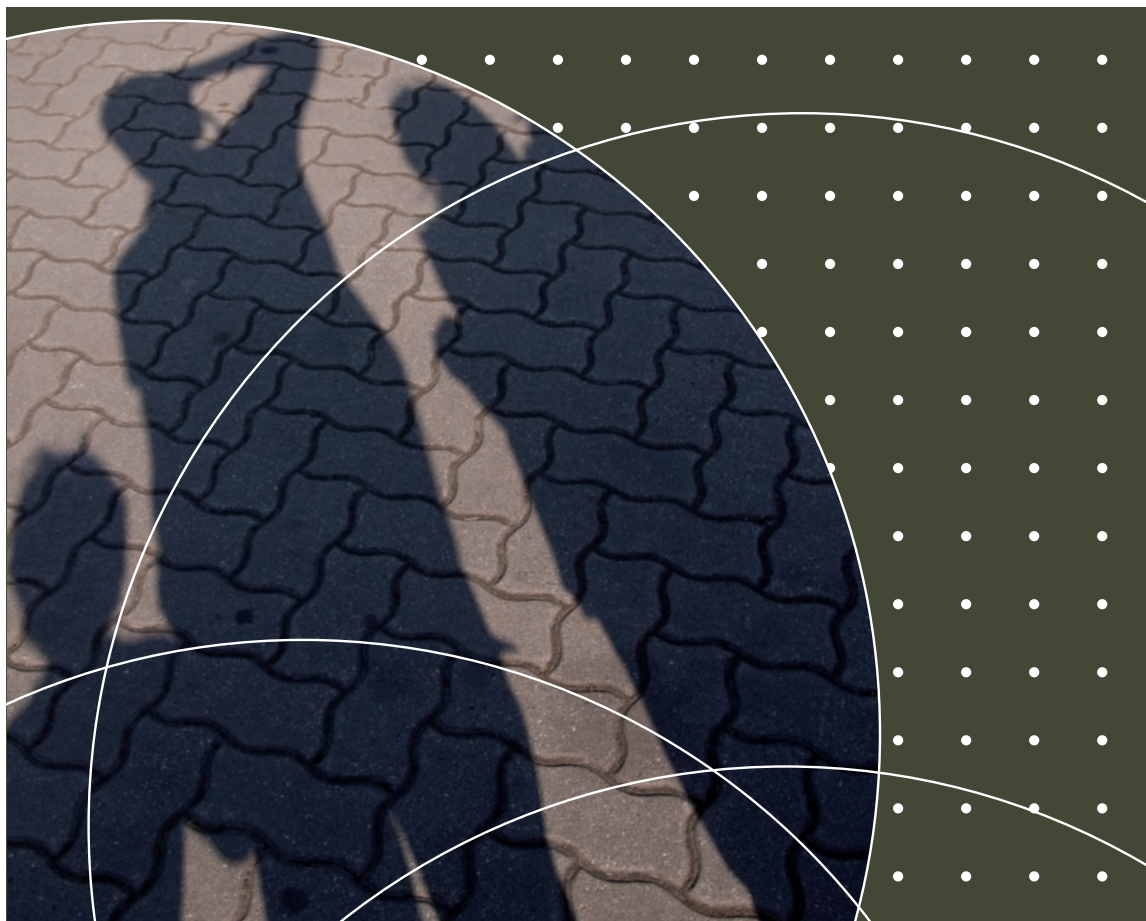




Rapport fra ekspertudvalget vedrørende forholdene for asylansøgere i andre lande

Juni 2009



Rapport fra ekspertudvalget vedrørende forholdene for asylansøgere i andre lande

Juni 2009

Rapport fra ekspertudvalget
vedrørende forholdene for
asylansøgere i andre lande

Udgiver:
Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
Holbergsgade 6
1057 København K.
Tlf.: 33 92 33 80
Fax: 33 11 12 39
E-post: inm@inm.dk

ISBN: 978-87-92522-15-3
Elektronisk ISBN: 978-87-92522-16-0

Pris: 100 kr. inkl. moms

Oplag: 500 stk.

Forsidefoto: Colourbox

Øvrige fotos: Polfoto

Tryk og layout:
PrinfoHolbæk-Hedehusene-Køge a/s

Publikationen kan købes ved henvendelse til:
Schultz Distribution
Herstedvang 4
2620 Albertslund
Tlf.: 33 22 73 00
www.schultzboghandel.dk

Den elektroniske publikation kan hentes på
www.nyidanmark.dk



Indhold

1. Indledning	4
1.1. Baggrund for nedsættelse af udvalget.....	4
1.2. Udvalgets kommissorium.....	4
1.3. Udvalgets sammensætning	6
2. Sammenfatning	7
3. Rapporter over de undersøgte lande	9
3.1. Udarbejdelsen af landerapporterne.....	9
3.2. Danmark	13
3.3. Canada	33
3.4. Finland	41
3.5. Nederlandene	51
3.6. Norge	63
3.7. Storbritannien	75
3.8. Sverige	87
3.9. Tyskland	97
4. EU's retsakter på asylområdet	109
4.1. Indledning	109
4.2. Vedtagne retsakter på asylområdet.....	109
4.3. Fremlagte eller forventede forslag på asylområdet	117
5. Muligheden for at oprette modtagecentre i flygtningenes nærområder	120
5.1. Indledning	120
5.2. Historisk rids om udviklingen af nærområdekonceptet	121
5.3. Nærområdeindsatsen i Danmark	127
5.4. Indsatsen i EU og UNHCR	133
5.5. Muligheden for at oprette centre i nærområderne	136
5.6. Kvoteflygtninge.....	142
6. Ekspertudvalgets overvejelser og forslag	147
6.1. Justering/tydeliggørelse af den danske asylpraksis	147
6.2. Overvejelser vedrørende beskyttelsesbegrebet i udlændingeloven	147
6.3. Advokatbistand til uledsagede mindreårige asylansøgere	149
6.4. Behandlingen af sager vedrørende uledsagede mindreårige asylansøgere.....	150
6.5. Forholdene for asylansøgere under og efter sagsbehandlingen.....	150
6.6. Muligheden for at oprette modtagecentre i nærområderne	153
6.7. Kvoteflygtninge.....	155
 Bilag 1	 157
Bilag 2	158

1. Indledning

1.1. Baggrund for nedsættelse af udvalget

Af regeringsgrundlaget for VK Regeringen III "Mulighedernes samfund" (november 2007) fremgår, at regeringen vil nedsætte et ekspertudvalg, som skal kortlægge andre landes asylregler, herunder vurdere forskelle i modtageforholdene for asylansøgere samt mulighederne for at oprette modtagecentre i flygtningenes nærområder.

I december 2007 nedsatte regeringen ekspertudvalget som et embedsmandsudvalg med repræsentanter for Integrationsministeriet (herunder Udlændingetjenesten), Udenrigsministeriet, Justitsministeriet og Flygtninge- og indvandringsnævnets sekretariat. Udvalget fik til opgave at kortlægge andre landes asylregler og praksis og på baggrund heraf komme med anbefalinger til justering af forholdene for asylansøgere og afviste asylansøgere i Danmark. Endvidere skulle udvalget undersøge mulighederne for at oprette modtagecentre i flygtningenes nærområder.

1.2. Udvalgets kommissorium

Udvalget har haft følgende kommissorium:

"1. Det fremgår af regeringsgrundlaget for VK Regeringen III "Mulighedernes samfund", november 2007, at regeringen vil nedsætte et ekspertudvalg, som skal kortlægge andre landes asylregler, herunder vurdere forskelle i modtageforholdene for asylansøgere samt mulighederne for at oprette modtagecentre i flygtningenes nærområder.

2. På den baggrund har regeringen besluttet at nedsætte et ekspertudvalg. Ekspertudvalget nedsættes som et embedsmandsudvalg. Da undersøgelsen vedrører forholdene i andre lande, har ekspertudvalget mulighed for at søge bistand hos de enkelte landes myndigheder og hos internationale organisationer, f.eks. IGC (Inter-governmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees) og IOM (International Organization for Migration). Udvalget kan endvidere henlægge dele af undersøgelsen til et privat konsulentfirma, hvis det skønnes nødvendigt.

3. Ekspertudvalget skal i overensstemmelse med regeringsgrundlaget kortlægge andre landes asylregler og praksis.

De materielle danske asyl- og beskyttelsesregler lever fuldt ud op til Danmarks internationale forpligtelser efter FN's flygtningekonvention og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Endvidere ligger Danmark på linje med EU's fælles regler på området, der på grund af det danske forbehold ikke er bindende for Danmark. Der kan være grund til at undersøge, om andre landes asylregler giver anledning til justeringer og tydeliggørelse af den danske asylpraksis. Der skal herunder særligt undersøges andre landes implementering af internationale forpligtelser på beskyttelsesområdet og i forhold til princippet om non refoulement (princippet om, at man ikke må udsende en udlænding

til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse). Udvalget skal i den forbindelse overveje eventuelle justeringer af danske regler, som en sådan undersøgelse måtte give anledning til.

Ekspertudvalget skal endvidere særligt undersøge, om de procedurer og forhold, der er gældende for asylansøgerne under og efter sagsbehandlingen, skal justeres. Til brug for denne vurdering er det relevant at undersøge forholdene for asylansøgere og afviste asylansøgere i andre lande. Ekspertudvalget skal på baggrund af undersøgelsen komme med anbefalinger til justering af forholdene for asylansøgere og afviste asylansøgere i Danmark.

Der lægges op til, at følgende lande i første række undersøges: Sverige, Norge, Finland, Tyskland, Storbritannien, Nederlandene og Canada.

Undersøgelsen skal skelne mellem forholdene, mens asylsagen behandles (inklusiv under en eventuel appelsagsbehandling), og forholdene, når asylsagen er afsluttet med et afslag (afviste asylansøgere).

Ekspertudvalget skal i den forbindelse blandt andet undersøge følgende:

- Indkvartering i asylcentre
- Mulighed for ophold uden for asylcentret
- Adgang til beskæftigelse
- Adgang til undervisning for voksne
- Adgang til undervisning for børn uden for asylcentret
- Adgang til andre aktiviteter
- Pligter for asylansøgere og afviste asylansøgere
- Økonomisk støtte
- Forholdene for børn i asylcentre, herunder mulighed for fritidsaktiviteter for børn
- Hjælp til tilbagevenden til hjemlandet

Udvalget skal kortlægge såvel regler som praksis.

4. Ekspertudvalget skal endvidere undersøge mulighederne for at oprette modtagecentre i flygtningenes nærområder. Andre landes erfaringer kan eventuelt inddrages i dette arbejde.

5. Ekspertudvalget skal afslutte sit arbejde i sommeren 2008.

Udvalget sammensættes af repræsentanter for Integrationsministeriet (formandskab), Udenrigsministeriet, Justitsministeriet og Flygtningenævnet.

Integrationsministeriet varetager sekretariatsbetjening af udvalget.”

1.3. Udvalgets sammensætning

Udvalget har haft følgende sammensætning:

Afdelingschef Kim Lunding, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (formand)

Kontorchef Jonas Bering Liisberg, Udenrigsministeriet (suppleant: Fuldmægtig Lars Bo Larsen)

Afdelingschef Ole Hasselgaard, Justitsministeriet (suppleanter: Specialkonsulent Mette Undall-Behrend (indtil 1. december 2008) og fuldmægtig Lene Steen (fra 1. december 2008))

Sekretariatschef Stig Torp Henriksen, Flygtningenævnets sekretariat

Desuden har Udlændingetjenesten deltaget i udvalget med følgende repræsentanter:

Centerdirektør Anni Fode

Fuldmægtig Kristina Rosado

Som sekretærer for udvalget har fungeret:

Chefkonsulent Thomas vom Braucke, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

Specialkonsulent Jan van Deurs, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

Udvalget har afholdt 6 møder.

2. Sammenfatning

Udvalget har i henhold til sit kommissorium haft til opgave at kortlægge andre landes asylregler og praksis samt at undersøge forholdene for asylansøgere og afviste asylansøgere i andre lande. Udvalget har på baggrund af denne undersøgelse skullet overveje eventuelle justeringer af danske regler samt komme med anbefalinger til justering af forholdene for asylansøgere og afviste asylansøgere i Danmark. Endelig har udvalget skullet undersøge mulighederne for at oprette modtagecentre i flygtningenes nærområder.

Rapportens kapitel 3 indeholder sammenlignelige landerapporter fra de undersøgte 7 lande samt fra Danmark.

I rapportens kapitel 4 beskrives de EU-regler, der er relevante for undersøgelsen i denne rapport. Flere af de undersøgte lande er således bundet af EU-reglerne på området.

I rapportens kapitel 5 drøftes nærområdekonceptet, herunder muligheden for at oprette modtagecentre i flygtningenes nærområder samt sammenhængen mellem beskyttelse i nærområderne og genbosætning af flygtninge i Danmark.

Rapportens kapitel 6 indeholder udvalgets overvejelser og anbefalinger. Udvalgets anbefalinger kan sammenfattes til det følgende:

- Udvalget *anbefaler*, at der gives mulighed for advokatbistand til uledsagede mindreårige asylansøgere også efter asylsagens afslutning.
- Udvalget *anbefaler*, at procedurerne for sager vedrørende uledsagede mindreårige undersøges nærmere med henblik på en vurdering af, om der kan ske en styrkelse heraf.
- Udvalget *anbefaler*, at der for asylansøgere, der har fået afslag i første instans, sker et øget fokus på information og rådgivning om konsekvenserne af et eventuelt endeligt afslag i Flygtningenævnet og oplysning om muligheden for hjælp til tilbagevenden samt i øvrigt samtale om fremtidsudsigter ved en eventuel tilbagevenden.
- Afviste asylansøgere gives i dag i vidt omfang mulighed for at påbegynde ungdomsuddannelser og til at fortsætte disse også efter, at de er blevet myndige. Retstilstanden på området er imidlertid uklar, og udvalget *anbefaler* derfor, at der skabes klar hjemmel til denne praksis.
- Udvalget *anbefaler*, at ydelsessystemet forenkles, således at de kontante ydelser til børnenes underhold fremover bliver uafhængige af asylsagens status.
- Udvalget *anbefaler*, at der ikke sker nedsættelse af størrelsen på tillægssydelsen ved overgangen fra registreringsfasen til udsendelsesfasen. Det *anbefales* samtidigt, at

afviste asylansøgere, der ikke medvirker til udsendelse, fortsat skal omfattes af kostpengeordningen og dermed fratages muligheden for at optjene tillægsydelse.

- Udvalget *anbefaler*, at den nuværende praksis med indkvartering af alle nyankomne asylansøgere i et modtagecenter, hvor de er omfattet af den vederlagsfri bospisningsordning, fastholdes.
- Udvalget *anbefaler*, at Danmark arbejder aktivt med i det videre arbejde i EU på området for oprettelse af modtagecentre i nærområderne og herunder bidrager til, at erfaringer fra den danske nærområdeindsats siden 2002 benyttes i eventuelle fælles løsninger på EU-niveau.

3. Rapporter over de undersøgte lande

3.1. Udarbejdelsen af landerapporterne

Landerapporterne er blevet udarbejdet af en medarbejder fra Integrationsministeriet og godkendt af ekspertudvalget.

I forbindelse med udarbejdelsen af landerapporterne har medarbejderen været udstationeret i sekretariatet for organisationen Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees' (IGC) i Genève, Schweiz. Sekretariatet fungerer som en form for tænketank på migrationsområdet finansieret af de deltagende stater (Australien, Belgien, Canada, Danmark, Finland, Grækenland, Irland, Nederlandene, New Zealand, Norge, Schweiz, Spanien, Storbritannien (UK), Sverige, Tyskland og USA) og har bl.a. til opgave at facilitere informationsudveksling mellem de deltagende stater på migrationsområdet.

På baggrund af kommissoriet er der blevet udarbejdet et spørgeskema på engelsk, der er blevet fremsendt til udlændingemyndighederne i de lande, hvis asylsystem er søgt beskrevet i landerapporterne.

Som led i arbejdet deltog medarbejderen fra Integrationsministeriet i den 10. konference om modtagelse af asylansøgere på Malta i marts 2008, hvor der var deltagelse af repræsentanter for stater, mellemfolkelige organisationer samt private organisationer. Deltagerne drøftede bl.a. videndeling på området vedrørende asylansøgers modtageforhold, herunder vedrørende forholdene for særligt sårbare grupper.

Efter fremsendelse af spørgeskemaet er alle de undersøgte lande vendt tilbage med en besvarelse.

Besvarelsen af spørgeskemaet har været vanskeliggjort af, at det er blevet udarbejdet med henblik på at foretage en sammenligning mellem det danske asylsystem og de undersøgte lande, selvom der kan være væsentlige forskelle landene imellem for så vidt angår lovgivningsmæssige og forvaltningsmæssige traditioner og forudsætninger på området. Det kan særligt fremhæves, at ansvaret for modtagelse af asylansøgere i såvel Canada som Tyskland er delt mellem de føderale myndigheder og de enkelte delstater eller provinser.

Det har endvidere været nødvendigt at gennemføre besøg i den tyske delstat Bayern, Nederlandene samt Storbritannien for at opnå en retvisende besvarelse af de danske spørgsmål.

Efter at have modtaget svar fra de enkelte lande og gennemført opfølgende besøg samt indhentet supplerende oplysninger er der blevet udarbejdet udkast til landerapporter. Landerapporterne tager højde for de ovenfor anførte sammenligningsvanskeligheder, da de er opbygget og struktureret på en sådan måde, at de enkelte landes asylsystemer på

en overskuelig måde kan sammenlignes med det danske system, selvom sammenligningen på visse punkter er vanskeliggjort på grund af de ovenfor anførte forskelligheder. Som eksempel kan fremhæves, at den danske inddeling i forskellige faser, der har betydning for blandt andet ydelser og aktiviteter, ikke nødvendigvis kendes i samme omfang i de undersøgte lande.

