



# **UDLÆNDINGELOVGIVNING SOM REDSKAB, MENNESKERET OG SAMFUNDSVÆRDI.**

**EN SOCIOLOGISK ANALYSE  
AF KONSEKVENSERNE AF  
REGLERNE FOR PERMANENT  
OPHOLDSTILLADELSE I ET  
FLYGTNINGEORIENTERET  
PERSPEKTIV.**

Mette Foldager,  
Aalborg Universitet,  
Juni 2011.

# TITELBLAD

**Projekttitlel:**

Udlændingelovgivning som redskab, menneskeret og samfundsværdi

- En sociologisk belysning af konsekvenserne af reglerne for permanent opholdstilladelse fra et flygtningeorienteret perspektiv.

**Speciale udarbejdet af:**

Mette Foldager, 10. semester, Sociologi, Aalborg Universitet, juni 2011.

**Vejleder:**

Marianne Skytte

**Censor:**

Flemming Mikkelsen

**Eksamensdato:**

22.6.2011

**Antal ord:**

35.000

---

Mette Foldager

## EXECUTIVE SUMMARY

In March 2010 the Government and Danish People's Party introduced a bill for an amendment of the Aliens Act, which was adopted in June of the same year. Under the amendment of this law, the rules for permanent residence permits were intensified with the introduction of a points system, under which applicants must obtain 100 points based upon requirements such as occupation, Danish language ability, and active citizenship.

The point system is justified by the hope that it will assist with furthering integration, and ensure that foreigners who have been granted permanent residence are making an enriching contribution to the country.

The catalyst for this thesis concerns the question of what consequences the regulations for permanent residence will have for refugees.

The thesis discusses the question of the consequences of the rules for permanent residency, and this legislation in relation to the notional ideas of human rights and social values. This raises the questions: What is the purpose of the legislation, how is the legislation viewed from a human rights perspective and finally whether the consequences can be discussed as damaging or beneficial for society?

Answers to these questions are established through interviews with experts in the areas of immigration legislation and refugees and/or human rights, and an interview with a refugee who was denied permanent residency following the new legislation in 2010.

Armed with this empirical data, this thesis questions the extent of the point system's intent to advance integration. The requirements seem unrealistic to many refugees, and can have a demotivating effect, given that only results – and not effort – are indicated.

Instead of being recognised as an integration enabler, the points system can be viewed as a selection tool that excludes increasingly more refugees from permanent residency and citizenship, regardless of their will and their desire to become a part of Danish society.

Further doubt is raised as to whether it can be expected that refugees, since their stay in the country is founded upon a need for protection, must also be enriching to Denmark. In light of this, and of human rights obligations in relation to refugees, the question of whether there should be special provision for refugees is asked. A definitive answer to this is not achieved, as there are several dilemmas associated with such an assessment.

The thesis shows that the direct consequence of the legislation is that many refugees cannot obtain permanent residency and therefore not Danish citizenship. For the individual refugee, this exclusion results in an increased sense of insecurity and a lack of recognition, and in feelings of incomprehension and anger. Together, this creates dissociation with Danish society. Beyond a lack of incentive for furthering integration and the construction of parallel societies, another consequence of this legislation is that it acts as a breeding ground for violent acts of resistance.

In light of the consequences the impact of this legislation is assessed to be of negligible value to society.

## INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>DEL I: INDLEDNING</b> .....	6
Problemstilling.....	6
Permanent opholdstilladelse - betydning i forhold til dansk statsborgerskab.....	7
”Hvad siger Folketinget ja til, hvis man godtager forslaget?”.....	8
Læsevejledning.....	10
<b>Del II: INTRODUKTION TIL FELTET:</b> .....	11
<b>UDLÆNDINGELOVGIVNINGEN OG FLYGTNINGE I DANMARK</b> .....	11
Permanent opholdstilladelse og statsborgerskab.....	11
Historisk oprids.....	12
Udlændingepolitik.....	14
2010: Reglerne for permanent opholdstilladelse.....	14
Dansk statsborgerskab.....	17
Flygtninge i Danmark.....	18
Definition af flygtninge.....	18
Flygtninge i Danmark.....	20
Viden om flygtninge og lovgivning omkring permanent opholdstilladelse.....	22
Konflikt mellem behov og krav – så hvorfor denne lovgivning?.....	25
<b>DEL III: METODOLOGISKE OVERVEJELSER</b> .....	27
Baggrund for valg af emne.....	27
Retssociologi - en tilgang til belysning af ret, samfund og individ.....	28
Funktionsanalyse.....	31
Design.....	32
Valg af metode.....	33
Præsentation af eksperter og informant.....	34
Refleksioner i forbindelse med empiriindsamling.....	36
Dokumenter som videnskilde.....	37
Kvantitative elementer – og mangel på samme.....	38
Kritisk teori.....	38
Overvejelser om validitet og reliabilitet.....	40
<b>DEL IV: ANALYSE</b> .....	42
<b>LOVGIVNING SOM REDSKAB</b> .....	42
Formål med pointsystem.....	42
Vilje.....	42
At have vilje versus målbar vilje.....	43
Ansvar hos ansøgeren.....	45
Beskæftigelse.....	49
For meget fokus på beskæftigelse?.....	52
Beskæftigelse – men ikke uddannelse.....	54
At sikre berigelse.....	55
Fremme integration.....	56
Formålet med reglerne for permanent opholdstilladelse?.....	59
Delkonklusion: Lovgivningen som redskab.....	60

LOVGIVNINGEN SOM MENNESKERET .....	62
Historisk oprids .....	63
Flygtninge og menneskerettigheder .....	64
Menneskerettighederne og flygtninge - og den danske udlændingelovgivning .....	65
Delspørgsmål 1: Bør der gælde særregler for flygtninge? .....	66
En udsat gruppe.....	67
Dilemmaer i spørgsmålet omkring særregler.....	69
Delkonklusion: Alternativ løsning? .....	71
Delspørgsmål 2: Beskyttelse versus krænkelse af menneskeretlige principper.....	71
Retssikkerhed .....	71
Omkring forvaltningen.....	73
Refleksioner omkring forvaltningen .....	74
Diskrimination?.....	75
Delkonklusion: Menneskeretlige intentioner versus restriktiv praksis .....	77
Delspørgsmål 3: Menneskesyn i lovgivningen .....	77
Delkonklusion: Menneskesyn .....	79
Konklusion: Lovgivning som menneskeret .....	79
LOVGIVNING SOM SAMFUNDSVÆRDI.....	81
Betydningen af permanent opholdstilladelse og statsborgerskab .....	81
Sikkerhed .....	81
Anerkendelse.....	82
Rettigheder og muligheder .....	83
Reaktioner på lovændringen .....	86
Livet på midlertidigt opholdstilladelse .....	87
Forholdet til Danmark .....	89
Konsekvenser på sigt .....	91
- de stærke rejser .....	91
- konsekvenser i forhold til kommende generationer.....	92
Delkonklusion: .....	93
Samfundsværdien i reglerne for permanent opholdstilladelse .....	93
<b>DEL V:</b> .....	96
KONKLUSION .....	96
PERSPEKTIVERING.....	98
Et spørgsmål om anerkendelse.....	98
Eksempler på pointsystemets krænkelse af anerkendelsesbehov .....	99
Konsekvenser af krænkelse .....	101
Hvorfor denne lovgivning? .....	102
Afrunding: Områdets udfordringer .....	104
LITTERATURLISTE .....	106
BILAG .....	112

## DEL I: INDLEDNING

### Problemstilling

Den 26. marts 2010 fremsatte Integrationsministeriet tre lovforslag i Folketinget. To af lovforslagene vedrørte ændringer af Integrationsloven, mens det tredje lovforslag vedrørte ændringer af Udlændingelovgivningen.<sup>1</sup> Flere organisationer og myndigheder blev af Integrationsministeriet bedt om at kommentere på lovforslagene, og flere af disse besvarede med stærkt kritiske bemærkninger.

Blandt andet Institut for Menneskerettigheder udtrykte kritik af lovforslagene, i en grad det sjældent er set før, særligt i forhold til konsekvenserne af lovforslaget vedrørende ændring af Udlændingelovgivningen. Der lægges med den nye lovgivning vægt på, at der i øget grad stilles krav om at udlændingen selv tager ansvar for egen integration. Dette sker ud fra argumentet om, at vedkommendes formåen i forhold til opstillede krav i et såkaldt pointsystem, afspejler vedkommendes vilje til at blive integreret i det danske samfund. Mens Institut for Menneskerettigheder roser, at ændringen vil betyde, at udlændinge der kan opfylde kravene i pointsystemet kan opnå permanent opholdstilladelse hurtigere end tidligere, udtrykker Instituttet bekymring for, at lovforslaget vil medføre, at de som ikke har evne eller mulighed for at opfylde kravene, vil blive afskåret fra muligheden for at få tidsubegrænset opholdstilladelse:

*Lovforslaget indeholder i midlertidig også regler, som må give anledning til stor betænkelighed ud fra en menneskeretlig vurdering, navnlig fordi der opstilles krav, som kan udelukke grupper af ressourcetsvage udlændinge. Det gælder f.eks. udlændinge som er kommet her til landet uden eller med en kort skolegang, og udlændinge, som i øvrigt er uden uddannelse, eller som er særligt udsatte på grund af dårlig økonomi, dårligt helbred, høj alder o.a. (IMR 2010:10)*

Instituttet kan ikke påpege direkte krænkelser af menneskerettighederne i lovforslaget, hvilket forklares med, at *lovforslaget benytter et lovteknisk krumspring som vaccine mod menneskeretskritik* (Christoffersen, 20.5.2010a). Instituttet henviser til, at der i lovforslaget er skrevet, at loven ikke skal anvendes i tilfælde, hvor den bryder mod Danmarks internationale

---

<sup>1</sup> Henholdsvis Lovforslag nr. L 187, L 189, samt L 188. For nærmere om de enkelte lovforslag henvises til [www.ft.dk](http://www.ft.dk).

forpligtelser. Instituttet frygter, at dette vil betyde, at det vil blive dommere og embedsmænd, som bliver ansvarlige for at menneskeretlige forpligtelser overholdes.

Instituttets kritik og bekymring understøttes af andre myndigheder og organisationer. Blandt andet har Udlændingetjenesten i deres høringssvar til Integrationsministeriet efterlyst klarere retningslinier, til hvorledes flere af reglerne skal administreres, da de frygter, at der kan ske brud på menneskerettighedskonventionerne (P1, 14.5.2010). Samtidigt har blandt andet Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, AOF, KL og Landsforeningen af Forsvarsadvokater udtrykt bekymring for konsekvenserne af lovgivningen for gruppen af resourcesvage udlændinge (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2010a: 6ff). Særligt flygtninge, det vil sige udlændinge som er givet opholdstilladelse i Danmark på grund af et behov for asyl, nævnes som en særlig udsat gruppe.

### **Permanent opholdstilladelse - betydning i forhold til dansk statsborgerskab**

Dansk statsborgerskab er ifølge dansk lov betinget af permanent opholdstilladelse. Ændringer i lovgivningen for permanent opholdstilladelse får derfor også konsekvenser i forhold til mulighederne for at opnå dansk statsborgerskab.

Allerede i 2008 skrev Dansk Flygtningehjælp kritisk om de på det tidspunkt eksisterende krav i forhold til erhvervelse af statsborgerskab. Dansk Flygtningehjælp pointerede at særligt flygtninge har svært ved at leve op til kravene, da mange er analfabeter, traumatiserede eller har andre problemer som gør, at de ikke vil kunne bestå eksempelvis en danskprøve på det krævede niveau. Denne gruppes muligheder for at blive danske statsborgere vil heraf være tæt på ikke-eksisterende. Dansk Flygtningehjælp bemærkede dengang videre:

*Netop flygtninge har et særligt behov for den beskyttelse, der ligger i et statsborgerskab i et andet land. Derfor er det også indskrevet i Flygtningekonventionen, at landene skal lette flygtnings adgang til statsborgerskab (Dansk Flygtningehjælp 2008:1).*

Kravene for at opnå dansk statsborgerskab var på det tidspunkt netop blevet strammet, og data fra Integrationsministeriet og Dansk Flygtningehjælp viste, at under 25 % af de udlændinge der havde været oppe til den nye indfødsretsprøve, havde bestået den. For flygtninge var det videre gældende, at 75-80 % ikke var kvalificerede til prøven, da de ikke deltog i danskundervisning på tilstrækkeligt højt niveau. For kvoteflygtninge var andelen 90 % (Dansk Flygtningehjælp, 2008:1).



Allerede i 2008 var det således svært for mange flygtninge, om end ikke umuligt, at opnå dansk statsborgerskab. Med ændringerne fra 2010 må det antages at være blevet endnu sværere, da kravene for kunne opnå permanent opholdstilladelse, om er en forudsætning for statsborgerskab, i høj grad er blevet skærpet.

### ***”Hvad siger Folketinget ja til, hvis man godtager forslaget?”***

(Christoffersen, 2010b)

Institut for Menneskerettigheder påpegede videre i deres bemærkninger til lovforslaget i 2010, at det kan have en disintegrerende og ekskluderende virkning, at lovforslaget antyder, at personer som ikke lever op til kravene, ikke anses som en del af det danske samfund. Instituttet kommenterede videre, at så frem det opstilles som betingelse for at være en del af det danske samfund, at man kan efterleve de i lovgivningen opstillede integrationskrav, ekskluderes en række personer, som opholder sig lovligt Danmark. Til dette pointerede Instituttet, at det af principielle årsager bør fastholdes, *at alle med lovligt ophold i Danmark er en del af samfundet, uanset om opholdet hviler på det ene eller det andet grundlag* (IMR 2010:8).

At det i et af lovforslagene er skrevet at *dårligt integrerede udlændinge ikke kan påregne at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse* (L 187:15), kan således formodes at betyde, at udsatte flygtninge, som antageligt ofte vil savne forudsætningerne for at efterleve kravene for permanent opholdstilladelse, ifølge lovforslagets ordlyd ikke anses som en del af det danske samfund.

Netop spørgsmålet omkring denne potentielle eksklusion fra samfundet er rammedannende for denne opgave, hvori jeg ønsker at analysere hvilke konsekvenser kravene for permanent opholdstilladelse og indfødsret har for flygtninge, der formentligt har ringe udsigt til at kunne opfylde kravene og herved blive en del af det danske samfund, som det defineres i lovforslaget. Omdrejningspunktet vil være pointsystemet, som med lovændringerne i 2010 indgår i reglerne for permanent opholdstilladelse, som indirekte får betydning for mulighederne for opnåelse af dansk statsborgerskab (indfødsret). Begge disse statusformer vil derfor blive behandlet i denne opgave. Emnet affødes af en undren over at flygtninge, som Danmark har påtaget sig et ansvar for i overensstemmelse med folkeretlige forpligtelser, ikke synes synlige i lovgivningen, samt hvilken betydning denne lovgivning får for dem.

Således stilles følgende problemformulering:

***Hvorledes kan reglerne for permanent opholdstilladelse problematiseres på baggrund af deres konsekvenser for flygtninge?***

Med inspiration fra retssociologien er udgangspunktet, at en hver ret (jura/lovgivning) har mere end en side. Jeg vil til besvarelse af den præsenterede problemformulering, se på den beskrevne del af udlændingelovgivningen som **redskab**, **menneskeret** og **samfundsværdi**. Begreberne er inspireret af retssociologiens orientering mod rettens årsager og rettens virkninger (se evt. Dalberg-Larsen 2005), samt et ønske om også at se lovgivningen i forhold til menneskeretlige hensyn. Kombinationen af disse begreber betyder, at lovgivningen ansues oppefra (fra lovgivers vinkel) samt nedefra (rettens indvirkning på borgerens livssituation) (Dahlberg-Larsen 2005:12). Således bredes forståelsen og problematiseringen af lovgivningen og ikke mindst dens konsekvenser.

Begreberne danner afsæt for følgende underspørgsmål:

- **Hvilket redskab synes lovgivningen på området at tjene - hvad er formålet med lovgivningen?**
- **Hvorledes ansues reglerne for permanent opholdstilladelse fra et menneskeretligt perspektiv – og hvorfor er dette relevant fra et sociologisk perspektiv?**
- **Hvad er konsekvenserne af lovgivningen på området og hvilken samfundsværdi ligger der heri?**

Alle spørgsmål vil primært være afgrænset til at omhandle lovgivningens konsekvenser for flygtninge, men også dilemmaer, som rejses generelt for udlændinge i Danmark, vil blive belyst og relateret til flygtninges situation. De præsenterede lovændringer udgør omfattende ændringer indenfor en allerede kompliceret lovgivning, og jeg vil i denne opgave, som skrevet, hovedsagligt fokusere på pointsystemet, der er indført for opnåelse af permanent opholdstilladelse. Samtidigt vil opgaven indeholde *betydningen* af såvel permanent opholdstilladelse som statsborgerskab. Fra et juridisk perspektiv er betydningen af disse begreber eksplicit defineret, men jeg vil i denne opgave se nærmere på betydningen fra flygtninges side, og herfra behandle hvilken samfundsmæssig betydning begreberne kan tillægges. Jeg følger hermed op på et behov for viden, som flere gange er efterspurgt på området (se blandt andet IMR 2010:12; Ersbøll 2008:807).

## Læsevejledning

Ovenstående indledning til opgaven følges af en introduktion til feltet. Indenfor danske rammer vil centrale historiske ændringer på udlændingelovgivningsområdet og udlændingepolitikken blive opridset, og nuværende regler for permanent opholdstilladelse gennemgås. Herefter beskrives flygtninge og deres situation nærmere. Formålet er med denne introduktion til feltet at danne rammerne for det problemfelt opgaven bevæger sig indenfor, og samtidigt synliggøre hvorfor flygtninge i forhold til lovgivningen kan ses som en udsat gruppe.

Tredje del omhandler de metodologiske overvejelser omkring projektet, herunder præsentation af metodevalg samt generelle refleksioner.

Analysen følger herefter i projektets fjerde del, hvor jeg i præsenterede rækkefølge diskuterer lovgivningen som redskab, menneskeret og samfundsværdi. Afsnittet 'Redskab' vil tage udgangspunkt i diskussioner af de argumenter, der er fremlagt for pointsystemet for permanent opholdstilladelse, mens afsnittene 'Menneskeret' og 'Samfundsværdi' omhandler reglerne for og betydningen af såvel permanent opholdstilladelse og statsborgerskab. Som det vil fremgå, er der i forhold til menneskeretlige forpligtelser og i forhold til samfundsmæssige konsekvenser en nær relation mellem permanent opholdstilladelse og statsborgerskab. Derfor bør en forståelse af konsekvenserne af reglerne for permanent opholdstilladelse også se på betydningen af dansk statsborgerskab.

Femte og afsluttende del indeholder en konklusion, efterfulgt af en teoretisk perspektivering af opgavens resultater.

## Del II: INTRODUKTION TIL FELTET: UDLÆNDINGELOVGIVNINGEN OG FLYGTNINGE I DANMARK

### Permanent opholdstilladelse og statsborgerskab

Den danske udlændingelovgivning omhandler udlændinges retsstilling i Danmark og indeholder blandt andet regler om indrejse, ophold, arbejdstilladelse og udvisning. Udlændinge defineres i lovgivningen som personer uden dansk statsborgerskab, det vil sige personer som enten har statsborgerskab i et andet land eller som er statsløse.

En central del af udlændingelovgivningen er reglerne for permanent opholdstilladelse og indfødsret. Om end sidst nævnte ikke er en indskrevet del af selve udlændingeloven, men derimod et selvstændigt lovsæt, behandles og omtales denne lovgivning ofte i forbindelse med udlændingeretlige fremstillinger (Jf. bl.a. Koch 2006:595), Jeg henviser i følgende til begge lovgivningsområder, når jeg anvender begrebet udlændingeret og –lovgivning.

Som det ligger i ordlyden, betyder permanent opholdstilladelse, også kaldet tidsubegrænset opholdstilladelse, at en person ikke behøver at ansøge om forlængelse af sin opholdstilladelse (hvilket normalt skal ske hvert andet år), men personen kan – på visse betingelser – blive i Danmark så længe vedkommende ønsker det. Erhvervelse af dansk statsborgerskab kan for udlændinge i Danmark kun ske ved naturalisation, det vil sige ved lov. Meget forenklet (og ikke helt korrekt) kan man sige, at permanent opholdstilladelse omhandler en udlændings *ret* til at blive i Danmark, mens dansk statsborgerskab omhandler vedkommendes *rettigheder* som borger i Danmark, da udlændingen ved erhvervelse af dansk statsborgerskab ligestilles retligt med øvrige danskere.

Historisk set er udlændingelovgivningens udvikling præget af internationale begivenheder og normer omkring menneskerettighederne såvel som nationale interesser. Hvilket forhold, som har været det dominerende, har skiftet igennem tiderne, og alle ændringer af loven kan gøres til studie af hvilke nationale og internationale forhold og tendenser, som kan antages at have haft indflydelse på den konkrete ændring. At beskrive den historiske udvikling og sætte denne i kontekst er ikke en opgave jeg vil gennemføre her. I stedet vil jeg kort opridsede nogle af de væsentligste forhold, der ligger forud for den lovgivning, der findes i dag. Hvad angår de mere tekniske sider af vedtagelser

af love og lovændringer, samt anvendelse af loven, har jeg også valgt at se bort herfra, grundet et ønske om at simplificere et kompliceret område. Dertil har jeg flere steder valgt at afgrænse lovgivningens udvikling, til de områder af den der vedrører denne opgaves problemstilling, det vil sige reglerne for permanent opholdstilladelse og statsborgerskab i relation til flygtninge i Danmark.

### Historisk oprids

Tidligere har udlændinge i Danmark været retsløse, men omkring år 1000-1100 blev det under pres fra kirken indført, at kongen skulle beskytte udlændinge, og det antages at udlændinge i Danmark siden 1200-tallet i de fleste henseende har haft retlig ligestilling med danskere, såfremt de var givet tilladelse til at bosætte sig i Danmark. Indtil 1776 hvor den danske indfødsretslovgivning fastsættes, har der stort set ingen kontrol været med indvandringen til Danmark, og indtil 1849, hvor Danmarks første frie grundlov stadfæstes, har det været op til kongen at afgøre, hvem der kunne tildeles dansk statsborgerskab. I Grundloven fastsættes det, at udlændinge kun kan erhverve dansk indfødsret ved lov (§ 44) (Kleis & Beckman 2004:31).

Hvad angår lovgivning i forhold til opholdstilladelse i Danmark, blev der i 1926 indført krav om opholds- og arbejdstilladelse for udlændinge, som ønskede at opholde sig i Danmark i mere end tre måneder. Dette brød med tidligere praksis, hvor der var en høj grad af frihed for udlændinge, der ønskede at opholde sig i Danmark, forudsat at de ikke forstyrrede den offentlige orden eller var en byrde for det offentlige forsørgelsesvæsen. Ændringen beskrives som et skifte fra en overvejende *selektiv udlændingekontrol* (hvis primære sigte var rettet mod enkeltpersoner, hvis ophold var uønsket) til en mere *generel kontrolordning* rettet mod alle personer uden dansk statsborgerskab. Denne kontrol er bygget op som et *tilladelsessystem*, hvor det som udgangspunkt er op til myndigheder at afgøre, om en udlænding må opholde sig i Danmark (Christensen m.fl. 2006:3).

Nuværende udlændingelov stammer fra 1983, hvor den afløste den tidligere gældende Fremmedlov af 1952 (Kjær 2003:18). Det oprindelige formål med udlændingeloven var at sikre udlændinge en øget retsbeskyttelse (Langlouis & Tornøe 1993: 15). I forhold til flygtninge, gjorde flere bestemmelser i loven, at Danmark fik internationalt ry for at gå i spidsen for en humanitær flygtningepolitik (Kjær 2003:18; Bejder & Holt 2003:161).

Ved senere ændring af udlændingelovgivningen i 1985 indføres den såkaldte ”åbenbart grundløs procedure<sup>2</sup>” på asylområdet, hvilken er beskrevet som *den første af de efterfølgende 25 års stramminger af Udlændingeloven* (Christensen 2010:100). De følgende år ændres udlændingelovgivningen årligt, primært på asylområdet. I alt ændres udlændingeloven 20 gange fra 1983-2001. I 1998 indførte daværende SR-regering en ny ordning vedrørende tidsubegrænset opholdstilladelse i forbindelse med en samtidigt vedtaget integrationslov (Christensen 2010:102ff). Med denne lovændring gives reglerne for permanent opholdstilladelse en mere fremtrædende placering i Udlændingelovgivningen, idet der blandt andet fastsættes en række supplerende betingelser for overgangen til tidsubegrænset opholdstilladelse. Herved understreges en forventning om, at udlændinge der ønsker at bo i Danmark, gør en indsats for at lære dansk og tilpasse sig danske samfundsforhold (Christensen m.fl. 2006:533 med henvisning til FT 1997-98, 2. samling, tillæg A:1562).

I 2001 dannes VK-regeringen med Dansk Folkeparti som fast støtteparti, og udlændingområdet flyttes fra Indenrigsministeriet til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. I perioden 2001-2009 ændres udlændingeloven 46 gange. Flere betingelser for permanent opholdstilladelse fastsættes løbende og i 2007 gøres tidsubegrænset opholdstilladelse betinget af fuldtidsarbejde i en angiven periode og en bestået dansk prøve (Christensen 2010:97ff).

Allerede i 1983 var udlændingområdet som følge af samspillet mellem nationale regler, Flygtningekonventionen og EF's regler (senere EU) betegnet som kompliceret. Trods denne kompleksitet var selve lovteksten som den blev fremsat i 1983 af det nedsatte udvalg forholdsvis overskuelig og konsistent (Christensen 2010:110). Edinburgh-afgørelsen i 1992, hvor Danmark tog særstilling på området grundet det retlige forbehold for EU's regler, har været medvirkende til at området efterfølgende er blevet væsentligt mere kompliceret. Hertil har de mange ændringer (63 i perioden 1985-2009 plus efterfølgende ændringer) naturligvis betydning for at, det er et område, der er svært overskueligt. Overordnet beskriver Christensen lovgivningen i dag som generelt *langt mere restriktiv, detaljeret og kontrolfikseret* (Christensen 2010:111) end hvad var tilfældet i starten af 1980'erne, hvor området for alvor kom i udvikling.

---

<sup>2</sup> Den åbenbart grundløse procedure muliggør at Udlændingestyrelsen kan meddele afslag på asylansøgninger, som modsat øvrige afslag *ikke* kan appelleres til Flygtningeævnet. Proceduren anvendes i sager Udlændingestyrelsen vurderer som indholdsløse eller udsigtsløse (Kjær:140f).

## Udlændingepolitik

Ved folketingsvalget i 2001 var udlændingepolitik et særdeles diskuteret emne, og der blev oplevet en politisk polarisering til emnet, hvor særlig Dansk Folkeparti tog en markant holdning til problematikken, hvilket viste sig at blive støttet af vælgerne (Ejrnæs 2004:183; Kjær 2003:13f; Andersen & Borre 2001:41). Den i 2001 nyvalgte VK-regering fremlagde i 2002, støttet af Dansk Folkeparti, hvad de kaldte *En ny udlændingepolitik*. I denne udtrykkes et klart mål om bedre integration af flygtninge og indvandrere i Danmark, og regeringen lagde med den nye politik markant fokus på, at vejen til integration er gennem arbejdsmarkedet (Regeringen 2002).

På asylområdet ønskede regeringen, at Danmark skulle modtage færre flygtninge, og regeringen fastslog at *flygtninge ikke skal blive indvandrere*, hvorfor hovedreglen skulle være at flygtninge vender tilbage til deres hjemland. Reglerne blev derfor ændret, så flygtninge tidligst efter syv år i Danmark kunne opnå permanent opholdstilladelse, hvor det før var muligt for flygtninge at søge om dette efter tre år i Danmark. Desuden pointerede regeringen, at flygtninge der ikke har permanent opholdstilladelse, skal sendes tilbage til deres hjemland, såfremt forholdene ændrer sig og de derfor ikke længere ville blive forfulgt.

I forhold til indfødsret skrev regeringen: *Betingelserne for at opnå dansk indfødsret skal skærpes, så de mere præcist svarer til de forventninger, samfundet har til den enkeltes indsats for at blive en del af det danske samfund*. Dette betød at der skulle lægges større vægt på ansøgernes danskundskaber, og at ansøgeren igennem en prøve skulle dokumentere kendskab til danske samfundsforhold, retsprincipper og værdier (Regeringen 2002:8).

Der er siden 2002 indført en række yderligere ændringer på udlændingeområdet. Jeg vil ikke beskrive disse her, da dette er for omfattende, men de er alle i tråd med et politisk ønske om hvad der kan betegnes som restriktiv udlændingelovgivning<sup>3</sup>. Ændringerne, som er indført i 2010 ligger i forlængelse af denne udvikling.

### 2010: Reglerne for permanent opholdstilladelse

Med de nye ændringer af Udlændingelovgivningen, som trådte i kraft 1. august 2010 er der indført et såkaldt pointsystem, som er, gældende for alle udlændinge, som efter d. 26.marts 2010 indgiver

---

<sup>3</sup> For oversigt over ændringer siden 2002 henvises til Bilag I.

ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse (Lov nr. 572 af 31. maj 2010 § 2). For at opnå permanent opholdstilladelse skal en udlænding nu opnå 100 point ud fra en række krav, hvilket er indskrevet i Udlændingelovens paragraf 11 stk. 3:

*Medmindre der er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen efter § 19, kan der efter ansøgning meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse til en udlænding over 18 år, der har opnået mindst 100 point efter reglerne i stk. 4-6, heraf 70 point efter stk. 4, 15 point efter stk. 5 og 15 point efter stk. 6, jf. dog stk. 10-12.*

Følgende krav, som alle skal være opfyldt, giver således samlet **70 point**, jf. § 19 stk. 4:

- 1) Ansøger skal have boet lovligt i Danmark i mindst 4 år.
- 2) Ansøger må ikke være idømt ubetinget fængselsstraf af mindst 1 ½ års varighed eller have anden strafferetslig retsfølge, der muliggør straf af denne varighed.
- 3) Ansøger må ikke være idømt ubetinget fængselsstraf af mindst 60 dages fængsel for overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13.
- 4) Ansøger må ikke have forfalden gæld til det offentlige, medmindre der er givet henstand med hensyn til tilbagebetalingen af gælden, og gælden ikke overstiger 100.000 kr.
- 5) Ansøger må ikke i de sidste 3 år forud for indgivelsen af ansøgning om permanent opholdstilladelse, og indtil pågældende vil kunne meddeles permanent opholdstilladelse, have modtaget offentlig hjælp/social bistand efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven. Dette gælder også enkeltydelser.
- 6) Ansøger skal underskrive en erklæring om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund eller på anden vis have tilkendegivet at acceptere indholdet heraf.<sup>4</sup>
- 7) Ansøger skal have bestået prøve i Dansk 2 eller en danskprøve på et tilsvarende eller højere niveau.
- 8) Ansøger skal have haft ordinær fuldtidsbeskæftigelse i Danmark i mindst 2½ år inden for de sidste 3 år forud for indgivelsen af ansøgning om permanent opholdstilladelse og må antages fortsat at være tilknyttet arbejdsmarkedet på tidspunktet, hvor permanent opholdstilladelse vil kunne meddeles.

Derudover kan **15 point** opnås ved at ansøgeren har udvist aktivt medborgerskab i Danmark:

---

<sup>4</sup> Se erklæring i Bilag II.



§ 11 stk. 5:

*Udlændingen opnår 15 point, hvis udlændingen har bestået en medborgerskabsprøve, jf. integrationslovens § 41 a), eller har udvist aktivt medborgerskab her i landet gennem mindst 1 års deltagelse i bestyrelser, organisationer m.v.*

Endeligt opnås de resterende **15 point** ved at ansøger opfylder én af følgende betingelser:

§ 11 stk. 6:

Udlændingen opnår 15 point, hvis udlændingen

- 1) Har haft ordinær fuldtidsbeskæftigelse her i landet i mindst 4 år inden for de sidste 4 år og 6 måneder forud for indgivelsen af ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse og fortsat må antages at være tilknyttet arbejdsmarkedet på tidspunktet, hvor tidsubegrænset opholdstilladelse vil kunne meddeles,
- 2) Har færdiggjort en lang videregående uddannelse, en professionsbacheloruddannelse, en erhvervsakademiuddannelse eller en erhvervsrettet ungdomsuddannelse i Danmark eller
- 3) Har bestået prøve i Dansk 3, jf. § 9, stk. 1, i lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., eller en danskprøve på et tilsvarende eller højere niveau.

Opfylder en ansøger ikke de obligatoriske krav for at opnå 100 point, kan vedkommende ikke få permanent opholdstilladelse.

Endeligt kan der ske undtagelser fra bestemte krav, såfremt Danmarks internationale forpligtelser, herunder FN's Handikapkonvention, tilsiger det. I denne defineres personer med handicap som 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 (FN 2006:8). Øvrige krav som ikke vedrører udlændinges handicap vil fortsat skulle opfyldes.

Hvis en ansøger ikke kan opnå 100 point, kan ansøgeren i stedet søge om forlængelse af sin midlertidige opholdstilladelse. En ansøgning om forlængelse skal indgives inden tidligere opholdstilladelse udløber. Hvis ikke, anses vedkommendes ophold i Danmark som værende ulovligt og ansøgningen afvises, og udlændingen risikerer at blive udvist med et indrejseforbud.

Udlændingesservice kan inddrage eller nægte at forlænge en flygtnings opholdstilladelse, hvis grundlaget for den vurderes til ikke længere at være til stede. Dette kan eksempelvis ske, hvis det vurderes, at pågældende flygtning ikke længere risikerer forfølgelse i hjemlandet, grundet at de generelle forhold i hjemlandet har ændret sig væsentligt.

En flygtning med permanent opholdstilladelse kan efter de nye regler miste denne, såfremt vedkommende, indenfor de ti første år efter den første opholdstilladelse blev givet, rejser til hjemlandet.<sup>5</sup> For en flygtning der kun har midlertidig opholdstilladelse, vil en rejse til hjemlandet altid kunne medføre at opholdstilladelsen inddrages, uanset hvor længe vedkommende har haft midlertidig opholdstilladelse i Danmark

På trods af at det som beskrevet ovenfor er muligt at få inddraget en permanent opholdstilladelse, må den fortsat formodes at være af betydning, blandt andet fordi den er en forudsætning for, at dansk statsborgerskab kan erhverves. Hvilke rettigheder der følger af dansk statsborgerskab, og hvad reglerne for at opnå dette er, beskrives i det følgende afsnit.

### **Dansk statsborgerskab**

Nationalretligt har statsborgerskab betydning for hvilke rettigheder og hvilke pligter staten forbeholder egne statsborgere (Kock 2006:596). Mens Udlændingelovgivningens regler om blandt andet opholdstilladelse og udvisning gælder for ikke-danske statsborgere, er personer med dansk statsborgerskab i kraft af denne garanteret livsvarigt ophold og ret til indrejse<sup>6</sup> (Koch 2006:600). Hvornår statsborgerskabet ellers har relevans, kan være vanskeligt at beskrive, da kravet om dansk statsborgerskab rent lovteknisk kan være gennemført ved henvisning til en anden lov, hvori statsborgerskab er krævet (Kock 2006:603).

