 af 25. april 2007 som en del af integrationseksamenen. Formålet er, som også nævnt i afsnit 3.1.2., at man ønsker, at tilskynde udlændinge til at søge og opnå beskæftigelse.⁴⁴

Straks nedenfor beskrives betingelsens indhold med de ændringer der evt. er i forhold Lov nr. 379 af 25. april 2007.

*3.1.3.1. Ordinær fuldtidsbeskæftigelse*⁴⁵

Ved ordinær beskæftigelse forstås lønnet beskæftigelse og selvstændig erhvervsvirksomhed uden offentligt tilskud. Fleksjob sidestilles med ordinær beskæftigelse på trods af offentligt tilskud. Dette gælder også selvstændige erhvervsdrivende. Førtidspensionister var tidligere undtaget fra betingelsen,⁴⁶ da det blev set som en særlig grund, der talte imod at stille betingelsen. I dag stilles betingelsen også overfor disse.⁴⁷

Kravet om, at der skal være tale om fuldtidsbeskæftigelse, betyder, at udlændingen skal have været og fortsat være ansat mindst 37 timer ugentlig. I de tilfælde hvor beskæftigelsen er lidt under 37 timer ugentlig, vil det dog ikke udelukke udlændingen fra at få TUB, hvis det kan påregnes, at den pågældende kan forsørge sig selv som en med et ugentligt timetal på 37. I de tilfælde hvor en udlænding arbejder på nedsat tid, forlænges kravet til beskæftigelsesperioden. Eksempelvis vil der kræves beskæftigelse i 3 år for en udlænding, der arbejder gennemsnitlig 30 timer ugentlig. Udenfor definitionen ordinær beskæftigelse falder praktik og anden beskæftigelse som led i et uddannelsesforløb.

Selvstændig erhvervsvirksomhed medregnes som ordinær beskæftigelse, hvis virksomheden er udlændinges hovedbeskæftigelse med henblik på at opnå selvforsørgelse. Virksomhedens omfang skal have været på det niveau, der kan sidestilles med et lønarbejde på 37 timer ugentlig. Tidligere var det nok, hvis omfanget af den selvstændige virksomhed kunne sidestilles med lønarbejde i mindst 20 timer pr. uge.⁴⁸ For at foretage denne vurdering skal der kigges konkret ved hver virksomhed. I denne vurdering indgår bl.a. udlændingens arbejdsindsats, virksomhedens art, omfang, omsætning

⁴² Jf. alm. bem. til L188/2009-10 afsnit 4.2.1.7, s. 30-31 og bem. til lovforslagets § 1 nr. 7 s. 67-68

⁴³ Jf. Alm. bem. til L93/2006-07, tillæg A, s. 3077.

⁴⁴ Jf. også regeringens velfærdsudspil "Fremtidens velstand og velfærd – Velfærdsreformer og investeringer i fremtiden" fra april 2006, s. 52.

⁴⁵ Jf. alm. bem. til L188/2009-10, afsnit 4.2.1.7.1, s. 30-31.

⁴⁶ Jf. Alm. bem. til L93/2006-07, s. 3078.

⁴⁷ Jf. nærmere afsnit 4.1.1.1.

⁴⁸ Jf. Alm. bem. til L93/2006-07, tillæg A, s. 3078.

osv. Ved ansøgningen af TUB skal udlændingen kunne dokumentere, at han er rette ejer af virksomheden, registreringsbeviser vedr. CVR-nr., momspligt osv.

3.2. Betingelser om medborgerskab⁴⁹

Udover at opfylde betingelserne i Udl. § 11 stk. 4 nr. 1-8, hvorved man opnår 70 point, skal udlændingen opfylde en af betingelserne i Udl. § 11 stk. 5 for at opnå 15 point, og derved tættere på de i alt 100 point, der kræves for at få TUB. Opnåelsen af 15 point sker ved, at udlændingen enten består en medborgerskabsprøve eller, at han aktivt deltager i foreningsliv eller lign. Betingelsen er med til at sende et signal om, hvilken deltagelse i samfundet der forventes, for at vedkommende får den tilknytning til det danske samfund, som det kræves for at få TUB. Betingelserne er nye, idet de ikke tidligere har været stillet på denne måde.

Der skal gøres opmærksom på, at Udl. § 11 stk. 5 i alt giver 15 point og ikke 30 point, uanset at udlændingen vælger at opfylde begge betingelser i en tro om, at han opnår 30 point.

Udlændinge med særlig tilknytningsforhold til Danmark skal ikke opfylde betingelsen jf. Udl. § 11 stk. 11.⁵⁰

3.2.1. Medborgerskabsprøven⁵¹

Ifl. Udl. § 11 stk. 5, 1. led. kan udlændingen ved at bestå en medborgerskabsprøve opnå 15 point, jf. integrationslovens § 41b. Formålet med prøven er, at den skal vise, i hvor høj grad udlændingen har integreret sig. I prøven vil der bl.a. være spørgsmål om grundlæggende danske samfundsforhold, som vedkommende har fået kendskab til ved at være aktiv deltagende medborger i det danske samfund, via foreningsliv, uddannelse eller arbejdsliv. I alt vil der være 15 spørgsmål, og 2/3 af spørgsmålene skal være rigtig besvaret for at bestå. Udlændingen vil have mulighed for at forberede sig til prøven, idet der vil blive stillet forberedende materiale til rådighed før prøven. Det faglige niveau for prøven vil være lidt under indfødsretsprøven, og det sproglige niveau vil være på linje med PD2.

3.2.2. Aktiv medborgerskab

Ifl. Udl. § 11 stk. 5, 2. led kan en udlænding opnå 15 point ved aktiv deltagelse i bestyrelser, foreninger, organisationer osv., hvorved han på denne måde har udvist aktiv medborgerskab i det danske samfund. Det skal være deltagelse i mindst 1 år. Der er ikke tale om uafbrudt deltagelse i 1 år, eller at udlændingen fortsat deltager i organisationen eller lign., på det tidspunkt hvor TUB kan meddeles. Deltagelse i organisationer og lign., skal sammenlagt være på 1 år i hele den periode udlændingen har opholdt sig lovligt i Danmark.

3.3. Dispensationsadgang

3.3.1. Udl. § 11 stk. 10 – folkepensionister og unge

Ifl. Udl. § 11 stk. 10, 1. led kan der meddeles TUB til en udlænding, der oppebærer dansk folkepension, uanset om han ikke har opnået 100 point. Dette betyder, at udlændinge, der har optjent ret til folkepension og kan dokumentere dette, kun skal opfylde betingelserne i Udl. § 11 stk. 4 nr. 1-7 og stk. 5. De er således fritaget fra kravet om beskæftigelse og kravet om opfyldelse af de supplerende integrationsmæssige kriterier.⁵²

⁴⁹ Jf. Alm. bem. til L188/2009-10, afsnit 4.2.2 s. 31-33 og bem. til lovforslagets § 1 nr. 7, s. 68-69

⁵⁰ Jf. nærmere afsnit 3.3.2. og afsnittet om dispensationsadgang afsnit 4.1.2.

⁵¹ Prøven er stadig under udvikling, og den første prøve forventes at kunne afholdes i midten af 2011, jf. s. 31-32 i alm. bem. til L188/2009-10, punkt 4.2.2.1.

⁵² Jf. alm. bem. til L188/2009-10, afsnit 4, s. 23.

Det samme gælder det unge udlændinge, der er fyldt 18 år, og som ansøger TUB inden det fyldte 19. år, jf. Udl. § 11 stk. 10, 2. led. Det forudsættes dog, at den unge har været i uddannelse eller ordinær fuldtidsbeskæftigelse⁵³ siden afslutningen af folkeskolen. Det afgørende er ikke, hvor lang tid udlændingen har arbejdet eller været i uddannelse. Det afgørende er, at udlændingen siden afslutning af folkeskolen og frem til ansøgning om TUB, har været i gang med enten det ene eller det andet eller begge dele. Det er ligeledes et krav, at den unge er under uddannelse eller i beskæftigelse på tidspunktet for ansøgningen om TUB. Følgende scenarier kan opstilles:⁵⁴

- Udlænding, der efter folkeskolen færdiggør en uddannelse, og som på tidspunktet for ansøgning om TUB, er i beskæftigelse
- Udlænding, der efter folkeskolens afslutning er i beskæftigelse i en periode og ved ansøgning om TUB, er i gang med en uddannelse
- Udlænding, der siden folkeskolen og frem til ansøgningen om TUB, har været i uafbrudt beskæftigelse
- Udlænding, der siden folkeskolen og frem til ansøgning om TUB, har været i uafbrudt uddannelse.

Der er sket en ændring set i henhold til tidligere. Unges opnåelse af TUB var tidligere afhængig af forældrenes mulighed for at opnå TUB. Dette er der ændret på, idet man ikke mener, at det skal være forældrenes vilje og evne til at integrere sig, der skal være bestemmende for om en ung udlænding kan opnå TUB.⁵⁵ Konkret betyder det, at unge udlændinge nu vil blive vurderet på egne forhold, og som udgangspunkt skal disse opfylde de samme betingelser som alle andre, medmindre de er omfattet af Udl. § 11 stk. 10.⁵⁶

Det gælder for både folkepensionister og unge udlændinge, at de ufravigelige betingelser ifl. Udl. § 11 stk. 4 nr. 1-7 og medborgerskabsbetingelsen i stk. 5 skal stilles, medmindre Danmarks internationale forpligtelser tilsiger, at et eller flere af de nævnte krav ikke skal stilles.⁵⁷

3.3.2. Udl. § 11 stk. 11 – Udlændinge med stærk tilknytning

Ifl. denne bestemmelse kan der gives TUB til en udlænding, uanset at betingelserne i Udl. § 11 stk. 3, stk. 4 nr. 1, 5, 6 og 8 og stk. 5 og stk. 6 ikke er opfyldt, hvis vedkommende har et stærk tilknytningsforhold til Danmark. Dvs. disse udlændinge skal fortsat opfylde kriminalitetskravet jf. Udl. § 11 stk. 4 nr. 2 og 3, kravet om ikke at have gæld til det offentlige jf. Udl. § 11 stk. 4 nr. 4 og kravet om prøve i dansk jf. Udl. § 11 stk. 4 nr. 7.⁵⁸ Ifl. forarbejderne til bestemmelsen er følgende udlændinge omfattet af dispensationsmuligheden:⁵⁹

1. udlændinge der tilhører det danske mindretal i Sydslesvig, der har opholdstilladelse ifl. Udl. § 9c.
2. udlændinge der tidligere har haft indfødsret og har opholdstilladelse efter Udl. § 9d.
3. udlændinge der har danske forældre og har opholdstilladelse ifl. Udl. § 9c.
4. og udlændinge der har tilknytning til det danske mindretal i Argentina og som har opholdstilladelse ifl. Udl. § 9c. I forhold til beskæftigelseskravet kan de ikke undtages fra kravet om beskæftigelse jf. Udl. § 11 stk. 4 nr. 8, hvis de er meddelt opholdstilladelse efter 1. juli 2006.

⁵³ Jf. afsnit 3.1.3. særligt 3.1.3.1. hvad ordinær fuldtidsbeskæftigelse indebærer.

⁵⁴ Jf. Alm. bem. til L188/2009-10, vedr. § 11 stk. 10, s. 70.

⁵⁵ Jf. Alm. bem. til L188/2009-10, vedr. § 11 stk. 10, s. 35.

⁵⁶ Jf. nærmere afsnit 4.1.1.2. for en nærmere behandling af denne problematik.

⁵⁷ Jf. Alm. bem. til L188/2009-10, vedr. § 11 stk. 10, s. 70.

⁵⁸ Ifl. integrationsministeriets hjemmeside set d. 15.03.2011 på www.nyidanmark.dk., gælder der særlige sprogkrav for gruppe 1, 2 og 3 (se straks nedenfor). Deres sprogkundskaber sidestilles med PD2 eller på tilsvarende niveau, hvis; førstnævnte gruppe har gået i dansk skole hel eller delvis, anden gruppe har haft 6 års skolegang i dansk skole og tredje gruppe skal dokumentere at have bestået PD1 eller en prøve på samme eller højere niveau.

⁵⁹ Jf. Alm. bem. til L188/2009-10, afsnit til nr. 7, s. 70-71, punkt

Tidligere var der hjemmel til dispensation for disse grupper udlændinge i den tidligere Udl. § 11 stk. 6, hvorefter der kunne gives TUB, uanset at opholdskravets længde på 7 år, 5 eller 3 år ikke var opfyldt. De pågældende udlændinge var ikke decideret nævnt i ordlyden af bestemmelsen, men der havde udviklet sig en praksis, hvorefter de nævnte grupper kunne undtages fra opholdskravet. Den nugældende Udl. § 11 stk. 11 er en kodificering af denne praksis. I og med at der er tale om en kodificering, kan det virke som om, at kun de nævnte persongrupper er omfattet, og at § 11 stk. 11 kun kan anvendes i forhold til de personer. Dette må dog afvises, idet der i bemærkninger fremgår at *udlændinge* der har et stærkt tilknytningsforhold til Danmark kan opnå TUB uanset at ikke alle almindelige betingelser er opfyldt. Når der siges udlændinge, lægges det således til grund at det omfatter alle udlændinge, og ikke kun de nævnte grupper, uanset at der er tale om kodificering af de pågældende grupper.⁶⁰

3.3.3. Udl. § 11 stk. 12 – Danmarks internationale forpligtelser, herunder FN's Handicapkonvention.

Ifl. Udl. § 11 stk. 12 vil man se bort fra betingelserne i Udl. § 11 stk. 3, stk. 4 nr. 4-8 og stk. 5 og stk. 6, hvis Danmarks internationale forpligtelser, herunder FN's handicapkonvention⁶¹, tilsiger det. Dette betyder, at udlændinge godt kan meddeles TUB på trods af, at de nævnte betingelser ikke er opfyldt, og udlændingen dermed ikke har opnået 100 point.

I modsætning til Danmarks andre internationale forpligtelser er FN's handicapkonvention udtrykkelig nævnt i forarbejderne til loven og i lovens ordlyd. Årsagen til den udtrykkelige benævnelse af FN's handicapkonvention skyldes, at man vurderer, at denne konvention særligt vil give anledning til fravigelse af betingelserne.⁶²

Det påhviler udlændingen at dokumentere for, at den nedsatte funktionsevne er årsag til, at han ikke kan opfylde betingelserne i Udl. § 11 stk. 3, stk. 4 nr. 4-8 og stk. 5 og stk. 6.⁶³

4. Dispensationsadgangen i dag sammenholdt med tidligere

Udl. § 11 stk. 10, stk. 11 og stk. 12 giver mulighed for, at der kan dispenseres fra betingelserne om TUB. Udl. § 11 stk. 4 nr. 1-8 ses som minimumskrav for, hvad udlændingen skal opfylde for at opnå TUB, og de er som udgangspunkt ufravigelige. Spørgsmålet er herefter, hvordan denne ufravigelighed skal forstås. Ser man konkret på ordets ordlyd, får man umiddelbart det indtryk, at betingelserne i Udl. § 11 stk. 4 ikke kan fraviges på nogen måde. Henset til, at der i Udl. § 11 stk. 10-12 netop er mulighed for at fravige nogle af de ufravigelige betingelser, får ordet således ikke den nævnte betydning. Forklaringen af ufravigeligheden i Udl. § 11 stk. 4 må herefter findes ved at se det i forhold til Udl. § 11 stk. 5 og stk. 6.

Ifl. Udl. § 11 stk. 5 og stk. 6 er der mulighed for, at der kan opnås point på flere forskellige måder. Dette er ikke muligt i Udl. § 11 stk. 4. Ufravigeligheden i Udl. § 11 stk. 4 må herefter forstås således, at det pointantal, der kan opnås ifl. bestemmelsen, kun kan opnås på én måde, i modsætning til Udl. § 11 stk. 5 og stk. 6.

⁶⁰ Jf. Alm. bem. til L188/2009-10, afsnittet til nr. 7, s. 70-71. De nævnte grupper var også tidligere omfattet jf. L152/2001-02, 2. samling, tillæg A, s. 4023-4024.

⁶¹ FN's Handicapkonvention blev ratificeret af Danmark ved kgl. Resolution af 13. juli 2009 med ikrafttræden for Danmark den 23. august 2009.

⁶² UUI til L188/2009-10, svar på spørgsmål 17

⁶³ Jf. Alm. bem. til L188/2009-10, s. 71. Jf. nærmere afsnit 4.2. for nærmere redegørelse for hvad nedsat funktionsevne indebærer.

Ufravigeligheden betyder dog også, at en udlænding er udelukket fra TUB, så længe han ikke opfylder betingelserne i Udl. § 11 stk. 4. Kan han opfylde betingelserne på et senere tidspunkt, vil han herefter kunne opnå TUB på det pågældende tidspunkt.⁶⁴

I afsnittene nedenfor, afsnit 4.1. og 4.2., er det kun dispensationsadgangen vedr. betingelsen i Udl. § 11 stk. 4, nr. 8, og Udl. § 11 stk. 4 nr. 7, der vil blive behandlet⁶⁵.

4.1. Dispensation fra beskæftigelseskravet jf. Udl. § 11 stk. 4, nr. 8

4.1.1. Udl. § 11 stk. 10

4.1.1.1. Udlændinge med dansk folkepension

Ifl. Udl. § 11 stk. 10, 1. led kan der meddeles TUB til en udlænding, der oppebærer dansk folkepension, hvis udlændingen opfylder betingelserne i stk. 4, nr. 1-7 og stk. 5. Hermed ses, at alle betingelser ikke nødvendigvis skal opfyldes, og der er således en dispensationsadgang for betingelsen om ordinær fuldtidsbeskæftigelse. Dispensationsadgangen svarer delvist til den dispensationsadgang, der var i tidligere bkg. om meddelelse af TUB⁶⁶ § 12 nr. 1, hvor det, at udlændingen havde oppebåret dansk folkepension, var en særlig grund, der talte imod at stille betingelsen om ordinær fuldtidsbeskæftigelse.

I henhold til bekendtgørelsen var førtidspensionister også omfattet. Denne gruppe er i dag ikke omfattet, og de skal opfylde kravene på lige fod med andre udlændinge.⁶⁷ Baggrunden herfor er, at der ikke længere skal gælde særlige regler for udlændinge, der har fået tildelt førtidspension.⁶⁸

Det fremgår hverken af bemærkningerne til lovforslaget, eller af svarene til UUI, hvorfor der ikke skal gælde særlige regler for førtidspensionister, i modsætning til tidligere. I ministerens svar på spørgsmål 27, hvor ministeren konkret bliver bedt om at redegøre for baggrunden for denne skærpelse, kan der heller ikke udledes nogen nærmere konkret begrundelse, idet ministeren blot gentager, hvad der i forvejen fremgår af bemærkninger til lovforslaget:

”Det er regeringens opfattelse, at der ikke længere generelt skal gælde særlige regler for udlændinge der har fået tildelt førtidspension, i forhold til opnåelse af tidsubegrænset opholdstiladelse.”⁶⁹

For at kunne få tilkendt førtidspension skal udlændinges arbejdsevne være varigt nedsat.⁷⁰ Det lægges herefter til grund, at denne udlænding ikke kan varetage en fuldtidsbeskæftigelse. Ville han være i stand til dette, havde han ikke fået tilkendt førtidspension. Ved at kræve ordinær fuldtidsbeskæftigelse fra udlændinge, der har fået tildelt førtidspension af kommunerne, underminerer man på denne måde kommunernes afgørelser. Henset til, at der i lovforslaget ikke fremgår nogen nærmere begrundelse for, at førtidspensionister ikke længere skal undtages fra kravet om beskæftigelse, og

⁶⁴ Udl. § 11 stk. 4 nr. 3 og nr. 4 som vedrører kriminalitetsfrihed, medfører dog, at udlændingen i visse tilfælde permanent bliver udelukket fra at opnå TUB.

⁶⁵ Dette skyldes af de pågældende betingelser har fremdraget størst opmærksomhed i bl.a. hørings svarene til L188.

⁶⁶ Bkg. nr. 1376 af 18. december 2008, som ophævet ved Bkg. nr. 576 af 31/05/2010, i det følgende nævnes bekendtgørelsen om TUB.

⁶⁷ Jf. Bemærkninger til lovforslaget L188/2009-10, § 1, nr. 7, s. 67.

⁶⁸ Jf. Alm. bem. til L188/2009-10, afsnit 4.2.1.7. s. 30

⁶⁹ Jf. UUI til L188/2009-10, svar på spørgsmål nr.27.

⁷⁰ Ifl. Pensionslovens § 16 fremgår betingelserne for at få tildelt førtidspension. Personens arbejdsevne skal være varigt nedsat, og nedsættelsen er af et sådant omfang, at pågældende uanset mulighederne for støtte efter den sociale eller anden lovgivning, herunder beskæftigelse i fleksjob, ikke vil være i stand til at blive selvforsørgende ved indtægtsgivende arbejde.

da førtidspensionister ikke kan varetage en fuldtidsbeskæftigelse, kan der ikke ses nogen grund til, at førtidspensionister ikke skal være undtaget af betingelsen.

Det skal bemærkes, at en førtidspensionist kan undtages beskæftigelseskravet, hvis han er omfattet af Udl. § 11 stk. 12, dvs. hvis han anses for at være handicappet, og hans handicap konkret er til hinder for opfyldelse af kravet. Nedsat arbejdsevne opfattes ikke automatisk som handicap. Kan udlændingen ikke blive omfattet af Udl. § 11 stk. 12, vil han herefter være udelukket fra TUB. Persongruppen omfattet af Udl. § 11 stk. 10, er hermed indskrænket.