Landerapportudkastene er blevet fremsendt til de undersøgte lande, således at disse lande har fået mulighed for at godkende indholdet og fremsætte deres kommentarer eller supplerende svar. I december 2008 blev udkastene endvidere fremsendt til de danske ambassader i de undersøgte lande med henblik på gennemlæsning og fremsættelse af eventuelle bemærkninger.

For så vidt angår landerapporternes oplysninger vedrørende statistik, er alle de anførte tal indhentet fra IGC's database, der jævnligt ajourføres af IGC's sekretariat. Tallene baserer sig på indrapporteringer fra IGC-landene. For at sikre bedst muligt sammenlignelighed i det statistiske materiale landene i mellem har IGC's sekretariat været nødsaget til at anvende nogle ensartede overordnede kategorier, f.eks. for alle den typer af opholdstilladelser, der kan være udfaldet af en asylsag, der ikke ender med, at asylansøgeren anerkendes som flygtning efter flygtningekonventionen. Således er der - som det også vil fremgå af landeafsnittene nedenfor - en lang række forskellige typer af sådanne subsidiære, komplementære eller humanitære statusser.

Afsnittet vedrørende genbosætningsprogrammer er blevet udarbejdet af Udlændingetjeneste på baggrund af oplysninger indhentet fra deres kontakter i de undersøgte landes genbosætningsmyndigheder.

Arbejdet med rapporterne blev afsluttet i januar 2009.

Som antydnet ovenfor har valideringsprocessen af oplysningerne i landerapporterne i de undersøgte lande været relativt tidskrævende og af forskellig varighed afhængigt af de enkelte lande. En fornyet validering vil dermed ikke kunne garantere ensartet aktualitet for så vidt angår alle landeoplysningerne. Oplysningerne i afsnittet om Danmark er dog opdateret pr. ultimo maj 2009. De statistiske oplysninger i rapporten er opdateret med de seneste tal fra IGC's database fra medio maj 2009.

3.1.1. Disposition for landerapporterne

Landerapporterne er forsøgt disponeret på en sådan måde, at oplysningerne om forholdene i de enkelte lande er sammenlignelige. Der er taget udgangspunkt i de danske regler og praktiske forhold, og de øvrige landes oplysninger er herefter søgt indpasset i denne model.

I landerapporterne er der skelnet mellem forholdene i de forskellige såkaldte faser af en asylsagsgang. Der skelnes således mellem tre hovedfaser i en asylsag:

- Den indledende fase, hvor asylansøgeren registreres som asylansøger
- Fasen for asylsagsbehandlingen, hvor asylansøgerens sag behandles

- Fasen for afviste asylansøgere, hvor asylansøgerens sag er færdigbehandlet og ansøgeren har fået afslag på asyl

Den sidstnævnte fase for afviste asylansøgere kan endvidere opdeles i afviste asylansøgere, der medvirker til udsendelsen, og afviste asylansøgere, der ikke medvirker til udsendelsen.



3.2. Danmark

3.2.1. Indledning

Danmark har et areal på 43.098 kvadratkilometer og en befolkning på ca. 5,5 millioner mennesker.

Danmark er et konstitutionelt monarki med en parlamentarisk styreform uden føderal statsopbygning.

3.2.2. Organisation og asylprocedure

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet) har det overordnede ansvar for udlændingeområdet i Danmark. På asylområdet er kompetencen dog udskilt til Udlændingetjeneste og Flygtningekommisionen.

Udlændingetjeneste, som er en styrelse under Integrationsministeriet, behandler sager om asyl i første instans. Når en udlænding indrejser i Danmark og indgiver en ansøgning om asyl, vil ansøgeren først blive registreret hos Rigspolitiet, der har til opgave at søge at fastlægge ansøgerens identitet og rejserute til Danmark. På baggrund af dette vil Udlændingetjeneste herefter afgøre, om ansøgningen skal behandles af Danmark eller af et andet land. Denne del af asylsagen betegnes den indledende fase, indtil det er besluttet at tage sagen under behandling i Danmark.

Hvis Udlændingetjeneste afgør, at sagen skal behandles i Danmark, overgår sagen til fase 2.

Asylsagerne kan behandles efter 3 forskellige procedurer: 1) normalprocedure med automatisk klageadgang til Flygtningekommisionen i afslagsager, 2) åbenbart grundløs-procedure (ÅG-procedure) uden klageadgang til Flygtningekommisionen i afslagsager og 3) særligt hastende åbenbart grundløs-procedure (ÅGH-procedure) uden klageadgang til Flygtningekommisionen i afslagsager.

Hertil kommer en særlig procedure for behandlingen af sager vedrørende uledsagede mindreårige asylansøgere. Den særlige procedure indebærer bl.a., at alle uledsagede mindreårige asylansøgere får udpeget en personlig repræsentant, der bistår barnet og bl.a. deltager i asylsamtaler i Udlændingetjeneste og ved sagens behandling i Flygtningekommisionen. Indtil der er udpeget en personlig repræsentant for barnet bistår barnet af en medarbejder fra Dansk Røde Kors - en såkaldt bisidder. Endvidere får barnet beskikket en advokat i sager, der behandles i ÅG-proceduren. Advokaten bistår barnet i forbindelse med sagens behandling i Dansk Flygtningehjælp.

Asylansøgeren udfylder et ansøgningskema bl.a. med oplysninger om, på hvilket grundlag den pågældende søger asyl i Danmark. Herefter afholder Udlændingetjeneste en samtale med ansøgeren, hvor den pågældende kan redegøre nærmere for sit asylmotiv.

Dette gælder dog ikke sager, der udtages til behandling i den særligt hastende åbenbart grundløs-procedure (ÅGH-proceduren). Sagerne udtages til behandling i denne proce-

dure alene på grundlag af ansøgerens nationalitet, hvor der allerede på den baggrund er en forhåndsformodning for, at ansøgeren ikke opfylder betingelserne for at få asyl eller beskyttelsesstatus i Danmark. Disse sager overgår straks til asylsagsbehandling, og ansøgerne udfylder ikke et ansøgningsskema, men indkaldes umiddelbart til en asylsamtale i Udlændingesservice.

Efter asylsamtalen vurderer Udlændingesservice, om der er behov for indhentelse af yderligere oplysninger, forinden sagen kan afgøres. Det kan f.eks. dreje sig om indhentelse af yderligere baggrundsoplysninger om det land, hvorfra asylansøgeren kommer eller gennemførelse af en undersøgelse om, hvorvidt ansøgeren har været udsat for tortur. Herefter afgør Udlændingesservice sagen. Udlændingesservice beslutter i den forbindelse, om sagen skal afgøres i den normale procedure eller i den (almindelige) åbenbart grundløse-procedure.

Hvis sagen behandles i den normale procedure, vil sagen ved et afslag på asyl automatisk blive indbragt for Flygtningenævnet.

Hvis sagen behandles i åbenbart grundløs-proceduren, sendes sagen til Dansk Flygtningehjælp med henblik på en vurdering af sagen. Dansk Flygtningehjælp er en uafhængig privat organisation. Hvis Dansk Flygtningehjælp - efter at have holdt en samtale med ansøgeren - er enig med Udlændingesservice i, at sagen er åbenbart grundløs, vil ansøgeren få afslag uden mulighed for at indbringe sagen for Flygtningenævnet. Hvis Dansk Flygtningehjælp derimod ikke er enig med Udlændingesservice, og Udlændingesservice fortsat er af den opfattelse, at der ikke er grundlag for at give asyl, overgår sagen til normalproceduren, og et afslag vil blive indbragt for Flygtningenævnet, der vil træffe den endelige afgørelse i sagen.

Flygtningenævnet er den endelige klageinstans for afgørelser i asylansøgningssager. Flygtningenævnet er et uafhængigt, domstolslignende organ. Ved behandlingen af sager består nævnet af en formand, som skal være dommer, og to øvrige medlemmer, der er henholdsvis en advokat og en medarbejder i Integrationsministeriets departement, der dog som led i sit arbejde i Flygtningenævnet ikke kan modtage instruktion fra Integrationsministeriet.

Flygtningenævnet behandler normalt sagerne mundtligt. Asylansøgeren får beskikket en advokat til varetagelse af den pågældendes interesser under sagens behandling for Flygtningenævnet.

Asylansøgeren har ret til at opholde sig i Danmark, indtil sagen er afgjort i Flygtningenævnet, eller indtil sagen er endeligt afgjort i åbenbart grundløs-proceduren.

Hvis Flygtningenævnet er enig med Udlændingesservices afslag på ansøgningen, stadfæstes afgørelsen, og ansøgeren bliver normalt pålagt at udrejse straks.

Hvis Flygtningenævnet ikke er enig med Udlændingeservices afslag på ansøgningen, vil ansøgeren få opholdstilladelse enten som flygtning med konventionsstatus eller på baggrund af såkaldt beskyttelsesstatus.

3.2.3. Statistik¹

Antal indgivne asylansøgninger i perioden 2000-2008

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
10.077	12.512	6.068	4.593	3.222	2.260	1.918	2.226	2.380*

*Tallet er foreløbigt

Afgørelser i første instans i perioden 2000-2008

Afgørelser	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Konventionsstatus	1.207	1.847	1.133	492	105	93	108	70	200
Subsidiær beskyttelse	2.254	2.711	1.389	279	106	136	62	403	315
Afslag	3.573	4.133	6.423	2.668	1.946	1.098	754	376	527

* Tallene er foreløbige

3.2.4. Beskyttelse af flygtninge

3.2.4.1. Konventionsstatus

Danmark har tiltrådt FN's flygtningekonvention, der er inkorporeret i udlændingeloven ved henvisning. Det fremgår således af udlændingelovens § 7, stk. 1, at der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951. Det fremgår endvidere af udlændingelovens § 31, stk. 2, at en udlænding, der er omfattet af § 7, stk. 1, ikke må udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.

3.2.4.2. Andet beskyttelsesgrundlag

Danmark er som følge af forbeholdet på området for retlige og indre anliggender ikke bundet af EU's regler på asylområdet.

Danmark har tiltrådt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). EMRK er i Danmark inkorporeret ved henvisning, jf. lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvoraf det fremgår, at konventionen samt en række protokoller og tillægsprotokoller gælder i Danmark.

1 Som nævnt ovenfor under afsnit 3.1. er det statistiske materiale i denne rapport baseret på de statistiske data i IGC' sekretariat. Tallene for Danmark er det såkaldte "bruttoansøgertal", dvs. alle ansøgninger, også dem, der ikke realitetsbehandles, bl.a. fordi ansøgerens sag i medfør af Dublin-reglerne bliver behandlet af et andet EU-land.

I udlændingeloven er det desuden i § 7, stk. 2, bestemt, at der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen ved en tilbagevenden til sit hjemland risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Denne bestemmelse er udformet i overensstemmelse med bl.a. EMRK artikel 3 og den 6. tillægsprotokol, der indeholder et absolut forbud mod udsendelse til dødsstraf eller til tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Endelig er det i udlændingelovens § 31, stk. 1, bestemt, at en udlænding ikke må udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land. Dette forbud mod udsendelse er udformet således, at det svarer til de udsendelsesforbud, der følger af bl.a. EMRK artikel 3 og den 6. tillægsprotokol.

De danske regler yder beskyttelse i det omfang, Danmark er internationalt forpligtet til. Der findes ikke danske beskyttelsesregler, der går videre end Danmarks internationale forpligtelser.

3.2.4.3. Opholdstilladelse af humanitære grunde

Der kan gives humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, til en udlænding, som er registreret som asylansøger i Danmark, hvis der er væsentlige humanitære hensyn, som afgørende taler for det.

Det er en betingelse, at ansøgeren befinder sig i en sådan situation, at væsentlige hensyn af humanitær karakter afgørende taler for at give opholdstilladelse.

Ved vurderingen af sagen lægges der navnlig vægt på ansøgerens personlige forhold, herunder om der foreligger en fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter, eller om der er tale om en familie med mindre børn, der kommer fra et land i krig.

Hvis ansøgeren lider af en meget alvorlig sygdom, der kan begrunde humanitær opholdstilladelse, vil det indgå i vurderingen, om den pågældende kan modtage den fornødne behandling for sygdommen i sit hjemland.

Integrationsministeriet afgør sager om humanitær opholdstilladelse. Sagerne kan ikke påklages til andre administrative myndigheder.

Uledsagede mindreårige asylansøgere kan meddeles opholdstilladelse, hvis der er grund til at antage, at de vil blive stillet i en reel nødsituation ved en tilbagevenden til hjemlandet, jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 2. Udlændingetjenesten træffer afgørelser i disse sager med klageadgang til Integrationsministeriet.

3.2.5. Genbosætning

Danmark har en kvoteordning med en treårig kvote på 1.500 pladser. Danmark genbosætter således årligt ca. 500 kvoteflygtninge. Heraf er der som udgangspunkt afsat 75

pladser til hastesager, herunder personer der er i umiddelbar risiko for overgreb i opholdslandet eller tilbagesendelse til hjemlandet, og 30 pladser til personer med særlige behandlingsbehov (såkaldte twenty or more-sager).

Kvoteflygtningene tilbydes genbosætning af Udlændingesservice enten på grundlag af interviews gennemført på en udvælgelsesrejse til flygtningenes opholdsland eller på grundlag af skriftlig forelæggelse fra UNHCR. Hovedparten tilbydes genbosætning i forbindelse med udvælgelsesrejser. Alene hastesager og sager vedrørende personer med særlige behandlingsbehov kan behandles efter skriftlig forelæggelse fra UNHCR.

Der kan meddeles konventionsstatus, beskyttelsesstatus eller anden subsidær status, som svarer til de muligheder, der er for at få opholdstilladelse, hvis den pågældende kvoteflygtning var indrejst i landet som spontan asylansøger

Kvoteflygtningene - undtaget hastesager og personer med særlige behandlingsbehov - skal desuden opfylde de supplerende udvælgelseskriterier om kvoteflygtningens mulighed for at slå rod i Danmark og få glæde af deres opholdstilladelse. Der lægges i den forbindelse vægt på kvoteflygtningens sproglige forudsætninger, uddannelsesforhold, arbejds erfaring, familieforhold, netværk, alder og motivation. Der gives en samlet vurdering af de supplerende kriterier og desuden vurderes familier samlet. Endvidere skal de pågældende underskrive erklæringen om vilkår for genbosætning i Danmark og gennemgå en sundhedsundersøgelse.

Kvoteflygtninge udvalgt på udvælgelsesrejser gennemgår et før-afrejse-kursus om Danmark. Kurset varer 5 dage, og der undervises i alt 20 timer, heraf er 10 timer danskundervisning ved en dansk lærer fra et sprogcenter og 10 timer undervisning i samfunds- og kulturforhold ved en underviser fra Integrationsministeriet/Udlændingesservice. Efter ankomsten til Danmark deltager kvoteflygtninge i et treårigt integrationsforløb på lige fod med andre flygtninge.

Den danske kvoteordning blev ændret ved lov nr. 403 af 1. juni 2005 om ændring af udlændingeloven. Ændringerne, der trådte i kraft den 1. juli 2005, vedrørte både regelsæt og forretningsgange.

I det følgende gives en kort beskrivelse af Udlændingesservices erfaringer med visse ændringer på kvoteområdet. Det understreges, at der ikke er gennemført en egentlig evaluering af effekten af lovændringerne.

3.2.5.1. Bredere udvælgelseskriterier

Med lovændringen blev det muligt at tilbyde genbosætning til en bredere kreds af kvoteflygtninge. Udlændingelovens § 8 om kvoteflygtninge blev udvidet, således at der ikke alene kan tilbydes genbosætning efter § 8, stk. 1 og 2, svarende til § 7, stk. 1 og 2, om spontane asylansøgere for konventionsstatus og beskyttelsesstatus, men også efter § 8, stk. 3, der svarer til de øvrige bestemmelser i udlændingeloven, som en person ville kunne opnå opholdstilladelse i henhold til, såfremt pågældende var indrejst i Danmark som asylansøger, dvs. humanitær opholdstilladelse jf. § 9 b, udsendeshindringer jf.

§ 9 c, stk. 2, uledsagede mindreårige jf. § 9 c, stk. 3, jobkort-ordningen jf. § 9 a, stk. 1, familiesammenføring jf. § 9, stk. 1, jf. stk. 18, 2. pkt., og særlige grunde jf. § 9 c, stk. 1, jf. stk. 4, 2. pkt.

3.2.5.2. Supplerende udvælgelseskriterier

Samtidig med udvidelse af persongruppen, der kan tilbydes genbosætning, blev der indført en bestemmelse om supplerende udvælgelseskriterier i § 8, stk. 4. Ved udvælgelse af personer, der vurderes tilbudt opholdstilladelse efter § 8, stk. 1-3, skal der lægges vægt på personens mulighed for at slå rod i Danmark og få glæde af opholdstilladelsen, herunder deres sproglige forudsætninger, uddannelsesforhold, arbejds erfaring, familieforhold, netværk, alder og motivation.

Personer, der omfattes af kategorierne for hastesager, dvs. personer, der risikerer umiddelbar tilbagesendelse til hjemlandet eller overgreb i opholdslandet, samt personer, der er omfattet af de såkaldte twenty or more-sager, dvs. personer, der lider af særligt behandlingskrævende sygdomme, der ikke kan behandles i opholdslandet, er undtaget fra de supplerende udvælgelseskriterier.

Udlændingesservice foretager i alle sager, der er omfattet af de supplerende udvælgelseskriterier, en konkret og samlet vurdering af de supplerende kriterier. Desuden vurderes familier samlet.

3.2.5.3. Indførelse af sundhedsundersøgelser

Udlændingelovens § 8 blev desuden udvidet med bestemmelsen i § 8, stk. 5, om, at personer, der overvejes tilbudt genbosætning, skal gennemgå en sundhedsundersøgelse i opholdslandet, inden Udlændingesservice træffer endelig afgørelse i sagen.

