

Beskæftigelse 3
Oktober 2020

Notat om overtagelse af integrationsansvar ved flytning og eventuelle konsekvenser for retten til selvforsørgelses- og hjemrejseydelse/overgangsydelse

Til brug for tema-ankemøde i uge 46 2020

Indhold

- I. Indledning
- II. Lovgrundlag
- III. Generelt
- IV. Overtagelse af integrationsansvar - § 18
- V. Konsekvenser hvis udlændingen flytter
- VI. Ydelsen, hvis udlændingen flytter på trods af afslag på overtagelse af integrationsansvaret - § 32
- VII. Praksis – Ankestyrelsens principafgørelser
- VIII. Praksisundersøgelse
- IX. De konkrete mødesager

Indledning

På dette tematiserede møde behandler vi 10 sager om integrationslovens § 18, som handler om en kommunes pligt til i visse situationer at overtage integrationsansvaret, hvis en udlænding flytter kommune i integrationsperioden. Vi behandler også 2 sager om integrationslovens § 32, der handler om, at kommunen kan beslutte, at selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen/overgangsydelsen skal ophøre eller nedsættes som konsekvens af, at en udlænding flytter til kommunen, selvom tilflytningskommunen har givet afslag efter § 18.

Integrationslovens § 18 og § 32 er blevet indført for at sikre, at en flygtning eller familiesammenført får bedst kontinuitet og sammenhæng i sin integration. Tanken bag reglerne er, at flygtninge og familiesammenførte som udgangspunkt skal blive boende i boligplaceringskommunen i hele deres integrationsperiode. Hvis en flygtning eller en familiesammenført ønsker at flytte til en anden kommune i integrationsperioden end den kommune, som vedkommende er visiteret til, skal udlændingen søge tilflytningskommunen om at overtage integrationsansvaret. § 18 regulerer i denne situation, hvornår tilflytningskommunen skal overtage ansvaret for udlændingens integration.

Hvis en kommunen giver en udlænding afslag på at overtage integrationsansvaret efter integrationslovens § 18, men udlændingen alligevel flytter til kommunen, kan

kommunen bestemme, at det skal få konsekvenser for udlændingens ret til selvforsørgelses- eller hjemrejseydelse/overgangsydelse. Dette følger af integrationslovens § 32.

NOTAT-2

Nedenfor gennemgår vi regler og praksis, der er relevante for temasagerne om integrationslovens § 18 og § 32.

Lovgrundlag

Loven

Lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven) nr. 474 af 1. juli 1998, jf. lovbekendtgørelse nr. 1146 af 22. juni 2020

§ 18. En udlænding kan fortsætte sin deltagelse i et selvforsørgelses- og hjemrejseprogram eller introduktionsprogram i en anden kommune, hvis kommunalbestyrelsen i denne kommune godkender at overtage ansvaret for selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet.
Stk. 2. Kommunalbestyrelsen i den kommune, hvortil udlændingen flytter, skal overtage ansvaret for selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet, hvis flytningen er af væsentlig betydning for den pågældende udlændings integrationsforløb, herunder hvis udlændingen eller dennes ægtefælle opnår ordinær beskæftigelse i kommunen og flytningen er nødvendig for at kunne varetage arbejdet, eller hvis særlige personlige forhold i øvrigt taler derfor.
Stk. 3. Kommunalbestyrelsens overtagelse af ansvaret for en udlændings selvforsørgelses- og hjemrejseprogram eller introduktionsprogram efter stk. 1 omfatter ikke pligt til anvisning af et midlertidigt opholdssted eller en bolig efter § 12. Dette gælder dog ikke, hvis flytningen skyldes ganske særlige personlige forhold hos udlændingen, herunder hvis flytning er nødvendiggjort af alvorlig behandlingskrævende sygdom.

§ 32. Har kommunalbestyrelsen i den kommune, hvortil den pågældende udlænding flytter, ikke godkendt at overtage ansvaret for selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet, kan kommunalbestyrelsen i denne kommune bestemme, at selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen eller overgangsydelsen nedsættes eller ophører. Stk. 2. Flytter en udlænding, der i medfør af stk. 1 har fået nedsat sin selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse, tilbage til den kommune, som den pågældende er fraflyttet, udbetaler kommunalbestyrelsen i denne kommune efter ansøgning fuld selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse fra udgangen af den første hele måned efter tilbageflytningen, såfremt de øvrige betingelser herfor efter reglerne i dette kapitel er opfyldt.

Forarbejder

Bemærkninger til lovforslag om integrationsloven L60, folketingsåret 1997/98

” Generelle bemærkninger 3. Internationale konventioner

Lovforslaget skønnes at være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. På enkelte områder vedrører forslaget rettigheder, der er reguleret i internationale konventioner. Dette gælder navnlig reglerne om boligplacering og introduktionsydelse. Der er på den baggrund i det følgende redegjort for de foreslåede reglers forhold til internationale konventioner.

Overordnet bemærkes, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har en sådan karakter og er opbygget på en sådan måde, at det oftest ikke så meget er selve reglerne på et bestemt retsområde som reglernes anvendelse, der i det konkrete tilfælde kan være i strid med rettighederne i henhold til konventionen. Det forudsættes således, at de skønsmæssige beføjelser, der i medfør af dette forslag overlades til udlændingemyndighederne, administreres i overensstemmelse med bestemmelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

3.1. Reglerne om boligplacering

Efter artikel 2, stk. 1, i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention skal enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, have ret til at færdes frit og frit at vælge sit opholdssted. Denne ret til bevægelsesfrihed er imidlertid ikke absolut, idet der efter artikel 2, stk. 3, kan foretages indskrænkninger i rettighederne. Det er dog en forudsætning herfor, at indskrænkningerne har lovhjemmel og er nødvendige til varetagelse af den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at opretholde den offentlige orden, for at forebygge forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

En tilsvarende bestemmelse findes i artikel 12 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder bortset fra, at hensynet til den offentlige tryghed ikke nævnes blandt de grunde, der kan retfærdiggøre en indskrænkning i bevægelsesfriheden. Lovforslaget indeholder ikke et forbud eller lignende for udlændinge mod selv at vælge opholdssted eller mod at flytte. Med de begrænsninger, der gælder for alle borgere, vil udlændinge omfattet af lovforslaget således principielt frit kunne vælge bopæls- og opholdssted.

Forslaget indeholder imidlertid bestemmelser, der indebærer, at flygtninge m.v. visiteres til en given kommune, jf. forslagens § 11 og at Udlændingestyrelsen registrerer udlændingene i Det Centrale Personregister som tilflyttet landet i denne kommune, jf. forslagens § 10 stk. 2. Udlændinge, der modtager et introduktionsprogram, kan fortsætte deres introduktionsprogram i en anden kommune, såfremt kommunalbestyrelsen i denne kommune har godkendt at overtage ansvaret for introduktionsprogrammet, jf. forslagens § 18. For udlændinge, der er berettiget til introduktionsydelse, kan der endelig ske nedsættelse eller ophør af ydelsen, hvis der sker fraflytning fra den kommune, hvor den pågældende er boligplaceret.

Efter forslagens § 32 kan kommunalbestyrelsen således bestemme, at introduktionsydelsen skal nedsættes eller ophøre, hvis kommunalbestyrelsen i den kommune, hvortil den pågældende udlænding flytter, ikke har godkendt at overtage ansvaret for introduktionsprogrammet, jf. § 18. Disse bestemmelser vil i realiteten kunne medføre en begrænsning i den enkelte udlændings mulighed for at skifte opholdssted, og

bestemmelserne om boligplacering vil derfor kunne falde inden for anvendelsesområdet af artikel 2 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og artikel 12 i FNs konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

Det afgørende for vurderingen af, om indskrænkningerne efter konventionerne herefter kan foretages er, om beføjelserne til at træffe afgørelse om nedsættelse eller ophør af introduktionsydelsen er nødvendige til varetagelse af de i konventionerne nævnte offentlige hensyn, herunder om der er proportionalitet mellem indskrænkningerne og de hensyn, der ønskes varetaget.

