

Notat vedrørende lovforslag nr. L 93 om lov om ændring af udlændingeloven og lov om aktiv socialpolitik (Indvandringsprøve, integrationseksamen, opholdstilladelse med henblik på at søge beskæftigelse m.v.).

A Baggrund:

I november 2006 blev institut for Menneskerettigheder anmodet om eventuelle bemærkninger til ovenfor nævnte lovforslag, men måtte dengang med beklagelse meddele ikke at kunne afsætte ressourcer til udarbejdelse af en udtalelse herom. Efterfølgende har instituttet imidlertid fundet ressourcer, der gør det muligt inden forslaget kommer til behandling i Folketinget at fremsætte bemærkninger til forslagene om indførelse af en indvandringsprøve for 1) udlændinge, der søger om opholdstilladelse som ægtefællesammenført og 2) udlændinge, der søger om opholdstilladelse som religiøs forkynder m.v.

Instituttet vil om ønsket inden udvalgsbehandlingen af lovforslaget kunne komme med en udtalelse om forslagene om indførelse af en integrationseksamen som betingelse for tidsubegrænset opholdstilladelse og kontanthjælp. I førstnævnte henseende skal instituttet dog allerede nu bemærke, at spørgsmålet om en eksamen bør vurderes i sammenhæng med bl.a. reglerne om ret til statsborgerskab (som ikke kan opnås af personer uden tidsubegrænset opholdstilladelse); i sidstnævnte henseende kan instituttet henvise til sit notat af 12. marts 2002 om ”starthjælpen”, som instituttet fandt rejste spørgsmål om indirekte diskrimination.

B Menneskeretten:

Instituttet har først og fremmest taget udgangspunkt i artiklerne 8 og 9 i Den Europæiske Menneskeretskonvention (EMRK), således som disse bestemmelser fortolkes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, samt i grundlovens bestemmelser om religionsfrihed m.v.

EMRK's artikel 8 har følgende indhold:

Stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.
Stk. 2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen forsåvidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.

EMRK's artikel 9, som har følgende ordlyd:

Stk. 1. Enhver har ret til at tænke frit, til samvittigheds- og religionsfrihed; denne ret omfatter frihed til at skifte religion eller overbevisning såvel som frihed til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller overbevisning gennem gudstjeneste, undervisning,

religiøse skikke og overholdelse af rituelle forskrifter.

Stk. 2. Frihed til at lægge sin religion eller overbevisning for dagen skal kun kunne underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige sikkerhed, for at beskytte offentlig orden, sundheden eller sædelighed eller for at beskytte andres ret og frihed.

C Instituttets bemærkninger til forslagene om indførelse af en indvandringsprøve

1. Om indvandringsprøven ved familiesammenføring

Der foreslås efter nederlandsk forbillede indført en prøve i dansk og viden om Danmark og det danske samfund som betingelse for opholdstilladelse som ægtefællesammenført, jf. lovforslagets § 1, nr. 2 om ændring af udlændingelovens § 9, stk. 2. Efter lovforslaget bliver det en yderligere betingelse for ægtefællesammenføring, at en immigrationsrøve skal bestå ”medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, afgørende taler derimod”. Integrationsministeren bemyndiges til at fastsætte regler om prøvens afholdelse, herunder om bl.a. betingelserne for deltagelse, gebyr, indhold og gennemførelse.

Ifølge lovforslagsbemærkningerne indebærer prøven, at udlændingen skal have opnået kendskab til danske normer, værdier og grundlæggende rettigheder; udlændingen skal kunne forstå og besvare simple spørgsmål på dansk og have et begrænset kendskab til hverdagsudtryk, en række standardformuleringer og almindelige høflighedsfraser. Rammen for både prøven i viden om Danmark og sprogsprøven skal være niveau A1 minus i den fælles europæiske ramme for moderne sprog – svarende cirka til modul 1 på Danskuddannelse 1 og 2. Udlændingen forudsættes selv at tage ansvaret for opnåelsen af de nødvendige færdigheder; de danske myndigheder vil udarbejde en uddannelsespakke, som kan købes af udlændingen, og som bl.a. indeholder en film om det danske samfund. Prøven skal som udgangspunkt aflægges i udlandet forud for indgivelse af en ansøgning om opholdstilladelse. En udlænding kan gøre flere forsøg på at bestå prøven. Der skal betales gebyr for hver prøve til dækning af de løbende udgifter til drift og administration m.v.