Hensigten med undersøgelserne er at indhente oplysninger om de pågældende bærer særligt smitsomme sygdomme, jf. lov om foranstaltninger mod smitsomme sygdomme (lov nr. 114 af 21. marts 1979 med senere ændringer), og på det grundlag ikke bør tilbydes genbosætning i Danmark. Desuden er det hensigten, at undersøgelserne skal tilvejebringe et bedre oplysningsgrundlag til brug for Udlændingesservices visitering af den enkelte kvoteflygtning til boligplacering i en kommune og til kommunens forberedelse af pågældendes tilflytning til kommunen.

Udlændingesservice finder, at sundhedsundersøgelserne bidrager med væsentlige oplysninger til vurdering af, om en person skal omfattes af kategorien for twenty or more-sager og til visitering af kvoteflygtninge til boligplacering i en kommune.

Kommunernes anvendelse af resultaterne af sundhedsundersøgelserne fra opholdslandet er ikke blevet undersøgt. På baggrund af tilbagemeldinger i forbindelse med orienteringsmøder for kommuner, der modtager kvoteflygtninge, er det Udlændingesservices umiddelbare vurdering, at kommunerne i et begrænset omfang anvender resultaterne af sundhedsundersøgelserne.

3.2.5.4. Før-afrejse-kurser

Ved lovændringen blev der samtidig etableret før-afrejse-kurser for kvoteflygtninge. Før-afrejse-kurserne er for kvoteflygtninge udvalgt på kvoteudvælgelsesrejser. Undtaget er alene hastesager, hvor pågældende af helbredsmæssige eller beskyttelsesmæssige hensyn bør rejse til Danmark straks efter opholdstilladelsen er givet og dermed inden, kurset kan gennemføres. Kurserne gennemføres i flygtningenes opholdsland efter, at de pågældende er blevet meddelt opholdstilladelse, og inden de indrejser i Danmark.

Kurserne skal gennem elementær information om det danske samfund og livet i Danmark være med til at gøre kvoteflygtningenes overgang fra tilværelsen i opholdslandet til livet i Danmark så smidig og let som mulig. Herunder skal deltagerne ikke mindst motiveres til at være aktive, opsøgende og selvstændige i egen integrationsproces.

Før-afrejse-kurser omfatter 20 timers undervisning, heraf 10 timers danskundervisning og 10 timers undervisning i danske samfunds- og kulturforhold.

Kurserne omfatter følgende 10 lektioner:

1. Introduktion af kursus og program
2. Modtagelsen i Danmark og den første tid som ny borger i Danmark
3. Introduktionsforløb
4. Vejledning om udlændingeloven
5. Skole og uddannelse
6. Arbejde og arbejdsmarkedet
7. Hverdagsliv
8. Kulturforståelse, normer og værdier
9. Danmark - et demokratisk samfund
10. Geografi

Der udleveres en række undervisningsmaterialer, herunder bogen Medborger i Danmark, som så vidt muligt er oversat til et sprog, som flygtningene forstår. Materialerne anvendes i undervisningen, men deltagerne motiveres også til at studere dem enten på egen hånd eller i grupper frem til rejsen til Danmark.

Udlændingesservice og Integrationsministeriet har i løbet af 2006 foretaget en intern evaluering af de to første før-afrejse-kurser. Den har blandt andet medført ændringer i holdopdeling således, at undervisningen nu er målrettet 3 aldersgrupper: 6-11, 12-17 og 18+, og der er aktiviteter for småbørn, mens forældrene deltager i undervisningen. Alle før-afrejse-kurser er blevet evalueret af deltagerne og underviserne. Der er på baggrund af evalueringerne løbende gennemført mindre ændringer i undervisningsmateriale mv.

Det er Udlændingesservices erfaring, at før-afrejse-kurserne bidrager til at forberede kvoteflygtninge på deres kommende tilværelse i Danmark. Deltagerne er meget motiverede og yder en stor og aktiv indsats for at opbygge et kendskab til Danmark og lære dansk. Trods et emnemæssigt meget bredspektret kursus, er det tydeligt på kurserne, at flygtningene opnår basal viden om det danske samfund og lærer enkle dialoger på dansk, samt får indtryk af hvordan undervisning gennemføres i Danmark.

På baggrund af tilbagemeldinger fra kommuner er det Udlændingsservices vurdering, at før-afrejse-kurserne gør en positiv forskel. Kommunerne beretter om kvoteflygtningenes kendskab til en række forhold, der har været berørt i undervisningen og undervisningsmaterialet samt succesoplevelser umiddelbart efter ankomsten ved at kunne anvende enkle danske udtryk og dialoger.

3.2.5.5. Samarbejde mellem Udlændingsservice og kommunerne

Udlændingsservice har siden lovændringen øget indsatsen for at skabe dialog med kommunerne vedrørende udvælgelse og modtagelse af kvoteflygtninge. Efter en gruppe kvoteflygtninge er indrejst i Danmark, kontakter Udlændingsservice et antal kommuner for oplysninger om, hvordan modtagelsen er forløbet og om, hvordan det går med hensyn til flygtningenes integration i kommunen. Oplysninger om flygtningenes evne til at integrere sig i forskellige kommuner i Danmark indgår i Udlændingsservices overvejelser vedrørende indstilling til ministeren om anvendelsen af efterfølgende års fordeling af kvotepladser.

Efter hver kvoteudvælgelsesrejse og før-afrejse-kursus tilbyder Udlændingsservice de modtagende kommuner og eventuelle frivilligorganisationer i disse kommuner at deltage i et orienteringsmøde. På møderne orienteres generelt om gruppen af kvoteflygtninge og undervisningen på før-afrejse-kurset. Møderne giver efter Udlændingsservices vurdering - og på baggrund af positive tilbagemeldinger fra kommunerne - ikke alene deltagerne et godt indtryk af gruppen af flygtninge og deres medbragte kendskab om Danmark fra før-afrejse-kurset, men er også en anledning for integrationsmedarbejdere i kommunerne til at etablere kontakter på tværs af kommunegrænserne.

3.2.6. Forhold og vilkår for spontane asylansøgere

3.2.6.1. Indkvartering

Asylansøgere skal som udgangspunkt bo på et asylcenter, mens deres asylsag behandles her i landet. Der kan dog i særlige tilfælde og for visse grupper af asylansøgere efter ansøgning gives tilladelse til privat indkvartering med og uden økonomi, annektsindkvartering og indkvartering i særlig bolig uden for asylcenteret.

Indkvarteres en asylansøger privat uden økonomi, afholder logiværten alle udgifter til den pågældendes forsørgelse. Dog er der fortsat mulighed for at modtage sundhedsbehandling på det asylcenter, den pågældende asylansøger er tilknyttet. Asylansøgere, som har indgået ægteskab eller registreret partnerskab med en i Danmark bosiddende person, skal som hovedregel tage ophold hos sin ægtefælle/registrerede partner, som tillige har forsørgelsespligten over for den pågældende.

De fleste asylcentre drives af Dansk Røde Kors Asylafdelingen. Desuden driver Jammerbugt Kommune et center.

3.2.6.1.1. Indledende fase

Asylansøgere, der befinder sig i den indledende fase, opholder sig som udgangspunkt i Center Sandholm, der fungerer som modtagecenter for alle nye asylansøgere. Beboerne

kan frit komme og gå på centret. I den indledende fase kan politiet beslutte, at asylansøgeren løbende skal melde sig hos politiet, når det må anses for nødvendigt for at sikre udlændingens tilstedeværelse.

3.2.6.1.2. Asylsagsbehandlingen

Under asylsagsbehandlingen flytter ansøgerne til et opholdscenter, hvor de opholder sig, mens asylmyndighederne behandler sagen. Udlændingesservice har indgået kontrakt med Dansk Røde Kors Asylafdelingen og Jammerbugt Kommune om drift af et antal opholdscentre samt særlige centre for enlige kvinder, uledsagede mindreårige og svært omsorgskrævende beboere, der ligger forskellige steder i Danmark. Beboerne kan frit komme og gå på centrene. Under asylsagsbehandlingen kan politiet endvidere beslutte, at asylansøgeren løbende skal melde sig hos politiet, bl.a. hvis den pågældende ikke medvirker til sagens oplysning f.eks. om sin identitet eller rejserute.

3.2.6.1.3. Afviste asylansøgere

Hvis en udlænding har fået endeligt afslag på asyl og ikke medvirker til sin udrejse, indstiller Rigspolitiet til Udlændingesservice, at den pågældende skal tage ophold på Center Sandholm eller center Avnstrup, der fungerer som udsendelsescentre. Politiet kan beslutte, at den afviste asylansøger løbende skal melde sig hos politiet, såfremt den pågældende ikke medvirker til udrejsen.

Der sker dog en sådan overflytning af uledsagede mindreårige asylansøgere under 18 år.

3.2.6.2. Sundhedsydelser

Asylansøgere er ikke generelt dækket af det danske sundhedssystem, og de har ikke adgang til samme hjælp som danske borgere. Regionerne er dog forpligtet til at yde alle - herunder også asylansøgere - akut sundhedsbehandling.

Har en asylansøger indgået ægteskab eller registreret partnerskab med en person med opholdstilladelse i Danmark, påhviler det den i Danmark bosiddende ægtefælle/registrerede partner at forsørge den pågældende, herunder at afholde udgifterne til den pågældendes sundhedsbehandling.

Mindreårige asylansøgere tilbydes samme sundhedsbehandling som danske statsborgere.

Voksne asylansøgere får dækket udgifterne til nødvendige sundhedsmæssige ydelser af Udlændingesservice.

3.2.6.2.1. Indledende fase

Det har ingen betydning for adgangen til sundhedsydelser, at der er tale om en ansøger i den indledende fase.

3.2.6.2.2. Asylsagsbehandlingen

Det har ingen betydning for adgangen til sundhedsydelser, at der er tale om en ansøger i asylsagsbehandlingsfasen.

3.2.6.2.3. Afviste asylansøgere

Det har ingen betydning for adgangen til sundhedsydelse, at der er tale om en endeligt afvist asylansøger.

3.2.6.3. Undervisning

3.2.6.3.1. Indledende fase

Mindreårige asylansøgere er omfattet af undervisningspligt og modtager undervisning som i indhold og omfang svarer til den undervisning, der tilbydes tosprogede elever i den danske folkeskole. Undervisningen foregår på asylcentre eller på lokale folkeskoler.

Voksne asylansøgere skal i den indledende fase deltage i et asylansøgerkursus, der omfatter information om det danske asylsystem og undervisning i dansk sprog og kultur.

Hvis en voksen asylansøger ikke deltager i den fastlagte undervisning, er det et brud på den kontrakt, som alle asylansøgere over 18 år skal indgå med asylcentret og vil medføre en nedsættelse af asylansøgerens tillægsydelse.

3.2.6.3.2. Asylsagsbehandlingen

Mindreårige asylansøgere er omfattet af undervisningspligt og modtager undervisning som i indhold og omfang svarer til den undervisning, der tilbydes tosprogede elever i den danske folkeskole. Undervisningen foregår på asylcentre eller på lokale folkeskoler.

Voksne asylansøgere skal deltage i undervisning, der kan skabe forudsætninger for en vellykket integrationsproces for de asylansøgere, som meddeles opholdstilladelse i Danmark, og lette tilbagevenden for de asylansøgere, som meddeles afslag på opholdstilladelse.

Voksne asylansøgere kan endvidere deltage i danskundervisning, hvis det er nødvendigt for gennemførelse af praktikophold m.v. uden for asylcentret. Voksne asylansøgere kan desuden deltage i undervisning i andre fag, herunder fremmedsprog, tekniske fag m.v.

Hvis en voksen asylansøger ikke deltager i den fastlagte undervisning, er det et brud på den kontrakt, som alle asylansøgere over 18 år skal indgå med asylcentret og vil medføre en nedsættelse af asylansøgerens tillægsydelse.

3.2.6.3.3. Afviste asylansøgere

Mindreårige asylansøgere er omfattet af undervisningspligt og modtager undervisning som i indhold og omfang svarer til den undervisning, der tilbydes tosprogede elever i den danske folkeskole. Undervisningen foregår på asylcentre eller på lokale folkeskoler.

For voksne afviste asylansøgere skelnes der mellem afviste asylansøgere, der medvirker til udrejsen, og afviste asylansøgere, der ikke medvirker til udrejsen.

Afviste asylansøgere skal deltage i undervisning, der kan forberede den pågældende på en tilværelse i hjemlandet, herunder fremmedsprog, tekniske fag m.v.

Afviste asylansøgere, som medvirker til udsendelse, kan desuden deltage i danskundervisning, hvis det har afgørende betydning for asylansøgerens mulighed for at tilegne sig færdigheder, der kan hjælpe den pågældende med at finde beskæftigelse eller starte egen virksomhed i hjemlandet.

Afviste asylansøgere, der ikke medvirker til udrejsen, har ikke mulighed for at deltage i danskundervisning.

Hvis en voksen asylansøger ikke deltager i den fastlagte undervisning, er det et brud på den kontrakt, som alle asylansøgere over 18 år skal indgå med asylcentret og vil medføre en nedsættelse af asylansøgerens tillægsydelse.

3.2.6.4. Aktivering

Asylansøgere kan på lige fod med andre borgere deltage i fritidsaktiviteter, f.eks. i sportsklubber. Børn, der opholder sig på asylcentre, vil i et vist omfang kunne få dækket udgifterne til fritidsaktiviteter uden for centret. Om den kontrakt, asylansøgeren skal indgå med asylcentret, henvises til afsnit 3.2.6.5 nedenfor.

3.2.6.4.1. Indledende fase

I den indledende fase skal asylansøgeren medvirke ved udførelse af de nødvendige opgaver på indkvarteringsstedet (madlavning, rengøring m.v.). Asylansøgeren kan desuden deltage i intern aktivering på indkvarteringsstedet (opgaver, der er forbundet med driften af asylcentret og undervisning af andre asylansøgere).

Hvis en voksen asylansøger ikke deltager i den fastlagte aktivering, er det et brud på den kontrakt, som alle asylansøgere over 18 år skal indgå med asylcentret og vil medføre en nedsættelse af asylansøgerens tillægsydelse.

3.2.6.4.2. Asylsagsbehandlingen

Under asylsagsbehandlingen skal asylansøgeren ligeledes medvirke ved udførelse af de nødvendige opgaver på indkvarteringsstedet (madlavning, rengøring m.v.).

Asylansøgeren kan desuden deltage i intern aktivering på indkvarteringsstedet (opgaver, der er forbundet med driften af asylcentret og undervisning af andre asylansøgere). Endelig har registrerede asylansøgere mulighed for at deltage i anden aktivering, der kan omfatte deltagelse i intern produktionsvirksomhed, ulønnet praktik uden for asylcentret og ulønnet humanitært arbejde.

Hvis en voksen asylansøger ikke deltager i den fastlagte aktivering, er det et brud på den kontrakt, som alle asylansøgere over 18 år skal indgå med asylcentret og vil medføre en nedsættelse af asylansøgerens tillægsydelse.

3.2.6.4.3. Afviste asylansøgere

Under denne fase skal asylansøgeren ligeledes medvirke ved udførelse af de nødvendige opgaver på indkvarteringsstedet (madlavning, rengøring m.v.).

Asylansøgeren kan desuden deltage i intern aktivering på indkvarteringsstedet (opgaver, der er forbundet med driften af asylcentret og undervisning af andre asylansøgere), intern produktionsvirksomhed, ulønnet praktik uden for asylcentret og ulønnet humanitært arbejde. Afviste asylansøgere, der ikke medvirker til udsendelse, har dog ikke mulighed for at deltage i intern produktionsvirksomhed, praktik uden for asylcentret og ulønnet humanitært arbejde.

Hvis en voksen asylansøger ikke deltager i den fastlagte aktivering, er det et brud på den kontrakt, som alle asylansøgere over 18 år skal indgå med asylcentret og vil medføre en nedsættelse af asylansøgerens tillægsydelse.

3.2.6.5. Økonomisk og anden støtte

En asylansøger, der opholder sig i Danmark, får normalt udgifterne til sit underhold dækket af Udlændingesservice.

Det gælder dog ikke, hvis han eller hun har indgået ægteskab eller registreret partnerskab med en person, der har opholdstilladelse her i landet. I så fald har ægtefællen/den registrerede partner pligt til at forsørge ansøgeren.

Udlændingesservices forsørgelse af asylansøgere og udlændinge med ulovligt ophold dækker over:

- kontante ydelser (eller kost hvis asylansøgeren er omfattet af en vederlagsfri bospisningsordning)
- indkvartering på et asylcenter
- nødvendig sundhedsbehandling og evt. nødvendige sociale foranstaltninger
- undervisning af børn
- undervisning og aktivering af voksne asylansøgere
- transport til og fra samtaler med myndighederne, hospitaler m.v.

Alle asylansøgere over 18 år skal indgå en aftale - en kontrakt - med det asylcenter, som han eller hun er tilknyttet. I kontrakten står der hvilken undervisning, ansøgeren skal følge, og hvilke arbejdsopgaver den enkelte ansøger skal udføre på asylcentret. Hvis asylansøgeren ikke overholder sin kontrakt med asylcentret, nedsættes asylansøgerens tillægsydelse.

De kontante ydelser er inddelt på følgende måde:

- En grundydelse som dækker udgifter til mad, hygiejneartikler mv.
- En eventuel tillægsydelse til asylansøgere som overholder deres kontrakt med asylcentret
- Et forsørgertillæg eller evt. et nedsat forsørgertillæg til asylansøgere med forsørgelsespligt over mindreårige børn

Familier, der er på kostpengeordningen, og som har børn under 18 år, får endvidere udleveret en børnepakke pr. barn hver 14. dag. Børnepakken indeholder bl.a. frugt, læsedykke og lidt slik.

3.2.6.5.1. Indledende fase

Grundydelsen udgør 47,35 kr. pr. dag pr. voksen. Hvis asylansøgeren bor sammen med sin ægtefælle, registrerede partner eller samlever, udgør grundydelsen 37,49 kr. pr. dag pr. voksen.

Hvis ansøgningen er i den indledende fase, hvor det endnu ikke er afgjort, om asylansøgerens asylsag skal behandles i Danmark, er tillægsydelsen på 7,90 kr. pr. dag. Tillægsydelsen er afhængig af, at den pågældende fortsat opfylder sin kontrakt med asylcentret.