Efter dansk lovgivning afhænger de fleste rettigheder og forpligtelser af, om pågældende person har bopæl i Danmark, og selve statsborgerskabet tillægges således ikke særskilt betydning. Udover ret til livsvarigt ophold og indrejse, har statsborgerskabet betydning for valgret og valgbarhed til

---

<sup>5</sup> Dertil kan blandt andet følgende være begrundelse for at en opholdstilladelse inddrages: at den er opnået ved svig, at udlændingen anses for en fare for statens sikkerhed, at udlændingen er krigsforbryder eller at udlændingen udenfor Danmark er dømt for en forbrydelse der i Danmark ville medføre udvisning.

<sup>6</sup> Som nævnt tidligere er der dog mulighed for at et statsborgerskab kan fortabes. Dette vil, jf. Indfødsretsloven, kunne ske som følge af erhvervelse af fremmed statsborgerskab (§ 7), som følge af manglende tilknytning til Danmark (§ 8) og efter anmodning (§ 71). Dertil betyder nyere lovændringer at statsborgerskab også kan fortabes hvis det er opnået ved svig (§ 8 A) samt ved overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 (Koch 2006:624f).

Folketinget, og det samme er gældende for folkeafstemninger. Begge beslutninger er fastsat i Grundloven.

Det er også ifølge Grundloven en forudsætning for ansættelse som tjenestemand, at man har dansk statsborgerskab. Der er dog bestemmelser som gør, at udlændinge kan ansættes på vilkår, som svarer til tjenestemandsvilkår med visse undtagelser. På lignende vis kan følgende områder være betinget af dansk statsborgerskab: pas, konsulær bistand, social pension, hjælp til forsørgelse, uddannelsesstøtte samt værnepligt. Men dispensationsmuligheder og undtagelser betyder, at dette ikke nødvendigvis er tilfældet i alle situationer

Udviklingen indenfor det indfødsretlige område har betydet, at det generelt er blevet sværere at opnå dansk statsborgerskab, og samtidigt er det blevet lettere at fratage en person et allerede erhvervet statsborgerskab (Koch 2006:595). Nuværende regler for erhvervelse af statsborgerskab betinger, at ansøger skal have permanent opholdstilladelse i Danmark, og at vedkommende har opholdt sig i Danmark uafbrudt i otte år (flygtninge syv år), at vedkommende er selvforsørgende og uden gæld til det offentlige. Dertil skal ansøgeren have bestået en danskprøve svarende til Dansk3 og bestå en indfødsretsprøve. Flere strafferetlige forhold kan udelukke en ansøger fra at opnå dansk statsborgerskab (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2008). En uddybet liste over naturalisationskrav kan ses i bilag III.

## **Flygtninge i Danmark**

### **Definition af flygtninge**

Reglerne for permanent opholdstilladelse og indfødsret i almindelighed – og de nyeste ændringer i særdeleshed – er blevet kritiseret for ikke at tage hensyn til flygtninges situation, men i stedet stille urealistiske krav til denne ofte udsatte gruppe. I dette afsnit vil jeg definere, hvad der er indeholdt i begrebet 'flygtninge', samt redegøre nærmere for hvad der kendetegner flygtninge i Danmark, og hvorfor flygtninge kan betegnes som en udsat gruppe.

Selve begrebet 'flygtning' betegner i juridiske sammenhænge, hvilket opholdsgrundlag en person har. Selve retsgrundlaget for at en person tildeles flygtningestatus, er skrevet i Udlændingelovens § 7:

Udlændingeloven § 7 stk. 1:

*Efter ansøgning gives der opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen er omfattet af Flygtningekonventionen af 28. juli 1951.*

Loven henviser således til FN's Konvention om Flygtnings Retsstilling fra 1951 (Flygtningekonventionen), i hvilken en flygtning defineres som en person, der

Flygtningekonventionen, Art. 1A, stk. 2:

*(...) som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig uden for det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til at – eller på grund af en sådan frygt, ikke ønsker – at søge dette lands beskyttelse.*

Flygtninge der tildeles opholdstilladelse i Danmark som følge af Udlændingelovens § 7 stk.1 kaldes også konventionsflygtninge. Dertil er det i Udlændingelovens § 7 stk. 2 indeholdt hvad der kaldes beskyttelsesstatus:

Udlændingeloven § 7 stk. 2:

*Efter ansøgning gives der opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen ved en tilbagevendende til sit hjemland risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.*

Endeligt betegner flygtningebegrebet også såkaldte kvoteflygtning, hvilket er *udlændinge, der kommer hertil som led i en aftale med De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge eller lignende aftale, (...)* (Udlændingeloven § 8 stk. 1). Kvoteflygtninge kan enten være omfattet af Flygtningekonventionen eller andre asylgivende principper, jf. Udlændingeloven § 7 stk. 2.

Hermed er det beskrevet hvorledes en person juridisk anses som flygtning. I andre sammenhænge er det muligt, at det vil være mere korrekt at definere flygtninge, som personer der er *flygtet/på flugt*, og herved have mere fokus på den subjektive del af situationen, upåagt om dette vil være

asylgivende. Ifølge den danske lovgivning er en person dog først en flygtning, når opholdstilladelsen er givet efter en af de ovenfor nævnte regler, og indtil dette eksempelvis blot asylansøger. Da jeg i denne opgave behandler reglerne for permanent opholdstilladelse og dansk statsborgerskab – og da disse er betinget af, at man *er* blevet givet opholdstilladelse – er den juridiske definition tilstrækkelig, og jeg vil derfor forsat anvende betegnelsen flygtninge i overensstemmelse hermed.

Det bør bemærkes, at når der tales om Danmarks forpligtelser i forhold til at tildele asyl til flygtninge, er det kun konventionsflygtninge og kvoteflygtninge som er omfattet. Tildeling af beskyttelsesstatus ligger således udover de menneskeretlige forpligtelser Danmark har påtaget sig. Alene herfor kunne dette speciale afgrænses til kun at omhandle konventions- og kvoteflygtninge. Tildeling af beskyttelsesstatus sker dog også på baggrund af, at et *behov* for asyl erkendes, hvorfor jeg mener, at også denne gruppe af flygtninge forsat er interessant for problemstillingen. Jeg vælger derfor at se på flygtninge, uanset hvilken paragraf de er beskyttet under, men er klar over at diskussionen af internationale forpligtelser kun er berettiget i forhold til konventions- og kvoteflygtninge.

### **Flygtninge i Danmark**

Der findes ikke en præcis opgørelse over hvor mange flygtninge, der er i Danmark. Siden 1956, hvor de første ungarske flygtninge kom til landet, og til 2006 er der givet asyl til 122.000 personer. Nogle af disse er rejst igen, nogle er døde, nogle er blevet danske statsborgere osv., og det er derfor ikke muligt ud fra dette tal at præcisere hvor mange der er i dag er bosat i Danmark som flygtninge. (Dansk Flygtningehjælp 2009:19).

Det er selvsagt at ikke alle flygtninge i Danmark, som står i samme personlige situation. Der er forskel på hvilke oplevelser de har med sig og hvorledes de tackler disse. Ligeledes er det forskelligt hvilke kundskaber, ressourcer osv. de har. Dog er der visse forhold som gør, at det forsat er rimeligt at se på flygtningegruppen generelt som en udsat gruppe.

Jævnfør definitionen af flygtninge, er der tale om mennesker som må søge beskyttelse udenfor eget land. Alene i dette må det antages, at man som flygtning i Danmark har oplevet forhold, som man i mere eller mindre grad er præget af. Dette kan være oplevelser som krigshandlinger, fængsling,

tortur, voldtægt eller andre former for fysiske eller psykiske overgreb. Hertil har mange måtte rejse fra familie og venner, gennemgået en hård rejse og ofte også en lang og hård ventetid, mens deres asylansøgning er blevet behandlet.

Det vurderes af Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre (RCT) at 1/3 af de personer der tildeles opholdstilladelse som flygtninge i Danmark har været udsat for tortur (Kjær 2003:226). Torturoverlevende beskrives som en yderst sårbar gruppe, hvis hverdag og sociale relationer i høj grad præges af de fysiske og psykiske torturfølger, og hvor sprogvanskeligheder, manglende arbejdsmarkedstilknytning og uvished om fremtiden forstærker de negative effekter af torturfølgerne (Amnesty International 2009:6). Torturoverleverne står ikke kun overfor kognitive udfordringer, men også sociale relationer påvirkes af torturfølgerne såvel indenfor familien som udadtil i forhold til det omgivende samfund (Amnesty International 2009:27).

Udover angst og depression nævnes PTSD som en hyppig forekommen diagnosekategori for torturoverlevernes symptomer (Amnesty International 2009:27). En lægeundersøgelse foretaget af Amnesty International's Danske Lægegruppe i 2008 vurderer, at 45 % af de undersøgte flygtninge havde været udsat for tortur, og 34 % af disse blev diagnosticeret med PTSD (Amnesty International 2009). Internationale undersøgelser peger på at antallet af flygtninge med posttraumatisk stressforstyrrelse er over 50 procent (Region Syddanmark 2008).

Følger af PTSD er ofte, at pågældende person oplever øget stress og en konstant nervøsitet og angst. Vedkommende kan have svært ved at falde i søvn, have svært ved at huske og koncentrere sig. Derudover opleves i varierende grad flash backs, som gør det svært for vedkommende at skelne mellem fortid og nutid. Dertil lider PTSD-ramte ofte af smerter, som ikke synes at kunne forklares, blandt andet hovedpine. For mange betyder symptomerne at deres tilværelse indskrænkes og at de isolerer sig (Dansk Flygtningehjælp 2010b).

Ifølge Dansk Flygtningehjælp påvirker traumer hele det ramte persons liv, og gør det svært at klare dagligdagen. For mange kan det være virke uoverskueligt at indgå i undervisning og lære et nyt sprog eller at passe et arbejde. Flygtninge med traumer bør ifølge Dansk Flygtningehjælp derfor ses som en udsat gruppe, som har brug for en særlig indsats, for at de kan blive en del af livet og samfundet omkring dem (Dansk Flygtningehjælp 2009:1).

Dansk Flygtningehjælp påpeger videre, at traumer antages at være en betydelig del af forklaringen på, at flygtninge er overrepræsenterede på en række udsatte områder. Af understøttende eksempler kan nævnes:

- En rapport fra Rockwool Fondens Forskningsenhed og SFI fra 2009 viser, at risikoen for at havne i hjemløshed er dobbelt så stor blandt flygtninge som for danskere og indvandrere i øvrigt (Rockwool Fondens Forskningsenhed og SFI 2009).
- En undersøgelse af unge indsatte på sikrede afdelinger viser, at et 1/3 af disse havde flygtningebaggrund og en stor del heraf beskrives at have traumatiske opvækstforhold (Hansen & Zobbe 2006).
- Ifølge en analyse fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd er indvandrere fra mindre udviklede lande stærkt overrepræsenterede i gruppen af længerevarende fattige i Danmark (Juul & Rosenlund 2010). - Dansk Flygtningehjælp vurderer at en stor andel af denne gruppe er flygtninge (Dansk Flygtningehjælp, 9.3.2010)

Der kan rejses flere spørgsmål ved at beskrive en gruppe på baggrund af forskelligt statistik som ovenfor. Det er ikke min hensigt her at diskutere, hvad der kan ligge bag præsenterede tal, men blot at gøre opmærksom på at visse forbehold bør tages, når man ud fra forskellige statistik søger at definere og beskrive en gruppe. På trods af disse forbehold - blandt andet at der uden tvivl også findes særdeles ressourcerstærke flygtninge, hvis evner naturligvis ikke skal negligeres - mener jeg fortsat, at der er grundlag for at se på flygtningegruppen som en udsat gruppe. Flygtninges status som en udsat gruppe i forhold til kravene i lovgivningen understøttes af, at langt størstedelen af flygtninge i Danmark kommer fra ikke-vestlige lande, hvor der ofte ikke er tradition for lang skolegang<sup>7</sup>.

### **Viden om flygtninge og lovgivning omkring permanent opholdstilladelse**

På grund af de nye reglers relative korte levetid, foreligger der på skrivende tidspunkt ikke meget viden om, hvorledes flygtninge klarer sig i forhold til de krav, der er stillet for erhvervelse af permanent opholdstilladelse. De første tal som blev offentliggjort fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration viste, at der i september 2010 blev behandlet 328 ansøgninger, som var

---

<sup>7</sup> Eksempelvis vurderer FN at 72 % af den afghanske befolkning over 15 år er analfabeter (FN 2011) Fra 2004-2009 har afghanere udgjort en stor del af antallet af asylansøgere i Danmark (Udlændingetjeneste 2010).

blevet indgivet inden de nye regler trådte i kraft, og som derfor skulle behandles efter de tidligere regler. 162 af disse ansøgninger, svarende til 49 %, blev tildelt permanent opholdstilladelse.

Samme måned blev 71 ansøgninger behandlet, som var indgivet efter de nye regler trådte i kraft og heraf blev behandlet ud fra de nye regler. Af disse blev kun én ansøger tildelt permanent opholdstilladelse. Det svarer til cirka 1 ½ % ([www.tv2.dk](http://www.tv2.dk) 2.12.2010).

På et spørgsmål rejst i marts 2011 svarer Integrationsminister Søren Pind, at der fra 2. juni 2010 til 19. februar 2011 er truffet 1673 afgørelser om afslag på permanent opholdstilladelse og 76 afgørelser om meddelelse af permanent opholdstilladelse (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2011a). Dette svarer til, at der er givet afslag på 96 % af ansøgningerne.

Tallene tyder på at det er blevet markant sværere at opnå permanent opholdstilladelse. Der er i tallene ikke nævnt hvor mange ansøgere, der havde opholdstilladelse som flygtninge.

I en undersøgelse (herefter kaldet INTEC-rapporten<sup>8</sup>) foretaget af Institut for Menneskerettigheder i foråret 2010 fokuseres der på de tests, som på daværende tidspunkt var et krav for opnåelse af permanent opholdstilladelse og indfødsret. Undersøgelsen er foretaget inden de seneste ændringer i lovgivningen er trådt i kraft, men viser at der allerede dengang – primært ud fra sprogtestene - var grundlag for bekymring.

I undersøgelsen vises udviklingen i antallet af ansøgninger fra flygtninge om permanent opholdstilladelse:

Tabel 1: Ansøgninger om permanent opholdstilladelse fra flygtninge 2003-2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Ansøgninger</b>	3942	5229	4970	1902	517	1542	912
<b>Tilladelse</b>	3732	4881	4522	1526	447	713	418
<b>Afslag</b>	210	348	448	376	70	829	494
<b>Procentvis afslag</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>20</b>	<b>14</b>	<b>54</b>	<b>54</b>

Kilde: Udlændingetjeneste/ INTEC 2010:33

Som det ses i tabel 1 er særligt to tendenser tydelige, nemlig at det årlige antal af ansøgninger overordnet er faldet i perioden 2003-2009, og samtidigt er andelen af afslag der gives på ansøgninger steget markant.

<sup>8</sup>Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship.



I undersøgelsen påpeges det ud fra interviews med ansøgere om permanent opholdstilladelse (ikke kun ansøgere med opholdstilladelse som flygtninge), at det kombinerede krav om sprogkunderskaber og beskæftigelse er problematisk. Flere informanter oplever det som svært, om end ikke umuligt, at få tid til at lære dansk på det krævede niveau og samtidigt have et fuldtidsarbejde. Der nævnes flere årsager til at det kan være svært at leve op til kravene. Nogle informanter har lang uddannelsesmæssig baggrund og opholdstilladelse på baggrund af arbejde, men kan have svært ved sprogkravet, mens andre har svært ved at finde arbejde, og videre at arbejde fuldtid, eventuelt på grund af ansvar for husholdningen (INTEC 2010:40). På tidspunktet for undersøgelsen var der krav om 2 ½ års beskæftigelse indenfor de seneste 7 år op til ansøgningen. Med de nye regler indført i 2010 er dette krav skærpet, så ansøgeren nu skal have haft 2 ½ års fuldtidsbeskæftigelse indenfor de seneste 3 år op til ansøgningen, hvilket alt andet lige må gøre det sværere at efterleve dette krav.

Flere organisationer samt myndigheder påpeger i undersøgelsen, at forhold som udlændinges uddannelsesmæssige baggrund, alder, handicap eller sygdomme (såsom PTSD) er afgørende for vedkommendes muligheder for at efterleve kravene, og flygtninge nævnes som en gruppe der ofte har svært herved (INTEC 2010:49).

Samme undersøgelse behandler prøvekravene for ansøgning om dansk statsborgerskab. Her er kravet til danskkunderskaberne, at ansøgeren har bestået D3E med et gennemsnit på mindst 7 på 13-pointsskalaen eller mindst 4 på den nyere 12-trinsskala, og at ansøgeren skal bestå en indfødsretsprøve som omhandler danske samfundsforhold, hvor 32 ud af 40 spørgsmål skal besvares korrekt.

Også her er andelen af afslag på ansøgninger er steget (i 2001 blev der givet afslag på 16 % af ansøgningerne og i 2008 blev der givet afslag til 65 %). Sprogkravet angives at have en betydelig forklaring på stigningen i antal afslag (INTEC 2010:41). I undersøgelsen peger flere informanter på at sprogkravet ekskluderer udlændinge med få uddannelsesmæssige færdigheder og som modtager undervisning på DC1 eller DC2, og at kravene samlet (sprog og indfødsretsprøve) er særligt svært for personer, som ikke er vant til at gå i skole (INTEC 2010:76f).

På trods af at INTEC undersøgelsen udelukkende fokuserer på effekterne af de tests, der er indført for erhvervelse af permanent opholdstilladelse og indfødsret, og at undersøgelsen ser på udlændinge generelt (og ikke kun de med opholdstilladelse som flygtninge), er undersøgelsens resultater

relevante i forhold til hvilke dilemmaer, den nuværende lovgivning bringer for flygtninges situation i Danmark. Som skrevet tidligere omhandler undersøgelsen forholdene inden de seneste ændringer trådte i kraft fra 26. marts 2010, men da de seneste ændringer betyder yderligere stramninger af lovgivningen, er der kun belæg for at formode at det for udlændinge i almindelighed – og for flygtninge i særdeleshed - er blevet sværere at opnå permanent opholdstilladelse og dansk statsborgerskab.

### **Konflikt mellem behov og krav - så hvorfor denne lovgivning?**

INTEC-undersøgelsens resultater understøtter at de nyeste ændringer i lovgivningen vil sætte flygtninge i en svær situation i forhold til at opnå permanent opholdstilladelse eller statsborgerskab. Dette påpeges, som skrevet indledningsvist, også af andre organisationer og eksperter. Samtidigt peger den eksisterende viden også på, at det netop for flygtninge er af stor betydning at opnå permanent opholdstilladelse og statsborgerskab. Blandt andre skriver Amnesty International, at de i undersøgelsen af torturoverleverer ser, at de personer der har opnået asyl fortsat oplever utryghed og uvished om fremtiden, da opholdstilladelsen i første omgang er midlertidig. Denne utryghed og uvished præger deres tilværelse og syn på omverdenen og fremtiden, og Amnesty International stiller spørgsmålstegn ved, hvorvidt man kan forvente af disse personer, at de kan engagere og udvikle sig (Amnesty International 2009:28).

Der er således en form for paradoks omkring lovgivningen. Paradokset ses i en form for konflikt imellem flygtninges behov og de forventninger og krav de mødes med, og understøttes af at man én gang har vedkendt flygtningenes beskyttelsesbehov, men samtidigt ikke sikrer opholdet - for nogen udelukker man direkte muligheden for sådan en sikring. Umiddelbart rejser spørgsmålet sig så, *hvorfor* vi så har denne lovgivning. Der må fra politisk side være en overbevisning om, at den kan tjene til et ønsket mål, og således være et redskab for at praktisere de ønsker og målsætninger der ligger bag.

Samme undren vedrører også menneskerettighederne, som dels handler om forpligtelser og juridiske spørgsmål, men også om en universal erklæring med et grundlæggende menneskesyn og ideologi, som til tider kan være svær at se afspejlet i udlændingelovgivningen.

Endeligt handler denne undren, udledt af flygtninges situation og lovgivningen, også om gevinsten og prisen. Dette rækker videre end officielle politiske ideologier, men handler om de konkrete personer for hvem lovgivningen sikrer eller fratager rettigheder, skaber muligheder eller

forhindringer. Da disse personer – om det er ønsket eller ej – vedrører samfundet, vil lovgivningen få betydning for samfundet og heraf kan den diskuteres som en samfundsmæssig værdi, om end den så er negativ eller positiv.

Ved at se nærmere på disse sider af lovgivningen, *lovgivningen som redskab, menneskeret og samfundsværdi*, diskuteres det med andre ord implicit hvorvidt man vil, skal og bør muliggøre permanent opholdstilladelse for flygtninge. Inden dette behandles i selve analysen, følger en præsentation af de metodologiske overvejelser bag opgaven.

## DEL III: METODOLOGISKE OVERVEJELSER

*Few topics are broader in scope than the law, and none is more important (...) For better or worse, law ininuates itself into every aspect of social life, governing the relationship between person and person, institution and institution, and between persons, institutions, and the state; we are all potential victims, witnesses, jurors, and even offenders. The point is that law is a social institution and to study it is to gain valuable understanding of one's society, its heritage, its values, and its day-to-day functioning.*

(Walsh & Hemmens 2008:2).

Jeg vil i dette kapitel klarlægge baggrunden for valget af emne og problemstilling for dette speciale. Ved efterfølgende at præsentere restsociologien og herunder funktionsanalysen beskrives grundlaget for at se på lovgivning fra et sociologisk perspektiv.

I kapitlet præsenteres videre design for opgaven og valg af metode, samt overvejelser omkring dette. Inden opgavens validitet vurderes afslutningsvist, præsenteres den kritiske teori, der som videnskabsteoretisk udgangspunkt, danner afsæt for problemstillingen og hensigten med at behandle valgte emne på valgte fremgangsmåde.

### Baggrund for valg af emne

To helt grundlæggende interesser ligger bag emnevalget for mit speciale. Dels er jeg meget interesseret i flygtninges forhold i Danmark. Jeg har tidligere på kandidatuddannelsen skrevet en opgave om flygtninges og asylansøgeres oplevelse af at komme til Danmark, men mange spørgsmål stod fortsat ubesvaret efter denne opgave.

Videre har jeg en stor interesse i menneskerettighedernes betydning. I knap to år har jeg arbejdet ved Institut for Menneskerettigheder, og udover at dette har givet mig indsigt i menneskeretligt arbejde, har det for mig tydeliggjort relevansen af at arbejde tværfagligt med ellers primært juridiske problemstillinger. Samtidigt har det bekræftet min overbevisning om, at sociologiske perspektiver og redskaber er berettigede indenfor retligt, og ikke mindst menneskeretligt, arbejde.

Da regeringen sidste år fremlage lovforslaget omkring ændringer af reglerne for permanent opholdstilladelse, udtrykte flere organisationer, som tidligere skrevet, kritik og bekymringer. Dette påvirkede dog ikke den politiske side bag lovforslaget. Også Institut for Menneskerettigheder gik ind i debatten, hvilket hurtigt førte til at daværende integrationsminister Birthe Rønn Hornbech anklagede al kritik fra Instituttets side for at være politiseret (Birthe Rønn Hornbech 2010; Politiken, 23.5.2010:2).

Lovforslaget, samt processen omkring kritikken heraf, rejste for mig en undren omkring hvorledes viden (som den blev repræsenteret af de aktører, der var blevet bedt om at indgive hørings svar) nærmest blev taget som gidsel i en politisk fløjkrig. Hermed forsvandt fokus fra, hvad der for mig er væsentligere relevante spørgsmål ved lovforslaget, nemlig hvad konsekvenserne heraf er og hvorledes disse indgår i forestillinger om hvilket samfund vi gerne vil have.

Udgangspunktet for dette speciale er altså i en vis grad social indignation. Men opgaven adskiller sig fra hidtidige input i diskussionen omkring lovgivningen ved at være forankret i en systematisk empirisk vidensindsamling, som understøtter og begrunder udledte argumenter. Hensigten med opgaven er at forsvare, at det i forhold til udlændingelovgivningen generelt og pointsystemet for permanent opholdstilladelse specifikt er legitimt og relevant at forholde sig til de samfundsmæssige konsekvenser og sætte spørgsmålstejn ved værdien i disse.

## **Retssociologi - en tilgang til belysning af ret, samfund og individ**

*Som enhver anden akademisk og håndværksmæssig beskæftigelse, består den juridiske faglighed i en reduktion af virkeligheden til en størrelse, der kan håndteres i faget. På baggrund af fagets traditioner fokuseres der på visse aspekter ved et problem, og andre aspekter ses der bort fra. Men "sagen" defineres ikke af et enkelt fag, men foreligger som en komplet størrelse, og kan belyses ud fra en mangfoldighed af synsvinkler. (...) - og det er forståelsen af faget, der i første omgang definerer det juridiske relevante ved problemet (Balvig m.fl. 1998:287).*

Som det fremgår i citatet vil det oftest være det *fag*, fra hvilken man har sin optik, at det relevante ved et problem defineres. I denne opgave vil jeg som tidligere skrevet se nærmere på udlændingelovgivningen, nærmere bestemt reglerne for permanent opholdstilladelse og indfødsret. Dette er et område som oftest behandles juridisk, men som Balvig skriver, er denne lov – som

enhver anden "sag" - en *kompleks størrelse, som kan belyses fra en mangfoldighed af synsvinkler*. Jeg vil i denne opgave behandle lovgivningen fra et sociologisk perspektiv, hvilket betyder at jeg vil se på de mere sociale og samfundsmæssige sider af lovgivningen. Jeg vil til dette tage udgangspunkt i retssociologien, hvilket kort kan beskrives som *i videste forstand det sociologiske studium af retten* (Andersen 1998:214). Retssociologien er dog mere end det, idet den som videnskab ikke kun argumenterer for at se retslige emner i samfundsmæssig belysning, men også tilbyder redskaber hertil.

Retssociologi er en såkaldt bindestregs-videnskab, idet den kombinerer ét fagområdes genstandsfelt med et andet fagområdes metoder og teori. Hensigten er at danne grundlag for en tværvideenskabelig behandling og anskuelse af retten og retssystemet.

Retssociologi – eller samfundsjura som det også kaldes - omhandler i korte træk to grundlæggende problemstillinger:

- 1) hvorledes retten påvirker øvrige samfundsforhold (også kaldet operationel retssociologi),
  - 2) hvorledes øvrige samfundsforhold påvirker retten (også kaldet genetisk retssociologi)
- (Balvig m.fl. 1998:18f).

Hvorledes forholdet mellem samfundet og retten ses varierer mellem forskellige teorier. Eksempler på dette er blandt andet funktionalistiske teorier, hvilke betragter ret og samfund som uadskillelige, hvorved der ikke kan ændres på det ene uden at det også vil ændre på det andet. Derimod er de materialistiske teorier mere retspessimistiske, idet retten her ses som påvirket af det øvrige samfund, uden at retlige ændringer på nogen måde former samfundet. Modsat dette, mener politologiske og mekaniske samfundsopfattelser at samfundets adfærd kan formes gennem retssystemet (Balvig m.fl. 1998:77). Disse teorier forholder sig til rettens rolle i samfundet på et langt mere makroorienteret niveau, end hvad problemstillingen i denne opgave ligger op til. Jeg vil derfor ikke beskrive disse teorier videre, men blot gøre opmærksom på, at der er forskellige traditioner indenfor retssociologien, og at den som videnskab hermed ikke i sig selv dikterer rettens rolle i samfundet.

Af samme grund findes der heller ikke en almengyldig definition af retten i retssociologien, men det diskuteres fortsat, om retten skal ses som et fænomen med bestemte samfundsmæssige funktioner (såsom et instrument til undertrykkelse, social forandring eller konfliktløsning), eller om retten er et

fænomen af ikke retlig art (eksempelvis retsbevidsthed eller uformelle normer). Ifølge professor i retssociologi, Jørgen Dalberg-Larsen, må man derfor som udgangspunkt acceptere en juridisk retsdefinition, men denne kan som udgangspunkt udvides på en sådan måde at retten placeres i en sociologisk sammenhæng (Dalberg-Larsen 2005:37).

Et interessant eksempel på en udvidet retsforståelse er præsenteret af retssociologiens grundlægger, den østrigske retsteoretiker, Eugen Ehrlich (1862-1922), som sonderer mellem den *levende ret* (retten i sociologisk forstand) og den *døde ret* (retten som den beskrives og fortolkes af jurister). Med den levende ret tages i betragtning at retsvirkninger ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med den formelle/døde ret, blandt andet eftersom at der i samfundet gælder uformelle normer, som folk indretter sig efter og accepterer. Dette er en forklaring på at der er grænser for hvorvidt staten kan regulere folks adfærd gennem lovgivning (Dalberg-Larsen 2005:36).

Et andet interessant perspektiv på retten er præsenteret af den danske jurist og retsfilosof Alf Ross (1899-1979) som beskrev, at der altid er mindst to sider af enhver ret, da den både er ideologi og liv. Ideologien omhandler et kompleks af normer, mens livet drejer sig om de handlinger, der motiveres af normerne (Alf Ross i Hastrup 2002:11).

Betragtes lovgivningen overordnet som et særtilfælde af sociale normer, adskiller disse sig fra andre sociale normer ved

- 1) at have generel gyldighed for et helt samfund,
- 2) at have en formaliseret tilblivelsesproces og et formaliseret sprogligt indhold,
- 3) at de atter kan ændres gennem en på forhånd fastlagt procedure.

Via lovområdet kan sociale normer således ændres langt hurtigere og mere præcist, end hvad er gældende for uformelle sociale normer, hvilket *gør love til et meget anvendeligt instrument i den politiske samfundsstyring – et instrument der særligt er påkrævet i perioder, hvor samfundet forandres hurtigt* (Dalberg-Larsen 2005:37). Samtidigt vil normer, der er fremkommet på denne måde, ofte møde modstand såfremt de kolliderer med de i forvejen eksisterende normer i samfundet (Dalberg-Larsen 2005: 38), og det er denne potentielle modstand der udgør forskellen på formelle retsvirkninger og reelle retsvirkninger. Ved at definere lovgivning som en form for social norm, åbnes der op for en række sociologiske interessante perspektiver og problemstillinger. Med henvisning til Ross' begreber er dette blandt andet hvilken ideologi og hvilket liv der synes at

tilhøre retten. Konkret for denne opgave, er spørgsmålene heraf hvilket redskab loven er ment som (det vil sige, hvad hensigten med den er) og hvad konsekvenserne af en lovgivning er og herunder hvilken samfundsmæssig betydning og værdi dette tillægges.

Selve lovgivningen er muligvis død, men dens tilblivelse, anvendelse og konsekvenser er levende, jævnført Ehrlichs begrebspar. Netop derfor er det interessant at se retten fra et retssociologisk perspektiv, for herved at forstå den i samfundsmæssig kontekst og hvilken rolle den her har:

*Sociologists also recognize that law is written by humans who bring ideological biases and personal baggage with them to the task and thus recognize that laws should be critically analyzed (Walsh & Hemmens 2008:15).*

For at holde fast i at retssociologien er noget særligt i forhold til sociologi i bred forstand, mener jeg ikke at retten skal *sidestilles* med øvrige sociale normer, men jeg vil holde fast i at retten i sig selv er en *juridisk* genstand. I denne opgave er 'retten' afgrænset til at omhandler reglerne for permanent opholdstilladelse, hvilket jeg vil referere til som *lovgivningen*. Med reference til Erlichs begreber, kan man sige at, jeg i denne opgave tager udgangspunkt i den *døde* ret, for herved at undersøge den *levende* ret, nemlig de sociale og samfundsmæssige konsekvenserne af lovgivningen.

## **Funktionsanalyse**

En analyseform indenfor retssociologien er funktionsanalysen. Denne har til mål at kortlægge og analysere konsekvenserne af et bestemt fænomen, en proces eller en struktur, hvorfor denne analyseform også kaldes konsekvensanalysen. Hensigten med denne analyseform er at vurdere gavnlige konsekvenser i forhold til skadelige konsekvenser (Balvig m.fl 99ff).

Funktionsanalysens begreber er hentet fra den amerikanske sociolog Robert K. Merton's (f. 1910) funktionalistiske teori, som i korte træk omhandler, at Merton mener samfundets elementer kan betegnes som *funktionelle* eller *dysfunktionelle*, alt efter om de bidrager positivt eller negativt til samfundets helhed. Hertil kan et samfundsfænomen have *manifeste* såvel som *latente* konsekvenser/funktioner, og det er disse begrebspar som funktionsanalysen bygger på. Med manifeste konsekvenser henvises til konsekvenser/funktioner som er tilsigtede eller forudsete. Latente konsekvenser betegner derimod konsekvenser, som ikke er forudsete eller tilsigtede (Balvig



m.fl. 1998: 89ff). Samlet danner disse begreber fire muligheder for betegnelse/kategorisering af en konsekvens/funktion, som vist nedenfor.

Funktionsanalysens begrebspar:

Konsekvenser	Tilsigtede	Utilsigtede
<b>Funktionelle</b>	Manifeste funktioner - opnår loven den ønskede effekt?	Latente funktioner - hvilke positive, men utilsigtede, konsekvenser har lovgivningen?
<b>Dysfunktionelle</b>	Manifeste dysfunktioner - hvilke ulemper erkender lovgiver?	Latente dysfunktioner - hvilke negative og utilsigtede konsekvenser har lovgivningen?

Da jeg i denne opgave vil analysere konsekvenserne af en specifik lovgivning, nemlig reglerne for permanent opholdstilladelse, er funktionsanalysen et godt redskab. Det er ikke mit ønske at lade funktionsanalysen være styrende for opgavens analysedel, men at bruge dens begreber til at rette opmærksomheden mod de forskellige sider af konsekvenserne, der følger af lovgivningen. Dette sker i overensstemmelse med Huberman og Miles' beskrivelse af begreber, som redskaber til at forstå et felt: *They are maps for generating or revising a research design and, in the best case, for broadening our understanding of a situation* (Huberman & Miles 2002:1).

## Design

Jeg vil i denne opgave vægte, at besvare spørgsmålet om konsekvenserne af reglerne for permanent opholdstilladelse på baggrund af et empirisk forskningsbaseret vidensgrundlag. Herved ønsker jeg et velbegrundet input i den allerede eksisterende – men fortsat vigtige – debat. Jeg har valgt en eksplorativ tilgang til indsamlingen af denne empiri, for at forholde mig åben for det jeg møder. Grundet ønsket om at forholde mig eksplorativ og at lade empirien være styrende og bærende for besvarelsen af den opstillede problemformulering, vil jeg ikke lade egentlige teorier på området danne hypoteser eller på anden måde afgrænse hvilke dilemmaer, der skal fremhæves. De løbende besvarelser vil derfor blive draget ud fra empirien.