Formålet med prøven er ifølge bemærkningerne at styrke den enkelte udlændings muligheder for en hurtig og vellykket integration i Danmark.

Krav om en bestået indvandringsprøve, stilles ikke, hvis særlige grunde afgørende taler derimod; dette vil ifølge lovforslagsbemærkningerne kunne være tilfældet, hvis parterne ellers er henvist til at leve i et land, hvor herboende ikke kan tage ophold, eller hvis personlige forhold taler derimod; det *er altid tilfældet*, hvis afslag på ægtefællesammenføring vil stride mod Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK's) artikel 8. Særlige grunde vil desuden kunne foreligge, hvis udlændingen må antages ikke at ville kunne opfylde kravet som følge af f.eks. fysisk eller psykisk handicap, tortur eller voldsoplevelser eller stærkt traume eller sygdom.

Instituttets bemærkninger:

Indvandringsprøven foreslås som nævnt indført ”efter nederlandsk forbillede”. Efter det for instituttet oplyste har der i Holland været rejst spørgsmål om den hollandske integrationsprøves overensstemmelse med EMRK's artikel 8. Såvel en uafhængig kommission til etablering af normer

for integration (Commission Franssen, se <http://Justitie.nl>), en officiel rådgivende komité på udlændingeområdet (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, se www.acvz.com/publicaties/advies-ACVZ-NR9-2004.pdf) og det hollandske statsråd (den hollandske version af Conseil d'Etat, se vedhæftede udtalelse fra Tweede Kamer der Staten-Generaal 2003-2004, 29 700, nr. 4) har afgivet udtalelser herom. Den rådgivende komité på udlændingeområdet gav udtryk for, at det er regeringens ansvar at sørge for, at den viden, der er nødvendig for at bestå den hollandske immigrationsprøve, på en nem og effektiv måde kan opnås i udlandet. Statsrådet finder denne opfattelse for vidtgående, men er af den opfattelse, at regeringen skal sørge for tilstrækkeligt undervisningsmateriale. Desuden må det sikres, at den konkrete administration sker i overensstemmelse med artikel 8.

Flere uafhængige immigrationseksperter gav allerede før den hollandske prøves indførelse udtryk for, at den ville blive en effektiv og meget selektiv barriere mod indvandring, idet primært veluddannede og/eller rige udlændinge samt tilbagevendende indvandrere ville kunne opfylde prøvekravet (Groenendijk 2004: 116-117); desuden fandtes den forsinkelse af familiesammenføringen, som prøven ofte måtte forventes at medføre, at kunne udgøre en krænkelse af EMRK's artikel 8 (se også Goudsmit 2006).

Resultatet af indførelsen af indvandringsprøven har da også været, at antallet af ansøgninger om familiesammenføring i Holland er faldet dramatisk. I perioden fra 15. marts 2006 (da bestemmelsen om integrationsprøven trådte i kraft) til 1. oktober 2006 har 1400 familiemedlemmer bestået prøven, svarende til 216 ansøgere pr. måned. Til sammenligning kan nævnes, at antallet af ansøgere om familiesammenføring i 2005 i gennemsnit var 2500 pr. måned.

Instituttet er af den opfattelse, at indførelsen af en dansk indvandringsprøve uden tilgængelige undervisningstilbud ligeledes må forventes at føre til et betydeligt fald i antallet af ansøgninger om familiesammenføring, idet mange – særligt dårligt uddannede – udlændinge formentlig vil mene sig ude af stand til at bestå prøven og – muligvis også på grund af de dermed forbundne udgifter – helt vil undlade at forsøge at kvalificere sig til at bestå prøven ved indkøb af undervisningsmateriale og selvstudium. Der henvises herved til oplysningerne fra Flygtningehjælpen om, at kursister i Danmark normalt vil skulle have 250 timers undervisning, før de er i stand til at klare den til indvandringsprøven svarende Modul 1 på Danskuddannelse 1 og 2 (bl.a. fordi de ofte ikke har et skriftligt sprog at støtte sig til, men skal gennem en alfabetisering).