Forsørgertillægget for 1. og 2. barn er i den indledende fase på 55,25 kr. pr. barn pr. dag. Hvis asylansøgeren bor på et asylcenter med bespisningsordning, er forsørgertillægget 7,90 kr. pr. barn pr. dag. Der er nedsat forsørgertillæg for 3. og 4. barn på 39,46 kr. pr. dag pr. barn. Hvis asylansøgeren er omfattet af en vederlagsfri bespisningsordning, udbetales der ikke forsørgertillæg for 3. og 4. barn.

Hvis en asylansøger er omfattet af kostpengeordningen, kan ansøgeren ikke få udbetalt tillægsydelse, men alene grundydelse, et reduceret forsørgertillæg for barn nummer et og to samt evt. nedsat forsørgertillæg for barn nummer tre og fire. En asylansøger kan f.eks. blive omfattet af kostpengeordningen, hvis den pågældende udebliver fra en afhøring med Udlændingsservice eller politiet, eller hvis den pågældende har udvist voldelig eller truende adfærd over for personer på indkvarteringsstedet.

Er asylansøgeren omfattet af en vederlagsfri bespisningsordning og samtidig omfattet af kostpengeordningen, modtager den pågældende ingen forsørgertillæg.

Alle beløb er angivet i 2009-niveau.

3.2.6.5.2. Asylbehandlingen

Hvis det er afgjort, at asylsagen skal behandles i Danmark, sættes tillægsydelsen op til 27,62 kr. pr. dag, og forsørgertillægget sættes op til 74,97 kr. pr. barn pr. dag. Der er nedsat forsørgertillæg for 3. og 4. barn på 39,46 kr. pr. dag pr. barn. Tillægsydelsen er afhængig af, at den pågældende opfylder sin kontrakt med asylcentret. Hvis asylansøgeren er omfattet af en vederlagsfri bespisningsordning, er forsørgertillægget 27,62 kr. pr. barn pr. dag, og der udbetales ikke forsørgertillæg for 3. og 4. barn.

Hvis en asylansøger er omfattet af kostpengeordningen, kan ansøgeren ikke få udbetalt tillægsydelse, men alene grundydelse, et reduceret forsørgertillæg for barn nummer et og to samt evt. nedsat forsørgertillæg for barn nummer tre og fire.

Er asylansøgeren omfattet af en vederlagsfribespisningsordning og samtidig omfattet af kostpengeordningen, modtager den pågældende ingen forsørgertillæg.

Alle beløb er angivet i 2009-niveau.

3.2.6.5.3. Afviste asylansøgere

Får ansøgeren endeligt afslag på asyl og derfor skal rejse ud af Danmark, sættes tillægsydelsen ned til 7,90 kr. pr. dag. Tillægsydelsen er afhængig af, at den pågældende opfylder sin kontrakt med asylcentret.

Forsørgertillægget er i denne fase 55,25 kr. pr. barn pr. dag. Hvis asylansøgeren bor på et asylcenter med bospisningsordning, er forsørgertillægget kr. 7,90 kr. pr. barn pr. dag. Der er nedsat forsørgertillæg for 3. og 4. barn på 39,46 kr. pr. dag pr. barn. Hvis asylansøgeren er omfattet af en vederlagsfribespisningsordning, udbetales der ikke forsørgertillæg for 3. og 4. barn.

Alle beløb er angivet i 2009-niveau.

Hvis en asylansøger ikke lever op til de forpligtelser, der følger af udlændingeloven, kan Udlændingetjenesten beslutte, at asylansøgeren skal omfattes af kostpengeordningen.

I praksis anvendes ordningen primært i de tilfælde, hvor en asylansøger har fået endeligt afslag på opholdstilladelse i Danmark og ikke medvirker til udrejse af landet.

Ordningen indebærer, at asylansøgeren ikke længere kan få udbetalt tillægsydelse, der tjenes ved f.eks. at deltage i aktivering. Asylansøgere med børn vil desuden få reduceret deres forsørgertillæg. Det betyder, at ansøgeren alene får udbetalt kontante ydelser til dækning af udgifter til kost og andre fornødenheder, dvs. grundydelsen, et reduceret forsørgertillæg for nummer nr. et og to samt eventuelt nedsat forsørgertillæg for barn nummer tre og fire.

Er asylansøgeren omfattet af en vederlagsfri bospisningsordning og samtidig omfattet af kostpengeordningen, modtager den pågældende ingen forsørgertillæg.

Kun i helt særlige tilfælde kan Udlændingetjenesten undlade at anvende kostpengeordningen over for en udlænding, der ikke medvirker til sin udrejse. Det vil bl.a. være tilfældet, hvis asylansøgeren er en uledsaget mindreårig, eller hvis der er tale om personer med særlige former for livstruende sygdomme.

Udlændingetjenesten kan ophæve afgørelsen om kostpengeordningen, hvis en asylansøger enten vælger at samarbejde med politiet om sin udrejse, får udsat sin udrejsefrist eller får genoptaget sin asylsag. Ophæves ordningen, vil asylansøgeren igen få udbetalt tillægsydelse og almindeligt og evt. nedsat forsørgertillæg.

3.2.6.6. Adgang til arbejdsmarkedet

Asylansøgere har som udgangspunkt ikke adgang til arbejdsmarkedet i Danmark.

3.2.6.6.1. Indledende fase

Asylansøgere i den indledende fase har ikke adgang til arbejdsmarkedet.

3.2.6.6.2. Asylbehandlingen

Asylansøgere har ikke adgang til arbejdsmarkedet under behandlingen af deres asylsag.

3.2.6.6.3. Afviste asylansøgere

Afviste asylansøgere har ikke adgang til arbejdsmarkedet.

3.2.6.6.4. Adgang til arbejdsmarkedet i medfør af de almindelige regler om arbejdskraftindvandring

Indgivelse af en asylansøgning har ikke i sig selv nogen betydning for mulighederne for at ansøge om opholds- og arbejdstilladelse i medfør af de almindelige regler om arbejdskraftindvandring. Asylansøgere og afviste asylansøgere kan således søge om opholds- og arbejdstilladelse efter de almindelige regler i udlændingeloven, f.eks. efter den såkaldte positivliste eller efter green card-ordningen.

Efter udlændingelovens § 9 a, stk. 4, kan en ansøgning om opholdstilladelse på baggrund af arbejde normalt ikke indgives eller behandles i Danmark, hvis ansøgeren ikke har lovligt ophold, medmindre særlige grunde taler derfor. Særlige grunde kan f.eks. være, hvis en afvist asylansøger ønsker at få opholdstilladelse på grundlag af green card-ordningen, og det er åbenbart, at den pågældende opfylder kriterierne for at få en sådan opholdstilladelse, herunder pointkravet og selvforsørgelseskravet.

3.2.6.6.5. Ulovligt arbejde

Det følger af udlændingelovens § 59, stk. 2, at en udlænding, der arbejder ulovligt, straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år. En udlænding, herunder en asylansøger, som har arbejdet ulovligt, kan endvidere udvises efter bestemmelsen i udlændingelovens § 25 a, stk. 2, nr. 1. Udlændingesservice har kompetencen til at træffe beslutning om udvisning efter denne bestemmelse. I forbindelse med afgørelsen om udvisning meddeles der endvidere et indrejseforbud for 1 år. Asylansøgere kan udvises efter samme betingelser som andre udlændinge. I forbindelse med afgørelsen fastsættes der imidlertid ikke nogen udrejsefrist, ligesom det tilkendes gives, at udvisningen bortfalder, hvis den pågældende får asyl.

Efter udlændingelovens § 59, stk. 4, straffes en arbejdsgiver, der beskæftiger en udlænding uden arbejdstilladelse, med bøde eller fængsel indtil 2 år.

3.2.6.6.5.1. Indsatsen mod ulovligt arbejde

I forbindelse med det asylansøgerkursus, som afholdes af Dansk Røde Kors Asylafdelingen og Udlændingesservice, informeres asylansøgere om, at de ikke må tage arbejde i Danmark. Udlændingesservice udleverer en større vejledning samt en brochure til asylansøgere, som indeholder en lang række vigtige informationer. I vejledningen og brochuren er der information om, at asylansøgere ikke må arbejde.

Der foretages ikke løbende aktioner, der systematisk målrettes ulovligt arbejde blandt asylansøgere. Typisk antræffes asylansøgere i forbindelse med kontrolaktioner, som målrettes bestemte brancher og som har flere kontrolformål (skat, dagpenge m.m.), da disse

aktioner er resultatet af et samarbejde mellem flere myndigheder, bl.a. skatte- og føde- varemyndigheder.

Politiets efterforskning af ulovligt arbejde, som er strafbart efter udlændingelovens § 59, kan blive igangsat som følge af konkrete anmeldelser fra f.eks. borgere eller fagforeninger, som har observeret uregelmæssigheder på en byggeplads eller lignende. De fleste anmeldelser til politiet om ulovligt arbejde kommer dog fra Udlændingesservice.

I forbindelse med de landsdækkende kontrolaktioner i 2008 blev det besluttet at foretage en særskilt registrering af asylansøgere, der blev taget i at udføre ulovligt arbejde, med henblik på at kunne opgøre antallet af sager, der på baggrund af ulovligt arbejde skal forelægges Udlændingesservice med henblik på vurdering af, om asylansøgeren skal udvises. Der blev i forbindelse med kontrolaktionerne i 2008 registreret 14 sager hos Udlændingesservice om udlændinge, der arbejdede ulovligt - heraf var de tre af dem asylansøgere.

Der findes ikke egentlige oplysninger om, hvilke asylansøgere, der arbejder ulovligt i Danmark. Ifølge oplysninger fra Dansk Røde Kors Asylafdelingen, der driver de fleste asylcentre i Danmark, har det dog betydning, hvor langt henne i processen asylansøgeren er. Dansk Røde Kors Asylafdelingen er af den opfattelse, at det særligt er asylansøgere, som har fået afslag på deres ansøgning, og som har været i Danmark i en længere periode, f.eks. fordi pågældende ikke ønsker at rejse frivilligt og ikke kan udsendes tvangsmæssigt, som påbegynder det ulovlige arbejde.

3.2.7. Hjælp til tilbagevenden

Det følger af udlændingelovens § 43 a, stk. 1, at asylansøgere, hvis sag er taget under behandling i Danmark, kan få hjælp til at rejse til et tredjeland, hvor den pågældende har opnået opholdstilladelse, hvis ansøgeren frafalder sin asylansøgning eller har fået afslag på asyl. Hjælpen omfatter udgifter til billet til fly, tog m.v., nødvendige udgifter til transport af personlige ejendele, højst 7.083 kr. (2009-niveau) pr. familie til transport af udstyr, der er nødvendigt for den pågældende eller familiens erhverv i det pågældende tredjeland og andre udgifter, der er forbundet med udrejsen.

Det følger af udlændingelovens § 43 a, stk. 2, at en asylansøger, der har fået afslag på asyl, kan få hjælp til en tilbagevenden til hjemlandet eller det tidligere opholdsland, hvis udlændingen medvirker til at udrejse uden ugrundet ophold. Hjælpen udgør 3.000 kr. pr. person over 18 år og 1.500 kr. pr. person under 18 år (2003-niveau).

En udlænding kan kun modtage ovenstående hjælp én gang.

Endelig følger det af udlændingelovens § 43 b, at integrationsministeren kan bestemme, at der kan ydes økonomisk støtte til frivillig tilbagevenden til hjemlandet til grupper af udlændinge, der opholder sig her i landet som asylansøgere eller afviste asylansøgere.

Danmark indførte i efteråret 2007 en ordning med hjælp til frivillig tilbagevenden til Irak. Afviste asylansøgere, der ville vende frivilligt tilbage til Irak, havde mulighed for at

tilmelde sig et opkvalificeringsforløb i Danmark og hjemlandet, der var tilpasset den enkeltes forudsætninger, og som var målrettet mod at finde beskæftigelse eller starte egen virksomhed i hjemlandet. De pågældende ville endvidere få økonomisk støtte til tilbagevenden blive modtaget ved ankomsten til Irak og få hjælp til at finde arbejde eller starte egen virksomhed. Ordningen blev gennemført i samarbejde med International Organization for Migration, Care 4 You Association og Dansk Røde Kors Asylafdelingen.

Efter loven forudsætter kontraktordningen, at frivillig udrejse er mulig, men at der ikke er mulighed for tvangsmæssig udsendelse.

Den 28. november 2008 blev ordningen ophævet for asylansøgere fra de tre nordirakiske provinser Erbil, Sulemaniya og Dohuk, således at asylansøgere fra de tre provinser efter denne dato ikke længere kunne indgå kontrakt om frivillig udrejse med økonomisk støtte og opkvalificering.

Ordningen blev endeligt ophævet for alle afviste irakiske asylansøgere den 14. maj 2009.

Både med hensyn til de tre nordirakiske provinser og resten af Irak - dvs. Central- og SydIrak - blev ordningen ophævet, fordi tvangsmæssig udsendelse blev mulig.

3.2.7.1. Udsendeshindrede

Afviste asylansøgere har pligt til at udrejse af Danmark. Hvis det ikke sker frivilligt, drager Rigspolitiet omsorg for udsendelsen om nødvendigt med tvang.

Efter udlændingelovens § 9 c, stk. 2, kan Udlændingesservice give opholdstillade til en afvist asylansøger, hvis det ikke har været muligt at udsende udlændingen i mindst 18 måneder, og udlændingen har medvirket til at blive udsendt i sammenhængende 18 måneder, samt at udsendelse efter de foreliggende oplysninger for tiden må anses for udsigtsløs.

Hvis det er muligt at vende tilbage til hjemlandet frivilligt, kan der således ikke meddeles opholdstilladelse i Danmark som udsendeshindret.

3.2.8. Frihedsberøvelse

3.2.8.1. Indledende fase

I den indledende fase kan asylansøgere frihedsberøves, mens det vurderes, om sagen skal behandles i Danmark med henblik på at sikre muligheden for afvisning, overførsel eller tilbageførsel til et andet land. En asylansøger kan endvidere frihedsberøves, hvis den pågældende uden rimelig grund udebliver fra en afhøring hos politiet eller Udlændingesservice, hvortil den pågældende er tilsagt.

3.2.8.2. Asylbehandlingen

I fase 2 kan asylansøgere efter en konkret, individuel vurdering frihedsberøves, hvis sagen vurderes åbenbart grundløs med henblik på at fastholde udlændingens tilstedeværelse under asylsagsbehandlingen. Der kan endvidere ske frihedsberøvelse i fase 2,

hvis asylansøgeren er udvist f.eks. på grund af kriminalitet med henblik på at sikre en effektiv fuldbyrdelse af afgørelsen om udvisning. Der kan endelig ske frihedsberøvelse i fase 2, hvis asylansøgeren lægger væsentlige hindringer i vejen for asylsagens oplysning, f.eks. ved gentagne gange ikke at møde op til afhøringer eller ved ikke at give oplysninger om sin identitet.

3.2.8.3. Afviste asylansøgere

I fase 3 kan en afvist asylansøger frihedsberøves med henblik på at sikre muligheden for udsendelse. I fase 3 kan der endvidere ske frihedsberøvelse, hvis asylansøgeren ikke medvirker til udrejsen, f.eks. ved at tilvejebringe den nødvendige rejselegitimation til udrejsen.

I alle tilfælde af frihedsberøvelse skal det vurderes, om frihedsberøvelsen er nødvendig, herunder om mindre indgribende foranstaltninger kan anvendes (f.eks. deponering af pas, meldepligt m.v.)

3.2.9. Forsvundne asylansøgere

Udlændingemyndighederne anvender begrebet "skønnet udrejst" om udlændinge, hvis opholdssted ikke er myndighederne bekendt (forsvundet). "Skønnet udrejst" er én ud af fire forskellige udrejseformer, de danske udlændingemyndigheder opererer med. Udlændingemyndighederne opererer således herudover med begrebet "ledsaget udrejse", der omfatter de tilfælde hvor politipersonale ledsager en udlænding ud af Danmark, enten til hjemlandet eller til et transitland, "påset udrejse", der omfatter de tilfælde hvor politipersonale påser, at udlændingen udrejser af Danmark, eksempelvis at udlændingen stiger ombord på et fly, og endelig opereres med begrebet "selv udrejst", der omfatter de tilfælde hvor der foreligger sikre oplysninger om, at udlændingen er udrejst. Udrejseformerne anvendes over for alle udlændinge uanset opholdsgrundlag.

Det vurderes, at størstedelen af de asylansøgere, der er "skønnet udrejst" i Danmark rent faktisk også er udrejst. Dette understøttes af, at kun en begrænset del af de forsvundne asylansøgere senere dukker op igen, herunder tilbagesendes fra andre EU-lande efter Dublin-proceduren, hvis de har søgt asyl dér.



3.3. Canada

3.3.1. Indledning

Canada har et areal på 9.093.507 kvadratkilometer og en befolkning på ca. 33,3 millioner.

Canada er et konstitutionelt monarki med en parlamentarisk styreform og en føderal statsopbygning. Da visse forhold vedrørende særligt modtagelsen af asylansøgere falder inden for de enkelte provinders ansvar tages i beskrivelsen af det canadiske asylsystem udgangspunkt i forholdene i Ontario, der er den befolkningsmæssigt største provins i Canada.

3.3.2. Organisation og asylprocedure

Det overordnede ansvar for udlændingeområdet ligger hos departementet for statsborgerskab og immigration ("Citizenship and Immigration Canada"). Det er det canadiske nævn for indvandrere og flygtninge ("Immigration and Refugee Board of Canada"), der har opgaven med at behandle asyl- og indvandringsager i første instans.