I analysedelen vil jeg i stedet for sociologiske teorier, anvende begreberne *redskab*, *menneskeret* og *samfundsværdi*, således at konsekvenserne af lovgivningen bliver diskuteret særskilt og konkret i forhold hertil. Disse begreber anvendes således som et analytisk niveau, der pålægges det empiriske grundlag og niveauerne i konsekvenserne af lovgivningen tydeliggøres hermed.

Et teoretisk analytisk niveau pålægges dog opgavens resultater i den afsluttende perspektivering, hvor jeg ved brug af Axel Honneths anerkendelsesteori præsenterer et sociologisk bud på en forklaring af konsekvenserne af lovgivningen. Herved styrkes opgavens analytiske generaliserbarhed og samtidigt gives et konkret eksempel på en kritisk teoris bidrag til at forstå og diskutere samfundsmæssige forhold.

## **Valg af metode**

For at besvare det indledningsvist stillede spørgsmål om hvad konsekvenserne af pointsystemet er i et flygtningeorienteret perspektiv, samt videre at diskutere denne lovgivning som redskab, menneskeret og samfundsværdi, har jeg valgt at anvende kvalitative interviews for herigennem at opnå den ønskede indsigt.

Jennifer Mason beskriver som karakteristisk for kvalitative undersøgelser, at de er baseret på metoder til datagenerering, som er såvel fleksible som følsomme i forhold til den sociale kontekst indenfor hvilken data produceres. Videre pointerer hun at kvalitative undersøgelser er baseret på analyse, forklaring og argumentskabelse som involverer forståelse af kompleksitet, detaljer og kontekst (Mason 2006:3). Kvalitative interviews er derfor fordelagtige, når ønsket er at være opmærksom på dybde, nuancer, kompleksitet og helhed (Mason 2006:65).

For netop at opstille virkelighedens kompleksitet og nuancer overfor politiske argumenter og hensigter, skal de informanter der interviewes i dette projekt afdække forskellige perspektiver eller placeringer i forhold til problemfeltet. Dette sker primært gennem interviews med personer udvalgt på baggrund af deres faglige profession, herefter betegnet som eksperter. Ønsket er herved at få indblik i hvilket perspektiv de har på problemstillingen, på baggrund af deres erfaringsbaserede viden om henholdsvis udlændingelovgivningen, menneskerettigheder og/eller flygtninges situation. Dertil har jeg også ønsket at inddrage flygtninges egne oplevelser og betragtninger, men af pragmatiske årsager, blandt andet i forhold til ressourcer forbundet med identificering af informanter, har jeg måttet være realistisk omkring dette ønske. Der indgår derfor kun et interview med en flygtning, hvorfor der på ingen måde er tale om en bred eller repræsentativ

deltagelse af flygtninge. Dette ene interview tjener dog til at konkretisere og eksemplificere konsekvenser af lovgivningen, og bidrager hermed med et kvalitativt vigtigt perspektiv<sup>9</sup>.

De interviewede eksperter er enten kontaktet direkte ud fra kendskab til deres arbejde eller på grund af anbefaling fra andre, eller jeg har kontaktet selve organisationen hvor de arbejder, som så internt, på baggrund af mine ønsker, har besluttet, hvem jeg kunne snakke.

Som skrevet er eksperterne udvalgt grundet deres ekspertise indenfor enten udlændingelovgivnings-, flygtninge-, eller menneskerettighedsområdet kombineret med deres faglige afsæt indenfor dette område. Jeg har således prioriteret at tale med såvel advokater, socialrådgivere og psykologer for at opnå en bred indsigt. Herved inddrages erfaringer fra de mere tekniske sider af lovgivning som rådgivning og forvaltning, til socialt arbejde, sagsbehandling og psykologisk behandling.

## **Præsentation af eksperter og informant**

### **Indenfor viden om udlændingelovgivning:**

- **Bjørn Dilou Jacobsen**, advokat ved Homann Advokater. Tidligere juridisk konsulent ved Institut for Menneskerettigheder og frivillig rådgiver ved Dansk Flygtningehjælps flygtningerådgivning. Ekspertise indenfor ligestillings- og diskriminationsret, udlændingeret og menneskerettigheder.
- **Åge Kramp**, advokat ved CityAdvokaterne. Ekspertise indenfor familiesammenføring, arbejds- og opholdstilladelse. Har målrettet arbejdet med udlændingeret siden 2000.
- **Charlotte Storm**, socialrådgiver ved Jobcenter København. Faglig koordinator på integrations-, udlændinge- og danskuddannelsesloven. Ansvarlig for implementering af lovgivning samt sagsbehandler.

### **Indenfor viden om menneskerettigheder:**

- **Claus Juul**, juridisk konsulent ved Amnesty International. Tidligere ansat ved flygtningesekretariatet i Justitsministeriet og efterfølgende Socialministeriet og Indenrigsministeriet. Desuden ansættelse ved Flygtningenævnet, Dansk Flygtningehjælp og Dokumentations- og rådgivningscenteret om Racediskrimination.
- **Eva Ersbøll**, jurist og seniorforsker ved Institut for Menneskerettigheder. Ekspertise indenfor indfødsret, statsborgerskab, ligebehandling og ikke-diskrimination.

---

<sup>9</sup> Interviews kan ses på vedlagte cd-rom.

## **Indenfor viden om flygtninge og flygtninge med PTSD**

- **Mette Blauenfeldt**, socialrådgiver ved Dansk Flygtningehjælp (DFH). Sektionschef i DFH's integrationsafdeling. Leder af Center for udsatte flygtninge. Formand for integrationsfaggruppen i Dansk Socialrådgiverforening.
- **Bente Midtgaard**, socialrådgiver ved Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre<sup>10</sup> (RCT). Fagudviklingsleder. Primære arbejdsområde er rehabilitering af børnefamilier.
- **Edith Montgomery**, psykolog ved Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre (RCT). Leder af RCT's forskningsafdeling.
- **Erling Groth**, psykolog og behandlingsleder ved OASIS<sup>11</sup>.
- **Line Kirkemann Hansen**, socialrådgiver ved OASIS. Tidligere ansættelse ved integrationsafdelingen i Roskilde Kommune.

De interviewede eksperter er interviewet i perioden december 2010-marts 2011. Med undtagelse af Bente Midtgaard og Edith Montgomery (RCT) som blev interviewet sammen, er alle informanter interviewet enkeltvis. Interviewene har fundet sted på informanternes arbejdsplads, og har haft varighed af 1-2 timer.

Flygtningen, som indgår som informant, har jeg fået kontakt til gennem arnehansen.net, som er en web-baseret nyhedsside for alle med interesse for flygtninge, integration og fred. I februar 2011 blev der på denne side cirkuleret et brev, som pågældende flygtninge, Julien Murhula, havde skrevet til Dansk Folkepartis Hovedbestyrelse. I brevet beskriver Julien hvilke konsekvenser han mener udlændingelovgivningen medfører<sup>12</sup>. Der er derfor tale om en informant, jeg på forhånd har vidst, har et kendskab og engagement på området, og for den konkrete problemstilling er han derfor en velvalgt informant, hvilket har været fordelagtigt eftersom alene han som flygtning er interviewet.

Interviewet fandt sted i april 2011 og havde varighed af tre timer.

---

<sup>10</sup> RCT er en selvejende institution, der blev etableret i 1982. RCT arbejder med rehabilitering af torturoverlevende og forskning i rehabiliteringsmetoder, tortur og organiseret vold ([www.rct.dk](http://www.rct.dk)).

<sup>11</sup> OASIS er et rehabiliteringscenter for traumatiserede flygtninge, asylansøgere og deres familier. Centeret blev dannet i 1987 og tilbyder udover behandling og rådgivning blandt andet undervisning, supervision og konsulentbistand ([www.oasis-rehab.dk](http://www.oasis-rehab.dk)).

<sup>12</sup> Brevet kan læses på følgende link: <http://www.arnehansen.net/110225MurhusbrevtilDP.htm>

**Informant:**

- **Julien Murhula**, flygtning. Kom til Danmark som kvoteflygtning fra Congo i 2003. Bor i Danmark med sin kone og to små børn. Fik i 2010 afslag på ansøgning om permanent opholdstilladelse, og har nu en midlertidig opholdstilladelse gældende til 2013.

**Refleksioner i forbindelse med empiriindsamling**

Jeg har søgt at få repræsenteret forskellige tilgange til problemfeltets område, og herfor udvalgt eksperterne på grund af den position de har qua deres job og som de herved bliver repræsentant for. Det kan påpeges, at der blandt eksperterne kan synes en relativ stor repræsentation af personer der arbejder med traumatiserede flygtninge. Dette skyldes ikke en forudtagelse om at alle flygtninge er traumatiserede, og heller ikke en forventning om at disse eksperters erfaringer vedkommer alle flygtninge, men et ønske om også indenfor denne gruppe at få eventuelle nuancer med. Samtidigt tjener argumentet ”et samfund er ikke bedre end det behandler sine svageste” også til, at de mest udsatte bør indgå i debatten på området – en deltagelse der i øvrigt ofte vil være afhængig af at andre repræsenterer dem, da de sjældent selv har ressourcerne til at blande sig. En risiko ved den relative større repræsentation af eksperter med kendskab til traumatiserede flygtninge, kan være at de mere velfungerende flygtninge overses. Dette kan betyde at et kritisk billede af lovgivningens konsekvenser tegnes end hvis lovgivningen bliver set i lyset af de mere ressourcestærke flygtninge. Denne bias undgås til dels ved at øvrige eksperter ikke arbejder specifikt med traumatiserede flygtninge. Fra advokaternes side blev det i øvrigt påpeget, at kun flygtninge med både økonomiske og personlige ressourcer tager kontakt til en privat advokat. Herved repræsenteres således også disse flygtninge. I eksperternes betragtninger af lovgivningen har der ikke vist sig store forskelle begrundet i hvilken flygtningegruppe eksperterne har omtalt.

Ekspertene er ikke på forhånd rubriceret til at besvare enten spørgsmålet omkring redskab, menneskeret eller samfundsværdi (for mere om overvejelser og interviewguide henvises til bilag IV). Betragtes empirien viser det sig interessant, at de forskellige professioner og ekspertiseområder spredes i forhold til disse underspørgsmål, og et egentligt mønster mellem profession eller arbejdsområde og udsagn er ikke oplevet. Eneste tendens på dette område er, at der i spørgsmålet omkring hvorvidt der bør gælde særregler for flygtning (behandles side 66) ses en tendens til at eksperter som alene arbejder med flygtninge er fortalere herfor, mens eksperter som arbejder med udlændinge mere generelt forholder sig mere nuanceret hertil.

Samtlige eksperter kan beskrives som kritiske overfor lovgivningen<sup>13</sup>. Jeg vil gerne understrege at det ikke er på baggrund af kritiske ytringer, at de er blevet valgt, men udelukkende på grund af deres profession, hvorigennem de på forskellig vis har viden om lovgivningen, flygtninge eller menneskerettigheder, og det er denne *erfaringsbaserede* viden der er relevant for denne opgave. At udgangspunktet for besvarelsen af problemformuleringen således allerede her kan karakteriseres som kritisk, skyldes ikke et aktivt fravalg af positive betragtninger i forhold til lovgivningen, men formentligt at en positiv vinkel på problemstillingen ville kræve en anden tilgang end hvad udgangspunktet er for denne opgave, og de positive betragtninger kommer derfor ikke frem i den her indsamlede empiri.

### Dokumenter som videnskilde

Særligt referatet fra lovforhandlingen, i forbindelse med ændring af reglerne for permanent opholdstilladelse, er blevet anvendt til at repræsentere de politiske synspunkter og argumenter der ligger bag lovgivningen.

Jeg er klar over at politikere bevidst eller ubevidst kan have helt andre interesser i at vedtage en lov, end dem der åbent er angivet (jf, Dalberg-Larsen 2005:239). Alligevel synes jeg at det er relevant at se på de ”officielle” argumenter. Dette skyldes flere overvejelser: For det første er det dette, vi som vælgere og samfundsborgere fortælles og det er dette vi har at henvise vores forståelse til. At undersøge det ikke sagte eller de skjulte aftaler vil være en anden undersøgelse, end hvad hensigten er med denne opgave.

Det andet forhold vedrør mere metodiske overvejelser, og er inspireret – men ikke styret - af diskursteorien, hvor udgangspunktet er at det sagte, får betydning for praksis. En diskurs kan beskrives som *en bestemt måde at tale om og forstå verden (eller et udsnit af verden) på* (Jørgensen & Phillips 1999:9). Med henvisning til dette antages det (med forbehold for potentielle ”skjulte” interesser), at de fremlagte argumenter for lovændringen afspejler politiske forståelser og forskellige måder at anskue det område, som de konkrete love omhandler.

Endeligt indgår høringsreferater, referater fra lovforhandlingerne, mm., med stor vægt i det juridiske fortolkningsgrundlag. De nedskrevne tekster får derfor stor betydning for lovgivningen i

---

<sup>13</sup> Kritikken har primært, men ikke udelukkende, drejet sig om lovgivningen vurderet i forhold til flygtninges situation. Interviewene har ikke omhandlet betragtninger af lovgivningen i forhold til andre udlændingegrupper. Kritikken skal derfor ses indenfor det flygtninge-orienterede perspektiv, der danner rammerne for denne opgave, og ikke i forhold til udlændingeområdet i sin helhed.

praksis. Til trods for eventuelle skjulte motiver og dagsordner, synes der altså at være god grund til at inddrage lovforhandlinger mm. som empirisk materiale.

### **Kvantitative elementer - og mangel på samme**

Opgaven indeholder kun i begrænset omfang kvantitative elementer. En fordel ved at inddrage kvantitativt data er ofte, at tendenser og mønstre som ikke nødvendigvis fremkommer ved kvalitative, ofte relativt få interviews, synliggøres (Eisenhardt 2002:14). Det er desværre min oplevelse, at der generelt er mangel på kvalificeret kvantitativt data indenfor dette problemfeltets område. I forhold til den konkrete problemstilling skyldes det særligt lovgivningens endnu korte levetid. Men for problemfeltets bredere område skyldes det generelt, at eksisterende data ofte kan være svært at anvende i studier, hvor det ønskes at adskille flygtninge fra indvandrere og øvrige udlændinge. I mange målinger kategoriseres grupperne ikke ud fra opholdsgrundlag, men i stedet eksempelvis ud fra oprindelsesland (F.eks. ved Danmarks Statistik.) Det er muligt, at man på baggrund af det eksisterende data kan gisne om fordelinger af flygtninge versus indvandrere, men i denne opgave hvor opholdsgrundlaget netop er centralt, mener jeg, at der vil være for stor usikkerhed forbundet med sådanne formodninger. Det har derfor ikke været muligt på baggrund af eksisterende kvantitativt data at generere nyt relevant viden, og det har af ressourcemæssige årsager ikke været muligt for mig selv at foretage sådanne kvantitative undersøgelser.

Såvel fordele og ulemper følger af at sondre mellem flygtninge og indvandrere. Som eksisterende statistiske opgørelser afspejler, er den generelle tendens for tiden at flygtninge og indvandrer omtales samlet til trods for forskelle mellem grupperne.. Hvorvidt man i større grad bør adskille flygtninge fra øvrige indvandringsgrupper og generelt have mere fokus på opholdsgrundlag, samt hvilke dilemmaer der er i forbindelse hermed, er et centralt tema for denne opgave og behandles videre i senere analyse.

### **Kritisk teori**

Afsættet for denne opgave følger den kritiske teoris grundantagelse om at et normativt udgangspunkt er berettiget indenfor samfunds- og socialvidenskaberne. Som videnskabsteori legitimerer den kritiske teori, at forskning kan og skal forholde sig til spørgsmål om det gode samfund og det gode liv, og teorien ligger afstand til den form for sociologi som ikke søger at kritisere samfundet eller hæve sig over sociale strukturer. Sådant sociologi anklages af kritisk teori

for blot at acceptere *status quo* (Ritzer & Goodman 2003:272). I modsætning hertil forsøger kritisk teori ved hjælp af konkrete kritiske analyser at bidrage til den løbende diskussion af samfundsmæssige forhold (Juul 213).

Kritisk teori tages afstand til den non-kognitivistiske påstand om, at moralske normer udelukkende udtrykker subjektive passioner og derfor ikke kan begrundes rationelt (Juul 2010:40). Således bryder kritisk teori med den mere naturalistiske overbevisning, om at videnskab kun kan forholde sig til hvordan samfundet *er* og ikke hvordan samfundet *bør* være (Juul 2010:26). Netop denne prioritering af spørgsmål omkring "bør" og det samfundsansvar der pålægges forskeren er karakteriserende for den kritiske teori.

Som videnskabsteoretisk ramme legitimerer den kritiske teori, at spørgsmål rejses og diskuteres i forhold til værdien af samfundsmæssige forhold, hvilket netop er et centralt udgangspunkt for denne opgave. Et normativt udgangspunkt er således ifølge kritisk teori ikke i uoverensstemmelse med forskning, men tværtimod et grundpræmis herfor. Argumentationen bag dette er, at kritiske normer hverken er subjektive eller kognitivt meningsløse, men noget som knytter sig til menneskets eksistens som et historisk og samfundsforandrende væsen. Lige som alle andre fænomener må normative påstande fortolkes af en dømmekraft, som hverken kan være neutral eller overhistorisk, men altid interesseret og bundet til en kontekst (Juul 2010:49). Med henvisning til Gadammers, er det gældende for forskeren, at alt ses fra et perspektiv, som er formet af fortiden, men som samtidigt bærer en interesse for fremtiden med sig (Juul 2010:63). Det erkendes, at et normativt ideal ikke repræsenterer en universel eller absolut sandhed, men at sandheder er relative. Legitimeringen af det normative ideal sker derfor igennem dets anvendelse, det vil sige ved dets evne til at begrunde en kritik af konkrete forhold (Juul 2010:65).

I overensstemmelse med Juul mener jeg, at en begrundet kritik kan ske på baggrund af kritisk dialog med det praksisnære og konkrete (Juul 2010:69), hvilket netop er hensigten med denne opgave. Ved at diskutere og rationelt begrunde konsekvenserne af reglerne for permanent opholdstilladelse, berettiges således et udgangspunkt i et normativt ideal.



## Overvejelser om validitet og reliabilitet

Validitetsspørgsmål omhandler om en metode undersøger det, den har til formål at undersøge, og om der således skabes gyldig viden, hvorfor validitetsbegrebet vedrører alle stadier i en undersøgelse (Kvale 2006:231f). Spørgsmålet omkring validitet har længe været et centralt emne i diskussionen af kvalitative undersøgelsers berettigelse, og kritikere har blandt andet peget på fraværet af standard mål (som findes indenfor kvantitative studier) (Maxwell 2002:37). Til dette mener jeg, at validiteten må vurderes ud fra de konkrete præmisser, der er tilstede, og dette kan gøres ved at synliggøre processen i opgaven. Dertil er det - som Maxwell også påpeger med henvisning til hvad han kalder en realistisk forståelse af validitet -, vigtigt at have for øje at *forståelse* er et mere fundamentalt begreb for kvalitative studier end validitet (Maxwell 2002:39), Er et ønske om forståelse udgangspunkt og hensigt, må øvrige kvalitetsmæssige vurderinger ske i forhold hertil.

Min hensigt med opgaven er at fremføre troværdige resultater baseret på argumentation begrundet i tydelige metodiske og analytiske overvejelser, og ikke at tilstræbe værdifrihed eller objektivitet. Som et input i debatten på udlændingeområdet, påstår jeg ikke at fremføre en mere sand argumentation end de eksisterende, men et synspunkt som er tydeliggjort, understøttet og kvalificeret på baggrund af systematisk behandling af viden, og herfor berettiget. Validitetskriteriet for opgaven ligger således i at opnå en velunderbygget argumentation, som fremkommer overbevisende, væsentlig og troværdig, og som derfor anerkendes som et relevant perspektiv. Således kan en parallel trækkes til Habermas' pointe; *sande kalder vi de udsagn, som vi er i stand til at begrunde* (Rasborg2005:381), hvor 'sande' refererer til valide argumenter og ikke objektivt fakta.

Et andet niveau for gyldighedsvurderinger er i forhold til informanternes (eksperter og flygtningen) udsagn. Jeg spørger i denne opgave til konsekvenserne af lovgivningen på et bestemt område. Det er muligt, at jeg vil beskrive konsekvenser som ikke direkte skyldes lovgivningen, men også disse indirekte konsekvenser har relevans for en forståelse af konsekvenserne. Hvorvidt oplevelser reelt skyldes lovgivningen, eller derimod andre forhold, vil jeg ikke gøre mig til dommer for. Jeg vil i stedet lade mit erkendelsesmæssige udgangspunkt inspirere af det såkaldte Thomas teorem; *hvad mennesker definerer som reelt, er reelt i sine konsekvenser* (William I. Thomas 1863-1947). Forståelsen sker således ud fra en overbevisning om, at mennesker handler ud fra den

forståelsesramme de hver især har, hvorfor denne er interessant og betydningsfuld. Jeg er med andre ord klar over at der er forskel på hvad der kan betegnes sandhed på henholdsvis empirisk niveau og på analytisk niveau, og jeg tilstræber sidstnævnte. Denne tilgang og forståelse af validitet (i empirien konkret og i opgaven generelt) afspejles også i Hammersley og Atkinsons pointe: at data kan i sig selv ikke være gyldig eller ugyldig, men at det handler om hvad der udledes af data (Hammersley & Atkinson 1993, citeret af Maxwell 2002:42).

Endeligt er det en kendsgerning, at informanter generelt kan have en bagvedliggende interesse i at præsentere et bestemt budskab. Dette gælder også for informanterne i denne opgave, hvor der for eksperterne kan antages at være en vis fortalerposition i det perspektiv de repræsenterer<sup>14</sup>. Da hensigten i denne opgave er at inddrage og sammenholde erfaringsbaserede perspektiver, er denne potentielt bagvedliggende interesse et forbehold man bør være opmærksom på, men det er fortsat netop positionen og den *viden* som er hentet herfra, der kvalificerer perspektivet. En vurdering af gyldigheden i informanternes udsagn skal derfor ske i forhold til samme kriterier som gælder for den samlede opgave (beskrevet tidligere): Informanterne repræsenterer en positioneret sandhed, og validiteten begrundes i argumentationen bag.

Afsluttende pointe i dette afsnit, omhandler opgavens reliabilitet. Den sociale verden ikke er et laboratorium, hvor man kan kontrollere samtlige faktorer der påvirker undersøgelsens objekt. Interaktionen mellem informanterne og mig, min behandling af empirien og så videre, er alle faktorer der har betydning for opgavens resultat. En gentagelse af processen i denne opgave vil derfor ikke give medføre samme resultat. I forhold til opgavens reliabilitet – som vedrør resultaternes konsistens (Kvale 2006:231)- er det derfor ikke et mål at resultaterne skal være almengyldige. I stedet er reliabilitetskriteriet, at der er en gennemsigtighed gennem opgaven således at processens *unikke kontekst* fremgår.

På baggrund af beskrevne grundlag for opgavens problemstilling og besvarelse heraf, indledes nu analysen af lovgivningen som redskab, menneskeret og samfundsværdi.

---

<sup>14</sup> En overvejelse har blandt andet været, om de personer der arbejder med PTSD-ramte vil have en tendens til at overføre denne gruppes situation til at gælde for flygtninge generelt. Dette kunne enten ske på grund af en biased vurdering eller på grund af en direkte interesse heri, eftersom eget arbejdes eksistensgrundlag netop er dette forhold (at flygtninge lider af PTSD). Under interviewene har jeg været opmærksom på at spørge til om betragtninger gælder for udlændinge generelt, flygtninge generelt eller udsatte flygtninge specifikt. Det er min oplevelse at informanterne ofte var bevidste om denne afgrænsning i deres viden og erfaringer.

## DEL IV: ANALYSE

### LOVGIVNING SOM REDSKAB

*En politiker inddeler menneskeslægten i to klasser: Værktøj og fjender*  
(Friedrich Nietzsche 1844-1900)

#### Formål med pointsystem

I det følgende vil jeg se nærmere på formålet med pointsystemet for permanent opholdstilladelse, som blev indført i 2010. Jeg vil præsentere centrale politiske argumenter fremlagt under lovforhandlingerne, og sammenholde disse med eksperternes betragtninger. Herved vil jeg diskutere hvad der med henvisning til funktionsanalysen kan kaldes for de manifeste versus de latente funktioner af lovgivningen., med andre ord hvad der er fremlagt som hensigten med pointsystemet overfor hvad der ifølge af eksperterne reelt sker som følge heraf. Fokus vil ikke være på de enkelte betingelser som er opstillet i pointsystemet, men på den logik som pointsystemet er forankret i. Ud fra lovforhandlingen, synes denne logik at definere og forbinde begreberne *vilje*, *ansvar*, *beskæftigelse*, *berigelse* og *integration*. Enkelte konkrete krav også blive fremhævet, men det er disse grundlæggende begreber, som danner overskrifterne for følgende.

#### **Vilje**

Under lovforhandlingerne op til vedtagelsen af pointsystemet for permanent opholdstilladelse i 2010 begrundet Venstres integrationsordfører Karsten Lauritzen lovforslaget med, at indvandringsmønsteret har ændret sig, hvorfor der er behov for også at ændre lovgivningen på integrations- og udlændingområdet. Med lovforslagene sikres der, ifølge Lauritzen, *en fornuftig balance mellem stramninger over for dem, der ikke vil integrere sig, og lettelser over for dem, der aktivt bidrager til egen integration* (Forhandlinger:2). Med andre ord, skal reglerne i lovgivningen således hjælpe til at ”skille fårene fra bukkene” og videre skal reglerne sikre, at *udlændinge tilskyndes og belønnes for at integrere sig effektivt i Danmark* (Forhandlinger:2).

Citaterne afspejler, at ønsket bag lovforslaget har været at sikre, at permanent opholdstilladelse kun gives til dem som ønsker at integrere sig og som yder en aktiv indsats herfor, og pointsystemet tænkes at sikre dette. Pointsystemet præsenteres som et system, der vægter *integration i forhold til arbejde, uddannelse, sprogfærdigheder og medborgerskab, mens manglende vilje til integration eller integrationsresultater trækker ned i systemet* (Forhandlinger:3). Umiddelbart simpelt og forholdsvist eksplicit afspejles således en bagvedliggende forventning om, at man som udlænding kan vise sin vilje til integration ved at opfylde kravene om arbejde, uddannelse, sprog og medborgerskab. Dette rejser spørgsmålet, hvorvidt manglende efterlevelse af kravene således må tolkes som en følge af *manglende vilje*. Fra politisk side nævnes følgende:

*Lovforslagene præsenterer en intelligent udlændingepolitik, en offensiv linje for dem, der vil, men også en konsekvent linje for dem, der modarbejder integration og samfundet. Lovforslagene er sådan set også udtryk for et mere differentieret syn på udlændinge og nydanskere. De udlændinge, der viser vilje til integration og samfundsnytte, hjælpes til hurtig integration og belønnes, mens der strammes for de udlændinge, der vender integrationen ryggen og viser samfundsforagt* (Forhandlinger:3).

Helt overordnet bliver begrebet vilje derved afgørende for permanent opholdstilladelse. Ingen vil næppe betvivle, at det er i alles interesse, at samfundets borgere ønsker at indgå i og tage del af det samfund, de er en del af. Alligevel kan det fremkomme problematisk, at der fra politisk side er lagt et sådan fokus på udlændinges vilje, hvilket jeg vil uddybe i følgende.

#### At have vilje versus målbar vilje

Den politiske antagelse bag pointsystemet synes at være forankret i to grundlæggende antagelser: Den ene omhandler selve kravet om, at udlændinge som ønsker permanent opholdstilladelse skal vise, at de vil integrere sig i det danske samfund. Den anden vedrører logikken: at dette sikres ved at have et pointsystem, hvor en række krav er oplistet. Om end disse antagelser umiddelbart kan synes simple og muligvis ræsonnable, rejses der fra eksperter side kritik af koblingen mellem disse to præmisser. En kritik der må ses som central, eftersom den vedrører det helt grundlæggende fundament på hvilket lovgivningen er grundlagt. Edith Montgomery fra RCT beskriver det som følgende:

*Det er jo også fordi man siger, de skal vise vilje, og så definerer man hvordan de skal vise vilje. Man kan jo vise vilje på mange forskellige måder, men det er på vores måde de skal vise vilje (EM:12).*

Montgomery peger således på, at definitionen af at vise vilje er blevet for snæver. En pointe som understøttes af flere andre eksperter, der generelt er enige om at der ikke er noget i vejen med at stille krav og forvente, at udlændinge viser, at de gerne vil Danmark, såfremt de ønsker permanent opholdstilladelse eller statsborgerskab, men der er også blandt flere enighed om, at de nuværende krav ikke længere handler om udlændingens vilje. Mette Blauenfeldt fra Dansk Flygtningehjælp pointerer det som følgende: *Problemet med pointsystemet er, at det ikke længere er nok at vise vilje. Du skal rent faktisk også vise resultater (MB:9).*

Hun henviser blandt andet til tidligere regler, hvor en mødeprocent på 85 % til danskundervisningen blev tolket som at man viste, at man fulgte sit introduktionsprogram, og dette var således tilstrækkeligt til at afspejle vilje, uanset hvilke konkrete resultater man nåede (MB:9).

På lignende vis referer Bente Midtgaard fra RCT til, hvorledes de tidligere i dispensationserklæringer beskrev, hvordan pågældende person havde vist vilje og forsøgt at lære det danske sprog, og at det dengang var dette, der var det afgørende (BM:12). Hun fortsætter:

*Hvis man bare havde siddet derhjemme og ikke gidet give det noget forsøg, så kunne vi ikke komme nogen veje. Så man har altid skulle vise vilje og det er okay. Det er ikke et problem. Det er bare et problem, at viljen kun skal være hos de her flygtninge (BM:12).*

Midtgaard peger i sidste konstatering her på et dilemma, som flere har kritiseret, nemlig hvilke reelle muligheder flygtninge har for at vise den krævede vilje, samt hvorvidt dette er et ansvar der reelt alene ligger hos flygtningen.

I forhold til spørgsmålet om reelle muligheder, siger behandlingsleder ved OASIS Erling Groth, i forbindelse med danskravet, at PTSD kan betyde, at man har svært ved at koncentrere sig og svært ved at lære dansk, og han pointerer at det for nogles vedkommende er næsten umuligt. Han forklarer at koncentrationsvanskelighederne skyldes rent neurologiske forhold, og at det derfor ikke er noget den enkelte traumeramte selv har indflydelse på. Videre peger han på, at der også er

personer, for hvem det er lykkedes at lære dansk, men som senere mister sproget igen i situationer, hvor et traume vækkes og udløser en voldsom stressfaktor (EG:1). Ifølge Groth er det derfor i mange traumatiserede flygtnings tilfælde urealistisk at forvente, at de vil kunne lære dansk (EG:3). Han understreger: *Jeg tror ikke helt politikerne har forstået, hvorfor det er svært for dem at lære dansk. De har ikke forstået hvor neurobiologisk umuligt situationen er for dem (EG:13)*. Groth sammenligner situationen med, at man forlanger af en mand uden ben, at han skal stå på egne ben (EG:5).

Traumatiseredes ringe udsigter til at leve op til kravene understøttes af Line Kirkemann Hansen (OASIS), som mener, at der ikke er nogen af de klienter hun har, som nogensinde vil kunne få statsborgerskab, som følge af de stramninger der er lavet i forhold til opnåelse af permanent opholdstilladelse (LKH:2), og Bente Midtgård fra RCT har samme vurdering (BM:3).

Selvom PTSD, ifølge handicapkonventionen, teoretisk kan være dispensationsgrund fra krav i pointsystemet, rejser flere eksperter bekymring for, at diagnosen i praksis ikke vil blive anvendt som dispensationsgrundlag. Dette skyldes at PTSD ikke anses som dispensationsberettigende i forhold til kravene for opnåelse af dansk statsborgerskab. PTSD ramte er derfor en gruppe, der betragtes som særligt udsatte i forhold til lovgivningen, da de uanset vilje ofte af helt objektive grunde ikke vil kunne efterleve kravene i lovgivningen.

### **Ansvar hos ansøgeren**

Argumentationen bag pointsystemet afspejler en antagelse om at flygtninge (og øvrige udlændinge) selv er ansvarlige for alle integrationsmæssige forhold, og at de, såfremt de personligt bare arbejder hårdt nok, vil kunne opfylde kravene. Dette ansvar hos udlændingen ses blandt andet i følgende citat:

*Folk er jo ikke maskiner. De kan ikke puttes ind i maskinen og komme velintegreret ud af maskinen. De skal selv gøre en indsats for at blive integreret. De skal knokle (Naser Khader, Forhandlinger:52).*

Ved samtalen med Julien Murhula, som kom til Danmark i 2003 som kvoteflygtning, fremgik det dog for mig mere og mere tvivlsomt, at en flygtnings resultater i forhold til pointsystemet er en reel indikator for pågældendes vilje til at blive integreret i Danmark.. Dette skyldes at Juliens historie på flere områder eksemplificerer det komplekse forhold der er mellem *at kunne* og *at ville*, og

problematikken der følger af nuværende ansvarsfordeling. Jeg vil derfor her kort beskrive Juliens historie.

Da Julien kom til Danmark blev han bosat på Mors. Han kom til Danmark i maj 2003, og fik at vide, at han kunne begynde sprogskole i august. Julien ønskede ikke at vente i tre måneder, og gik sammen med nogle venner (også netop ankomne kvoteflygtninge) rundt til forskellige virksomheder for at søge job. Efter tre uger lykkes det ham at få arbejde.

Efterfølgende startede han på sprogskole, men allerede efter et år afsluttede han denne for at arbejde på en fabrik. Han rammes her af en arbejdsskade, og lægen vurderede at han ikke længere kunne varetage fysiskkrævende arbejde. Da kommunen kun besad et begrænset antal skånejobs for ufaglærte, anbefalede de Julien at tage en uddannelse, så han bagefter kunne søge job som faglært. Efter både at have arbejdet i feriecenter, på fabrik, på et landbrug og hos kommunen rejste Julien derfor til København for at studere på Roskilde Universitetscenter. Han fik med det samme et studiejob hos postvæsenet, men kunne på grund af hans tidligere skade og endnu en operation ikke fortsætte i dette job. Han startede derfor i stedet som tolk hos Dansk Flygtningehjælp. Under studiet arbejdede han også i Integrationsministeriet.

Efter endt studie i 2009 har Julien svært ved at få job. Han påpeger, at han har sendt 500 ansøgninger uden én eneste gang at blive indkaldt til samtale. Det lykkedes ham dog at blive ansat som forskningsassistent ved RUC i en løntilskudsstilling. Senere bliver han kontaktet af Den Internationale Straffedomstol i Holland, som ønsker at han skal arbejde for dem som tolk. Han rejser derfor hver uge fra mandag til fredag til Holland.

Ved Straffedomstolen ønsker man, at Julien skal rejse til flere afrikanske lande for at virke som tolk. Dette er dog ikke muligt på, eftersom han kun har et flygtningepas. På trods af skriftlige ansøgninger fra såvel Julien, som fra hans arbejdsgiver i Holland, som foreslår et alternativt pas såfremt et nationalpas ikke er muligt, kan Julien ikke få udstedt et pas af de danske myndigheder. Julien undersøger muligheden for i stedet at søge om et congolesisk pas, men Udlændingetjenesten advarer ham her om, at dette vil betyde, at han mister hans opholdstilladelse i Danmark, hvorfor han dropper denne mulighed. På grund af manglende pas må Julien stoppe sit arbejde i Holland.

