



TALEPAPIR

Dato: 16. november 2005
Kontor: ØA
J.nr.: 2003/1191-13
Sagsbeh.: LMA/MMP
Fil-navn: Samråd den 171105
talepapir om spr H og I.doc

Titel Talepapir til brug for besvarelse af samrådsspørgsmål H og I i Folketingets udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik torsdag den 17. november 2005, kl.13.00.

Samrådsspørgsmål H:

Ministeren bedes redegøre for, hvordan regeringen kan vide, at den nuværende udlændingelovgivning rent faktisk modvirker tvangsægteskaber. Ministeren bedes redegøre for, hvilke undersøgelser og forskningsresultater ministeren bygger på, når ministeren til flere aviser siger, at ministeren ved, lovgivningen virker.

Svar:

Jeg vil først gerne kommentere baggrunden for 24-årsreglen, der trådte i kraft den 1. juli 2002. Reglen indebærer, at begge ægtefæller skal være fyldt 24 år, for at der kan ske ægtefællesammenføring.

Som det kan læses af lovforslaget fra februar 2002 hviler Regeringens udlændingepolitik bl.a. på det grundlæggende hensyn at antallet af udlændinge – herunder familiesammenføringer - der kommer til Danmark, skal begrænses, med henblik på at koncentrere indsatsen om de udlændinge, der allerede er i Danmark.

Regeringen har to mål med 24-årsreglen. For det første ønsker Regeringen, af hensyn til integrationen, at begrænse antallet af familiesammenførte udlændinge. For

det andet ønsker Regeringen at hjælpe unge udlændinge, der presses til at indgå ægteskab mod deres vilje.

Ud over at de unge udlændinge presses til at indgå ægteskab mod deres vilje skal de også ofte efterfølgende i deres ægteskab leve i en familiestruktur, som ikke giver dem frihed til personlig udfoldelse. Ægteskabet medfører jo ofte, at den unge afbryder sin uddannelse og må bruge ressourcer på at integrere den nyankomne ægtefælle. Samtidig vil børnene vokse op i et hjem, hvor der typisk ikke tales dansk. Dette mønster forstærker en dårlig og uholdbar integrationsproces.

Som det blev understreget i Regeringen lovforslag fra februar 2002 er 24-års-reglen altså nødvendig fordi "erfaringen har vist, at integrationen er særlig vanskelig i de familier, hvor man i generation efter generation henter sin ægtefælle til Danmark fra sit eget eller sine forældres hjemland."

Det er afgørende for Regeringen, at værdier som det frie valg, beskyttelse af den enkelte og ligestilling mellem mænd og kvinder respekteres. Et demokratisk samfund bygger på den personlige frihed. Det betyder, at alle unge, uanset etnisk oprindelse, skal have mulighed for selv at vælge deres ægtefælle.

Det er dog en misforståelse at tro, at 24-års-reglen i sig selv forhindrer, at der indgås tvangsægteskaber. Ægteskaberne kan stadig finde sted, men forskellen er, at ægtefællen ikke kan opnå varigt ophold i Danmark, før de begge er fyldt 24 år.

Formålet med 24-års-reglen er at hjælpe de unge til at forfølge deres egne ønsker med hensyn til valg af partner og til at fuldføre en uddannelse – altså vælge det liv, de synes er rigtigt for dem.

Integrationsministeriet har i den statistiske publikation "Årbog om udlændinge i Danmark" fra henholdsvis 2003, 2004 og 2005 analyseret udlændinges ægteskabsmønstre forud for lovændringerne samt analyseret, om der er sket ændringer i udlændinges ægteskabsmønstre efter lovændringerne i 2002.

Analyserne af udlændinges ægteskabsmønstre forud for lovændringen viser, at der fra 1999 til 2001 var en voldsom stigende tendens til, at udlændinge blev gift med en person bosat uden for Danmark. I 1999 indgik 55 pct. af de viede indvandrere og efterkommere under 24 år fra ikke-vestlige lande ægteskab med en person bosat i udlandet, mens andelen var steget til 67 pct. i 2001 – en stigning på 12 pct.point på 3 år.