Af hensyn til både udlændingene og samfundet som sådant er det overordnede formål med lovforslaget at sikre en bedre integration af udlændinge. Hensynet til en effektiv integration falder inden for de offentlige hensyn, der kan varetages efter konventionerne. Efter

Indenrigsministeriets opfattelse er det et væsentligt hensyn i den forbindelse at tilstræbe en jævn geografisk fordeling af udlændinge mellem de enkelte kommuner. Det er endvidere af væsentlig betydning for kontinuiteten og sammenhængen i integrationsforløbet, at den enkelte udlænding som udgangspunkt bliver boende i kommunen, så længe introduktionsprogrammet løber. Efter Indenrigsministeriets opfattelse er det derfor af afgørende betydning for effekten af integrationsindsatsen, at de foreslåede regler om boligplacering og de hertil knyttede regler om godkendelse fra tilflytningskommunen samt reglerne om mulig nedsættelse eller ophør af introduktionsydelse gennemføres.

Indenrigsministeriet finder, at proportionalitetsprincippet på alle måder er iagttaget. Tilflytningskommunen kan således kun under visse betingelser nægte at overtage ansvaret for introduktionsprogrammet. Efter § 18 stk. 2, skal der således ske godkendelse, hvis flytningen er af væsentlig betydning for den pågældende udlændings integrationsforløb, eller hvis særlige personlige forhold i øvrigt taler derfor.

Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår, at en flytning eksempelvis er af væsentlig betydning for integrationsforløbet, hvis en udlænding opnår beskæftigelse, virksomhedspraktik eller optages på en uddannelsesinstitution i en anden kommune, hvortil der ikke umiddelbart er transportmuligheder. Det er endvidere anført, at sygdom blandt nære pårørende, en eventuel ægtefælles integrations-, arbejds- og uddannelsesmuligheder vil være at anse for personlige forhold, der tillige kan tale for, at der efter en konkret vurdering skal meddeles godkendelse af, at kommunen overtager ansvaret for introduktionsprogrammet.

På tilsvarende vis fremgår det af bemærkningerne til § 32 at kommunalbestyrelsen ved afgørelse af, hvorvidt og i hvilket omfang introduktionsydelsen skal nedsættes eller ophøre blandt andet skal lægge vægt på oplysninger om grunden til, at den pågældende udlænding er flyttet til kommunen, selvom kommunen ikke har godkendt at overtage ansvaret for introduktionsprogrammet, og på behovet for fortsat at modtage introduktionsydelse. For personer, der har større eller mindre sociale problemer, bør kommunen være opmærksom på årsagerne til vedkommendes valg af flytning. Dette gælder særligt i forhold til de svagt stillede grupper, f.eks. stofmisbrugere og svært belastede unge. Det fremgår endvidere, at det er en betingelse for at træffe beslutning om ophør af introduktionsydelsen, at det står åbent for den

pågældende udlænding at flytte tilbage til den kommune, hvorfra udlændingen er flyttet, og genoptage introduktionsprogrammet der.

Der er således både i lovforslagets tekst og i bemærkningerne hertil angivet nogle kriterier for, under hvilke omstændigheder der kan træffes beslutning efter §§ 18 og 32. Disse kriterier sikrer, at der i forhold til den enkelte udlænding er proportionalitet mellem afgørelsen og det formål, der skal varetages ved denne - nemlig en sammenhængende og effektiv integrationsindsats. Det er forudsat, at de foreslåede regler administreres således, at formålet med reglerne nås med mindst muligt indgribende foranstaltninger. Den enkelte kommunalbestyrelse har som følge heraf pligt til at overveje, om nægtelse af at overtage ansvaret for et introduktionsprogram i kommunen vil være i strid med de ovennævnte principper, ligesom den har pligt til i hver enkelt sag at overveje, om der skal ske ophør af introduktionsydelsen, jf. forslagets § 32 om en nedsættelse heraf vil være tilstrækkelig, eller om der i det konkrete tilfælde slet ikke bør ske nedsættelse.

Det bemærkes i den forbindelse, at bestemmelsen i § 32 om ophør eller nedsættelse af introduktionsydelsen ved flytning skal ses i sammenhæng med § 31. Efter denne bestemmelse kan kommunalbestyrelsen bestemme, at introduktionsydelsen skal nedsættes eller ophøre, hvis ansøgeren eller dennes ægtefælle uden rimelig grund afviser at deltage i introduktionsprogrammet. Hvis en udlænding ikke ønsker at deltage i introduktionsprogrammet, ville den pågældende - uden en bestemmelse som den foreslåede i § 32 - for at undgå at få frataget introduktionsydelsen kunne flytte til en anden kommune, hvor introduktionsydelsen kun ville kunne blive nedsat med eksempelvis 20 pct. For at undgå denne omgåelsesrisiko er det fundet nødvendigt ikke at fastsætte et maksimum for, hvor meget ydelsen kan nedsættes efter § 32. Der vil således i almindelighed blive truffet bestemmelse om ophør af introduktionsydelsen efter § 32 når fraflytningen sker i tilfælde, hvor en udlænding ikke ønsker at deltage i introduktionsprogrammet i den kommune, hvor den pågældende er blevet boligplaceret.

Bestemmelserne i lovforslaget findes på denne baggrund at være i overensstemmelse med artikel 2 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og artikel 12 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

Det følger af artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at medlemsstaterne ikke må diskriminere på grundlag af blandt andet national oprindelse. Opregningen af diskriminationsgrunde i artikel 14 er imidlertid ikke udtømmende. Bestemmelsen udgør ikke et selvstændigt forbud mod diskrimination, men er accessorisk knyttet til de øvrige rettigheder og friheder, der er beskyttet i konventionen. Artikel 14 kan således kun påberåbes i sammenhæng med en af de øvrige bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller i en af konventionens tillægsprotokoller, herunder artikel 2 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det grundlæggende kriterium for anvendelsen af artikel 14 er, at der skal være tale om sammenlignelige situationer ('in relevantly similar situations'). Er en forskelsbehandling i sammenlignelige situationer objektiv og rimeligt begrundet, foreligger der imidlertid ikke diskrimination. Heri ligger, at en forskelsbehandling skal varetage et anerkendelsesværdigt formål og være proportional for ikke at være omfattet af diskriminationsforbuddet. Efter Indenrigsministeriets opfattelse

befinder de af forslaget omfattede udlændinge som nyankomne til Danmark sig ikke i en sammenlignelig situation med danske statsborgere, hvorfor der ikke i denne sammenhæng er tale om en forskelsbehandling, der kan anses for stridende mod artikel 14.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse er situationen for flygtninge m.v. som defineret i forslagets § 54 ikke sammenlignelig med situationen for andre udlændinge, som nok er omfattet af forslagets regler om introduktionsprogram og introduktionsydelse, men som ikke er omfattet af reglerne om boligplacering. De af forslaget omfattede udlændinge, der ikke er flygtninge, vil have en tilknytning til en eller flere herboende personer og dermed til en bestemt kommune, hvorfor det vil være uhensigtsmæssigt under hensyn til grundlaget for den meddelte opholdstilladelse, hvis disse udlændinge omfattes af forslagets regler om boligplacering. I konkrete tilfælde, hvor der består en sådan ligeartethed mellem flygtninge og de øvrige af forslaget omfattede udlændinge, at en forskelsbehandling vil savne saglig begrundelse og derfor være uforenelig med artikel 2 i 4. tillægsprotokol, forudsættes det, at myndighederne tager højde herfor, således at de pågældende flygtninge ikke bliver udsat for forskelsbehandling i forhold til de øvrige udlændinge.

For så vidt angår de foreslåede bestemmelser i §§ 18 og 32 om kommunalbestyrelsens godkendelse af at overtage ansvaret for et introduktionsprogram i en anden kommune og mulig nedsættelse eller ophør af introduktionsydelser, gælder disse regler på samme måde for flygtninge og flygtningelignende personer og for de øvrige udlændinge, der er omfattet af forslaget. Der er således allerede af den grund ikke tale om forskelsbehandling af de af forslaget omfattede udlændinge.