At Julien ikke er blevet dansk statsborger har videre betydet, at han ikke kunne blive ansat som PHD studerende ved den amerikanske ambassade i Danmark, på trods af at de var interesseret i hans kompetencer og projektbeskrivelse. Videre har EU Kommissionen været interesseret i at ansætte Julien, men dette var heller ikke muligt, da han ikke har statsborgerskab i EU.

Julien fik i november 2010 afslag på sin ansøgning om permanent opholdstilladelse. Herved kan han heller ikke opnå dansk statsborgerskab. Han er i dag arbejdsløs.

Afslaget på Juliens ansøgning begrundes med at han ikke lever op til beskæftigelseskravet om 2 ½ års ordinær fuldtidsbeskæftigelse indenfor de seneste tre år. I denne periode har Julien blandt andet været under uddannelse og efterfølgende været ansat i en stilling med løntilskud, hvilket ikke tæller som beskæftigelse. Julien indgav sin ansøgning inden de nye regler blev vedtaget, og på dette tidspunkt var kravet 2 ½ års beskæftigelse indenfor de seneste syv år, hvilket han opfylder.

På baggrund af hans historie mener jeg, at det er rimeligt at sige, at Julien selv har taget aktivt ansvar for sit liv og sin integration i Danmark. Hans historie viser dog, at dette ikke er tilstrækkeligt, i det han har mødt barrierer, som han ikke selv har kunnet ændre eller overkomme. Flere eksperter henviser til lignende historier, hvor ellers selvforsørgende flygtninge skifter til uddannelse eller i en periode går arbejdsløs, og derfor ikke kan opfylde kravene for permanent opholdstilladelse. Dette viser, at ikke kun særligt udsatte flygtninge (såsom PTSD-ramte), men også de mere ressourcestærke kan have ringe muligheder for at efterleve kravene, til trods egen indsats.

Mette Blauenfeldt fra Dansk Flygtningehjælp beskriver, at hun finder det uheldigt, at det fra politisk side betones, at udlændinge selv er ansvarlige for at opfylde betingelserne:

*Jeg mener, vi kan alle sammen være ude for noget i vores liv; ulykker, skilsmisse, sygdom, arbejdsløshed, ting og sager vi ikke selv er herre over. Så det synes jeg er forkert at tro, at alle mennesker selv er herre over, hvad der sker i deres liv. Og når man så kigger på flygtningegruppen, så synes jeg, at det bliver endnu mere grotesk. De har jo om nogen bevist, at de ikke selv har været herre (MB:15).*

Også Claus Juul fra Amnesty International påpeger, at det ikke længere handler om at vise at man vil integreres, men at meget andet nu kan spille ind. Han refererer til, at man ikke må have modtaget offentligt hjælp i tre år op til ansøgningen:



*Så er man ude over det med vilje til integration. Man sagde jo før, at de skal vise at de vil være aktive samfundsborgere. Her går vi ud og siger, du kan blive ramt af noget som du faktisk ikke kan gardere dig imod (CJ:4).*

Omkring det politiske ønske om at udlændinge skal vise vilje, foreslår Julien frustreret, at han kunne vise Udlændingesservice alle de ansøgninger han har sendt igennem årene, samt de afslag han har fået:

*(...) og så kan de se, at ham der virkelig kæmper. Han kæmper for at få arbejde, men han kan ikke få ansættelse, så vi giver ham alligevel permanent opholdstilladelse. For det er ikke hans skyld (JM:14).*

På baggrund af ovenstående må konklusionen indtil videre være, at rationalet fra politisk side (at resultater i pointsystemet handler om vilje), ikke stemmer overens med de reelle oplevelser. Langt mere synes at spille ind på hvilke resultater som opnås. Objektivt begrundede forhold som PTSD har uden tvivl stor betydning, men også hændelser som uundgåeligt eller uforudset kan ske i løbet af livet får stor betydning. Som advokat Bjørn Dilou Jacobsen, beskriver det: *Det handler ikke om hvor meget du vil knokle for samfundet, men tilfældigheder du ikke selv kan styre (BDJ:6).*

Der er ingen tvivl, om at det kræver vilje og ansvar at efterleve kravene for permanent opholdstilladelse. Dog er der *ingen garanti* for at vilje og ansvar rent faktisk også er tilstrækkeligt for at opnå permanent opholdstilladelse. Det er svært at se hvilke muligheder de personer har, hvis resultater ikke er tilstrækkelige uanset deres ønske og indsats. Som Charlotte Storm fra Jobcenter København konstaterer, *taber man alle dem, der ikke lige kunne være deres egen lykkes smed (CS:15).*

Udover at kravene i sig selv er svære at opfylde, påpeges det at man fra politisk side selv er medvirkende til at skabe barrierer for efterlevelsen af kravene:

*Der skal altså også være en ramme for, at den vilje kan komme til udtryk. Det der er vigtigt at forstå, det er, at samtidigt med at man skærper kravene til flygtninge, kører der en parallel proces lovgivningsmæssigt, hvor man i den grad afskærer flygtninge fra at kunne leve op til de her regler (LKH:7).*

I dette henviser Line Hansen fra OASIS til, at der skæres ned på mulighederne for at yde den særlige indsats, som det kræver for at en person med PTSD kan lære dansk eller indgå på arbejdsmarkedet. Dette kombineret med skærpelsen af sprog- og beskæftigelseskrav, medfører alt andet lige at personens muligheder for at opnå permanent opholdstilladelse forringes.

Ifølge Edith Montgomery fra RCT modarbejdes forventninger om personligt ansvar fra flygtninges side allerede ved dennes ankomst til Danmark, hvor man som asylansøger først bosættes i asylcentre uden arbejdstilladelse: *Når de så kommer ind og har gået lang tid uden beskæftigelse, så skal de pludselig kunne det hele. Sådan hænger virkeligheden jo ikke sammen. Det passer ikke sammen. Det er så modsætningsfyldt (EM:12)*. Samme pointe fremhæves af Mette Blauenfeldt fra Dansk Flygtningehjælp, som siger, at det er i asylcentrene, at *hele den der motivation og handlekraft og energi, den bliver hevet ud af folk. Og når du så har siddet der nogle år og fået maden serveret, og de har ikke måttet arbejde eller noget som helst, jamen så er du totalt syltet ind i en klients passive rolle (MB:11)*. Hun eksemplificerer denne ”klient-gørelse” ved, at man som flygtning de første år ikke har mulighed for selv at bestemme hvor i Danmark, man ønsker at bo, og at man på offentlig forsørgelse, som de flere flygtninge er i deres første tid i Danmark, ikke har mulighed for selv lave budget og administrere dette: *(...) der er rigtig mange ting, man ikke kan tage stilling til. Og det er jo ikke særligt befordrende for den her selvstændighed, vi gerne vil fremelske*. Hun understreger videre: *Så vi gør alt hvad vi kan for at klientgøre de her flygtninge, som vi gerne vil have skal være selvstændige handlekraftige mennesker. Så der er altså lidt et skisma imellem (MB:12)*.

## **Beskæftigelse**

Med pointsystemet for permanent opholdstilladelse er et af de ufravigelige krav, at ansøger skal have haft ordinær fuldtidsbeskæftigelse i 2 ½ år inden for de seneste tre år. Dertil kan udlændinge opnå yderligere 15 point under de supplerende krav ved at have haft ordinær fuldtidsbeskæftigelse i mindst fire år inden for de sidste 4 ½ år<sup>15</sup>.

At beskæftigelse er et centralt krav, også fastslås af regeringen flere gange under lovforhandlingerne:

---

<sup>15</sup> Ved begge betingelser er det yderligere et krav, at vedkommende fortsat må antages at være tilknyttet arbejdsmarkedet på det tidspunkt en permanent opholdstilladelse vil kunne meddeles.

*I venstre har vi den holdning, at beskæftigelse skal være omdrejningspunktet for ophold i Danmark, også for permanent ophold, for dem, der får permanent ophold, vil også lettere få statsborgerskab (Karsten Lauritzen, Forhandlinger:5)*

*Som sagt er det selvforsørgelsen, der er omdrejningspunktet for den tidsbestemte opholdstilladelse, og det bliver ikke anderledes (Birthe Rønn Hornbech, Forhandlinger:84).*

At deltagelse på arbejdsmarkedet er vigtigt for integration, støttes af den brede integrationsforskning. Denne holdning deles af eksperterne i denne opgave, som videre påpeger at det har stor personlig betydning for den enkelte at have et arbejde. Alligevel er der kritiske indvendinger mod det politiske fokus på beskæftigelse.

Jævnført tidligere dilemmaer omkring ansvarsfordeling, påpeger Charlotte Storm, fra Jobcenter København, at hun er enig i, at beskæftigelse er vigtigt. For de personer der kommer til Danmark handler det om at generhverve en arbejdsidentitet, og for mange er det forbundet med en skamfølelse at tage imod ydelser fra samfundet. Hun oplever, at udlændinge hurtigt forholder sig til den kørende offentlige debat og forsvarer sig imod denne med, at *de ikke ønsker at ligge nogen til last* eller at *nasse på samfundet* (CS:14). Alligevel tager hun afstand fra at fokusere for meget for beskæftigelse, særligt når det angår flygtninge og familiesammenførte:

*Men igen, når det handler om at beskæftigelse skal være omdrejningspunktet for ophold i Danmark, så kommer det også an på hvad det er for en indvandring, man taler om. Jeg synes, det bliver ækelt, når man begynder at knytte retten til samliv og retten til beskyttelse op på om man har ressourcer til at arbejde eller ej og bidrage til et samfund. Jeg synes ikke, de to ting hører sammen (CS:14).*

Også advokat Bjørn Dilou Jacobsen peger på, at han i forhold til flygtninge finder det problematisk, at der i høj grad er lavet en kobling mellem at *kunne yde for et samfund* og det at *kunne blive en del af et samfund* (BDJ:3).

Ekspertene er enige om at deltagelse på arbejdsmarkedet er en fordel for integrationen, men at dette ikke bør være et krav for deltagelse i samfundet. Jævnført tidligere, kan der være flere grunde til, at flygtninge kan have svært ved at have et arbejde, blandt andet af årsager som PTSD.

Dertil er et andet forhold som har betydning for flygtninges muligheder for at komme i arbejde, selve *arbejdsmarkedet*, hvilket blandt andet Charlotte Storm fra Jobcenter København kommenterer:

*Nej, og det er også derfor, jeg bliver så træt af at høre om den der debat, om de vil arbejde, eller de ikke vil. Det er slet ikke det, vi skal diskutere. For de vil gerne arbejde. Punktum. Det vi skal diskutere, det er, hvordan vi får skabt et arbejdsmarked, der vil integrere dem. Det er dét, der er barrieren (CS:14).*

At det ikke blot handler om viljen til at arbejde, men også den reelle mulighed, er Juliens historie et eksempel på. Han mener, at han har sendt omkring 500 ansøgninger af sted uden en eneste gang at være blevet indkaldt til samtale. Uden at kende begrundelserne for disse afslag, vil jeg næppe mene at det udelukkende kan skyldes manglende kompetencer eftersom Julien har to universitetsuddannelser bag sig og taler syv sprog, herunder et udmærket dansk. Han har flere gange søgt en begrundelse for sit afslag. Udover svar som, at virksomheden aldrig har haft ansat en udlænding, har svaret også været, at de ikke vurderer hans danskkundskaber er tilstrækkelige. Til dette har Julien uforstående svaret, at det ikke er hans dansk der skal arbejde, men hans hoved (JM:12). For at forbedre sine danskkundskaber har Julien ansøgt kommunen om et danskkursus på et højere niveau end Dansk3, som han allerede har bestået. Dette kan kommunen ikke tilbyde ham. Han har undersøgt mulighederne for selv at finansiere dette, men dette har vist sig ikke at være muligt for ham. Endnu en forhindring har været, at kommunen ikke kan tilbyde ham et EDB-kursus, hvilket ellers kunne øge hans profil ved flere stillinger. Dette på trods af, at han har kunnet fremvise kommunen et garanteret job hos Undervisningsministeriet, såfremt han gennemførte et givent kursus (JM:12f). Der er således alene i Juliens historie flere eksempler på barrierer, der påvirker de reelle muligheder for at få et arbejde.

Julien er frustreret over, hvorledes han oplever, at der bliver stillet krav til flygtninge på den ene side, uden at der på den anden side tilbydes disse muligheder for at opfylde kravene (JM:13). I den situation betegner han arbejdssøgende flygtninge som magtesløse, mens arbejdsgiverne er de magtfulde (JM:17), hvorfor han mener, at der også bør stilles krav til arbejdsmarkedet, og at der mangler politisk støtte:

*Så jeg tænker, at hvis DF siger at vi skal arbejde tre år, så skal DF hjælpe os med at få job. Hvis man stiller krav til os, skal man også stille krav til arbejdsgiveren. Hvis jeg for eksempel sender ansøgninger til en virksomhed, har jeg brug for politikernes støtte (JM:12).*

Juliens frustration kommer tydeligt frem, når talen falder på de muligheder for arbejde, han dertil har mistet i udlandet på grund af, at han ikke er dansk statsborger: *Man kan acceptere at miste chancen for at få job i udlandet, hvis man kan få arbejde i Danmark, men begge chancer, nej... Jeg er færdig med min tålmodighed (JM:25).*

Frustrationen udspringer af en ond cirkel, hvor han ikke kan få permanent opholdstilladelse og dermed statsborgerskab på grund af manglende arbejde, og hvor han ikke kan få arbejde på grund af manglende statsborgerskab. - Og hvor barriererne ikke skyldes manglende vilje, men snarere strukturelle og lovgivningsmæssige forhold. Den nye lovgivning ligger implicit op til at den enkelte flygtning (udlænding), såfremt viljen og arbejdslysten bare er der, vil kunne opfylde kravene for permanent opholdstilladelse. Derved tager reglerne ikke hensyn til eksempelvis indre omstændigheder, som PTSD, eller ydre omstændigheder som problemer med adgang til arbejdsmarkedet. Begge realiteter kan være forklaringer på at den enkelte ikke er i stand til at opfylde reglerne i pointsystemet uanset ønske herom. På baggrund af ovenstående viser det sig, at lovgivning direkte nogle steder forringer flygtninges muligheder for at leve op til de forventninger der stilles til vedkommende. Eksempler herpå er som nævnt nedskæringer på PTSD-området og klientgørelse af flygtninge den første tid, de er i Danmark.

#### For meget fokus på beskæftigelse?

Ligesom omkring ønsket om at udlændinge skal vise vilje, synes også ønsket om at udlændinge skal i beskæftigelse at være for simpelt stillet op. Ingen er uenige i at det er godt for såvel den enkelte udlænding eller flygtning som for samfundet, at vedkommende er i arbejde, men igen er der dilemmaer og barrierer som betyder, at dette ønske ikke realiseres så let, som det formuleres. Taget disse forhindringer i betragtning, er det interessant at spørge om beskæftigelse bør vægtes så højt i lovgivningen.

Flere forhold gør, at koblingen mellem at kunne yde og rettigheder/inklusion kan synes særlig problematisk i forhold til flygtninge, da deres situation ofte er væsentlig anderledes end

indvandreres i øvrigt. Alene årsagen til at flygtninge kommer til Danmark, kan slå tvivl ved det politiske budskab, at beskæftigelse skal være omdrejningspunktet for ophold i Danmark.

Julien er selv inde på dette, hvilket han betegner som en *byttepolitik*: permanent opholdstilladelse byttes for arbejde. Han er kritisk overfor denne byttepolitik, da han ikke mener den er i tråd med det ansvar Danmark påtager sig, når de tager imod flygtninge, og han oplever det som en krænkelse af flygtnings rettigheder: *For vi kommer som flygtninge, og som flygtninge skal vi først og fremmest beskyttes. Vi kommer ikke som arbejdskraft* (JM:11). Julien understreger, at de ikke har et ønske om *ikke* at arbejde, men at han ikke mener, at muligheden for at opnå permanent opholdstilladelse skal være bundet til et krav om arbejde. Dette krav mener han kun bør gælde de indvandrere, der kommer til landet for at arbejde (JM:11).

Juliens pointe her understreger et centralt spørgsmål for hele denne opgaves problemfelt, nemlig dilemmaet mellem nationale interesser på den ene side og hensynet til flygtninge og de internationale forpligtelser på den anden side. Om end beskæftigelse er vigtigt, kan det diskuteres om ikke det har fået *for* stor betydning, når rettigheder og muligheder som vedrør noget så væsentligt som permanent opholdstilladelse knyttes op på det. For flygtninge flytter denne "beskæftigelses-diskurs" fokus fra behovet for beskyttelse over på flygtningens arbejdsindsats, som grundlag for ophold. Dette sker uden at der tages forbehold for, hvilke reelle muligheder flygtningen har for at indgå på arbejdsmarkedet, det være sig grundet individuelle eller strukturelle barrierer.

Det kan på baggrund af dette synes hensigtsmæssigt i højere grad at adskille udlændingepolitik fra integrationspolitik (og beskæftigelsespolitik?), samt at gøre sig klart indenfor hvilket område fokuset på at få flygtninge i arbejde bør ligge. Mette Blauenfeldt fra Dansk Flygtningehjælp kommenterer:

*Jeg er lidt skeptisk i forhold til det der med, at beskæftigelse skal være omdrejningspunktet for selve opholdet. Og det er jo netop deri, at problemet opstår, for så ryger flygtninge jo helt bagom dansen i forhold til opnåelse af permanent opholdstilladelse og statsborgerskab, fordi beskæftigelse er blevet omdrejningspunktet for **opholdet**. Jeg mener at beskæftigelse skal være omdrejningspunktet for **integrationen*** (MB:10).

En anden, og dog lignende, pointe er, at det bør holdes for øje, at beskæftigelse ikke nødvendigvis er løsningen på alt. Erling Groth fra OASIS udtaler, med henvisning til hans erfaringer med

behandling af traumatiserede, at han ikke er sikker på, at man bliver rask af at arbejde. Han har set flygtninge, som, på grund af det fokus der er på beskæftigelse, *hænger i med spidsen af neglene* for at fastholde et arbejde men de risikerer *at ryge af*, på grund af at man ikke får varetaget de helt fundamentale behov, som vedkommende ellers har (EG:10).

### Beskæftigelse – men ikke uddannelse

Et yderligere punkt omkring beskæftigelseskravet som er blevet kritiseret meget, er at uddannelse ikke tæller med som beskæftigelse. (Under supplerende krav kan opnås 15 point ved gennemført lang videregående uddannelse, jf, Udlændingeloven § 11, stk. 6, men det er fortsat et krav at ansøgeren har haft ordinær fuldtidsbeskæftigelse 2 ½ år ud af de seneste tre år op til ansøgningen) Kritikken heraf skyldes ikke specifikt hensyn til flygtninge, men er endnu et eksempel på konsekvenser af reglerne, hvor rationalet bag er svært at forstå og hvor konsekvenserne synes uhensigtsmæssige. De danske medier har efter indførelsen af pointsystemet bragt flere eksempler på personer, som på grund af at de har taget en uddannelse, har fået afslag på deres ansøgning om permanent opholdstilladelse<sup>16</sup>. Samme er tilfældet for Julien, da han på grund af uddannelse ikke har haft de krævede 2 ½ års fuldtidsarbejde indenfor de seneste tre år. Der er derimod ikke krav til indholdet i den krævede beskæftigelse, og uanset kompetencer vil det således – i forhold til mulighederne for at få permanent opholdstilladelse – stille en udlænding bedre at tage arbejde som ufaglært end at uddanne sig.

Udlændingeadvokat Åge Kramp finder dette forhold frustrerende i sin rådgivning. Med henvisning til en ung klient, der ønskede at uddanne sig, beskriver Åge Kramp:

*... så måtte jeg sige til ham at han måtte vælge mellem permanent opholdstilladelse og uddannelse. (...) Er det specielt integrationsfremmende? Det er i hvert fald i min verden tragisk at unge mennesker skal tvinges til at vælge mellem at tage en uddannelse og et arbejde for at kunne få permanent opholdstilladelse (ÅK:8).*

Dertil bør det desuden tilføjes, at baggrunden for en uddannelse ikke for alle skyldes et direkte ønske herom, men som i Juliens tilfælde kan det være begrundet i, at man er forhindret eller begrænset i at indgå på arbejdsmarkedet jævnført hans arbejdsskade og kommunens begrænsede muligheder for at tilbyde et ufaglært skånejob. Selv siger han:

---

<sup>16</sup> Blandt andet Information , 5.-6. februar 2011 og <http://www.information.dk/258330>.

*Og man skal tænke på vores personlige situation. Hvorfor har jeg læst? Det er ikke fordi jeg gerne vil være forsker eller ph.d., men på grund af min arbejdstilstand. Jeg fik to operationer på grund af fysiske jobs (JM:12).*

Det kan undre hvad argumentet fra politisk side, har været for at beslutte, at uddannelse ikke bør medregnes som beskæftigelse, og hvilket signal det sender, at uanset indholdet i et arbejde belønnes dette i pointsystemet frem for uddannelse – særligt taget i betragtning, at der fra politisk side tales om, at det ønskes at tiltrække kvalificeret arbejdskraft, og generelt at uddannelse betegnes som en værdi i dagens ”videnssamfund” (se evt. [www.uvm.dk](http://www.uvm.dk)). Under lovforhandlingerne begrundes dette fravalg med, at det vigtige jo ikke er at tage en uddannelse, men at vise at man konstruktivt kan bruge denne uddannelse til gavn for Danmark (Forhandlinger:32; Forhandlinger:43). Derved udtrykkes igen prioriteringen om at udlændingen skal sikre en berigelse til samfundet. Dette ønske, og hvorvidt det er hensigtsmæssigt i forhold til flygtninge, diskuteres i næste afsnit.

## **At sikre berigelse**

*Det er vores opfattelse, at de ændringer, der ligger her af udlændinge- og integrationsloven, vil sætte yderligere turbo på integrationen. Udlændinge bør være en berigelse for Danmark. Vi har brug for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft, hvis vi fortsat vil stå stærkt i fremtiden. Med den nye udlændingepolitik og den nye lovgivning rejser vi klare forventninger og stiller konsekvente krav til de udlændinge, der kommer til Danmark...( Forhandlinger:3).*

I spørgsmålet omkring hvorvidt og hvordan udlændinge bør være en berigelse for Danmark fremkommer tydeligt eksempler på komplekse dilemmaer, som det udlændingepolitiske område indeholder. På den ene side er der de nationalstatslige interesser, jf. ønsket om at tiltrække arbejdskraft. Fra dette perspektiv kan det måske synes reelt, at mene at udlændinge skal blive en berigelse, og at søge at opnå dette ved igennem klare forventninger og krav at sikre en effektiv integration. Men hvad angår flygtninge er rationalet mindre meningsfuldt. Mette Blauenfeldt, Dansk Flygtningehjælp, kommenterer:



*Lige i forhold til flygtninge er det en anden sag, for det er en opgave af en anden karakter. Det handler sådan set ikke om, hvad vi som land har brug for. Det handler om, at der på verdensplan skal løses en humanitær opgave... (MB:9).*

Frem for udelukkende nationale interesser, er behandlingen af flygtninge også et spørgsmål om internationale forpligtelser og humanitære hensyn, og da det grundlæggende handler om beskyttelse, kan det synes problematisk, at lovgivningen her er centreret omkring landets behov og ikke flygtnings behov.

Selvom det i første omgang er asylpolitikken, der sikrer en flygtnings ophold i Danmark, skal personen for at opnå permanent opholdstilladelse leve op til samme krav, som øvrige udlændinge. Derfor bliver også flygtninge underlagt diskursen om samfundsberigelse. De krav der er opstillet for at sikre en effektiv integration er jo netop stillet ud fra tanken om, at permanent opholdstilladelse kun gives til de som kan være en berigelse for Danmark – og ikke med øje for flygtnings behov for beskyttelse. Man har med andre ord en gruppe af mennesker, hvis grundlag for ophold *afviger* fra det opholdsgrundlag, man vil sikre ved pointsystemet (at vedkommende er en berigelse).

Det kan ud fra pointsystemet være svært, at sondre mellem hvad der ligger i at være en berigelse og hvad der ligger i at være integreret. I følgende afsnit ser jeg nærmere på selve integrationsspørgsmålet.

### **Fremme integration**

Fra politisk side er det sagt, at pointsystemet er orienteret i forhold til at fremme integration, og et centralt argument i præsentationen af de nye ændringer var, at *udlændinge tilskyndes og belønnes for at integrere sig effektivt* (Karsten Lauritzen, Forhandlinger:2). Udover betingelserne som er opstillet i pointsystemet, fremgår det dog ikke klart, hvad der menes med integration. Dette påpeges også af Institut for Menneskerettigheder som i deres høringssvar beskriver, at der i lovforslagene antydes såvel *kendskabsprincipper*, *respektprincipper* og *assimilationsprincipper* i forhold til integration (IMR 2010:7). På grund af denne uklare integrationsdefinition, er det svært at vurdere om pointsystemet fremmer dette.

Et eksempel på, at hvad der udenfor pointsystemet kan betragtes som vellykket integration ikke nødvendigvis erkendes som sådan indenfor pointsystemet, kommer til udtryk i Juliens historie:

Julien blev i oktober 2010 kontaktet af Integrationsministeriet, som ønskede, at han til en konference om integration ved Europakommissionen ville fortælle om hans oplevelse af at være flygtning i Danmark. Grunden til at Integrationsministeriet ønskede Julien, var at de mente, at han repræsenterede et succesfuld eksempel på en vellykket integration af en flygtning, i det han både havde haft arbejde og havde taget uddannelse. Julien var derfor i Riga og fortælle sin historie. Måned efter fik han afslag på sin ansøgning om permanent opholdstilladelse (JM:22f).

Julien er selv uforstående overfor, hvilke integrationskrav der gælder. Han henviser til, at han har opfyldt de aftaler han har indgået i forbindelse med sin integrationskontrakt, og fortsætter: *Hvis de vil fremme integrationen, så skal de definere integration!* (JM:16).

Et andet problematisk forhold omkring pointsystemets evne til at fremme integrationen, påpeges i signalet i kravene. Charlotte Storm fra Jobcenter København oplever, at både lovændringen og de stramme regler generelt betyder, at motivationen for at integrere sig svækkes, da denne motivation forudsætter en tro på at samfundet ønsker en, hvilket ikke signaleres med nuværende lovgivning. *Når man hiver det væk, så smadrer man fuldstændig incitamentet for den enkeltes integrationsindsats.* Derudover skabes der ifølge Storm en utryghed, der gør det svært at koncentrere sig om integration og de krav der er opstillet: *Man står med et ben i et land, og et ben i et andet. Og især for flygtninge har det jo konsekvenser* (CS:2). Storm finder den manglende motivationsgrundlag forståelig, men ser også de ringe udsigter til at efterleve kravene som frustrerende i sit rådgivningsarbejde:

*Vi har vejledningsforpligtelse, så vi skal præsentere dem for de krav der er, og når man allerede der godt kan se i kortene, at det komme aldrig til at ske, hvad er så motivationen i det? Hvad er det man skal stræbe efter? Hvilket syn er det man danner om et samfund der i bund og grund siger fra dag 1 at vi faktisk ikke er interesserede i at du skal blive her?* (CS:2).

Flere eksperter peger på at niveauet for kravene i lovgivningen nu er så højt, at det at mange flygtninge ikke vil kunne opfylde dem. Bente Midtgård fra OASIS pointerer, at det er muligt at kravene for nogen er stimulerende, men fastslår: *For vores klientgruppe virker øgede krav ikke, når de ikke har nogen chance for at leve op til dem* (BM10f).

De strenge krav kan altså virke mod hensigten, såfremt at de fjerner flygtningens motivation for at integrere sig.

For at undgå dette, foreslår flere eksperter at men i stedet for at anse permanent opholdstilladelse som noget man skal kvalificere sig til gennem integration, bruger tilladelse som middel til integration. Dette skal bl.a. ske ved at tildele permanent opholdstilladelse og statsborgerskab langt tidligere i integrationsprocessen.

Mette Blauenfeldt fra Dansk Flygtningehjælp siger:

*Man skal tænke på, at vi har en gruppe nye borgere, som vi jo gerne vil have skal blive aktive medborgere og deltagende og blive en positiv ting for fællesskabet i vores samfund. Og det mener jeg man skal bruge statsborgerskabet som et middel til og ikke som en præmie for (MB:7).*

Ved at inkludere folk på denne måde, mener Blauenfeldt at der skabes en fordelagtig opfattelse af loyalitet, der motiverer til at gøre en indsats for integration og for samfundet: *Du yder en ekstra indsats når du føler dig set, anerkendt og accepteret...* (MB:7).

Også Erling Groth og Line Kirkemann Hansen, begge fra OASIS, er fortalere for at det ville være fordelagtigt, at bruge permanent opholdstilladelse og statsborgerskab som et middel til integration, frem for som et mål i sig selv. Med henvisning til deres erfaringer med behandling og rådgivning er traumatiserede flygtninge, oplever de, at ønsket om permanent opholdstilladelse kan fylde så meget hos den enkelte flygtning, at det blokerer for den behandling som vedkommende skal have. Line Kirkemann Hansen peger igen på, at det handler om anerkendelse:

*Hvis vi skal kræve af folk, at de skal yde og de skal ville, så må man ligesom også stille nogle rammer op. Og første ramme er jo i virkeligheden at sige, at du er flygtning og vi anerkender dig som retssubjekt i den her stat. Som det er nu, skal de bevise og bevise og bevise at de er værdige, og i den proces taber vi, for det er simpelthen nogle fuldstændig urimelige krav (LKH:11).*

Ifølge disse argumenter ville det således snarere fremme integrationen og berige samfundet, at permanent opholdstilladelse og statsborgerskab kunne opnås tidligere og nemmere. Fra politisk side fastslog såvel Martin Henriksen (DF) og Jesper Langballe (DF) under lovforhandlingen, at

permanent opholdstilladelse og dansk statsborgerskab er at betragte som en gave og et privilegium, og på ingen måde kan blive en rettighed (Forhandlinger:24;58). På trods af dette, mener jeg at man på baggrund af nuværende tendenser til demotivation, burde overveje muligheden for at skabe et regelsæt som i højere grad tilsvare de reelle muligheder en flygtning har, samt tager flygtnings beskyttelsesbehov i betragtning frem for udelukkende at fokusere på hvorvidt vedkommende betragtes som en berigelse.

### **Formålet med reglerne for permanent opholdstilladelse?**

Formålet med pointsystemet har fra politisk side været fremlagt umiddelbart ukompliceret: at sikre at udlændinge som opnår permanent opholdstilladelse – og som derfor også senere kan ansøge om statsborgerskab – viser vilje til integration.

Flere eksperter i denne undersøgelse slår dog tvivl om formålet med pointsystemet. Mette Blauenfeldt fra Dansk Flygtningehjælp beskriver det som signalpolitik og kan ikke se hvilket problem lovgivningen skal løse (MB:3). Andre peger på, at det handler om en politisk vision:

*Der er så mange åbenlyse uretfærdigheder i det her, som hele tiden viser tilbage til det politiske ideologiske ønske om, at man ikke vil have de her mennesker her (Charlotte Storm, Jobcenter København, CS:4).*

*De siger sammenhængskraft og de siger integration. Men den sande historie i det er, så vidt jeg kan se, at gøre døren smallere og smallere. Og så i den anden ende gør vi den bredere. Det skal være svært at komme ind i landet og lettere at blive smidt ud igen. Vi har en udlændingepolitik, som i virkeligheden er som "the only good indian is a dead indian" – at udlændinge, de har det nu bedst i andre lande. Og derfor kan man sige, at vi må finde os i at nogen kommer hertil, men vi kan i hvert fald gøre det så svært som muligt, for dem ligesom virkeligt at slå rødder og sige, at nu bliver vi her (Claus Juul, Amnesty International, CJ:1).*

Andetsteds fastslår Claus Juul også: *Det er et spørgsmål om, at vi ikke definitivt hænger på denne her person (CJ19).* Lignende påpeges af advokat Åge Kramp, som ser pointsystemet som et ønske om en *dobbeltbarriere* for dansk statsborgerskab, i det dette ikke kan opnås hvis man ikke har permanent opholdstilladelse:

*Det er et redskab til at forhindre folk i muligheden for at få dansk statsborgerskab. Der er intet, mener jeg, i den som er motivationsfremmende i forhold til integration i det danske samfund. Jeg kan ikke se, hvor det skulle være (ÅK:9).*

## **Delkonklusion: Lovgivningen som redskab**

Jeg har i analysen hertil særligt beskæftiget mig med de grundlæggende temaer bag pointsystemet som redskab, nemlig *vilje, ansvar, beskæftigelse, berigelse* og *integration*. Det skal nævnes at kritik fra eksperternes side også har været rettet imod niveauet for de forskellige krav, i det man mener, at disse er for høje.

Et fremhævet argument fra regeringens side har været pointen, jeg betegnede som at ”skille fårene fra bukkene”, hvilket blev beskrevet som en *intelligent udlændingepolitik* med et *differentieret syn på udlændinge*. I denne sondres mellem de som vil og de som ikke vil, og pointsystemet skal sikre at kun de som vil (integreres i Danmark) gives permanent opholdstilladelse. Som jeg har belyst, er det virkelighedsfjernt at forvente en så simpel gruppering, da kun resultater, og ikke vilje, vises i pointsystemet. I forhold til flygtninge, som ofte er en udsat gruppe, er det bekymrende at evner og muligheder ikke tages i betragtning. Derved synes selektionen i højere grad at bygge på evner end på vilje.

Fra et flygtningeorienteret perspektiv er en konsekvens af denne selektion, at mange vil have ringe udsigter til at få permanent opholdstilladelse og for nogen vil det være umuligt. Men de vil fortsat have behov for at være i Danmark. For dem får lovgivningen en *ekskluderende* virkning på flere niveauer. Dels er der rettigheder og muligheder som følger en permanent opholdstilladelse og statsborgerskab, og som de ikke vil kunne benytte. Dels er det store – og forsat ubesvarede – spørgsmål, omkring hvad det betyder for såvel deres subjektive som objektive tilknytning til Danmark og det danske samfund? Som kritiseret af Institut for Menneskerettigheder (se indledende side 8), kan det have en disintegrerende og ekskluderende virkning, at man i lovforslaget til ændringen af udlændingeloven, beskriver at kun de, som lever op til kravene, kan blive en del af det danske samfund. Men der nævnes i argumentationen for lovgivningen intet om overvejelser omkring, hvad det får af konsekvenser for de personer som formentligt aldrig vil opnå permanent opholdstilladelse eller statsborgerskab. Som skrevet tidligere kan det synes reelt, at man ud fra

nationalstatslige interesser som lovgiver fokuserer på hvilken indvandring, man ønsker at tiltrække, men i forhold til flygtninge er en sådan spekulation og favorisering ikke berettiget. Flygtninges behov for beskyttelse er reel uanset den politiske interesse i denne gruppe, og de flygtninge der opholder sig i Danmark vil være her, uanset om man anser dem som en berigelse eller ej. At ekskludere dem fra permanent opholdstilladelse vil sjældent ændre ved dette faktum. I dette perspektiv kan reglerne for permanent opholdstilladelse og statsborgerskab i almindelighed – og muligvis pointsystemet i særdeleshed – betegnes som et redskab til i første omgang selektion, og i anden omgang eksklusion.