Blandt libanesere i Danmark var der hele 83 pct., der blev gift med en person bosat i udlandet, mens det for pakistanere var 77 pct. og for irakere i Danmark var 74 pct.

Tallene viste også, at jo ældre udlændingen var, desto mindre var sandsynligheden for, at vedkommende blev gift med en person bosat i udlandet.

Der var et behov for at gøre noget. 24-års-reglen var nødvendig for at sikre de unges frie valg, fordi jo ældre man er, jo bedre kan man modstå et pres fra familien eller andre til at indgå et ægteskab mod sin vilje.

Vi kan nu se at lovgivningen virker. Vi har klare og løbende tal for udviklingen i udlændingenes ægteskabsmønstre. Og tallene er blevet offentliggjort.

Der er siden stramningerne af udlændingeloven i 2002 sket et betydeligt fald i antallet af udlændige samt andelen af udlændinge fra ikke-vestlige lande under 24 år, som er blevet gift med en person bosat i udlandet.

I 2001 blev i alt 852 unge udlænding fra ikke-vestlige lande under 24 år gift med en person bosat i udlandet. Dette tal var faldet til 317 i 2004. Dvs. der er nu hele 535 færre unge udlændinge under 24 år, der er blevet gift med en person bosat i udlandet.

Hvad angår andelen på 67 pct., der i 2001 blev viet til en person bosat i udlandet, er denne andel i 2004 reduceret til 41 pct. Dette er en udvikling vi nok ikke havde været vidne til uden 24-års-reglen.

Den hyppigste alder for udlændinge fra ikke-vestlige lande, når de bliver gift med en person bosat i udlandet, er steget fra 20 til 24 år i perioden 2001 til 2004.

Denne markante stigning i alderen ved indgåelse af ægteskab og faldet i andelen af udlændinge under 24 år, der gifter sig med en person bosat i udlandet, mener jeg indikerer, at 24-års-reglen har påvirket udlændinges ægteskabsmønstre.

Der er i perioden også sket et fald i andelen af vielser blandt udlændinge over 24 år med en person bosat i udlandet. Faldet er på 21 pct.point svarende til 788 færre udlændinge i Danmark, der bliver gift. Så det er altså ikke

kun 24-års-reglen, der har medført færre ægteskaber, men også de øvrige stramninger i tilknytnings- og forsørgelseskravet.

Integrationsministeriet har støttet Socialforskningsinstituttets undersøgelse om "Pardannelse blandt etniske minoriteter i Danmark", der blev offentliggjort i maj 2004. Ifølge de interview, der blev gennemført med unge og deres forældre, er der enighed om, at lovgivningen har betydning for pardannelsesprocessen. I dag fokuserer man ifølge undersøgelsen i højere grad på at finde en ægtefælle i Danmark. Forældrene udtrykker også, at lovgivningen gør det lettere at sige nej til tilbud om ægteskab fra slægt og venner i hjemlandet. Det er da en positiv udvikling!

Og ja, lovgivningen betyder at nogle unge mennesker, der ikke er på vej ind i et tvangsægteskab må vente et par år, men vi ønsker at sætte alle lige for loven.

Derudover mener jeg, at tvangsægteskaber er et lidt forenklet begreb. Grænsen mellem tvang og arrangerede ægteskaber er jo sjældent klar. Jeg tror derfor ikke, man kan lave en stålsikker statistik på antallet af tvangsægteskaber.

Men vi har i dag klar statistik for udlændinges generelle ægteskabsmønstre - og disse tal viser, som jeg netop har redegjort for - at der i dag er færre unge under 24 år, der bliver gift med en bosat i udlandet end før lovændringerne i 2002.

Men 24-års-reglen kan ikke stå alene.

Ud over at følge udviklingen i udlændinges ægteskabsmønstre, har Regeringen i august 2003 fremlagt en handlingsplan for indsatsen mod tvangsægteskaber, tvangslignende ægteskaber og arrangerede ægteskaber.

Handlingsplanen indeholder 21 initiativer med fokus blandt andet på information og dialog, rådgivning, en forstærket kommunal indsats, pigeclubber, opfølgning, botilbud og forskning.