I EU er det opfattelsen, at retten til familiesammenføring i sig selv er "en forudsætning for integration" (se meddelelse af 3.6.2003 fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om indvandring, integration og beskæftigelse). Selv om Danmark ikke er bundet af Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring, bør det bemærkes, at det også i direktivets betragtning nr. 4 anføres, at familiesammenføring bidrager til at skabe en sociokulturel stabilitet, der letter tredjelandstatsborgernes integration i medlemsstaterne.

Direktivet afskærer ikke medlemsstaterne fra at stille betingelser for udøvelsen af retten til familiesammenføring, herunder krav om en passende bolig, sygeforsikring og forsørgerevne, jf. artikel 7, stk. 1, men det skal bemærkes, at artikel 7, stk. 2, om integration ikke er formuleret således, at der kan stilles integrations*betingelser*; i stedet for anføres det, at medlemsstaterne kan kræve, at tredjelandstatsborgere efterkommer integrations*foranstaltninger* i henhold til national ret, jf. artikel 7, stk. 2. Under arbejdet med bestemmelsens udformning var der betydelig uenighed

mellem medlemsstaternes regeringer om integrationskravet; der blev skelnet mellem ”integrationsbetingelser”, som tillader staten at kræve en bestået integrationsprøve, og ”integrationsforanstaltninger”, som tillader staten at kræve, at ansøgeren deltager i et integrationskursus (og forudsætter tilstedeværelsen heraf, se Groenendijk 2006:224) .

I øvrigt bestemmes det i direktivet, at med hensyn til flygtninge og/eller flygtninges familiemedlemmer, kan integrationsforanstaltninger først anvendes, når de pågældende har fået bevilget familiesammenføring, jf. artikel 7, stk. 2, sidste pkt.).

Direktivet er som nævnt ikke bindende for Danmark, men både det menneskeretlige krav på respekt for familielivet og almindelige ligebehandlings- og retfærdighedsprincipper taler efter instituttets opfattelse mod indførelsen af et krav om en bestået indvandringsprøve. Retten til at leve sammen med nære slægtninge medfører forpligtelser for staten, som ved afgørelse af ansøgninger om familiesammenføring skal finde den rette balance mellem individets og samfundets modstridende interesser. Prøvekravet rummer store retssikkerhedsmæssige problemer. Det vil imidlertid ramme ægtefæller med lav indkomst og en svag uddannelsesmæssig baggrund særligt hårdt. De kan enten blive afskåret fra at få opholdstilladelse eller vil skulle investere væsentlig længere tid og flere penge end andre for at kunne bestå prøven. Desuden kan kravet forsinke familiesammenføring, og små børn, som følger med den ansøgende ægtefælle, vil blive ældre, når de kommer til Danmark, hvilket ikke er integrationsfremmende. Det er heller ikke integrationsfremmende, hvis udlændinge, der afskæres fra at få familiesammenføring på grund af prøvekravet, oplever det som et uforholdsmæssigt indgribende krav, der afskærer dem fra lige rettigheder i Danmark.