Det paradoksale er dog, at eksklusionen sker *indenfor* landets grænser og i forhold til folk, der opholder sig i landet på et lovligt opholdsgrundlag. Det er tvivlsomt, om dette fremmer integrationen, hvad enten der tænkes på den enkeltes oplevelse eller samfundets sammenhængskraft.

At intentionen om at fremme integration muligvis ikke har været afgørende, understøttes i øvrigt meget eksplicit af, at jeg ved et seminar afholdt d. 26. oktober 2010 i anledning af offentliggørelsen af INTEC-rapporten, fik mulighed for at spørge næstformand for Indfødsretsudvalget Søren Krarup (DF), om han – undersøgelsens resultater taget i betragtning (at de undersøgte krav er hæmmende for integrationen) – fortsat mente at lovgivningen lever op til sine formål og hvad gevinsten i dette i så fald er. Til dette og et lignende spørgsmål svarede han, at det er forkert at tro at formålet med lovgivningen er integration. Formålet er i stedet *at bevare Danmark og at bevare hensynet til den danske befolknings eksistens*.

I citatet afspejles tydeligt et ønske om eksklusion og i anden omgang assimilation. Ud fra Søren Krarups synspunkt, betragtes det derfor næppe som problematisk at lovgivningen for permanent opholdstilladelse virker ekskluderende og demotiverende frem for integrationsfremmende. Dette illustrerer at en problematisering af lovgivningen som redskab afhænger af hvilke hensigter man har tiltænkt lovgivningen, og fra hvilken normativ samfundsbetragtning man har sit udgangspunkt. Et andet perspektiv fra hvilken lovgivningen kan betragtes er fra et menneskeretligt perspektiv, hvilket er emnet for næste kapitel.

## LOVGIVNINGEN SOM MENNESKERET

### - reglerne for permanent opholdstilladelse fra et menneskeretligt perspektiv

*Udfordringen for menneskerettighedsforskning ligger altså i at tage netop en flydende ontologi alvorligt, ikke som et problem, men som et vilkår, der allerede i udgangspunktet gør netop forskningen i menneskerettigheder til et mere end almindeligt udfordrende projekt, der til enhver tid må spænde over både ideologi og liv.*

(Hastrup 2002:17)

Menneskerettighederne er oftest objekt for juridiske studier og anvendes oftest i juridisk arbejde. Grunden til at jeg ønsker at inddrage dem i denne opgave er primært, at menneskerettighederne – og de forpligtelser som følger heraf – er centrale for selve problemstillingen, idet disse forpligtelser definerer flygtnings berettigelse til ophold i Danmark. Dermed er der grundlag for, at flygtninge adskilles fra øvrige grupper af udlændinge i forhold til diskussioner om opholdstilladelse.

Samtidigt kan menneskerettighederne, ligesom øvrige ret, ses som havende en ideologi og et liv, jævnfør Alf Ross' begrebet beskrevet i afsnittet om retssociologi (side 30). Ideologien bag menneskerettighederne, den universelle menneskelige lighed og værdighed, er på flere områder særegent, hvilket også andre har beskrevet:

*Selv for en streng retsdogmatisk betragtning, der isolerer loven fra livet, vil det være umuligt at se bort fra den særlige forestilling om menneskets iboende værdi, der i udgangspunktet begrundes menneskerettighederne. Allerede her peger juraen ud over sig selv og over i livet*  
(Hastrup 2002:12).

Ved at inddrage denne ideologi bliver diskussionen af den lovgivning, som er udgangspunktet for denne opgave, udbredt til ikke blot at være en juridisk diskussion, idet der rejses grundlæggende spørgsmål omkring menneskesyn. Desuden tilføjes endnu et niveau på problemstillingen, idet diskussionen af lovgivningen i forhold til menneskerettighederne eksemplificerer en konflikt mellem nationale og internationale interesser. Allerede her fremkommer de rammer som

menneskerettighedernes ideologi versus liv opstiller for vores hverdag som komplekse, men også sociologisk interessante, da rettighederne skaber et afsæt, fra hvilket regulering af muligheder og rettigheder som det sker ved udlændingelovgivning, kan belyses og diskuteres i forhold til individuelle, sociale og samfundsmæssige konsekvenser.

Det er vigtigt at understrege at inddragelsen af menneskerettigheder *ikke* betyder, at der vil ske en retlig analyse, som oftest ville inkludere en gennemgang af konventioner, retspraksis ved Menneskerettighedsdomstolen og så videre. I stedet for disse mere juridiske aspekter ved menneskerettighederne, vil jeg se på de mere *ideologiske* sider og hvilke spørgsmål der rejses heraf. Indledningsvis vil jeg dog kort give et historisk oprids af, hvad der ligger forud for den menneskeretlige beskyttelse af flygtninge.

## **Historisk oprids**

Længe har det været en kendsgerning, at mennesker har fundet sig nødsaget til at forlade deres hjemegne af grunde som krig, undertrykkelse, naturkatastrofer, hungersnød, epidemier og så videre, og det har ofte været nødvendigt at søge tilflugt andetsteds.

Reguleringen af udlændinges adgang til et andet land har i folkeretten<sup>17</sup> traditionelt været et område indenfor for den statslige suverænitæt, hvilket vil sige, at det enkelte land selv har afgjort hvilke udlændinge, man tillod at komme ind og tage ophold. Samme har været gældende hvad angik, hvilke personer et land ville give asyl (Kjær 2003:21).

I begyndelsen af det 20. århundrede startede tendenserne til hvad der kan kaldes en international flygtningepolitik, idet en række internationale aftaler blev vedtaget for at hjælpe konkrete flygtningegrupper. Erfaringerne fra 2. Verdenskrig gjorde det imidlertid klart, at der skulle sættes mere ind for at løse flygtningeproblematikken, og man erkendte, at opgaven måtte ligge hos det internationale samfund (Kjær 2003:22). Dette førte blandt andet til, at det internationale samfund i FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder fra 1948 for første gang anerkendte retten til asyl, som en grundlæggende menneskerettighed<sup>18</sup>:

---

<sup>17</sup> Folkeretten: det regelsæt, det omhandler stateres adfærd overfor hinanden, dvs. de retsregler der gælder i stateres og internationale statslige organisationers indbyrdes forhold. Betegnes også som *international ret* (Hansen m.fl.2005:127).

<sup>18</sup> Der er dog af flere blevet bemærket, at denne artikel reelt kun sikrer flygtningen ringe beskyttelse, da den alene omhandler flygtninges ret til at begive sig på flugt, og ikke mulighed for at opnå asyl (Kjær 2003:24).



Art. 14:

1. Enhver har ret til i andre lande at søge og nyde asyl mod forfølgelse.

Tre år efter dette, i 1951, afholdte FN en stor flygtningekonference i Geneve, hvor FN's Konvention om Flygtnings Retsstilling (Flygtningekonventionen) blev vedtaget. Udover at definere begrebet flygtning, indeholder konventionen et katalog over rettigheder, som tilkommer flygtninge under eksil i modtagerlandet (Kjær 2003:34).

## Flygtninge og menneskerettigheder

Som skrevet ovenfor er der en klar forbindelse mellem flygtninge og menneskerettigheder, da det er i menneskerettighederne og de efterfølgende konventioner, at selve ideen om, at det internationale samfund skal beskytte mennesker, hvis egen stat ikke formår det, er grundlagt.

I en ikke-juridisk definition af flygtninge forbinder Hans Gammeltoft-Hansen flygtninge og menneskerettigheder som følgende: *Flygtning bliver man, når man forlader sit land på grund af visse former for overgreb. Man kunne også udtrykke det således, at bagved enhver flygtningesituation finder man en krænkelse af fundamentale menneskerettigheder* (Gammeltoft-Hansen 1984:10). Gammeltoft-Hansen beskriver denne kobling som indlysende, blandt andet fordi menneskerettighedsarbejdet i visse sammenhænge kan beskrives som *en art "forebyggende flygtningearbejde"* (Gammeltoft-Hansen 1984:10).

Ligesom ved andre områder, man gør til genstand for en menneskeretlig optik, vil omdrejningspunktet for et menneskeretligt perspektiv på flygtninge ofte være hvorvidt rettigheder henholdsvis beskyttes eller krænkes. Gammeltoft-Hansen rejser spørgsmålet, om ikke denne retlige side af flygtningeområdet (den retlige beskyttelse) er af marginal karakter i forhold til flygtnings materielle og sociale behov, med henvisning til, at *Retsbeskyttelse er kun til liden glæde for den, som er nær døden af sult eller sygdom* (Gammeltoft-Hansen 1983:11). Han besvarer dog selv spørgsmålet med, at erfaringer modsiger denne skepsis, og at flygtnings behov ligeså ofte ligger på det retlige plan, som det handler om materiel nød. Der er derfor grund til at se på flygtningeområdet fra et rettighedsperspektiv, og ikke mindst fra et menneskerettighedsperspektiv, da det er qua denne, at flygtninge er beskyttet.

## **Menneskerettighederne og flygtninge - og den danske udlændingelovgivning**

Ligesom i flere andre lande er den danske flygtningelovgivning i høj grad forankret i internationale aftaler og konventioner, og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fra 1950 og FN's Flygtningekonvention fra 1961 er begge centrale for den danske lovgivning (Kjær 2003:19).

Det lovgivningsmæssige område som omhandler flygtninge, betegner Gammeltoft-Hansen som flygtningeret, og han placerer dette i et krydsfelt mellem den internationale ret, den nationale udlændingeret og menneskerettighedspolitikken (Gammeltoft-Hansen 1984:10). Flygtningeretten kan beskrives som et sammensat retsområde, der historisk har sit udspring i folkeretten, men som efterhånden er blevet en væsentlig del af den nationale udlændingeret. Flere bestemmelser om udlændinges retsforhold finder også anvendelse for flygtninge, hvorfor lovgivningens standard for behandling af udlændinge også bliver normgivende for flygtninge. For flygtninge gælder dog, at den særlige baggrund for deres tilstedeværelse indebærer, at lovreguleringen må indeholde en række retsgarantier, der specielt er sigtet mod flygtninge og asylansøgere (Gammeltoft-Hansen 1984: 9).

Allerede her fremkommer den såkaldte flygtningeret som den indgår i udlændingelovgivningen således som et komplekst område, hvor hensyn til såvel menneskeretlige principper, internationale forpligtelser som nationale interesser er på spil. For at simplificere diskussionen af reglerne for permanent opholdstilladelse i forhold til menneskerettighederne, vil jeg fokusere på følgende delspørgsmål:

- Flygtnings berettigelse til international beskyttelse er vedtaget i erklæringen om menneskerettigheder og beskyttet af efterfølgende konventioner. Når Danmark tildeler asyl til personer, enten som konventionsflygtninge eller kvoteflygtninge, påtager Danmark sig dette ansvar. Beskyttelsesstatus er ikke underlagt dette ansvar, men handler fortsat om, at et behov for asyl erkendes. Efter der er givet flygtningestatus (uanset hvilken form) følger flygtnings opholdsret i høj grad den danske udlændingelovgivning. Bør der – grundet *erkendelsen af at flygtnings ophold i Danmark skyldes et behov for beskyttelse* – gælde andre regler for flygtninge hvad angår permanent opholdstilladelse, end der hvad er gældende for øvrige indvandrere, således at reglerne for flygtninge lempes? (Side 66)

- Grundlæggende menneskeretlige principper omhandler retssikkerhed, ligebehandling og ikke-diskrimination. Hvorledes henholdsvis beskyttes eller krænkes disse principper i forhold til reglerne for permanent opholdstilladelse i forhold til flygtninge? (side 71)
- Menneskerettighederne indikerer at alle mennesker er lige og lige værdige. Hvilket menneskesyn afspejles i reglerne for permanent opholdstilladelse? (side 77)

### **Delspørgsmål 1: Bør der gælde særregler for flygtninge?**

Som beskrevet ovenfor gælder andre regler for flygtnings adgang til Danmark end for øvrige indvandrere, og deres opholdsberettigelse her er legitimeret af andre regler end øvrige indvandreres.

I forhold til opnåelse af statsborgerskab gælder ligeledes til en vis grad også andre regler for flygtninge end for indvandrere. Dette skyldes, at Danmark i følge Den Europæiske Konvention om Statsborgerret (EKS) fra 1997, er forpligtet til at lempe erhvervsbetingelser for visse ansøgergrupper, bl.a. statsløse personer og anerkendte flygtninge. Videre er staten også ifølge Flygtningekonventionen fra 1951 og konventionen om statsløses retsstilling fra 1954, forpligtet til så vidt muligt at lette flygtnings og statsløses personers optagelse i samfundet og naturalisation (Ersbøll 2008:778). I dansk praksis har dette betydet, at statsløse og personer med flygtningestatus efter otte års (sammenhængende) ophold i Danmark kan ansøge om dansk statsborgerskab, i modsætning til øvrige indvandrere som skal have opholdt sig i landet i ni år.

I forhold til erhvervelse af permanent opholdstilladelse er der derimod ikke særregler for flygtninge, men tvært imod fremgår det eksplicit, at man ønsker at stille samme regler for alle (Forhandlinger: 28). Da permanent opholdstilladelse er en forudsætning for dansk statsborgerskab, kan det diskuteres, om en lempelse i forhold til statsborgerskab har nogen reel betydning, hvis flygtninge sjældent vil nå hertil på grund af, at de ikke kan efterleve reglerne for permanent opholdstilladelse. Og der kan stilles spørgsmålstegn ved om Danmark så stadig efterlever de menneskeretlige principper om, at enhver har ret til en nationalitet, og at statsløshed skal undgås. Alene på denne baggrund kan der argumenteres for, at reglerne for permanent opholdstilladelse bør gøres lempeligere for flygtninge end for øvrige udlændinge.

Et andet argument knytter sig til flygtninges opholdsberettigelse i Danmark, hvor man én gang har erkendt flygtningens behov for beskyttelse gennem ophold i Danmark, men samtidigt sikrer man ikke denne ved at lette mulighederne for at give flygtningen permanent opholdstilladelse.

Flere eksperter i dette projekt peger på, at der bør gælde særregler for flygtninge alene på grund af deres beskyttelsesbehov. Mette Blauenfeldt fra Dansk Flygtningehjælp siger om manglende skelnen mellem flygtninge og indvandrere i lovgivningen:

*Og det betyder at vi får nogle ret groteske enkeltsager nu omkring permanent ophold. Fordi som reglerne er i dag, vil der være rigtig mange flygtninge, som aldrig vil kunne få permanent ophold. Der vil også være endnu flere flygtninge som aldrig kan blive danske statsborgere. Og det er rigtig uheldigt. Og især fordi man kan sige at et permanent ophold er utrolig vigtigt for flygtninge, som jo ikke har andre valg. De kan ikke rejse til et andet land, rejse hjem igen eller gøre noget andet. De er nødt til at blive i Danmark. Der er ikke andre muligheder for dem (MB:2).*

Advokat Bjørn Dilou Jacobsen er dog ikke enig i dette argument. Han mener, at det er for unuanceret at sige, at flygtninge kommer hertil, fordi de ikke har andre muligheder. Han tilføjer dog, at når vi har accepteret dem som flygtninge, har vi også erkendt, at det er fordi de er forfulgt og ikke kan være i deres hjemland. Han er i dog i tvivl om hvorvidt dette så skal betyde, at de lettere skal kunne få dansk statsborgerskab (BDJ:9). Jeg kommer nærmere ind på hans betragtninger senere.

## **En udsat gruppe**

Et andet argument for at flygtninge skal have særstatus i reglerne for permanent opholdstilladelse, er ifølge Mette Blauenfeldt fra Dansk Flygtningehjælp, at flygtninge ofte er i en særlig udsat situation.

*(...) - det at være blevet tvunget til at forlade det land, hvor man er født og opvokset, og nok havde regnet med at man skulle bo resten af sit liv. Uanset om det er fordi man selv har været politisk aktiv, eller om man har tilhørt et etnisk eller religiøst mindretal eller hvad det handler om, så er det i sig selv grobund til at skabe en gruppe sårbare mennesker. Og når man så oven i købet ligger at mange har været udsat for forfølgelse, fængsling, flugt, altså nogle traumatiske begivenheder undervejs, så har du endnu en pind til at det er en udsat gruppe (MB:5).*

Også Bente Midtgård fra RCT mener, at der burde gælde andre regler for flygtninge med henvisning til, at man ved, at en stor andel af flygtninge har været udsat for tortur, og at blandt andet risikoen for, at man ikke er fuldt ud arbejdsdygtig herfor er stor: *Jeg synes det ville være oplagt med særregler for folk som er i en særposition, og det er man som flygtning* (BM:10).

Charlotte Storm fra Jobcenter København er dog mere forbeholden i forhold til, om der som udgangspunkt skal gælde særregler for flygtninge alene på baggrund af deres opholdsgrundlag. Hun er enig i, at har man opnået asyl, er der forhold som berettiger dette, men henviser til hendes arbejde med familiesammenførte hvor hendes oplevelse er, at disse ofte har flygtningelignende problematikker:

*Jeg bliver en lille smule modstander af at adskille på baggrund af opholdstatus, fordi man glemmer at de kan ligne hinanden. Så jeg ville nok foretrække, at man i stedet gik ind og så på de faktiske forhold som gjorde sig gældende* (CS:6).

Charlotte Storm peger her på det problematiske ved kategoriseringer, idet man overser de ligheder der kan være grupperne i mellem, såsom at også familiesammenførte eller indvandrere kan have personlige forhold der gør, at de ikke kan efterleve de gældende krav<sup>19</sup>. Et andet problem ved kategoriseringer er samtidigt, at man også overser de forskelle, der kan være internt i en kategori. I talesættes flygtninge eksempelvis som en udsat gruppe i begrundelsen for at der skal gælde særregler for dem, kan en bekymring rettes imod, om de som udgangspunkt derfor også vil blive behandlet som ressourcetsvage, uanset hvilke kompetencer og ressourcer de har. Denne potentielle nedgørelse frygtes dog ikke af eksperterne, som har tillid til at sagsbehandlere generelt er opmærksomme på ressourcer (Line Kirkemann Hansen, OASIS,LKH:8; Mette Blauenfeldt, Dansk Flygtningehjælp,MB:11). Dertil peger Charlotte Storm på, at hun tværtimod oplever, at de i jobcenterets arbejde med flygtninge har haft for lidt fokus på opholdsstatus, og de følger der kan være heraf og er blevet "forblændet" af den motivation, flygtninge ofte er kommet med: *Når man har vænnet sig til at være ressourceorienteret, kommer man også let til at skøjte hen over noget som der egentligt burde være taget fat i* (CS:16).

---

<sup>19</sup> I en flygtningefamilie er det eksempelvis ofte manden som flygter for efterfølgende at søge familiesammenføring, hvorfor de øvrige familiemedlemmer vil have oplevet samme krig osv., men have opholdsgrundlag i Danmark som familiesammenførte.

Under lovforhandlingerne fastslås det fra regeringens side, at flygtninge ikke skal ses som ressourcetsvage. Eksempelvis udtaler Naser Khader:

*Man skal faktisk være ressourcestærk for at kunne flygte og for at komme helskindet igennem de der traumatiske oplevelser (...) Det værste man kan gøre er at pakke dem ind i vat og sige: I kan ikke noget. Medicinen for torturofre er, at de kommer ud og virker i samfundet (Forhandlinger:46).*

Til trods for at flere af eksperterne er enige i, at flygtninge ikke skal betragtes som ressourcetsvage, tager de samtidigt afstand fra citatet ovenfor. Erling Groth fra OASIS mener, at sådanne udsagn afspejler uvidenhed. Han beskriver, at det er vigtigt at forstå de særlige vilkår der gælder, når man flygter fra et sted til et andet: den skyld eller skamfølelse man lever med, fordi man har efterladt nogen, de traumer man får af krig og tortur og den mistillid dette skaber i forhold til andre mennesker. Dertil kommer, at krigen fortsat lever i en, selvom man er flygtet. Hvor man kunne ligge det, man flygtede fra, bag sig imens man flygtede, vender det tilbage, når man falder til ro i et eksilland. Det er derfor vigtigt at være opmærksom på, at selvom man må have været ressourcestærk for at kunne flygte, så kan man som udestående ikke sætte sig ind i, hvad det vil sige efterfølgende at leve med de traumer man har, og hvor meget dette påvirker en. Ifølge Groth ser man i det præsenterede citat kun det, man ønsker at se, og ikke i hvor høj grad flygtninge er ramt: *Det er nemme citater. Man vil gerne almengøre den her gruppe. Man vil gøre dem normale. Men det bliver de ikke normale af. Desværre (EG:11f).*

### **Dilemmaer i spørgsmålet omkring særregler**

Argumenter for særregler for flygtninge knytter sig udover beskyttelsesbehovet og hensynet til en udsat gruppe også til internationale forpligtelser (Line Kirkemann Hansen, OASIS, LKH:8). Men samtidigt peges der på, at personer med andet opholdsgrundlag kan have samme behov og stå i lignende situation som flygtninge. I stedet for særregler foreslår Charlotte Storm fra Jobcenter København derfor, at lovgivningen skal rumme dispensationsmuligheder for kravene på baggrund af evne, helbred og muligheder og ikke på baggrund af opholdsstatus (CS:6).

Erling Groth fra OASIS peger dog på, at det i praksis kan være problematisk at ligge for meget an på dispensationer, da det kræver tid og meget dokumentation at vise, at en person lever op til

dispensationskravet: *I det her regelsamfund, skal vi jo hele tiden påvise, når der er noget som skal diskuteres* (EG:14).

En anden pointe i forhold til særregler påpeges af advokat Åge Kramp, som mener, at der ikke er nogen tvivl om der skal være – og også er – særregler, men han pointerer at der både er positive som negative særregler. Som eksempel på en positiv særregel for flygtninge nævner han otteårsreglen i forhold til dansk statsborgerskab. En negativ særregel er derimod, at flygtninge ikke kan rejse til deres hjemland de første ti år efter opholdstilladelsen er givet, uden at det vil medføre, at deres opholdstilladelse ophører. Han peger på, at det i begge situationer kan være vanskeligt at forsvare, at de personer der i en familie har status som familiesammenførte, har andre rettigheder end det familiemedlem som har flygtningestatus. Han er derfor i udgangspunktet imod for mange særregler (ÅK:10).

Som skrevet tidligere, mener advokat Bjørn Dilou Jacobsen ikke, at flygtninge nødvendigvis skal have lettere ved at få dansk statsborgerskab end andre indvandrere:

*Hvis vi nu vender den lidt på hovedet og siger: vi har en indvandrer i Danmark og vi har en flygtning i Danmark, og vi vil godt have at de begge får en stærk tilknytning til Danmark, for det er bare bedre for et samfund. Så derfor er det vel rimeligt, at vi stiller de samme krav til begge* (BDJ:9).

Han mener dog, at man skal blive bedre til at tage *personlige hensyn*, såsom at det for meget skadede flygtninge kan være umuligt at arbejde, og han påpeger, at man i disse vurderinger måske hidtil har været for hård (BDJ:9).

I forhold til permanent opholdstilladelse er han dog mere i tvivl om samme regler skal gælde for alle. Han referer til en kvindelig klient han har haft, som havde haft studieophold i Danmark og ønskede permanent opholdstilladelse blot for at have *muligheden* for at benytte den. I sådan et tilfælde er han enig i, at hendes tilknytning til Danmark ikke er tilstrækkelig til, at hun bør gives permanent opholdstilladelse. Han konkluderer ud fra dette, at det også må handle om *formålet* med at ønske opholdstilladelsen, hvorfor det alligevel kan være meningsfuldt at kigge på ansøgerens opholdsgrundlag (BDJ:2).

### **Delkonklusion: Alternativ løsning?**

Umiddelbart fremkommer det rationelt at tilknytning bør indgå i spørgsmål om permanent opholdstilladelse og også statsborgerskab. På baggrund af ovenstående, og ikke mindst det eksempel Bjørn Dilou Jacobsen fremfører, kan der dog sondres mellem *integrationsmæssig tilknytning* (som den tilknytning der måles i pointsystemet) og *formålmæssige tilknytning* (som omhandler begrundelsen for at være her, eksempelvis et beskyttelsesbehov). Begge forhold bør tages i betragtning.

Jeg ved ikke, hvorledes et sådan system kunne praktiseres uden at komme i konflikt med de allerede påpegede dilemmaer forbundet med at fokusere på opholdsgrundlag. Min pointe er dog, at det på baggrund af flygtninges forudsætninger for at efterleve reglerne og deres behov for at være i landet, synes som at der er et behov for en mere nuanceret lovgivning. Det følger dog af dette, at jo mere nuanceret en lovgivning er, jo mere kompliceret vil den også blive. Det ubesvarede spørgsmål er så, om frygt for komplicitet kan begrunde og berettige, at der ikke tages hensyn til flygtninges situation generelt (igennem særregler) eller flygtninges (og andre udlændinges) situation individuelt (igennem personlige hensyn).

### **Delspørgsmål 2: Beskyttelse versus krænkelse af menneskeretlige principper**

#### **Retssikkerhed**

Hvorvidt menneskeretlige principper krænkes eller beskyttes i forhold til reglerne for permanent opholdstilladelse er en kompleks og kompliceret diskussion. Kritik har blandt andet omhandlet, hvorvidt grundlæggende retssikkerhed varetages. Et af punkterne i forhold til dette er, hvorvidt ændringerne af reglerne for permanent opholdstilladelse i 2010 blev indført med tilbagevirkende kraft, i det de fra vedtagelsen d. 2. juni 2010 har været afgørende for alle ansøgninger indgivet efter fremsættelse af lovforslaget d. 26. marts 2010.

Under forhandlingerne argumenterede regeringen, at der ikke var tale om lovgivning med tilbagevirkende kraft, men at ændringerne kunne ramme de, som havde ansøgt fremadrettet (Forhandlinger:13;86). Videre blev det sagt, at der i forbindelse med lovændringer altid vil være



nogen som *bliver klempt*, og at dette er den *politiske pris* der må betales for lovændringer (Forhandlinger:12).

Julien er en af de personer som er blevet ”klempt” af ændringerne. Han afgav sin ansøgning om permanent opholdstilladelse i januar 2010 efter syv års ophold i Danmark, hvilket der med de tidligere regler var krav om. Han fik ved afleveringen af sin ansøgning at vide, at alle sagsbehandlinger midlertidigt var sat i bero på grund af et kommende lovforslag. Eftersom hans midlertidige opholdstilladelse ville udløbe i maj, måtte han i stedet søge forlængelse af denne, hvilket han fik. Da han i november fik afslag på ansøgningen om permanent opholdstilladelse vækkede det stor skuffelse, da han i syv år havde arbejdet på at efterleve de (tidligere) gældende regler: *Jeg var meget skuffet. For jeg har gjort alt, hvad en udlænding kan gøre for at vise værtslandet, at man godt kan lide landet, at man vil integrere sig og bo sammen med danskere* (JM:2).

Også flere af Juliens venner er blevet ramt af ændringerne. Blandt andet beretter han om en mand, der på grund af en arbejdsskade måtte stoppe sit job og derfor afventede at han kunne starte på et kursus for at blive buschauffør, da han *gerne ville være realistisk*, og mente at der i denne branche kunne være mulighed for at få et job. Manden havde haft fuldtidsarbejde i en længere periode end hvad der er krævet i de nye regler, men da manden ikke var i arbejde på tidspunktet for ansøgningen fik han afslag. En anden af Juliens venner havde efter syv år i Danmark, med fuldtidsarbejde i seks år efter et års sprogskole, fået afslag på permanent opholdstilladelse på grund af, at han ikke opfyldte det netop indførte krav om aktivt medborgerskab. Manden er ifølge Julien medlem af en slags NGO, men kan ikke dokumentere hvor meget han har været aktiv her (JM:22).

Også i samtalerne med eksperterne blev der nævnt eksempler på personer, der i en årrække har forberedt sig på at leve op til de tidligere gældende regler og som ansøger ud fra disse, men som bliver ramt af ændringerne. Eksempelvis henviser advokat Åge Kramp frustreret til en klient, der havde været rejst til Dubai for at tjene penge til at nedbringe sin gæld i Danmark, *og så kom han tilbage glædesstrålende og sagde at nu havde han indbetalt det der, og så måtte jeg sige at der er trådt nye regler i kraft med tilbagevirkende kraft (...)* Og han *følte sig snydt. Nu opfylder han den del [ingen offentlig gæld], men kan ikke opfylde medborgerskabsdelen* (ÅK:6).

Problemet omkring den tilbagevirkende kraft (uanset om den erkendes politisk eller ej) er ikke specifikt i forhold til flygtninge, men gælder alle udlændinge i Danmark der havde forholdt sig til de tidligere regler. Med henvisning til at flygtninge ofte har et særligt behov for tryghed, er det dog særligt problematisk, at ændringerne skaber en øget usikkerhed. Advokat Bjørn Dilou Jacobsen beskriver, at det er et generelt problem, at man ændrer lovgivningen på området så ofte, og at når det vedrør noget så centralt som permanent opholdstilladelse og statsborgerskab er det *som at få hevet gulvtæppet væk under sig*. Han uddyber videre, at området i forvejen er langsigtet og kompliceret, hvorfor de hyppige ændringer skaber uro, og at dette er en uro der netop ikke ønskes, når man som ansøger stræber efter noget permanent: *Det ligger jo nærmest i ordet, at du vil opnå noget som giver dig ro i din tilværelse, det sted hvor du bor* (BDJ:5).

### Omkring forvaltningen

En anden kritik omkring det retssikkerhedsmæssige område, som jeg kort vil nævne, er rettet imod selve forvaltningen af lovgivningen. Advokat Bjørn Dilou Jacobsen peger på, at udlændingelovgivningen er et særdeles kompliceret område (BDJ:5), og at man har nogle regler som er meget stramme og et system der er baseret på meget travle sagsbehandlere, som skal administrere denne komplicerede lovgivning. Der er derfor risiko for en vis mængde fejl, og disse fejl *gør jo at den enkelte borger ikke får de rettigheder, man egentligt har krav på* (BDJ:4). Hans erfaring er, at mange afgørelser er juridisk forkerte og at der bliver lavet sagsbehandlingsfejl – eksempelvis at dispensationsmuligheder i loven ikke anvendes på grund af forkert eller for snæver fortolkning af loven. Videre er det problematisk, at mange oplever, at de får forvirrende eller misvisende vejledning hos Udlændingetjenesten (BDJ:3). I forhold til konsekvenserne af udlændingelovgivningen, som er det centrale spørgsmål for denne opgave, er det interessant at Dilou Jacobsen her således påpeger, at det problematiske ikke alene er loven, men i høj grad også *forvaltningen* af loven.

Også Claus Juul fra Amnesty International peger på forvaltningens betydning, og beskriver dette som et embedsværk *socialiseret ind i den der forståelse som er, at man kun skal give opholdstilladelse, hvis man ikke kan komme uden om det*. Fokus bliver derfor på om et afslag kan begrundes, frem for om en opholdstilladelse kan begrundes (CJ:5).

Udover disse kritikpunkter, påpeger Lene Kirkemann Hansen fra OASIS, at der er en tendens til ansvarsfralæggelse i forbindelse med forvaltningen af lovgivningen:

*Og dem der sidder og forvalter lovgivningen, hvad enten det er Udlændingesservice eller ude i kommunerne eller det er politiet, kan jo hele tiden fraskrive sig ansvaret 'for vi følger jo bare lovgivningen'. Så hele den her ansvarsfralæggelse som vi ser, synes jeg er en rigtig uhyggelig tendens gennem de sidste ti år (LKH:6f).*

Således kan *eksterne faktorer* som fejl i sagsbehandlinger, et restriktivt udgangspunkt for forvaltning af loven samt en tendens til ansvarsfralæggelse indvirke på at mulighederne for permanent opholdstilladelse forringes samt at lovgivningen i praksis kommer på kant med menneskeretlige intentioner.

### Refleksioner omkring forvaltningen

I forhold til retssikkerhed er én bekymring, at det påpeges ovenfor, at der sker fejl i sagsbehandlingen. Specifikt i forhold til flygtninges situation og behov for personlige hensyn er det dertil bekymrende, at den restriktive tendens ikke kun ligger bag lovgivningen, men også i høj grad ses i praksis. Jeg vil ikke her gøre mig til dommer for om embedsværket fralægger sig ansvaret i forhold til at sikre flygtninges retsstilling hvad angår afgørelser om permanent opholdstilladelse - som skrevet tidligere fremkommer hensigten med lovgivningen mere eller mindre eksplicit at være eksklusion (på baggrund af selektion), og da det er embedsværkets opgave at forvalte på baggrund af formålet med lovgivningen, fremkommer praksis næppe overraskende. Hvad jeg derimod vil pointere er, at jeg på baggrund af eksperternes erfaringer og beskrivelser finder, at der grundlag for bekymring for hvorvidt retssikkerhedsmæssige og andre menneskeretlige principper gives den berettigede prioritet i refleksioner i forbindelse med afgørelser på området for permanent opholdstilladelse. Som Claus Juul nævner, er sagen om de statsløse palæstinensere<sup>20</sup> et tydeligt eksempel på, at politiske interesser kan trumfe konventionelle aftaler, og således at menneskerettigheder, selvom de er ratificeret af Danmark, ikke er en garanti for retssikkerhed. Sagen rejser tvivl om hvorvidt embedsværket forvalter lovgivningen eller politiske interesser i situationer hvor disse er i konflikt.

---

<sup>20</sup> I januar måned kom det frem at række statsløse palæstinensere født i Danmark havde fået afslag på dansk indfødsret i strid med Danmarks internationale forpligtelser, og at Integrationsministeriet heller ikke generelt havde sørget for at informere om statsløses ret til at opnå dansk statsborgerskab. Sagen resulterede i at daværende integrationsminister Birthe Rønn Hornbech måtte gå af som minister.

På et helt overordnet plan sætter dette spørgsmålstejn ved, hvilken beskyttelsesværdi der kan hentes i menneskerettighederne. Dels er der det generelle forhold, at de enkelte lande fortsat besidder en betydelig suverænitet i forhold til hvem der gives adgang til landet, hvilket gør det kompliceret at tale om egentlige krænkelse. Dels er der, hvilket kan synes måske mere bekymrende, fremkommet en tendens til, at det ikke længere er et indiskutabelt forhold, at menneskerettighederne inddrages i refleksionerne når afgørelser træffes, hvilket også Claus Juul beskriver:

*Hvis det havde været en højdespringskonkurrence, havde man i gamle dage sprunget højt over overlæggen, så er vi nu i en situation, hvor overlæggen ligger og dirrer, hver gang vi har sprunget. Det er virkelig med den berømte røv i vandkorpen, når vi overholder menneskerettighederne i udlændingeretten (CJ:8).*

Hvad jeg tidligere, med henvisning til Kirsten Hastrup, beskrev som menneskerettighedernes flydende ontologi kommer frem i dette dilemma om menneskerettighederne. Hensigterne med menneskerettighederne og det universelle sigte kan synes glemt eller ignoreret i udlændingelovgivningen, og rettighedernes realisering begrænses herved. Således skabes en kløft mellem menneskerettighedernes ideologi og liv.