4.1.1.2. Unge udlændinge

Ifølge Udl. § 11 stk. 10, 2. led kan der meddeles TUB til en udlænding, der er over 18 år, og som ansøger om TUB inden det fyldte 19. år, forudsat udlændingen har været i uddannelse eller ordinær fuldtidsbeskæftigelse siden afslutning af folkeskolen. Ligeledes vedrørende denne gruppe udlændinge kan der dispenseres fra betingelsen om ordinær fuldtidsbeskæftigelse.

Dispensationsmuligheden i forhold til denne gruppe svarer *delvis* til den mulighed, der kunne findes i den tidligere bekendtgørelse om TUB § 12 nr. 3, hvor udlændinge, der indgav ansøgning om TUB ved det fyldte 18. år, ikke ville blive stillet et krav om ordinær fuldtidsbeskæftigelse. Dette gjaldt familiesammenførte unge udlændinge ifl. Udl. § 9 stk. 1 nr. 2.⁷¹

For andre unge udlændinge, der havde opholdstilladelse som flygtning på baggrund af forældres status som flygtning, gjaldt det, at de fik meddelt TUB på det tidspunkt, hvor forældrene fik TUB, uanset om barnet var under 18 år. Der stilledes i sagens natur ikke et krav om beskæftigelse overfor disse unge udlændinge.

I og med at det i dag ikke længere skal afhænge af forældrenes mulighed for at opnå TUB jf. afsnit 3.3.1. ligestilles alle unge, uanset om familiesammenført eller flygtning. Dispensationsadgangen ifl. Udl. § 11 stk. 10 gælder således alle unge mellem 18 og 19 år.

Ændringen betyder i forhold til børn og unge udlændinge, der har fået flygtningestatus på baggrund af deres forældres status, at der er sket en skærpelse af betingelsen, i og med at disse ikke længere kan opnå TUB, før de fylder 18 år.⁷²

I forhold til unge udlændinge, der er familiesammenført, er der ikke som sådan sket de store ændringer. For disse gælder det fortsat, at de først kan meddeles TUB ved det fyldte 18. år ligesom tidligere. Selve dispensationsadgangen til beskæftigelseskravet er ikke ændret meget, idet unge udlændinge, der kunne meddeles TUB ved de fyldte 18. år også tidligere kunne undtages fra kravet, ligesom i dag. Det som er ændret er, at der nu helt frem til det 19. år kan dispenseres fra beskæftigelseskravet, mens der tidligere kunne dispenseres fra kravet for unge, der ansøgte TUB når de fyldte 18 år. Det lader til, at perioden for at dispensere, er forlænget. Der synes ikke at være nogen be-

⁷¹ I forhold til disse udlændinge kunne der tidligst meddeles TUB ved det fyldte 18. år. I forhold til opholdskravets længde på 7 år, og om der kunne dispenseres fra den, var det af betydning; **1)** om begge forældre boede i DK, og om begge forældre havde TUB, **2)** om begge forældre boede i DK, men kun den ene havde TUB, eller **3)** om kun den ene af forældrene boede i DK, og denne havde TUB. I tilfælde af nr. 1 fik barnet TUB ved det fyldte 18 år, uanset længden af barnets ophold i DK. I tilfælde 2 kunne barnet meddeles TUB, hvis han ved det fyldte 18. år havde 7 års ophold i Danmark. I tilfælde 3 ville barnet blive meddelt TUB ved det fyldte 18 år, uanset opholdets længde i DK, jf. L152/2001-02, 2. samling, tillæg A, s. 4022-4023 I forhold til beskæftigelseskravet skulle denne ikke opfyldes, hvis den unge kunne meddeles TUB ved det 18. år. Kunne den unge ikke meddeles TUB på baggrund af forældrenes forhold, var det nødvendigt, at den unge opfyldte beskæftigelseskravet.

⁷² I og med at de ikke længere opnår TUB, før de bliver 18 år, kommer de også i samme situationer som alle andre unge udlændinge over 18 år. Se straks nedenfor hvilke situationer der tænkes på.

grundelse i forarbejder for, hvorfor grænsen bliver trukket ved akkurat 19 år. Ser man dog på, at det afgørende for at anvende Udl. § 11 stk. 10, er, at den unge udlænding har været i gang med enten uddannelse eller beskæftigelse siden afslutning af folkeskolen - og på denne måde sørger man for, at han bliver integreret via uddannelse eller beskæftigelse, kan det argumenteres for, at det er en god måde at fastholde unge udlændinge i enten uddannelse eller beskæftigelse, eller få dem til at træffe et valg om, hvad de vil med deres fremtid, således, at de ikke "fortabes" og ender som marginaliserede unge uden beskæftigelse eller uddannelse. Dette giver dog fortsat ikke noget svar på, hvorfor grænsen skal gå ved det 19. år. Der er fortsat tale om en meget kort periode, hvor den unge får muligheden for at benytte sig af den "fordel" som Udl. § 11 stk. 10 giver. Hvis den unge ikke umiddelbart tænker på TUB efter endt folkeskole, men blot lever livet som ung, eller ikke er blevet gjort opmærksom på hans mulighed, fortaber han muligheden for at kunne undtages fra beskæftigelseskravet, og han skal herefter opfylde alle betingelser på lige fod med alle andre udlændinge.

En ung udlænding der f.eks. er 21 år, der er under uddannelse, der har mistet muligheden for at anvende Udl. § 11 stk. 10, sidestilles herefter med alle andre. Dette kan virke meget strengt, taget i betragtning at en ung på 21 år under uddannelse ikke på samme tid kan have en ordinær fuldtidsbeskæftigelse. Denne udlænding kan således ikke opnå TUB, før uddannelsen er afsluttet, og han har været beskæftiget i 2 år og 6 mdr., eller denne udlænding fravælger uddannelse og i stedet fokuser på beskæftigelse, jf. nærmere afsnit 5.2.1. Denne udlænding vil herefter hurtigere kunne opnå TUB ved at sætte mere fokus på beskæftigelse end uddannelse. Dette går imod regeringens uddannelsespolitik, idet man ønsker at flest mulige får en uddannelse.

Hvis man tager unge udlændinge, der er i gang med en uddannelse i betragtning, kan selve uddannelsen tale for, at man udvider perioden for at kunne anvende dispensationsadgangen for disse, frem til de afslutter uddannelsen. Det kan også argumenteres for, at der slet ikke burde være en grænse. Det er for meget at forlange, at en ung udlænding i en tidlig alder allerede ved afslutning af folkeskolen, skal tage stilling til, hvad han vil med sit liv. Jævnaldrende etniske danskere stilles ikke overfor sådanne valg. Unge mennesker er forskellige. Nogle unge mennesker har allerede i en tidlig alder en plan for fremtiden, og andre har ikke. I forhold til sidstnævnte gruppe er disse unge tvunget til at foretage nogle valg i en tidlig alder, uanset om de kan føle sig klar til det eller ej. Tvang kan ikke være motiverende for den unge udlændinges integration.

I de tilfælde hvor den unge udlænding har foretaget et valg, enten at starte på uddannelse eller komme i ordinær fuldtidsbeskæftigelse efter folkeskolen, opstår spørgsmålet, hvilke konsekvenser eventuelle skift mellem uddannelse og beskæftigelse får. Man kan forestille sig situationer, hvor unge udlændinge har nogle korte pauser imellem uddannelse og beskæftigelse.⁷³

Det er umiddelbart uklart,⁷⁴ hvor korte pauser en ung udlænding må have i forbindelse med skift af uddannelse eller beskæftigelse, før det får betydning for hans mulighed for at kunne anvende dispensationsadgangen. Når det siges i forarbejderne, at det afgørende er, at den unge udlænding har været i gang siden endt folkeskole, må det formodes, at selv meget små pauser vil få betydning for, om han kan benytte sig af dispensationsadgangen. Tager man i betragtning, at det er unge mennesker, man har at gøre med, og de som regel ikke kan stå fast ved én beslutning, og at man herved ikke giver dem den frihed, som andre etniske danskere har til f.eks. at tage på udenlands ophold eller holde et sabbatår, virker dispensationsadgangen for disse unge ikke gennemtænkt.

⁷³ Man kan også forestille sig situationer, hvor udlændingen ikke har fuldtidsbeskæftigelse, men kun f.eks. 20 timer om ugen. Også for denne udlænding betyder det, at han ikke kan benytte sig af dispensationsmuligheden i Udl. § 11 stk. 10.

⁷⁴ Det fremgår intet sted i forarbejder til L188.

Den generelle ændring om, at det ikke længere skal komme an på, om forældrene har TUB, om den unge kan meddeles TUB, betyder, at familierne nu skal til at leve i uvished om, om deres barn eller den unge kan opnå TUB og dermed opnå den sikkerhed, som TUB giver.⁷⁵ I forarbejderne begrundes ændringen i, at det skal komme an på den enkeltes selvstændige resultater, og de skal belønnes med TUB ud fra egen indsats.⁷⁶ Det kan umiddelbart tale for, at unge udlændinge skal bedømmes på egne resultater for integrationen i de tilfælde, hvor deres forældre – i forhold til tidligere, ikke kunne opnå TUB pga. manglende opfyldelse af betingelserne. Man kan derfor i forhold til disse sige, at de er bedre stillet i dag idet, de nu selv kan ”styre”, om de kan opfylde betingelserne eller ej.

I forhold til unge familiesammenførte udlændinge, der tidligere ikke kunne opnå TUB ved det fyldte 18. år, pga. at forældrene ikke havde TUB, og som skulle opfylde beskæftigelseskravet jf. note 71, er der ikke som sådan sket nogen ændring. De skal fortsat, ligesom tidligere på egen baggrund ansøge og kvalificere sig til TUB.⁷⁷ I forhold til disse unge udlændinge er argumentet om egen indsats derfor ikke som sådan ny.

Yderligere begrundes ændringen med, at den nye ordning er mere klar og gennemskuelig også for unge udlændinge. Forudsigelighed og gennemskuelighed med lovbestemmelser er ofte til fordel for borger. Forudsigeligheden i dette konkrete tilfælde for unge udlændinge, hvor man på samme tid indskrænker muligheden for, at unge udlændinge kan opnå TUB, ved at stille yderligere forudsætninger som betingelse for at benytte sig af dispensationsadgangen – betyder, at man i realiteten indskrænker muligheden for TUB. Argumentet om forudsigelighed og gennemskuelighed kan derfor ikke bære det faktum, at unge udlændinge stilles ringere i forhold til meddelelse af TUB.

Sammenfattende kan det i forhold til unge udlændinge siges, at der er sket en stor ændring. Man har til dels udvidet perioden, hvorefter udlændingen i dag kan ansøge om TUB frem til det fyldte 19. år, men man har til gengæld tilføjet yderligere forudsætninger for, at der kan dispenseres fra kravet om ordinær fuldtidsbeskæftigelse. På denne måde har man i realiteten ikke udvidet adgangen for persongruppen omfattet af Udl. § 11 stk. 10, 2.led, ved at omfatte unge udlændinge helt frem til det fyldte 19. år, men man har indirekte indskrænket muligheden for at benytte sig af dispensationen, da man derved kræver mere af de unge udlændinge end tidligere, for at de kan benytte sig af dispensationsadgangen.

4.1.2. Udl. § 11 stk. 11

Det fremgår af bestemmelsen, at uanset at bl.a. betingelsen ifl. Udl. § 11 stk. 4 nr. 8 ikke er opfyldt, kan der meddeles TUB til en udlænding over 18 år, der har stærkt tilknytningsforhold til Danmark. Der henvises til afsnit 3.3.2.

4.2. Dispensation fra beskæftigelseskravet og danskprøvekravet ifl. Udl. § 11 stk. 12.

Ifl. pågældende bestemmelse gælder det, uanset at bl.a. betingelserne i Udl. § 11 stk. 4 nr. 8 og nr. 7 ikke er opfyldt, kan der meddeles TUB til en udlænding over 18 år, hvis betingelserne ikke kan kræves opfyldt, fordi Danmarks internationale forpligtelser herunder FN's handicapkonvention tilsiger det. Det er særligt i henhold til Handicapkonventionen, at dispensationerne til de pågældende betingelser finder anvendelse.

Betingelserne for selve dispensationsadgangen har ændret sig, set i forhold til tidligere. Ifl. den tidligere bekendtgørelse for TUB var det således, at betingelsen om danskprøve og beskæftigelseskravet skulle stilles, medmindre særlige grunde talte derimod. Ifl. dennes § 10 nr. 2, og § 12 nr. 2 var

⁷⁵ Jf. nærmere afsnit 2.2.

⁷⁶ Jf. Alm. bem. til L188/2009-10, afsnit 4.3.2. s. 35.

⁷⁷ Medmindre de kan være omfattet af Udl. § 11 stk. 10.

en udlænding, der ikke kunne opfylde prøven eller ikke havde haft fuldtidsbeskæftigelse på grund af særlige forhold hos denne eller dennes nærmeste familie - som f.eks. fysisk eller psykisk handicap, tortur, eller voldsoplevelser eller stærkt trauma eller sygdom, undtaget fra kravet. Derudover havde det også betydning, i forhold til kravet om danskprøve, hvis udlændingens kvalifikationer eller andre forhold gjorde, at udlændingen ikke kunne opfylde kravet, jf. bekendtgørelsens § 10 nr. 3. Denne dispensationsmulighed var meget åben.

I dag er der ikke mulighed for, at Udlændingesservice⁷⁸ kan foretage en vurdering ud fra udlændingens kvalifikationer og på den baggrund bedømme, om han skal undtages fra kravet eller ej. Kun hvis udlændingens kvalifikationer eller manglen på samme, kan medføre, at han kan være omfattet af Udl. § 11 stk. 12 og dermed handicapkonventionen, og dermed kan han undtages fra betingelserne.

Personer med handicap er ifl. konventionen personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.⁷⁹ Funktionsnedsættelsen vil, ifl. lovforarbejderne til lovforslaget L188, ofte være en lægelig diagnosticeret lidelse, der angiver en langvarig nedsættelse af kropslige eller kognitive funktioner, som f.eks. syn, hørelse, lammelser, hjerneskade m.v.⁸⁰ Bedømmelsen af, om man er omfattet af dispensationsmuligheden, er hermed skærpet. Den kan ikke længere i sig selv begrundes med, at udlændingen ikke kan opfylde betingelsen, fordi han f.eks. har været udsat for stærkt trauma. I dag kræves det decideret, at det stærke trauma medfører en langvarig funktionsnedsættelse hos udlændingen, og dette skal konkret være til hinder for, at udlændingen kan opfylde betingelserne.

I forhold til danskprøvekravet vedr. TUB er det værd at drage en parallel til danskprøvekravet vedr. indfødsret og mulighederne for dispensation i forhold til flygtninge med diagnosen PTSD, der søger indfødsret. I forarbejderne til L188 fremgår det, at en person med PTSD konkret kan blive anset for at være en person med handicap ifl. handicapkonventionen, hvis den posttraumatiske stress efter en konkret og individuel vurdering har karakter af langvarig funktionsnedsættelse. Dette i modsætning til de tilfælde hvor en udlænding med PTSD ansøger om indfødsret. Det fremgår af cirkulæret om naturalisation § 24 stk. 3, at i de tilfælde hvor ganske særlig forhold gør sig gældende, kan det forelægges indfødsretsudvalget til afgørelse, om der kan dispenseres fra kravet om dansk prøve 3. Som en note til § 24 stk. 3 er der anført, at der meddeles afslag om forelæggelse for indfødsretsudvalget i de tilfælde, hvor udlændingen gør PTSD gældende som særlig omstændighed, der skal være årsag til dispensation fra danskprøvekravet.⁸¹ Udlændinge med PTSD er herefter fuldstændig udelukket fra at opnå indfødsret, hvis de ikke kan opfylde betingelsen om PD3, uanset at der kan være behov for en konkret vurdering i hver enkelt tilfælde, for at se om PTSD'en konkret er årsag til den manglende opfyldelse af betingelsen.

Forskellen på disse to områder og den forskellige betydning af PTSD ved henholdsvis meddelelse af TUB og indfødsret og det, at PTSD konkret bliver nævnt i forarbejderne til L188, kan skyldes at regeringen er blevet opmærksom på at cirkulæret kan være i strid med internationale forpligtelser⁸², og man ønsker ikke at samme regel skal opstå ved behandlingen af sagerne om TUB.

⁷⁸ Udlændingesservice er 1. instans i sager vedr. TUB, jf. Udl. § 46.

⁷⁹ Jf. BKI om handicapkonventionen art. 1 og særlige bemærkninger til lovforslaget L188/2009-10 § 1 nr. 7, s. 71

⁸⁰ Jf. Alm. bem. til L188/2009-10, s. 36.

⁸¹ Jf. CIR nr 61 af 22/09/2008 Cirkulæreskrivelse om naturalisation.

⁸² Her tænkes på brud med Bkg. nr.17 af 12/06/2003 den Europæiske Konvention om Statsborgerret, særligt art. 6.

Yderligere grund kan være, at meddelelse af indfødsret er af større omfang end TUB. Opnår man indfødsret, opnår man også flere rettigheder, og det vil være sværere, nærmest umuligt, at fratage en person indfødsretten.

Ser man på ordlyden af Udl. § 11 stk. 12 fremgår det, at der ”kan” meddeles TUB. Spørgsmålet er derfor, om man har overladt Udlændingesservice en margin, hvor de kan foretage et skøn i forhold til, om udlændingen skal meddeles TUB eller ej på trods af, at han f.eks. er omfattet af FN’s handicapkonvention. Ud fra forarbejderne til lovforslaget L188 fremgår det, at der kun vil blive undtaget fra de betingelser, som udlændingen – grundet sit handicap – ikke kan opfylde. Andre krav, som ikke relaterer sig til udlændinges handicap, skal opfyldes.⁸³ I forhold til Udl. § 11 stk. 5 og stk. 6, hvorefter der er flere muligheder for at opnå 15 point, er spørgsmålet, hvordan dispensationsadgangen finder anvendelse. Hvis en udlænding f.eks. er undtaget fra beskæftigelseskravet i Udl. § 11 stk. 4 nr. 8, lægges det til grund, at udlændingen også undtages fra at opfylde beskæftigelseskravet i Udl. § 11 stk. 6 nr. 1, i og med at der er tale om samme kriterier for ordinær fuldtidsbeskæftigelse i begge betingelser, og det kun er beskæftigelsens længde, der er forskellige. Herefter er det spørgsmålet, om han skal opfylde en af de andre betingelser i Udl. § 11 stk. 6, eller om udlændingen i det hele taget er undtaget fra at opnå 15 point ifl. Udl. § 11 stk. 6. I lovforslagets almindelige bemærkninger er det gennemgående⁸⁴, at det kun er de betingelser, som udlændingen grundet sit handicap ikke kan opfylde, som han vil blive undtaget fra. Andre betingelser, der ikke relaterer sig til hans handicap, skal opfyldes.⁸⁵ Ministeren er blevet spurgt til dette, jf. L188/2009-10 spørgsmål 53, hvor det fremgår, at § 11 stk. 12 indebærer, at meddelelse af TUB ikke skal betinges af, at udlændingen har opnået 15 point efter Udl. § 11 stk. 5 eller stk. 6, hvis Handicapkonventionen tilsiger det. *Umiddelbart* må dette forstås således, at udlændingen er undtaget fra at opfylde *alle* betingelser i de pågældende bestemmelser. I og med at ministeren dog gentager det, som der fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, dvs. at det kun er de betingelser, som udlændingen grundet sit handicap ikke kan opfylde, som der vil blive undtaget fra, og andre krav som ikke relaterer sig til handicappet skal opfyldes, må konklusionen være, at der skal foretages en konkret vurdering for hver enkelt betingelse/moment, om udlændingen skal undtages fra at opfylde den/dem eller ej.

Denne anvendelsesmåde af Udl. § 11 stk. 12, medfører, at mulighederne for dispensation indskrænkes yderligere, hvis man også i forhold til stk. 5 og stk. 6 skal til at foretage konkret vurdering i henhold til hvert moment i de to bestemmelser. Om der skal ses bort fra betingelserne, er derfor op til den enkelte sagsbehandler, der ud fra den dokumentation, som udlændingen har fremlagt, skal foretage en konkret vurdering af, om udlændinges handicap gør, at han ikke kan opfylde betingelserne. Udlændinge, der er omfattet af Handicapkonventionen, har dermed ikke et retskrav på at blive dispenseret fra betingelsen om ordinær fuldtidsbeskæftigelse eller kravet om bestået prøve i dansk.

Sammenfattende kan det herefter anføres, at der er sket to ændringer i forhold til dispensationsadgangene for beskæftigelseskravet og kravet om prøve i dansk. For det første er der blevet færre dispensationsgrunde, hvilket ses bl.a. ved, at der ikke længere kan dispenseres, hvis udlændingen er førtidspensionist, eller hvis der er ”særlige grunde” hos udlændingen eller dennes familiemedlemmer, der taler imod at stille betingelserne. De lidt mere åbne muligheder for dispensation er afskaffet, hvorefter der i dag nærmest kun kan dispenseres, hvis man er handicappet, omfattet af FN’s handicapkonvention.

For det andet er de tilfælde, hvor der er mulighed for dispensation, strammet betydeligt. Dette ses bl.a. ved, at der i forhold til f.eks. kravet om prøve i dansk kun kan dispenseres, hvis udlændingen

⁸³ Jf. bem. til L188/2009-10 § 1 nr.7, s. 71

⁸⁴ Samme formulering bliver anvendt hele vejen igennem bemærkningerne.