Integrationsministeriet yder derudover støtte til Landsorganisationen af Kvindekrisecentres (LOKKs) landsdækkende telefonrådgivning – Etnisk Ung i krise - hvor unge anonymt kan få rådgivning. Derudover driver LOKK også en telefonrådgivning, hvor fagfolk kan få råd og vejledning.

Jeg er blevet oplyst om, at antallet af henvendelser til rådgivningerne i forbindelse med sager om uønsket ægteskabsindgåelse og andre alvorlige generationskonflikter har været stigende, hvilket kan tolkes som et udtryk for, at de unge nu er blevet bevidste om, at de har ret til selv at bestemme, herunder hvem de ønsker at gifte sig med.

Jeg kan også fortælle, at Integrationsministeriet netop har bevilget støtte til Børns Vilkår til oprettelse af en landsdækkende hotline-funktion, der pr. telefon eller e-mail kan rådgive unge udlændinge om generationskonflikter, genopdragelsesrejser, tvangsægteskaber mv.

Derudover yder ministeriet støtte til to bosteder i hovedstadsområdet for udenlandske piger og unge kvinder, som udsættes for tvangsægteskab, eller som har behov

for hjælp som følge af andre alvorlige generationskonflikter med familien.

I Danmark har vi nu gjort os en række erfaringer med 24-års-reglen. Vi kan se på tallene, at der er sket et drastisk fald i antallet af ægteskaber mellem en udlænding i Danmark og en udlænding i udlandet. Regeringen mener derfor, at den har været en hjælp til de unge, som ikke ønsker at blive gift, men fx hellere vil have en uddannelse.

Samrådsspørgsmål I:

Ministeren bedes endvidere redegøre for, hvorfor regeringen ikke agter at iværksætte en undersøgelse af om udlændingelovgivningen generelt virker, f.eks. om den fremmer integrationen eller det modsatte.

Svar:

Med hensyn til samrådsspørgsmål I forstår jeg spørgsmålet derhen, at spørgeren henviser til virkningen af både udlændingeloven og integrationsloven.

Grunden til, at jeg har afvist at gennemføre nye ekstraordinære undersøgelser af effekten af lovgivningen er, at vi allerede har gennemført - og løbende planlægger at gennemføre - adskillige undersøgelser, effektmålinger og evalueringer af integrationsindsatsen.

I 2002 udgav ministeriet en kortlægning af den eksisterende integrationsforskning fra ca. 1980 til 2002, med hovedvægten lagt på den danske forskningsindsats. Formålet med kortlægningsarbejdet var at fremlægge en let tilgængelig oversigt over den forskningsbaserede viden på integrationsområdet. Kortlægningen viste, at der allerede i 2002 forelå meget forskning på integrationsområdet – og der er sket meget siden da. Ved at slå op på integrationsdatabasen.dk kan man se et udpluk af de mange studier og analyser, der er gennemført til dags dato, idet databasen løbende opdateres.

I Integrationsministeriet gennemføres der nu to årlige effektmålinger af effekten af kommunernes integrationsindsats. Der gennemføres hvert fjerde år en omfattende evaluering af implementeringen af integrationsloven. Der udarbejdes hvert år en Årbog om udviklingen i udlændinges

integration, og der gennemføres adskillige mindre undersøgelser og analyser af fx udlændinges flyttemønstre, valgdeltagelse, aktiveringsindsatsen, danskundervisningen osv.

Vi er desuden ved at iværksætte en omfattende evaluering og effektmåling af den nye danskuddannelseslov for at kunne vurdere, hvordan den nye lov har virket siden 2004 og om effekterne er tilfredsstillende.

Ud over selv at iværksætte en række undersøgelser støtter ministeriet forskning, der undersøger forskellige elementer af integrationsprocessen. I ministeriet bestræber vi os på at anvende eksterne forskningsinstitutioner og konsulentfirmaer til at gennemføre de nødvendige analyser og undersøgelser. Det fremmer forskningsbaserede og uvildige undersøgelsesresultater.