### **Diskrimination?**

Meget kritik af lovgivningen har været rettet imod at særligt visse grupper rammes af pointsystemet, blandt andet de som ikke arbejder fuldtid, eller de som indenfor de seneste år har været under uddannelse. Fra regeringens og Dansk Folkepartis side afvises denne kritik ved, at reglerne er ens for alle og heraf gennemskuelige (Forhandlinger: 27;28;50). Reglerne retfærdiggøres og legitimeres herved i, at de er ens for alle, men fra et flygtningeorienteret perspektiv er det netop denne grundpræmis der vækker bekymring, da flygtninge ofte ikke har samme forudsætninger som øvrige indvandrere for at leve op til reglerne. I argumentet undertrykkes det, at der er forskel på at behandle folk ens og behandle folk lige. Ønsker man, at samme regler skal gælde for alle, rejser spørgsmålet om man så, direkte eller indirekte, foranlediger til diskrimination.

I forhold til reglerne for permanent opholdstilladelse og statsborgerskab, er Eva Ersbøll fra Institut for Menneskerettigheder forbeholden med at fastslå, om der er tale om diskrimination. Det er på den ene side aldrig blevet fastslået, at der er tale om menneskerettighedskrænkelser når kravene

sættes på et så højt niveau, at der for nogen mennesker er umuligt at opfylde dem. På den anden side hægtes bestemte grupper af, og da disse grupper er karakteriserede ved f.eks. at være flygtninge, at være syge eller at være lavt uddannede, kan man argumentere for, at der burde tages et særligt ligebehandlingshensyn til dem. Ersbøll mener, at der tydeligt er tale om en form for forskelsbehandling, idet at eksempelvis lavt uddannede står ringere i forhold til permanent opholdstilladelse end personer med en høj uddannelsesmæssig baggrund, men hun vil ikke fastslå at der er tale om diskrimination. Ersbøll mener, at man juridisk kan argumentere for at det er diskrimination, men på grund af at den enkelte stat har så stor margin når det kommer til at bestemme hvem der gives ophold til, er hun i tvivl hvorvidt hun vil møde enighed i denne argumentation (EE:1f).

Ersbøll pointerer, at det problematiske i forhold til flygtninge er, at de ufravigelige krav i pointsystemet betyder, at alle *måles efter samme målestok* (EE:3). Lignende pointe fremhæves af Claus Juul fra Amnesty International: *Vi går 30 år tilbage i diskriminationsdebatten, hvor man stadig påstod, at hvis vi behandler folk ens, så behandler vi dem også lige* (CJ:13). Han er dog ikke i tvivl om at lovgivningen er diskriminerende, uanset at det han betegner som klassisk diskrimination (f.eks. på baggrund af hudfarve) ikke eksplicit er skrevet i den (CJ:11). Ifølge Juul er hensigten med lovgivningen tydelig:

*Det interessante er at bemærkningerne er ret tydelige: vi agter at diskriminere. Formålet med det her er at skrue en profil sammen, som vi kan regne ud betyder, at der kommer færre fra det land og flere fra det land, men vi hævder at grundene til den forskelsbehandling er legitim og ikke er udtryk for diskrimination* (CJ:12).

Et indirekte diskriminationselement påpeges videre i forhold til sprogkravet hvor ansøgeren skal have bestået prøve i Dansk2 eller et tilsvarende eller højere niveau, og dertil kan opnå supplerende point ved at have bestået prøve i Dansk3. Udlændinge er berettiget én danskuddannelse, og har ikke selv indflydelse på hvilken uddannelse de visiteres til, da dette afgøres af en pædagogisk vurdering. Det betyder, at analfabeter og personer med begrænset uddannelsesmæssig baggrund oftest vil blive visiteret til Dansk1. Allerede her er de således afskåret muligheden for at opnå permanent opholdstilladelse – medmindre de er dispensationsberettiget fra sprogkravet eller de har mulighed for selv senere at finansiere en danskuddannelse på et højere

niveau. At folk på denne måde udelukkes på baggrund af noget, de ikke selv har indflydelse på, beskriver Charlotte Storm fra Jobcenter København som i strid med liberal politik:

*Man simpelthen går ind og straffer folk for, at de **før** de kom til Danmark også havde trukket det korteste strå og netop ikke havde fået lov til at gå i skole og fået lov til at uddanne sig (CS:3).*

Dette er et eksempel på, at selvom det måske ikke er i strid med menneskerettighederne at stille et sprogkrav som betingelse for permanent opholdstilladelse, kan det i praksis fortsat få en diskriminerende og ekskluderende konsekvens, som i forhold til flygtninge kan forekomme at være på kant med intentionerne i de menneskeretlige erklæringer og konventioner.

### **Delkonklusion: Menneskeretlige intentioner versus restriktiv praksis**

Selvom selve lovgivningen (den ”døde ret”, jf. Erlichs begrebspar) muligvis ikke er i strid med menneskeretlige forpligtelser, er det vist at den ”levende ret” flere steder er på kant hermed. Dette kommer til udtryk ved at lovgivningsområdet er så kompliceret at der sker fejl, og at forvaltningspraksis på området i høj grad betegnes som restriktiv. I praksis får lovgivningen en diskriminerende effekt, da mange flygtninge vil mangle forudsætningerne for at leve op til kravene i pointsystemet. På baggrund af dette og ikke mindst, at de menneskeretlige forpligtelser (i forhold til at lempe flygtninges optagelse i det land de er givet beskyttelse) ikke eksisterer i hverken lovgivningen eller i praksis, mener jeg, at der er grundlag for at forholde sig kritisk til om reglerne for permanent opholdstilladelse er i overensstemmelse med grundlæggende menneskeretlige principper.

### **Delspørgsmål 3: Menneskesyn i lovgivningen**

Det sidste spørgsmål som jeg har stillet for denne menneskeretlige betragtning af reglerne for permanent opholdstilladelse og statsborgerskab vedrører, hvilket menneskesyn der afspejles i lovgivningen.

Flere forhold gør, at det relativt simpelt kan sluttes, at den danske udlændingepolitik ikke ser alle som ligeværdige i forhold til at blive tildelt ophold i Danmark, og at den væsentligste sondring i dette differentierede syn på udlændinge går på hvorvidt de er en berigelse eller ej. Dette fremgår eksplicit i lovforslaget om ændringer af reglerne for permanent opholdstilladelse, og det fremgår også generelt i den gældende diskurs, hvor indvandringen ofte omtales som en bekostning for

Danmark<sup>21</sup>. Edith Montgomery fra RCT refererer til denne politiske diskurs som en *dobbeltdiskrimination*, da såvel lovgivningen som offentlig diskurs er diskriminerende (EM:8). På lignende vis er Erling Groth fra OASIS bekymret for at diskursen, og han frygter, at de stramme krav sender et signal om at flygtninge og indvandrere er dovne, og det er derfor nødvendigt at stille disse krav (EG:14).

I forhold til signalet i lovgivningen er det Erling Groths erfaring, at flygtninge fortolker lovgivningen og de mange ændringer på området som at de er uønskede, og hans egen betragtning er, at flygtninge på mange måder bliver behandlet som andenrangs-borgere (EG:2;5). Lignende mener Claus Juul (Amnesty International), at den underliggende besked i lovgivningen tydeligt indikerer, at det gerne ses at flygtninge og andre indvandrere rejser fra Danmark. Han spørger bekymret til hvilket samfund vi er på vej hen imod, *hvor vi har A og B mennesker, hvor der er folk der er retsløse, og folk der må finde sig i at leve med, at de ikke ved om de bliver smidt ud af landet* (CJ:15). Juul peger også kritisk på den holdning der afspejles i ønsket om at udregne hvad udlændinge koster Danmark. Han mener, at man i en sådan tanke betragter mennesker som kvæg, uden at tage i betragtning at det handler om forskellige individer (CJ:17).

Også Julien oplever signalet i lovgivningen som ekskluderende, og at flygtninge er uvelkomne i Danmark, uanset hvilken indsats de yder: *Signalet er, at vi ikke er velkommen i det danske samfund. De har ikke brug for os, selvom vi gør alt vi kan. Det betyder ingenting* (JM:21;22). Han udtrykker dertil frustration over at danske politikere kun taler dårligt om udlændinge og siger, at han aldrig har oplevet, at udlændinge er blevet komplimenteret fra politisk side (JM:21).

Det fremkommer tydeligt, at Julien føler at han og øvrige flygtninge bliver diskrimineret og han betegner dem som et underkuet mindretal og fortsætter: *Men vi er meget diskrimineret. Vi er marginaliserede. Det er ligesom, at vi ikke er en del af den danske befolkning* (JM:7). Andetsteds siger han med henvisning til, at det er et ustabil liv ikke at have permanent opholdstilladelse og hermed heller ikke mulighed for at få dansk statsborgerskab:

---

<sup>21</sup> Et eksempel på dette er spørgsmålet om hvad indvandringen koster Danmark, hvilket førte til en større undersøgende rapport der blandt andet konkluderer at indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede lande har et negativt nettobidrag, mens indvandrere og efterkommere fra mere udviklede lande har et positivt nettobidrag (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2011b).

*Det er derfor jeg har sagt, at denne udlændingepolitik krænker vores rettigheder, vores civile rettigheder, vores minoritetsrettigheder, vores sociale rettigheder, vores politiske rettigheder (JM:26).*

Menneskesynet i denne lovgivning, som Julien beskriver som diskriminerende og krænkende, er ifølge Julien ganske tydelig: *Du er ikke et menneske (JM:5)*. Julien knytter særligt denne betragtning til hans frustration over, at de danske myndigheder ikke kunne hjælpe ham med et pas, så han kunne fortsætte sit arbejde i Holland, og hans oplevelse af forskelsbehandling er tydelig:

*Og det bekymrer mig, for jeg betragtes ikke som et menneske. Som en borger. Hvis de betragtede mig som Rasmus, som Niels, som Jesper ville de hjælpe mig med pas, og jeg havde arbejde i dag (JM:23).*

Julien peger flere steder på, at der fra politisk side mangler forståelse for flygtnings situation, og han mener ikke, at politikerne kunne vedtage en sådan lovgivning, hvis de anså flygtninge som mennesker (JM:29). Han betegner flere gange lovgivningen som ondskabsfuld, og ser de nye regler som *torturerende og terroriserende*, fordi de som udlændinge uskyldigt rammes, uanset at de har gjort alt hvad de kunne for at efterleve de krav, der er stillet for dem (JM:29).

### **Delkonklusion: Menneskesyn**

Flere eksperter påpeger, at der er et diskriminerende signal i reglerne for permanent opholdstilladelse og på udlændingeområdet generelt. Signalet afspejler kategoriseringer som *a og b mennesker* og *andenrangs-borgere*, og også Julien oplever dette. Han føler sig uvelkommen og ikke betragtet som et menneske.

Den menneskeretlige grundantagelse om universel lighed og værdighed, ses således hverken eksplicit eller implicit i lovgivningen, i eksperternes opfattelse af lovgivningen eller i flygtnings oplevelse af lovgivningen.

### **Konklusion: Lovgivning som menneskeret**

Dette kapitel spurgte indledningsvist om der burde gælde særregler for flygtninge. På trods af fremkomne dilemmaer, synes det at øgede hensyn til flygtnings situation ville være i bedre overensstemmelse med intentionerne i menneskerettighederne og de reelle muligheder flygtninge har. Samme pointe kan knyttes i forhold til spørgsmålet om retssikkerhed og diskrimination, hvor



det problematiske er, at man ønsker at behandle folk ens – og herved ikke tager i betragtning at det netop betyder, at man ikke behandler folk lige. Om dette skyldes en misforståelse af grundessensen i ligebehandlingsprincippet, eller at man ikke ser – eller ønsker at behandle – folk som lige i denne sammenhæng, er ikke undersøgt her. Konsekvensen er den fortsat den samme, nemlig at signalet, såvel som praksis, bliver at ikke alle kan opnå permanent opholdstilladelse og statsborgerskab. Med andre ord ekskluderes de.

Med nuværende lovgivning møder man flygtninge og øvrige indvandrere lige i forhold til de *krav* man stiller. Fra et flygtninge- og menneskeretlig orienteret perspektiv, kan en overvejelse være at man i stedet skal møde dem lige i forhold til deres *muligheder og rettigheder*. Dette ville kræve, at man i mindre grad gjorde rettigheder til noget der skal opnås gennem tests og opfyldelse af krav som i pointsystemet for permanent opholdstilladelse.

En realisering af denne anbefaling kan dog betvivles indenfor nuværende politiske rammer. Selvom signalet i lovgivningens udformning og praksis kan synes i strid med menneskerettighedernes ideologi, forekommer begge i overensstemmelse med lovgivningens formål: at sende et klart signal om hvad der kræves, og sikre at kun de som opfylder dette gives permanent opholdstilladelse. De nationale interesser realiseres således, og at dette tangerer at være på kant med de menneskeretlige forpligtelser, er den politisk accepterede pris herfor. Det bliver således tydeligt, at nationale interesser er en central aktør i spillet mellem menneskerettighedernes ideologi og menneskerettighedernes liv, og en betydelig forklaring på den diskrepans, der kan være imellem disse sider af samme sag.

Julien oplever af flere af hans rettigheder krænkes, fordi han ikke har dansk statsborgerskab. Alene herfor – at rettigheder ikke altid følger mennesket men i stedet følger statsborgerskabet – bliver der en forskel på menneskerettighedernes ideologi og liv. Forskellen eksisterer som juridisk kategori og som en subjektiv oplevelse.

Næste kapitel ser nærmere på konsekvenserne af lovgivningen og spørger til samfundsværdien heri.

## LOVGIVNING SOM SAMFUNDSVÆRDI

Man må besvare følgende spørgsmål: *Hvor stor er kontrolnyttten? Overstiger kontrolgevinsten kontrolomkostningerne?* I den forbindelse må man også vurdere reguleringens ideologiske og moralske konsekvenser – 'gevinster' eller 'tab'.

(Balvig m.fl.1998:98)

Det er igennem opgaven vist, hvordan reglerne for permanent opholdstilladelse kan virke ekskluderende og integrationshæmmende, samt være på kant med menneskeretlige intentioner. En betydelig konsekvens af reglerne er også, at de for dem, som ikke kan efterleve dem, bliver en forhindring for erhvervelse af dansk statsborgerskab. For at forstå de fulde konsekvenser af reglerne for permanent opholdstilladelse og hvorvidt disse er at betragte som gavnlige eller skadelige for samfundet, er det derfor også vigtigt at forstå betydningen af både permanent opholdstilladelse og statsborgerskab. Begge statusformer behandles derfor i dette kapitel. Kapitlet ser også nærmere på de reaktioner lovændringen i 2010 medførte, for de som havde forberedt sig på de tidligere gældende regler og som fik afslag på deres ansøgning om permanent opholdstilladelse. Disse har nu fortsat blot en midlertidig opholdstilladelse, og betydningen af dette behandles. Dertil undersøges det, hvad lovgivningen betyder for flygtninges forhold til Danmark, og endeligt hvilke videre konsekvenserne dette kan medføre.

### Betydningen af permanent opholdstilladelse og statsborgerskab

#### **Sikkerhed**

Såvel i forhold til permanent opholdstilladelse som i forhold til statsborgerskab peger flere eksperter på, at det grundlæggende handler om sikkerhed. Opnås permanent opholdstilladelse skabes en tryghed, i det man ikke længere skal frygte, at ens midlertidige opholdstilladelse ikke vil blive forlænget (Charlotte Storm, Jobcenter København, CS:11). Denne frygt fylder ifølge flere af eksperterne utrolig meget hos flygtninge, jævnfør blandt andet tidligere pointe om at bekymringen omkring opholdstilladelse kan blokere for en traumeramt flygtninges behandling. Både Charlotte

Storm fra Jobcenter København og Line Kirkemann Hansen fra OASIS henviser til konkrete sagsbehandlinger, hvor fokus på permanent opholdstilladelse har fyldt så meget hos den pågældende flygtning, at det har blokeret for andre tiltag, eksempelvis danskundervisning (CS:9). Line Kirkemann Hansen peger på en klient, hvis usikkerhed påvirkede hele familien og familielivet:

*Den her mor lå simpelthen vågen om natten, og alle hendes angstforestillinger om hvad der kunne ske med hende og hendes børn, og de for hende meget virkelige forestillinger om at kunne blive hentet af politiet i morgen. Det prægede hendes børn (LKH:6).*

Denne usikre situation påvirkede familiens ældste dreng så meget, at han overvejede at opgive sin skolegang i Danmark og rejse til hjemlandet - for så vidste han da, hvad han havde. Og det er altså et barn som er født og opvokset i Danmark. Så de er ekstremt indgribende de her retsregler (LKH:6).

Mette Blauenfeldt fra Dansk Flygtningehjælp kommenterer i forhold til angst og usikkerhed:

*Og jeg tror at det er svært for os, som er opvokset i et så privilegeret land som vi er, egentligt at sætte os ind i hvad det betyder at have sådan nogle basale rettigheder, som at vide at man kan blive boende i det land, hvor ens børn er, hvor ens ægtefælle er, og hvor man er i gang med at integrere sig, men i stedet at være usikker på om man bliver sendt ud – og de ved jo hvad de bliver sendt ud til (MB:6).*

Sikkerheden stadfæstes dog ifølge flere betragtninger først endeligt ved opnåelse af dansk statsborgerskab. Flere eksperter beskriver, at de oplever, at mange flygtninge har en frygt for, at lovgivningen på et tidspunkt vil blive ændret således, at alle der ikke er danske statsborgere, vil blive udvist af landet. Bjørn Dilou Jacobsen siger i forhold til ønsket om statsborgerskab:

*Argumentet for at blive dansk statsborger synes ofte at omhandle, at det er en sikkerhed for ikke at risikere at blive udvist, eksempelvis hvis reglerne bliver ændret. Det omhandler således snarere en frygt og et ønske om sikkerhed, end det omhandler en national stolthed og en tilknytningsfølelse (BDJ:1).*

## Anerkendelse

Et andet forhold som nævnes som centralt, særligt i forhold til statsborgerskab er, at det handler om *anerkendelse*. Denne anerkendelse ligger i at blive accepteret og beregnet som *en fri borger* og kommer blandt andet til udtryk ved, at man kan *gøre sin indflydelse berettiget* (Charlotte Storm, Jobcenter København, CS:1). At opnå dansk statsborgerskab beskrives som værende af særlig betydning for flygtninge, fordi det statsborgerskab de eventuelt besidder ikke har været af praktisk betydning, da det ikke har kunnet beskytte dem (Charlotte Storm, Jobcenter København, CS:12; Bente Midtgård, RCT:7). Mette Blauenfeldt fra Dansk Flygtningehjælp beskriver dertil: *For mange flygtninge bliver statsborgerskabet opfattet som en anerkendelse af den uretfærdighed, de har været udsat for* (MB:6).

Samtidigt omhandler anerkendelsen, at statsborgerskabet opleves som et signal om at man hører til og inkluderes i det danske samfund. Flere eksperter mener, at den politiske diskurs og retorik er medvirkende til, at statsborgerskabet får øget betydning. Eksempelvis drager advokat Bjørn Dilou Jacobsen en parallel til USA:

*I USA er der skabt rum for at "du kan være en del af os, og stadig være dig selv". At man ikke behøver opgive det man er, for at kunne blive amerikansk statsborger. Helt tydeligt at man kan være begge dele. I Danmark er man dansker eller intet* (BDJ:2).

Lignende påpeges af Bente Midtgård fra OASIS:

*Men med vores fremmedfjendske politik tror jeg også, at betydningen af det [dansk statsborgerskab] øges. For hvis man hele tiden har oplevelsen af, at det er ikke okay at være udlænding, så er det jo mere attraktivt at blive dansker, end det ville have været under normale forhold* (BM:7).

På baggrund af dette tegnes et paradoks hvor man fra politisk side gør det sværere at blive dansk statsborger (blandt andet ved at stramme reglerne for permanent opholdstilladelse), men samtidigt bliver det vigtigere fra flygtninges perspektiv at blive det.

## **Rettigheder og muligheder**

Ovenfor er betydningen af permanent opholdstilladelse og statsborgerskab på baggrund af eksperternes erfaringer beskrevet som primært omhandlende sikkerhed og anerkendelse. Juliens ønske om statsborgerskab bekræfter dette, men for Julien handler det i høj grad også om rettigheder og muligheder. Han frygter ikke, at han på et tidspunkt ikke længere vil få forlænget sin midlertidige opholdstilladelse (JM:25), så ønsket om permanent opholdstilladelse er for ham derfor ikke på den måde direkte forbundet med sikkerhed: *Jeg ved, at de vil forlænge. Men det er ikke et liv!* (JM:25). Følelsen af, at han afventer at starte et liv, beskriver Julien flere gange, og han begrundet det i, at der er mange planer og ønsker han ikke kan realisere på grund af hans situation. Som skrevet tidligere har han mistet muligheden for flere jobs på grund af, at han ikke har dansk statsborgerskab. Dertil betyder det meget for Julien, at han ikke har mulighed for at købe en lejlighed, da han ikke kan optage lån i banken: *Hvornår kan jeg købe? I min kultur skal en mand have en lejlighed som hans børn kan arve. I min kultur – hvis en mand ikke har en lejlighed, er han ingen mand* (JM:16).

Denne manglende mulighed for at leve op til de kulturelle forventninger betyder meget for Julien, og kommer også til udtryk ved en frustration over, at han ikke kunne hjælpe, da hans syvårige niece sidste år blev voldtaget i Congo, eftersom han ikke kunne besøge dem.

Han har desuden været involveret i et projekt, hvor der skulle skaffes brugt edb- og hospitalsudstyr fra Danmark og bringes til Congo, men han måtte træde ud af dette, da han ikke kan rejse til Congo. Han siger i forlængelse af disse situationer:

*Man vil gerne være betydningsfuld for sine medmennesker. Jeg siger ikke at alle flygtninge har disse tanker, men de som har, skal have lov til at gennemføre det* (JM:27).

For Julien handler det således meget om selvrealisering, og han siger også selv, at han uden permanent opholdstilladelse ikke kan gennemføre nogen projekter, og derfor føler han sig ikke rask (JM:3). Ligesom flere af eksperterne er inde på, handler det for Julien om stabilitet i livet:

*Statsborgerskab og permanent opholdstilladelse, det hjælper os mentalt og psykologisk, for vi ved at vi nu så er danske og vi er stabile. Men nu mangler vi stabilitet! Og det påvirker vores helbredstilstand meget negativt. Psykisk er vi ikke stabile mere. Moralsk er vi ikke stabile mere* (JM:6).

En del af denne selvrealisering handler for Julien også om at få del i politiske rettigheder ved at have stemmeret til folketingsvalget, hvilket også er et punkt eksperterne har omtalt. Han forklarer det meget enkelt: *Vi vil meget gerne også have stemmeret til Folketingsvalg. Hvorfor? Fordi vi er befolkningen* (JM:6).

Der er således noget anerkendende i at blive dansk statsborger og tilkendt stemmeret, og et klart inkluderende signal i dette. Og netop det at blive anerkendt som dansk borger er vigtigt for Julien. Han rejser selv spørgsmålet: *Så spørgsmålet er: jeg er ikke congoleser mere, jeg er ikke dansker, hvem er jeg? Og hvor længe skal jeg blive i den situation?* (JM:5).

Han fortsætter:

*Med den nye lovgivning er det meget svært at få permanent opholdstilladelse, og hvis man ikke får permanent opholdstilladelse kan man aldrig få dansk statsborgerskab. Og det er et stort problem. Hvilken status har vi ude i Danmark? Det er ikke godt at være flygtning hele livet* (JM:5).

På baggrund af Juliens beskrivelser og de spørgsmål han stiller, ses det at opholdsstatus har stor identitetsmæssig betydning. Det viser at det handler om mere end juridiske forhold.

Også Edith Montgomery, psykolog ved RCT, påpeger dette:

*Jeg tror også, at det har stor psykologisk betydning, det med at man nu hører til. Det har betydning for ens identitet. Det har meget stor betydning for den måde man slår rødder på, at man ligesom ved, at nu er det her, jeg hører til. Det har betydning for børnene og for fremtiden. På den måde er det enormt vigtigt* (EM:7)

Opsummerende kan det på baggrund af ovenstående konkluderes, at permanent opholdstilladelse og i høj grad også dansk statsborgerskab tillægges stor betydning for flygtninges liv i Danmark.

Særligt dansk statsborgerskab handler om sikkerhed for fremtiden, at blive anerkendt og inkluderet samt opnå de muligheder, som forudsættes af et dansk statsborgerskab. På mange måder handler det således om mulighed for selvrealisering.

## Reaktioner på lovændringen

Som skrevet tidligere har mange forholdt sig til og forberedt sig på regler, der i 2010 pludseligt blev ændret og som trådte i kraft for alle ansøgninger der blev indgivet efter lovforslaget blev fremsat. Advokat Bjørn Dilou Jacobsen beskriver reaktionen på dette som følgende:

*Og så laver man det her, og det gør jo at vi havde fået en masse klienter, som havde forberedt sig og glædet sig til at søge permanent opholdstilladelse, og som vidste at de kunne opfylde kravene, og så søger de 2-3 dage efter det her, og så får de afslag. Og det kan de ikke forstå. Det kan de simpelthen ikke forstå. Når de opfylder de krav, som det danske samfund har sagt der skal til, hvorfor de så ikke kan det to dage efter (BDJ:5).*

Han finder det forståeligt, at det afføder *en enorm bitterhed og en træthed af Danmark og af systemet (BDJ:7).*

Også Line Kirkemann Hansen fra OASIS har i sit arbejde kontakt med flere flygtninge som er blevet ramt af ændringerne, og hun også hun beskriver, at de er uforstående overfor ændringerne, og at de reagerer med en modløshed og oplever det som en hetz imod dem (LKH:5). Dertil oplever hun en tydelig magtesløshed blandt klienterne som følge af ændringerne (LKH:3).

Julien beskriver, at han personligt blev meget skuffet, da han fik afslag på sin ansøgning (JM:2), men også at han blev meget sur (JM:22). Han udtrykker også, som skrevet tidligere, stor uforståenhed over at være blevet udvalgt at Integrationsministeriet som en flygtning med en succesfuld integration for derefter at få afslag på sin ansøgning (JM:23).

Julien beskriver videre, at også flere af hans venner fik afslag på grund af ændringerne i 2010, og at også de blev sure og var uforstående overfor afslaget (JM:22). Han oplever, at der på baggrund af dette nu er en vrede imod Danmark og danskerne, hvilket blandt andet konkret kom til udtryk ved, at han blev opfordret til ikke at mødes med mig i forbindelse med interview-aftalen:

*De sagde, hvorfor vil du hjælpe hende, når deres regering og deres borgere kvæler os – det må du ikke, du skal blive hjemme (...) Du må forstå, at folk mister deres kærlighed til danskere (JM:15).*

Flere peger også på, at reaktionen er en mistillid til systemet som følge af, at den rådgivning man har fulgt viser sig ikke at garantere permanent opholdstilladelse. Charlotte Storm fra Jobcenter København oplever, at man som sagsbehandler i dette system får svært ved at rådgive, fordi man ikke kan vide sig sikker på, om der pludseligt igen sker nye ændringer (CS:2;5). Også Erling Groth oplever, at han som behandler bliver set som en del af det system, man som klient har fået mistro til: *For vi er også danskere der behandler dem, og de kan få en mistro til os. Vi er jo en del af det her samfund* (EG:4).

Reaktionen på lovændringen kan således på det personlige plan beskrives som uforståenhed og skuffelse, men den mistillid og vrede, der affødes, projiceres til hele det danske samfund og alle danskere. Herved ses det at lovgivningen ikke kun har konsekvenser for flygtninge men for hele samfundet.

### **Livet på midlertidigt opholdstilladelse**

En logisk konsekvens af at reglerne for permanent opholdstilladelse er blevet strammet, er at der vil blive givet flere afslag og videre, at gruppen af flygtninge uden permanent opholdstilladelse og statsborgerskab derfor relativt vil blive større. Der vil fremover også komme nye flygtninge til Danmark, hvorfor denne konsekvens antageligt vil fortsætte. Det er derfor centralt at se på, konsekvenserne af at have en midlertidig opholdstilladelse.

I Juliens tilfælde er det tydeligt, at hans opholdstatus har afgørende betydning for hans tilknytning til Danmark. I forhold til at leve i Danmark på midlertidigt opholdstilladelse beskriver han flere gange, at det er som at *være i luften*, hvilket illustrerer, at han ikke føler hans ophold i Danmark er forankret (JM:9). Som skrevet tidligere betyder det meget for Julien, at han ikke kan stemme ved Folketingsvalg, og en anden konsekvens af hans opholdstatus er, at han ikke kan planlægge sin fremtid, primært fordi han ikke ved om eller hvornår han kan opnå dansk statsborgerskab.

Dertil oplever han, at venner i udlandet og hans tidligere chef i Holland undrende har spurgt, om han har begået kriminalitet, siden han ikke har fået dansk statsborgerskab, hvilket Julien beskriver som *skamfuldt* (JM:20).



Julien føler ikke, at hans liv i Danmark er startet, fordi han på flere måder er begrænset. Han sammenligner det med fortsat at være i en flygtningelejr, men blot en flygtningelejr placeret i Danmark og fortsætter: *Det er ligesom en firkant: hvis jeg går dér er jeg blokeret, hvis jeg går dér er jeg blokeret* (JM:19).

Også på andre områder drager Julien paralleller fra det han flygtede fra og til hans situation i Danmark. Han siger at Danmark *deprimerer* ham, ved at hans opholdstilladelse skal forlænges hvert andet år, og at Danmark ikke skulle have hentet ham til landet, hvis han ikke kan få permanent opholdstilladelse og dansk statsborgerskab:

*For det hjælper ikke at vi forlader fysiske trusler i vores hjemland, og vi så falder i en moralsk trussel i Danmark. Det er det samme, men på forskelligt niveau. I Congo er vi fysisk truet, men i Danmark er vi moralsk truet, og det er det samme. Jeg har ingen fysiske skader, men jeg har mange moralske og psykologiske skader* (JM:30).

Andetsteds siger han at han ikke kan fortsætte med at leve begrænset, og at han ikke har forladt diktaturet i Congo for at ende i en anden form for diktatur (JM:25).

Det siger meget om Juliens oplevelse af at være i Danmark, at han på visse områder sammenligner det med, hvad han er flygtet fra. Han fortæller, at han og andre flygtninge føler, at de har været uheldige ved at komme til Danmark, når de sammenligner med andre landes lovgivning (JM:9). Det er dog vigtigt også at nævne, at Julien også værdsætter meget omkring Danmark, og at han fortsat er meget taknemmelig for, at Danmark ville tage imod ham, og blandt andet har givet ham muligheden for at tage en dansk uddannelse. Men der er ikke tvivl om, at Danmark dog langt fra har levet op til de forventninger, som Julien har haft. Han fortæller, at han var meget glad, da han fik at vide at han skulle til Danmark, da han på universitetet i Congo havde læst meget positivt om Danmark. Blandt andet havde han læst at Danmark et demokratisk styre og en retsstat, samt et land som hjælper mange flygtninge (JM:1). Nu betegner han sig selv som have været naiv ved, at tro at den danske befolkning ville acceptere ham, og have troet at Danmark ikke er et racistisk land, men et civiliseret og globaliseret land (JM:17f). Indtil han i 2010 fik afslag på sin ansøgning om permanent opholdstilladelse havde Julien, betragtet Danmark som sit nye hjemland, men det gør han ikke mere.

## Forholdet til Danmark

Julien ser netop beskrevne modstrid mellem forventninger og oplevelser som generelt for flere flygtninge, og ifølge ham er konsekvensen tydelig:

*Jeg kan se at de [politikere] ignorerer eller glemmer en realitet: Når vi kommer her er vi glade. Først og fremmest er vi glade, fordi at Danmark har reddet os fra krig, fra alle truslerne... Så vi kommer her og investerer kærlighed i Danmark, i det nye land, og siger tak Gud, jeg tager til Danmark, og det bliver mit andet hjemland. Med hele hjertet. Men når du ser den slags love, så mister du sammenhængskraft til landet (JM:15).*

Også andetsteds peger han på at lovgivningen og ikke mindst afslaget på hans ansøgning gør det svært at elske Danmark og at han – og andre flygtninge – mister tilknytning til landet (JM:22).

De beskrevne konsekvenser kan synes foruroligende. Julien beskriver, at det handler om, at man som flygtning/udlænding begynder at tage afstand til Danmark, da man ikke føler tilknytning hertil, og man bliver ligeglad med Danmark. Denne ligegyldighed gælder også i forhold til landets love og regler, da man ikke ser nogen fordele ved at respektere disse love. Han beskriver, at mennesker ikke er *som sten, men at de forandrer sig*. Det vil sige at de måske i dag følger lovene, men ligegyldigheden kan på sigt resultere i kriminalitet. I værste fald kan danne grundlag for terroristiske handlinger. Julien forklarer sammenhængen således: *Jeg kan ikke ødelægge Danmark, når mit liv afhænger af Danmarks stabilitet. Men når man opdager, at Danmark ikke garanterer mig en fremtid, bliver jeg ligeglad (JM:15).*

Julien understreger, at han derfor mener, at man fra politisk side er nødt til at tænke på sammenhængen mellem de love man vedtager og landets sikkerhed. Ifølge Julien er der mange congolesere i Danmark som nu har fået nok, og derfor ønsker at rejse fra Danmark. De kunne aldrig finde på at udøve terror, men er nået til en forståelse af de, som personer vælger dette (JM:27).

Ekspertene der er interviewet i dette projekt peger ikke på så direkte en forbindelse mellem den danske udlændingelovgivning og en terrorrisiko, men flere peger på, at der skabes en form for modstand mod det danske samfund. Blandt andet beskriver Mette Blauenfeldt fra Dansk Flygtningehjælp, at hun blandt flygtninge har oplevet en voldsom modstand, tangerende til had, mod Danmark, som følge af den modstand de selv havde oplevet at møde fra Danmarks side

(MB:8). Line Kirkemann Hansen fra OASIS mener at lovgivningen, sammen med øvrige tendenser er på udlændingeområdet, integrationsområdet og det socialpolitiske område generelt, potentielt skaber en enorm marginalisering og muligvis radikalisering, og at de høje og mange krav i værste fald forårsager resignation blandt flygtningene. I forhold til den relative store gruppe af flygtninge som aldrig vil kunne leve op til kravene, og som også på andre områder rammes af disse tendenser, siger hun: *Det er en gruppe man fuldstændig taber. Fuldstændig. Det bliver et Danmark i Danmark. Et totalt parallelsamfund* (LKH: 5;10f).