⁸⁵ Jf. eks. Alm. bem. til L188/2009-10 afsnit 4 s. 23, s.36 og særlige bem. til § 1 nr. 7 s. 71

er omfattet af Handicapkonventionen. I forhold til de unge udlændinge har man strammet op ved at tilføje nogle forudsætninger for at kunne fravige betingelsen om ordinær fuldtidsbeskæftigelse. Der må herefter gives regeringen ret i, at visse udlændinge aldrig vil kunne opnå TUB⁸⁶, medmindre de betegnes som handicappet, og dette er i sig selv svært. Det vil automatisk være sværere at få TUB, når der kræves flere betingelser opfyldt, og man på samme tid strammer op på mulighederne for at dispensere fra betingelserne.

5. Pointsystemets hensigt og virkning

5.1. Betingelsernes hensigt

Reglerne om TUB blev ændret som led i et serviceeftersyn af udlændingeloven. Man ønskede, at der skulle være en større sammenhæng mellem reglerne for TUB og udlændinges integration i Danmark. Aftalen mellem Dansk Folkeparti og regeringen af 15. marts 2010⁸⁷ har til formål at gennemføre ændringer af reglerne om TUB, således at velintegrerede udlændinge hurtigere kan få TUB end tidligere, og det skal være sværere for dårligt integrerede udlændinge at få TUB.

Ifl. aftalen er det hensigten med dette serviceeftersyn, at udlændinges integration skal styrkes yderligere. Aftalen er baseret på den grundlæggende holdning, at udlændinge selv har et stort ansvar for egen og familiens integration i Danmark, og at de, der gerne vil integreres, skal vise vilje til at gøre en aktiv indsats for integrationen og respektere dansk kultur og demokratiske værdier. Denne vilje og aktive indsats kommer til udtryk ved, at udlændingen har opfyldt betingelserne for TUB. Opnåelsen af TUB er herefter tegn på, at udlændingen har opnået faktisk tilknytning til Danmark gennem konkrete resultater.⁸⁸ Ud fra dette kan der herefter argumenteres for, at opfyldelsen af betingelserne er en målestok for udlændinges integration, ved at de har vist vilje og gjort en indsats for egen og familiens integration.

Den måde, hvorpå integrationen styrkes, er ved at meddele TUB som belønning for en vellykket integration. Udlændinge, der således er velintegrerede - hvilket ifl. lovforslaget indebærer, at de kan tale dansk, har forståelse for dansk kultur, bidrager til det danske samfund og ikke har ligget det danske samfund til last eller begået kriminalitet,⁸⁹ meddeles TUB. Ved at knytte disse integrationsmomenter op på pointsystemet, er man overbevist om, at man tilskynder udlændingene til at blive integreret gennem arbejde, uddannelse, sprogfærdigheder og medborgerskab.⁹⁰ Da det er den enkeltes eget ansvar og vilje, der kommer i fokus, er udlændinge, ifl. lovforslaget, herefter selv herre over, om de opfylder betingelserne eller ej.⁹¹

Taget i betragtning at det ifl. aftalen mellem DF og regeringen er hensigten at styrke udlændinges integration, og dette måles ved at se på, om udlændingen opfylder betingelserne, før der kan tildeles TUB, lægges det herefter til grund, at formålet med betingelserne, ifl. lovforslaget, er, at disse skal være integrationsfremmende.⁹² Umiddelbart kan det derfor anskues således, at pointsystemet er det

⁸⁶ Jf. afsnit 5.1.

⁸⁷ Jf. Udvalgsbetænkningen over L188/2009-10, af 18. maj 2010, bilag 3. Pointsystemet om TUB bygges op omkring denne aftale.

⁸⁸ Alm. bem. til L188/2009-10, afsnit 1, s.9

⁸⁹ Alm. bem. til L188/2009-10, afsnit 1, s. 9.

⁹⁰ Disse momenter fremstår som betingelser for TUB, jf. Udl. § 11 stk. 4, stk. 5 og stk. 6.

⁹¹ Alm. bem. til L188/2009-10 afsnit 4, s. 23.

⁹² Da der er tale om en reform af reglerne for TUB, og bestemmelsen om TUB ikke har været anvendt gennem lang tid, er der ikke nogen undersøgelse, af hvilken virkning betingelserne har, dvs. om de konkret har en integrationsfremmende effekt eller ej. Derfor vil der i afsnit 5.2. blive foretaget en kort analyse af, hvilken betydning betingelserne har eller kan tænkes at have, og om de er integrationsfremmende. Dette vil ske ud fra høringsvar og artikler og INTEC-rapporten.

middel der bruges til at tilskynde udlændingene til at blive integreret, hvorefter integrationen er målet, og opnåelsen af TUB er belønningen for den gode integration.

I bemærkningerne til lovforslaget L188 fremgår det, at dårligt integrerede udlændinge får sværere ved at opnå TUB, og at nogle udlændinge aldrig vil kunne opnå TUB. Uanset at man således er bevidst om at nogle udlændinge ikke kan opnå TUB, stiller man fortsat samme krav til alle udlændinge. Hvilke udlændinge der aldrig kan opnå TUB, fremgår intetsteds i forarbejderne. Dog fremgår det i betænkningen til lovforslaget, at opnåelse af TUB er et privilegium og ikke nogen rettighed.⁹³ Et privilegium er netop kendetegnet ved, at det er en særrettighed. TUB er således en særrettighed, der er tiltænkt personer, der anses for at være integrerede. Der er umiddelbart intet i vejen for at se meddelelse af TUB som et privilegium, så længe privilegiet står åbent for alle. Tager man det i forarbejderne forudsatte i betragtning, at udlændinge selv er herre over om de opfylder betingelserne eller ej, kan det herefter konkluderes, at privilegiet står åben for alle udlændinge, og kun deres vilje og indsats står i vejen for at opnå det. Umiddelbart kan det således virke, som om at der er en sammenhæng mellem viljen til integration og opfyldelsen af betingelserne for opnåelse af TUB, idet det forudsættes, at hvis man har viljen, kan betingelserne opfyldes.⁹⁴

Herefter må det antages, at den persongruppe, der ifl. forarbejderne er ment til aldrig at kunne opnå TUB, vil være de udlændinge, der ikke har viljen og ikke har gjort en indsats for at blive integreret og dermed ikke har opfyldt betingelserne af den grund. Umiddelbart bliver den manglende opfyldelse af betingelserne således sidestillet med manglende vilje til integration. Om udlændingen konkret har evnen til at opfylde betingelserne, på trods af viljen til integration, synes ikke at spille nogen afgørende rolle. Uanset om udlændingen har viljen eller evnen til at blive integreret ved at opfylde betingelserne, vil kravene som udgangspunkt blive stillet overfor de fleste. Dette ses bl.a. ved at f.eks. dispensationsadgangen fra betingelserne er indskrænket, jf. nærmere kapitel 4.

5.2. Virkningen af betingelserne

5.2.1. Kravet om ordinær fuldtidsbeskæftigelse ifl. Udl. § 11 stk. 4 nr. 8

Kravet om ordinær fuldtidsbeskæftigelse er en af de ufravigelige betingelser jf. Udl. § 11 stk. 4. Som det tidligere er beskrevet, er det tiltænkte formål med de ufravigelige betingelser, at de skal være integrationsfremmende. Det har længe været anerkendt, at beskæftigelse er et afgørende moment i integrationen. I Indenrigsministeriets Tænketaank fra 2001 opstilles 7 kriterier for en vellykket integration, hvoraf beskæftigelse og forsørgelse er to af dem.⁹⁵ Deltagelse på arbejdsmarkedet er herefter, ifl. Tænketaanken den vigtigste forudsætning for en vellykket integration. Når udlændingen er beskæftiget, kan han forsørge sig selv og sin familie, hvilket er af stor betydning for følelsen af, om man ligger samfundet til last. Udlændingen vil til gengæld føle sig som en del af samfundet og være accepteret. I en senere Tænketaank fra 2006 fremgår det, at beskæftigelse og forsørgelse fortsat er to vigtige kriterier for en vellykket integration.⁹⁶

Ligeledes er man i aftalen mellem regeringen og DF af den 20. juni 2006 "Velfærdsaftalen" enige om, at beskæftigelse er vejen til bedre integration. Et arbejde åbner mulighed for at forsørge sig selv

Ved at kigge på de konkrete betingelser til TUB og se på, hvem der kan opfylde dem, og hvem der ikke kan, kan man ud fra dette nå frem til en formodning om, hvilken virkning betingelserne har.

⁹³ Jf. udvalgsbetænkningen over L188/2009-10, af 18. maj 2010, afsnit 3, s. 2

⁹⁴ Om det konkret forholder sig således vil blive analyseret nedenfor, jf. afsnit 5.2.

⁹⁵ Jf. Tænketaanken fra 2001 s. 12.

I 2001 henhørte udlændingeområdet under Indenrigsministeriet. Det er først ved kongelig resolution den 27. november 2001, at Integrationsministeriet blev oprettet, jf. www.nyidanmark.dk

⁹⁶ Jf. Tænketaanken fra 2006, s. 6.

og sin familie og for at skabe et bedre liv.⁹⁷ I 2007 indførte man derfor integrationseksamen⁹⁸ som yderligere betingelse for at opnå TUB.

I 2010 bliver kravet til beskæftigelse skærpet, idet det bliver gjort til en ufravigelig betingelse⁹⁹, og opfyldelse af betingelsen kan kun ske indenfor en periode på 3 år, og hvis udlændingen er tilknyttet arbejdsmarkedet på tidspunktet hvor der kan meddeles TUB, kan der opnås point for den. I og med at beskæftigelse og forsørgelse er afgørende for integrationen, er det fornuftigt at stille et krav om beskæftigelse i forbindelse med TUB, når formålet er integration.

Med udgangspunkt i bestemmelsens indhold hvorefter der kræves 2 år og 6 måneders beskæftigelse indenfor en periode af 3 år, og at der kun kan fraviges fra bestemmelsen i de tilfælde hvor Udl. § 11 stk. 10, stk. 11 og stk. 12 finder anvendelse, er spørgsmålet, hvilke problemstillinger der rejses med betingelsens indhold og dens udformning, og hvilken betydning disse har for betingelsens formål, som er at fremme integrationen.

For det første opstår der visse problemstillinger i forhold til ressourcetsvage¹⁰⁰ udlændinge. Ifl. RCT¹⁰¹ vil beskæftigelseskravet være umuligt at leve op til f.eks. for mange svært traumatiserede flygtninge. Dorte Nielsen er også af den overbevisning, at bl.a. flygtninge med traumatisk baggrund vil have svært ved at opfylde beskæftigelseskravet, idet disse ikke har overskud til at arbejde, henset til deres psykiske tilstand. Deres trauma fylder så meget i deres dagligdag, at de ikke har overskud til at fokusere på at finde arbejde. I de tilfælde hvor de er i beskæftigelse, opstår problemer med at fastholde beskæftigelsen:

”Eksempelvis er det sådan, at de fleste af vores patienter er på kontanthjælp, da de har svært ved, for det første at få et arbejde, og for de andet at fastholde et arbejde. Dette hænger så sammen med, at de ikke er særlig gode til dansk, og er man ikke det, kan man ikke finde et arbejde. Og da de ofte er syge, kan de af den grund ikke fastholde et arbejde. Mange af dem, ikke alle, der kommer her, har aldrig haft en fast tilknytning til arbejdsmarkedet.”¹⁰²

Uanset hvordan og hvorledes, vil disse udlændinge have svært ved at opfylde beskæftigelseskravet. Yderligere fremgår det af høringsvaret fra Lægeforeningen at:

”visse funktionsnedsættelser medfører, at ansøgerne har utilstrækkelige ressourcer til at varetage fuld beskæftigelse eller i det hele taget være beskæftiget”¹⁰³

Det fremgår ikke af høringsvaret, hvilke konkrete funktionsnedsættelser der tales om. Det lægges dog til grund at det må være psykisk eller fysisk funktionsnedsættelser.¹⁰⁴

⁹⁷ Jf. Velfærdsaftalen s. 52 og s. 88.

⁹⁸ Beskæftigelseskravet var en del af integrationseksamenen, jf. nærmere afsnit 3.1.3.

⁹⁹ Hvordan ”ufravigeligheden” skal forstås er blevet behandlet i indledningen til kapitel 4, der henvises derfor hertil.

¹⁰⁰ I en del høringsvar og i INTEC-rapporten, se også afsnit 5.2.2., betragtes som ressourcetsvage, udlændinge der er traumatiserede, udlændinge med ingen skole eller uddannelsesmæssig baggrund, analfabeter, udlændinge der generelt klarer sig dårligere intellektuelt, udlændinge med andre psykiske og fysiske skavanker, og udlændinge med dårligt økonomi, høj alder osv.

¹⁰¹ Jf. Rehabiliteringscentrets høringsvar bilag 11.

¹⁰² Jf. Spørgsmål 4, bilag 1.

¹⁰³ Lægeforeningens høringsvar bilag 6.

¹⁰⁴ Det lægges til grund, at de nævnte udlændinge, under pågældende afsnit, ikke kan undtages fra kravet ifl. Udl. § 11 stk. 12, jf. kapitel 3 om dispensationsadgangen. I de tilfælde hvor der kan dispenseres, og hvad der konkret kræves i de enkelte tilfælde, henvises til kap. 4.

For det andet kan der opstå problemer i forhold til udlændinge, der er ufaglærte, men som ønsker at tage en uddannelse, eller som er i gang med en uddannelse.

I og med at der er krav om beskæftigelse i 2 år og 6 måneder indenfor en periode af 3 år, betyder det, at kun et afbræk på 6 måneder fra beskæftigelse er tilladt. Hvis en udlænding, der er ufaglært, ønsker at tage en uddannelse, skal han gøre dette indenfor disse 6 måneder. Det er begrænset, hvor mange uddannelser der kun varer 6 måneder.

Den yderligere skærpelse af betingelsen, om at udlændingen på tidspunktet, hvor TUB vil kunne meddeles, fortsat skal være i beskæftigelse, får også betydning i forbindelse med uddannelse: Udlændingen kan f.eks. ikke opfylde kravet om beskæftigelse, hvis han vælger at arbejde i 2 år først og herefter starte på uddannelse og under uddannelsen ansøger om TUB. Udlændingen er derfor enten nødsaget til at fravælge uddannelse til fordel for beskæftigelse, eller må, hvis han vælger at tage en uddannelse, påregne, at der vil gå længere tid, inden han kan få TUB. Antager man, at udlændinge tager en uddannelse, der varer 3-4 år, og udlændingen herefter skal være beskæftiget i 2 år og 6 mdr., står det klart, at han ikke kan opnå TUB på 4 år, men første efter ca. 7 år. I princippet er der således ikke som sådan sket nogen ændring af, hvornår der kan meddeles TUB for disse udlændinge i forhold til tidligere.¹⁰⁵ Ved at udlændinge vælger at fokusere på beskæftigelse og dermed have som mål at opfylde Udl. § 11 stk. 4 nr. 8 sammen med Udl. § 11 stk. 6 nr. 1, vil han på denne måde hurtigere opnå TUB, end hvis han vælger uddannelse først. På denne måde vælges den hurtigste måde for at opnå 100 point, og dette er ikke tiltænkt med betingelserne.

Ser man på, at regeringen vægter uddannelse højt, kan det godt undre, at udlændingen hurtigere får TUB, hvis han har et ufaglært arbejde, end hvis han tager en uddannelse først og dernæst arbejder.

Den nævnte problemstilling vedrører også særligt unge udlændinge under uddannelse, som er over 19 år, og som ikke kan benytte sig af dispensationsadgangen i Udl. § 11 stk. 10.¹⁰⁶ I en artikel fra Jyllands Posten er der beskrevet et tilfælde, hvor en pige på 21 år med Ukrainsk baggrund, som læser medicin på Århus Universitet, ikke kan opnå TUB.¹⁰⁷ I og med at hun er over 19 år, kan hun ikke anvende Udl. § 11 stk. 10. Hun skal derfor opfylde alle betingelser som alle andre, hvis hun ønsker at opnå TUB på nuværende tidspunkt, dvs. også kravet om ordinær fuldtidsbeskæftigelse. Denne betingelse kan hun af gode grunde ikke opfylde, da hun er fuldtidsstuderende og ikke kan have en fuldtidsbeskæftigelse ved siden af. En udlænding, der har en uddannelse, har større muligheder for at finde beskæftigelse end en udlænding, der ikke har en uddannelse. Det er derfor også vigtigt, at uddannelse er et incitament for integrationen.

Yderligere problemstillinger i henhold til denne gruppe, er, om eventuelle praktikperioder, ansættelse som lærling eller elev kan betegnes som beskæftigelse.¹⁰⁸ Kan der svares bekræftende herpå, betyder det, at beskæftigelseskravet lettere kan opfyldes, og der vil være mulighed for at sammenligne beskæftigelse og uddannelse, som begge er afgørende momenter for integrationen. I et spørgsmål fra udvalget¹⁰⁹, bliver ministeren bedt om at redegøre for, om man skaber incitament til, at man som udlænding vælger uddannelse fra til fordel for ufaglært arbejde, idet man ikke anser praktik eller anden beskæftigelse som led i et uddannelsesforløb som ordinær beskæftigelse. Ministeren henviser til, at en person, der er ansat som lærling eller elev, er under uddannelse, og elevpladsen ikke kan anses for ordinær fuldtidsbeskæftigelse, i og med at der ikke er tale om lønnet be-

¹⁰⁵ Jf. nærmere afsnit 3.1.1.

¹⁰⁶ For de unge udlændinge der er under 19 år, henvises til afsnit 4.1.1.2.

¹⁰⁷ Jf. artikel: "Studerende afvist på jobkrav" Jyllands Posten Århus d. 26.03.2011, s. 6.

¹⁰⁸ Det skal bemærkes at praktikperioder, ansættelse som lærling eller elev, heller ikke tidligere blev betegnet som beskæftigelse. Spørgsmålet her er, om det burde betragtes som beskæftigelse.

¹⁰⁹ UUI til L188/2009-10 svar på spørgsmål 28 sammenholdt med svar på spørgsmål 196 (alm. del)

skæftigelse.¹¹⁰ Ifl. ministeren er det nok, at der tages stilling til uddannelse ifl. Udl. § 11 stk. 6 nr. 2, hvor der kan opnås 15 point for færdiggjort uddannelse. Ifl. ministeren indgår uddannelse herefter som et selvstændigt kriterium for opnåelse af TUB.¹¹¹ På den måde hvorpå betingelserne er stillet op, er uddannelse imidlertid ikke som sådan et selvstændigt kriterium, set i forhold til betingelsen om ordinær fuldtidsbeskæftigelse. Ordinær fuldtidsbeskæftigelse er som bekendt en ufravigelig betingelse, hvilket kravet om uddannelse ikke er. Kravet om uddannelse kan en udlænding vælge, om han ønsker at opfylde. Hvis udlændingen er bedre i stand til at opfylde en af de andre betingelser i Udl. § 11 stk. 6, vil han gøre dette. Udlændingen vil i ovennævnte eksempel derfor have som mål at opfylde Udl. § 11 stk. 6 nr. 1 om ordinær fuldtidsbeskæftigelse og ikke tage en uddannelse. På denne måde virker uddannelse derfor ikke som et selvstændigt incitament for integrationen. Uddannelse bliver, i forhold til beskæftigelse, vægtet mindre i forbindelse med integration. Udlændinge, der ønsker at tage en uddannelse, og som derfor må betegnes som ressourcestærke, bliver helt unødigt fastholdt i en position, og dette kan ikke anses for at være motiverende for integrationen. Uanset hvor lang tid denne fastholdelse vedvarer, kan det få betydning for deres integration. I og med at integrationen er kendetegnet ved, at udlændinge indgår i samfundslivet på linje med danske statsborgere ved deltagelse i bl.a. også uddannelse¹¹², kan disse udlændinge føle sig udelukket fra den del af samfundet. Beskæftigelseskravet ifl. Udl. § 11 stk. 4 nr. 8, kan, i forhold til denne gruppe udlændinge, ikke anses for at være integrationsfremmende.

Hvis uddannelsen derimod, uanset længden, også gav point, kan man forestille sig, at flere udlændinge vil blive uddannet. Yderligere hvis praktik, lærlinge og elevpladser kan sidestilles med ordinær beskæftigelse, vil det også medføre, at beskæftigelseskravet ville være lettere at opfylde, og udlændinge vil fortsætte på uddannelsen eller vælge at tage en uddannelse. Både uddannelse og beskæftigelse vil herefter virke som incitament for integrationen. Det er dog vigtigt ikke at gøre uddannelse som et ufravigeligt krav, da det kan udelukke nogle udlændinge fra nogensinde at opnå TUB. På denne måde opnår man flere uddannede udlændinge, således at de ikke dominerer området for ufaglærte arbejdstagere, og de vil være et skridt længere væk fra at være marginaliseret.