Det kan endelig overvejes, om der i relation til de foreslåede regler om boligplacering og de hertil knyttede regler om godkendelse fra tilflytningskommunen samt reglerne om mulig nedsættelse eller ophør af introduktionsydelse er tale om forskelsbehandling, der strider imod artikel 14, dels i forhold til udlændinge, der har opholdt sig i landet i mere end 3 år og således ikke længere er omfattet af forslaget, dels i forhold til udlændinge, der er omfattet af forslaget. Efter Indenrigsministeriets opfattelse er der ikke tale om sammenlignelige situationer, da den sidstnævnte gruppe af udlændinge som nyankomne befinder sig i en særlig situation, hvor det er afgørende at sikre, at de pågældende integreres i det danske samfund. Den førstnævnte gruppe af udlændinge har derimod gennemgået et integrationsforløb. Uanset om det antages, at de to grupper af udlændinge befinder sig i sammenlignelige situationer, er det Indenrigsministeriets opfattelse, at der ikke foreligger diskrimination i konventionens forstand, da der i givet fald er tale om en forskelsbehandling, som finder sted i en afgrænset periode af hensyn til en effektiv og sammenhængende integrationsindsats, som dermed er både objektiv og rimelig, og som derfor ikke er omfattet af forbuddet mod forskelsbehandling efter artikel 14.

Efter Flygtningekonventionens artikel 26 skal enhver kontraherende stat indrømme flygtninge, der lovligt befinder sig inden for dens område, ret til at vælge deres opholdssted og til frit at bevæge sig inden for dens område med forbehold af sådanne bestemmelser, som under samme forhold måtte finde anvendelse på udlændinge i almindelighed.

De foreslåede bestemmelser om boligplacering finder ikke alene anvendelse på konventionsflygtninge, men også på de facto-flygtninge og andre flygtningelignende personer, der i integrationsmæssig henseende befinder sig i en tilsvarende situation som konventionsflygtninge, jf. forslaget § 54

De foreslåede regler om overtagelse af ansvaret for et introduktionsprogram i en anden kommune og om nedsættelse eller nægtelse af introduktionsydelse finder anvendelse på alle nyankomne udlændinge.

Der er således tale om, at konventionsflygtninge behandles på lige fod med andre nyankomne udlændinge i samme situation - det vil sige de facto-flygtninge og andre flygtningelignende personer. Reglerne om boligplacering gælder ikke for de øvrige af forslaget omfattede udlændinge. Dette skyldes, at de pågældende har en familiemæssig relation til herboende personer, jf. herved det oven for anførte om, at de to grupper af udlændinge ikke befinder sig i sammenlignelige situationer, ligesom de udlændinge, der ikke er omfattet af forslaget, ikke kan siges at befinde sig i en sammenlignelig situation med hverken flygtninge og flygtningelignende personer eller de øvrige udlændinge, der er omfattet af forslaget. Der sker på den baggrund ikke en overtrædelse af artikel 26, da der ikke er tale om 'samme forhold'. Det bemærkes i øvrigt, at Flygtningekonventionens artikel 26 ikke kan antages at være til hinder for, at der sker en vis generel regulering af flygtninges indkvartering. Dette gælder navnlig, hvis en sådan regulering gælder for en overgangsperiode og af hensyn til blandt andet en hensigtsmæssig fordeling af ressourcer.

FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination indeholder i artikel 5, litra d, nr. i, en bestemmelse, hvorefter deltagerstaterne forpligter sig til at sikre retten til frit at færdes og bosætte sig inden for statens grænser. Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med det generelle racediskriminationsforbud i artikel 5, hvorefter medlemsstaterne forpligter sig til at forbyde og afskaffe alle former for racediskrimination og sikre ethvert menneske ret til lighed for loven, uanset race, hudfarve eller national eller etnisk oprindelse. Opregningen af diskriminationsgrunde er udtømmende. Bestemmelsen skal inden for sit anvendelsesområde fortolkes på tilsvarende måde som Den Europæiske Menneskerettighedskonvention på dette område. Der henvises derfor til det oven for anførte vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention."

" Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

...

Til § 18

Formålet med bestemmelsen er af hensyn til kontinuiteten og sammenhængen i integrationsforløbet at sikre, at den enkelte udlænding som udgangspunkt bliver boende i kommunen, så længe introduktions-programmet løber.

Efter stk. 1 kan en udlænding, der deltager i et introduktionsprogram, fortsætte sit introduktionsprogram i en anden kommune, såfremt kommunalbestyrelsen i denne kommune godkender at overtage ansvaret for introduktionsprogrammet.

Det introduktionsprogram, der tilbydes af den kommune, der overtager ansvaret, behøver ikke at svare til det oprindelige introduktionsprogram. Det er forudsat, at der ved flytning skal udarbejdes en ny handlingsplan m.v.

Efter stk. 2 skal kommunalbestyrelsen i den kommune, hvortil udlændingen flytter, overtage ansvaret for introduktionsprogrammet, hvis flytningen er af væsentlig betydning for den pågældendes integrationsforløb, eller hvis særlige personlige forhold i øvrigt taler derfor.

Såfremt en udlænding opnår beskæftigelse, virksomhedspraktik eller optagelse på en uddannelsesinstitution i en anden kommune, hvortil der ikke umiddelbart er transportmuligheder, vil en flytning eksempelvis være at anse som af væsentlig betydning for integrationsforløbet. Sygdom blandt nære pårørende, en eventuel ægtefælles integrations-, arbejds- og uddannelsesmuligheder vil være at anse som personlige forhold, der tillige kan tale for, at der efter en konkret vurdering skal meddeles godkendelse af, at introduktionsprogrammet fortsættes i en anden kommune.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3 i de almindelige bemærkninger om forholdet til internationale konventioner.

...

Til § 32

Afviser en tilflytningskommune at overtage ansvaret for introduktionsprogrammet, kan tilflytningskommunen afhængigt af udlændingens personlige forhold foretage nedsættelse eller ophør af ydelsen.

Kommunalbestyrelsen skal ved afgørelsen efter § 32 af, hvorvidt og i hvilket omfang introduktionsydelsen skal nedsættes eller ophøre, blandt andet lægge vægt på oplysninger om grunden til, at den pågældende udlænding er flyttet til kommunen, selv om kommunalbestyrelsen ikke har godkendt at overtage ansvaret for introduktionsprogrammet, og på oplysninger om behovet for fortsat at modtage introduktionsydelse. For personer, der har større eller mindre sociale problemer, skal kommunen være opmærksom på årsagerne til vedkommendes valg af flytning. Dette gælder særligt i forhold til svagt stillede grupper, stofmisbrugere og svært belastede unge.

Det er en betingelse for at træffe beslutning om ophør af introduktionsydelse, at det står åbent for den pågældende udlænding at flytte tilbage til den kommune, hvorfra udlændingen er flyttet, og genoptage introduktionsprogrammet der.

I øvrigt forudsættes det, at kommunalbestyrelsen følger de samme principper som ved administrationen af bestemmelserne i lov om aktiv socialpolitik om nedsættelse eller ophør af hjælp til forsørgelse ved udeblivelse eller afvisning, jf. lov om aktiv socialpolitik §§ 39 og 41

Bestemmelsen omfatter alene udlændinge, der deltager i introduktionsprogrammet, og ikke udlændinge, som efter § 16 ikke er tilbudt et introduktionsprogram, eller som kommunen har skønnet ikke at have behov herfor, jf. § 20 stk. 2, § 21 stk. 4, og § 23 stk. 8.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3 i de almindelige bemærkninger om forholdet til internationale konventioner."

Lovforslag nr. L189, folketingsåret 2015/2016

” Generelle bemærkninger

3.1.4. Integrationsansvar ved flytning til en anden kommune

3.1.4.1. Gældende ret

Det følger af integrationslovens kapitel 3 om boligplacering, at nye flygtninge fordeles til landets kommuner efter et kvotesystem. Formålet med kvotesystemet er at sikre en jævn geografisk fordeling af udlændinge med henblik på at opnå bedre forudsætninger for en vellykket integration samt at sikre, at flere kommuner deltager i integrationsopgaven.

Reglerne om boligplacering er ikke til hinder for, at en flygtning flytter til en anden kommune end den, den pågældende først er blevet boligplaceret i. I den situation skal tilflytningskommunen beslutte, om man vil overtage integrationsansvaret for flygtningen, jf. integrationslovens § 18, stk. 1. En kommune kan altid vælge at overtage integrationsansvaret, og i nogle tilfælde vil tilflytningskommunen også være forpligtet til det. Det gælder, hvis flytningen er af væsentlig betydning for flygtningens integrationsforløb eller hvis særlige personlige forhold i øvrigt taler derfor, jf. § 18, stk. 2. Et sådant forhold antages i praksis fx at kunne være den omstændighed, at en flygtning har fået job i en anden kommune end den kommune, hvor den pågældende er blevet boligplaceret i, men dette fremgår ikke direkte af bestemmelsen.

