



TALEPAPIR

Dato: 17. august 2005
Kontor: Udlændingelovskontoret
J.nr.: 2005/4014-16
Sagsbeh.: JGO
Fil-navn: Samråd/UUI_spm 76

Talepapir til brug for besvarelse af samrådsspørgsmål Æ, Ø og AG i Integrationsudvalget den 23. august 2005

Samrådsspørgsmål Æ:

"Ministeren bedes kommentere, hvad regeringen agter at gøre for at rette op på det forhold, at mere end 50 pct. af Udlændingestyrelsens afgørelser i flygtningesager omgøres i anden instans af Flygtningenævnet."

Jeg er bekendt med, at det i en artikel "Udlændingestyrelsen strammer den", der er gengivet i Dansk Flygtningehjælps nyhedsbrev "Artikel 1a" fra forsommeren, anføres, at mere end halvdelen af dem, der i 2004 fik asyl, fik dette i Flygtningenævnet. Dansk Flygtningehjælp anfører også, at under halvdelen af dem, der var berettiget til asyl i Danmark, blev anerkendt som flygtninge i Udlændingestyrelsen.

I samrådsspørgsmålet anføres det, at Flygtninge-
nævnet omgør mere end 50 pct. af Udlændingestyrel-
sens afgørelser i asylsager.

Jeg kan fuldstændig afvise, at flere end 50 pct. af Ud-
lændingestyrelsens afgørelser i asylsager omgøres af
Flygtningenævnet som 2. instans.

Flygtningenævnet laver løbende en opgørelse over
nævnets omgørelsesprocenter i asylsager. Tal herfra
er bl.a. tilgængelig på Udlændingestyrelsens hjem-
meside.

Tallene viser, at nævnet i 2004 stadfæstede Udlændingestyrelsens afgørelse i 88 pct. af sagerne. Det svarer til en omgørelsesprocent på 12 pct. eller godt og vel en tiendedel.

Til sammenligning var omgørelsesprocenten i 2003 på 17 pct., i 2002 på 13 pct., og i 2001 på 20 pct. Omgørelsesprocenten er således faldet.

Antallet af omgørelser – mellem 10 og 20 pct. – skal ses på baggrund af sagernes karakter.

Asylsager kan ofte indeholde vanskelige bevismæssige spørgsmål, og det er derfor kun naturligt, at nogle afslag ændres i Flygtningenævnet, der jo netop har en særlig procesform, der sikrer, at alle hjørner af sagen kan vendes i et mundtligt nævnsmøde. Her har asylansøgeren adgang til at forklare sin sag direkte over for nævnets tre medlemmer. Det kan ændre indtrykket af en ansøgers troværdighed.

Desuden er det sådan, at Udlændingestyrelsens afslag på asyl normalt ankes automatisk til Flygtningenævnet.

Jeg forstår sådan set godt, hvis Dansk Flygtningehjælps artikel giver grund til at tro, at mere end halvdelen af Udlændingestyrelsens afslag på asyl omgøres i nævnet. Men det er altså ikke korrekt, hvilket Udlændingestyrelsen gjorde flygtningehjælpen opmærksom på, inden artiklen blev bragt.

Jeg er derfor ærligt talt også noget forundret over Dansk Flygtningehjælps brug af tallene i den omtalte artikel i nyhedsbrevet.

Dansk Flygtningehjælp anfører også i artiklen, at Udlændingestyrelsen – for at tækkes politiske interesser – skulle være blevet for restriktiv i deres vurdering af asylsager.

Det mener jeg er en ganske grundløs anklage.

Der er indlysende saglige grunde til, at der er sket den udvikling, der beskrives i artiklen.

Anerkendelsesprocenten i Udlændingestyrelsen er faldet i de seneste år – fra 53 pct. i 2001 til 10 pct. i 2004. Denne nedgang skyldes imidlertid navnlig ændrede forhold i asylansøgernes hjemlande, som f.eks. Afghanistan og Irak, og deraf ændret praksis for disse nationaliteter, der hører til blandt de største asylansøgnationaliteter i Danmark.

Nedgangen skyldes også en ændret asylansøger-sammensætning, som betyder, at der i dag indrejser relativt flere personer fra lande, hvis statsborgere kun i mindre omfang har behov for international beskyttelse.

Dette gælder eksempelvis asylansøgere fra Serbien og Montenegro, som i 2004 udgjorde den største asylansøgernationalitet. Kun under 1 pct. herfra får i dag asyl samlet set i Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet.

