



DANSK RETSPOLITISK FORENING

Integrationsministeriet
Holbergsgade 6
1057 København K

den 3. november 2005

Udtalelse til Ministeren for Integration mv. og Beskæftigelsesministeren
Vedrørende Integrationsministeriets høring af 19. oktober 2005 (ad j.nr.
2005/5009-25)

På vegne af Dansk Retspolitisk Forening (DRF) skal vi hermed fremkomme med vedhæftede udtalelse med bemærkninger til det tilsendte udkast til forslag af 19. oktober 2005 til Lov om ændring i integrationsloven og udlændingeloven:

Det bemærkes, at det foreliggende lovforslag fra Integrationsministeriet må ses i nær sammenhæng med det samtidig fremsatte lovforslag fra Beskæftigelsesministeriet vedr. ændringer i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og lov om aktiv socialpolitik.

Sidstnævnte lovforslag har DRF ikke modtaget til høring fra Beskæftigelsesministeriet. Der fremsættes imidlertid i foreningens svar til Integrationsministeriet også en del synspunkter og bemærkninger, der vedrører sidstnævnte lovforslag som præsenteret på Beskæftigelsesministeriets hjemmeside sammen med teksten til den såkaldte Integrationsaftale og pjecen "En ny chance til alle".

Nærværende brev tilsendes derfor Beskæftigelsesministeriet i kopi med henvisning til de fremsatte synspunkter på beskæftigelsesministeriets lovforslag.

DRF skal samtidig anmode Beskæftigelsesministeriet om fremtidig at sende forslag af tilsvarende karakter til høring hos foreningen.

Med venlig hilsen

På DRF's vegne

Bjørn Elmquist
Formand

Sekretariat c/o Advokat Bjørn Elmquist, H.C.Andersens Boulevard 11, 1., 1553 Kbh.V.
Tlf. 33 14 14 33, FAX 33 14 14 32, www.retspolitik.dk



DANSK RETSPOLITISK FORENING

HØRINGSUDTALELSE

fra

Dansk Retspolitisk Forening

Vedr.

Integrationsministeriets høring af 19. oktober 2005 (ad j.nr. 2005/5009-25)

På vegne af Dansk Retspolitisk Forening (DRF) skal vi hermed fremkomme med nedenstående bemærkninger til det tilsendte udkast til forslag af 19. oktober 2005 til Lov om ændring i integrationsloven og udlændingeloven:

1. Indledningsvis

bemærkes, at det foreliggende lovforslag må ses i nær sammenhæng med det samtidig fremsatte lovforslag fra Beskæftigelsesministeriet vedr. ændringer i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og lov om aktiv socialpolitik, som DRF ikke har modtaget til høring fra Beskæftigelsesministeriet. Der fremsættes i det følgende også en del bemærkninger, der vedrører sidstnævnte lovforslag som præsenteret på Beskæftigelsesministeriets hjemmeside sammen med teksten til den såkaldte Integrationsaftale samt oplægget "En ny chance til alle". Nærværende udtalelse tilsendes derfor Beskæftigelsesministeriet i kopi.

2. Om høringsproceduren:

Statsministeren og Beskæftigelsesministeren har tilkendegivet, at regeringen ikke kunne acceptere, at Socialdemokratiet ikke ville tage stilling til lovforslagene, før man havde set høringssvarene. På denne baggrund valgt regeringen at nægte Socialdemokraterne videre deltagelse i forliget. Dette er efter DRF's opfattelse udtryk for et ringeagtende syn på høringsprocessen, som sætter bl.a. nærværende høring i et ejendommeligt lys. Man har dog bemærket sig høringsskrivelsens bemærkning om, at der vil kunne ske ændringer i lovforslaget inden fremsættelsen. DRF går ud fra, at dette betyder, at nedenstående bemærkninger kan forventes behandlet seriøst.

3. Om præsentationen af lovforslagene:

De af beskæftigelsesministeriet fremsatte lovforslag fremtræder, som om de angik alle unges beskæftigelse. Det fremgår imidlertid af beskæftigelsesministerens forslag, at også de primært sigter på udlændinge – indvandrere, asylsøgere og deres efterkommere.