For det tredje opstår der problemer i forhold til udlændinge, som i en periode er/bliver arbejdsløse. Dette er ikke en utænkelig situation, når man tager den økonomiske situation i betragtning, hvor der er lavkonjunktur. Den margin, hvor udlændingen kunne have ”råd” til at være arbejdsløs eller arbejde på deltid i længere tid og på den måde samle sammen til 2 år og 6 mdr.’s beskæftigelse, var større tidligere, end den er i dag. Antager man f.eks., at udlændingen har været i beskæftigelse i 2 år og 4 mdr., idet han bliver arbejdsløs, mangler han således 2 måneder for at opfylde kravet på 2 år og 6 mdr., da dette skal opfyldes, inden der er gået 3 år. Da han yderligere skal være i beskæftigelse på det tidspunkt, hvor der kan meddeles TUB, betyder det, at udlændingen for det første kun har 8 mdr. til at finde ny beskæftigelse, og for det andet skal han være ansat i 2 mdr., inden han kan ”forvente” at opnå TUB, da han jo som nævnt skal være i beskæftigelse på tidspunktet, hvor der kan meddeles TUB. Dette kan være et stort pres for udlændingen, som ikke gavner integrationen. Beskæftigelseskravet er herefter igen altafgørende.

¹¹⁰ Dette fremgår også af alm. bem. til L188/2009-10, afsnit 4.2.1.7.1. s. 31. Jf. særligt svar til UUI på spørgsmål 196 alm. del, hvor ministeren henviser til den nu ophævede udlændingebekendtgørelse § 4, BEK nr. 1376 af 18/12/2008.

¹¹¹ UUI til L188/2009-10 svar på spørgsmål 28, hvor det fremgår at ”*efter de gældende regler om meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse indgår uddannelse derimod ikke som et selvstændigt kriterium* ” Modsætningsvis kan der ud af dette udledes, at ministeren mener uddannelse indgår som et selvstændigt kriterium i den forslåede bestemmelse om tidsubegrænset opholdstilladelse.

¹¹² Jf. de to Tænketanke fra 2001 og 2006, hvoraf uddannelse også anses for at være et kriterium for vellykket integration, henholdsvis s. 12 og s. 6.

En amerikansk kvinde, der er højtuddannet og kan flydende dansk, kan ikke få meddelt TUB, idet hun ikke kan opfylde beskæftigelseskravet. Hendes arbejde på deltid i 6 år kan ikke længere¹¹³ tælles sammen til ordinær fuldtidsbeskæftigelse i 2 år og 6 mdr., indenfor en periode af 3 år. Bl.a. siger hun:

*” Alt det arbejde, min mand og jeg har gjort for, at jeg blev integreret og fik mit eget liv, det er bare skubbet til side. Det betyder ingenting. Nu tæller det kun, hvor meget du har arbejdet. Indtil nu har jeg aldrig følt mig uvelkommen i Danmark, eller at jeg ikke var værdsat. Men det må jeg sige, det gør jeg nu”*¹¹⁴

I de tilfælde hvor udlændinge er eller bliver arbejdsløse, er vedkommende ikke selv herre over, om han kan opfylde beskæftigelseskravet eller ej, uanset at han har viljen til at være beskæftiget og dermed forsøger at gøre en indsats for integrationen.

I de tilfælde hvor udlændinge selv kan være herre over, hvor meget de ønsker at arbejde, såsom den amerikanske kvinde, hvor det antages, at hun selv har valgt at arbejde deltid, er det strenge krav altafgørende, og der tages ikke hensyn til, om kvinden er integreret på andre områder. Idet at udlændinges anstrengelser på andre områder ikke bliver værdsat, medfører dette, at udlændinge ikke føler sig velkomne og i værste fald, at man indirekte nærmest skubber veluddannede mennesker ud af Danmark.¹¹⁵ Dette er klart i modsætning til regeringens politik om at tiltrække veluddannet arbejdskraft.

5.2.2. Kravet om Prøve i Dansk 2 ifl. Udl. § 11 stk. 4 nr. 7

Formålet med danskuddannelsen er ifl. forarbejderne til L188, at udlændingen skal kunne så meget dansk, at han skal kunne varetage faglært og ufaglært arbejde og tage del i kompetencegivende uddannelse. Opnås det, vil man betegne udlændingen som velintegreret. At stille en bestået prøve som krav for at kunne opfylde det nævnte formål, synes at være naturligt i de tilfælde, hvor udlændingen har det nævnte mål i deres tilværelse og har mulighederne og dermed evnerne til at kunne opnå det mål. Det vil derfor være i udlændingens egen interesse at kunne så meget dansk, og at denne kunnen bliver målt ved at bestå en dansk prøve. På denne måde vil udlændingen være bevidst om, at han i det mindste opfylder de sproglige forudsætninger for at kunne varetage et arbejde eller kunne tage en kompetencegivende uddannelse, som det er forudsat i forarbejderne.

Ifl. Udl. § 11 stk. 4 nr. 7 er der tale om en bestået PD2 jf. danskuddannelsesloven § 9 stk. 1 eller en bestået danskprøve på tilsvarende eller højere niveau.¹¹⁶ Ifl. danskuddannelseslovens § 9 stk. 1 fremgår det, at PD2 afslutter danskuddannelse 2. Ifl. samme lovs § 3 stk. 4 tilrettelægges danskuddannelse 2 for kursister, der normalt har en kort skole – og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet og må forventes at have en langsom indlæring af dansk som andetsprog.

Ifl. danskuddannelsesloven skal der tages udgangspunkt i den enkeltes individuelle forudsætninger. Ifl. Poul Neergaard er det således uddannelsesudbyderen, der fortager indstillingen til en danskuddannelse ud fra:

¹¹³ Dette var muligt ifl. tidligere betingelse om beskæftigelseskravet jf. afsnit 3.1.2.

¹¹⁴ Jf. artikel: ”Afvist: Højtuddannet og velintegreret men uvelkommen i Danmark”, Information d. 03.02.2010, s. 5.

¹¹⁵ Jf. samme artikel, hvor det fremgår, at kvinden har gjort sig overvejelser om at forlade Danmark: ”Vi har altid snakket om, at Danmark skulle være vores hjem. Jeg synes, Danmark er et bedre land at have børn i, og der er et godt uddannelsessystem. Men der kommer et tidspunkt, hvor man tænker, om det er det hele værd at blive. Jeg må indrømme, at vi er begyndt at tænke på at flytte til USA i stedet for”

¹¹⁶ Det fremgår af www.nyidanmark.dk, hvilke prøver der anses for at være på tilsvarende eller højere niveau end PD2. Disse prøver vil ikke blive behandlet nærmere i specialet, af pladmæssige årsager.

” (...)et ret udviklet præcist materiale, hvor vi vurderer dels folks skolebaggrund, vi spørger ind til, hvor længe folk har gået i skole, og vi opklarer, om folk er analfabeter. Vi spørger til deres integrationsmål i Danmark, hvad de har af planer.”¹¹⁷

Ud fra dette bliver udlændingen herefter indplaceret på den uddannelse, som han passer ind på. Uddannelsesudbyderens vurdering er ikke endelig. En udlænding kan godt flyttes rundt imellem de forskellige uddannelser, forudsat vedkommende ikke har afsluttet nogen uddannelse endnu:

”Nogle gange kan man lade tvivlen komme folk til gode, hvor man tillader dem at tage f.eks. en danskuddannelse 3. Går det godt, så er det fint, men så er der nogen der må erkende, at det ikke går. Det at man dumper testene, det er nederlag på nederlag, så må man gå tilbage til danskuddannelse 2 og gøre den færdig, og så må man tage danskuddannelse 3 senere, hvis man skal videre med f.eks. statsborgerskab. Det bruger vi mange kræfter i, det at vurdere, både under visitationen, men også undervejs.”¹¹⁸

Det vigtige er at være opmærksom på, at man tager udgangspunkt i den enkeltes forudsætninger. Dette i modsætning til forarbejderne til L188, hvor det fremgår, at kravet skal opfyldes, dvs. prøven skal bestås uden at tage stilling til udlændinges uddannelsesmæssige eller øvrige forudsætninger.¹¹⁹

Denne manglende sammenhæng, hvor man i ifl. danskuddannelsesloven tager udgangspunkt i den enkeltes forudsætninger og uddannelsesmæssige baggrund, og man ifl. forarbejderne til betingelsen ikke skal tage hensyn til den enkeltes forudsætninger og uddannelsesmæssige baggrund, medfører visse konsekvenser. En udlænding, der således ud fra danskuddannelseslovens kriterier kun kan blive indplaceret på danskuddannelse 1 og dermed afslutte denne med PD1¹²⁰, vil ikke kunne opfylde betingelsen i Udl. § 11 stk. 4 nr. 7 som udgangspunkt.¹²¹ Dette vedrører en del udlændinge.

Rådet for etniske minoriteter udtrykker bekymring for, at udlændinge, der kommer til Danmark uden nogen form for uddannelse fra hjemlandet, udelukkes fra at opnå TUB¹²². F.eks. er muligheden for, at analfabeter kan opnå TUB stærkt begrænset, eller nærmest ikke til stede. I et svar til udvalget vedr. spørgsmålet om, hvordan analfabeter bliver stillet til kravet om bestået PD2, svarer integrationsministeren, at disse er omfattet af kravet, medmindre at Danmarks internationale forpligtelser, herunder FN's handicapkonvention tilsiger andet.¹²³ For at disse analfabeter kan være fritaget fra kravet om PD2, skal deres ”skavank” være af sådan en beskaffenhed, at det kan anses som en langvarig intellektuel funktionsnedsættelse.¹²⁴

Yderligere vil traumatiserede flygtninge have svært ved at opfylde kravet, jf. Dorthe Nielsen:

”Dansktesten er meget svær for dem. Traumatiserede flygtninge har typisk meget svært ved at indlære, fordi de har svært ved at koncentrere sig og svært ved at huske. Selv dem der kan lære at klare sig på dansk, er der stadig langt fra det, og det at kunne tage testen.”¹²⁵

¹¹⁷ Jf. bilag 2, spørgsmål 4.

¹¹⁸ Jf. Ibid., spørgsmål 4b.

¹¹⁹ Jf. alm. bem. til L188/2009-10, afsnit 4.2.1.6. s. 29

¹²⁰ Dette gælder udlændinge med ingen eller ringe skole- og uddannelsesbaggrund, jf. danskuddannelsesloven § 3 stk. 3.

¹²¹ Danskuddannelsesretten består i 3 år, og man har kun ret til at afslutte den uddannelse, man er indplaceret på. Uddannelsen skal være afsluttet inden for disse år med en afsluttende prøve, jf. danskuddannelsesloven § 4 stk. 2. Der er mulighed for at være selvstuderende, hvorefter man blot bliver indstillet til prøverne for de enkelte uddannelser uden at have fulgt undervisningen. jf. danskuddannelsesloven § 9 stk. 2.

¹²² Jf. Rådet for Etniske Minoriteters høringssvar bilag 6. Disse vil blive indstillet på danskuddannelse 1, som afsluttes med PD1. Disse udlændinge betegnes som ressourcetsvage udlændinge.

¹²³ UUI til L188/2009-10 spørgsmål 46.

¹²⁴ Jf. kapitel 4, om kriterierne for at være omfattet af Handicapkonventionen.

¹²⁵ Jf. bilag 1, spørgsmål 3.

En udlænding, der er bevidst om, at PD2 er nødvendigt for at kunne opfylde kravene for TUB, vil have et ønske om at blive indplaceret i danskuddannelse 2. Som det fremgår af ovenstående, er der tilfælde hvor udlændinges forudsætninger og uddannelsesmæssige baggrund er til hindring for dette. Modsat kan det faktum, at der ifl. Udl. § 11 stk. 4 nr. 7 ikke stilles et krav om at gennemføre en danskuddannelse 2, men blot bestå prøven dertil, tale for, at der nødvendigvis ikke skal være en sammenhæng mellem danskuddannelsesloven og Udl. § 11 stk. 4 nr. 7. Ifl. Poul Neergaard, er det dog sjældent at en udlænding vil være i stand til at bestå en prøve uden at have fulgt undervisningen:

"(...) man kan melde sig lige til den prøve man har lyst til, på helt egen regning. Det er nu sjældent det lykkes. Det kan godt være man har lært fremragende mundtlige kompetencer, og forstår dansk, men de fleste vil have svært ved at bestå på det grammatiske og det skriftlige i prøverne. (...). Systematisk opbygning af sprog er vigtigt. Sprog kommer ikke af sig selv."¹²⁶

At følge danskuddannelsen er således vigtig. Derfor burde der være en sammenhæng mellem danskuddannelsesloven og betingelsen ifl. Udl. § 11 stk. 4 nr. 7. Manglende sammenhæng frembringer en frustration hos udlændinge, der ønsker at bestå en PD2, men som ikke bliver indstillet til danskuddannelse 2. Frustrationen skyldes, at udlændinge på trods af en vilje og et stort ønske dertil, ikke kan blive indstillet på danskuddannelse 2, idet han ikke har forudsætningerne herfor. Da det heller ikke er nogen løsning, at vedkommende blot indstilles til prøven uden at følge undervisningen, da det er vigtigt at få den systematiske opbygning af sproget, jf. Poul Neergaard, er der ikke mange muligheder for denne udlænding til at vise sin vilje til integration i forhold til denne betingelse. Herefter er udlændingen i forhold til at bestå en PD2 ikke selv herre over, om han er i stand til at opfylde betingelsen. Det kommer således ikke an på hans integrationsvilje, men på de forudsætninger, evner og muligheder han har.

I forhold til selve visitationen til en af danskuddannelserne kan der opstå et retssikkerhedsmæssigt problem, hvis visitationen i princippet kan anskues som en forvaltningsretlig bebyrdende afgørelse overfor adressaten, i de tilfælde hvor udlændingen ønsker at blive visiteret til danskuddannelse 2, men hvor han kun har forudsætningerne til at blive visiteret til danskuddannelse 1. I disse tilfælde får sprogcentrenes visitation afgørende betydning for de muligheder udlændingen senere har for at blive meddelt TUB.¹²⁷ Heri og i det, at sprogcentrenes afslag på at indstille udlændingen til en danskuddannelse 2, ikke bliver efterfulgt af en begrundelse og en klagevejledning, kan der ligge et retssikkerhedsmæssigt problem.¹²⁸

Imidlertid kan det tale imod, at der er et retssikkerhedsmæssigt problem, hvis man tager det i betragtning, at det står udlændingene frit for blot at melde sig til prøverne til de forskellige uddannelser uden at følge undervisningen, dvs. de tilfælde hvor udlændingen er selvstuderende. I og med at undervisningen dog er afgørende, jf. Poul Neergaard, vil muligheden for at være selvstuderende ikke løse det retssikkerhedsmæssige problem som nævnt ovenfor.¹²⁹

¹²⁶ Jf. bilag 2, spørgsmål 12a.

¹²⁷ En udlænding, der bliver visiteret til danskuddannelse 1 og består en prøve heri, har ikke længere ret til at blive indstillet til en anden danskuddannelse, medmindre vedkommende selv betaler, jf. nærmere note 122.

¹²⁸ Spørgsmålet er om der er tale om en forvaltningsretlig afgørelse, jf. Fvl. § 2, som skal begrundes jf. Fvl. kap. 6 om begrundelse, og hvor der skal vejledes om klageadgang jf. Fvl. kap. 7 om klagevejledning. Jf. danskuddannelseslovens § 10 stk. 1 nr. 3 og 4, er ikke alle udbydere af danskuddannelserne offentlige. I de tilfælde hvor der er tale om private udbydere, og de foretager visitationen til en danskuddannelse, er disse ikke omfattet af forvaltningsloven, og visitationerne kan som udgangspunkt ikke kræves begrundet eller at der skal gives en klagevejledning. I disse tilfælde vil der fortsat være et retssikkerhedsmæssigt problem, ved at overlade en sådan afgørelse til en privat udbyder, hvis afgørelse kan få betydning for udlændingens fremtidige muligheder for at opnå TUB.

¹²⁹ Den retssikkerhedsmæssige problematik vil ikke blive behandlet nærmere af hensyn til pladmangel.

Selve det forhold at der overhovedet stilles prøvekrav som betingelse for at opnå TUB, og prøvekravets virkning er blevet undersøgt i forbindelse med et projekt om prøvekrav.¹³⁰ I INTEC-rapporten når man frem til den konklusion, at virkningen af prøvekrav er selektion og eksklusivitet. Det at betingelserne skal virke integrationsfremmende, er dermed noget mere omtvisteligt.¹³¹ I undersøgelsen bliver udlændinge konkret spurgt ind, til om kravene har forbedret deres integration i det danske samfund. Omkring halvdelen angiver andre årsager til deres integration, og ikke at kravene har medført, at de er blevet integreret. Det der har været af betydning for integrationen, er familien, venner og arbejde.¹³²

I rapporten har man også interviewet sprogskoler. Til spørgsmålet om hvad de mener om de nye krav,¹³³ giver lærerne på skolerne udtryk for, at sprogkravene har til formål at undtage visse udlændinge fra opnå TUB.¹³⁴ Det skal gøres opmærksom på, at der generelt ikke er noget imod at stille danskprøve som betingelse for TUB. Det man er skeptisk overfor, er, at kravene er for høje, og at udlændinge deles op i svage og stærke grupper.

Nogle indvandrere og udlændinge organisationer og myndigheder bliver også spurgt til, hvad de mener om integrationskravene, og om deres virkning på integrationen. Ifl. disse kan kravene virke som motivation for integrationen for de ressourcerstærke udlændinge, idet disse godt kan opfylde kravene, mens det kan virke som udelukkelse fra at opnå TUB for ressourcetsvage udlændinge, idet de ikke kan opfylde kravene uanset viljen til det.¹³⁵

Retspolitik forening har i et høringssvar også givet udtryk for, at lovforslagets overordnede mål ser ud til at være selektion.¹³⁶ Man vil sortere mellem de svage og de potentielle modtagere af TUB. Den pågældende selektion sker i forhold til dem, der intellektuelt klarer sig dårligere og i forhold til de udlændinge, der er traumatiserede og derved er påført psykiske skavanker.

Ser man på, at kravet for PD2 er på et højt niveau i forhold til ressourcetsvage udlændinge, og at disse som regel har indlæringsvanskeligheder og hukommelsesvanskeligheder, kan kravet i forhold til denne gruppe ikke virke integrationsfremmende. Uanset hvor meget denne gruppe forsøger at lære sig dansk, kan det for nogle aldrig lykkes. At stille krav, som man på forhånd kan se, ikke kan opfyldes af alle, vil blive betegnes som en udelukkelsesmekanisme, således at nogle grupper af udlændinge ikke kan meddeles TUB. I forarbejderne er der givet udtryk for, at udlændinge, der ikke gør en indsats for at blive integreret, ikke skal meddeles TUB. Spørgsmålet er, om man i forhold til de ressourcetsvage udlændinge kan sige, at baggrunden for at de ikke opfylder betingelserne, er, at de ikke gør nogen indsats for integrationen. Ser man på det forhold, at nogle af de ressourcetsvage udlændinge ikke kan dispenseres fra betingelsen, og det, at der i forarbejderne lægges til grund, at alle, der gør en indsats for integrationen og opfylder betingelserne, kan meddeles TUB, tyder det på, at man netop også sidestiller de ressourcetsvage udlændinge med de tilfælde, hvor udlændinge ikke gør nogen indsats for integrationen. Der mangler en vis rationalitet i dette. Det er netop kendeteg-

¹³⁰ INTEC-rapporten: Det europæiske forskningsprojektet 'Integration and naturalisation tests – the new way to European citizenship' (INTEC) undersøger virkningerne af de nye prøvekrav til indvandrere i Europa. Målet er at bidrage til staternes udvikling og gennemførelse af politikker, lovgivning, tiltag m.v. til fremme af tredjelandstatsborgeres integration, senest set den 25. maj 2011 på: <http://menneskeret.inforce.dk/nyheder/arkiv/nyheder+2010/rapport-c3- +pr%C3%B8vekrav+til+indvandrere+h%C3%A6mmer+integrationen>

¹³¹ INTEC-rapporten s. 81: *"The main conclusion concerning the effects of the test requirements for permanent residence and naturalization is that they have a clear selective and exclusive effect, while their integration effect is a matter of some dispute"*

¹³² Jf. INTEC-rapporten s. 39.

¹³³ Dvs. kravene ifl. pointsystemet.

¹³⁴ Jf. INTEC-rapporten s. 45.

¹³⁵ Jf. INTEC-rapporten s. 47.

¹³⁶ Jf. Retspolitisk forenings høringssvar bilag 6.

nende for denne gruppe, at de ikke kan opfylde betingelserne pga. manglende forudsætninger og ikke pga. manglende indsats for at opfylde betingelserne.

5.3. Betingelserne om medborgerskab

Ved at stille en betingelse om medborgerskab ønsker man, at udlændingen gennem sit ophold i Danmark tager del i det danske samfund og opnår viden om samfundet, danske værdier og normer. I og med at disse kriterier er vigtige for en integration,¹³⁷ anses betingelserne om medborgerskab at have til formål at fremme integrationen

5.3.1. Medborgerskabsprøven, ifl. Udl. § 11 stk. 5, 1. led¹³⁸

Udlændinge kan opnå 15 point ved at bestå en medborgerskabsprøve, jf. Integrationslovens § 41b. Formålet med medborgerskabsprøven er at vise udlændinges integrationsgrad ved at teste vedkommende i danske samfundsforhold, dansk kultur og historie. Prøven vil indeholde spørgsmål, som udlændingen vil kunne svare på, hvis han igennem en årrække har været aktivt deltagende medborger i hverdagslivet, herunder foreningslivet og uddannelses eller arbejdslivet. Ud over at være aktiv medborger vil der blive udarbejdet selvstændigt forberedende læremateriale, og der vil også være mulighed for udlændinge at følge et kursus i danske samfundsforhold og dansk kultur og historie, jf. Integrationslovens § 22 og på denne måde også bruge kurset som forberedelse til prøven.