Det er også af betydning for udviklingen, at Folketinget i 2002 vedtog en ændring af udlændingeloven, hvor den tidligere såkaldte *de facto* status blev afskaffet og afløst af den nye beskyttelsesstatus. Nu gives kun asyl, hvor man i henhold til de internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig, er forpligtet til det.

Det er en del af baggrunden for, at anerkendelsesprocenten vedrørende somaliske asylansøgere er faldet fra 98 pct. i 2001 til 12 pct. i 2004. Ændringen har betydet, at de fleste somaliske asylansøgere ikke længere opfylder betingelserne for asyl.

Samrådsspørgsmål Ø:

”Ministeren bedes forholde sig til, at der i familiesammenføringssager ikke er en uvildig instans, som borgerne kan gå til, hvis de får afslag på familiesammenføring i Udlændingestyrelsen.”

Folketinget behandlede den 29. april 2005 et beslutningsforslag nr. B 53 om etablering af et uafhængigt klagenævn for familiesammenføringer.

Under behandlingen havde vi en lang og grundig debat om etablering af et uafhængigt klagenævn i familiesammenføringssager – og det kan vi nu have igen.

Jeg gav dengang udtryk for regeringens opfattelse, og denne opfattelse har ikke ændret sig.

Nu som dengang finder regeringen ikke, at der bør etableres et særligt uafhængigt klagenævn i familiesammenføringssager.

Familiesammenførings­sager behandles af Udlændingestyrelsen med klageadgang til Integrationsministeriet. Styrelsen og ministeriet skal i sagsbehandlingen følge de almindelige forvaltningsretlige regler, herunder reglerne om aktindsigt, høring og begrundelse.

Finder man, at Integrationsministeriets afgørelse er forkert, eller at der er sket sagsbehandlingsfejl, kan sagen indbringes for domstolene og Folketingets Ombudsmand.

Man kan så mene, at der er behov for at afskære direkte politisk indblanding i den løbende administration på udlændingeområdet.

En sådan fravigelse fra den ansvarsfordeling, der er forudsat i grundloven – hvorefter ministeren har det politiske og det retlige ansvar – må imidlertid forudsætte en vægtig begrundelse.

Jeg har, som det er udvalget bekendt, hyppigt anledning til over for Folketinget at redegøre for administrationen af familiesammenføringsområdet, enten i form af forespørgsler, samråd eller spørgsmål fra udvalget og enkelte Folketingsmedlemmer på området.

Det giver Folketinget mulighed for løbende at påvirke udviklingen af administrationen af det ansvarsområde, der er henlagt til mig som minister efter udlændingeloven. Den mulighed ville ikke være til stede, hvis ansvaret for klagesagsbehandlingen generelt blev fjernet fra mit bord.

Jeg vil derfor fastholde, at det eksisterende klagesystem i familiesammenføringssager er den bedste løsning, såvel ud fra en retssikkerhedsmæssig som en politisk betragtning.

Så vil jeg også gerne sige, at når man har henlagt asylsager til det uafhængige Flygtningenævn, skyldes det, at man på dette område har fundet behov for at etablere et sagkyndigt, domstolslignende organ.

Baggrunden herfor er bl.a. de særlige bevis- og dokumentationskrav i asylsager.

En flygtning vil ofte være ude af stand til at underbygge sine udsagn gennem dokumentation eller anden form for bevis netop som følge af, at den pågældende er flygtet.

Dette skal ses i sammenhæng med, at Flygtninge- nævnets afgørelser er endelige og således ikke kan indbringes for de almindelige domstole.

Afskæringen af klageadgangen til de almindelige domstole i asylsager skyldes, at det ikke kan kræves, at de enkelte byretter er i besiddelse af den særlige sagkundskab, som er opbygget i nævnet.

Asylsystemets integritet og den enkelte flygtnings udsatte situation taler også for, at der i disse sager findes en afgørelse hurtigst muligt.

Familiesammenføringsager indeholder ikke de samme bevismæssige vanskeligheder, som karakteriserer asylsager.

Hertil kommer, at afgørelsen i disse sager har karakter af en gængs juridisk afgørelse baseret på det foreliggende materiale og betingelserne i loven.

De hensyn, der taler for at henlægge afgørelseskompetencen til et sagkyndigt, domstolslignende nævn i asylsager, er med andre ord ikke til stede i familiesammenførings-sager.

Jeg vil også nævne, at Institut for Menneskerettigheder i sin udredning om ægtefællesammenføring fra efteråret 2004 har anført, at reglerne om ægtefællesammenføring lever op til de menneskeretlige krav om forudsigelighed.