3.1.4.2. Overvejelser og foreslået ordning

Med henblik på at skabe klarhed om forståelsen af ovennævnte bestemmelse, foreslås bestemmelsen præciseret således, at det fremgår af ordlyden, at kommunen skal overtage integrationsansvaret, hvis udlændingen eller dennes ægtefælle har fået ordinær beskæftigelse i kommunen, og flytningen er nødvendig for at kunne varetage arbejdet.

Forslaget skal ses i sammenhæng med, at det i de i afsnit 1 og 2 omtalte aftaler mellem regeringen og arbejdsmarkedets henholdsvis KL indgår, at muligheden for at komme i beskæftigelse fremover skal være et centralt hensyn ved boligvisiteringen. Initiativet gennemføres administrativt ved en ændring af bekendtgørelse nr. 50 af 18. januar 2008 om boligplacering af flygtninge.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 15.”

” Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

...

Til § 1, nr. 15

I forbindelse med meddelelse af opholdstilladelse til en flygtning træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om, i hvilken kommune den pågældende flygtning skal tage bopæl, jf. § 10, stk. 1. Visiteringsafgørelsen træffes på grundlag af kommunekvoterne, den pågældende flygtningens personlige forhold og forholdene i kommunen, jf. integrationslovens § 11.

Hverken integrationsloven eller anden lovgivning indeholder noget forbud mod, at en udlænding flytter fra den kommune, hvortil vedkommende er visiteret.

Det følger dog af integrationslovens § 18, stk. 1, at en udlænding kun kan fortsætte sin deltagelse i et integrationsprogram i en anden kommune end den, hvortil

vedkommende er visiteret, hvis kommunalbestyrelsen i denne kommune godkender at overtage ansvaret for integrationsprogrammet. Hvis kommunen ikke godkender at overtage ansvaret, og udlændingen således er afskåret fra at deltage i et integrationsprogram, kan kommunen træffe beslutning om, at integrationsydelsen skal nedsættes eller ophøre. Det er dog en forudsætning for sanktionen, at udlændingen kan flytte tilbage og genoptage integrationsprogrammet i fraflytningskommunen.

Det følger endvidere af § 18, stk. 2, at tilflytningskommunen i nogle tilfælde skal overtage ansvaret for programmet. Det gælder, hvis flytningen er af væsentlig betydning for den pågældende udlændings integrationsforløb, eller hvis særlige personlige forhold i øvrigt taler derfor.

Kommunen kan således altid vælge at overtage ansvaret for en udlændings integrationsprogram, og i nogle tilfælde skal kommunen overtage ansvaret. Efter praksis antages det som udgangspunkt eksempelvis at gælde, hvis en udlænding opnår beskæftigelse eller optagelse på en uddannelsesinstitution i en anden kommune, hvortil der ikke umiddelbart er transportmuligheder. Tilsvarende gør sig gældende, hvis en ægtefælle har opnået beskæftigelse i en anden kommune.

Det er således ikke direkte reguleret i integrationsloven, om en kommune er forpligtet til at overtage ansvaret for integrationsprogrammet, hvis en udlænding eller dennes ægtefælle opnår beskæftigelse i kommunen.

Det foreslås derfor, at der i § 18, stk. 2, indsættes en bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen i den kommune, hvortil udlændingen flytter, skal overtage ansvaret for integrationsprogrammet, hvis udlændingen eller dennes ægtefælle har fået ordinær beskæftigelse i kommunen, og flytningen er nødvendig for at kunne varetage arbejdet.

Ved vurderingen af om flytningen er nødvendig for at kunne varetage arbejdet skal bl.a. lægges vægt på, om det er rimeligt at henvise den pågældende til mulighederne for offentlig transport. Der kan i den forbindelse lægges vægt på afstand, transporttid og hvor ofte, der er mulighed for offentlig transport. Såfremt der ikke umiddelbart er transportmuligheder, vil den pågældende i praksis ikke have mulighed for at varetage arbejdet.

Ved vurderingen kan endvidere lægges vægt på, om der er tale om en varig eller midlertidig beskæftigelse i et vist omfang.

Med forslaget ændres ikke ved, at kommunalbestyrelsen efter en konkret vurdering i en række andre situationer kan være forpligtet til at overtage integrationsansvaret for en udlænding, hvis flytningen er af væsentlig betydning for udlændingens integrationsforløb.

Det bemærkes, at overtagelse af integrationsansvaret indebærer, at tilflytningskommunen samtidig overtager det økonomiske ansvar for udlændingen. Det indebærer bl.a., at det månedlige grundtilskud efter integrationslovens § 45, stk. 3, udbetales til tilflytningskommunen.

Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger afsnit 3.1.4. ”

Lovforslag nr. L97, folketingsåret 2017/2018

" Generelle bemærkninger

3.6. Præcisering af flyttereglerne

3.6.1. Gældende ret

Når en udlænding flytter fra en kommune til en anden, og tilflytningskommunen i den forbindelse overtager integrationsansvaret, jf. integrationslovens § 18, kan udlændingen fortsætte sit integrationsprogram i tilflytningskommunen, men kommunen er ikke forpligtet til at anvise udlændingen en ny bolig efter integrationslovens regler. I loven er der ikke udtrykkeligt taget stilling til, om det har betydning, hvis udlændingen endnu ikke havde fået anvist en permanent bolig i den kommune, hvortil den pågældende oprindeligt var blevet visiteret. Det er dog vurderingen, at integrationsloven ikke kan antages at indeholde en forpligtelse for tilflytningskommunen til at finde en bolig i denne situation.

3.6.2. Ministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Flere kommuner har over for Udlændinge- og Integrationsministeriet anført, at spørgsmålet om, hvorvidt tilflytningskommunen har pligt til at anvise en bolig efter integrationslovens bestemmelser er af afgørende betydning for kommunernes sagsbehandling.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder derfor, at der er behov for at præcisere tilflytningskommunens forpligtelser i integrationsloven. Det foreslås derfor, at det klart fremgår af integrationslovens § 18, at tilflytningskommunen ikke er forpligtet til at anvise en bolig efter integrationsloven, når en udlænding flytter fra en kommune til en anden. Det gælder uanset om kommunen overtager integrationsansvaret og udlændingen ikke tidligere har fået anvist en permanent bolig, jf. integrationslovens § 12.

Samtidig foreslås det, at der indsættes en snæver undtagelse fra dette udgangspunkt, således at der kan tages højde for de tilfælde, hvor det forhold, at integrationsansvaret for en udlænding skal overtages af en kommune, skyldes ganske særlige personlige forhold hos udlændingen, fx at en flytning er nødvendiggjort af alvorlig behandlingskrævende sygdom.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 8."

" Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

...

Til § 1, nr. 8

Det følger af integrationslovens § 4, stk. 4, 2. pkt., at tager en udlænding bopæl eller ophold i en anden kommune end den, hvortil vedkommende er visiteret, overgår ansvaret for integrationsprogram, introduktionsforløb og udbetaling af integrationsydelse efter de nærmere regler i kapitel 4-5 og lov om aktiv socialpolitik til kommunalbestyrelsen i denne kommune.

Det følger endvidere af integrationslovens § 18, stk. 1, at en udlænding kun kan fortsætte sin deltagelse i et integrationsprogram i en anden kommune, end den, hvortil vedkommende er visiteret, hvis kommunalbestyrelsen i denne kommune godkender at

overtage ansvaret for programmet. Det følger endvidere af § 18, stk. 2, at tilflytningskommunen skal overtage ansvaret for integrationsprogrammet, hvis flytningen er af væsentlig betydning for den pågældendes integrationsforløb, herunder hvis udlændingen eller dennes ægtefælle opnår ordinær beskæftigelse i kommunen og flytningen er nødvendig for at kunne varetage arbejdet, eller hvis særlige personlige forhold i øvrigt taler derfor.

Spørgsmålet om, hvorvidt tilflytningskommunen har ansvar for anvisning af en bolig efter de nærmere regler i § 12 fremgår ikke af loven.

Med den foreslåede nye bestemmelse i § 18, stk. 3, 1. pkt., foreslås det præciseret, at ansvaret for anvisning af en bolig efter integrationslovens § 12 ikke overgår til tilflytterkommunen. Efter § 18, stk. 3, 2. pkt., foreslås det dog, at dette ikke gælder, hvis flytningen skyldes ganske særlige personlige forhold hos udlændingen, herunder hvis flytningen er nødvendiggjort af alvorlig behandlingskrævende sygdom.