Ifl. forarbejderne til prøven er prøvens sproglige niveau tiltænkt at være på niveau med PD2.¹³⁹ I og med at udlændinge fremover som et ufravigeligt krav skal bestå en PD2,¹⁴⁰ vil de udlændinge, der har bestået PD2, uden besværligheder kunne forstå spørgsmålene i medborgerskabsprøven og derved have bedre forudsætninger for at bestå medborgerskabsprøven.¹⁴¹ Det lægges herefter til grund, at den gruppe udlændinge, der ikke kan bestå PD2, heller ikke vil være i stand til at forstå spørgsmålene til medborgerskabsprøven.¹⁴² Det er således ikke nok blot at være aktiv deltager i samfundslivet og dermed have den viden, der kræves for at kunne besvare spørgsmålene til medborgerskabsprøven rigtigt. Betingelsen indeholder herefter et særligt sprogkrav. Prøven kan siges at være opdelt i to, en vidensprøve og en sprogprøve. Ifl. Poul Neergaard er dette et generelt problem når man udarbejder prøver.:

”(...) udover en prøve i selve det der spørges om, så er det jo også en sprogprøve. Det kan godt være, man kender svaret på spørgsmålet, men man kan være usikker på den måde, som spørgsmålet er stillet. Hvis man f.eks. formulerer spørgsmålet lidt kunstigt, så kan man være i tvivl om, hvad der er det rigtige svar. Derfor er prøven både en vidensprøve og en sprogprøve. Det er rigtig rigtig svært at formulere spørgsmål, hvor det ikke er sproget der blokerer for svaret.”¹⁴³

Det synes ikke hensigtsmæssigt, at betingelsen i og for sig indeholder to prøver. Betingelsen er derfor streng set i forhold til dens formål, som er at måle udlændingens integration og ikke hans sproggever. Da det dog er svært at lave en vidensprøve uden at den indeholder en sprogprøve, jf. Poul Neergaards kommentar, vil den bedste løsning herefter være at undlade at stille en medborgerskabsprøve. Det må derfor være tilstrækkelig, hvis udlænding på anden vis kan dokumentere, at han har kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie uden at skulle bestå en prøve i

¹³⁷ Jf. Tænk tankene fra 2001 og 2006, henholdsvis s. 13 og s. 7, hvoraf fremgår at deltagelse i det politiske liv og det at udlændinge tilslutter sig og efterlever danske grundlæggende normer og værdier, er nogle vigtige kriterier for integrationen.

¹³⁸ Prøven er fortsat under udvikling, og er først klar medio 2011, jf. L188/2009-10 afsnit 4.2.2.1. s. 32

¹³⁹ Jf. alm. bemærkninger til L188/2009-2010, afsnit 4.2.2.1, s. 32

¹⁴⁰ Eller en danskprøve på et tilsvarende eller højere niveau, jf. Udl. § 11 stk. 4 nr. 7.

¹⁴¹ Dermed ikke sagt, at prøven som sådan kan bestås. Til dette kræves yderligere, at udlændingen har kendskab til det danske samfundsliv, dansk kultur og historie for at kunne svare rigtigt på spørgsmålene.

¹⁴² Hvilke udlændinge dette konkret vedrører se afsnit 5.2.2.

¹⁴³ Jf. bilag 2, spørgsmål 13.

det. Modsat kan det faktum, at sprog er et tegn på integration være et argument for, at det er ok, at betingelsen indeholder to prøver.

5.3.2. Aktivt medborgerskab ifl. Udl. § 11 stk. 5, 2. led

Udlændingen kan opnå 15 point ved at udvise aktivt medborgerskab gennem deltagelse i bestyrelser, organisationer m.v. Der kræves aktivt medborgerskab sammenlagt i 1 år i den periode, som udlændingen har boet lovligt i Danmark.

I et notat om kravet vedrørende aktivt medborgerskab fremgår nærmere, hvad betingelsen omhandler. For det første er det ikke nok med blot deltagelse i bestyrelser, organisationer m.v. Det skal være aktiv deltagelse, og dette skal dokumenteres. For det andet er det nærmere i notatet beskrevet, hvilke aktiviteter der kan opfylde kravet.¹⁴⁴ Kravet kan herefter anses for opfyldt ved bl.a. medlemskab af en forældrebestyrelse, en skolebestyrelse, bestyrelsen for almennyttig boligorganisation, et integrationsråd eller et ældreråd. Yderligere vil deltagelse i børne – og ungdomsarbejde, hvor udlændingen fungerer/har fungeret som træner eller idrætsleder i en idrætsforening, eller ved gennemførelse af dommer eller træneruddannelse, anses som aktivt medborgerskab. Ligeledes vil højskoleophold, deltagelse i andre fritidsaktiviteter og spejderleder også ses som aktivt medborgerskab. Endvidere kan kravet opfyldes ved, at udlændingen har deltaget i almennyttigt organisationsarbejde, f.eks. deltaget i arbejdet i en forenings drift.¹⁴⁵ Herefter opstår spørgsmålet, om anden form for deltagelse kan anses som aktivt medborgerskab, eller om det kun er de nævnte i notatet, der kan opfylde kravet.

En avisartikel fra Information omhandler en udlænding, der ikke kunne meddeles TUB, idet han ikke havde opfyldt kravet om aktivt medborgerskab. Der er tale om en afgahner, Barialai Hassanzai, der skal i krig i Helmand-provinsen for Danmark i forbindelse med sit hverv som tolk for de danske styrker.¹⁴⁶ Det forhold at han har været, og er pt. i krig for Danmark, kunne ifl. Udlændingesservice ikke betegnes som aktivt medborgerskab. Karsten Lauritzen, Venstres Integrationsordfører, udtrykker til samme avis:

"(...) hvis man har været udsendt som tolk, så har man jo været udsendt af forsvaret og ikke som en del af det frivillige foreningsliv"¹⁴⁷

Yderligere eksempel er Melody Christiansen, som har været tillidsrepræsentant for over 50 kollegaer i et firma i Københavns lufthavn.¹⁴⁸ Dette tillidshverv kunne ikke opfylde kravet om aktivt medborgerskab, da der ikke var tale om ulønnet, frivilligt og almennyttigt medborgerskab.

Henset til disse to eksempler må besvarelsen af ovennævnte spørgsmål hermed være, at kun medlemskab i de nævnte organisationer, bestyrelse m.v. kan opfylde kravet om aktivt medborgerskab. Der er således tale om en snæver anvendelse af betingelsen. Henset til formålet med betingelsen - jf. notatet og forarbejderne til betingelsen, at aktiviteterne skal styrke den enkeltes demokratiske udvikling og integration i Danmark og skal fremme medborgerskab og fællesskab om det danske samfunds værdier, normer og principper,¹⁴⁹ er det ikke ganske klart, hvorfor deltagelse i krig, eller et hverv som tillidsrepræsentant ikke kan anses for aktivt medborgerskab. Det at gå i krig for Danmark er tegn på, at man er med i det danske fællesskab, og man støtter de danske samfundsværdier, nor-

¹⁴⁴ Aktiviteterne er de samme som også fremgår af forarbejderne til betingelsen jf. L188/2009-10, afsnit 4.2.2.4., s. 32.

¹⁴⁵ Jf. Notat om medborgerskab

¹⁴⁶ Jf. artikel "Krigsveteran nægtet permanent opholdstilladelse", Information d. 1. februar 2011, s. 4-5

¹⁴⁷ Jf. artikel "Venstre og DF: Sådan er loven", Information d. 1. februar 2011, s.4-5.

¹⁴⁸ Jf. artikel: "Ingen point i at være tillidsrepræsentant", Fyens Stiftidende d. 24. marts 2011, s. 2.

¹⁴⁹ Jf. bem. til § 1 nr. 7 i L188/2009-10 s. 68 og notat om medborgerskab

mer og principper. Det at have et hverv som tillidsrepræsentant¹⁵⁰ er en måde at styrke sin demokratiske udvikling i Danmark på. Uanset om man bliver betalt eller ej, har Melody Christiansen været en del af en demokratisk udvikling ved at blive valgt som tillidsrepræsentant. For begges vedkommende gælder det, at deres integration styrkes i de pågældende hverv.

Den snævre anvendelse af betingelsen står således i misforhold til selve formålet med betingelsen. På denne måde kommer det til at ramme udlændinge, som efter almindelig definition må antages at være velintegrerede og på trods af dette ikke kan opnå TUB. I og med at TUB skulle være forbeholdt udlændinge, der er velintegrerede, synes det derfor uforståeligt at Melody Christiansen og Barialai Hassanzai ikke kan meddeles TUB. Hvis ikke integrerede udlændinge kan opnå TUB, kan der herefter stilles det spørgsmål, hvem TUB så er forbeholdt, eller om der foreligger andre formål med betingelsen.

Betingelsen vil også være svær at opfylde for traumatiserede flygtninge. Disse har ikke overskud til at være aktive medborgere i foreninger osv., jf. Dorthe Nielsen:

*"Dette krav kan de ikke opfylde, da de ikke har overskud til at være aktiv medborger i samfundet. Deres sygdom fylder en del."*¹⁵¹

Sammenfattende kan der i forhold til Udl. § 11 stk. 5 anføres, at betingelsens formål, som er at tilskynde udlænding at være medborger i det danske samfund, er ganske fornuftig. Den kan dog ramme udlændinge der må antages at være velintegrerede, og dette har ikke været hensigten med betingelsen.

5.4. Foreløbig statistik

Det ses på den foreløbige statistik over TUB, at manglende opfyldelse af betingelsen om ordinær fuldtidsbeskæftigelse, skyldes, at der meddeles afslag på TUB. I et spørgsmål fra UUI er ministeren blevet bedt om at redegøre for, hvilke krav der har været årsag til, at der er meddelt afslag på TUB ifl. de nye regler. Det fremgår heraf, at 625 afslag ud af 1.668 skyldes, at kravet om ordinær fuldtidsbeskæftigelse ifl. Udl. § 11 stk. 4 nr. 8 ikke er opfyldt.¹⁵² At ændre på beskæftigelseskravet således at den bliver skærpet, når samfundet er i lavkonjunktur, kan i sig selv være en årsag til, at mange udlændinge ikke kan opfylde betingelsen, i og med at betingelsen herefter må anses for at være for streng. Det vides ikke, hvilke mennesker der konkret ikke har kunnet opfylde kravet. Ser man dog på statistikken over afslag på TUB fordelt på udlændinges herkomst, hvorefter 1.608 afslag ud af 1.668 er givet til udlændinge med ikke-vestlig herkomst, og det herefter er 625 afslag er skyldes manglende opfyldelse af beskæftigelseskravet, er det hovedsagligt udlændinge med en ikke-vestlig herkomst, der primært ikke kan opfylde kravet.¹⁵³

Dette giver dog fortsat ikke noget svar på hvem det konkret er der ikke kan opfylde betingelsen, og hvad det skyldes. Med udgangspunkt i afsnit 5.2.1., må det med stor forsigtighed formodes, at bl.a. arbejdsløshed, fysiske og psykiske forhold hos udlændingene, unge over 19 år, der ikke kan opfylde betingelsen.

Ligeledes er manglende opfyldelse af kravet om bestået prøve i dansk ifl. Udl. § 11 stk. 4 nr. 7 en af de årsager til flest afslag på TUB.¹⁵⁴ I forhold til dette krav må det formodes, at det faktum at visse

¹⁵⁰ Et tillidshverv er netop kendetegnet ved, at man på demokratisk vis bliver valgt til at repræsentere en gruppe.

¹⁵¹ Jf. bilag 1, spørgsmål 4.

¹⁵² Jf. FT 2010/11, UUI, spørgsmål 289, alm. del

¹⁵³ Jf. FT 2010/11, UUI spørgsmål 288, alm. del. Flygtninge har som regel en herkomst fra ikke-vestlige lande.

¹⁵⁴ Jf. FT 2010/11, UUI, spørgsmål 289, alm. del, hvor det fremgår at 427 afslag på TUB ud af 1668, skyldes manglende opfyldelse af kravet om bestået PD2 jf. Udl. § 11 stk. 4 nr. 7.

udlændinge på forhånd ikke kan indstilles til danskuddannelse ¹⁵⁵, og at kravet er blevet skærpet, idet betingelsen ikke længere kan opfyldes ved at bestå en PD1 sammen med en engelsk prøve på niveau med PD2, kan være årsagen til, at der bliver givet så mange afslag pga. manglende opfyldelse af denne betingelse.

Kravet om aktivt medborgerskab er den tredje af betingelserne, der er årsag til, at der meddeles flest afslag for TUB.¹⁵⁶ I henhold til denne betingelse må det formodes at dennes, snæver anvendelsesområde og det, at denne har været den eneste af de to betingelser i Udl. § 11 stk. 5, som udlændingene kunne benytte sig af indtil videre,¹⁵⁷ kan være årsagen til, at denne betingelse er en af de betingelser, der har medført afslag på TUB.

6. Diskrimination i henhold til EMRK¹⁵⁸

6.1. EMRK art. 14

Ifl. Udl. § 11 stk. 12 fremgår det, at betingelserne til TUB kan fraviges, hvis Danmarks internationale forpligtelser tilsiger det, herunder FN's handicapkonvention. Udover FN's handicapkonvention kan der umiddelbart være andre internationale forpligtelser, som Danmark i forbindelse med meddelelse af TUB skal være opmærksom på. Særligt kan der opstå spørgsmål i henhold til EMRK art. 14.

EMRK art. 14 indeholder et forbud mod diskrimination. Bestemmelsen vedrører både direkte og indirekte diskrimination. Der er tale om direkte diskrimination, når et usagligt hensyn danner grundlag for forskelsbehandlingen. Der er tale om indirekte diskrimination, hvor saglige og neutrale krav medfører en forskelsbehandling, som ikke står i rimelig forhold til kravets begrundelse.¹⁵⁹

Ifl. EMRK art. 14's ordlyd forbyder bestemmelsen diskrimination indenfor EMRK's område, "Nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel (...)" Bestemmelsen er således accessorisk til de rettigheder, der er indeholdt i EMRK.¹⁶⁰ Jf. også Van Raalte dommen:

*"As the Court has consistently held, Article 14 of the Convention (art. 14) complements the other substantive provisions of the Convention and the Protocols. It has no independent existence since it has effect solely in relation to "the enjoyment of the rights and freedoms" safeguarded by those provisions."*¹⁶¹

Det afgørende for om EMRK art. 14 kan finde anvendelse, er, at den forskelsbehandling, der evt. kan være, blot skal vedrøre et forhold, der er omfattet af de rettigheder eller friheder, der er beskyttet ifl. EMRK. Det forudsættes ikke, at den materielle bestemmelse har været krænket, for at EMRK

¹⁵⁵ Jf. afsnit 5.2.2.

¹⁵⁶ Jf. FT 2010/11, UUI, spørgsmål 289, alm. del, hvor det fremgår at 467 afslag på TUB ud af 1668, skyldes manglende opfyldelse af kravet om aktivt medborgerskab.

¹⁵⁷ Jf. afsnit 5.3.

¹⁵⁸ EMRK er inkorporeret i dansk ret i 1992. Jf. LBK nr. 750 af 19/10/1998 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. En tilbundsående undersøgelse af, om der kan være tale om krænkelse af EMRK art. 14 i forhold til de ressourcetsvage grupper som nævnt i kapitel 4, kan af hensyn til pladsmangel ikke foretages her. Overordnet vil der dog blive fremdraget visse momenter af betydning for, om de fører til krænkelse af EMRK art. 14. Der kan også opstå spørgsmål i henhold til FN's konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder art. 26. Dette vil af pladsmæssige årsager heller ikke blive behandlet nærmere.

¹⁵⁹ Jf. Rytter s. 354.

¹⁶⁰ Jf. Lorenzen m.fl. s. 539.

¹⁶¹ Jf. Van Raalte dommen, para 33.

art. 14 kan finde anvendelse. På denne måde får EMRK art. 14 således et selvstændigt indhold, men dog ikke uafhængigt af rettighederne i konventionen.¹⁶² Det afgørende er således, at sagens faktum kan være omfattet af en af hovedbestemmelserne i konventionen, jf. Koua Poirrez dommen:

“Although the application of Article 14 does not necessarily presuppose a breach of those provisions – and to this extent it is autonomous – there can be no room for its application unless the facts in issue fall within the ambit of one or more of the latter.”¹⁶³

For at fastslå om der foreligger diskrimination, er fremgangsmåden følgende:¹⁶⁴

1. Falder sagen indenfor EMRK's område.
2. Foreligger der forskelsbehandling (af sammenlignelige situationer)
3. Forfølger forskelsbehandlingen et sagligt/legitimt formål
4. Står forskelsbehandlingen i et rimeligt forhold til dette formål (proportionalitet).

Det kræves herefter, at de to første spørgsmål besvares med ja, og en af de to sidste med nej, for at der kan være tale om diskrimination.

I forhold til punkt 2 kræves det, at der foreligger en forskelsbehandling mellem personer eller persongrupper i sammenlignelige situationer, og forskelsbehandlingen kan være direkte eller indirekte. Som beskrevet ovenfor foreligger direkte forskelsbehandling, når der lægges vægt på de grunde, som er omfattet af EMRK art. 14 som begrundelse for, at persongruppen stilles ringere end andre. Ligeledes beskrevet ovenfor foreligger indirekte diskrimination, hvor et neutralt krav primært rammer bestemte persongrupper pga. køn, religion m.v. Diskriminationsforbuddet gælder således også situationer, der ikke er sammenlignelige, men som behandles ens.¹⁶⁵ Jf. Thlimmenos dommen:

“However, the Court considers that this is not the only facet of the prohibition of discrimination in Article 14. The right not to be discriminated against in the enjoyment of the rights guaranteed under the Convention is also violated when States without an objective and reasonable justification fail to treat differently persons whose situations are significantly different.”¹⁶⁶

Ved vurderingen af om der er tale om sammenlignelige situationer, og om der foreligger rimelige grunde, der kan begrunde forskelsbehandlingen, har myndighederne en vis skønsmargin. Jf. Pretty dommen:

“Moreover, the Contracting States enjoy a margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment”¹⁶⁷

I forhold til punkt 3 er spørgsmålet, om forskelsbehandlingen følger et sagligt/legitimt formål. Et sagligt eller legitimt formål kan f.eks. være integration. Når man frem til, at forskelsbehandlingen følger et legitimt formål, er det et moment, der taler imod diskrimination. Uanset at der dog er et sagligt/legitimt formål, kan der være krænkelse af EMRK art. 14, hvis der ikke er proportionalitet mellem forskelsbehandlingen og formålet med den.

Kravet om proportionalitet indeholder to momenter af afgørende betydning. Forskelsbehandlingen skal være *nødvendig* og stå i *rimeligt* forhold til formålet. Er dette ikke tilfældet, vil der være tale om diskrimination.¹⁶⁸

¹⁶² Jf. Kjølbro s. 889. EMRK's tillægsprotokol 12 om generelt forbud mod diskrimination, som vedtaget i 2002 og trådte i kraft den 1. april 2005, er uafhængig fra de rettigheder som fremgår af EMRK. Da Danmark hverken har underskrevet eller ratificeret protokollen, finder den dog ikke anvendelse i Danmark, jf. Kjølbro s.1029

¹⁶³ Jf. Koua Poirrez dommen, para 36.

¹⁶⁴ Jf. Rytter s. 359

¹⁶⁵ Jf. Lorenzen m.fl. s. 546 og Kjølbro s. 896.

¹⁶⁶ Jf. Thlimmenos dommen, para 44.

¹⁶⁷ Jf. Pretty dommen, para 88.

EMRK art. 14 forbyder diskrimination¹⁶⁹ indenfor EMRK's område, uanset grundene til diskriminationen. De grunde, der er nævnt i EMRK art. 14, er således ikke udtømmende.¹⁷⁰ Dette støttes på bestemmelsens ordlyd, hvori fremgår ”*Nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af (køn, race osv.) eller ethvert andet forhold*” På originalsproget engelsk, ses det ved ordene ”*such as*” og ”*or other status.*”

6.2. EMRK art. 14 i forhold til betingelserne for TUB

Som det fremgår af kapitel 4 og 5, er der visse persongrupper, der får det meget svært eller slet ikke får mulighed for at opfylde betingelserne for TUB. Dette skyldes, at de ikke har evnerne eller mulighederne til det, uanset at de har viljen. For visse udlændinge betyder opnåelse af TUB, at de herefter kan blive familiesammenført, jf. Udl. § 9 stk. 1 nr. 1 litra d.¹⁷¹ Er disse udlændinge ressourcetsvage, og kan de ikke opfylde betingelserne, hverken indenfor nærmeste årrække eller nogensinde, får de svært ved eller slet ikke mulighed for, at kunne blive familiesammenført. Spørgsmålet er herefter, om dette er i strid med EMRK art. 8 om retten til familieliv.

Udlændinge, der betegnes som ressourcestærke, jf. kapitel 5, vil ikke have nogen problemer for at blive familiesammenført, forudsat de andre betingelser for familiesammenføring opfyldes jf. Udl. § 9 stk. 2-16. Herefter opstår spørgsmålet, om der i forhold til gruppen af ressourcetsvage kan være tale om diskrimination ifl. EMRK art. 14.