Så kan man være uenig i reglernes indhold. Men det er altså ikke sådan, at der er en særlig retlig begrundelse for at etablere klageadgang i familiesammenførings-sager til et uafhængigt nævn.

Samrådsspørgsmål AG:

"På baggrund af ministerens besvarelse af spørgsmål nr. S 2007 bedes ministeren redegøre for følgende:

- Hvilke forklaringer ligger der til grund for den kraftige stigning i antallet af selvmordsforsøg og i sundhedsudgifterne, set i forhold til antallet af indkvarterede årspersoner?
- Hvilke initiativer vil ministeren tage for at rette op på de problemer, der medvirker til stigningen i antallet af selvmordsforsøg og sundhedsmæssige problemer for asylansøgere?"

Inden spørgsmålet besvares, vil jeg indledningsvis fremhæve en række tiltag, der er med til at sætte rammen for svaret.

Regeringen har siden sin tiltræden i 2001 gennemført en fast og fair udlændingepolitik, bl.a. gennem stramninger af udlændingeloven.

Det betyder bl.a., at tilstrømningen af asylansøgere er mere end halveret.

I 2001 indgav 12.512 personer ansøgning om asyl i Danmark. I 2004 var dette tal faldet til 3.235. De foreløbige tal for 2005 tyder på, at denne positive udvikling fortsætter.

Også andelen af udlændinge, der får asyl, er som resultat heraf faldet markant, fra 6.263 tilladelser i 2001 til 1.592 i 2004. Også denne udvikling synes at fortsætte i 2005.

Der er således kommet styr på asylsystemet. Sagsbehandlingstiden er nedbragt, så fire ud af fem asylsager er behandlet inden for to måneder i Udlændingestyrelsen, mens samtlige sager er behandlet på godt og vel tre måneder. Hurtigere kan det faktisk ikke gøres, når de almindelige retssikkerhedsmæssige garantier skal overholdes.

Den seneste status på arbejdet med udsendelse af afviste asylansøgere viser, at den positive udvikling i mulighederne for at sende afviste asylansøgere hjem er fortsat i 2005. Den konsekvente udsendelsesprocedure, som regeringen indførte den 1. maj 2003, har altså båret frugt.

Også antallet af personer i udsendelsesposition er for nedadgående. I løbet af det seneste år er tallet faldet fra knap 2200 personer til godt 1700 personer, og tendensen ser ud til at fortsætte.

Antallet af selvmordsforsøg skyldes altså ikke, at sagsbehandlingstiden er blevet længere, eller at der er flere personer i udsendelsesposition.

For om muligt at tegne et billede af årsagerne til stigningen i antallet af selvmordsforsøg har jeg bedt indkvarteringsoperatørerne – Dansk Røde Kors samt Hanstholm Kommune – om at bidrage med deres bud på mulige forklaringer på stigningen. Brovst Kommune er ikke hørt, da kommunens asylcenter ikke har oplevet selvmordsforsøg blandt sine beboere i perioden.

Indkvarteringsoperatørerne har bekræftet, at selvmordsforsøg oftest finder sted blandt asylansøgere, der har fået afslag på deres ansøgning, og som har opholdt sig længe i asylsystemet.

Tallene viser, at indkvarteringssituationen i asylcentre har skiftet fuldstændig karakter de sidste par år. Hvor asylansøgere før især ventede på at få deres sag afgjort, venter hovedparten af dem, der er indkvarteret på asylcentre, nu på at blive sendt hjem. Mere end hver anden af de beboere, der er på asylcentre, har fået afslag på deres ansøgning.

Det er derfor nærliggende at angive stigningen i afviste asylansøgere på centrene som en mulig forklaring på stigningen i antallet af selvmordsforsøg.

Det forhold må vi naturligvis tage meget alvorligt. Vi må forsøge at nedbringe antallet af afviste asylansøgere, som opholder sig i lang tid på centrene.

I den forbindelse vil jeg gerne understrege meget tydeligt, at regeringen ikke har i sinde at ændre kurs over for afviste asylansøgere.

Asylansøgere, der har fået endeligt afslag på asyl, fordi myndighederne har vurderet, at de ikke er i risiko for forfølgelse ved en hjemvenden til hjemlandet, og som ikke har et andet opholdsgrundlag i Danmark, skal udrejse. Asylsystemets legitimitet står og falder med, at personer, der ikke er flygtninge, udrejser frivilligt eller om nødvendigt ved myndighedernes indgriben.

Det understreger for mig vigtigheden af, at regeringen fastholder den skærpede kurs mod afviste asylansøgere, der ikke vil udrejse frivilligt.