4. Om lovforslagenes "stil":

De foreliggende forslag er i høj grad præget af tænkning omkring kontrol og tvang med en klar undertone af mistillid og skepsis over for målgrupperne. Denne tone giver ikke indtryk af en positiv holdning fra dansk side til at vise velvilje og hensynstagen for at fremme integrationen.

5. Tvang eller støtte?

I forhold til tvangselementerne tales der i langt mindre grad om støtte og hjælp med henblik på integration, særligt på arbejdsmarkedet, og der tales

ikke i denne forbindelse om indsatser for at påvirke arbejdsmarkedets parter, specielt arbejdsgiversiden. Derimod er det primære middel ifølge forslagene økonomiske sanktioner, i særlig grad mod målgruppen.

Der tales dog også om incitamenter for kommunerne til at fremme processen. Dette foreslås at ske gennem belønning af særligt aktiverings-"dygtige" kommuner og begrænsninger i refusionerne til mindre "effektive" kommuner. Noget tyder på, at forskellene mellem kommunerne mindre er et spørgsmål om dygtighed og god vilje end f.eks. om forskelle i erhvervsstrukturen i de enkelte kommuner.

6. Der er på det seneste rejst berettiget tvivl om, hvorvidt begrænsning i kontanthjælp og andre økonomiske støtteformer over for unge (og fsv også ældre) arbejdsløse, især udlændinge er et effektivt, beskæftigelsesskabende middel. De seneste oplysninger viser (jfr. oplysninger i bl.a. dagbladet Politiken den 27/10 2005), at der kun er kommet meget få fra målgruppen i job efter tidligere indførte stramninger vedrørende loftet over kontanthjælpen. Den af beskæftigelsesministeren og andre regeringsmedlemmer ofte fremsatte påstand om, at "der er job nok" ser efter dette ikke ud til at være realistisk, idet der – trods et voksende udbud af ledige job - netop synes at være mangel på job, som udlændingene kan bestride. Økonomisk tvang har i hvert fald ikke hidtil kunnet bevirke den fornødne beskæftigelses-øgning i målgruppen.

7. Jobsøgning og støtteforanstaltninger.

Utallige beretninger om forgæves jobansøgninger fra medlemmer af målgrupperne tyder på, at der stadig er store problemer med at finde arbejde, som disse kan bestride. Der er ofte fremsat en kritik af kommunernes manglende effektivitet i så henseende og af, at en del af kommunerne accepterer passiv forsørgelse, formentlig som et nødvendigt onde. Kritikere – heriblandt beskæftigelsesministeren i sin tale til socialcheferne den 21/10 - hævder også, at sagsbehandlere i mange kommunale socialforvaltninger er for blødsødne ved ikke at foretage de efter kritikernes opfattelse fornødne beskæringer i de offentlige ydelser. Men der kan lige så vel være tale om en realistisk bedømmelse af jobsituationen i pågældende område, evt. sammenholdt med en erkendelse af, at beskæring i den offentlige hjælp ville efterlade de pågældende familier – herunder deres børn – i en urimelig og uacceptabel fattigdom. Den nyligt afgivne udtalelse fra FN's Børnekomité om børns situation i Danmark peger netop på behovet for at forbedre indvandrerfamiliernes økonomiske situation for at sikre børnene en ordentlig opvækst med rimelige chancer for integration.

Det er således f.eks. ikke rimeligt at lægge økonomisk pres på en enlig indvandrerkvind, som er alene med fire børn, for at "motivere" vedkommende i arbejde. Det forekommer både uøkonomisk, urealistisk (manglende adækvate pasningsmuligheder) og elementært uantageligt ud fra et almindeligt humanitært synspunkt.