6.2.1. EMRK art. 8¹⁷²

EMRK art. 8 beskytter retten til familieliv. EMD's fortolkning af hvad ”familieliv” er, sker ud fra en dynamisk fortolkning. Begrebet ændrer sig med samfundsudviklingen. I Schalke dommen tager domstolen stilling til, om et forhold mellem et homoseksuelt par kan betegnes som ”familieliv”.¹⁷³ Domstolen når herefter frem til, set ud fra samfundsudviklingen, at et forhold mellem et homoseksuelt par nyder beskyttelse ifl. EMRK art. 8 om retten til familieliv.:

*“In view of this evolution the Court considers it artificial to maintain the view that, in contrast to a different-sex couple, a same-sex couple cannot enjoy “family life” for the purposes of Article 8.(...) The Court therefore concludes that the facts of the present case fall within the notion of “private life” as well as “family life” within the meaning of Article 8”*¹⁷⁴

Forholdet mellem samlevende ægtefæller eller ugifte samlevende osv. må i sagens natur betegnes som familieliv.¹⁷⁵ Afgørelsen af, om der forelå krænkelse af EMRK art. 8, skete tidligere ud fra en

¹⁶⁸ Jf. Rytter s. 362

¹⁶⁹ Dvs. både direkte og indirekte diskrimination.

¹⁷⁰ Diskriminationsgrundene der bl.a. er nævnt i art. 14 er: Køn, race, farve, sprog, religion, politik eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel.

¹⁷¹ For referencen der har dansk indfødsret, har statsborgerskab i en af de andre nordiske lande eller har opholdstilladelse ifl. Udl. § 7 eller 8, er kravet ikke, at de skal have TUB for at blive familiesammenført. Jf. også afsnit 2.2.

¹⁷² Af pladmæssige årsager, og da kapitel 6 primært skal omhandle diskrimination ifl. EMRK art. 14, vil der ikke blive foretaget en uddybende behandling af EMRK art. 8. Da EMRK art. 14 er accessorisk, er det dog nødvendigt ganske kort at redegøre for EMRK art. 8.

¹⁷³ EMD har før taget stilling til og er nået frem til, at et forhold mellem et homoseksuelt par nyder beskyttelse ifl. EMRK art. 8 som en del af definitionen på ”privatliv”. I denne pågældende sag tager domstolen yderligere stilling til, om et forhold mellem homoseksuelle par kan nyde beskyttelse ifl. EMRK art. 8 som en del af definitionen på ”familielivet”, jf. Schalk og Kopf dommen, para 93: *“The Court notes that since 2001, when the decision in Mata Estevez was given, a rapid evolution of social attitudes towards same-sex couples has taken place in many member States. Since then a considerable number of member States have afforded legal recognition to same-sex couples. Certain provisions of EU law also reflect a growing tendency to include same-sex couples in the notion of “family”*”

¹⁷⁴ Jf. Schalk og Kopf dommen, para 94 og 95.

¹⁷⁵ Jf. Rytter s. 212-213 og Kjølbro s. 614

vurdering af, om staten havde gjort et *indgreb* i retten til familieliv, og herefter var spørgsmålet, om indgrebet kunne legitimeres ifl. EMRK art. 8 stk. 2.¹⁷⁶ Jf. Pieter Van Dijk m.fl:

*"It has become standing case law to deduce from the wording of Article 8 active obligations for the States to promote and guarantee the effective enjoyment of family life. Measures by the State must be aimed at reuniting a family and enable them to establish and develop family ties and legal relationships."*¹⁷⁷

Dette indebærer en forpligtelse til at *respektere* retten til familieliv, og ikke blot se det som et indgreb. Staten skal aktivt gøre noget for at respektere familielivet for dens borger.¹⁷⁸ I disse tilfælde skal der foretages en afvejning af samfundets generelle interesse overfor individets. Når det drejer sig om familiesammenføringsager, er det samfundsmæssige interesser, der spiller en afgørende rolle, at staten har ret til selv at kontrollere, hvem der må og ikke må indrejse i landet. Jf. Gül dommen:

*"As a matter of well-established international law and subject to its treaty obligations, a State has the right to control the entry of non-nationals into its territory"*¹⁷⁹

Ved afvejningen af de pågældende hensyn har staten en vis skønsmargin. Dette hensyn skal altså afvejes overfor individet, der har ret til familieliv. Jf. samme dom, hvor EMD udtrykker at staten har en margin for denne vurdering:

*"In both contexts regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole; and in both contexts the State enjoys a certain margin of appreciation"*¹⁸⁰

Det blev i pågældende sag ikke anset for at være en krænkelse af EMRK art. 8. Årsagen var bl.a., at man i indvandringstilfælde ikke kan pålægge staterne en generel forpligtelse til at tillade familiesammenføring. Yderligere havde visse konkrete omstændigheder i sagen betydning.¹⁸¹ Man nåede således frem til, at staten ikke havde tilsidesat sin positive forpligtelse ved at afvise familiesammenføring, da familielivet bl.a. kunne genoptages i Tyrkiet.

Det vides således ikke, om der i konkrete tilfælde kan være en krænkelse af EMRK art. 8 i de tilfælde, hvor ressourcetsvage udlændinge ikke kan opnå TUB og herefter afskæres fra familiesammenføring.¹⁸² Da familiesammenføring dog er omfattet af EMRK art. 8 om retten til familieliv, er

¹⁷⁶ Jf. EMRK artk. 8 stk. 2's ordlyd: *"There shall be no interference by of public authority (...)"*

¹⁷⁷ Jf. Van Dijk m.fl s. 739.

¹⁷⁸ EMD har i visse afgørelser fastslået, at sondringen mellem negative og positive forpligtelser ikke er skarp. Jf. f.eks. Kroon dommen, para 31: *"There may in addition be positive obligations inherent in effective "respect" (Egen fremhævelse) for family life. However, the boundaries between the State's positive and negative obligations under this provision do not lend themselves to precise definition. The applicable principles are nonetheless similar. In both contexts regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole; and in both contexts the State enjoys a certain margin of appreciation"*

¹⁷⁹ Jf. Gül dommen, para 38.

¹⁸⁰ Jf. Ibid.

¹⁸¹ De konkrete omstændigheder var bl.a., at familielivet kunne genoptages i Tyrkiet, da sønnen bl.a. havde boet i Tyrkiet i hele sit liv, var en del af den tyrkiske kultur og sproget, jf. Ibid, para 42 hvor det fremgår: *"In view of the length of time Mr and Mrs Gül have lived in Switzerland, it would admittedly not be easy for them to return to Turkey, but there are, strictly speaking, no obstacles preventing them from developing family life in Turkey. That possibility is all the more real because Ersin has always lived there and has therefore grown up in the cultural and linguistic environment of his country."*

¹⁸² Det er vigtigt at være opmærksom på, at i de tilfælde hvor der findes en krænkelse af en af de materielle rettigheder, vil der i de fleste tilfælde ikke blive foretaget en undersøgelse af, om EMRK art. 14 er tilsidesat, jf. f.eks. The Former King dommen, para 99: *"There has accordingly been a violation of Article 1 of Protocol No. 1"*, sammenholdt med para

det ikke af betydning, om der er sket en krænkelse eller ej. Det afgørende er blot, at fakta kan subsumeres under EMRK art. 8, for at EMRK art. 14 kan finde anvendelse.

6.2.2. EMRK art. 14

Jf. kap. 5, hvor man bl.a. i høringssvarene til L188 m.v. opdeler udlændinge i to grupper, de resourcesvage og ressourcestærke. I forarbejderne foretages ikke denne sondring. Det er ganske klart i forarbejderne tilkendegivet, at betingelserne for TUB skal opfyldes af alle og kan opfyldes af alle, der har viljen til integration. Lovgiver stiller således de samme krav til alle udlændinge på trods af, at der er en forskel mellem dem. Jf. f.eks. notat fra IMR hvori fremgår:

”Lovforslaget indeholder imidlertid også regler, som må give anledning til stor betænkelighed ud fra en menneskeretligvurdering, navnlig fordi der opstilles krav, som udelukker grupper af resourcesvage udlændinge.(...) I nogle tilfælde, hvor nogle grupper af udlændinge ikke kan opnå de samme rettigheder som andre, opstår spørgsmålet, om der foreligger en sagligt begrundet og proportional forskelsbehandling”¹⁸³

IMR leder opmærksomheden mod, at der kan være tale om diskrimination, hvis der ikke foreligger sagligt begrundet og proportional forskelsbehandling.

Ved at gennemgå de ovenstående punkter i rækkefølge, jf. afsnit 6.1. kan der dannes et indtryk af, om der kan være tale om diskrimination.

6.2.2.1. – Falder sagen indenfor EMRK’s område ?

Som nævnt ovenfor, se afsnit 6.2.1., vil sagerne falde ind under EMRK’s art. 8, om retten til familiev.

6.2.2.2. – Foreligger der forskelsbehandling (af sammenlignelige situationer)?

Spørgsmålet, om der foreligger forskelsbehandling af sammenlignelige situationer, kan anskues på to måder. For det første vil der umiddelbart ikke være tale om sammenlignelige situationer i de tilfælde, hvor der kigges på de resourcesvage og ressourcestærke udlændinges evner og muligheder. Det, der er afgørende i denne sammenhæng, er den forskellighed, der er mellem grupperne. Tilfælde hvor man ikke forskelsbehandler grupperne, men kræver det samme af begge grupper uden at tage hensyn til deres forskellighed, vil kunne udgøre diskrimination.¹⁸⁴ Det, som der ikke tages hensyn til, er, at de resourcesvage ikke kan opfylde kravene, pga. manglende evne, som skyldes bl.a., at de ikke har nogen skole eller uddannelsesmæssig baggrund, er analfabeter, udlændinge der generelt klarer sig dårligere intellektuelt, udlændinge med andre psykiske og fysiske skavanker, og udlændinge med dårligt økonomi, høj alder osv.^{185 186}

For det andet kan der være tale om sammenlignelige situationer, hvis man betragter de udlændinge, der ønsker familiesammenføring i en sammenlignelig situation. Det er en forudsætning, at der er tale om udlændinge ”in relevantly similar situations”, jf. Fredin dommen:

“The Court recalls that Article 14 (art. 14) affords protection against discrimination, that is treating differently, without an objective and reasonable justification, persons in "relevantly"

103: “In view of its finding of a violation concerning the applicants' right to the peaceful enjoyment of their possessions (see paragraph 99 above), the Court, like the Commission, does not consider it necessary to examine the applicants' allegation of a breach of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1.

¹⁸³ Jf. IMR’s høringssvar bilag 21.

¹⁸⁴ Jf. ovenfor afsnit 6.1., særligt Thlimmenos dommen.

¹⁸⁵ Da grundene i EMRK art. 14 ikke er udtømmende, vil de nævnte grunde også kunne være årsag til diskrimination, jf. afsnit 6.1., og afsnit 5.2.1. Denne problemstilling vedrører ikke traumatiserede flygtninge, da de som nævnt tidligere ikke skal have TUB for at kunne blive familiesammenført.

¹⁸⁶ Det lægges til grund, at de pågældende udlændinge ikke kan undtages ifl. Udl. § 11 stk. 12.

*similar situations. For a claim of violation of this Article to succeed, it has therefore to be established, inter alia, that the situation of the alleged victim can be considered similar to that of persons who have been better treated.*¹⁸⁷

I forhold til disse udlændinge vil forudsætningen være opfyldt i de tilfælde, hvor både de ressourcetsvage og ressourcestærke udlændinge kan have et ønske om familiesammenføring, og de befinder sig dermed i en ”relevantly similar situation.” Kravet om TUB, jf. Udl. § 9 stk. 1 nr. 1 litra d for familiesammenføring stiller sig i vejen for de ressourcetsvage udlændinge, der ikke umiddelbart kan opnå TUB. Herefter bliver de ressourcestærke udlændinge,¹⁸⁸ der ikke vil have nogle umiddelbare vanskeligheder for at opfylde betingelserne for TUB, behandlet bedre, i og for sig stillet bedre, i forhold de ressourcetsvage, i en sammenlignelig situation, dvs. i familiesammenføringstilfældene.

Spørgsmålet er herefter, om der i disse tilfælde foreligger sagligt/legitime grunde, der kan retfærdiggøre den forskelsbehandling, der måtte være imellem disse udlændinge, der konkret befinder sig i en sammenlignelig situation. Se straks nedenfor afsnit 6.2.2.3.

I begge de nævnte tilfælde kan der være tale om diskrimination, forudsat at der kan svares med et nej, på et af de to næste spørgsmål.

6.2.2.3. – Forfølger forskelsbehandlingen et sagligt/legitimt formål?

Ud fra forarbejderne til L188, jf. kap. 4 er der bl.a. konkluderet, at formålet med betingelserne er integration. Integration må antages at være et sagligt og legitimt formål i et demokratisk samfund. Da EMD fortolker EMRK dynamisk, jf. afsnit 6.2.1, og da der er meget fokus på integration rundt omkring i EU, vil integration i dag betegnes som et sagligt og legitimt formål. Til dette spørgsmål må der også svares bekræftende. Foreløbig vil der således ikke kunne statuere krænkelser af EMRK art. 14, da forskelsbehandling må antages at følge et sagligt/legitimt formål. Jf. dog næste afsnit.

6.2.2.4. – Står forskelsbehandlingen i et rimeligt forhold til dette formål (proportionalitet)?

Da det tyder på, at der kan være tale om indirekte diskrimination, jf. afsnit 6.2.2.1., er det i denne sammenhæng afgørende, om de krav der stilles er nødvendige og rimelige i lyset af, at de medfører faktisk forskelsbehandling af bestemte grupper.¹⁸⁹ Betingelserne for TUB og opnåelse af TUB bruges som middel til at tilskynde udlændinge til at blive integreret i det danske samfund. Der er ikke tvivl om, at opfyldelsen af betingelserne vil være tilstrækkelige til at betegne en udlænding for integreret. Om midlet, dvs. betingelserne er rimelige og nødvendige, i forhold til målet, dvs. integrationen, er umiddelbart svært at sige. Henset til, at de pågældende udlændinge har viljen til integration og dermed ønsker TUB men, at uanset hvor meget de forsøger, ikke vil have evnerne til at opfylde en del af betingelserne, bl.a. kravet om beskæftigelse og kravet om bestået danskprøve,¹⁹⁰ og da det således ikke er op til dem selv, om de kan opfylde betingelserne, synes der ikke at være et rimeligt forhold mellem betingelserne og målet.

I forhold til det spørgsmål om det er nødvendigt for udlændinge at opfylde kravene for at blive integreret og dermed opnå TUB,¹⁹¹ kan det på baggrund af det faktum, at betingelserne i og for sig har et integrationsformål i sig, argumenteres for, at opfyldelse af betingelserne er nødvendigt for, at

¹⁸⁷ Jf. Fredin dommen, para 60.

¹⁸⁸ Det lægges til grund, at disse udlændinge i de fleste tilfælde vil kunne opfylde betingelserne for TUB. Grunden til at der siges i ”de fleste” tilfælde skyldes, at selvom en udlænding må betegnes som ressourcestærk, og dermed har evnerne og muligheden for at opfylde betingelserne for TUB, så er der eksempler på, at også han i visse tilfælde ikke kan opfylde betingelserne for TUB, jf. særligt afsnit 5.3.2., hvor de to udlændinge, nævnt i afsnittet, ikke havde opfyldt kravet om aktivt medborgerskab.

¹⁸⁹ Jf. Rytter s. 368.

¹⁹⁰ Jf. særligt afsnit 5.2.1 og 5.2.2.

¹⁹¹ Det er i forarbejderne forudsat at der skal være en sammenhæng mellem integration og reglerne for TUB, jf. Alm. bem. til L188/2009-10 afsnit 1, s. 9.

udlændingene kan integrere sig i det danske samfund. Ser man derimod på, at integration i forhold til den pågældende gruppe også kan ske på andre måder, jf. f.eks. afsnit 5.2.2., hvor visse interviewpersoner i INTEC-rapporten tilkendegiver, at andre årsager har medført til deres integration, og ikke betingelserne for TUB, må det ud fra dette - med stor forsigtighed – konkluderes, at betingelserne for TUB ikke er nødvendige for, at de ressourcetsvage udlændinge kan blive integreret.¹⁹² Heller ikke i denne sammenhæng er der en balance mellem middel og formål.

Ud fra ovenstående gennemgang af de enkelte punkter, må følgeslutningen herefter være, uanset at hensigten/formålet med betingelserne er integration, at virkningen af betingelserne muligvis er diskrimination ifl. EMRK art. 14, i sammenhæng med EMRK art. 8 af de ressourcetsvage udlændinge.

7. Konklusion

Meningen med specialet har for det første været at belyse, hvilken betydning ufravigeligheden i det nye pointsystem har, og hvilke forskelle der er til de tidligere muligheder for at fravige betingelserne for TUB.

For det andet, har det været meningen at belyse, hvilken hensigt og hvilken virkning betingelserne for TUB har for udlændingene. Derudover, om der er en sammenhæng mellem disse to aspekter.

For det tredje er der foretaget en kort analyse af, om betingelserne er diskriminerende, ud fra EMRK art. 14 sammenholdt med EMRK art. 8.

Ud fra ovenstående analyse konkluderes, at der stilles flere betingelser, samtidig med at man gør mulighederne for at kunne fravige betingelserne mindre. Indskrænkningen af dispensationsadgangen betyder, at færre grupper af udlændinge kan dispenseres fra betingelserne, f.eks. kan førtidspensionister ikke længere undtages fra beskæftigelseskravet. Yderligere er det et faktum, at der også er blevet færre årsager til at kunne dispensere fra betingelserne, hvorefter kun handicaps omfattet af handicapkonventionen kan medføre dispensation, og at der kræves visse forudsætninger, for at det er muligt at dispensere fra visse betingelser, jf. afsnittet om unge udlændinge. Medmindre naturligvis andre internationale forpligtelser gør, at der skal dispenseres.

Dette gør, at udlændinge, der ønsker fast ophold i Danmark og dermed at skabe sig en tilværelse i Danmark, og som af gode grunde ikke kan opfylde betingelserne, udelukkes fra at opnå TUB.

Det forhold, at dispensationsadgangen er indskrænket, er herefter et tegn på, at man vil gøre det sværere for udlændinge at opnå TUB.

Yderligere konkluderes, at hensigten med betingelserne for TUB er, at disse skal være integrationsfremmende. Dette fremgår klart og tydeligt af forarbejderne til L188. Ud fra afsnittet om virkningen af betingelserne, kan det ses, at hensigten ikke i alle tilfælde opnås. I og med at nærmest kun de ressourcetsvage og oftest velintegrerede udlændinge kan opfylde betingelserne - dvs. dem, der i forvejen er i arbejdsmarkedet, kan dansk, har en uddannelse osv., får betingelserne ikke den virkning at være integrationsfremmende, da de pågældende udlændinge jo i forvejen må antages for at være velintegrerede.

Der er dog også tilfælde, hvor udlændinge, ud fra en almindelig definition må betegnes som velintegrerede, heller ikke kan opnå TUB. Dette skyldes den snævre definition af bestemmelserne, særligt betingelsen om medborgerskab. I forhold til disse udlændinge, bliver der via betingelserne sendt

¹⁹² Pga. tidsmæssige årsager og pladsmangel har det ikke været muligt at foretage en mere dybdegående behandling af et mere generelt integrationssspørgsmål set i forhold til den integrationsdefinition der anvendes indenfor L188. Det må formodes, at man i tilfælde af en mere dybdegående undersøgelse, mere konkret kunne svare på, om udlændinge må betegnes som velintegreret, uanset at betingelserne for TUB ikke er opfyldt. Derfor den omtalte ”forsigtighed.”

et signal om, at de ikke er ønskede eller velkomne i det danske samfund. Virkningen bliver herefter at udlændingene føler sig udstødt.

I forhold til ressourcetsvage udlændinge får betingelserne en selektionsvirkning, idet man ikke tager hensyn til de evner og muligheder, de har for at kunne opfylde betingelserne. Deres manglende evner og muligheder sidestilles med manglende vilje. Herved kommer man til at udelukke pågældende gruppe, som i og for sig vil gøre hvad som helst for at kunne opfylde betingelserne, men som ikke kan af grunde, som ikke står i deres magt at ændre noget ved. Dette er ikke motiverende for integrationen, og man kan risikere at få en gruppe af udlændinge, der føler sig marginaliserede i det danske samfund.

Ud fra ovenstående konkluderes således, at betingelsernes hensigt ikke altid er i overensstemmelse med virkningen, da virkningen ikke altid er integration.

Betingelserne for TUB har yderligere en diskriminerende effekt i tilfælde, hvor der ønskes familiesammenføring, idet at et af kravene for familiesammenføring er, at udlændingen skal have haft TUB i mere end 3 år. Når det bliver sværere at opnå TUB, påvirker dette automatisk også mulighederne for at blive familiesammenført for udlændinge, der ikke umiddelbart kan opfylde betingelserne, uanset viljen dertil.

Ved reform af regler, kan man naturligvis ikke dække sig ind for alt, men at udelukke en hel gruppe, og andre der må anses for at være integreret, tyder på at formålet med pointsystemet ikke er integration, men at man generelt vil gøre det sværere overhovedet at opnå TUB.

Betingelserne for TUB, burde være opstillet anderledes, hvor man tager mere hensyn til den enkeltes muligheder for at opfylde betingelserne, frem for *kun* at fokusere på udlændinges vilje til integration. Dette kan evt. løses ved at åbne mere op for dispensationsadgangen, således at der gives mulighed for, at udlændinge, der er velintegrerede, men ikke kan opfylde betingelserne, undtaget fra dem, og udlændinge, der ikke har evnerne til at opfylde dem, får mulighed for at det undersøges nærmere, om de alligevel kan tilkendes TUB, ikke blot ud fra dispensation ifl. Handicapkonventionen.