Forslaget indebærer, at tilflytterkommunen som altovervejende hovedregel ikke overtager ansvaret for at anvise en bolig. Det gælder således, selvom tilflytterkommunen overtager integrationsansvaret efter § 18, stk. 1, ligesom det ikke har betydning om den pågældende udlænding tidligere har fået anvist en permanent bolig i fraflytningskommunen i medfør af lovens § 12.

Forslaget om, at dette ikke gælder, hvis flytningen skyldes ganske særlige personlige forhold hos den pågældende udlænding, herunder hvis flytningen er nødvendiggjort af alvorlig behandlingskrævende sygdom, indebærer, at tilflytningskommunen i disse særlige tilfælde får pligt til at finde en bolig efter de nærmere regler i § 12. Bestemmelsen er tiltænkt et snævert anvendelsesområde. Bestemmelsen vil eksempelvis skulle anvendes i situationer, hvor flytningen er nødvendiggjort af alvorlig behandlingskrævende sygdom. Det er eksempelvis tilfældet, hvis den pågældende oprindelig er visiteret til en kommune, hvori der ikke kan tilbydes tilstrækkelig behandling og hvorfra transporttiden mellem behandlingsstedet og bopælen udgør et sådant omfang med offentlige transportmidler, at den pågældende med sin sygdom ikke kan henvises hertil. Det kan fx være, hvis den pågældende hver uge skal til behandling eller undersøgelse.

Der henvises til de almindelige bemærkninger, afsnit 3.6.”

Generelt

Når en flygtning kommer til Danmark, visiterer Udlændingestyrelsen flygtningen til en af landets kommuner efter et kvotesystem. Formålet med kvotesystemet er at sikre, at alle flygtninge bliver jævnt fordelt geografisk ud over landet, så alle kommuner deltager i integrationsopgaven. På den måde er håbet, at der vil være bedre forudsætninger for en vellykket integration.

Familiesammenførte, der får opholdstilladelse i Danmark, tager ophold i den kommune, hvor den person, som de bliver familiesammenført til, bor.

Det er den kommune, som flygtningen eller den familiesammenførte bliver placeret i, der har ansvaret for udlændingens integration.

Det betyder, at boligplaceringskommunen skal sørge for, at der laves en kontrakt for udlændingen, og at der lægges et program for udlændingens integration. For flygtninge og familiesammenførte til flygtninge kaldes programmet i dag et selvforsørgelses- og hjemrejseprogram. For andre familiesammenførte kaldes programmet et introduktionsprogram. Programmet skal for både flygtninge og familiesammenførte indeholde danskuddannelse og beskæftigelsesrettede tilbud, og det skal tilrettelægges, så udlændingen hurtigst muligt bliver selvforsørgende.

Integrationslovens § 18 og § 32 er blevet indført for at sikre, at en flygtning eller familiesammenført får bedst kontinuitet og sammenhæng i sin integration. Tanken bag reglerne er, at flygtninge og familiesammenførte som udgangspunkt skal blive boende i boligplaceringskommunen i hele deres integrationsperiode. Hvis en flygtningen eller en familiesammenført ønsker at flytte til en anden kommune i integrationsperioden end den kommune, vedkommende er visiteret til, skal udlændingen søge tilflytningskommunen om at overtage integrationsansvaret.

Integrationsloven indeholder ikke et forbud mod at flytte for flygtninge eller familiesammenførte, men det kan få konsekvenser for udlændingens ret til hjælp i tilflytningskommunen, hvis udlændingen flytter i integrationsperioden, selvom tilflytningskommunen har givet afslag på at overtage integrationsansvaret. Efter afslutningen af integrationsperioden kan flygtningen eller den familiesammenførte frit flytte uden at være begrænset i sin bevægelsesfrihed af integrationslovens regler.

Den nuværende integrationsperiode er på op til 5 år. Men tidligere var integrationsperioden kun på op til 3 år.

Uanset om en udlænding er omfattet af den 5 årige eller 3 årige integrationsperiode, er det vigtigt at være opmærksom på, at selvom en udlænding har opnået sit mål i sin kontrakt, og selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet derfor er ophørt før integrationsperiodens ophør, skal en udlænding, der ønsker at flytte i integrationsperioden stadig søge tilflytningskommunen om overtagelse af integrationsansvaret. Grunden er, at selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet kan vågne op igen, hvis udlændingen mister sit forsørgelsesgrundlag under integrationsperioden.

Det er udlændingen selv, der er part i sagen, og som skal søge om overtagelse af integrationsansvaret. Fraflytningskommunen kan godt efter anmodning fra udlændingen være behjælpelig med at lave ansøgningen, men ansøgningen sker på udlændingens vegne. Fraflytningskommunen er ikke part i sagen, og fraflytningskommunen kan heller ikke være udlændingens partsrepræsentant.

Det er ikke en betingelse, at udlændingen er flyttet, når vedkommende søger om overtagelse af integrationsansvaret. En udlænding kan godt søge og vente med at flytte, til udlændingen har fået positivt tilsagn om, at kommunen vil overtage integrationsansvaret. Hvis en udlænding først flytter efter, at tilflytningskommunen har besluttet at overtage ansvaret, vil selve overtagelsen af integrationsansvaret dog først få virkning fra tilflytningstidspunktet.

Overtagelse af integrationsansvar - § 18

En kommune har altid ret til overtage integrationsansvaret for en udlænding, hvis kommunen ønsker det. Derimod er en kommune kun forpligtet til at overtage integrationsansvaret, hvis flytningen er nødvendig for udlændingens integrationsforløb, eller hvis flytningen er nødvendig på grund af særlige personlige forhold.

Reglen om kommunernes pligt til at overtage integrationsansvaret er en skønsmæssig bestemmelse. I loven er der alene angivet et konkret eksempel på, hvornår kommunen er forpligtet til at overtage ansvaret for udlændingens selvforsørgelses- og hjemrejseprogram/introduktionsprogram. Der står i loven, at tilflytningskommunen skal overtage ansvaret for en udlænding, hvis udlændingen eller dennes ægtefælle opnår ordinær beskæftigelse i kommunen, og flytningen er nødvendig for at kunne varetage arbejdet. Grunden til, at denne situation er direkte nævnt i loven, er, at integrationslovens formål er, at udlændinge hurtigst muligt kommer i beskæftigelse og bliver selvforsørgende.

Ud over dette nævnte eksempel beror det på en konkret, individuel vurdering af udlændingens forhold, om kommunen er forpligtet til at overtage integrationsansvaret. Kommunen skal ved denne konkrete vurdering sørge for, at der er proportionalitet mellem afgørelse og bestemmelsens formål om en sammenhængende og effektiv integrationsindsats.

Vi vil i det følgende beskrive nogle situationer i forhold til, om kommunen er forpligtet til at overtage integrationsansvaret. Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at opremsningen ikke er udtømmende, og at der i den enkelte sag altid skal foretages et konkret og individuelt skøn.

Ordinær beskæftigelse

Hvis en udlænding eller dennes ægtefælle har fået ordinær beskæftigelse i en anden kommune end den kommune, udlændingen er visiteret til, er tilflytningskommunen forpligtet til at overtage integrationsansvaret, hvis følgende to betingelser er opfyldt:

1. Det ordinære arbejde skal ligge i tilflytningskommunen, og 2. Flytningen skal være nødvendig for varetagelsen af arbejdet.

Ved vurderingen af om flytningen er nødvendig for at kunne varetage arbejde, skal tilflytningskommunen blandt andet lægge vægt på, om det er rimeligt at henvise den pågældende til muligheden for offentlig transport. Kommunen kan som momenter i vurderingen lægge vægt på afstand, transporttid og hvor ofte, der er mulighed for offentlig transport mellem arbejdspladsen og boligen. Hvis der ikke umiddelbart er transportmuligheder, vil den pågældende i praksis ikke have mulighed for at varetage arbejdet.

I vurderingen af, om kommunen skal overtage integrationsansvaret for udlændingen, kan det desuden indgå, om beskæftigelsen er varig eller midlertidig i et vist omfang.

Selvom der er tale om deltidsbeskæftigelse, kan kommunen være forpligtet til at overtage integrationsansvaret.