For indvandrerkvinder i særdeleshed, men også for indvandrere i en vanskelig situation mere generelt, er det ikke rimeligt – som tilstræbt ifølge forslagene - at stille helt de samme krav som enhver anden. Det må netop være nødvendigt og humanitært at tage særlige hensyn til deres behov for oparbejdelse af kvalifikationer, både sproglige, sociale og faglige. Kompensationsforsøg i form af ansættelser med løntilskud er i så henseende helt utilstrækkelige.

Indretning af job, der passer til bl.a. indvandrerkvindernes kvalifikationer – på linie med et igangværende, succesfuldt århusiansk forsøg med aktivering af indvandrerkvinder i sådanne specialstillinger – er en mere farbar vej, men for at sikre udviklingen af modeller på dette område bør det offentlige gå foran i så henseende.

DRF finder således generelt, at forslagernes synspunkt om lighed i krav netop vil føre til en reelt diskriminerende ulighed i resultater.

8. "Kontrakt"-begrebet:

Lovforslagene benytter systematisk begrebet "kontrakter", og de hidtidige individuelle kontrakter omdøbes til "integrationskontrakter", som alle udlændinge skal skrive under på. Formuleringerne kan give indtryk af, at "kontrakt"-parterne er ligeværdige og frit stillet til at indgå eller ikke indgå i et aftaleforhold – hvilket ville være en normal forståelse i dansk retlig sprogbrug. Reelt er der tale om et sæt betingelser, som er bestemt af denne ene part (i fravær af enighed) og som klienten ikke har andet valg end at acceptere – hvis han eller hun da ønsker at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse (og selv da skal kontrakten underskrives) og modtage offentlig hjælp. Og selv om uddannelses- eller beskæftigelsesforslagene efter systemet forventes at fremkomme fra den unge/ansøgeren selv, er det i sidste instans kommunen, der bestemmer.

Desuden er tilføjet krav om alle udlændinges underskrift på en kontraktlignende "Erklæring om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund" – herunder om respekt for "danske værdier". Denne erklæring (Bilag I til lovforslaget) er en slående illustration af forslagernes "double talk", der tilslører tvangselementet.

Bl.a. foreslås det, at ansøgeren skal udtale "jeg ved, at jeg kan lære dansk ved at deltage i den danskuddannelse, som kommunalbestyrelsen tilbyder mig" og "jeg ved, at det kan hjælpe mig til at blive selvforsørgende, at jeg deltager i de aktiviteter, som er beskrevet i min integrationskontrakt med kommunen". I disse og en række lignende formuleringer, er der reelt tale om en aftvungen håndfæstning og trosbekendelse, som ikke nødvendigvis har rod i virkeligheden, men blot udtaler systemets selvforståelse og påståede gode intentioner. Ingen kan "vide" det, som her forlanges af ansøgeren.

Desuden kræves det, at ansøgeren skal love at deltage i de danske demokratiske processer. Hvis der dermed tænkes på deltagelse i valghandlinger, som den pågældende måtte opnå berettigelse til, er det udtryk for forskelsbehandling.. Hverken etniske danskere eller danske statsborgere har en sådan pligt - ej heller til at deltage i andre demokratiske processer, hvad det så end måtte hentyde til. Man kunne vel i øvrigt næppe forestille sig sanktioner mod udlændinge, der ikke opfyldte nærmere beskrevne krav fra kommunen i så henseende? Igen stikker tvangen og diskriminationen sin hestehov frem.

9. Gennemskuelighed og opnåelighed, klagemuligheder:

Hele den fremlagte ordning er reelt svært gennemskuelig, ikke mindst for nyankomne udlændinge, der også ofte har sprogproblemer og stammer fra en markant anderledes kultur – herunder forvaltningskultur. Forslagene åbner for en vis hensynstagen i kraft af undtagelsesbestemmelser for "særlige" – evt. "ganske særlige" – forhold, men hvad dette indebærer, er svært at gennemskue for klienten, selvom lovbemærkningerne giver visse tolkninger.

Rammerne for og legaliteten af myndighedernes skønsudøvelse er uigen-nemskuelige.