Under det Strategiske Program for Velfærdsforskning støtter Integrationsministeriet to forskningsprojekter til sammenlagt 16 mio. kr. til direkte forskning på integrationsområdet. Det ene projekt gennemføres af RUC og Statens Byggeforskningsinstitut og analyserer bl.a. etniske minoriteters bosætningsmønstre. Det andet forskningsprojekt ligger under Akademiet for migrationsstudier i Danmark og vedrører forskning om unge udlændinge i uddannelse, og betydningen af sociale netværk og familieforhold for arbejdsmarkedsintegrationen. Endvidere indeholder projektet analyser af effekten af økonomiske incitamenter i forhold til arbejdsmarkedsintegration. Resultaterne heraf vil løbende blive offentliggjort.

Endvidere indeholder det Strategiske Program for velfærdsforskning projekter på Socialministeriets og Beskæftigelsesministeriets med integrationsmæssigt indhold.

Derudover er der iværksat opfølgning af alle politiske initiativer i "En ny chance til alle", hvilket betyder, at der fremover vil være en tæt opfølgning på effekterne af disse nye politiske initiativer. Og ministeriet har iværksat udarbejdelse af måleindikatorer til løbende vurdering af Regeringens samlede udlændinge- og integrationspolitik, som forventes at kunne foreligge til foråret.

Som I kan høre, er opfølgning på om lovgivningen virker et område, der har stor fokus. Vi søger at støtte evidensbaseret viden bl.a. gennem de eksisterende videns- og forskningscentre, der beskæftiger sig med integration. Det er lige fra "Akademiet for Migrationsstudier i Danmark" over "Videnscenter for tosprogethed, integration og interkulturel pædagogik" til "Socialforskningsinstituttet". Jeg tror vi har opgjort det til omkring 15 eksisterende videns- og forskningscentre, der beskæftiger sig med integration. Derudover iværksætter vi selv en række effektmålinger og evalueringer - og vi er allerede nået meget langt.

Med satspuljeaftalen for 2006 er der afsat 2 mio. kr. til igangsættelse af et pilotprojekt "Formidling af Erfaringer og Viden om Integration". Formålet er at sikre en overordnet koordinering af igangværende og kommende aktiviteter samt en tværgående indsamling og formidling af erfaringer og viden om integration igangsættes.

Pilotprojektet består af to faser:

Februar 2006 – februar 2007: En uafhængig behovsundersøgelse samt dialog med centrale formidlingsaktører og brugere.

Marts 2007: Drøftelse - og eventuelt igangsættelse - af projektet 'Formidling af Erfaringer og Viden om Integration.

Alt det gør vi, for at sikre at Regeringens politik giver de ønskede effekter og virker efter hensigten.

Hensigten er, at de udlændinge, der kommer til Danmark, og de, der allerede bor her, skal integreres bedre og komme hurtigere i arbejde.

Det skal kunne betale sig at arbejde, og beskæftigelsespolitikken skal indrettes, så den effektivt motiverer og ruste den enkelte til almindelige jobs på arbejdsmarkedet.

Regeringens faste og fair udlændingepolitik har skabt bedre balance i indvandringen. I dag kommer der langt flere udlændinge til Danmark for at arbejde eller studere end for at søge asyl eller familiesammenføring.

Med indførelsen af 24-års reglen har Regeringen taget kampen op mod udlændinges ægteskabsmønstre, som i mange tilfælde forhindrer de unge i at tage en uddannelse og komme ud på arbejdsmarkedet. Samtidig har Regeringen gennem sin udlændinge- og integrationspolitik styrket princippet om selvforsørgelse.

Den faste og fair udlændingepolitik har skabt en solid basis for en vellykket integrationsindsats. Derfor vil Regeringen holde fast i kursen.

Meget forskning og analyser tyder på, at udlændinge- og integrationspolitikken virker og er rigtig godt på vej.

Udviklingen i udlændinges ægteskabsmønstre som jeg nævnte før, og faldet i antallet af opholdstilladelser, taler sit eget sprog.

Jeg vil derfor give en kort redegørelse for, hvad vi ved om effekten af kommunernes integrationsindsats med hensyn til at få udlændinge i beskæftigelse, som er meget centralt for Regeringen.