Efter Ankestyrelsens praksis er beskæftigelse som udgangspunkt af væsentlig betydning for en udlændings integration, uanset om der er tale om fuldtidsarbejde eller deltidsarbejde i et vist omfang og også uanset karakteren af beskæftigelsen. Kommunen vil derfor skulle overtage integrationsansvaret for en udlænding, der har opnået deltidsansættelse for et ikke ubetydeligt antal timer. Se principafgørelse I-4-03.

En kommune er kun forpligtet til at overtage integrationsansvaret, hvis udlændingens arbejde er beliggende i selve tilflytningskommunen. Hvis arbejdet fx ligger i nabokommunen, vil tilflytningskommunen ikke være forpligtet til at overtage ansvaret.

Uddannelse

Af bemærkningerne til integrationsloven fremgår det, at det ikke kun er ordinær beskæftigelse, men også optagelse på en uddannelsesinstitution i en anden kommune, hvortil der ikke umiddelbart er transportmuligheder, der kan begrunde, at tilflytningskommunen skal overtage integrationsansvaret.

Det er Ankestyrelsens praksis, at tilflytningskommunen ikke er forpligtet til at overtage integrationsansvaret for en udlænding, hvis udlændingen har mulighed for at tage den samme uddannelse i boligplaceringskommunen eller i en kommune, hvortil der umiddelbart er transportmuligheder.

På samme måde er tilflytningskommune heller ikke forpligtet til at overtage ansvaret for en udlænding, som er optaget på en lang videregående uddannelse i tilflytningskommunen, hvis uddannelsen ikke er den hurtigste vej i beskæftigelse for udlændingen. Begrundelsen er, at det ikke kan anses for at være hensigten med loven, at tilflytningskommunen i de omtalte situationer skal overtage integrationsansvaret.

Ægtefælle

Hvis en udlændings ægtefælle ikke er omfattet af integrationsloven, vil det forhold, at ægtefællen flytter til en anden kommune, som udgangspunkt være så tungtvejende, at kommunen skal overtage integrationsansvaret for udlændingen. Årsagen til, at udlændingens ægtefælle ønsker at flytte, er i den forbindelse uden betydning. Det skyldes, at udlændingens ægtefælle ikke er begrænset i sin bevægelsesfrihed, og at der bør tages hensyn til, at et ægtepar udgør en familieenhed, der bør forblive sammen. Vores praksis er fastslået ved principafgørelse I-2-05.

Desuden vil kommunen skulle overtage integrationsansvaret for en udlænding, som efter indgåelse af ægteskab ønsker at flytte sammen med sin ægtefælle, der ikke er omfattet af selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet/introduktionsprogrammet.

Hvis begge ægtefæller er omfattet af selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet/introduktionsprogrammet, må tilflytningskommunen foretage en særskilt vurdering af ægtefællernes forhold. Hvis den ene ægtefælles forhold begrunder, at tilflytningskommunen skal overtage integrationsansvaret for den pågældende, skal kommunen som udgangspunkt overtage ansvaret for dem begge.

Det er Ankestyrelsens praksis, at det samme ikke gør sig gældende, hvis der alene er tale om et kæresteforhold. Årsagen er, at et kæresteforhold ikke er en tilstrækkelig nær og fast relation til, at der foreligger en familierelation. En kommune er derfor som

udgangspunkt ikke forpligtet til at overtage integrationsansvaret for en udlænding, fordi udlændingens kæreste bor i kommunen.

Hvis en udlænding og dennes kæreste har fået et barn og ønsker at bo sammen, foreligger der til gengæld en familierelation i forhold til barnet, der fører til, at kommunen er forpligtet til at overtage integrationsansvaret. Det har i den forbindelse betydning, om kæresten er registreret som far til barnet. Under graviditeten er faderskabet ikke registreret, og kommunen vil derfor som udgangspunkt først efter barnets fødsel være forpligtet til at overtage ansvaret.

Sygdom

En udlændings egen sygdom kan efter en konkret vurdering føre til, at kommunen skal overtage integrationsansvaret. Det er dog en betingelse, at der ikke umiddelbart er rimelige transportmuligheder fra boligplaceringskommunen til et relevant behandlingssted. Efter bemærkningerne til loven kan det fx være, hvis den pågældende hver uge skal til behandling eller undersøgelse.

Hvis udlændingens sygdom kan behandles relevant i boligplaceringskommunen, vil en anden kommune ikke være forpligtet til at overtage integrationsansvaret.

Sygdom blandt nære pårørende kan efter omstændighederne også være et særligt personligt forhold, som gør, at kommunen skal overtage integrationsansvaret. Eksempelvis kan alvorlig sygdom hos et barn, der kræver hyppig hospitalsbehandling, føre til, at den kommune, hvori det behandlede hospital er beliggende, skal overtage integrationsansvaret for udlændingen.

Trusler

Tilflytningskommunen kan efter en konkret vurdering være forpligtet til at overtage integrationsansvaret på grund af trusler mod udlændingen eller dennes familie.

Hvis en udlændingen af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan vende tilbage til boligplaceringskommunen, vil tilflytningskommunen være forpligtet til at overtage integrationsansvaret, medmindre udlændingen har en større tilknytning til en anden kommune, som bør overtage ansvaret.

Det kan indgå som momenter i vurderingen, om truslerne har været anmeldt til politiet eller om oplysningerne om volden er understøttet af en journal fra læge/hospital eller en krisecentererklæring. Det kan også indgå i vurderingen, om fx politiet eller andre myndigheds personer anbefaler, at udlændingen ikke bor i nærheden af gerningspersonen.

Den omstændighed, at en udlænding midlertidigt har boet på krisecenter i en periode, medfører ikke automatisk, at udlændingen har fået en større tilknytning til krisecenterkommunen end den kommune, udlændingen søger om at flytte til.

Mindre by kontra større by

Det sker, at en udlænding som begrundelse for sin ansøgning om overtagelse af integrationsansvaret anfører, at udlændingen vil have lettere ved at integrere sig og uddanne sig eller få arbejde i B kommune, der er større end A kommune.

Efter vores praksis kan denne begrundelse ikke føre til, at B kommune skal overtage integrationsansvaret. Det skyldes, at selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet/introduktionsprogrammet med danskundervisning, samfundsforståelse og beskæftigelsesrettede tilbud ligeså godt kan gennemføres i en mindre kommune som i en større kommune, hvilket er forudsat i integrationsloven. Se principafgørelse I-2-00.

Familie

Udlændinge angiver nogle gange som begrundelse for en ansøgning om overtagelse af integrationsansvaret, at udlændingen har familie og/eller venner i tilflytningskommunen. Efter vores praksis kan dette som udgangspunkt ikke føre til, at kommunen skal overtage integrationsansvaret. I principafgørelse I-2-00 skulle kommunen ikke overtage integrationsansvaret, selvom ansøgers ægtefælle havde en kusine og dennes familie i kommunen.

Det forhold, at udlændingen føler sig ensom i den kommune, som vedkommende er boligplaceret i, kan efter vores administrative praksis som udgangspunkt heller ikke føre til, at tilflytningskommunen skal overtage integrationsansvaret.

Vi bemærker i den forbindelse, at udlændinge, der er over 18 år, normalt forventes at kunne bo alene uden at bo i samme kommune som udlændingens familie, som ikke er udlændingens ægtefælle og egne mindreårige børn.

Vi bemærker også, at en udlænding og dennes familie/venner har mulighed for at besøge hinanden, selvom de er boligplaceret i forskellige kommuner.

Anbringelse af en mindreårig uledsaget flygtning

Kommunen skal ikke tilbyde et selvforsørgelses- og hjemrejseprogram/introduktionsprogram til en udlænding, der er under 18 år, når kommunen overtager integrationsansvaret.

Kommunen kan dog vælge at tilbyde et selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet til en mindreårig uledsaget flygtning.

Hvis kommunen har tilbudt en uledsaget mindreårig flygtning et selvforsørgelses- og hjemrejseprogram, og der efter Udlændingestyrelsens visitering opstår forhold, der gør det nødvendigt at anbringe barnet i eksempelvis en døgninstitution i en anden kommune, kan dette ske efter reglerne i lov om social service. Kommunen, som døgninstitutionen ligger i, vil i en sådan situation skulle overtage integrationsansvaret.