Der er mulighed for at klage til de sociale nævn over kommunens afgørelser, men omfanget heraf er ligeledes uklart. Og der er ingen klageinstans i forhold til Integrationsministeriets afgørelser. Ansøgernes mulighed for at få hjælp til at klage og gennemførligheden af klagerne er ligeledes usikre størrelser.

10. Både integrationskontrakten og erklæringen skal efter forslaget have været virksomme i syv år, før udlændingen vil kunne opnå tidsubegrænset ophold i Danmark. Dette krav og de udviklede beregningsregler for syvårs-fristen er igen udtryk for et vedholdende pres på udlændingene og for en småskåren adfærds- og sindelagskontrol.
11. Indhentelse og videregivelse af oplysninger.
Forslaget lægger op til, at oplysninger om integrationsforløbet, eventuelle sygdomme og andre stærkt personlige forhold skal kunne videregives mellem fraflytnings- og tilflytnings-kommunerne og til Udlændingestyrelsen. Men det fremgår også, at selvom der er tale om meget følsomme, personlige oplysninger, skal de kunne videregives, hvis de findes nødvendige for modtagerens afgørelser. Der er tale om den vækst i deling af personlige oplysninger i stadigt større systemer, som strukturreformen medvirker til at fremskynde. Udlændingens nægtelse af at afgive ønskede, stærkt personlige oplysninger – der ifølge bemærkningerne til lovforslaget i videst muligt omfang skal respekteres - vil i øvrigt kunne få stærkt ubehagelige konsekvenser for ansøgeren, både af økonomisk art og mht. mulighederne for at opnå opholdstilladelse, selvom dette kun antydes indirekte.
12. Beskæftigelsesministerens forslag ligger på samme linie. Forslagenes uklare formuleringer om arbejdsduelighed og den netop verserende diskussion om de 5 "matchgrupper" (der burde have været specificeret i selve lovforslaget og ikke blot foreligge i et notat fra beskæftigelsesministeren) giver anledning til betydelig usikkerhed om, hvem der kan kræves aktiveret eller tilbudt job – med negative konsekvenser ved manglende medvirken eller uigennemførlighed.
Hele det foreslåede kafka'ske system må give anledning til alvorlige retssikkerhedsmæssige bekymringer. DRF må stærkt fraråde, at de tilkendegivne intentioner i så henseende føres ud i livet. For de udlændinge, der henføres til matchgruppe 4, må der forventes at opstå betydelige problemer ved krav om en aktiv beskæftigelsesindsats. Der vil blive tale om et stort ressource-spild i de i forvejen belastede forvaltninger og om et urimeligt pres på en vanskeligt stillet gruppe.
13. DRF finder dog også en del *positive aspekter* ved forslagene.
Således anføres det, at det offentlige – staten og kommuner – skal gå foran med at forsøge at ansætte flere med anden etnisk baggrund. Som eksempel nævnes i pjecen "En ny chance til alle" politiet og forsvaret, der tegner sig for 30% af alle offentlige stillinger. De hidtidige rekrutteringsbestræbelser har dog ikke vist sig synderligt effektive, så man må håbe, at bl.a. den bebudede kampagne fra Rigspolitichefen vil føre til bedre resultater end hidtil.