Den seneste effektmåling viser, at i perioden 1999 til 2002 kom 28 pct. af integrationsforløbene for udlændinge under integrationsloven i beskæftigelse eller uddannelse. Effekten er størst for de familiesammenførte, som har et netværk i Danmark, der også kan hjælpe dem ind på arbejdsmarkedet.

Rangordningen af kommunerne i effektmålingerne viser, at selvom det i nogle kommuner går godt, er der stadig meget at gøre.

F.eks. har Hjørring, der ligger på en førsteplads i rangordningen over kommuner, der har succes med at få udlændinge i beskæftigelse, en beskæftigelsesfrekvens på kun 49 pct. for indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Til sammenligning er beskæftigelsesfrekvensen i 2004 for danskere i hele landet på 76 pct. Så det skal blive bedre endnu, og jeg er i løbende dialog med kommunerne om, hvordan de kan forbedre indsatsen på baggrund af de redskaber, der virker.

Ud over at effektmålingerne giver viden om effekten af integrationspolitikken, oplever jeg, at effektmålingerne er meget frugtbare mht. at få kommunerne til at vurdere deres tilrettelæggelse og fokusering på integrationen. Og målingerne er i høj grad med til at anspore til videndeling mellem kommunerne.

Den næste effektmåling om kommunernes indsats, i forhold til at få udlændinge i beskæftigelse forventes at blive offentliggjort i begyndelsen af det nye år.

Evalueringen af kommunernes integrationsindsats viser, at der er sket positive fremskridt i de seneste fire år i kommunernes implementering af integrationsloven. Kommunerne tilbyder fx nu i højere grad end tidligere virksomhedsrettede beskæftigelsestilbud til nyankomne udlændinge, hvilket er det vi ved virker bedst.

I dag giver 64 pct. af kommunerne ofte tilbud om virksomhedspraktik på private virksomheder til udlændinge, der modtager introduktionsydelse, mens der tidligere især blev aktiveret på offentlige institutioner fx plejehjem.

Sagsbehandlerne har stor indflydelse på det daglige integrationsarbejde i kommunerne. Desværre viser evalueringen, at kun én ud af fem sagsbehandler i høj grad opfylder integrationslovens bestemmelser, mens resten opfylder nogen, men ikke andre bestemmelser.

Det må vi gøre op med. Kommunerne må fortælle deres sagsbehandlere, at bestemmelserne i loven faktisk virker – når de bliver fulgt.

For evalueringen viser, at de kommuner, der har størst succes i integrationsindsatsen, er kommuner, hvor lokalpolitikkerne bakker op om integrationsarbejdet, og hvor kommunen har en klar politisk linie vedrørende integrationspolitikken. Min anbefaling er derfor, at politikere og administrative chefer i kommunerne tydeliggør deres forventninger til sagsbehandlerne og prioriterer, at sagsbehandlerne bakkes op i integrationsarbejdet.

Derudover følger vi løbende effekterne af de styrkede incitamentter til at komme i arbejde, som Regeringen har indført gennem starthjælpen.

Starthjælpsrapporten viste en klar tendens til at starthjælpen virker. Flere introduktionsydelsesmodtagere på start-hjælpsniveau forlader ydelsessystemet end introduktionsydelsesmodtagere på kontanthjælpsniveau, dvs. flere på den lave ydelse kommer væk fra offentlig forsørgelse end dem på den hidtidige ydelse på kontanthjælpsniveau. Disse analyser vil løbende blive forbedret efterhånden, som datagrundlaget forøges. Også her er vi travlt optaget af at følge effekterne.

Som jeg nævnte før, er der stadig et stort integrationsarbejde at udføre – ingen tvivl om det.

Men vi er rigtig godt på vej. Det viser statistikken. Det viser de mange evalueringer, undersøgelser og effektmålinger vi har lavet.

Vi har fået tilrettelagt hele udlændingelovgivningen således, at der er skabt rigtig gode rammebetingelser for en bedre integration i det danske samfund.

Vi følger udviklingen nøje og vil fortsat – og med forøget styrke fremover – måle og følge op på de nye initiativer og tiltag som Regeringen sætter i værk.