Konsekvenser hvis udlændingen flytter

Hvis tilflytningskommunen accepterer at overtage integrationsansvaret, er det herefter tilflytningskommunen, som har ansvaret for udlændingens integration, herunder ansvaret for at henvise udlændingen til beskæftigelsesrettede tilbud efter integrationsloven. Tilflytningskommunen skal derfor følge op på udlændingens kontrakt.

Overtagelse af integrationsansvaret betyder som altovervejende hovedregel ikke, at tilflytningskommunen skal anvise et nyt midlertidigt opholdssted eller en ny bolig til udlændingen.

Kommunen har dog pligt til at anvise et opholdssted eller en bolig til udlændingen, hvis flytningen skyldes ganske særlige personlige forhold hos udlændingen. Fx hvis flytningen er nødvendiggjort af alvorlig behandlingskrævende sygdom. Men undtagelsen er ifølge bemærkningerne til integrationsloven tiltænkt et snævert anvendelsesområde. Af bemærkningerne fremgår, at undtagelsen kan anvendes, hvis en udlænding oprindeligt er visiteret til en kommune, hvori der ikke kan tilbydes tilstrækkelig behandling, og hvorfra transporttiden mellem behandlingsstedet og bopælen udgør et sådant omfang med offentlige transportmidler, at den pågældende med sin sygdom ikke kan henvises hertil. Eksempelvis hvis udlændingen skal til behandling eller undersøgelse hver uge.

Hvis kommunen har valgt at overtage integrationsansvaret, har udlændingen ret til fuld selvforsørgelses- og hjemrejseydelse/overgangsydelse, hvis vedkommende opfylder aktivlovens betingelser.

Selvom tilflytningskommunen giver afslag på at overtage integrationsansvaret, har flytningen eller den familiesammenførte stadig ret til at flytte. § 18 indeholder ikke et forbud mod at flytte. Et afslag efter § 18 har dog nogle konsekvenser for den ret til hjælp, som udlændingen kan få af tilflytningskommunen.

Hvis udlændingen flytter til en kommune, selvom kommunen har givet afslag på at overtage selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet/introduktionsprogrammet, vil udlændingen ikke have ret til at fortsætte selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet/introduktionsprogrammet i tilflytningskommunen. Men udlændingen har fortsat ret til at deltage i danskuddannelse i tilflytningskommunen efter de regler, som gælder i lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. Udlændingen vil derimod ikke have ret til at modtage beskæftigelsesrettede tilbud efter integrationsloven.

Afslaget på at overtage integrationsansvaret har også den konsekvens, at afslaget kan få betydning for udlændingens ret til selvforsørgelses- og hjemrejseydelse/overgangsydelse. Dette følger af integrationslovens § 32 (se nærmere herom i afsnittet VI nedenunder).

Ydelsen, hvis udlændingen flytter på trods af afslag på overtagelse af integrationsansvaret - § 32

Selvom udlændingen flytter til tilflytningskommunen på trods af afslaget, vil udlændingen som udgangspunkt stadig have ret til at modtage selvforsørgelses- og hjemrejseydelse/overgangsydelse. Kommunen vil dog efter en konkret vurdering kunne træffe afgørelse om at nedsætte eller lade selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen/overgangsydelsen ophøre. Dette følger af § 32 i integrationsloven.

Det skal pointeres, at det faktum, at en kommune giver afslag efter § 18, ikke automatisk fører til, at udlændingen også skal have afslag på selvforsørgelses- og hjemrejseydelse/overgangsydelse. § 32 er en kan-bestemmelse, og det kræver en konkret skønsafvejning af, hvilken konsekvens afslaget efter § 18 skal have for udlændingens ret til ydelse.

I denne skønsmæssige vurdering skal kommunen som kriterier inddrage udlændingens behov for ydelse, og årsagen til at udlændingen vil flytte, herunder om flytningen skyldes, at udlændingen vil forsøge at slippe for at deltage i selvforsørgelse- og hjemrejseprogrammet/introduktionsprogrammet.

Ud fra disse kriterier skal der laves en proportionalitetsafvejning, så udlændingen ikke får en hårdere konsekvens, end hvad der er rimeligt. Der skal altså være proportionalitet mellem kommunens afgørelse og formålet om en sammenhængende og effektiv integrationsindsats, så målet nås med den mindst indgribende foranstaltning. Kommunen skal således på baggrund af de konkrete forhold i sagen vurdere, om udlændingen enten ikke skal have ydelse, skal have en nedsat ydelse, eller om der konkret er forhold, der bør føre til, at udlændingen på trods af afslaget efter § 18 stadig skal have fuld ydelse.

At der skal laves en sådan proportionalitetsafvejning følger af lovbemærkningerne til § 18 og § 32. Hvis der ikke foretages en konkret afvejning i hvert enkelt sag, vil bestemmelsen kunne komme til at stride mod vores internationale forpligtelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder.

Flytter en udlænding, der i medfør af § 32 har fået nedsat sin ydelse tilbage til den kommune, som den pågældende er fraflyttet, udbetaler denne kommune efter ansøgning fuld ydelse fra udgangen af den første hele måned efter tilbageflytningen, såfremt de øvrige betingelser for udbetaling af hjælp er opfyldt.

Praksis – Ankestyrelsens principmeddelelser

I-4-03 fastslår, at beskæftigelse som udgangspunkt er af væsentlig betydning for udlændingens integrationsforløb, og udgangspunktet gælder uanset, om der er tale om fuldtidsarbejde eller deltidsarbejde i et vist omfang og som udgangspunkt også uanset karakteren af beskæftigelsen.

I den konkrete sag havde en udlænding fået deltidsarbejde i et nystartet firma i tilflytningskommunen. Firmaet havde på grund af lav omsætning kun mulighed for at tilbyde udlændingen arbejde i ca. 4 timer dagligt, og i december havde udlændingen kun haft 70 arbejdstimer. Kommunen havde givet afslag på at overtage integrationsansvaret, fordi udlændingen var ansat i et nyoprettet firma, og da det ikke kunne sandsynliggøres, at der var tale om et længerevarende ansættelsesforløb, som ville medføre selvforsørgelse på sigt.

Ankestyrelsen ændrede dog afgørelsen, da vi fandt, at arbejdet havde et sådant omfang, at det havde betydning for udlændingens integrationsforløb.

Ankestyrelsen lagde ved afgørelsen vægt på et svar fra det daværende Ministerium for Flytninge, Indvandrere og Integration. Af svaret fremgik det, at beskæftigelse som udgangspunkt er af væsentlig betydning for udlændingens integrationsforløb og udgangspunktet gælder uanset, om der er tale om fuldtidsarbejde eller deltidsarbejde i et vist omfang og som udgangspunkt også uanset karakteren af beskæftigelsen.

I-2-05 fastslår, at der skal tages hensyn til, at en familie kan blive sammen. En kommune er derfor forpligtet til at overtage ansvaret for en udlænding, hvis udlændingens ægtefælle ikke er begrænset i sin bevægelsesfrihed. Grunden til, at ægtefællen ønsker at flytte, er uden betydning.

Den konkrete sag handler om en familiesammenført mand, der var flyttede til en ny kommune, sammen med sin ægtefælle, der ikke længere var omfattet af integrationsperioden. Kommunen havde givet afslag på at overtage integrationsansvaret, men Ankestyrelsen ændrede afgørelsen, så kommunen var forpligtet til at overtage ansvaret. Baggrunden var, at udlændingens ægtefælle ikke var begrænset i sin bevægelsesfrihed og derfor uden begrundelse kan flytte fra kommune til kommune. Desuden lagde Ankestyrelsen vægt på, at der er et hensyn til, at et ægtepar kan bo sammen som en familie.

I-2-00 fastslår, at programmet for en udlændings integration ligeså godt kan tilgodeses i en mindre kommune som i en større kommune, hvilket er forudsat ved integrationsloven.

Sagen handler om en flygtning, der sammen med sin ægtefælle og parrets 3 børn var boligplaceret i kommune A. Familien ønskede at flytte til kommune B, da de havde problemer med andre flygtninge, der boede i kommune A og med enkelte personer i forvaltning i boligplaceringskommunen. Kommunen A anbefalede en flytning, da familien havde haft en vanskelig tid siden ankomsten til kommunen, og da en flytning til kommune B ville give mulighed for fred til en ny start. Derudover var begrundelsen for at flytte til kommune B, at det ville være lettere for familien at videreuddanne sig eller få arbejde i kommune B, der var større end kommune A. Kommunen havde afvist at overtage integrationsansvaret, og Ankestyrelsen stadfæstede afgørelse.