Efter indgivelse af en asylansøgning foretages en asylsamtale for at afgøre, om ansøgningen skal afvises eller godkendes. Hvis det på baggrund af samtalen vurderes, at ansøgningen skal godkendes, videresendes den til afdelingen for flygtningebeskyttelse i det canadiske nævn for indvandrere og flygtninge. Ansøgningen vil derimod blive afvist, hvis ansøgeren f.eks. allerede har fået beskyttelse i et andet første asylland eller er indrejst fra et sikkert tredjeland (det er kun USA, som Canada har en aftale om sikkert tredjeland med). Såfremt der ikke er truffet afgørelse om afvisning eller godkendelse inden for tre dage, videresendes ansøgningen automatisk til det canadiske nævn for indvandrere og flygtninge.

Efter at afdelingen for flygtningebeskyttelse i det canadiske nævn for indvandrere og flygtninge har modtaget en ansøgning om asyl foretages en vurdering af i hvilken af de fire såkaldte linjer (procedurer), sagen skal behandles i.

Canada opererer med fire såkaldte linjer: 1) Forkortet, 2) simpel, 3) almindelig og 4) kompliceret.

Den forkortede linje er for sager, der umiddelbart virker velbegrundede, og hvor der ikke er udeståender, der kræver en høring.

Den simple linje er forbeholdt sager, hvor der kun er tvivl om et eller to forhold af betydning for sagens afgørelse, hvilket indebærer, at sagen ikke gennemgår en fuld høring, men alene en forkortet høring. Den almindelige linje er for sager, hvor der er tvivl om to eller flere forhold af betydning for sagens afgørelse, hvor tvivlen kan vedrøre identitet, baggrundsoplysninger eller om den pågældende kan siges at falde ind under definitionen af flygtninge i FN's flygtningekonvention. Endelig kan en sag behandles i linjen for komplicerede sager. Disse sager vedrører typisk sikkerhedshensyn eller andre komplicerede spørgsmål som f.eks. udelukkelsesgrunde.

Hvis der gives afslag på en asylansøgning i afdelingen for flygtningebeskyttelse i det canadiske nævn for indvandrere og flygtninge, kan ansøgeren anmode den føderale domstol om at udøve domstolskontrol. Hvis anmodningen efterkommes, vil sagen blive hjemvist til afdelingen for flygtningebeskyttelse i det canadiske nævn for indvandrere og flygtninge, der vil behandle sagen på ny.

Under asylproceduren vil asylansøgere kunne modtage støtte til indkvartering og sociale ydelser samt tilladelse til at arbejde. Det er de enkelte provinser, der er ansvarlige for forhold vedrørende indkvarteringen og ansøgernes andre behov.

3.3.3. Statistik

Antal indgivne asylansøgninger i perioden 2000-2008

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
36.143	44.137	33.452	31.857	25.499	19.735	22.907	28.342	36.895

Afgørelser i første instans i perioden 2000-2008

Afgørelser	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Konventionsstatus	13.990	13.336	15.161	17.682	16.005	12.061	9.252	5.885	7.575
Subsidiær beskyttelse/ humanitær opholdstil- ladelse*									
Afslag	10.134	9.551	11.053	17.993	19.180	11.846	8.117	5.423	6.797

*Canada skelner statistisk ikke mellem de forskellige former for beskyttelse

3.3.4. Beskyttelse af flygtninge

3.3.4.1. Konventionsstatus

Canada er bundet af 1951 FN's flygtningekonvention, herunder 1967 New York-protokol-
len, der er inkorporeret ved omskrivning i den nationale udlændingelovgivning.

Som flygtning anerkendes derfor udlændinge, der opfylder de almindelige betingelser for at blive anerkendt som flygtninge i medfør af 1951 Geneve-konventionen om flygtninges retsstilling.

3.3.4.2. Andet beskyttelsesgrundlag

Canada er bundet af FN's torturkonvention, der er blevet inkorporeret i national lovgivning ved henvisning, særligt med hensyn til definitionen af tortur.

Personer, der er i fare for at blive underkastet tortur, grusom eller umenneskelig behandling, og personer, mod hvem der er en trussel mod deres liv, bliver også anerkendt som havende brug for beskyttelse.

3.3.4.3. Opholdstilladelse af humanitære grunde

I Canada meddeles opholdstilladelse på humanitært grundlag til udlændinge, der ikke opfylder betingelserne for at blive meddelt opholdstilladelse på et andet grundlag. Afgørelse om meddelelse af opholdstilladelse på humanitært grundlag træffes på grundlag af en skønsmæssig vurdering af alle relevante forhold, herunder graden af den pågældendes integration i Canada, familiemæssige tilknytning til Canada, barnets tarv samt risikoen forbundet med tilbagevenden.

Ansøgning om humanitær opholdstilladelse kan indgives på ethvert tidspunkt, men indgivelse af en ansøgning har ikke opsættende virkning i forhold til en forestående udsendelse. I de fleste tilfælde er en ansøgning behandlet før udsendelsen.

3.3.5. Genbosætning

Det canadiske genbosætningsprogram har traditionelt omfattet fordrevne og forfulgte personer. Canada genbosætter hvert år mellem 10.600 og 12.000 kvoteflygtninge. Af disse er der mellem 7.300 og 7.500 flygtninge, der genbosættes under den statsfinansierede ordning (GAR), mens den resterende del genbosættes under den privatfinansierede ordning (PSR), der indebærer, at privatpersoner og religiøse grupper sponsorerer genbosætningen af kvoteflygtninge.

Det er departementet for statsborgerskab og indvandring, der administrerer GAR-ordningen. Flygtninge, der vurderes til genbosætning under denne ordning, udvælges på grundlag af et interview med en medarbejder på den canadiske ambassade i opholdslandet. Sager, der falder under Canadas ordning for hastesager (UPP), vil blive behandlet særlig hurtigt og eventuelt uden gennemførelse af interview, hvis sagen er tilstrækkelig oplyst, og ansøgeren fremstår troværdig.

Canadas genbosætningsprogram omfatter personer, der kan meddeles konventionsstatus, eller personer, der kan meddeles en af to typer af humanitær status: a) country of asylum class til personer i flygtningelignende situationer og personer, der personligt er påvirket af borgerkrig, væbnet konflikt eller grove menneskerettighedskrænkelser; b) source country class til internt fordrevne personer, som stadig opholder sig i deres hjemland. Den statsfinansierede ordning omfatter alene konventionsflygtninge og source country class samt personer med særlige behov uanset kategori. Den privatfinansierede ordning omfatter konventionsflygtninge og source country class samt country of asylum class.

Alle flygtninge skal vise, at de vil være i stand til at etablere sig i Canada, men Canada prioriterer beskyttelsesbehov over evnen til at etablere sig. Desuden anvendes kriteriet ikke vedrørende sårbare personer eller i hastesager. Ved vurdering af en persons evne til at etablere sig fokuseres på flygtningens og dennes families potentiale for at blive selvforsørgende inden for 3-5 år efter indrejsen baseret på deres ressourcer, eventuelle familiemedlemmer i Canada og deres evne til at lære et sprog.

Alle flygtninge skal gennemgå en medicinsk undersøgelse før en beslutning om genbosætning kan træffes. I hastesager kan den medicinske undersøgelse gennemføres ved ankomsten til Canada.

3.3.6. Forhold og vilkår for asylansøgere

3.3.6.1. *Indkvartering*

Ansvar for indkvartering af asylansøgere ligger hos de enkelte provinser. Asylansøgere, herunder endeligt afviste asylansøgere, har adgang til ydelser tilbudt af provinserne under hele asylproceduren.

Asylansøgere er ikke forpligtet til at tage imod tilbud om indkvartering stillet til rådighed af provinserne.

Canada pålægger ikke asylansøgere en meldepligt, men de er forpligtet til at melde enhver adresseændring inden for 48 timer.

Asylansøgere vil efter omstændighederne kunne opfylde betingelserne for at blive tilbudt statsstøttede boliger i Ontario fra den indledende fase. Asylansøgere vil efter omstændighederne også kunne opfylde betingelser for at blive tilbudt boliger af private hjælpeorganisationer, der på kort sigt vil kunne tilbyde boliger i nødsituationer. I sådanne tilfælde tages hensyn til mange faktorer, herunder familiens størrelse.

3.3.6.2. *Sundhedsydelser*

Asylansøgere og deres familie er dækket af et føderalt program vedrørende akut sundhedsbehandling, hvis de ikke er berettiget til provinsiel eller privat behandling og ikke har tilstrækkelige økonomiske midler.

Programmet omfatter akut medicinsk behandling, tandpleje og medicin.

3.3.6.2.1 Indledende fase

Programmet vedrørende akut sundhedsbehandling dækker asylansøgere, der befinder sig i den indledende fase

3.3.6.2.2 Asylsagsbehandlingen

Programmet vedrørende akut sundhedsbehandling dækker asylansøgere, der befinder sig i asylsagsbehandlingsfasen. De er dækket, indtil de er berettiget til behandling i provinserne, eller indtil de forlader landet.

3.3.6.2.3 Afviste asylansøgere

Programmet vedrørende akut sundhedsbehandling dækker også endeligt afviste asylansøgere, indtil de forlader landet.

3.3.6.3. *Undervisning*

Alle asylansøgere under 18 år har automatisk ret til at gå i en almindelig canadisk folkeskole fra det tidspunkt, hvor de ankommer til Canada.

De enkelte provinser arrangerer sprogkurser for asylansøgere. Kurserne er ikke obligatoriske.

Ontario kræver, at alle børn gives tilladelse til at indmelde sig i en skole uafhængigt af deres immigrationsstatus. Mindreårige asylansøgere er berettiget til uddannelse på det primære og sekundære trin.

Voksne asylansøgere skal ansøge om en uddannelsestilladelse hos departementet for statsborgerskab og indvandring, inden de påbegynder en uddannelse.

Asylansøgere på alle stadier i asylprocessen er berettiget til sprogundervisning finansieret af Ontario.

3.3.6.3.1. Indledende fase

Adgangen til undervisning gælder for asylansøgere, der befinder sig i den indledende fase.

3.3.6.3.2. Asylsagsbehandlingen

Adgangen til undervisning gælder for asylansøgere, der befinder sig i asylsagsbehandlingsfasen.

Asylansøgere i Ontario er omfattet af de fleste af provinsens træningsprogrammer vedrørende forbedring af adgangen til godkendelse af allerede opnåede kvalifikationer og uddannelse samt arbejdsmarkedstiltag for nyankomne, der søger arbejde inden for det område, hvor de er uddannet eller oplært.

Herudover har asylansøgere også adgang til tilbud rettet mod nyankomne personer i Ontario. Det drejer sig bl.a. om offentligt støttede lokale frivillige organisationer, der arbejder for at sikre, at nyankomne får den information, som de behøver for at leve, arbejde og dygtiggøre sig i Ontario.

3.3.6.3.3. Afviste asylansøgere

Adgangen til undervisning gælder også for endeligt afviste asylansøgere under 18 år.

3.3.6.4. Aktivering

Det har ikke været muligt at skaffe oplysninger om aktivering.

3.3.6.5. Økonomisk og anden støtte

Der findes muligheder for udbetaling af økonomisk og anden støtte på provinsniveau.

Asylansøgere er berettiget til bosættelseshjælp under Newcomer Settlement Programmet (NSP). NSP giver finansiering til private hjælpeorganisationer i Ontario, der sikrer at tilflyttere får information om og hjælp til at bo, arbejde og studere i Ontario.

I Ontario kan asylansøgere også være berettiget til at modtage socialhjælp.

3.3.6.6. Adgang til arbejdsmarkedet

3.3.6.6.1. Indledende fase

Asylansøgere, der befinder sig i den indledende fase, har ikke adgang til arbejdsmarkedet i Canada.

3.3.6.6.2. Asylsagsbehandlingen

Fra det tidspunkt, hvor det er blevet afgjort, at en given asylansøgers asylansøgning skal behandles i Canada, har asylansøgere mulighed for at ansøge om en arbejdstilladelse, forudsat et asylansøgeren har klaret den medicinske undersøgelse.

Asylansøgere, der har fået afslag i første instans, kan også ansøge om arbejdstilladelse.

3.3.6.6.3. Afviste asylansøgere

Fra det tidspunkt, hvor en udsendelsesordre er retskraftig, har endeligt afviste asylansøgere som udgangspunkt ikke adgang til arbejdsmarkedet. Men hvis det besluttes, at udsendelsen ikke kan fuldbyrdes, vil en endeligt afvist asylansøger dog kunne få en midlertidig arbejdstilladelse.

3.3.6.6.4. Adgang til at søge om arbejdstilladelse på almindelige vilkår

Ansøgning om arbejds- og opholdstilladelse i medfør af de almindelige regler om arbejdskraftindvandring kræver som udgangspunkt, at der indgives ansøgning herom uden for Canada. Asylansøgere og endeligt afviste asylansøgere vil derfor skulle udrejse fra Canada, før de kan indgive en sådan ansøgning.

3.3.6.6.5. Ulovligt arbejde

Efter canadisk lovgivning vil udlændinge, herunder asylansøgere, kunne straffes for at arbejde ulovligt i medfør af en generelt formuleret bestemmelse om straf for overtrædelse af bestemmelser i udlændingelovgivningen. Ifølge denne bestemmelse vil ulovligt arbejde kunne straffes med bøde på op til 50.000 CAD (ca. 230.000 kr.) eller fængsel i indtil to år eller begge dele. Myndighederne benytter sig dog sjældent af muligheden for at indlede en straffesag mod en asylansøger for ulovligt arbejde, idet eventuelle domfælder normalt medfører en straf, der ligger langt under den maksimale strafferamme, og idet alternativet ofte vil være udbetaling af sociale ydelser fra det offentliges side.

Den canadiske udlændingelovgivning indeholder en specifik bestemmelse om straf for anvendelse af ulovlig udenlandsk arbejdskraft. Strafferammen er bøde op til 50.000 CAD (ca. 230.000 kr.) eller fængsel i indtil to år eller begge dele. Normalt er det alene i grove sager, at der indledes en straffesag.

3.3.6.6.5.1. Indsatsen mod ulovligt arbejde

Der føres ikke statistikker over omfanget af ulovligt arbejde.

Canadas indsats skal ses i sammenhæng med, at asylansøgere, afviste asylansøgere samt visse grupper af endeligt afviste asylansøgere har adgang til arbejdsmarkedet.

3.3.7. Hjælp til tilbagevenden

Canada har ingen programmer eller tiltag vedrørende støtte til frivillig tilbagevenden. Det er i den endeligt afviste asylansøgers interesse at forlade Canada inden for den givne udrejsefrist, idet den pågældende ellers kan meddeles indrejseforbud for bestandig.

3.3.7.1. Udsendeshindre

Canada har mulighed for midlertidigt at indstille udsendelser til specifikke lande eller områder, hvis forholdene i landet eller området generelt er en trussel mod den samlede civilbefolkning som følge af 1) væbnet konflikt, 2) miljøkatastrofer (der fører til en betydelig, midlertidig forringelse i levevilkårene) eller 3) enhver anden relevant midlertidig situation, som indebærer generelle risici.

Visse kategorier af udlændinge, herunder f.eks. kriminelle, er ikke omfattet af en beslutning om midlertidig indstilling af udsendelser.

3.3.8. Frihedsberøvelse

Den canadiske udlændingelovgivning giver mulighed for at frihedsberøve udlændinge, herunder asylansøgere, hvis der er en mistanke om, at (1) vedkommende er til fare for offentligheden, at (2) det ikke er sandsynligt, at vedkommende vil møde op til møder i forbindelse med behandlingen af vedkommendes sag, herunder f.eks. samtaler med myndighederne eller tvangsmæssig udsendelse, eller at (3) vedkommende enten ikke kan eller ikke vil samarbejde om fastlæggelse af sin identitet.

Frihedsberøvelse af en udlænding kræver, at myndigheder foretager en vurdering i hver enkelt sag af alle sagens omstændigheder. Det bemærkes, at frihedsberøvelse på grund af manglende samarbejde om fastlæggelse af identitet alene foretages efter en grundig overvejelse af alle forholdene i den enkelte sag. Beslutningen træffes af personer, der er velinformerede om forholdene i oprindelseslandene, og som tager hensyn til de særlige begrænsninger, som asylansøgere kan opleve med at fremskaffe dokumenter.

Beslutninger om frihedsberøvelse kan påklages til et uafhængigt domstolslignende tribunal.

Canadisk lovgivning giver mulighed for at frihedsberøve mindreårige asylansøgere. Men frihedsberøvelse af mindreårige kommer alene på tale, hvis der i den konkrete sag ikke er andre muligheder under hensyntagen til alle sagens aspekter, herunder barnets tarv. Frihedsberøvede mindreårige placeres i udlændingemyndighedernes særlige opholdscentre eller henvises til de almindelige sociale myndigheder. I sager, hvor der ikke er sikkerhedshensyn eller sociale hensyn, forsøger man som regel at undgå at frihedsberøve såvel uledsagede mindreårige som andre mindreårige.

3.3.9. Forsvundne asylansøgere

Der er et stort antal endeligt afviste asylansøgere, der ikke melder sig hos myndigheder i forbindelse med udrejse. Der udstedes en udsendelsesordre til disse personer. På nuværende tidspunkt er der udstedt 44.000 udsendelsesordrer til først og fremmest endeligt afviste asylansøgere, der ikke har bekræftet deres udrejse. I mange af disse sager er personerne enten vendt tilbage til deres hjemland eller indrejst i USA. Det bemærkes, at Canada ikke foretager generel udrejsekontrol ved grænserne ("exit controls"), hvorfor der kan være usikkerhed om, hvorvidt en given udlænding er udrejst af landet.



3.4. Finland

3.4.1. Indledning

Finland har et areal på 338.000 kvadratkilometer og en befolkning på ca. 5,3 millioner.

Finland er en republik uden en føderal opbygning.

3.4.2. Organisation og asylprocedure

Indenrigsministeriet er ressortansvarligt for udlændingeområdet i Finland. Under Indenrigsministeriet hører det finske Migrationsværk, der behandler alle ansøgninger om opholdstilladelse vedrørende beskyttelse i første instans. Migrationsværkets afgørelser på asylområdet kan som udgangspunkt appelleres til forvaltningsdomstolen i Helsingfors. Afgørelser truffet af forvaltningsdomstolen i Helsingfors kan i visse tilfælde appelleres til den øverste forvaltningsdomstol i Finland. Politiet eller grænsemyndighederne er ansvarlige for forhold vedrørende asylansøgers identitet og rejserute.