Også Erling Groth forudser at der skabes parallelsamfund som følge af, at mange simpelthen opgiver at integrere sig eller at stræbe efter at leve op til kravene i pointsystemet: *Og så har vi den modsatte effekt. Så får vi områderne – ghettoerne, parallelsamfundene, købmændene er arabere, lægen er araber, tandlægen er araber* (EG:8). Han ser tendensen som let forklarlig:

*Dels oplever de sig nok ikke særlig velkomne. Og når vi så anklager gruppen her, flygtninge eller indvandrere, for at de opbygger parallelsamfund, fordi de føler sig mere og mere udstødte, så tænker jeg, at vi er jo selv med til at bidrage til den udvikling* (EG:3).

I forhold til de mindst ressourcestærke flygtninge, siger Julien:

*De er de store tabere af den her politik. For jeg kan tage chancen for at tage ud og snakke med danskerne. Men de kan ikke dansk. De kender ingen, og de kender ikke deres rettigheder. Så de er de store tabere! De store ofre! Kæmpestort offer! De vil leve i luften hele livet* (JM:27).

Julien siger om denne gruppe, at det er bedre for dem, at de ikke kommer til Danmark, men i stedet tildeles asyl i et land, hvor også analfabeter kan få statsborgerskab. Han henviser bekymret til en kvinde han kender, som kun kan bestå Dansk1 og derfor ikke kan få permanent opholdstilladelse. Han forstår ikke hvorfor Danmark har taget imod hende og spørger om det er for at *underkue* og *nedværdige* hende og andre i lignende situation. Han fortæller, at også de mindre ressourcestærke beklager sig over at være kommet til Danmark, og de spørger Gud hvorfor han har sendt dem hertil. Julien mener, at denne gruppe vil forblive *mentalt syge indtil de dør* og at *den danske lovgivning vil kvæle dem hele livet* (JM:28f).

## Konsekvenser på sigt

### - de stærke rejser

Ifølge Julien er den store forskel på ham og de mindre ressourcestærke flygtninge, at han kender sine rettigheder og at han kan rejse fra Danmark. Får han ikke medhold i den klage han har indgivet over afslaget på permanent opholdstilladelse, vil han til Canada hvor han mener, han kan få opholdstilladelse igennem en Green Card løsning. De andre er nødt til at blive i Danmark, da de, som Julien siger, ikke kan *tage initiativ til at rejse* (JM:28).

Også flere af eksperterne peger på, at en konsekvens af lovgivningen bliver, at de mere ressourcestærke udlændinge (ikke kun flygtninge) vil forlade Danmark. Claus Juul fra Amnesty International sammenligner situationen med når en virksomhed meddeler, at en afdeling skal lukke: det første der sker er at de bedste medarbejdere får jobs andetsteds, og tilbage sidder så de dårligste, som ikke har noget alternativ. Han mener, at man risikerer, at de som faktisk har noget at byde på rejser til et land *hvor de kan få varig opholdstilladelse, hvor de kan slå rødder og sige at her skal jeg blive og her skal jeg ikke til stadighed til eksamen* (CJ:19).

Også Eva Ersbøll fra Institut for Menneskerettigheder forudser, at stramningerne i lovgivningen vil give *bagslag i forhold til veluddannede indvandrere*, da kravene har nået et niveau, således at det er blevet for besværligt for de udlændinge, som Danmark ellers gerne ville tiltrække og beholde. En protest mod de strenge krav kan, i følge Ersbøll, føre til at disse personer *begynder at sadle om*, det vil sige bosætter sig andetsteds end Danmark (EE:7).

Bjørn Dilou Jacobsen perspektiverer lovgivningen til en nationalromantisk forestilling om et etnisk-ensartet Danmark, hvilket han ser som en besynderlig konstruktion og ikke noget som længere kan gennemføres i praksis: *Vi er afhængige af udenlandsk arbejdskraft. Man risikerer at dumme sig ved at prøve at gennemføre den* (BDJ:8).

Man har fra politisk side haft et klart ønske om hvilken indvandring man ønskede at tiltrække, men paradoksalt synes det på baggrund af ovenstående, at modsatte resultater i stedet opleves eller forudses: ressourcestærke flygtninge og indvandrere forlader Danmark, og tilbage er de

ressourcesvage – med en modløshed og en modstand mod det danske samfund. Gevinsten er svær at se.

### - konsekvenser i forhold til kommende generationer

En anden potentiel konsekvens af lovgivningen som flere eksperter udtrykker bekymring for, er hvad det betyder for børn og unge at vokse op i familier, hvor forældrene er usikre, frustrerede og føler sig uretfærdigt behandlet. Mette Blauenfeldt fra Dansk Flygtningehjælp frygter at flygtninge, som konsekvens af de høje krav, mister modet og overskuddet til at skabe sig en ordentlig tilværelse i Danmark, og at dette videre får store konsekvenser for børnene i disse familier (MB:15). Hun er bekymret for hvad det betyder for unge, at vokse op i en familie, *hvor de ser nogle forældre blive pisket rundt i manegen med lave sociale ydelser, svært at blive anerkendt i samfundet, ikke får de basale rettigheder opfyldt*, og spørger hvad det gør ved disse unges forhold til Danmark. Selv forudser hun, at der skabes en form for modkultur, og hun spørger meget relevant for spørgsmålet omkring samfundsværdi, om ikke alternativet var bedre:

*Men det med at unge mennesker ser deres forældre blive minus-ankendt og overfører det på sig selv, og som jo også sikkert selv har masser af oplevelser både i skolen osv., det kan vi jo risikere der skaber en modkultur. Så skaber man jo sine egne regler, sine egen rammer og sin egen kultur i den her undergruppe. Og det tror jeg ikke er særlig hensigtsmæssigt for vores samfund på længere sigt. Der vil jeg hellere have nogle unge mennesker, som tænkte, hold da kæft, det her land, de har fandeme taget imod os. Vi kunne ikke være i vores eget land, der blev vi smidt ud. Vi blev forfulgt, vi kom hertil, vi blev taget godt imod. Mine forældre er blevet anerkendt, de har fået den hjælp de har brug for. Jeg vil godt gøre en ekstra indsats her. Det tror jeg mere på end modstand (MB:8).*

Også Bente Midtgård fra RCT forudser en risiko for, at de unge som vokser op under disse forhold bliver vrede, og hun er bekymret for konsekvenserne:

*Jeg er rigtig bange for, at vi på længere sigt får uroligheder i vores land, fordi vi har været så fjendtlige overfor nogle folk, vi alligevel har lukket ind. Og det kan give nogle uroligheder. Og uligheden som vi skaber på den måde, er jo voldsom. Og den tror jeg, vil være os alle til skade. Ikke bare dem der er mest klemte, men også os andre. Det er farligt (BM:7).*

Eva Ersbøll (Institut for Menneskerettigheder) kommenterer i forhold til, at også unge der er vokset op i Danmark, skal leve op til kravene for statsborgerskab, at dette sender et signal om at de i virkeligheden ikke er ønskede i Danmark. Hun understreger, at *det gør rigtig meget ved folk og ved unge, at de ser sig selv som danske, indtil de møder det her samfund, der siger I skal bevise alt muligt* (EE:6).

Denne bekymring har Julien også på vegne af sine børn. Julien beskriver at børnene har mørk hud, men i deres hjerne og mentalt er de danske, og at det er frustrerende for dem at vokse op og få at vide, at de ikke er danskere:

*Måske de ender på gaden på grund af frustration. Fordi de vokser op her, men Danmark accepterer os ikke. Så måske de ender i kriminalitet* (JM:10).

Af flere grunde er der således grund til bekymring. Ikke kun af hensynet til de børn som vokser om i en usikker og frustreret familie, men også af hensyn til samfundet generelt. Den form for vrede eller modstandsakkumulation som beskrives, betoner behovet for at se på konsekvenserne af lovgivningen på sigt og ikke kun gøre det til et spørgsmål om ansøgerens opholdstatus.

## **Delkonklusion:**

### **Samfundsværdien i reglerne for permanent opholdstilladelse**

Opsummerende har konsekvenserne af lovgivningen for permanent opholdstilladelse vist sig at være mange, men ikke uafhængige.

På det personlige plan er det vist at konkrete afslag medfører en vrede og en skuffelse. Selvsagt medfører det også fortsat at opholde sig på midlertidig opholdstatus. Konsekvensen af dette er, udover færre rettigheder, en øget usikkerhed og kombineret med de mange og høje krav for at opnå den permanente opholdstatus fører det til en modløshed. Tilknytningen til Danmark falder, da den hverken fastslås juridisk eller i form af en følelse af at være velkommen. Derimod opbygges en afstand og en modstand til Danmark som skaber grundlag for parallelsamfund og modkulturer, og i værste fald potentielt kriminelle handlinger og risiko for reaktioner i form af terrorhandling.

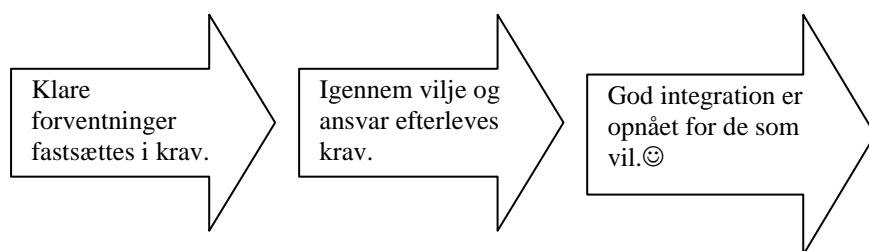
På sigt kan de mange og stramme regler medføre, at de ressourcestærke flygtninge og øvrige indvandrere (samt danskere der ønsker at danne familie med en udlænding) forlader Danmark. De

mere ressourcetsvage, såsom flygtninge hvis behov for eksil i Danmark stadig er gældende, vil fortsat være i landet.

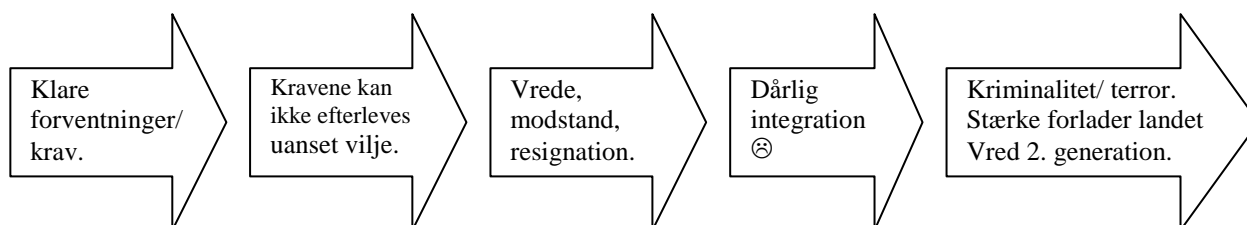
Det fordelagtige fra en samfundsmæssig betragtning er svært at identificere. Tværtimod tegnes et billede af et splittet samfund, hvor relationen mellem flygtninge og samfundet bliver mere og mere konfliktfyldt. Fortalere for en restriktiv udlændingepolitik henviser ofte til øget kriminalitet og økonomiske udgifter som følger af indvandring. På baggrund af analysen af konsekvenserne af reglerne for permanent opholdstilladelse, er der grund til at mene, at lovgivningen selv er med at skabe og fastholde de problemer, som den proklameres at skulle løse.

Spørgsmålet for dette analyseafsnit lød hvilken samfundsværdi der er i lovgivningen. Ifølge det ønske der afspejles bag pointsystemet er forventningen klar: man ønsker, at udlændinge skal være en berigelse og pointsystemet skal sikre dette ved at *sætte turbo på integrationen* (Forhandlinger:3). Det er ikke svært, at få øje på samfundsværdien i denne logik, men på baggrund af foretagne analyse ses en anden tendens. Denne diskrepans er illustreret i nedenstående flowdiagrammer, hvor den øverste illustrerer *forventningen* fra politisk side, mens nedenstående illustrerer de *reelle konsekvenser* udledt af empirien i dette projekt.

Politisk rationale:



Reelle konsekvenser:



På baggrund af denne opgaves resultater, synes det at den politiske vision fejler allerede i den indledende forventning om, at efterlevelse af kravene handler om vilje. I forhold til en betragtning

af samfundsværdien af lovgivningen, er det problematisk at lovgivningen, og argumentationen herfor, blot forholder sig til at sikre at permanent opholdstilladelse kun gives til de som er en berigelse for samfundet. Denne argumentation tager ikke i betragtning, at det for flygtninge fortsat er gældende, at de har behov for at være i landet, uanset at de ikke kan leve op til kravene i pointsystemet. Som illustreret ovenfor bliver konsekvenserne af lovgivningen derfor ikke i tråd med formålet.

Taget de ovenfor belyste konsekvenser i betragtning mener jeg, at en positiv samfundsværdi kan betvivles, da det på baggrund af lovgivningens konsekvenser for flygtninge er svært at se hvilke gevinster der opvejer disse.

Man bør have for øje, at de rammer man skaber for flygtninges ophold i Danmark, har konsekvenser for samfundet uanset om man betragter flygtningene som en del af samfundet eller ej. At skabe konflikt eller afstand mellem denne gruppe og samfundet synes kun at være skadeligt for begge partnere og af ringe samfundsværdi.



## DEL V:

### KONKLUSION

Formålet med denne opgave var at se på konsekvenserne af reglerne for permanent opholdstilladelse kan problematiseres fra et flygtningeorienteret perspektiv. Jeg har taget udgangspunkt i et retssociologisk perspektiv, og vil her afslutningsvist vende tilbage til funktionsanalysens begrebspar om latente og manifeste, samt funktionelle og dysfunktionelle funktioner (beskrevet side 31f), for at opsummere de konklusioner der løbende er blevet draget.

Tages der udgangspunkt i formålet med lovgivningen, sikrer man ved pointsystemet, at kun de som opfylder de fastlagte betingelser opnår permanent opholdstilladelse. Systemet virker således som et selektionsredskab. Pointsystemet sikrer ikke, at de som har viljen til integration, kan opnå permanent opholdstilladelse, og fejler derfor i forhold til en grundlæggende præmis i argumentationsopbygningen.

Selektionen får derved i praksis karakter af eksklusion af de, som ikke kan leve op til kravene. Undersøgelsen viser, at dette har en række konsekvenser både på individ og på samfundsplan. Dels medfører det en øget usikkerhed og modløshed i flygtningens hverdag. Videre genereres der en vrede og en afstandtagen fra det danske samfund, og lovgivningen virker derved på flere måder integrationshæmmende i stedet for fremmende.

Hvilke af disse konsekvenser der kan kategoriseres som henholdsvis funktionelle eller dysfunktionelle, vil afhænge af perspektivet, men ud fra samme normative afsæt, som har dannet rammerne for hele denne opgave, vil jeg mene, at konsekvenserne af pointsystemet primært må betegnes som dysfunktionelle. Selvom man fra politisk side er af den holdning, at ikke alle skal kunne blive del af det danske samfund, mener jeg fortsat ikke, at en sådan eksklusion er berettiget eller overhovedet meningsfuld i forhold til flygtninge, der lovligt opholder sig i Danmark

Et eksempel på anvendelse af funktionsanalysens skema vil jeg på baggrund af denne opgave præsentere som følgende, velvidende at en sådan fremlægning kan indlede en diskussion snarere end at afslutte en:

Konsekvenser	Tilsigtede	Utilsigtede
<b>Funktionelle</b>	Manifeste funktioner <i>- opnår loven den ønskede effekt?</i> <b>Loven tjener direkte som et selektionsredskab og indirekte som et eksklusionsredskab = Funktionelt ift. lovgivers hensigt.</b>	Latente funktioner <i>- hvilke positive, men utilsigtede, konsekvenser har lovgivningen?</i> ?
<b>Dysfunktionelle</b>	Manifeste dysfunktioner <i>- hvilke ulemper erkender lovgiver?</i> <b>Flere flygtninge kan ikke opnå permanent opholdstilladelse og derfor heller ikke dansk statsborgerskab uanset vilje.</b>	Latente dysfunktioner <i>- hvilke negative og utilsigtede konsekvenser har lovgivningen?</i> <b>Integrationshæmmende.</b> <b>På kant med menneskeretlige intentioner og forpligtelser.</b> <b>Usikkerhed, vrede og afstand – nu og på sigt.</b> <b>Parallelsamfund, modstandshandlinger.</b> <b>De stærke rejser, de svage bliver svagere.</b>

Pointsystemet for permanent opholdstilladelse har været i fokus i denne opgave, men jeg vil gerne afslutningsvist understrege, at jeg ikke mener problemfeltet skal reduceres til et spørgsmål om pointsystem eller ej. Det handler om hensyn til mennesker, om menneskerettigheder, om ansvar og forpligtelser og ikke mindst om hvilket samfund vi ønsker. Derudover handler det om at tage en bredere diskussion. Diskussioner på udlændingeområdet bør ske i forhold til den virkelige kontekst som er, at flygtninge har et beskyttelsesbehov og derfor er i Danmark. Dansk udlændingepolitik og national-politiske interesser ændrer ikke på dette, men vi kan vælge hvorledes vi vil reagere og forholde os til det. Jeg håber, at denne opgave kan indgå i denne diskussion ved at bidrage med empirisk forankrede argumenter vedrørende spørgsmålet omkring hvorvidt man vil, skal og bør sikre flygtninge reelle muligheder for at opnå permanent opholdstilladelse.

## **PERSPEKTIVERING**

Selve analysen har hidtil taget udgangspunkt i empirien og er således holdt på et erfaringsnært niveau. I denne afsluttende perspektivering vil jeg præsentere to sociologiske teorier, hvis pointer er relevante bud på teoretiske forklaringer af de resultater, der forekommer i denne opgave. Det drejer sig om Axel Honneths anerkendelsesteori og Baumans teori om globaliseringens konsekvenser, herunder skabelsen af hvad han betegner som turisten og vagabonden. Begge teorier er grundlæggende kritiske, og har ligesom denne opgave, derved en forankring i en antagelse om det bedst mulige samfund. Der er derfor ikke tale om teorier der går ind og udfordrer denne opgaves resultater og fremgangsmåde, men snarere teorier der gennem teoretisk forklaringer, understøtter de udledte argumenters analytiske generaliserbarhed.

### **Et spørgsmål om anerkendelse**

Socialfilosoffen Axel Honneth argumenterer i hans teori for, at en kritisk diagnose af samfundet legitimeres og måles ud fra de eksisterende formelle betingelser for menneskets selvrealisering (Honneth 2003:13). Opgaven for socialvidenskaben bliver derfor at diagnosticere de sociale fejludviklinger, der udgør en forhindring for menneskelig selvrealisering og derved fører til skade og lidelse. Til dette formål genintroducerer han Hegels sondring mellem tre forskellige typer af anerkendelse, hvilke han genfortolker ved hjælp af Meads rolleteori (Juul 2010:177).

På baggrund af dette udvikler Honneth, sin såkaldte anerkendelsesteori, som han understøtter empirisk med henvisning til dårligt stillede menneskers krænkelseserfaringer (Juul 2010:79). Det er ifølge Honneth i disse såkaldte uretsfølelser, at de retfærdighedsforestillinger hvormed sociale grupper vurderer og bedømmer samfundsordenen moralsk findes (Honneth 2003:60).

Honneth opstiller tre anerkendelsesformer, som alle er centrale for individets selvrealisering. Alle tre former for anerkendelse indgår i indbyrdes i relation til hinanden i ideen om det gode liv (Honneth 2003:15).

De tre former er:

1. Den følelsesmæssige kontakt i intime relationer såsom kærlighed og venskab. Dette er den mest elementære form for anerkendelse, og udgør ifølge Honneth samfundsmoralens strukturelle kerne. I denne form anerkendes subjektet gennem omsorg som et individ med ønsker og trang. Denne følelsesmæssige anerkendelse sætter individet i stand til at handle, kommunikere og tage del i det offentlige liv (Juul 2010:177), og er en forudsætning for selvtillid (Honneth 2003:14).
2. Den retlige anerkendelse som omhandler hvorvidt individet føler sig anerkendt som et autonomt handlende retssubjekt, dvs. som et medlem af samfundets retsfællesskab på lige fod med alle andre. Denne retlige anerkendelse er afgørende for udviklingen af selvagtelse og selvrespekt, og har ifølge Honneth vidtrækkende betydning for menneskes positive identitetsdannelse (Juul 2010:178).
3. Den sociale værdsættelse af individuelle præstationer og evner, også kaldet solidarisk anerkendelse. Mens den retlige anerkendelse, ifølge Honneth, er en anerkendelse af etisk forskellige borgere som ligeværdige retssubjekter, er den solidariske anerkendelse en *samfundsmæssig* værdsættelse af de værdier og egenskaber, den enkelte borger tilskriver sig selv. Den sociale værdsættelse er en grundbetingelse for at det enkelte individ kan udvikle selvværd (Juul:179)

Ifølge Honnet sker krænkelse af nævnte behov, fordi mennesker kun er i stand til at opretholde et positivt selvforhold ved hjælp af andre subjekters billigende eller bekræftende reaktioner (Honneth 2003:85). Derved tilskrives det stor betydning, hvorledes mennesker oplever at blive mødt af andre mennesker samt af samfundet generelt.

### **Eksempler på pointsystemets krænkelse af anerkendelsesbehov**

Selvom Honneths teori ikke har været anvendt i afsættet for denne opgave eller i analysen af det indsamlede empiri, er det fortsat interessant at se på flere af opgavens resultater i lyset af denne teori.

I forhold til krænkelse indenfor de primære relationer (beskrevet som anerkendelsesform i pkt. 1 ovenfor) nævner Honneth, at eksempler kan være oplevelser som fysisk misbrug, voldtægt og tortur

(Honneth 2003:88). Denne opgave har ikke undersøgt sådanne oplevelser, men med henvisning til andre undersøgelser ved man, at flere flygtninge har været udsat for dette. Flygtningen har altså ved ankomst dårligere forudsætning for selvrealisering, i det vedkommendes følelsesmæssige anerkendelse er blevet krænket. Dertil kan man antage at flere flygtninge enten er adskilt fra eller har mistet familie og venner. Dette understøttes af en netop offentliggjort undersøgelse fra Sundhedsstyrelsen og Statens Institut for Folkesundhed, som konkluderer, at flygtning og indvandrere fra ikke vestlige lande i højere grad end danskere lider af ensomhed (Ugebrevet A4: Stress og ensomhed skader integration). Dette er problematisk i det, det ifølge Honneths, netop er i de intime og venskabelige relationer, men kan opnå den følelsesmæssige anerkendelse.

Denne anerkendelsesform beskrives som afgørende for følelsen af selvtilid og at individet formår at indgå i det offentlige liv, og er således ikke irrelevant i integrationsmæssige sammenhænge.

Krænkelse af den retlige anerkendelse (anerkendelsesform pkt. 2), sker ifølge Honneth hvis den moralske tilregnelighed bliver foragtet. Dette kan eksempelvis ske i form af oplevet bedrageri eller diskrimination (Honneth 2003:88).

I denne opgave understøtter flere forhold, at flygtninges retlige anerkendelse krænkes af lovgivningen. Dels er det en direkte konsekvens af ikke at kunne få permanent opholdstilladelse, at man heller ikke kan blive dansk statsborger. Dette oplever Julien som diskriminerende, da han herved afskæres fra flere rettigheder, såsom stemmeret og nationalpas, samt konkrete jobmuligheder. Også flere eksperter påpeger at kravene i reglerne for permanent opholdstilladelse virker diskriminerende, idet ikke alle reelt har mulighed for at opfylde dem. Dertil peges der på, at man med lovgivningen gør anerkendelsen af flygtninge som retssubjekt betinget af, at de opfylder de opstillede krav.

Der udledes således i opgaven flere empirisk baserede eksempler på, at flygtninge krænkes indenfor den retlige anerkendelse. Ifølge Honneth vil dette begrænse flygtningens selvrespekt og indvirke negativt på vedkommendes identitetsdannelse.

Også krænkelser indenfor tredje og sidste anerkendelsesform kan udledes af denne opgaves resultater. Dette omhandler, hvad Honneth betegner som den sociale værdsættelse, hvilken krænkes hvis individet oplever at færdigheder og evner ikke anerkendes som værende af samfundsmæssig værdi (Honneth 2003:88). Honneth kommenterer i forhold til denne anerkendelsesform, at den i vid udstrækning måles efter hvilket bidrag personen yder til samfundet i form af formelt organiseret

arbejde (Honneth 2003:43). Dette ligger i forlængelse af det dilemma, der i opgaven blev behandlet omkring det politiske ønske om at beskæftigelse skal være omdrejningspunktet for ophold i Danmark, og at udlændinge skal udgøre en berigelse. Til trods for, at der til en hvis grad er enighed om, at det er vigtigt for den enkelte flygtning at være i arbejde, rejses i opgaven bekymring for at fokus herpå er blevet for markant. Med andre ord, synes det at anerkendelsen af flygtnings værdi fra politisk side er gjort afhængig af aktiv deltagelse på arbejdsmarkedet. Dette er problematisk, eftersom ikke alle har de nødvendige forudsætninger for at kunne indgå på arbejdsmarkedet.

Derudover er pointsystemet i sig selv et konkret eksempel på et system, hvor det eksplicit er defineret hvilke evner, der anerkendes som samfundsmæssig værdifulde. Evner (eller indsats) som ikke udløser tilstrækkeligt pointantal, er i forhold til permanent opholdstilladelse ikke af betydning. Derved bliver det i høj grad lovgiver, der igennem pointkrav og fokus på arbejdsmarkedet, definerer hvad der vurderes som værdifuldt, dette er ifølge Honneth problematisk, idet:

*Hvert subjekt bør have chance for i kraft af egne præstationer og evner at se sig selv som værdifuld for samfundet* (Honneth 2003:141).

I denne opgave ses flere eksempler på at flygtninge oplever krænkelse af behovet for social værdsættelse. Dette kommer bl.a. til udtryk i Juliens frustration over at flygtninge, og indvandrere generelt, aldrig komplimenteres fra politisk side, samt i hans oplevelse af ikke at være velkommen.

Den sociale værdsættelse er ifølge Honneth en grundbetingelse for at det enkelte individ kan udvikle selvværd.

### **Konsekvenser af krænkelse**

Som beskrevet, er der således flere eksempler på at flygtnings behov for anerkendelse krænkelse som følge af reglerne for permanent opholdstilladelse. Krænkelseserfaringer er ifølge Søren Juul problematiske idet: *En retfærdig anerkendelsesorden er grundbetingelsen for integration og samfundsmæssig sammenhængskraft* (Juul 2010:37). Denne antagelse stemmer overens med denne opgaves resultater, som peger på, at reglerne for permanent opholdstilladelse skaber en afstand mellem flygtninge og det danske samfund.

Ifølge Honneth er reaktioner på ikke at møde den forventede anerkendelse følelser af *social foragt, skam, vrede eller harme* (Honneth 2003:38). Samme er i denne opgave kommet til udtryk ved

flygtninges reaktion på afslag på permanent opholdstilladelse. De følte, de havde levet op til samfundets krav, men blev ikke mødt af den forventede anerkendelse i form af permanent opholdstilladelse. De reaktioner som affødes af nævnte følelser, er ifølge Honneth en forklaring på *de socialt laveste lags sociale protestadfærd* (Honneth 2003:37). Han beskriver videre:

*Den sociale værdsættelse kan lige så vel søges i små militaristiske grupper, hvis æreskodeks er behersket af en voldspraksis, som i et demokratisk samfunds offentlige arenaer. Fornemmelsen af på en eller anden måde at være faldet ud af den sociale anerkendelses net udgør i sig selv en højst ambivalent motivationskilde til social protest og modstand* (Honneth 2003:48).

Herved giver Honneth en forklaring på hvorledes og hvorfor modstand og modstandshandlinger opstår. Denne forklaring kan ses i forlængelse af dennes opgaves resultater, hvor det er vist, at en konsekvens af reglerne for permanent opholdstilladelse er, at der skabes grundlag for modstandshandlinger i form af afstandstagen og parallelsamfund samt en risiko for terrorhandlinger.

Ved at se denne opgaves resultater i lyset af Honneths anerkendelsesteori, understreges relevansen og styrken ved at behandle juridiske forhold ud fra et sociologisk perspektiv, idet teorien tilbyder et aktuelt forklaringsgrundlag for de udledte konsekvenser af lovgivningen.

### **Hvorfor denne lovgivning?**

Imens Honneths teori præsenterer et bud på en forklaring af konsekvenserne af lovgivningen, er et ubesvaret spørgsmål fortsat, hvorfor vi har denne lovgivning. Her tænker jeg ikke blot på hvad den tiltænkte hensigt har været, men også indenfor hvilken kontekst denne lovgivning skal forstås. En undren er for mig, at flygtninges beskyttelsesbehov ikke tages i betragtning i reglerne for permanent opholdstilladelse, og videre, at der ikke tages hensyn til de forudsætninger der ofte karakteriserer denne gruppe. Tværtimod synes nationale (økonomiske) interesser at have forrang for hensyn til flygtninges behov og grundlæggende solidaritet. Man kan med andre få den oplevelse, at fokus er blevet på at beskytte hjemlandet (Danmark) mod flygtninge, frem for at beskytte flygtninge mod deres hjemland.

Sociologen Zygmunt Bauman præsenterer med hans teori om globaliseringens konsekvenser et interessant bud på en besvarelse af hvad der ligger forud for det syn på flygtninge. Jeg vil her meget

kort skitsere nogle af de centrale argumenter i denne teori, da de behandler nogle af de spørgsmål der for mig vakte den undren der indledte denne opgave, nemlig spørgsmålet om hvad det er et samfund og menneskesyn der ligger bag en lovgivning som den danske udlændingelovgivning.

Bauman beskriver i sin analyse af globaliseringens konsekvenser, hvorledes muligheder for mobilitet er *hastigt på vej til at blive den væsentligste, stratificerende faktor i vores senmoderne eller postmoderne tid* (Bauman 1999:8). Som metaforer til at illustrere denne stratifikation drager Bauman en parallel til turisten og vagabonden. Turisten betegner den mobile top, og er de mennesker, som rejser af fornøjelse fordi den verden der ligger indenfor deres globale rækkevidde findes tiltrækkende. Modsat ses vagabonden som de der er rejsende, fordi verdenen indenfor deres lokale rækkevidde opleves som *uudholdeligt ugæstfri*. Vagabonden er fanget i et spændingsfelt, hvor der ikke findes et opholdssted for vedkommende af garanteret varighed, og hvor der ikke er mobilitetsmulighederne til at rejse videre (Bauman 1999:91).

Mobilitetens betydning understeges ifølge Bauman af, at samfundet har ændret sig fra at være et produktionssamfund til at blive et forbrugersamfund. Da behov er flygtige, bliver mobilitetsmuligheder en forudsætning for at forbruge. Folk der ikke er mobile, og derved ikke er forbrugere, bliver deraf overflødige. Overflødige mennesker har sjældent ret til at blive, de ses som uønskede og ubrugelige og som ofte værende et økonomisk problem, hvorfor de ekskluderes fra samfundet (Bauman 2005).

Bauman trækker selv forbindelsen mellem vagabonden og overflødige mennesker til nutidens flygtninge, der ses som en ulykkens budbringer og gøres til mål for en kollektiv frygt, hvorfor det ønskes det at holde dem på afstand. Denne udskillelse af vagabonden er dog blevet svære på grund af rummets opløsning, og den udfordres yderligere af at turistens rejsemuligheder ønskes bevaret og endda gerne lempet (Bauman 1999; Bauman 2005).

Baumans teori, her præsenteret meget kortfattet, er et nærliggende redskab til at forklare hvorfor flygtninge på mange måder er en marginaliseret gruppe, i det de med Baumans ord qua deres status ikke er mobile og ikke er forbrugere.

Påstanden om at flygtninge er uønskede og ses som *bekostelige passiver* (Bauman 2005:52) kan overføres til den danske udlændingepolitik, hvor det ønskes at begrænse antallet af asylansøgere, og



hvor det undersøges hvad det koster samfundet at tage imod disse mennesker ud fra et ønske om at udlændinge skal være en berigelse for Danmark.

Som Bauman også beskriver, ses også i dansk udlændingepolitik to modsatrettede tendenser: Den ene handler om at begrænse antallet af flygtninge (gennem stramninger af regler for asyl og regler for permanent opholdstilladelse), mens den anden samtidigt handler om at lette indrejse og opholdsmulighederne for andre grupper af udlændinge. Sidstnævnte eksemplificeres blandt andet ved green card ordninger, forskellige visumkrav og også i form af det netop fremlagte lovforslag om at undtage specifikke nationalitetsgrupper fra visse af betingelserne for ægtefællesammenføring. Argumentet er at man ikke ønsker at miste udlændinge der ellers kunne være en berigelse for Danmark – med Baumans ord, anses disse mennesker som forbrugere, og de derfor er ønskede.

Ses de udlændingepolitiske tendenser i lyset af Baumans teori, understøttes bekymringer fremlagt af eksperter i denne opgave om at der skabes *a og b mennesker*, og at flygtninge behandles som *andenrangs-borgere*.

Bauman beskriver videre, at det ønskes at fastholde afstand til vagabonden for at opretholde den fremmedhed, som vagabonden repræsenterer. Denne fremmedgørelse betyder i følge Bauman, at synet på det enkelte menneske reduceres og indsnævres, hvorved individuelle kvaliteter og omstændigheder erstattes af generaliseringer, og det unikke ved mennesker og deres forhold gøres irrelevant (Bauman 1999:103). Baumans teori forklarer herved hvorfor flygtninge ikke altid betragtes som individuelle ofre for menneskeretlige krænkelser, men som en del af ”de fremmede” der anses som en trussel mod landet.

### **Afrunding: Områdets udfordringer**

I en diskussion af konsekvenserne af reglerne for permanent opholdstilladelse, kunne et undrende spørgsmål være, om disse regler virkelig har så stor betydning, da afslag på permanent opholdstilladelse jo ikke nødvendigvis betyder at ansøgeren udvises af Danmark, men blot at den eksisterende opholdstilladelse forlænges. Analysen af konsekvenserne af reglerne for permanent opholdstilladelse, understøttet af Honneths teori om behovet for anerkendelse, viser at manglende permanent opholdstilladelse og heraf manglende muligheder for at opnå danske statsborgerskab, har stor betydning for flygtninge. Det handler om sikkerhed, anerkendelse og mulighed for

selvrealisering hvilket er centrale elementer for alle mennesker, også for flygtninge. At nægte flygtninge adgang til dette og tro at det er tilstrækkeligt at tilbyde ophold i eksil, er det samme som blot at skabe rammerne for et liv, men samtidigt forhindre et indhold i dette liv.

En konsekvens af dette kan som skrevet resultere i direkte modstandshandlinger, hvorfor lovgivningens konsekvenser for flygtninge ikke bør betragtes som ubetydelige for samfundet generelt. Som Honneth skriver i følgende ubesvarede spørgsmål, er udfordringen at undgå denne modstand:

*Hvordan nemlig en moralsk kultur må være beskaffen, som giver de pågældende, de foragtede og udelukkede, den individuelle kraft til at artikulere deres erfaringer i den demokratiske offentlighed i stedet for at udleve dem i voldens modkulturer (Honneth 2003:49).*

En anden udfordring vedrører menneskerettighedernes rolle. Har Bauman ret i sin teori om skabelsen af overflødige mennesker, kan det synes hult at tale om menneskers universelle lighed og værdighed. Samtidigt fremkommer der i dette netop et behov for menneskerettigheder, da det er via disse at disse menneskers eksistensberettigelse forsvares og beskyttes.