Selv om det udtrykkeligt anføres i lovforslagsbemærkningerne, at prøvekravet ikke stilles, hvis afslag på ægtefællesammenføring vil stride mod EMRK's artikel 8, kan der opstå artikel 8-problemer, i det omfang personer med et artikel 8-krav på ægtefællesammenføring afholder sig fra at søge om opholdstilladelse, fordi de mener sig afskåret fra at bestå prøven. Det må herved tages i betragtning, at det langt fra er klart, om en person har et artikel 8-krav på ægtefællesammenføring; som et minimum bør det derfor fremgå af regelgrundlaget, at der er mulighed for at få en forhåndsudtalelse fra udlændingemyndighederne om et eventuelt artikel 8-krav - uden hensyn til om en immigrationsprøve er søgt bestået, jf. også den almindelige vejledningspligt i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Generelt er instituttet dog af den opfattelse, at prøvekravet ikke bør stilles; under alle omstændigheder bør ægtefæller til flygtninge, på grund af de særlige problemer, der gør sig gældende for dem, jf. herved bl.a. Flygtningehjælpens hørings svar, undtages fra prøvekravet – ligesom det er tilfældet i Holland.

2. Om indvandringsprøven for religiøse forkyndere m.v.

Efter lovforslaget skal også religiøse forkyndere m.v. skal have bestået en indvandringsprøve som en betingelse for meddelelse af opholdstilladelse. Det skal ikke være muligt at dispensere fra indvandringsprøven i sager om opholdstilladelse for religiøse forkyndere m.v.

Ifølge lovforslagsbemærkningerne gælder det for religiøse forkyndere m.v., at en bestået prøve vil ”medvirke til en øget forståelse af samspillet mellem den pågældendes religiøse virke og det danske

samfund”. Religiøse forkyndere, der ikke kan bestå indvandringsprøven, ”må antages at have meget vanskeligt ved at forstå de samfundsmæssige rammer for udøvelse af religiøst liv i Danmark”.

Instituttets bemærkninger:

Efter religionsfrihedens indførelse i det 19. århundrede kom et stort antal udenlandske forkyndere og ordensfolk til Danmark. Den romersk katolske kirke kom hurtigt til at bidrage meget synligt til samfundets vel. Således kom et stort antal katolske præster, nonner og munke til landet og igangsatte initiativer inden for såvel sundheds- som uddannelsesområdet, bl.a. i form af katolske skoler, gymnasier, hospitaler, plejehjem og klinikker.

Udover den katolske kirke er et stort antal menigheder siden 1800-tallet lejlighedsvis eller kontinuerligt blevet betjent af udenlandske forkyndere (præster m.v.) eller forkyndere med udenlandsk oprindelse. Dette gælder lige fra en lang række nationale menigheder (for eksempel den russisk-ortodokse og den anglikanske kirke) til Mosaisk Trossamfund og – gennem de sidste årtier – de muslimske menigheder. Flertallet af de udenlandske forkyndere, missionærer og ordensfolk har normalt ikke haft nævneværdigt kendskab til det danske sprog ved ankomsten til Danmark, ligesom deres viden om det danske samfund i begyndelsen af deres ophold her i landet har været begrænset. Det har dog ikke forhindret dem i at bidrage positivt både til menighedens liv og i samfundet. Tilstedeværelsen af udenlandske forkyndere har normalt ikke voldt samfundsmæssige problemer.

Også i dag er et meget stort antal af religiøse minoriteters forkyndere i Danmark udlændinge. Hvorledes det forholder sig for det enkelte trossamfund varierer meget betragteligt. I det Mosaiske Trossamfund, for at tage et eksempel, består rabbinatet af en dansker, mens langt størstedelen af præsterne og ordensfolkene i den katolske kirke i Danmark er udlændinge. Fra statens side tilbydes ikke støtte til uddannelsessteder for de religiøse minoriteters forkyndere, og menighederne selv har ofte ikke ressourcer – hverken økonomiske eller faglige – til at oprette uddannelsessteder for præster m.v. Under alle omstændigheder er de religiøse minoriteter så små i Danmark, at realiseringen af uddannelsessteder for religiøse forkyndere for de fleste trossamfunds vedkommende ville være yderst vanskelig.

Blandt nogle trossamfund er der særlige behov, der gør tilkomsten af udenlandske forkyndere naturlig, ønskelig og/eller nødvendig. Det kan for eksempel gælde herboende udenlandske arbejdstagere, der ikke kan dansk (ansatte i ambassader, au pair-piger, udenlandske arbejdstagere ansat i det danske erhvervsliv), eller danskere af anden etnisk oprindelse, som ønsker at udøve deres religion inden for en menighed, der har stået i den religiøse kultur, der findes i oprindelseslandet, for eksempel Tyrkiet.