Efter at en ansøgning om asyl er blevet indgivet, søger politiet eller grænsemyndighederne at fastslå ansøgerens identitet, rejserute samt måden hvorpå vedkommende er indrejst i landet. Ansøgningen vil kunne afvises, hvis ansøgeren er indrejst fra et sikkert tredjeland, eller hvis der er en anden stat, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen i medfør af Dublin-samarbejdet. Herefter gennemføres asylsamtalen mellem ansøgeren og Migrationsværket. Asylansøgninger behandles enten i procedurerne for hastesager eller i den almindelige asylprocedure. Som hastesager behandles asylansøgninger indgivet af personer, der kommer fra sikre oprindelseslande, åbenbart grundløse sager samt ansøgninger indgivet af personer, der allerede har modtaget afslag i én sag, men som indgiver en ny ansøgning uden at fremlægge oplysninger, der vil kunne have betydning for sagens udfald.

I forbindelse med samtalen vurderer Migrationsværket, om ansøgeren kan meddeles opholdstilladelse af andre grunde end behovet for international beskyttelse. Disse andre grunde vil f.eks. kunne være familiesammenføring eller forhold vedrørende ansøgerens helbred.

Migrationsværkets afgørelser i asylsager kan appelleres til forvaltningsdomstolen i Helsingfors. Afgørelser truffet af forvaltningsdomstolen i Helsingfors kan under visse omstændigheder appelleres til den øverste forvaltningsdomstol.

Under asylproceduren indkvarteres ansøgeren indledningsvist i et transitcenter, indtil asylsamtalen er blevet afholdt, hvorefter vedkommende overflyttes til et almindeligt asylcenter.

3.4.3. Statistik

Antal indgivne asylansøgninger i perioden 2000-2008

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
3.170	1.650	3.443	3.221	3.861	3.574	2.288	1.505	2.809

Afgørelser i første instans i perioden 2000-2008

Afgørelser	2000*	2001*	2002*	2003*	2004*	2005*	2006	2007	2008
Konventionsstatus	9	4	14	7	29	12	28	68	89
Subsidiær beskyttelse/ humanitær opholdstil- ladelse	458	809	581	487	771	585	460	792	696
Afslag	2.121	1.045	2.315	2.443	3.418	2.472	1.434	961	1.011

* For årene 2000-2005 er tallene sammenlagte tal for afgørelser i første instans og anden instans.

3.4.4. Beskyttelse af flygtninge

3.4.4.1. Konventionsstatus

Finland er bundet af FN's flygtningekonvention, herunder 1967 New York-protokollen, der er inkorporeret i finsk ret ved henvisning i udlændingeloven.

Finland er bundet af EU's regler på asylområdet.

Asylansøgere, der opfylder de almindelige betingelser i FN's flygtningekonvention eller EU's flygtningedefinitionsdirektiv, meddeles opholdstilladelse i Finland.

3.4.4.2. Andet beskyttelsesgrundlag

Finland er bundet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der er inkorporeret i finsk ret ved henvisning.

Der meddeles opholdstilladelse på beskyttelsesgrundlag til udlændinge, der i deres hjemland er i fare for at blive udsat for dødsstraf, tortur eller anden form for umenneskelig behandling eller behandling som krænker den menneskelige værdighed. Endvidere meddeles opholdstilladelse til udlændinge, der ikke kan vende tilbage på grund af en væbnet konflikt eller en miljøkatastrofe. Fortolkningen af beskyttelsesgrundene væbnet konflikt samt miljøkatastrofe går videre end Finlands internationale og EU-retlige forpligtelser.

Det forventes, at det finske parlament vil vedtage ændringer af reglerne om kriterierne for meddelelse af asyl og beskyttelse samt asylprocedurer på grundlag af EU's flygtningedefinitionsdirektiv (2004/83/EF) og asylproceduredirektiv (2005/85/EF).

3.4.4.3. Opholdstilladelse af humanitære grunde

Det følger af den finske udlændingelovgivning, at der meddeles opholdstilladelse til udlændinge, der opholder sig i Finland, hvis afslag på en opholdstilladelse ville være åbenbart urimeligt i betragtning af enten vedkommendes helbred, tilknytning til Finland eller andre humanitære hensyn, herunder særligt i betragtning af forholdene i hjemlandet eller vedkommendes sårbare stilling.

3.4.5. Genbosætning

Finland har en kvoteordning på 750 pladser årligt. Heraf er der afsat ca. 100 pladser til hastesager. Disse anvendes normalt til personer med særlige behandlingsbehov, men kan

også anvendes til personer, der er i umiddelbar risiko for overgreb i opholdslandet eller tilbagesendelse til hjemlandet. Kvoteflygtingene udvælges af Migrationsverket enten på grundlag af interview gennemført på en udvælgelsesrejse til flygtingenes opholdsland eller på grundlag af skriftlig forelæggelse fra UNHCR.

Ved udvælgelsen lægges der først vægt på flygtingens behov for international beskyttelse, dernæst vurderes behovet for genbosætning fra opholdslandet. Herefter vurderes mulighederne for modtagelse og integration i Finland, og endelig vurderes det, om en tilladelse vil medføre en risiko for den offentlige orden, sundhed eller landets internationale relationer.

Der meddeles konventionsstatus til kvoteflygtingene.

Kvoteflygtinge udvalgt på udvælgelsesrejser gennemgår et før-afrejse-kursus om Finland og modtager i den forbindelse lidt finskundervisning. Kurset varer 3 dage og gennemføres af International Organization for Migration (IOM).

3.4.6. Forhold og vilkår for asylansøgere

3.4.6.1. Indkvartering

Udlændinge, der indgiver en ansøgning om asyl i Finland, indkvarteres i åbne asylcentre.

Der er i princippet ingen forskel på indkvarteringsforholdene for enlige asylansøgere, par og børnefamilier. Børnefamilier vil dog som udgangspunkt blive tilbudt mere plads end enlige asylansøgere.

Uledsagede mindreårige indkvarteres i centre, der er særligt tilpasset deres behov.

Asylansøgere er ikke forpligtet til at tage imod tilbuddet om indkvartering i et asylcenter, men der findes ingen offentlig støtte til dækning af eventuelle boligudgifter for asylansøgere, der ikke ønsker at tage imod tilbuddet om indkvartering i et asylcenter.

De finske myndigheder gør ikke systematisk brug af meldepligt over for asylansøgere. Dog skal asylansøgere, der ikke tager imod tilbud om indkvartering, opgive deres adresse. I modsat fald vil de ikke kunne få udbetalt økonomisk støtte. Myndighederne kan pålægge asylansøgere en meldepligt, hvis dette vurderes at være nødvendigt af hensyn til bl.a. at forberede eller sikre fuldbyrdelse af en afgørelse om udsendelse eller i øvrigt at overvåge at udlændingen forlader landet.

På grund af den betydelige stigning i antallet af asylansøgere anvendes den nedenfor beskrevne indkvarteringsmodel ikke konsekvent, idet asylansøgere på nuværende tidspunkt i vid udstrækning indkvarteres ud fra hensynet om, hvor der måtte være ledige pladser.

3.4.6.1.1. Indledende fase

Indledningsvist indkvarteres asylansøgere i et transitcenter, indtil politiet har gennemført en undersøgelse vedrørende rejserute og identitet.

3.4.6.1.2. Asylsagsbehandlingen

Når politiets undersøgelse af rejserute og identitetsfastlæggelse er færdig, overføres asylansøgeren til et almindeligt asylcenter.

3.4.6.1.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere har mulighed for at blive boende i de almindelige asylcentre, indtil de forlader landet.

3.4.6.2. Sundhedsydelse

Asylansøgere og endeligt afviste asylansøgere har ret til akut lægehjælp og behandling. Gravide ansøgere har dog en udvidet adgang til lægehjælp og sundhedsydelse i overensstemmelse med deres tilstand. Herudover har asylansøgere mulighed for at blive tilset eller behandlet af en sygeplejerske, idet der til næsten alle asylcentre er en sådan tilknyttet. Mindreårige asylansøgere tilbydes stort set den samme adgang til det finske sundhedsvæsen som finske statsborgere. Dette gælder både uledsagede mindreårige ansøgere og ansøgere med familie i Finland. Der tages hensyn til særligt sårbare asylansøgers specielle behov.

3.4.6.2.1. Indledende fase

Det har ingen betydning for en asylansøgers muligheder for at modtage lægehjælp og behandling, at der er tale om en asylansøger, der befinder sig i den indledende fase.

3.4.6.2.2. Asylbehandlingen

Asylansøgere tilbydes en gratis sundhedsundersøgelse, når de ankommer til et almindeligt asylcenter.

Det har ingen betydning for en asylansøgers muligheder for at modtage lægehjælp og behandling, at der er tale om en asylansøger, der befinder sig i asylbehandlingsfasen.

3.4.6.2.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere har ret til den samme lægehjælp og behandling som andre asylansøgere.

3.4.6.3. Undervisning

3.4.6.3.1. Indledende fase

Mindreårige asylansøgere, der befinder sig i den indledende fase, har adgang til en form for førskoleundervisning.

Voksne asylansøgere, der befinder sig i den indledende fase, modtager sprogundervisning i finsk.

3.4.6.3.2. Asylbehandlingen

Alle mindreårige under 17 år har ret til undervisning i den almindelige skole. Mindreårige asylansøgere påbegynder deres undervisning i Finland i særlige klasser for indvandrere. Dette særlige undervisningsforløb strækker sig over 500 timers undervisning, der først

og fremmest består af sprogundervisning i finsk. Under forløbet vil eleverne dog kunne deltage i almindelige skoleklasser på deres klassetrin for så vidt angår undervisningen i fag som f.eks. musik, tegning samt idræt. Eleverne kan også modtage to timers modersmålsundervisning om ugen, såfremt der kan oprettes en klasse med minimum fire elever. Hvis en asylansøger opfylder optagelseskravene til gymnasiet, er der også mulighed for at blive optaget der. Asylansøgere, der er fyldt 17 år, kan desuden modtage undervisning i særlige skoler for voksne eller voksenundervisning eller undervisning arrangeret af asylcentre.

Voksne asylansøgere modtager undervisning i finsk sprog og får grundlæggende information om finske samfundsforhold. Manglende deltagelse i den obligatoriske sprogundervisning vil kunne medføre en nedsættelse af den månedlige ydelse på 20 procent. Herudover har voksne asylansøgere mulighed for at modtage støtte til deltagelse i undervisning uden for asylcentre. Støtten vil f.eks. kunne dække indkøb af skolebøger eller transportudgifter.

3.4.6.3.3. Afviste asylansøgere

Mindreårige asylansøgere under 17 år har ret til at fortsætte deres skolegang efter at have modtaget et endeligt afslag på deres ansøgning om asyl.

Endeligt afviste voksne asylansøgere tilbydes ikke undervisningsaktiviteter.

3.4.6.4. Aktivering

3.4.6.4.1. Indledende fase

Mens asylansøgere befinder sig i den indledende indkvarteringsfase i et transitcenter, findes der som regel ikke organiserede aktiviteter på grund af opholdets korte varighed.

Alle asylansøgere laver deres egen mad. Det gælder dog ikke i centrene for uledsagede mindreårige asylansøgere.

3.4.6.4.2. Asylsagsbehandlingen

Når en asylansøger flytter fra et transitcenter til et almindeligt asylcenter, skal vedkommende underskrive et obligatorisk, individuelt tilrettelagt aktivitetsprogram. Programmet vil f.eks. kunne vedrøre uddannelse, rengøring eller vedligeholdelsesarbejde. Hvis aktivitetsprogrammet ikke overholdes, vil den månedlige ydelse kunne blive nedsat.

De almindelige asylcentre arrangerer diverse aktiviteter såvel på centrene som uden for centrene. Private organisationer arrangerer også aktiviteter for asylansøgerne.

Ifølge den finske lovgivning på området er asylansøgere forpligtet til at deltage i rengøring, husholdsaktiviteter, børnepasning og andre aktiviteter organiseret af de almindelige asylcentre. Hvis en ansøger nægter at deltage, kan vedkommendes månedlige ydelse reduceres midlertidigt med 20 procent.

Alle asylansøgere laver deres egen mad. Det gælder dog ikke i centrene for uledsagede mindreårige asylansøgere.

3.4.6.4.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere skal i lighed med asylansøgere i asylbehandlingsfasen underskrive og overholde et obligatorisk, individuelt tilrettelagt aktivitetsprogram.

Alle asylansøgere laver deres egen mad. Det gælder dog ikke i centrene for uledsagede mindreårige asylansøgere.

3.4.6.5 Økonomisk og anden støtte

Voksne asylansøgere har ret til en månedlig økonomisk ydelse svarende til 90 procent af det grundbeløb, som er fastsat i loven om indkomststøtte. Dette betyder, at enlige asylansøgere modtager 359,19 euro (ca. 2.700 kr.) om måneden, mens par hver især modtager 305,32 euro (ca. 2.300 kr.) om måneden. Taksterne for mindreårige går fra 179,79 til 237,46 euro (1.300 til 1.800 kr.) om måneden.

3.4.6.5.1. Indledende fase

Asylansøgere modtager den samme økonomiske ydelse i den indledende fase som i de andre faser.

3.4.6.5.2. Asylsagsbehandlingen

Asylansøgere modtager den samme økonomiske ydelse i asylbehandlingsfasen som i de andre faser.

3.4.6.5.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere modtager den samme økonomiske ydelse som andre asylansøgere.

3.4.6.6. Adgang til arbejdsmarkedet

3.4.6.6.1. Indledende fase

Asylansøgere har som udgangspunkt ikke adgang til arbejdsmarkedet i den indledende fase, da sådan adgang tidligst vil kunne komme på tale efter tre måneders ophold.

3.4.6.6.2. Asylsagsbehandlingen

Asylansøgere har ret til at tage lønnet arbejde tre måneder efter, at de har indgivet en ansøgning om asyl. Udnyttelse af denne ret kræver ikke, at der indgives en særlig ansøgning herom. Såfremt ansøgeren ønsker det, har vedkommende mulighed for at anmode om et dokument, hvoraf det fremgår, at vedkommende har ret til at arbejde.

Adgangen til arbejdsmarkedet gælder, indtil den øverste forvaltningsdomstol har truffet en endelig afgørelse eller besluttet, at en afgørelse truffet af forvaltningsdomstolen i Helsingfors ikke kan appelleres.

Information om adgang og begrænsninger til arbejdsmarkedet gives i forbindelse med gennemførelsen af informationsmøder, der afholdes umiddelbart efter ankomsten til de almindelige asylcentre.

3.4.6.6.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere har ikke ret til at arbejde i Finland.

3.4.6.6.4 Adgang til arbejdsmarkedet i medfør af de almindelige regler om arbejdskraftindvandring

Indgivelse af en ansøgning om asyl har ingen betydning for en ansøgers muligheder for efterfølgende at indgive og opnå arbejds- og opholdstilladelse på et andet grundlag, herunder f.eks. i medfør af de almindelige regler om arbejdskraftindvandring.

3.4.6.6.5. Ulovligt arbejde

Den finske udlændingelovgivning indeholder hjemmel til at straffe udlændinge, herunder asylansøgere, der arbejder ulovligt i Finland med bødestraf.

For så vidt angår anvendelsen af ulovlig udenlandsk arbejdskraft fastslår den finske udlændingelov, at personer, der enten forsætligt eller uagtsomt anvender ulovlig udenlandsk arbejdskraft, straffes med en bøde. Det fremgår endvidere af den finske straffelov, at ansættelse af en udlænding, der ikke har den nødvendige arbejdstilladelse, kan straffes med fængsel i indtil et år.

3.4.6.6.5.1. Indsatsen mod ulovligt arbejde

Det er de finske myndigheders vurdering, at der ikke er noget stort problem med ulovlig udenlandsk arbejdskraft i Finland. Fokus er først og fremmest på forhold vedrørende ansættelsesvilkår og arbejdsforhold. Der gennemføres ikke regelmæssigt kontrolaktioner direkte målrettet asylansøgere. Myndighederne antræffer dog asylansøgere, der arbejder ulovligt, når man udfører kontroltiltag rettet mod specifikke brancher eller lovovertrædelser, herunder f.eks. vedrørende skatteunddragelse.

Finland udarbejder ikke systematisk statistik over antallet af asylansøgere eller afviste asylansøgere, der arbejder ulovligt i landet, og der findes derfor heller ingen oversigter over udviklingen på området.

3.4.7. Hjælp til tilbagevenden

Asylansøgere og afviste asylansøgere, der ønsker at vende frivilligt tilbage, får dækket udgifterne til den billigste transportform til hjemrejsen. Bortset fra disse omkostninger er der ikke nogen form for støtte til asylansøgere, der ønsker at vende tilbage.

Finland har ikke særlige ordninger eller mekanismer vedrørende overvågning eller monitorering af personer, der er udsendt eller vendt tilbage med støtte fra Finland.

3.4.7.1. Udsendeshindrede

I Finland meddeles der en midlertidig opholdstilladelse til udlændinge, der ikke kan udsendes enten på grund af midlertidige helbredsforhold eller på grund af, at en udsendel-

se ikke kan gennemføres. Dette gælder også de situationer, hvor udsendelseshindringen skyldes, at udlændingen ikke vil samarbejde om fremskaffelse af rejsedokumenter, eller hvor oprindelseslandet ikke accepterer tvangsmæssig udsendelse af egne statsborgere, men hvor de kan vende frivilligt tilbage. Midlertidige opholdstilladelser på dette grundlag kan ikke benyttes som grundlag for familiesammenføring med familiemedlemmer, der opholder sig i udlandet.