I og med at udlændingeloven ændres konstant, og der nærmest hver gang tilføjes nye regler, der er strengere end tidligere, kan dette opfattes af visse udlændinge, at de ikke er ønskede i Danmark. Dette kan ikke gavne integrationen.

Ved indførelsen af pointsystemet blev der ikke fastsat nogen overgangsbestemmelse. Dette betød, at mange udlændinge, der ifl. gamle regler havde opfyldt betingelserne, og kunne tilkendes TUB, ikke længere kunne meddeles TUB. Dette betyder, at udlændinge bliver frustrerede, og dette gavner heller ikke integrationen.

Når der er tale om en reform, hvilket pointsystemet er, idet der ikke før har været et sådant opstillet, for at kunne opnå TUB, er det sandsynligt, at man ikke kan tage hensyn til alle områder, og der vil være huller i bestemmelsen, dvs. tilfælde, som man ikke har kunnet forudse, og som ikke har været hensigten med bestemmelsen. For at undgå dette burde bestemmelsen have været udformet anderledes, eller i det mindste burde der være indført nogle overgangsbestemmelser, indtil man kunne se virkningerne af bestemmelsen, hvorefter man kunne ændre den yderligere, hvis dette blev nødvendigt. Der er tale om en bestemmelse som ikke virker til at være gennemtænkt, idet den i de fleste tilfælde ikke opfylder sin hensigt.

Litteraturliste med anvendte forkortelser

Bøger

| | |
|---|--|
| <p>Christensen, Lone B. Hallberg, Kira Homann, Gunnar Kjær, Kim U. Koch, Ida Elisabeth Lassen, Nina Mikkelsen, Pernille B. Thomassen, Henrik Vedsted-Hansen, Jens</p> | <p><i>Udlændingeret</i> 3. udgave, 1. oplag Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2006</p> <p>Citeret som "Christensen m.fl."</p> |
| <p>Kjølbros, Jon Fridrik</p> | <p><i>Den Europæiske Menneskerettigheds-konvention – for praktikere</i> 3. udgave, 1. oplag Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2010</p> <p>Citeres som "Kjølbros"</p> |
| <p>Garde, Jens Jensen, Jørgen Albæk Jensen, Orla Friis Madsen, Helle Bødker Mathiassen, Jørgen Revsbech, Karsten</p> | <p><i>Forvaltningsret, Almindelige emner</i> 5. udgave, 1. oplag Jurist- og Økonomforbundet (Narayana Press, Gylling) , 2009</p> <p>Citeres som "Garde m.fl."</p> |
| <p>Lorenzen, Per Rehof, Lars Adam Trier, Tyge Hols-Christensen, Nina Vedsted-Hansen, Jens</p> | <p><i>Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – med kommentarer art. 1-10</i> 2. udgave Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2003</p> <p>Citeres som "Lorenzen m.fl."</p> <p><i>Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – med kommentarer art. 11-59</i> 2. udgave, 1. oplag</p> |
| <p>Rytter, Jens Elo</p> | <p><i>Den Europæiske Menneskerettigheds-konvention – og dansk ret</i> 2. udgave, 1. oplag Forlaget Thomson 2006</p> <p>Citeret som "Rytter"</p> |
| <p>Van Dijk, Pieter Van Hoof, Fried Van Rijn, Arjen Zwaak, Leo (eds.)</p> | <p><i>Theory and Practice of the European convention on Hu- man Rights</i> <i>Fourth Edition</i> Intersentia 2006</p> <p>Citeres som "Van Dijk m.fl."</p> |

Artikler

| | |
|----------------|---|
| Rye, Jørgen | <p><i>Studerende afvist på jobkrav</i> Jyllands Posten Århus 26. marts 2011, s. 6.</p> <p>Fundet på Infomedia: http://www.infomedia.dk.ez.statsbiblioteket.dk:2048/ms/GetArticleFull.aspx?outputFormat=Full&Duid=e293d9a3</p> |
| Rottbøll, Emil | <p><i>Afvist: Højeuddannet og velintegreret men uvelkommen i Danmark</i> Information 03. februar 2011, s. 5</p> <p>Fundet på Infomedia: http://www.infomedia.dk.ez.statsbiblioteket.dk:2048/ms/GetArticleFull.aspx?outputFormat=Full&Duid=e277810a</p> <p><i>Krigsveteran nægtet permanent opholdstilladelse</i> Information 01. februar 2011, s. 4-5.</p> <p><i>Venstre og DF: Sådan er loven</i> Information 01. februar 2011, s. 4-5.</p> |
| | <p><i>Ingen point i at være tillidsrepræsentant</i> Fyens Stiftstidende 24.03.2011, s. 2.</p> <p>Fundet på Infomedia: http://www.infomedia.dk.ez.statsbiblioteket.dk:2048/ms/GetArticleFull.aspx?outputFormat=Full&Duid=e29221bf</p> |

Lovforarbejder, love og bekendtgørelser

| | |
|--|--|
| Lovforslag L59 fremsat den 16. april 1998 | Som vedtaget ved lov nr. 473 af 1. juli 1998 FT 1997-98, tillæg C, s. 503 |
| Lovforslag L152 fremsat den 28. februar 2002 | Som vedtaget ved lov nr. 365 af 6. juni 2002 FT 2001-02, tillæg C, s. 678 |
| Lovforslag L174 fremsat den 12. marts 2003 | Som vedtaget ved lov nr. 425 af 10. juni 2003 FT 2002-03, tillæg C, s. 628 |
| Lovforslag L93 fremsat den 30. november 2005 | Som vedtaget ved lov nr. 243 af 27. marts 2006 FT 2005-06, tillæg C, s. 374 |
| Lovforslag L93 fremsat den 29. november 2006 | Som vedtaget ved lov nr. 379 af 25. april 2007 FT 2006-07, tillæg C, s. 542 |

| | |
|---|--|
| Lovforslag nr. L188 fremsat den 26. marts 2010 | Som vedtaget ved lov nr. 572 af 31. maj 2010 FT 2009-10 på www.ft.dk |
| Udlændingeloven | Lovbekendtgørelse nr. 1061 af 18/08/2010 Citeres som "Udl." |
| Lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. | Lovbekendtgørelse nr. 1010 af 16. august 2010 Citeres som "Danskuddannelsesloven" |
| Udlændingebekendtgørelsen | Bkg. nr. 475 af 12. maj 2011 Citeres som "Udl.bkg." |
| Vejledning om tidsubegrænset opholdstilladelse | VEJ nr. 127 af 4. juli 2000 Citeres som "Vejl. om TUB" |
| Bekendtgørelse om FN-konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap | Bekendtgørelse nr. 35 af 15. september 2009 Citeres som "Bki. om handicapkonvention" |
| Cirkulæreskrivelse om naturalisation | Cirkulære nr. 61 af 22. september 2008 Citeres som "cirkl. om naturalisation" |

Høringssvar

| | |
|--|---|
| IMR | <i>Notat om udlændingepakken 2010</i> L188/2009-10, bilag 21, dok. dato 15. april. 2010 Citeres som "IMR's høringssvar bilag 6" |
| Lægeforeningen | L188/2009-10, bilag 6, dokumentdato 15. april. 2010 Citeres som "Lægeforeningens høringssvar bilag 6" |
| Rehabiliterings og forskningscenter for torturofre | L188/2009-10, bilag 11, dokumentdato 21/04/2010. Citeres som "Rehabiliteringscentrets høringssvar bilag 11" |
| Rådet for Etniske Minoriteter | L188/2009-10, bilag 6, dokumentdato 15/04/2010 Citeres som "Rådet for Etniske minoriteters høringssvar bilag 6" |
| Retspolitisk forening | L188/2009-10, bilag 6, dokumentdato 15. april 2010 Citeres som "Retspolitisk forenings høringssvar bilag 6" |

Rapporter og Notater

| | |
|--|--|
| Indenrigsministeriet | <p><i>Udlændinges integration i det danske samfund</i></p> <p>Tænketanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark af august 2001</p> <p>Citeres som ”Tænketanken fra 2001”</p> |
| IMR | <p>INTEC- rapporten: Det europæiske forskningsprojektet ’Integration and naturalisation tests – the new way to European citizenship’</p> <p>Set den 25. maj 2011: http://menneskeret.inforce.dk/files/pdf/Denmark%20final.pdf</p> <p>Citeres som “INTEC-rapporten”</p> |
| Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration | <p><i>Udviklingen i udlændinges integration i det danske samfund</i></p> <p>Tænketanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark af Juni 2006</p> <p>Citeres som ”Tænketanken fra 2006”</p> <p><i>Notat om kravet vedrørende aktivt medborgerskab af 1.december 2010</i></p> <p>Senest set den 25. maj 2011: http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/C53C4693-B89D-4C1B-AFF4-CC1C6878DCFD/0/Notatomkravetvedr%C3%B8rendeaktivtmedborgerskab.pdf</p> <p>Citeres som ”Notat om medborgerskab”</p> |

Domme

| | |
|--|---|
| Fredin mod Sverige | <p>EMD af 18. februar 1991</p> <p>Citeres som ”Fredin-dommen”</p> |
| The Former King of Greece m.fl. mod Grækenland | <p>EMD af 23. november 2000</p> <p>Citeres som “The Former King of Greece-dommen”</p> |
| Gül mod Schweiz | <p>EMD af 19. februar 1996</p> <p>Citeres som ”Gül-dommen”</p> |
| Kroon m.fl. mod Holland | <p>EMD af 27. oktober 1994</p> <p>Citeres som ”Kroon-dommen”</p> |
| Koua Poirrez mod Frankrig | <p>EMD af 30. december 2006</p> |

| | |
|---------------------------|---|
| | Citeres som "Koua Porrez-dommen" |
| Pretty mod England | EMD af 29. juli 2002 Citeres som "Pretty-dommen" |
| Schalk og Kopf mod Østrig | EMD af 22. november 2010 Citeres som "Schalk og Kopf-dommen" |
| Thilmmenos mod Grækenland | EMD af 6. april 2000 Citeres som "Thilmmenos-dommen" |
| Van Raalte mod Holland | EMD af 21. februar 1997 Citeres som "Van Raalte-dommen" |

Andet

| | |
|--------------------------------|--|
| Regeringens integrationsudspil | <p><i>På vej mod en ny integrationspolitik af 2002</i></p> <p>Senest set den 25. maj 2011: http://www.nyidanmark.dk/resources.ashx/Resources/Publikationer/Regeringsinitiativer/2002/ny_integrationspolitik.pdf</p> |
| Regeringens velfærdsudspil | <p><i>Fremtidens velstand og velfærd – Velfærdsreformer og investeringer i fremtiden af april 2006</i></p> <p>Senest set den 25. maj 2011: http://www.statsministeriet.dk/publikationer/velfaerdsreform/velfaerd_web.pdf</p> <p><i>Aftale mellem regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Radikale venstre om initiativer til sikring af fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden af 20. juni 2006</i></p> <p>Senest set den 25. maj 2011: http://www.uvm.dk/~media/Files/Udd/Erhvervs/PDF06/060620_velfaerdsaftale_2006.ashx</p> <p>Citeres som "Velfærdsaftalen"</p> <p><i>Aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om fremtidig indvandring af 20. juni 2006</i></p> <p>Senest set den 25. maj 2011: http://www.uvm.dk/~media/Files/Udd/Erhvervs/PDF06/060620_velfaerdsaftale_2006.ashx</p> <p>Citeres som "Velfærdsaftalen"</p> |

Internetsider:

www.nyidanmark.dk

www.retsinfo.dk

Karnov : <http://jura.thomsonreuters.dk/app/tocectory?ao=o.i5662A66E6ACF4D72E040DF0A15653B82&originates-from-link=true&src=intranetToolkit&token=IA42A983280A6003CE04400144F977A70>

Domme fra EMD

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>

Bilag 1

Interview med Dorthe Nielsen fra Klinik for Traumatiserede Flygtninge Århus¹⁹³

Dorthe Nielsen er sagsbehandler i klinikken for Traumatiserede flygtninge i Århus.

1. Hvilke personer hjælper i?

Vi hjælper traumatiserede flygtning. Det er nogen der har noget vi kalder flygtningespecifikke trauma. Det kan f.eks. være krigstrauma, fængsling, tortur osv. Det er både den primære person vi hjælper, men også den som han/hun er familiesammenført med.

Det er vigtig for mig at pointere, at vi ikke har så mange, der er direkte berørt reglerne for TUB, fordi dem der primært kommer her, har været i Danmark mange år. De folk der bliver henvist hertil, har ofte været i Danmark i 10 år eller mere, og her vil de typisk have en TUB. Men vi har nogle der er berørt af det, og så nogen hvor det er deres ægtefælle der er berørt af reglerne.

2. Hvem stiller diagnosen "traumatiseret flygtning"? Skal man igennem en læge, eller hvordan er proceduren for at man når frem til at man er en traumatiseret flygtning?

Det er typisk egen læge der henviser. Og egen læge har lavet den diagnose, uden at gå dybere ind i det, men udelukkende fra de symptomer som patienten beskriver.

2.a. Hvilke symptomer f.eks.?

Typisk dårlig nattesøvn, mareridt, svært ved at koncentrere sig, isolationstendens, at man har svært ved at styre sit temperament. Der kan være mange ting. Det er meget tid kombineret med depressive symptomer. Man bliver træt, og synes det hele er meningsløst. Selvfølgelig kan det være individuelt, men langt de fleste har de nævnte.

2.b. Hvor længe er de tilknyttet klinikken?

Gennemsnitlig behandlingstid på 4 måneder.

¹⁹³ Klinikken har skiftet navn pr. 1. september 2011 og hedder nu "Klinik for PTSD og Transkulturel Psykiatri"

2.c. Er det fordi de får det bedre efter 4 måneder?

Nej, regionen har besluttet at det skal være 4 mdr. og fordi vi havde meget lang venteliste, på over 1 år, til at komme i behandling, så besluttede de at sætte behandlingstiden ned. Det er ikke fordi det er det ideelle.

2.c.Dvs. der er flygtninge som bliver udskrevet herfra, uden at de egentlig har fået det bedre?

Ja, det er der. De bliver typisk udskrevet igen til egen læge, og denne læge skal følge op på det. De kan dog godt henvises hertil igen.

3. Har i erfaringer med disse udlændinges ansøgninger om TUB?

Jeg ved TUB optager dem meget, fordi de fleste ved at de ikke har mulighed for det. Dansktesten er meget svært for dem. Traumatiserede flygtninge har typisk meget svært ved at indlære, fordi de har svært ved at koncentrere sig, og svært ved at huske. Selv dem der kan lærer at klare sig på dansk, er der stadig langt fra det, og det at kunne tage testen. Det er noget der optager dem meget. Det næste skridt, er jo netop at søge dansk indfødsret. Tidligere fik de fleste dansk indfødsret, så er der ikke mange af dem der får det i dag. Det, at reglerne skifter meget, gør dem meget usikre. Før de har fået TUB, og dernæst dansk indfødsret, kan de ikke føler sig trygge. De tænker på hvornår der kommer en ny lov der sender os af sted. Trygheden og sikkerhed er vigtig for dem.

4. Ved du hvor ofte jeres patienter bliver undtaget fra kravene om TUB? Har i kunnet mærke om der er nogen forskel på, tidligere og i dag, i forhold til dispensationsmuligheden for de traumatiserede flygtninge?

Nej, jeg ved ikke hvor ofte de bliver undtaget. Jeg vil dog sige, at de burde dispenseres fra de fleste af kravene, da de stort set ikke kan opfylde nogen af dem. Eksempelvis er det sådan, at de fleste af vores patienter er på kontanthjælp, da de har svært ved, for det første at få et arbejde, og for det andet, at fastholde et arbejde. Dette hænger så sammen med, at de ikke er særlig gode til dansk, og er man ikke det, kan man ikke finde et arbejde. Og da de ofte er syge, kan de af den grund ikke fastholde et arbejde. Mange af dem, ikke alle, der kommer her, har aldrig haft en fast tilknytning til arbejdsmarkedet. Deres chancer for at opfylde kravene er derfor ikke så gode. Måske vil de kunne opfylde betingelsen om beskæftigelse, efter nogle år, hvis man vurderer dem til et fleksjob, men det kan tage mange år inden de kommer dertil. Så er der kravet om medborgerskab. Dette krav kan de ikke opfylde, da de ikke har overskud til at være aktiv medborger i samfundet. Deres sygdom fylder en del.

5. Har i erfaring med, om der er forskel på dispensationsmuligheden, for de patienter der har PTSD, og når de søger enten TUB eller dansk indfødsret?

I forhold til indfødsret, var det sådan på et tidspunkt, at mange ville undtages fra kravene fordi man havde PTSD. Fordi der var så mange, gik man ind og sagde at PTSD ikke længere kunne gælde som undtagelse, dette gik ud over vores patienter også. Vi blev derfor nødt til at finde en ny diagnose, der kunne medfører at vores patienter kunne undtages fra kravet om dansk prøve. I forhold til de klienter der søger om TUB og som har PTSD, har vi fået at vide fra udlændingesservice, at vi skal sende dispensationsansøgninger, og se hvad der sker. De kunne ikke på daværende tidspunkt, for ca. et år siden, fortælle os konkret hvordan vores klienter med PTSD ville stilles, og om de vil blive dispenseret, på baggrund af PTSD.

Der er flere grader af PTSD. Man kan have været ude for et biluheld udvikle PTSD, men man kan også efter langvarige krigsoplevelser udvikle PTSD. Det siger sig selv, at PTSD'en er betydelig mere alvorligt, hvis man har været i krigsførende land i årevis, end hvis man har været i et biluheld. Det har også betydning om PTSD er kronisk eller ej. Jeg har det indtryk at man ikke skelner mellem grader af PTSD. Og det mener jeg man burde gøre. Det betyder også noget om man får behandling med det samme eller ej. Får man behandling med det samme, er chancerne for bedring større.

6. Kan man godt være traumatiseret flygtning uden at have diagnosen PTSD?

Ja, man kan være udsat for trauma, uden at udvikle PTSD. Der er f.eks. også nogen som kommer godt i gang på arbejdsmarkedet, i det hele taget med deres liv, og kan holde traumet væk. Men der er også nogen, der bliver indhentet af det. Vi har mange som f.eks. bliver arbejdsløse, eller involveret i biluheld, dvs. der sker noget i deres liv, som gør, at de pludselig bliver overvældet af de gamle trauma, og først på dette tidspunkt udvikler PTSD. Men ofte har flygtninge med trauma, også en PTSD diagnose.

7. Bliver i nogensinde bedt om at udarbejde en udtalelse om udlændinges tilstand, til brug for dispensationsansøgninger?

Ja, det gør vi af flygtningene selv. Jeg ved ikke om den har haft nogen betydning. Så lang tid har vi ikke folk, at vi når at høre om det så også hjælper.

8. Hvad anser i som en vellykket integration hos en traumatiserede flygtning?

Generelt set, er for mig at se, en vellykket integration noget med at føle, at man har fået fodfæste i det nye land. At man føler sig på linje med andre samfundsborgere. Det er godt hvis man kan få fodfæste på arbejdsmarkedet. De af vores patienter der har det, får det bedre, fordi de føler de gør en indsats. Ikke at kunne gøre en indsats piner mange, for de ønsker nemlig at gøre en indsats i det samfund de bor i og på den måde vise en taknemlighed. Naturligvis er sproget også en vigtig del, da det hele går igennem sproget. En god integration er noget med både sprog og job. Hvis man ikke kan få disse, pga. den tilstand man er i, så vil jeg mene, at man stadig kan anses for at være velintegreret hvis man på andre punkter kan gøre en indsats. F.eks. deltager i skolemøder eller lign.

9. Hvordan føler traumatiserede flygtninge stillet, i forhold til betingelserne om TUB? Har du bemærket om de føler sig diskrimineret?

De føler sig ikke velkommen. De føler sig måske mere magtesløse. Udelukket, udstødt. Men ligefrem diskrimineret, ved jeg ikke om de gør. De ved jo godt reglerne gælder dem alle sammen. De er kloge mennesker, de ved umærket godt, at man hellere så deres hæl end deres tå. Det, der er sørgeligt i det er, at jeg sjældent har mødt en flygtning der ikke vil hjem igen og skabe sig en tilværelse. Det er jo ikke nogle lykkeriddere der er her. Mange afghanere har mange gode uddannelser bag sig. Det at have en uddannelse kan måske gøre det lettere for nogle at opfylde kravene. Men for flygtninge med trauma dvs. det, at de har det dårligt, kan gøre, at de alligevel ikke kan opfylde kravene. Det er en særlig situation som disse flygtninge befinder sig i. Det kræver en stor vilje, og en stor indsats at acceptere at man f.eks. med en uddannelse som jurist, skal stå og arbejde i Brugsen og fylde vare op. De har ikke nogen forventninger om at få samme position her, som de måske har haft i hjemlandet. Det må være svært at skulle degradere sig på den måde. Det er flot, at de kan det. Jeg mener man vil opnå bedre integration og mere aktive medborger, hvis man kom folk lidt mere i møde. Hvis de fik TUB, og sagde vi vil jer faktisk gerne, hvis man sendte dette signal, så er jeg overbevist om, at man vil få noget igen. De reagere jo som alle andre også ville gøre, hvis man har en følelse af at man ikke føler sig velkommen, så trækker man sig lidt tilbage til sine egne, for der føler man den tryghed man har brug for. Den tryghedsfølelse har de ikke, derfor trækker de sig måske tilbage, og blive ikke integreret.