Problematiseringer af udlændingelovgivningen kan således som vist tage afsæt i forskellige perspektiver, normsæt og overbevisninger. Et argument, som at det vil være i samfundets interesse at føre en anden udlændingepolitik, kan måske diskuteres sociologisk med henvisning til samfundets sammenhængskraft og individets positioneringsmuligheder, men i ”den virkelige verden” udfordres denne diskussion af politiske ideologier og kampe.

Sociologiens opgave bliver derved ikke at finde svaret på den ”rigtige” lovgivning, men at klarlægge konsekvenserne af specifikke forhold.

- Og som ypperste mål måske at vise, *at det er muligt for mennesker at leve sammen på en anden måde med mindre eller helt uden ubehag* (Bauman citeret i Juul 2010:127).

## LITTERATURLISTE

Amnesty International 2008: *Asylansøgere i Danmark. En undersøgelse af nyankomne asylansøgers helbredstilstand og traumatiseringsgrad*. Amnesty Internationals Danske Lægegruppe 2008.

Amnesty International (2009): *Torturoverlever i Danmark - en opfølgende undersøgelse af 13 torturerede asylansøgere*, Amnesty Internationals Danske Lægegruppe.

Andersen, Heine, Thomas Brante & Olav Korsnes (red.) (1998): *Leksikon i sociologi*, Akademisk Forlag, København.

Andersen, Jørgen Goul & Ole Borre (2003): *Politisk forandring*, 1. udgave, 1. oplag, Systime.

Balvig, Flemming, Helle Blomquist, Kaspar Lindhardt, Ib Nyhus, Annika Snare & Vibeke Vindeløv (1998): *Retten i Samfundsmæssig belysning*, 2. udgave, Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet.

Bauman, Zygmunt (1999): *Globalisering. De menneskelige konsekvenser*, 1. udgave, 5. oplag, Hans Reitzels Forlag, København.

Bauman, Zygmunt (2005): *Forspildte liv. Moderniteten og dens udstødte*. 1. udgave, 1. oplag. Hans Reitzels Forlag, København.

Bejder, Kim & Kim Boye Holt (2003): *Fra huguenotter til afghanere. Indvandringens historie i Danmark*, Systime, Århus.

Birthe Rønn Hornbech (2010): *Debat: KOMMENTAR: Forfejlet kritik fra menneskerettighedsinstitut*, Berlingske Tidende, 16.5.2010.

Christensen, Peter (2010): 'Udlændingeloven 1983-2009' i Torben Bak m.fl. (red.): *Grænser for solidaritet. Indvandrerpolitik i dansk og europæisk perspektiv*, Forlaget ANIS, København.

Christoffersen, Jonas, 2010a: *Gå efter bolden, minister*, Berlingske Tidende, 20.5.2010:8.

Christoffersen, Jonas 2010b: *Debat: Hvor går den humanitære grænse?*, Information, 20.5.2010, 1. sektion:15

Dalberg-Larsen, Jørgen (2005): *Lovene og livet – en retssociologisk grundbog*, 5. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

Dansk Flygtningehjælp (2008): *Artikel 1a*, Flygtningepolitisk Nyhedsbrev fra Dansk Flygtningehjælp 05/2008.

Dansk Flygtningehjælp (2009): *Status på fakta og udfordringer i arbejdet med Flygtninge med traumer i Danmark*, Dansk Flygtningehjælp / Center for udsatte Flygtninge, oktober 2009.

Dansk Flygtningehjælp (2010a): *Dansk lovgivning skaber fattigdom blandt flygtninge*, <http://www.flygtning.dk/nyheder-og-presse/nyhed/artikel/dansk-lovgivning-skaber-fattigdom-blandt-flygtninge/>, 9.2.2010.

Dansk Flygtningehjælp (2010b): [www.flygtning.dk](http://www.flygtning.dk): <http://flygtning.dk/danmark/center-for-udsatte-flygtninge/fakta-om-flygtninge-med-traumer/>, 25.11.2010.

Eisenhardt, Kathleen M. (2002): 'Building Theories from Case Study Research' i A. Michel Huberman & Matthew B. Miles (2002): *The qualitative researchers companion*, Sage Publications, USA.

Ejrnæs, Morten (2004): 'Flygtnings og indvandreres forsørgelsesydelse – en eksemplarisk case' i Ida Elisabeth Koch og Hatla Thelle (red.): *Sociale menneskerettigheder*, Akademisk Forlag, København.

Ersbøll, Eva (2008): *Dansk indfødsret i international og historisk belysning*, Ph.d.afhandling ved Juridisk Institut, Det samfundsvidenskabelige fakultet, Aarhus Universitet.

Forhandlinger: *L188 Forslag til ændring om udlændingeloven*, samling: 2009-10. Møde nr. 77. Mandag 19.4.2010, Folketinget, Christiansborg.

FN (2006): *Konvention om rettigheder for personer med handicap*.

FN 2011: [www. hdrstats.undp.org](http://hdrstats.undp.org): 30.5.2011: <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/6.html>.

Gammeltoft-Hansen, Hans (1984): *Flygtningeret*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

Hansen, Lisbeth & Karen Zobbe (2006): *Fokus på anvendelse af de sikrede afdelinger*, Teori og Metodecentret.

Hansen, Carsten Svane m.fl.(2005): *Samfundslæx*, 2. udgave, 4. oplag, Gyldendal, København.

Hastrup, Kirsten (2002): 'Menneskerettens Udfordring: En introduktion' i Kirsten Hastrup (red.): *Menneskerettens udfordring – ideologi eller videnskab?*, Akademisk Forlag, København.

Honneth, Axel (2003): *Behovet for anerkendelse*, 1. udgave, 2. oplag, Hans Reitzels Forlag, København.

Huberman, A. Michael & Matthew B. Miles (2002): *The qualitative researchers companion*, Sage Publications.

Information (2011): *Seks års arbejde tæller ikke med i pointsystemet*, Weekend 5.-6. februar.

[www. information.dk](http://www.information.dk): <http://www.information.dk/258330>.

Institut for Menneskerettigheder 2010: *Notat om Udlændingepakke*, maj 2010.

INTEC (2010): *Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship, Country Report Denmark*, Eva Ersbøll & Laura Katrine Gravesen, Institut for Menneskerettigheder.

Juul, Jonas Schytz & Gyrithe Rosenlund (2010): *Langvarig fattigdom er et stigende problem blandt indvandrere*, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Juul, Søren (2010): *Solidaritet: anerkendelse, retfærdighed og god dømmekraft*, 1. udgave, 1. oplag, Hans Reitzels Forlag, København.

Jørgensen, Marianne Winther & Louise Phillips (1999): *Diskursanalyse - som teori og metode*, 1. udgave, 5. oplag. Frederiksberg: Samfundslitteratur. Roskilde Universitetsforlag.

Kjær, Kim U. (2003): *Flygtning i Danmark. En kommenteret introduktion til det danske asylsystem*, Akademisk Forlag A/S.

Kleis, Birgit & Niels Beckman (2004): *Indfødsretsloven*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

Koch, Ida Elisabeth (2006): 'Statsborgerret' i Christensen, Lone B. m.fl. i *Udlændingeret*, 3. udgave, 1. oplag, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, København.

Kvale, Steinar (2007): *Interview. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*, 1. udgave, 14. oplag, Hans Reitzels Forlag, København.

L 187: FOLKETINGSTIDENDE A: *Lovforslag nr. L 187, Forslag til ændring af integrationsloven og forskellige andre love*. Fremsat d. 26. marts 2010 af integrationsministeren (Birthe Rønn Hornbech).

L 188: FOLKETINGSTIDENDE A: *Lovforslag nr. L 188, Forslag til lov om ændring af udlændingeloven*. Fremsat d. 26. marts 2010 af integrationsministeren (Birthe Rønn Hornbech).

Langlouis, Herman & Claus W. Tornøe (1993): *Udlændingeloven med kommentarer*, 2. udgave, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, København.

Maxwell, Joseph A. (2002): 'Understanding and Validity in Qualitative Research' i A. Michael Huberman & Matthew B. Miles: *The Qualitative Researchers Companion*, Sage Publications, USA.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2008): *Cirkulæreskrivelse om naturalisation*, CIR nr. 61 af 22/09/2008

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2010a): *Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik, 2009-2010, LI88 Bilag 6*, (Notat om indkomne høringssvar). Journalnummer: 09/09870

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration: *Bekendtgørelse af udlændingeloven*, LBK nr. 1061 af 18/08/2010.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2011a): *Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik 2010-2011, UUI alm. del, endeligt svar på spørgsmål 188*. 11. marts 2011, Journalnummer: 11/08909

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2011b): *Udlændingepolitikken sparer årligt staten for mia. af kroner*, 28. april 2011: [http://www.nyidanmark.dk/da-dk/nyheder/pressemeddelelser/integrationsministeriet/2011/april/udlaendingepolitikken\\_sparer\\_aarligt\\_staten\\_for\\_mia.htm](http://www.nyidanmark.dk/da-dk/nyheder/pressemeddelelser/integrationsministeriet/2011/april/udlaendingepolitikken_sparer_aarligt_staten_for_mia.htm).

P1, 14.5.2010: *Udlændingesservice frygter brud på konventioner*: <http://www.dr.dk/P1/orientering/indslag/2010/05/14/180546.htm>.

Politiken, 23.5.2010: *Direkte »Han må jo finde sig i, at han får svar. Han er jo ikke hævet over kritik «.*

Rasborg, Klaus (2005): 'Socialkonstruktivismen i klassisk og moderne sociologi' i Lars Fuglsang & Poul Bitsch Olsen (red.): *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne. På tværs af fagkulturer og paradigmer*, 2. udgave 2004, 2. oplag 2005, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg.

Regeringen (2002): *En ny udlændingepolitik*, 17. januar 2002.

Region Syddanmark (2008): *MTV om behandling og rehabilitering af PTSD – herunder traumatiserede flygtninge*, Center for Kvalitet, Region Syddanmark.

Ritzer, George & Douglas J. Goodman (2003): *Sociological Theory*, International Edition, Sixth edition, McGraw-Hill, New York.

Rockwool Fondens Forskningsenhed & SFI (2009): *Risikoen for at flygtninge og indvandrere sættes ud af deres bolig*, Notat, september.

Tv2 (2.12.2010): *Pointsystem er uhyre effektivt*, <http://nyhederne.tv2.dk/article.php/id-35442892:pointsystem-er-uhyre-effektivt.html>.

Udlændingesservice 2010: *Tal og fakta på udlændingområdet 2009*.

Ugebrevet A4: *Stress og ensomhed skader integration*:

[http://www.ugebreveta4.dk/da/2011/201118/Artikler/Stress\\_og\\_ensomhed\\_skader\\_integrations.aspx](http://www.ugebreveta4.dk/da/2011/201118/Artikler/Stress_og_ensomhed_skader_integrations.aspx)

Vedsted-Hansen, Jens (2006): 'Tidsbegrænsning og forlængelse af opholdstilladelser' i Christensen, Lone B. m.fl. i *Udlændingeret*, 3. udgave, 1. oplag, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, København.

Walsh, Anthony & Craig Hemmens (2008): *Law, Justice and Society*, Oxford University Press, New York.

Undervisningsministeriet: [www.uvm.dk : http://udd.uvm.dk/200103/udd03-9.htm](http://udd.uvm.dk/200103/udd03-9.htm)



## BILAG

### Bilag I

#### Øversigt over lovændringer 2002-2010<sup>22</sup>

##### Ændringer i krav til statsborgerskab siden 2002:

###### 2002:

- Hvor det tidligere var politiet, som vurderede ansøgere sprogkunderskaber, indføres der krav om bestået prøve i dansk (Dansk 1-niveau) og i kendskab til det danske samfund, kultur og historie.
- Der gives ikke længere dispensation på sprogkrav på grund af ansøgers alder.
- Ansøgere må ikke have modtaget ydelser efter aktivloven i mere end et år indenfor de seneste ti år og må ikke have gæld til det offentlige.

###### 2002/ 2004:

- Børn af herboende udlændinge mister muligheden for at opnå statsborgerskab ved det fyldte 18. år, ved blot at indgive erklæring om at have boet i Danmark i en vis årrække. Muligheden fratages dog ikke nordiske borgere.

###### 2006:

- Sprogkravet hæves til bestået prøve i Dansk 3 og der indføres krav om bestået indfødsretsprøve i samfundsfoldhold, kultur og historie samt krav om selvforsørgelse i fire ud af de seneste fem år.
- Muligheden for dispensation til torturofre fjernes.

###### 2006/2008:

- En ny lov om indfødsretsprøve vedtages. Første prøve afholdes i 2007, men reglerne ændres igen i slutningen af 2008 med kortere prøvetid, ikke-kendte spørgsmål og krav om flere rigtige svar.

###### 2008:

- Der indføres krav om, at danskprøven (Dansk 3-niveau), skal bestås med mindst karakteren 4 (efter den nye karakterskala).
- Kravene til selvforsørgelse skærpes.

##### Udvalgte ændringer i Udlændingelovgivningen siden 2002:

###### 2002:

---

<sup>22</sup>Kilde:Ugebrevet A4, 6.10.2010  
([http://www.ugebreveta4.dk/da/2010/201012/Baggrundoganalyse/Udlaendingelov\\_aendres\\_konstant.aspx](http://www.ugebreveta4.dk/da/2010/201012/Baggrundoganalyse/Udlaendingelov_aendres_konstant.aspx)) og Christensen (2010).

- Mulighederne for at nægte opholdstilladelse til personer, der har begået alvorlig kriminalitet, samt muligheden for at udvise disse, udvides.
- Reglerne for tålt ophold skærpes.
- De facto- flygtningebegrebet afskaffes.
- Afskaffelse af muligheden for at ansøge om asyl på danske ambassader i udlandet.
- Permanent opholdstilladelse kan først opnås efter syv år (før tre år) og betingelserne herfor skærpes. Blandt andet indføres danskprøve.
- Familiesammenføringsreglerne skærpes.

#### **2003:**

- Skærpelse af motivationsfremmende foranstaltninger overfor afviste asylansøgere og udviste udlændinge.
- Der gives mulighed for at velintegrede kan få permanent opholdstilladelse efter tre/fem år.

#### **2004:**

- 28-års reglen indføres.
- Regler for familiesammenføring skærpes.

#### **2005:**

- Integrationspotentialer bliver grundkriteriet for udvælgelsen af kvoteflygtninge (tidligere var det behovet for beskyttelse). Blandt andet analfabeter skal som udgangspunkt ikke tilbydes ophold.

#### **2006:**

- Betingelser for permanent opholdstilladelse skærpes.
- Der indføres integrationskontrakter mellem kommuner og unge udlændinge uden permanent opholdstilladelse.
- Flere lovovertrædelser kan medføre udvisning (særligt bliver det nemmere at udvise flygtninge, som tidligere har været omfattet af særlige regler).

#### **2007:**

- Regler for familiesammenføring skærpes (den familiesammenførte skal bestå indvandringsprøve).
- Skærpelse af betingelser for at opnå permanent opholdstilladelse (blandt andet indføres integrationseksamen, herunder krav til fuldtidsarbejde og bestået danskprøve).

#### **2008:**

- Skærpede krav til udlændinge på tålt ophold (mødepligt samt krav om ophold i Sandholmslejren).

#### **2009:**

- Udvisningsregler skærpes.
- Indførelse af fodlænke-straf til udlændinge, som ikke overholder møde- og opholdspligt.

- Mulighed for brug af ”diplomatiske garantier”, det vil sige at Danmark i tilfælde kan udsende ellers truede udlændinge, såfremt modtager landet garanterer at overholde menneskerettighederne.
- Øget mulighed for frihedsberøvelse af udlændinge, som vurderes at være til fare for statens sikkerhed.

**2010:**

- Pointsystem for permanent opholdstilladelse indføres

## Bilag II

### Erklæring om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund

Erklæring om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund

Navn:

Udl.nr./personnr.:

Jeg erklærer herved, at jeg vil arbejde aktivt for at sikre min egen og mine herboende børns og ægtefælles/samlevers integration og aktive medborgerskab i det danske samfund.

Jeg erklærer derfor følgende:

- Jeg vil på alle måder overholde den danske lovgivning og respektere de danske demokratiske principper.
- Jeg anerkender, at det danske sprog og kendskabet til det danske samfund er nøglen til en god og aktiv tilværelse i Danmark. Jeg vil derfor lære dansk og skaffe mig viden om det danske samfund hurtigst muligt. Jeg ved, at jeg kan lære dansk ved at deltage i den danskuddannelse, som kommunalbestyrelsen tilbyder mig.
- Jeg anerkender, at de enkelte borgere og familier har ansvar for at forsørge sig selv. Jeg vil derfor arbejde på at blive selvforsørgende hurtigst muligt. 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.
- Jeg ved, at hvis jeg er arbejdssøgende og deltager i danskuddannelse og i de aktiviteter, der er beskrevet i min integrationskontrakt med kommunen, er jeg – hvis jeg eller min ægtefælle ikke kan forsørge mig – berettiget til midlertidig økonomisk hjælp.
- Jeg anerkender, at mænd og kvinder har lige pligter og rettigheder i Danmark, og at både mænd og kvinder skal bidrage til samfundet. Mænd og kvinder har således den samme ret – og i visse tilfælde pligt – til at uddanne sig og arbejde, ligesom mænd og kvinder har den samme ret til at deltage i demokratiske processer. Både mænd og kvinder har pligt til at betale skat og varetage forældreansvar over for deres børn.
- Jeg ved, at det i Danmark er strafbart at udøve vold mod og ulovlig tvang over ægtefælle og andre, herunder børn.
- Jeg anerkender, at der i Danmark skal være lige respekt og udfoldelsesmuligheder for alle børn – både piger og drenge – så de kan vokse op til at blive aktive og ansvarlige medborgere, der er i stand til at træffe deres egne valg. Jeg vil sikre, at mine børn får den bedst mulige opvækst, skolegang og integration i Danmark. Blandt andet vil jeg sørge for, at mit barn lærer dansk så tidligt som muligt og læser lektier gennem skoleforløbet, og jeg vil samarbejde aktivt med barnets daginstitution eller skole.

- Jeg ved, at omskæring af piger samt brug af tvang ved ægteskabsindgåelse er strafbare handlinger i Danmark.
- Jeg respekterer det enkelte menneskes frihed og personlige integritet, kønnenes ligestilling og tros- og ytringsfriheden, som er grundlæggende i Danmark.

- Jeg ved, at diskrimination på grund af bl.a. køn eller hudfarve og trusler og hån mod grupper på grund af bl.a. tro eller seksuel orientering er strafbare handlinger i Danmark.
- Jeg anerkender, at det danske samfund tager skarpt afstand fra terrorisme. Jeg ved, at den, som er vidende om, at der tilsigtes begået en forbrydelse, der medfører fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier, som det helt klare udgangspunkt har pligt til at gøre, hvad der står i hans eller hendes magt, for at forebygge forbrydelsen eller dens følger, om fornødent ved politianmeldelse, og at undladelse heraf kan straffes, hvis forbrydelsen bliver begået eller forsøgt, med bøde eller fængsel indtil 3 år.
- Jeg anerkender, at aktivt engagement i det danske samfund er en forudsætning for medborgerskab i Danmark, uanset hvor længe mit ophold her i landet måtte vare.
- Jeg ved, at forlængelse af min opholdstilladelse er betinget af, at grundlaget for opholdstilladelsen fortsat er til stede.
- Jeg ved, at tidsubegrænset opholdstilladelse normalt bl.a. er betinget af, at man har bestået Prøve i Dansk 2 eller en danskprøve på et tilsvarende eller højere niveau, at man har haft ordinær fuldtidsbeskæftigelse her i landet i mindst 2 år og 6 måneder inden for de sidste 3 år forud for indgivelsen af ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse og fortsat må antages at være tilknyttet arbejdsmarkedet på tidspunktet, hvor tidsubegrænset opholdstilladelse vil kunne meddeles, at man ikke i de sidste 3 år forud for indgivelsen af ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, og indtil man vil kunne meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse, har modtaget offentlig hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven, at man ikke har forfalden gæld til det offentlige, og at man har bestået en medborgerskabsprøve eller har udvist aktivt medborgerskab her i landet gennem mindst 1 års deltagelse i bestyrelser, organisationer m.v. Jeg ved, at kriminelle handlinger vil kunne udskyde eller forhindre, at man får tidsubegrænset opholdstilladelse.
- Jeg ved, at man som flygtning ikke længere har krav på beskyttelse, hvis forholdene i ens hjemland har ændret sig på en sådan måde, at man kan vende hjem. Jeg ved, at flygtninge og deres familier kan få økonomisk støtte til at rejse hjem til deres oprindelige hjemland eller tidligere opholdsland, hvis de på et tidspunkt skulle ønske dette.

Dato:

Underskrift:

## Bilag III

### **Krav for opnåelse af dansk statsborgerskab ved naturalisation<sup>23</sup>:**

- Ansøger skal underskrive tro- og loveerklæring
- Ansøger skal give afkald på tidligere statsborgerskab (*personer med flygtningestatus undtaget*)
- Ansøger skal besidde permanent opholdstilladelse, have bopæl i Danmark og have opholdt sig uafbrudt i Danmark i mindst ni år, regnet fra det tidspunkt vedkommende første gang fik opholdstilladelse. *Statsløse samt personer med flygtningestatus skal have opholdt sig uafbrudt i landet i otte år siden første opholdstilladelse blev givet.*

<sup>23</sup> Kilde: Cirkulæreskrivelse om naturalisation, CIR nr. 61 af 22/09/2008 ([www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=122009](http://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=122009)) og Integrationsministeriets hjemmeside: [www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/statsborgerskab/statsborgerskab\\_ved\\_naturalisation.htm](http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/statsborgerskab/statsborgerskab_ved_naturalisation.htm)

- Flere forhold vedrørende kriminalitet udelukker en ansøger fra at blive optaget på et lovforslag om indfødsretsmeddelelse. Dette er blandt andet hvis personen har været i dømt ubetinget frihedsstraf på mindst 60 dage for overtrædelse af straffelovens kap. 12 og/eller 13 (se ovenfor), hvis ansøgeren har været idømt ubetinget frihedsstraf i mindst halvandet år eller hvis ansøgeren er idømt udvisning for bestandig. Dertil er der regler for karenstid inden en ansøger der har begået kriminalitet kan optages på et lovforslag.
- Ansøger må ikke have gæld til det offentlige.
- Ansøger skal være selvforsørgende, hvilket vil sige at vedkommende ikke modtager eller inden for det seneste år har modtaget hjælp fra det offentlige efter lov om aktiv social politik eller integrationsloven. Ansøgeren skal have været selvforsørgende i fire og et halvt år ud af de seneste fem år, hvilket med andre ord vil sige at vedkommende på det tidspunkt hvor lovforslaget om meddelelse af statsborgerskab fremsættes ikke må have modtaget den nævnte offentlige hjælp i en periode på sammenlagt mere end seks måneder ud af de sidste fem år. Kravet indebærer, at ansøgeren ikke må have modtaget kontanthjælp eller lignende ydelser i den pågældende periode.
- Ansøger skal enten have bestået danskuddannelsernes Prøve i Dansk 3 med et karaktergennemsnit på 7 (efter 13-skalaen) eller 4 (efter 7-trins-skalaen) eller anden angiven prøve.
- Ansøger skal bestå indfødsretsprøve.

## Bilag IV

### Overvejelser i forbindelse med ekspertinterviews og interviewguide

Formålet med ekspertinterviewene er at få indsigt i ekspertens perspektiv på lovgivningen vedrørende permanent opholdstilladelse samt uddybet hvad der ligger til grund for perspektivet, hvilket vil sige hvilke praktiske erfaringer og oplevelser som begrunder det præsenterede perspektiv. Herved skabes en forståelse for hvorledes lovgivningen betragtes fra et givent videns- og erfarings baseret ståsted. På baggrund af dette har jeg opstillet et interviewguide, hvor i de centrale spørgsmål jeg ønsker besvaret indgår, det vil sige spørgsmål om informantens baggrund, syn på lovgivning, syn på lovgivning i forhold til flygtninge, syn på om der bør gælde særlige regler for flygtninge, syn på betydningen af henholdsvis permanent opholdstilladelse og statsborgerskab, og afslutningsvist mere generelle spørgsmål om syn på lovgivningen i forhold til styrkelse af integration og medborgerskab, signalværdien i lovgivningen og ikke mindst konsekvenser af lovgivningen.

Hertil er formålet med ekspertinterviewene at indsamle viden til at opstille en diskussion som afspejler henholdsvis argumenter for og imod lovgivningen, og hvilke dilemmaer og komplekse nuancer der er indeholdt i denne diskussion. For at få indsigt i hvorvidt praktisk viden er i konflikt eller harmoni med argumenterne fremlagt fra politisk side for lovgivningen, har jeg udledt centrale pointer fra lovforhandlingen og opfordrer under interviewet informanten om at kommentere på disse pointer. På baggrund af dette tilskyndes informanten til at reflektere over samt argumentere for, hvilke fordele og ulemper, muligheder og begrænsninger, som informanten ser i forhold til disse pointer ud fra vedkommendes egne erfaringer på området.

Interviewguiden anvendes semistruktureret. Der er spørgsmål jeg ønsker alle eksperterne skal besvare, men der udover er der rum til at informantens faglige baggrund, og hermed særlige viden, kan præge hvilken retning interviewet tager og hvilke tematikker som særligt er interessant at tale om. Herved udnyttes den konkrete ekspertviden optimalt.

Alle informanter opfordres under interviewet til at præcisere om udtalelser gælder specifikt for flygtninge eller for udlændinge generelt, og at eksemplificere argumenter ved at henvise til konkrete cases hvor muligt.

Som et supplement til interviewguiden, har jeg til interviewene medbragt en simpel beskrivelse af lovgivningen (reglerne for naturalisation samt pointsystemet), hvilke var tiltænkt at kunne bidrage til en snak om de konkrete elementer i lovgivningen. Kun ved få interviews er disse blevet brugt, da de fleste af eksperterne havde fuldt kendskab til indholdet i lovgivningen.

## **Interviewguide**

### **Indledende:**

- Opgavens emneområde og formål: at se på **konsekvenser og dilemmaer**
- Formål med interview: høre dine betragtninger og erfaringer, **gerne praktisk viden, gerne cases**
- Ok at jeg optager?

### **1.) Arbejde/erfaring på området**

- Generelt
- I forhold til udlændingelovgivning
- I forhold til flygtninge

### **2.) Syn på lovgivning**

- Hvad er dine generelle betragtninger i forhold til reglerne for permanent opholdstilladelse og indfødsret/ evt. udlændingelovgivningen mere generelt?
  - Er flygtninge udsat? Hvorfor? **Hvem er?**
- **Hvorledes ser du på følgende pointer, som har været fremlagte som argumenter - og hvilke DILEMMAER er der i pointerne ift. flygtninge?**
  - **Udlændinge skal vise vilje til integration:** Hvad mener du? Er det ikke i orden at stille krav til udlændinge/flygtninge om at tage personligt ansvar for egen integration og lade dem vise at de ønsker at integrere sig?
  - **Udlændinge bør være en berigelse for Danmark:** Hvad mener du? Er det ikke nødvendigt at regulere hvem og hvor mange som tildeles henholdsvis permanent opholdstilladelse og statsborgerskab?

- **Beskæftigelse skal være omdrejningspunktet for ophold i Danmark:** Hvor vigtigt er det for flygtninge at være i arbejde/ hvad betyder det for flygtninge at være i arbejde?
  - Hvilke muligheder og hvilke begrænsninger er der for at få flygtninge i ft. at få arbejde?
- **(Retsikkerhed/ ingen overgangsperiode:** En fordel eller et problem?)
- **Krav til flygtninge:** Karsten Lauritzen udtaler at flygtninge ikke nødvendigvis skal ses som ofre og svage personer (7), og Naser Khader siger at det kræver at man er ressourcestærk for at kunne flygte og komme igennem traumatiske oplevelser. Citat: *Det værste man kan gøre er at pakke dem ind i vat og sige: I kan ikke noget. Medicinen for torturofre er, at de kommer ud i samfundet frem for at blive pakket ind* (46). – Hvad mener du om dette? Er vi ikke med til at fastholde eller nedgøre flygtninge ved at se på dem som en udsat gruppe og betvivle deres muligheder, som det er blevet gjort i forbindelse med kritik af pointsystemet?
- **Ens regler for alle gør at reglerne er gennemskuelige og alle ved hvad de skal forholde sig til (28):** Hvad mener du? Ser du reglerne som lige/retfærdige? **Mener du der bør der sondres mellem flygtninge og andre indvandre-/ udlændingegrupper?**
  - **HVORFOR? /HVORFOR IKKE?**
  - **Dilemmaer ved at ligestille alle udlændinge og dilemmaer ved at adskille flygtninge fra øvrige grupper?**

### 3.) Permanent opholdstilladelse og statsborgerskab

- Hvad betyder det? (*formelt vs. substantielt*)
- Er der forskel på hvad tidsbegrænset opholdstilladelse og statsborgerskab betyder?
- Hvorfor er det så vigtigt at opnå henh. TUB og statsborgerskab? Vedkommende udvises jo ikke, men kan søge om forlængelse af midlertidig opholdstilladelse.

### 4.) Afslutningsvist, vil jeg gerne vi ser lidt bredere på formålet med loven og konsekvenserne:

- Et argument for pointsystemet har været at det skal *tilskynde udlændinge til at blive integreret i Danmark*. Hvorledes ser du på pointsystemet som et middel til integration?
- Ud fra dette synes integration iflg. regeringen at omhandler beskæftigelse, danskundskaber og hvad de kalder aktivt medborgerskab. Hvordan ser du på dette? Er det dét, det handler om?
- - og i forlængelse heraf: det er skrevet at *loven styrker medborgerskabet*. Hvorledes ser du på dette?
- Hvilke fordele/ulemper ser du ved at statsborgerskab og permanent opholdstilladelse, som det er nu, gives som en belønning for en ansøgers integration? –Modsat at det f.eks. gives tidligere for at opmuntre til integration?
- Hvilket signal sender lovgivning? – hvilket menneskesyn afspejler det?
- Hvilke konsekvenser mener du følger af lovgivningen?



**5.) (Det var alt fra mig...)** Er der andet, som du mener, det er vigtigt at være opmærksom på?

**Tak for hjælpen!!**

#### **6. EVENTUELT: Kravene specifikt**

Hvorledes ser du de på de specifikke krav? Er der nogle du særligt har overvejelser i forhold til?

*(Udlever oversigt over lovgivning)*

## **Bilag V**

### **Overvejelser i forbindelse med interview med informant (flygtning) og interviewguide**

Hensigten med interviewet med flygtningen som informant har grundlæggende været at få indblik i konkrete konsekvenser af lovgivningen for personer som direkte berøres af denne, det vil sige at høre om helt specifikke situationer hvor lovgivningen har betydning (direkte såvel som indirekte, det vil sige også situationer som påvirkes af manglende permanent opholdstilladelse eller dansk statsborgerskab). Interviewet har derfor taget udgangspunkt i informantens personlige situation, og herfra hvilken betydning informanten tillægger henholdsvis permanent opholdstilladelse og statsborgerskab. Dertil har spørgsmål rettet imod at forstå informantens situation i Danmark omhandlet oplevelsen af tilknytning til Danmark, og fremtidsudsigter – begge vurderet i forhold til hvilken betydning permanent opholdstilladelse og statsborgerskab har herpå. Samtidigt er spørgsmål også rettet direkte i forhold til lovgivningen, hvilke betragtninger informanten har i forhold til denne og hvilket signal der opleves i lovgivningen.

Spørgeguiden har primært været tænkt som en forberedende øvelse for hvilke aspekter jeg gerne ville ind på i interviewet med informanten, og som et redskab til at strukturere interviewet eller holde det i gang, hvis det skulle blive nødvendigt. En høj grad af frihed har været tildelt informanten for at opnå indsigt i hvilke problemstillinger omkring emnet, han prioriterer ud fra egne erfaringer. Under interviewet blev spørgeguiden kun anvendt som en afsluttende kontrol af, at jeg havde fået svar på det jeg ønskede, da informanten mødte velforberedt op og i sine fortællinger om personlige oplevelser samt mere generelle betragtninger om lovgivningen, selv kom ind på de emner jeg gerne ville have besvaret.

Informanten har givet mig kopier af relevante dokumenter i hans sag, blandt andet afslaget på ansøgning om permanent opholdstilladelse, besvarelser på anmodninger om rejsedokumenter/diplomatpas og klager sendt til Integrationsministeriet. Jeg har ikke inddraget disse dokumenter direkte i denne opgave, men har værdsat det indblik disse fortsat har givet mig. Der er tale om ellers fortrolige breve, men indholdet er fortsat interessant for en forståelse af feltet og ikke mindst en indsigt i kommunikationen mellem flygtningen og systemet (ministerier), hvilket kunne give anledning til en belysning, der rækker udover hensigten med dette speciale.

## **Interviewguide**

### **Kort om projektet – ok at jeg optager?**

#### **Baggrund**

- baggrund
- antal år i Danmark
- opholdsstatus – hvis afslag på TUB/SB, hvad var begrundelsen for afslaget?
- livssituation: familie, arbejde, osv.

#### **Hvad betyder permanent opholdstilladelse for dig?**

- Hvorfor vil du gerne have det?
- Hvad betyder det for dig **helt konkret** hvis du ikke kan få det? I hvilke situationer vil det gøre en forskel?

#### **Hvad betyder dansk statsborgerskab for dig?**

- Hvorfor vil du gerne have det?
- Hvad betyder det for dig **helt konkret** hvis du ikke kan få det? I hvilke situationer vil det gøre en forskel?

#### **Hvorledes vil du beskrive dit forhold til Danmark?**

- ... i forhold til tilknytning?
- ... i forhold til identitet?
- Hvorledes spiller permanent opholdstilladelse og/eller dansk statsborgerskab ind på det?

#### **Hvad er dine betragtninger på reglerne for permanent opholdstilladelse og statsborgerskab?**

- Føler du at du kender lovgivningen på området? (Evt. dine rettigheder og pligter generelt)
- hvilket signal sender lovgivningen dig?
- Hvilket menneskesyn synes du lovgivningen afspejler?
- Man vil fra politisk side gerne sikre at udlændinge der gives permanent opholdstilladelse virkelig vil integrere sig, at de viser vilje og selv tager ansvar. Giver det ikke mening at Danmark er nød til at sætte nogle krav til de udlændinge der ønsker at være i Danmark – også til flygtninge?

#### **Man vil fra politisk side gerne fremme integrationen ved eksempelvis pointsystemet for permanent opholdstilladelse.**

- Hvad forstår du ved integration?
- Hvorvidt føler du dig integreret? Hvornår/hvornår ikke?
- Bliver du motiveret til integration af at du ved hvad der forventes/kræves af dig?
- Hvordan ser du dine muligheder for at opfylde kravene? Hvor er der problemer og hvorfor?

#### **Hvorledes ser du dine fremtidsudsigter?**

- hvilken betydning har permanent opholdstilladelse og statsborgerskab herpå?