Som et resultat af ovenstående faktorer er et stort antal af de religiøse minoriteters forkyndere m.v. enten danskere, der har taget (en del af) deres uddannelse i udlandet eller udlændinge, der er i Danmark for en kortere eller længere årrække. Dog er antallet af udenlandske forkyndere, om end de udgør en stor andel af minoriteternes forkyndere, numerisk lille.

Religionsfriheden er en grundpille i det danske samfund. Inden for rammerne af Grundloven er der tradition for, at staten giver Folkekirken en privilegeret særstilling og bl.a. sørger for akademiske uddannelsessteder for Folkekirkens præster (universiteterne i København og Århus). Til gengæld tillader staten, at de religiøse minoriteter henter deres forkyndere m.v. udefra, i det omfang minoriteten har behov herfor. Udenlandske forkynderes mulighed for at opnå opholdstilladelse er

bl.a. ”begrundet i hensynet til befolkningen her i landet, herunder hensynet til, at herværende trossamfund kan rekruttere forkyndere, og at bl.a. herboende udlændinge har en reel mulighed for at udøve deres religion her i landet” (se lovforslagsbemærkningerne til lovforslag L 171 om ændring af udlændingeloven, fremsat 20. februar 2004).

Det er en del af religionsfriheden, at menigheden som udgangspunkt selv kan vælge sine religiøse ledere uden statslig indblanding. Dog stilles der inden for rammerne af Grundloven og den Europæiske Menneskeretskonvention i gældende lovgivning en række krav til udenlandske forkyndere som betingelse for, at de kan opnå opholdstilladelse i Danmark. Således er retten til opholdstilladelser til udlændinge, der skal forkynde et religiøst budskab, begrænset til personer med tilknytning til enten Folkekirken eller et anerkendt eller godkendt trossamfund. Endvidere er det et krav, at antallet af udenlandske forkyndere står i rimeligt forhold til trossamfundets størrelse, at forkynderen har en relevant baggrund eller uddannelse, og at dennes familie ikke modtager offentlig hjælp til forsørgelse. Endelig gælder det, at der ikke må være grund til at antage, at udlændingen vil udgøre en trussel mod den offentlige tryghed, den offentlige orden, sundheden, sædeligheden eller andres rettigheder og pligter. I forhold til den sidste betingelse bør det fremhæves, at udlændinge, der opholder sig i Danmark med opholdstilladelse som religiøse forkyndere eller missionærer m.v., må formodes at formidle værdibaserede budskaber til menighederne og at udøve en potentielt betydelig autoritet over for menighedens medlemmer. Ifølge gældende lovgivning kan opholdstilladelsen inddrages, hvis udlændinge med opholdstilladelse som religiøse forkyndere eller missionærer m.v. ved handlinger eller ytringer foretager sig noget, der er til skade for grundlæggende demokratiske principper.

Lovforslaget vil berøre alle de religiøse minoritetssamfund i Danmark, om end i forskellig grad. Den romersk-katolske kirke og de muslimske menigheder er eksempler på trossamfund, der må forventes at blive mest berørt af lovforslaget. I et vist omfang bliver også Folkekirken berørt af lovforslaget, dog på mindre afgørende vis, idet Folkekirkens præster i hovedsagen er danskere.