Den finske regering har fremlagt et lovforslag, hvorefter der til forskel fra i dag skal være mulighed for at udstede midlertidig opholdstilladelse med mulighed for varigt ophold til udlændinge, der ikke kan udsendes på grund af omstændigheder, der er uden for deres egen kontrol.

3.4.8. Frihedsberøvelse

Udlændinge kan frihedsberøves, hvis der i betragtning af vedkommendes personlige forhold og omstændighederne i øvrigt er rimelige grunde til at antage, at udlændingen vil forhindre eller i betragtelig grad vil hindre fuldbyrdelsen af en beslutning eller afgørelse vedrørende vedkommende.

Frihedsberøvelse af mindreårige kræver høring af de sociale myndigheder.

3.4.8.1. Indledende fase

Frihedsberøvelse kan også anvendes, hvis det er nødvendigt for at fastslå en udlændings identitet, eller hvis der i betragtning af vedkommendes personlige forhold og omstændighederne i øvrigt er et rimeligt grundlag for at antage, at vedkommende vil foretage en lovovertrædelse under sit ophold i Finland. Herudover kan der ske frihedsberøvelse af udlændinge, hvis der er tvivl om deres identitet på indrejsetidspunktet, eller hvis politiet har mistanke om, at personen vil forsøge at unddrage sig iværksættelse af en beslutning om afvisning på grænsen.

Anvendelse af frihedsberøvelse i sager om fastlæggelse af identitet forudsætter, at udlændingen har givet uholdbare oplysninger eller har nægtet at opgive de nødvendige oplysninger, eller at det i øvrigt må antages, at vedkommendes identitet ikke er blevet fastlagt.

Endvidere kan udlændinge frihedsberøves, hvis der i betragtning af vedkommendes personlige forhold og omstændighederne i øvrigt er rimelige grunde til at antage, at udlændingen vil forhindre eller i betragtelig grad vil hindre fuldbyrdelsen af en beslutning eller afgørelse vedrørende vedkommende.

3.4.8.2. Asylsagsbehandlingen

Udlændinge kan frihedsberøves, hvis der i betragtning af vedkommendes personlige forhold og omstændighederne i øvrigt er rimelige grunde til at antage, at udlændingen vil forhindre eller i betragtelig grad vil hindre fuldbyrdelsen af en beslutning eller afgørelse vedrørende vedkommende.

3.4.8.3. Afviste asylansøgere

Udlændinge kan frihedsberøves, hvis det må antages, at vedkommende vil hindre fuldbyrdelsen af en afgørelse om udsendelse ved at skjule sig.

Herudover kan udlændinge frihedsberøves, hvis der i betragtning af vedkommendes personlige forhold og omstændighederne i øvrigt er rimelige grunde til at antage, at udlændingen vil forhindre eller i betragtelig grad vil hindre fuldbyrdelsen af en beslutning eller afgørelse vedrørende vedkommende.

3.4.9. Forsvundne asylansøgere

Finland kategoriserer forsvundne asylansøgere og forsvundne afviste asylansøgere som værende udrejst.

Der føres statistikker over, hvor mange asylansøgere og afviste der forsvinder. Således forsvandt der 304 asylansøgere og afviste asylansøgere i 2007, 636 i 2006, 1.318 i 2005, 1.246 i 2004 og 883 i 2003.



3.5. Nederlandene

3.5.1. Indledning

Nederlandene har et areal på 41.500 kvadratkilometer og en befolkning på ca. 16,3 millioner.

Nederlandene er et konstitutionelt monarki med en parlamentarisk styreform uden føderal statsopbygning.

3.5.2. Organisation og asylprocedure

Det nederlandske justitsministerium har ansvaret for udlændingeområdet. Det er myndigheden Immigrations- og nationalitetsservice ("IND"), der fungerer som første instansmyndighed under Justitsministeriets ansvar. Afgørelser truffet af IND kan påklages til de almindelige domstole. Forhold vedrørende modtagelse af asylansøgere, herunder drift af asylcentre, udføres af en særlig styrelse. Herudover er der en særlig myndighed, der har ansvaret for spørgsmål vedrørende udsendelse.

Registrering er det første led i asylproceduren og indebærer bl.a. fastlæggelse af identitet og rejserute. Herefter afholdes den indledende asylsamtale mellem asylansøgeren og en medarbejder fra IND. Efter afholdelse af den indledende asylsamtale foretages en vurdering af, om der forventes at kunne blive truffet afgørelse i sagen inden for 48 arbejdstimer. Indledningsvist og for så vidt angår sager, der behandles inden for 48 arbejdstimer, indkvarteres ansøgeren i enten et særligt ansøgningscenter eller i midlertidige modtagecentre. Hvis der ikke kan træffes afgørelse i asylansøgerens sag inden for rammerne af 48 timer, overflyttes vedkommende til et almindeligt asylcenter, hvor der vil være fokus på orientering og integration. Hvis der gives et afslag i 48-timersproceduren, overflyttes ansøgeren ikke til et almindeligt asylcenter. De asylansøgere, der får afslag i første instans, overføres til et asylcenter, hvor der vil være fokus på tilbagevenden. IND forventes som udgangspunkt at skulle træffe deres afgørelse senest seks måneder efter afholdelsen af den udførlige asylsamtale.

Hvis det på baggrund af samtalen vurderes, at ansøgeren ikke opfylder betingelserne for at blive meddelt opholdstilladelse, udarbejdes en rapport. Ansøgeren får sammen med sin juridiske rådgiver mulighed for at gøre indsigelse over for rapporten. Såfremt myndighederne ikke ændrer deres vurdering af sagen, udstedes et afslag på asylansøgningen. Afgørelsen kan appelleres til de almindelige domstole. Appel af asylsager behandlet inden for 48 timer tillægges som udgangspunkt ikke opsættende virkning. I praksis kan en afvist asylansøger dog afvente udfaldet af sin appel i Nederlandene, da vedkommende har mulighed for at anmode domstolene om at tillægge sagen opsættende virkning, hvilket domstolene normalt afgør i forbindelse med, at de træffer afgørelse i selve appelsagen.

Endeligt afviste asylansøgere får som udgangspunkt en udrejsefrist på 28 dage. Efter fristens udløb skal de i princippet forlade Nederlandene og dermed asylcentre.

Hvis en afvist asylansøger ikke er udrejst frivilligt inden for en frist på 28 dage, henvises vedkommende til at tage ophold i delvist lukkede centre i indtil 12 uger med henblik på at forbedre mulighederne for at gennemføre en udsendelse.

3.5.3. Statistik

Antal indgivne asylansøgninger i perioden 2000-2008

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
43.895	32.579	18.667	13.402	9.782	12.347	14.465	7.102	15.275

Afgørelser i første instans i perioden 2000-2008

Afgørelser	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Konventionsstatus	896	244	198	393	480	964	358	487	515
Subsidiær beskyttelse/ humanitær opholdstil- ladelse	5.968	5.161	3.359	4.228	4.057	7.854	3.986	3.963	5.161
Afslag	42.304	26.037	26.478	14.560	8.178	8.084	7.519	3.979	5.247

3.5.4. Beskyttelse af flygtninge

3.5.4.1. Konventionsstatus

Nederlandene er bundet af FN's flygtningekonvention, herunder 1967 New York-protokol-
len, der er inkorporeret i nederlandsk ret ved henvisning.

Nederlandene er bundet af EU's regler på asylområdet.

Udlændinge, der opfylder de almindelige betingelser for at blive anerkendt som flygtning
i FN's flygtningekonvention, får asyl og meddeles opholdstilladelse.

3.5.4.2. Andet beskyttelsesgrundlag

Nederlandene er bundet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der er inkor-
poreret i nederlandsk ret ved henvisning.

Der meddeles opholdstilladelse til udlændinge, der er i alvorlig fare for at blive udsat for
tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Dette beskyttelses-
grundlag svarer til artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Nederlandene har endvidere nationale former for beskyttelse, der går videre end landets
internationale og EU-retlige forpligtelser.

Nederlandene har en midlertidig beskyttelsesordning, der vedrører muligheden for, at
der træffes en beslutning om, at alle ansøgere, der tilhører en specifik gruppe (normalt
en specifik nationalitet eller etnisk gruppe), meddeles midlertidig opholdstilladelse. Der

er tale om en ministeriel beslutning om, at forholdene i et givent land har en sådan karakter, at tilbagevenden vil udgøre en exceptionel byrde. Meddelelse af opholdstilladelse på dette grundlag er alene relevant, hvis der er givet afslag på opholdstilladelse i medfør af de bestemmelser i den nederlandske udlændingelov, der vedrører beskyttelse på baggrund af Nederlandenes internationale forpligtelser eller ansøgerens individuelle forhold, og hvis ansøgeren er omfattet af en sådan ministeriel beslutning. Eksempler på omfattede grupper på nuværende tidspunkt er personer fra visse grupper fra Somalia. Den midlertidige beskyttelsesstatus ophæves, hvis situationen forbedres tilstrækkeligt inden for en periode på 5 år.

3.5.4.3. Opholdstilladelse af humanitære grunde

Nederlandene meddeler opholdstilladelse på humanitært grundlag til udlændinge, der på grund af tvingende hensyn af humanitær karakter forbundet med årsagen til, at vedkommende har forladt sit hjemland, ikke med rimelighed kan forventes at vende tilbage til sit hjemland. De humanitære hensyn, der kan begrunde opholdstilladelse, er, at ansøgeren lider af (mentale) traumer forbundet med begivenheder i hjemlandet eller andre individuelle humanitære hensyn. Dernæst meddeles opholdstilladelse til udlændinge, såfremt tilbagevenden til hjemlandet vil være særligt belastende på grund af den generelle situation i hjemlandet.

3.5.5. Genbosætning

Nederlandene har en kvoteordning på 2.000 pladser inden for en 4-årig periode, dvs. ca. 500 årligt. Heraf kan indtil 100 pladser anvendes til hastesager, og af disse er 30 pladser afsat til personer med særlige behandlingsbehov.

Kvoteflygtningene udvælges, efter konsultation af Udenrigsministeriet, af The Immigration and Naturalisation Service enten på grundlag af interview gennemført på en udvælgelsesrejse til flygtningenes opholdsland eller på grundlag af skriftlig forelæggelse fra UNHCR.

Ved udvælgelsen vurderes først og fremmest pågældendes behov for international beskyttelse og desuden pågældendes mulighed for at integrere sig i det nederlandske samfund. En vurdering af integrationsmulighederne baseres på flygtningens aktiviteter i flygtningelejren, villighed til at tilpasse sig i et andet land, generel viden, kendskab til et vesteuropæisk sprog, familierelationer med nederlandske statsborgere eller udlændinge med en opholdstilladelse i Nederlandene, et åbent sind over for vestlige/nederlandske værdier m.v.

Flygtninge kan meddeles konventionsstatus eller subsidær status, hvilket inkluderer sager vedrørende non-refoulement, humanitære grunde (særligt ofre for vold og tortur, udsatte kvinder (women at risk) og personer med særlige behandlingsbehov) samt familiesammenføring af kernefamiliemedlemmer samtidig eller inden for 3 måneder efter den første person i familien er indrejst i Nederlandene.

Kvoteflygtninge vil gennemgå en sundhedsundersøgelse kort efter ankomsten til Nederlandene. Flygtningene bliver desuden tilbudt et kort introduktionsprogram, der omfatter

undervisning i nederlandsk sprog og samfundsorientering, som videreføres ved flytning til en kommune.

3.5.6. Forhold og vilkår for asylansøgere

3.5.6.1. Indkvartering

Udlændinge, der indgiver en ansøgning om asyl i Nederlandene, modtager tilbud om indkvartering i åbne centre. Der er alene tale om et tilbud og ikke en forpligtelse.

Enlige asylansøgere og familier indkvarteres i de samme centre under asylproceduren, men der tages højde for familiers pladsbehov i forbindelse med indkvarteringen.

Uledsagede mindreårige tilbydes særlig indkvartering.

Asylansøgere pålægges systematisk en meldepligt fra det tidspunkt, hvor de indgiver en ansøgning om asyl. Meldepligten er ugentlig og gennemføres ved hjælp af et system, der kan genkende ansøgernes fingeraftryk. Hvis en asylansøger ikke overholder sin meldepligt i to på hinanden følgende uger, anses vedkommendes asylansøgning for frafaldet, og vedkommende mister derfor retten til alle offentlige ydelser.

3.5.6.1.1. Indledende fase

Indledningsvist indkvarteres asylansøgere i et ansøgningscenter eller i såkaldt midlertidig indkvartering.

3.5.6.1.2. Asylsagsbehandlingen

Hvis der ikke gives afslag på ansøgerens asylansøgning inden for de første 48 arbejdstimer, overføres ansøgeren til et almindeligt asylcenter.

Asylansøgere, der får afslag i 48-timersproceduren, overføres ikke til almindelige asylcentre.

Asylansøgere, der får afslag i første instans på deres ansøgning om asyl, har som udgangspunkt ikke ret til indkvartering i de almindelige asylcentre, men overføres i stedet til tilsvarende centre, der også er åbne, hvor der vil være særlig fokus på tilbagevenden.

3.5.6.1.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere får som udgangspunkt en udrejsefrist på 28 dage. Efter fristens udløb skal de i princippet forlade Nederlandene og dermed asylcentre.

Hvis en afvist asylansøger ikke er udrejst frivilligt inden for fristen på 28 dage, henvises vedkommende til at tage ophold i delvist lukkede centre i indtil 12 uger med henblik på at forbedre mulighederne for at gennemføre en udsendelse. Efter 12 uger i et delvist lukket center har en asylansøger ikke længere mulighed for indkvartering. Dog gælder, at endeligt afviste asylansøgere, som myndighederne forventer at kunne udsende, vil blive henvist til at tage ophold i et lukket center, indtil de skal udsendes.

3.5.6.2. Sundhedsydelse

Asylansøgere har alt efter omstændighederne adgang til det nederlandske sundhedsvæsens standardydelse på lige fod med andre personer, der opholder sig i landet. Dette gælder dog bl.a. ikke for offentligt betalte kønsskifteoperationer.

Mindreårige asylansøgere får herudover også dækket udgifter til periodiske tandlægebesøg.

3.5.6.2.1 Indledende fase

Asylansøgere, der opholder sig i ansøgningscentre eller midlertidige modtagecentre, har adgang til akut lægehjælp og behandling.

3.5.6.2.2. Asylsagsbehandlingen

Asylansøgere har adgang til det nederlandske sundhedssystem standardydelse, når de befinder sig i asylsagsbehandlingsfasen.

3.5.6.2.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere har samme adgang til det nederlandske sundhedssystem standardydelse som andre asylansøgere, så længe de endnu befinder sig i asylcentre.

Endeligt afviste asylansøgere, der ikke opholder sig i udsendelsescentre, har altid ret til akut lægehjælp og behandling.

3.5.6.3. Undervisning

Asylansøgere under 18 år er omfattet af den nederlandske lov om obligatorisk undervisning og er derfor forpligtet til at modtage undervisning. Alt efter omstændighederne vil eleverne blive undervist i det almindelige skolesystem eller i skoler på asylcentre. I forbindelse med undervisningen tages der højde for asylansøgernes uddannelsesmæssige baggrund. Ud over den almindelige skolegang findes der tilbud til de mindreårige asylansøgere om deltagelse i særlige sprogklasser.

Voksne asylansøgere kan deltage i undervisning uden for centrene, hvis de selv dækker omkostningerne.

3.5.6.3.1. Indledende fase

Forpligtelsen til at modtage undervisning gælder for asylansøgere under 18 år, der befinder sig i den indledende fase.

3.5.6.3.2. Asylsagsbehandlingen

Forpligtelsen til at modtage undervisning gælder for asylansøgere under 18 år, der befinder sig i asylsagsbehandlingsfasen.

Voksne asylansøgere modtager undervisning på frivillig basis i nederlandsk sprog og samskiftelsesforhold, mens de endnu afventer udfaldet af deres ansøgning i første instans.

Hvis der gives afslag i første instans, får voksne asylansøgere mulighed for at modtage træning inden for områder, der vil kunne bidrage til færdigheder af relevans, når de vender tilbage til hjemlandet. Deltagelse i disse aktiviteter er ikke obligatorisk, men deltagelse giver ret til visse supplerende ydelser.

3.5.6.3.3. Afviste asylansøgere

Forpligtelsen til at modtage undervisning gælder også for endeligt afviste asylansøgere under 18 år.

3.5.6.4. Aktivering

Asylansøgere har mulighed for at lave mad i alle centre bortset fra i de midlertidige asylcentre, hvor der er kantineordninger.

3.5.6.4.1. Indledende fase

Der arrangeres ikke særlige aktiviteter i ansøgningscentrene eller de midlertidige modtagecentre.

Asylansøgere, der indkvarteres i ansøgningscentre, har mulighed for at lave deres egen mad, mens dette ikke gælder for asylansøgere, der indkvarteres i midlertidige modtagecentre, hvor der er kantineordninger.

3.5.6.4.2. Asylsagsbehandlingen

Der arrangeres forskellige aktiviteter som f.eks. diskotek, selvforsvarskurser samt særlige aktiviteter for kvinder for de asylansøgere, der enten indkvarteres i almindelige asylcentre eller udsendelsescentre, mens de befinder sig i asylsagsbehandlingsfasen.

Asylansøgerne er herudover forpligtet til at rengøre deres egne værelser samt fællesarealer. For de ansøgere, der ønsker det, er der mulighed for at hjælpe til med reparations- og vedligeholdelsesarbejde i centrene.

Manglende udførelse af obligatoriske pligter vil kunne medføre nedsættelse af økonomiske ydelser.

Asylansøgere, der efter et første afslag indkvarteres i udsendelsescentrene, får tilbud om at deltage i såkaldte hjemrejsesamtaler. Manglende deltagelse i flere af disse samtaler vil kunne medføre fortabelse af muligheden for at få udstyr (f.eks. værktøj) til brug i hjemlandet.

Asylansøgere har altid mulighed for at lave deres egen mad i asylsagsbehandlingsfasen.