10. Det at opholdskravet er på 4 år, mod før 7 år, har det haft betydning for deres vilje til at blive integreret?

Det opmuntrer dem ikke for at blive integreret. For traumatiserede flygtninge gælder det, at de gør hvad de kan for at blive integreret, f.eks. starter de alle sammen med at komme på sprogskole, og mange af dem kommer også ud i praktiker, dvs. de gør en indsats, men det står ikke i mål med resultatet.

I de tilfælde, hvor de ikke kan opfylde betingelserne, oplever vi, at de bliver kede af det og frustreret. De bliver faktisk dårligere ved det. Det med at stræbe efter noget, og opnå den sikkerhed, hvor man nu skal leve sit liv i Danmark betyder utrolig meget for dem. Oplever de derimod en usikkerhed med deres tilværelse, gør, at de bliver dårligere af det. De tænker ofte på hvad det næste bliver. Den usikkerhed og utrygheden gør dem dårligere.

Det, at blive integreret kræver et vist overskud. For vores målgruppe er reglerne ikke med til at give dem det overskud, tværtimod bruger mange af dem deres energi på at finde rundt i reglerne, i stedet for at bruge energien på at få det bedre. De bruger deres energi på alle de regler, som de har svært ved at opnå.

10.a. Ville det gøre nogen forskel, hvis man gav dem TUB først, i forhold til den usikkerhed du nævner? Ville de så derefter kunne blive integreret?

Ja, det tror jeg helt sikkert. Men derfra og til f.eks. at kunne tage den dansk test er ret langt. Jeg tror stadig at mange vil have svært ved at bestå testen.

11. Hvordan er deres fremtidsudsigter i forhold til at blive bedre, og dermed kunne opfylde betingelserne?

De er hos os 4 mdr. ad gangen. På disse 4 mdr. kan vi ikke nå at hjælpe, men vi får mulighed for at kunne sætte noget i gang, i retningen af at de kan få det bedre. Det er ikke til at vide hvordan deres fremtidsudsigter er.

Bilag 2

Interview med Poul Neergaard fra Lærdansk Århus

Poul Neergaard er leder for sprogcentret Lærdansk i Århus

1. Har i erfaringer med udlændinge der ønsker TUB, set fra jeres perspektiv?

Ja, vi har meget erfaring, jeg tror alle de udlændinge som er på vej til at søge TUB, de enten går her, eller har gået her. Og vi har den erfaring, at efter der er kommet sprogkrav forbundet med opholdstilladelsen, så er folks fokus på sprog er øget. På den måde har vi mange der spørger til det, og bliver opmærksom på at der er nogle krav der skal opfyldes.

2. Hvilken skolemæssig baggrund har de fleste?

Det har forandret sig rigtig meget igennem årene, i retning af at folk bliver bedre og bedre uddannet, får en bedre og bedre skolebaggrund og jobmæssig baggrund når man kommer til Danmark, og at indvandringsmønsteret har ændret sig radikalt fra førhen, hvor det var meget udpræget flygtninge og flygtningerelaterede indvandre der kom til landet, så har de fleste altså en god skolemæssig baggrund i dag, også idet de kommer som indvandrere i kraft af job og uddannelse.

3. Hvad indeholder uddannelserne? Særligt Danskuddannelse 2?

Danskuddannelserne, hvoraf der er 3 af dem 1, 2 og 3, er tre forskellige uddannelser. De ligger ikke ovenpå hinanden, men kan altså tages hver for sig.

1. Danskuddannelse 1 → henvender sig til folk med lav eller ingen skolebaggrund, analfabeter.
2. Danskuddannelse 2 → henvender sig til mellemgruppen, folk der kommer med en alm. jævn skolebaggrund i bagagen, typisk det som vi forstår som arbejder.
3. Danskuddannelse 3 → henvender sig til mennesker der har en længerevarende uddannelsesbaggrund, som typisk kommer til Danmark i højere vidensbetonede stillinger eller studie.

Formålene med danskuddannelserne er jo, at folk skal lære dansk, på baggrund af det læringspotentiale de kommer med, og de skal lære så meget dansk som muligt i forhold til at kunne klare sig i forhold til det integrationsmål man har i Danmark. Disse ting skal gå op i en højere enhed, så man får tilbudt en danskuddannelse. Danskuddannelsesretten betyder, at de første 3 år man er i Danmark har man ret til at tage en danskuddannelse, betalt af staten.

3a. Hvor lang tid tager en danskuddannelse?

Det er forskelligt, i og med at der er en 3 års ret, så er filosofien at alle skal kunne nå at tage en danskuddannelse indenfor de 3 år. I og med at uddannelsesbaggrunden hos folk er hævet, så ser vi at folk kommer igennem hurtigere og hurtigere. Men en 3 års ramme er sat ud fra nogle kriterier, som vi kendte for nogle år tilbage. Det betyder ikke så meget mere, fordi langt de fleste når at bliver færdig inden 3 år.

Danskuddannelsesretten ophører enten ved en afsluttende prøve, eller efter de 3 år er gået. Hvis man skal forstå systemet som det er tænkt, så skal vi visitere en kursist ind på en af uddannelserne, og den uddannelse vi visitere ham ind på, på baggrund af de forskellige kriterier, den har man ret til at tage inden for 3 år. Når man så har afsluttet med en afsluttende prøve, så har man ikke længere en danskuddannelsesret.

4. Hvordan visitere i folk?

Det gør vi ud fra et ret udviklet præcist materiale, hvor vi vurderer dels folks skolebaggrund, vi spørger ind til hvor længe folk har gået i skole og vi opklarer om folk er analfabeter. Vi spørger til deres integrationsmål i Danmark, hvad de har af planer. Kommer man og siger: ”jeg vil gerne være læge, på et eller andet tidspunkt” så vurderer vi selvfølgelig om det er realistisk i forhold til sproget, og vi vejleder om det så godt vi kan. Hvis vi mener, det er realistisk, så er det klart at vedkommende skal på Danskuddannelse 3. Men hvis vedkommendes uddannelsesbaggrund ikke matcher, med det mål han har, så har vi et problem. Man må her tale med vedkommende, og så vil man typisk komme på Danskuddannelse 2 eller 1, alt efter hvad vi vurderer ham til, og senere må man gøre det der skal til, hvis man har uddannelsesplaner af ambitiøs niveau.

4a. Skal man selv betale for Danskuddannelse 3, hvis man ikke en gang kunne visiteres til det, og man evt. kan det nu?

Ja, så må man selv betale, eller bruge andre muligheder som vores samfund tilbyder. Der er jo også VUC, som koster lidt, men er billigere. Man kan jo også lære dansk på mange måder, eller bare ved at øve sig. Men en formaliserede begynderundervisning hos os, er afgørende vigtig for at få fat på sproget på den rigtige måde. Men vi vurderer altså ud fra nogle forskellige kriterier, og herunder vurderer vi også ud fra tilegnelsesstrategier. Man vurderer folks læringsstrategier. Det er klart, at har man lært fremmedsprog før, f.eks. engelsk, så har man jo lært et fremmedsprog, og man kender noget til hvad det vil sige at lære et sprog. Det indikerer jo, at man har lettere ved at lære sprog. Der er således forskellige kriterier, som vi ud fra, ender med at placere folk der, hvor de hører hjemme. Det er vores afgørelse, det står klart i lovgivning.

4b. Er jeres afgørelse endelig?

Nej den er ikke endelig. Selvfølgelig kan folk jo også ændre ting undervejs. Selvom et menneske kommer med dårlig skolemæssig baggrund, betyder det jo ikke at man er dårlig begavet, eller dårlig til at lære sprog. Så der kan godt være tilfælde, f.eks. en analfabet, hvor man går i gang med Danskuddannelse 1, og man bliver hurtig alfabetiseret, og man lærer bogstaverne at kende, og hvis det går rigtig godt mundtlig og skriftligt, så kan man blive flyttet over til Danskuddannelse 2, med henblik på at gøre den færdig. I teorien kan det tænkes ja, men i praksis er det meget meget sjældent at en analfabet bliver så god, at han kan flyttes til en anden danskuddannelse end 1, hvor han som ud-

gangspunkt vil blive placeret. Jeg kan ikke huske eksempler på at man kommer som analfabet, og ender med at tage en Danskuddannelse 3. Men det er rimelig alm. man vil flytte mellem 1 og 2 eller fra 2 til 3. Man kan også flyttes den anden vej, hvis der er nogen der er på vippen mellem de forskellige uddannelser. Der kommer en hel del der siger, at de ønsker at tage en Danskuddannelse 3, fordi man ved at det giver statsborgerskabsret i sidste ende, men vi vurderer så, om det er realistisk at de bliver visiteret til Danskuddannelse 3. Nogen gange kan man lade tvivlen komme folk til gode, hvor man tillader dem at tage f.eks. en Danskuddannelse 3. Går det godt, så er det fint, men så er der nogen der må erkende at det ikke går. Det at man dumper testene, det er nederlag på nederlag, så må man gå tilbage til Danskuddannelse 2 og gøre den færdig, og så må man tage Danskuddannelse 3 senere, hvis man skal videre med f.eks. statsborgerskab. Det bruger vi mange kræfter i, det at vurdere, både under visitationen, men også undervejs.

5. Hvordan kan man få danskuddannelse til at hænge sammen med beskæftigelse?

Vi tilrettelægger sådan, så man kan tage danskuddannelsen, nærmest uanset hvad man laver. Det betyder bl.a. i forhold til i dag, hvor rigtig mange kommer fordi de studere, eller fordi de har et arbejde, så efterspørger man dansk om aftenen. Vores aftenafdeling er i dag den største. Og der er mange flere der vælger aften undervisning frem for dagundervisning.

5a. Hvor mange timer om ugen skal man bruge på det?

Det er fleksibelt, typisk aftenforløb er på 6 lektioner om ugen. Og typisk dagforløb er 15 lektioner om ugen. Det er klart, hvis man går om dagen, så kan man komme lidt hurtigere igennem, og hvis man går om aftenen, så kan det være det tager lidt længere tid. Til gengæld, så vil dem der går om aftenen, typisk have et studie eller arbejdsplads om dagen. Kan man kombinere disse ting sammen, dvs. arbejde og aftenundervisning, ved at man bruger det man lærer om aften, på at følge læringen videre på sin arbejdsplads eller der hvor man nu er, aktivt, så kan selv 6 lektioner om aftenen godt få folk til at gennemføre ligeså hurtigt som hvis man fulgte dagsforløbet.

5b. Dvs. man kan godt få en ugentlig arbejdstid på 37 timer med danskuddannelse?

Ja, det kan man godt, men det afhænger jo af den enkeltes situation, om man er gift og har børn, eller man er alene, eller hvad man har af forpligtelser eller fritidskrav, og hvor meget man lægger i det. Det er helt afgørende hvor motiveret man er. Og hvor meget arbejde lægger i det.

6. Gennemsnitligt hvor lang tid tager en Danskuddannelse?

Det tal har jeg ikke lige for mig, men jeg vil tro en gennemsnits danskuddannelse 3 bruger mellem 2 år og 2 år og 6 mdr.

6a. Hvad med Danskuddannelse 2?

Nok i princippet ca. det samme. Godt og vel 2 år. Havde du spurgt mig for nogle år siden, så havde jeg sagt 3 år. Der brugte man hele perioden. Men i og med at folk er bedre uddannet, så går det også hurtigere.

7. Ifl. danskuddannelsesloven fremgår det at der skal tages hensyn til den enkeltes individuelle forudsætninger, men i forarbejderne til § 11 stk. 4 nr. 7, fremgår det at betingelsen gælder uanset udlændinges uddannelsesmæssige eller øvrige forudsætninger. Er det et problem at der ikke er sammenhæng mellem danskuddannelserne og kravet om bestået Prøve i Dansk?

Ja der er en logisk brist synes jeg. Når man nu ser en konkret persons vej igennem systemet, dvs. når man kommer til Danmark, får man en midlertidig opholdstilladelse, så en TUB og til sidst måske statsborgerskab. Kigger man på målet først, så ved vi at statsborgerskab kræver en dansk prøve 3 som minimum. Hvis man nu vil bygge op undervejs, og siger man skal have en PD2, for at få det første skridt, så vil man jo typisk gå efter det. Hvis man altså ikke tager en PD3 i første omgang.

Kommer an på hvordan timing er. Men hvis man ikke får den rette vejledning, og der er vejledningen utrolig vigtig, at vejlede i det her komplicerede udlændingelov, det er rigtig rigtig svært, når man kommer ude fra. Så kan nogen jo sige nu skal jeg have tidsubegrænset opholdstilladelse, så må jeg hellere melde mig til en PD2, og så gør man det, så ved man ikke, at man mister danskuddannelsesretten. Så står man at man har nemt ved at tage en PD2, hvis man er veluddannet og lærer det hurtigt. Så får man PD2 og man får TUB. Så kommer man til den dag hvor man skal have statsborgerskab, og finder ud af at jamen jeg skulle egentlig i virkeligheden have taget en DP3, og nu er tiden gået, og nu skal jeg tilbage på skolebænken. Hvis ikke man vejleder rigtig fra starten af, så synes vi, vi nærmere os noget som nærmest er en rettighedsproblem i forhold til lovgivningen. Da det er kompliceret, og nogen gange svært at få de her informationer, hvor skal man så søge. Og hvis man ikke bliver vejledt ordentlig ved udlændingenservice, kan man meget let komme til at træffe nogle forkerte valg. For det rigtigste valg er at tage den højeste danskuddannelse, jo før jo bedre. Sådan timingmæssigt hænger det heller ikke sammen. Danskuddannelsesretten er de første 3 år, men de færreste når ikke til at tænke på opholdstilladelser før der er gået en årrække. Statsborgerskab kan fås efter 9 år, dvs. når man står der og skal søge statsborgerskab, så vil det valg man har truffet 6 år tidligere, der faktisk er det afgørende. Dels kan tingene være lavet om undervejs, men selvom de ikke er lavet om, så kan man have truffet valg der har været forkerte 6 år før, hvis man ikke på dette tidspunkt har været klar over hvordan ens retsstilling er.

8. Oplever i frustrationer hos udlændingene?

Ja, vi oplever store frustrationer. Og jo vanskeligere man har ved at forstå og gennemskue systemet, jo større frustrationer. Indfødsretsprøven har givet mange frustrationer. Men det gør danskprøverne også. Især den situation hvor kursisterne godt ved der er et danskkrav, som de gerne vil opfylde, men hvor vi siger det kan i ikke. Det er rigtig rigtig svært, for dem selvfølgelig, men også for os der er professionelle. Vi kan ikke snyde, sprog er jo ikke noget vi bare hælder i folk. Det nytter ikke noget vi siger kom ind på en Danskuddannelse 2, hvis man kan se, at vedkommende aldrig nogen sinde vil komme igennem det.

9. Danskprøvekravet skal virke integrationsfremmende. Hvordan oplever udlændingene kravet, og hvordan påvirker det udlændingen der møder modstand, og f.eks. ikke kan opfylde kravet?

Det deler sig i to grupper. Dem der kan opfylde kravene vil de fleste synes det er fair nok. Jeg har faktisk hørt mange udlændinge sige det er fuldstændig rimelige regler, og helt fair. Hvor imod dem som ikke kan opfylde den, og ikke har mulighed for det, bliver i første omgang frustreret og i sidste ende opgivende, apatiske, og de gør det modsatte af integration dvs. afgrænse/udgrænser sig.

Hvis man stiller krav op, så skal de også være muligt at indfri dem. Det der med at sige til folk at man bare skal gøre mere ud af det, forbered noget mere dur ikke. Så længe der er en mulighed for at opfylde kravene, så er det fair nok med krav. Hvis man stiller krav der ikke kan opfyldes/indfries, så er det noget der giver menneskelig kortslutning.

10. Analfabeter, som ikke kan andet end danskuddannelse 1, vil de aldrig nogen sinde kunne blive stillet ind på D2?

Nej, jeg kan ikke sige aldrig nogen sinde. Tiden kan gøre meget, og hvis man har boet i Danmark i en lang årrække, så kan folk lærer det. Men kommer man her uden skolebaggrund og er en profil til danskuddannelse 1, så er det overordentlig svært at bestå en PD2, det er meget meget svært

10a. Kan man betegne analfabetisme som handicap? Kan man lære sig ud af det?

Ja det synes jeg. Det er ikke et biologisk handicap, men et kulturelt handicap. Jeg ved ikke hvordan handicap organisationer vil definere det, men jeg vil synes det er naturligt at se det som handicap, hvis man aldrig har lært at læse og skrive, på linje med ordblindhed. Man når ikke nogensinde som

voksen at få den kompetence med, at man får et brugbart anvendeligt sprog, som gør at man kan tage, f.eks. PD2. Så det er for mig helt klart et kulturhandicap.

11. Hvad med traumaramt flygtninge?

Hvis man kommer som flygtning, uanset af hvilken grund og man har dybe trauma man kæmper med, så siger al erfaring og forskning at man har svært ved at lærer sprog, man har svært ved at koncentrerer sig.

11a. Hvor længe vil det varer at man har svært ved det?

Det kan jeg ikke sætte tid på. Jeg tror ikke der er to traumatiserede tilfælde der er ens. Men der er en klar fællesnævner, og det er at læring er svær når man er traumatiserede. Går man til behandling, så kan man behandles et stykke vej, og få god hjælp. Det er jo ikke sådan at de traumatiserede ikke kan fungere godt i et samfund. Vi ved at der er situationer der er vanskelige, især læringsituationer. Det er svært at sidde i hold sammen med andre, det er svært at koncentrere sig, det er svært at huske. Sådanne ting, gør at lige præcis sprogtilegnelse er rigtig rigtig svær.

11b. Er det generelt alle tre uddannelser?

Ja. Man kan jo godt være højt uddannet og traumatiseret, og lavt uddannet og traumatiseret. Men det gælder hele vejen rundt. Det er altså en meget stor udfordring at lærer sprog, på niveauer der kræves i dag.

12. Kan udlændinge af sig selv have lært så meget dansk, uden at følge uddannelsen, således at de som selvstuderende kan bestå prøven?

Ja.

12a. Hvem kan det være?

Alle, og lige så tit man vil. Og man kan melde sig lige til den prøve man har lyst til, på helt egen regning. Det er nu sjældent det lykkedes. Det kan godt være man har lært fremragende mundtlige kompetencer, og forstå dansk, men de fleste vil have svært ved at bestå på det grammatiske og det skriftlige i prøverne. Det kommer ikke af sig selv.

12b. Så det er en god ide at tage uddannelserne?

Ja absolut en god ide. Sprog kommer ikke af sig selv, ikke for voksne. Der findes enkelte naturtalenter.

12c. Men er det nødvendigt at følge danskuddannelsen?

Ja, det vil være det bedste. Systematisk opbygning af sprog er vigtigt. Sprog kommer ikke af sig selv.

13. Medborgerskabsprøvens faglige sværhedsgrad skal være lidt under indfødsretsprøvens niveau. Og prøvens sproglige niveau skal være på niveau med PD2. Kan du på nuværende tidspunkt forudse, at udlændinge der på forhånd ikke kan opfylde danskprøvekravet, også automatisk udelukkes fra at kunne bestå medborgerskabsprøven, pga. prøvens sproglige niveau?

Det kan man ikke sige. Vi har ikke set prøven endnu. Men det generelle problem er jo, at udover en prøve i selve det der spørges om, så er det jo også en sprogprøve. Det kan godt være man kender svaret på spørgsmålet, men man kan være usikker på den måde som spørgsmålet er stillet. Hvis man f.eks. formulere spørgsmålet lidt kunstigt, så kan man være i tvivl om hvad der er det rigtige svar. Derfor er prøven både en vidensprøve og en sprogprøve. Det er rigtig rigtig svært at formulere spørgsmål, hvor det ikke er sproget der blokerer for svaret. Det er en stor udfordring. Og den bliver større ved medborgerskabsprøven, end ved indfødsretsprøven. Ved indfødsretsprøven er folk nået

så langt at de har en DP3, og de fleste vil kunne forstå indfødsretsprøven. Det bliver spændende at se hvordan det kommer til at være med medborgerskabsprøven.

14. Synes du de her betingelserne, primært danskprøve kravet virker som selektionsmekanismer?

Det synes jeg klart. Jeg er meget kritisk over den måde, at bruge sprog og læring, som sorteringsredskab på. Man skal være opmærksom på, at det er første gang nogen sinde i dansk retshistorie, at man lægger et læringskriterie ind i forhold til noget der giver borgerrettigheder. Der er masser af læringskrav for at kunne udøve færdigheder, f.eks. et snit for at komme ind på uddannelser. Men ikke i forhold til det grundlæggende, bare at være borger, det er aldrig set før. På denne måde kommer man til at sortere folk fra deres demokratiske rettigheder, fordi at vedkommende af en eller anden grund svarer forkert på et spørgsmål, eller ikke kan lære dansk på det niveau, som det kræves. Det er en selekteringsmekaniske som jeg ikke bryder mig om. Der er tale om et retspolitisk skred, og som kun kan forstås som diskrimination. Det rammer skævt, både i forhold til etniske grupper, i forhold til opholdsgrundlag, i forhold til køn og alder, og i forhold til stort set alt, ja også socialt. Det rammer simpelthen skævt. Og det har lige præcis det formål, som så til gengæld virker, at holde dem ude, der lavs uddannelse, dårlig socialt stillet, kommer langt fra, fordi man ikke ønsker den type indvandring. Det er jeg meget kritisk overfor.