Det forhold, at religionsfriheden er en af de bærende værdier i det danske samfund, og at religionsfriheden understøttes af Danmarks menneskeretlige forpligtelser, tilsiger efter instituttets opfattelse forsigtighed i forhold til indførelse af lovmæssige indgreb, der kan have store og negative konsekvenser for den reelle mulighed for religionsudøvelse i Danmark. Det foreliggende lovforslag vil med stor sandsynlighed få sådanne negative følger. Der er stor risiko for, at kravet om bestået indvandringsprøve som en betingelse for meddelelse af opholdstilladelse vil begrænse religionsudøvelsen i Danmark, da mange forkyndere i praksis ikke vil eller vil kunne erhverve sig de dansk kundskaber, der kræves. I den forbindelse bør det nævnes, at et trossamfunds religiøse forkyndere for manges vedkommende jævnlig bliver forflyttet fra land til land. Det kan forekomme et trossamfund eller den enkelte religiøse forkynder m.v. for ressourcekrævende at lære dansk, hvis den religiøse forkynder kun skal være i Danmark i en meget kort årrække, og hvis vedkommendes virke i øvrigt ikke i væsentligt omfang er betinget af dansk kundskaber.

Den foreslåede indvandringsprøve vil således kunne udgøre en stor barriere for religiøse forkyndere, der ønsker at komme til Danmark. Følgen heraf vil sandsynligvis være en betragtelig reduktion i antallet af forkyndere, der kan virke i de religiøse minoriteters menigheder, og heraf følger en reel fare for, at man bliver nødt til at nedlægge sognemenigheder eller på anden vis indskrænke menighedens liv. Resultatet vil være en begrænsning af den reelle mulighed for herboende danskeres og udlændinges religionsudøvelse. Der vil således blive tale om en reel indskrænkning af religionsfriheden og hermed også om et brud på en lang og velfungerende

demokratisk tradition i Danmark. Kravet om indvandringsprøven bør derfor være underbygget af en overordentligt tungtvejende saglig grunde.

Ifølge lovforslagsbemærkningerne gælder det som nævnt for religiøse forkyndere m.v., at en bestået prøve vil ”medvirke til en øget forståelse af samspillet mellem den pågældendes religiøse virke og det danske samfund”, og ”religiøse forkyndere, der ikke kan bestå indvandringsprøven, må antages at have meget vanskeligt ved at forstå de samfundsmæssige rammer for udøvelse af religiøst liv i Danmark”. Integrationsprøven består af to dele: en sprogtest og en test, også foretaget på dansk, i kendskabet til danske normer, værdier og grundlæggende rettigheder. Efter Institutets opfattelse er det at kunne tale og forstå dansk ikke en afgørende forudsætning for, at religiøse forkyndere m.v. kan forstå og støtte danske samfundsværdier, og det udgør ikke *per se* en trussel mod den offentlige tryghed m.v., hvis en udenlandsk forkynder ikke har kendskab til danske normer, værdier og grundlæggende rettigheder.

Da det ikke er et trossamfunds eller en forkynders primære funktion at fremme integrationen, men at udføre sjælesorg og forestå gudstjenester og handlinger i forbindelse med eksempelvis fødsel, giftermål og dødsfald, og da prøvekravet kan få uforholdsmæssigt store negative konsekvenser for religionsudøvelsen i Danmark, jf. ovenstående, bør dette krav efter instituttets opfattelse ikke stilles som betingelse for opholdstilladelse for udenlandske forkyndere m.v.

Det er naturligvis ikke ensbetydende med, at instituttet ikke deler opfattelsen af, at det er positivt, hvis religiøse forkyndere spiller en aktiv rolle i integrationen af menighedens medlemmer i det danske samfund (hvis menighedens sammensætning i øvrigt gør en sådan rolle relevant). Institutet kan for så vidt støtte, at religiøse forkyndere, missionærer, ordensfolk m.v. efter at have opnået opholdstilladelse og startet deres virke i Danmark tilbydes kursus i dansk samfundslære med det formål at øge kendskabet til danske normer, værdier og grundlæggende rettigheder.

2007-01-09
Eva Ersbøll
Eva Maria Lassen

Litteratur:

Stans Goudsmit: Integration abroad makes family reunification more difficult, i *Immigration Law bulletin*, September 2006

Kees Groenendijk: Legal Concepts of Integration in EU Migration Law, i *European Journal of Migration and Law* 6: 111-126 (2004)

Kees Groenendijk: Legal Concepts of Integration in EU Migration Law, i *European Journal of Migration and Law* 8:215-230 (2006)