Ankestyrelsen lagde bl.a. vægt på, at programmet for en udlændings integration ligeså godt kan tilgodeses i en mindre kommune som i en større kommune, hvilket er forudsat ved integrationsloven kvotesystem.

I-1-01 fastslår, at urimelig transport til et behandlingssted efter omstændighederne kan være et forhold, der kan medføre pligt til at overtage integrationsansvaret. Transporten i den konkrete sag var dog ikke særlig byrdefuld, og det var derfor ikke nødvendigt for udlændingen at flytte.

I denne sag var en udlænding boligplaceret i kommune A, og udlændingen var uhelbredelig syg pga. kræft og modtog behandling i kommunen B. Udlændingen ønskede at flytte til kommune B dels pga. behandlingen, og dels fordi udlændingen følte sig ensom i kommunen A.

Kommunen havde givet afslag på at overtage integrationsansvaret, og Ankestyrelsen stadfæstede afgørelse, da transporten på 15 km fra udlændingens bopæl til behandlingsstedet ikke var urimelig.

I-3-01 fastslår, at hvis en udlændingen ikke kan vende tilbage til boligplaceringskommunen pga. vold eller trusler, skal tilflytningskommunen overtage integrationsansvaret, medmindre der er større tilknytning til en anden kommune.

I denne sag var en mand og en kone kommet til Danmark som kvoteflygtninge med deres 6 børn. Manden havde også en anden kone, og den første kone og børnene blev gentagne gange chikaneret af manden og den anden kone. Chikanen førte til voldelig adfærd og trusler, så den første kone og børnene måtte flytte på krisecenter og derefter på familieinstitution. Politiet havde været tilkaldt flere gange, og de anbefalede, at familien blev splittet op. Den første kone ønskede derfor at flytte til en ny kommune med børnene.

Kommunen afslog at overtage integrationsansvaret. Ankestyrelsen ændrede denne afgørelse, da familiens integrations var truet, og da flytningen var af væsentlig betydning for, at kvinden kunne gennemføre programmet for hendes integration.

I-2-02 fastslår, at der altid skal foretages en konkret proportionalitetsvurdering i hver sag af, hvilke konsekvenser, det skal have for udlændingens ret til ydelse, at vedkommende er flyttet kommune, selvom tilflytningskommunen har givet afslag på at overtage integrationsansvaret.

I den konkrete sag var en udlænding flyttet til nabokommunen sammen med sin søn. Grunden til flytningen var dels, at udlændingen havde fået arbejdspraktik i tilflytningskommunen med mulighed for efterfølgende ansættelse, og dels af udlændingen havde en søster, der boede i tilflytningskommunen, som udlændingens søn var meget knyttet til. Derudover havde udlændingen også fra starten af ankomsten til Danmark været ked af, at han var blevet boligplaceret i en landkommune, hvor han ikke følte, at han kunne trives.

Tilflytningskommunen havde givet ham afslag efter § 18, da praktikstedet lå i rimelig afstand til boligen, hvorfor han havde mulighed for at pendle. Udlændingen var på trods af afslaget flyttet, og han søgte herefter tilflytningskommunen om hjælp til sin forsørgelse.

Tilflytningskommunen havde givet udlændingen afslag på ydelse, men Ankestyrelsen ændrede afgørelsen og bestemte, at udlændingen havde ret til ydelse med et fradrag på 30 %.

Ankestyrelsen lagde ved afgørelse vægt på forarbejderne til integrationsloven, hvorefter der skal foretages en proportionalitetsafvejning. Ankestyrelsen lagde også vægt på, at udlændingen ikke havde afvist at deltage i sit integrationsprogram. Ankestyrelsen vurderede derfor, at der ikke var grundlag for at give afslag på ydelse. Ankestyrelsen fandt dog ikke, at der var oplyst om forhold, som kunne begrunde, at der ikke skulle ske nedsættelse af ydelse, og Ankestyrelsen fandt, at ydelsen skulle nedsættes med 30 %.

I denne sag lavede Ankestyrelsen en konkret proportionalitetsafvejning, der førte til en nedsættelse med 30 %. Dette er dog ikke ensbetydende med, at hvis der bør ske en nedsættelse af ydelsen i en sag, så skal nedsættelsen altid skal være på 30 %. Det, som principsagen viser, er, at der altid skal foretages en konkret vurdering i hver eneste sag. Det vil derfor i en anden sag alt afhængigt af sagens faktum kunne være proportionalt, at ydelsen nedsættes med fx 10 % eller 40 %.

Praksisundersøgelse

Ankestyrelsen har i oktober 2019 offentliggjort en undersøgelse med titlen: "Kommunernes arbejde med udvalgte del af integrationsloven".

I undersøgelsen beskriver vi bl.a. Ankestyrelsens praksis i forhold til integrationslovens § 18 og § 32. I undersøgelsen opstilles bl.a. nogle lister med vejledende eksempler til kommuner på, hvornår tilflytningskommunen henholdsvis skal og ikke skal overtage integrationsansvaret efter § 18. Det skal understreges, at eksemplerne ikke er en facitliste, da § 18 er en skønsmæssig bestemmelse. Listerne kan bruges vejledende, men kommunen skal altid foretage et konkret skøn i den enkelte sag, da der kan være konkrete omstændigheder, der gør, at sagen skal have et andet udfald.

Vejledende eksempler hvor tilflytningskommunen som udgangspunkt skal overtage ansvaret

- Udlændingen eller udlændingens ægtefæller har fået ordinær beskæftigelse i tilflytningskommunen, og der er urimelig lang offentlig transport fra bopælen i fraflytningskommunen til arbejdspladsen i tilflytningskommunen.
- Udlændingen eller udlændingens ægtefælle er blevet optaget på en uddannelsesinstitution i tilflytningskommunen, der er urimelig lang offentlig transport fra bopælen i fraflytningskommunen til uddannelsesinstitutionen i tilflytningskommunen. Derudover er det en betingelse, at samme uddannelse ikke kan tages i boligplaceringskommunen eller i en kommune, hvortil der er rimelige transportmuligheder.
- Udlændingens ægtefælle, der ikke er omfattet af selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet/introduktionsprogrammet og derfor ikke er begrænset i sin bevægelsesfrihed, flytter til/bor i tilflytningskommunen.
- Efter omstændighederne sygdom hos udlændingen selv eller sygdom hos udlændingens nære pårørende, som skal behandles i tilflytningskommunen. Det er en betingelse, at der er urimelig lang offentlig transport fra bopælen i fraflytningskommunen til behandlingsstedet i tilflytningskommunen. Ved vurderingen heraf tages der hensyn til sygdommens karakter.
- Trusler mod udlændingen og udlændingens familie kan efter omstændighederne føre til, at kommunen skal overtage ansvaret.
- Hvis en udlænding, som er en mindreårig uledsaget flygtning, der har fået tilbudt et selvforsørgelses- og hjemrejseprogram/introduktionsprogram, bliver anbragt efter reglerne i lov om social service.

Vejledende eksempler hvor tilflytningskommunen som udgangspunkt ikke skal overtage integrationsansvaret

- Udlændingens kæreste bor i tilflytningskommunen, og udlændingen og kæresten ikke har børn sammen.
- Udlændingen har venner og ikke nær familie, som bor i tilflytningskommunen.
- Udlændingen føler sig ensom i boligplaceringskommunen.
- Udlændingen ønsker at bo i en større by med flere muligheder.
- Udlændingen er optaget på en uddannelse i tilflytningskommunen, som udlændingen lige så godt kunne tage i boligplaceringskommunen.
- Udlændingen er optaget på en lang videregående uddannelse i tilflytningskommunen, og uddannelsen er ikke den hurtigste vej i beskæftigelse for udlændingen.

De konkrete mødesager

Vi har til dette tematiserede møde i alt indstillet 10 sager efter integrationslovens § 18 og 2 sager om integrationslovens § 32.

Vi har indstillet til stadfæstelse i 9 ud af 10 sager om § 18. I en af sagerne om § 18 har vi indstillet til ændring.

Vi har indstillet til hjemvisning i 2 ud af 2 sager om § 32.