Vi vil derfor også fastholde anvendelsen af motivationsfremmende foranstaltninger, hvis en afvist asylansøger ikke medvirker frivilligt til at udrejse.

Samtidig er vi meget opmærksomme på asylansøgenes helbredsforhold. Der sker visitation til sundhedsbehandling, herunder til psykolog og psykiater, når der er behov for det. Som jeg senere vil vende tilbage til, anvender vi da også ganske store midler til sundhedsbehandling.

Dette indebærer, at vi arbejder aktivt for at udrede og behandle de psykiske problemer hos asylansøgere, som muligvis senere kan være en udløsende faktor for et selvmordsforsøg.

Som supplement hertil mener jeg, at der kan være grund til at kigge på, om vi kan forbedre vilkårene for afviste asylansøgere ophold på centrene.

Trivslen blandt de asylansøgere, der venter på en afgørelse, er blevet bedre. Det viser en evaluering af aktiverings- og undervisningsreformen foretaget af Rambøll Management fra marts 2005.

Jeg synes, der kan være grund til at overveje, om også afviste asylansøgere skal have tilbud om at deltage i aktivering særligt rettet mod en hjemvenden til hjemlandet.

Erfaringerne synes nemlig at pege på, at øget rådgivning og aktivering med henblik på at blive selvforsørgende, eventuelt ved at starte egen virksomhed i hjemlandet, kan være med til at fremme frivillig reparation.

Hvis et sådant tiltag tillige kan medvirke til at nedbringe antallet af selvmord blandt asylansøgere, understreger dette kun behovet for at fortsætte vores overvejelser herom.

Vedrørende udviklingen i udgifterne til sundhedsbehandling sendte Integrationsministeriet i november 2004 en analyse herom til Integrationsudvalget.

Analysen, der blev udarbejdet af indkvarteringsoperatørerne og Integrationsministeriet, Udlændingestyrelsen og Finansministeriet i forening, havde til formål at afklare mulige årsager til de stigende udgifter.

Analysen viste, at de samlede udgifter til godkendelseskrævende social- og sundhedsydelse steg fra ca. 29 mio. kr. i 2001 til ca. 31 mio. kr. i 2003 på trods af et faldende antal indkvarterede asylansøgere i perioden. For 1. halvår 2004 var de samlede udgifter ca. 19,7 mio. kr. Den gennemsnitlige udgift pr. indkvarteret årsperson steg dermed fra ca. 2.700 kr. i 2001 til ca. 8.400 kr. pr. årsperson i 1. halvår 2004.

Analysens hovedkonklusion er, at mange forskellige forhold trækker i retning af et stigende udgiftspres.

En gennemgang af mulige forklaringer på udgiftsudviklingen viser også, at udviklingen af udgifter til sundhedsbehandling er meget usikker og vanskelig at forudsige.

Analysen giver dog en række forklaringer på stigningen i udgifterne.

Hovedforklaringen er, at den gennemsnitlige opholdstid i indkvarteringssystemet er steget markant. Analysen viser, at asylansøgere med en lang opholdstid alt andet lige trækker mere på sundhedsydelserne end asylansøgere med en kortere opholdstid. Det gælder især for ydelser til bl.a. psykolog og psykiater.

En anden forklaring er ifølge analysen, at asylansøgere fra Kosovo er den dyreste nationalitetsgruppe, og at gruppens andel af de samlede antal indkvarterede steg i perioden. Kosovarerne trak næsten 25 pct. af udgifterne, selv om de blot udgjorde ca. 13 pct. af alle indkvarterede.

Der er også peget på, at særligt gruppen af børn mellem 3 og 10 år er meget omkostningskrævende. Det skyldes bl.a., at den generelle kommunale tilsynspligt med børns forhold også omfatter asylansøgerbørn, og i tilfælde af omsorgssvigt er styrelsen forpligtet til at iværksætte forebyggende foranstaltninger eller anbringelse.

Med i billedet hører også, at dyre behandlinger og anbringelsesforanstaltninger kan trække udgifterne op. Ifølge analysen omfattede ca. 17 pct. af udgifterne fra 2. halvår 2003 til 1. halvår 2004 beskedne 23 enkeltpersoner, der samtidig udgjorde ca. 0,5 pct. af alle indkvarterede asylansøgere.

Afslutningsvis vil jeg sige, at der er tale om et område, som jeg følger meget tæt. Jeg har allerede taget initiativ til drøftelser om forholdene på indkvarteringscentre med indkvarteringsoperatørerne. Når disse drøftelser er afsluttet, vil jeg overveje, om der er forhold på centrene, som kan ændres.