14. Der lægges op til en øget inddragelse af frivillige organisationer og netværk i integrationsbestræbelserne. Det nævnes flere gange i teksten, at kommunerne skal inddrage sådanne netværk i deres planer og tilbud om aktivering. Dette ser DRF meget positivt på, men det angives ikke, hvilket incitament kommunerne skal have for at gøre det. Hvis det er tanken f.eks. at få indvandrere engageret i foreningslivets mange aspekter, vil det i nogen tilfælde kræve deltagerbetaling (sportsklubber mv.), der vil afholde mange fra at deltage. DRF savner ganske enkelt mere substans bag disse hensigtserklæringer, hvis de ikke skal forblive gode hensigter.
15. Som led i initiativerne omtalt i pjecen "En ny chance til alle" bebudes der en forøget indsats imod "ghettoiseringen" af indvandrers-boligområder. DRF finder det positivt, at kommunerne skal kunne give tilskud til ressourcenvage, der vil flytte væk, og at man i den forbindelse vil åbne for såkaldte "klyngeflytninger" således at mindre grupper kan tilbydes at flytte sammen til et nyt område, hvor de stadig kan bo i nærheden af hinanden. Det er vigtigt, at de flyttede fortsat kan yde hinanden støtte og således bevarer tilknytningen til personer, de kender. Det forudsættes herved, at der ikke sker så massive flytninger, at ghetto-problemerne blot flytter med. Til gengæld bør det sikres, at forholdene i de fraflyttede områder bearbejdes positivt, så de tilbageværende ikke bliver dårligere stillet, og at problemerne dermed forstærkes.
16. I et særligt afsnit omtales en øget indsats for at sætte ind imod kriminalitet og "ekstremisme", især blandt ressourcenvage og i udsatte boligkvarterer. Der tales om en række forebyggende initiativer, men mest klart fremstår planerne om mere og mere synligt politi i områderne. I betragtning af den animositet, der præger forholdet mellem politiet og indvandrere i udsatte boligområder – som illustreret bl.a. af uroligheder i Århus-forstæderne, senest i slutningen af oktober 2005 – er det vigtigt, at der satses på at udvikle et positivt forhold mellem politiet og de unge indvandrere i ghetto-områderne, og at der ikke blot bliver tale om oplæg til fysiske konfrontationer og robust ordenshåndhævelse.

Det er her væsentligt at se på årsagsfaktorerne bag de unges kriminalitet. Også for etnisk danske gælder det, at der er en højere kriminalitetsfrekvens i belastede boligområder med en stor andel af socialklienter. Når der kontrolleres statistisk for indvandrersgruppernes sociale forhold, svinder overrepræsentationen af indvandrere i kriminalstatistikken væsentligt ind (som vist bl.a. af Justitsministeriets egne undersøgelser). Det er derfor vigtigt, at der satses på positive tiltag og ikke blot på kontrol og tvang.

17. I samme forbindelse omtales et forslag om at indføre en sanktionstrussel om "betinget udvisning" af kriminelle unge indvandrere og efterkommere. Bliver en sådan sanktion gjort ubetinget, er der tale om en overordentlig alvorlig reaktion. Der kan hermed opstå risiko for en glidende udskridning i anvendelsen af udvisningssanktionen. DRF vil advare imod indførelsen af en sådan sanktion og i øvrigt pege - også her - på vigtigheden af at sætte ind med støttende og positive tiltag over for årsagsfaktorerne i stedet for straf og anden symptombehandling. På samme måde gælder det for ønsket om at bekæmpe "ekstremisme". Netop konfrontationer med ordensmagten og en følelse af ufrihed, diskrimination og tvang kan bidrage til at skabe en bitterhed, som kan medvirke til at skubbe unge over i retning af mere radikale former for identitetssøgning.

Der tales flere steder i oplæggene om danske værdier, herunder om forslaget om skærpet straf for forbrydelser mod andres ytringsfrihed. Men der tales også om beskyttelse imod forhånelser af andres etniske baggrund og tro. Den stændende debat om ytringsfrihed i forbindelse med Jyllandspostens publicering af karikerede tegninger af profeten Muhammed viser, at der ikke er megen forståelse i visse kredse for at tage hensyn til et mindretals religiøse følelser og trossætninger. Selvom der ikke skulle være basis for strafforfølgning for forhånelser i denne forbindelse, er sådanne anvendelser af ytringsfriheden med til at fremme polariseringen og dermed ekstremismen i de grupper, der føler sig krænket. Den offentlige debat i denne forbindelse, hvor mange har lagt vægt på den formelle ytringsfrihed, viser, at der er langt igen før man kan tale om gensidig respekt.

Med venlig hilsen

Bjørn Elmquist
Formand

Jørgen Jepsen
Bestyrelsesmedlem

Jeff Jørgensen
Bestyrelsesmedlem