3.5.6.4.3. Afviste asylansøgere

Der arrangeres de samme aktiviteter for endeligt afviste asylansøgere, der befinder sig i asylcentrene, som for asylansøgere, der har fået afslag på deres ansøgning i første instans.

3.5.6.5 Økonomisk og anden støtte

3.5.6.5.1. Indledende fase

Asylansøgere, der befinder sig i den indledende fase, modtager lommepenge.

3.5.6.5.2. Asylsagsbehandlingen

Den ugentlige ydelse varierer alt efter omstændighederne. Således får de asylansøgere, der indkvarteres i centre med gratis bospisning, en nedsat ugentlig ydelse. Der tages endvidere også højde for husstandens størrelse. En voksen asylansøger, der er indkvarteret i et center, hvor man laver sin egen mad, får en ugentlig ydelse på 53,89 euro (ca. 400 kr.). Herudover modtager alle et engangsbeløb på 36,30 euro (ca. 270 kr.) med henblik på indkøb af tøj.

3.5.6.5.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere, der opholder sig i asylcentrene, modtager en ugentlig kontantydelse på 36,23 euro (ca. 270 kr.) Dette beløb suppleres med ugentlige lommepenge på 16,38 euro (ca. 120 kr.).

3.5.6.6. Adgang til arbejdsmarkedet

3.5.6.6.1. Indledende fase

Asylansøgere har ikke adgang til arbejdsmarkedet i den indledende fase.

3.5.6.6.2. Asylsagsbehandlingen

Asylansøgere har ret til at arbejde seks måneder efter indgivelsen af deres asylansøgning. De seks måneder skal ses i sammenhæng med, at der som udgangspunkt skal være truffet en afgørelse i en asylsag senest seks måneder efter, at den er blevet indgivet. Retten til at arbejde er begrænset til 24 uger om året. For visse erhverv som f.eks. kunstnere og musikere er retten til at arbejde begrænset til 14 uger om året. Tidsbegrænsningerne hænger sammen med, at personer, der arbejder over et vist antal uger om året, får en udvidet ret til sociale ydelser.

Adgangen til arbejdsmarkedet gælder også, hvis en ansøger har fået afslag i første instans.

Asylansøgere, der har fået afslag i 48-timersproceduren, har ikke adgang til arbejdsmarkedet.

Oplysninger om rettigheder og begrænsninger gives i forbindelse med den almindelige orientering om rettigheder og pligter, når en asylansøger ankommer til et almindeligt asylcenter.

3.5.6.6.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere har ikke adgang til arbejdsmarkedet.

3.5.6.6.4. Adgang til arbejdsmarkedet i medfør af de almindelige regler om arbejds-

kraftindvandring

Asylansøgere har ikke mulighed for at indgive en ansøgning om arbejds- og opholdstilladelse i medfør af de almindelige regler om arbejdskraftindvandring, mens de befinder sig i Nederlandene, da det er en betingelse for meddelelse af opholdstilladelse i medfør af regler om arbejdskraftindvandring, at ansøgeren har opnået tilladelse før indrejsen i Nederlandene.

Indgivelse af en asylansøgning har ikke i sig selv nogen betydning for mulighederne for at opnå arbejds- og opholdstilladelse i medfør af de almindelige regler om arbejdskraftindvandring.

3.5.6.6.5. Ulovligt arbejde

Asylansøgere, der arbejder ulovligt, straffes ikke i Nederlandene. Der findes derimod hjemmel til at straffe personer, der gør brug af ulovlig arbejdskraft, med en bøde på op til 8.000 euro (ca. 60.000 kr.).

3.5.6.6.5.1. Indsatsen mod ulovligt arbejde

I Nederlandene udfører arbeidstilsynsmyndighederne regelmæssigt aktioner rettet mod ulovligt arbejde.

Der udarbejdes ikke statistikker over omfanget af ulovligt arbejde blandt asylansøgere i Nederlandene. Der findes derfor heller ingen undersøgelser eller information om udviklingen på området.

3.5.7. Hjælp til tilbagevenden

Nederlandene har indgået en aftale med International Organization for Migration (IOM) om gennemførelsen af et program vedrørende frivillig tilbagevenden.

For at blive omfattet af programmet er det et krav, at der er tale om en udlænding, der er kommet til Nederlandene for at tage varigt ophold, men som ønsker at vende tilbage permanent. Det er også et krav, at udlændingen ikke er vendt tilbage fra Nederlandene enten tvangsmæssigt eller med hjælp inden for de fem forudgående år.

Grundydelsen er på 500 euro (ca. 3.700 kr.) for voksne og uledsagede mindreårige og 100 euro (ca. 750 kr.) pr. barn. For visse udlændinge er beløbet dog 200 euro (ca. 1.500 kr.) pr. voksen og 40 euro (ca. 300 kr.) pr. barn.

Siden november 2004 har Nederlandene desuden haft en anden aftale med IOM om gennemførelse af et program vedrørende frivillig tilbagevenden. Programmet blev fornyet i oktober 2008. Hensigten med dette program er at anspore og lette frivillig tilbagevenden for specifikke nationaliteter af endeligt afviste asylansøgere, og at styrke reintegrationen af disse personer i deres hjemland eller i forbindelse med genbosætning i et tredjeland.

For at blive omfattet af dette program skal udlændingene bl.a. opfylde de krav, som gælder for det almindelige program for frivillig tilbagevenden.

Programmet giver mulighed for at støtte frivillig tilbagevenden med 1.750 euro (ca. 13.000 kr.) til voksne eller uledsagede mindreårige.

Herudover eksisterer der særlige programmer for uledsagede mindreårige, udlændinge med helbredsproblemer samt ofre for menneskehandel.

For alle programmer gælder, at de alene henvender sig til personer, der ønsker at vende frivilligt tilbage.

Nederlandene har ikke særlige ordninger eller mekanismer vedrørende overvågning eller monitorering af personer, der er udsendt eller vendt tilbage med støtte fra Nederlandene.

3.5.7.1. Udsendeshindrede

Udlændinge i udsendelsesposition er forpligtet til at forlade landet.

Der er mulighed for at meddele opholdstilladelse til udlændinge, hvis der består udsendeshindringer, som er uden for vedkommendes kontrol. Der kan derfor meddeles opholdstilladelse i tilfælde af objektive udsendeshindringer.

3.5.8. Frihedsberøvelse

3.5.8.1. Indledende fase

Udlændinge, der afvises på grænsen og som indgiver en ansøgning om asyl, frihedsberøves som udgangspunkt altid. I disse sager vil der blive foretaget en vurdering af, om asylansøgningen forventes afslået. Hvis det er tilfældet, vil frihedsberøvelsen kunne opretholdes. For så vidt angår børnefamilier vil man dog kun opretholde en frihedsberøvelse, hvis sagen behandles i hasteproceduren, og familien vil højst kunne frihedsberøves i indtil fire uger efter afslutningen på asylsagen. I andre sager er der ingen øvre begrænsning på længden af frihedsberøvelsen. I alle sager gælder dog, at frihedsberøvelse ikke kan opretholdes, hvis det ikke længere vurderes at være muligt for vedkommende at forlade landet.

3.5.8.2. Asylsagsbehandlingen

Der er mulighed for at frihedsberøve asylansøgere under selve asylproceduren, selvom der ikke er tale om ansøgere, der er blevet afvist på grænsen. Dette forekommer oftest i sager, hvor ansøgeren allerede var frihedsberøvet på tidspunktet for indgivelse af ansøgningen. Herudover kan der ske frihedsberøvelse af en asylansøger, hvis det må antages, at vedkommende vil forsvinde, såfremt en eventuel udsendelse vil skulle fuldbyrdes. Forhold, der vil kunne give anledning til anvendelse af frihedsberøvelse, er bl.a. tidligere begået kriminalitet, ulovlig indrejse samtidig med at vedkommende har opholdt sig i nogen tid i landet uden at melde sig til myndighederne, bortskaffelse af rejsedokumenter uden en rimelig begrundelse, anvendelse af falske dokumenter, opgivelse af ukorrekte eller modstridende oplysninger om identitet eller rejserute i forbindelse med ansøgningen. I disse sager afhænger anvendelse af frihedsberøvelse dog af en konkret afvejning af de specifikke forhold, og asylansøgere frihedsberøves ikke ofte under selve asylproceduren.

Frihedsberøvelse af personer med lovligt ophold (dvs. under selve asylproceduren) er alt efter proceduren begrænset til fire eller seks uger.

3.5.8.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere kan også frihedsberøves. Det sker typisk i sager, hvor vedkommende ikke er udrejst frivilligt af landet inden for den fastsatte udrejsefrist, og hvis der er en risiko for, at vedkommende vil forsvinde, mens fuldbyrdelse af udsendelsen er under forberedelse. For så vidt angår børnefamilier vil disse højst kunne frihedsberøves i to uger, mens der ikke er nogen øvre begrænsning for andre asylansøgere. Såfremt det ikke længere anses for muligt at gennemføre udsendelsen, vil frihedsberøvelsen ikke kunne opretholdes.

Endelig frihedsberøves udlændinge, der forventes udsendt, som udgangspunkt i forbindelse med selve forberedelsen af udsendelsen.

3.5.9. Forsvundne asylansøgere

Forsvundne asylansøgere kategoriseres som ikke påvist udrejst fra Nederlandene.

I perioden mellem 2004 og 2007 har der været 8.000 til 12.000 registrerede udlændinge, som det ikke kan påvises har forladt Nederlandene enten under eller efter asylproceduren.



3.6. Norge

3.6.1. Indledning

Norge har et areal på 385.200 kvadratkilometer og en befolkning på ca. 4,6 millioner.

Norge er et konstitutionelt monarki med en parlamentarisk styreform uden føderal statsopbygning.

3.6.2. Organisation og asylprocedure

I Norge er det Arbejds- og Inkluderingsdepartementet (AID), der er overordnet ressortansvarlig for flygtninge-, indvandrings- og integrationspolitikken. Udlændingedirektoratet (UDI) er en myndighed under Arbejds- og Inkluderingsdepartementet og varetager opgaver vedrørende flygtninge, herunder behandling af asylansøgninger, mens politiets udlændingeenhed er ansvarlig for bl.a. registrering af asylansøgere, undersøgelser vedrørende fastlæggelse af rejseruter og identitet.

Den norske asylprocedure starter med registrering af asylansøgeren. Registreringen forstås af politiet. Herefter indkvarteres ansøgeren i et transitcenter, hvor vedkommende skal udfylde en erklæring, der udgør en del af grundlaget for behandlingen af asylansøgningen. Mens asylansøgeren endnu opholder sig i transitcentret, indkaldes vedkommende til et asylinterview hos Udlændingedirektoratet. For alle typer af asylansøgninger er målet, at der skal træffes en beslutning hurtigst muligt efter, at de nødvendige oplysninger foreligger. Norge opdeler asylansøgninger i fem forskellige typer af procedurer: 1) 48-timers proceduren (for åbenbart grundløse sager), 2) Dublin-proceduren, 3) proceduren for uledsagede mindreårige, 4) 3-ugers proceduren (for ansøgere fra lande med lav anerkendelsesprocent, hvilket på nuværende tidspunkt er bl.a. albanere og bosniere) samt 5) ordinære sager.

Myndighederne undersøger af egen drift, om der kan meddeles enten flygtningestatus/ beskyttelsesstatus (status på baggrund af grunde svarende til FN's flygtningekonvention eller Norges øvrige konventionsforpligtelser) eller humanitær opholdstilladelse.

Alle asylansøgninger behandles i første instans af det norske Udlændingedirektorat. Hvis der gives afslag kan ansøgeren ansøge om genoptagelse med henblik på omgørelse. Hvis afgørelsen ikke omgøres, sendes klagen til Udlændingenævnet, der virker som klageorgan for afgørelser truffet af Udlændingedirektoratet i første instans. Klageren tildeles i givet fald en advokat. Klagen har som udgangspunkt opsættende virkning, hvorfor asylansøgeren har ret til at forblive i Norge under behandlingen, medmindre Udlændingedirektoratet beslutter, at ansøgningen er åbenbart grundløs.

3.6.3. Statistik

Antal indgivne asylansøgninger i perioden 2000-2008

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
10.839	14.771	17.456	15.439	7.906	5.376	5.282	6.508	14.407

Afgørelser i første instans i perioden 2000-2008

Afgørelser	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Konventionsstatus	97	292	332	585	457	579	461	1.014	1.077
Subsidiær beskyttelse/ humanitær opholdstil- ladelse	2.856	4.036	2.958	2.972	3.023	1.935	1.225	1.860	1.975
Afslag	4.899	8.976	12.829	11.834	8.289	4.289	2.025	3.001	5.963

3.6.4. Beskyttelse af flygtninge

3.6.4.1. Konventionsstatus

Norge er bundet af FN's flygtningekonvention, herunder 1967 New York-protokollen, der er inkorporeret i norsk ret ved henvisning i udlændingeloven.

Norge er ikke medlem af EU og er derfor heller ikke bundet af EU's regler på asylområdet. Norge er dog omfattet af Dublin-samarbejdet, der finder anvendelse i medfør af en mellemfolkelig aftale mellem Norge og EU.

3.6.4.2. Andet beskyttelsesgrundlag

Norge er bundet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der er inkorporeret i norsk ret ved henvisning i en lov vedrørende styrkelse af menneskerettighederne i norsk ret. Denne lov indeholder bl.a. en bestemmelse om, at alle bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har forrang over for enhver lov, der er i konflikt med den.

Det fremgår endvidere direkte af den norske udlændingelov, at den skal anvendes i overensstemmelse med Norges internationale forpligtelser, for så vidt som disse har til formål at styrke udlændinges stilling.

Der meddeles opholdstilladelse til udlændinge, der ikke må udsendes i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3.

Hvis der foreligger en massetilstrømningssituation kan regeringen beslutte, at personer omfattet af en sådan situation efter ansøgning meddeles midlertidig opholdstilladelse på baggrund af en gruppevurdering (kollektiv beskyttelse). Tilladelsen kan fornyes eller forlænges indtil tre år fra det tidspunkt, hvor ansøgeren første gang blev meddelt en tilladelse. Derefter kan der meddeles en tilladelse med henblik på permanent ophold. Permanent opholdstilladelse meddeles, hvis betingelserne stadig er opfyldt et år efter at en sådan tilladelse er blevet meddelt.

3.6.4.3. Opholdstilladelse af humanitære grunde

I sager, hvor der er blevet givet et afslag på en asylansøgning, skal myndighederne af egen drift vurdere, om der kan gives en opholdstilladelse på grund af stærke humanitære hensyn, eller fordi der er tale om en udlænding, der har særlig tilknytning til Norge.

Opholdstilladelse vil bl.a. kunne meddeles i sager, hvor risikoen for forfølgelse ikke er tilstrækkelig til, at ansøgeren har ret til international beskyttelse, men hvor det vurderes, at der under alle omstændigheder består en sådan usikkerhed, at der bør meddeles en opholdstilladelse. Udlændingens helbredsmæssige tilstand indgår også i vurderingen, men hvis der ikke er andre relevante omstændigheder i sagen, skal ansøgerens sundheds-tilstand være ganske alvorlig for, at der meddeles opholdstilladelse.

Herudover kan der meddeles opholdstilladelse, hvis en udlænding ikke har fået afgjort sin asylsag inden 15 måneder efter dens indgivelse. Det er en forudsætning, at udlændingen fremlægger relevante rejsedokumenter. Endvidere er det et krav, at udlændingen ikke har fremlagt falske dokumenter i forbindelse med behandlingen af ansøgningen, taget ophold på et ukendt sted i mere end tre dage, har forladt Norge uden tilladelse, eller at der foreligger omstændigheder, som vil kunne begrunde udvisning på afgørelses-tidspunktet. Udlændingen må heller ikke have afgivet urigtige oplysninger om tidligere ophold i lande, der deltager i Dublin-samarbejdet, og endelig må udlændingen ikke på anden vis kunne lastes for, at sagen endnu ikke er blevet afgjort.

3.6.5. Genbosætning

Norge har en kvoteordning på ca. 1.200 pladser årligt (2008). Antallet fastlægges årligt af Stortinget. Heraf er der i 2008 afsat 80 pladser til hastesager, herunder til personer, der er i umiddelbar risiko for overgreb i opholdslandet eller tilbagesendelse til hjemlandet, og 20 pladser til personer med særlige behandlingsbehov. Desuden har Norge i de seneste år konverteret 36-65 af pladserne til midler til brug for initiativer, der understøtter udvikling af kvoteordninger i flere lande.

Kvoteflygtningene udvælges af Udlændingedirektoratet enten på grundlag af interview gennemført på en udvælgelsesrejse til flygtningenes opholdsland eller på grundlag af skriftlig forelæggelse fra UNHCR.

Der meddeles oftest konventionsstatus, men der kan også meddeles subsidær status eller anden arbejdstilladelse til kvoteflygtninge.

Det grundlæggende kriterium for at blive genbosat i Norge er den enkelte flygtnings behov for beskyttelse. Desuden har Udlændingedirektoratet indtil 2008 vurderet den enkelte flygtnings mulighed for at blive selvforsørgende og integreret i det norske samfund. Dette supplerende kriterium var ikke nærmere specificeret, men inkluderede en vurdering af flygtningens erhvervs erfaring, uddannelse, sprogkunderskaber, andre kundskaber og familierelationer i Norge. Der fokuseredes på genbosætning af familier/grupper, og det supplerende kriterium skulle dermed ikke nødvendigvis opfyldes af samtlige personer.

Det supplerende kriterium er fra 2008 faldet bort til fordel for en vurdering af kommunernes muligheder for at tilbyde integrationsindsatser for de enkelte flygtningegrupper. Ud over hensynet til kommunernes tilbud foreligger der specificerede, konkrete hensyn, som kræver, at der ved udvælgelsen skal tages særligt hensyn til kvinders behov. Således skal mindst 55 % af det totale antal personer som genbosættes være kvinder, og mindst 15 % skal være i kategorien for udsatte kvinder (Women at risk).

Udlændingedirektoratet kan anmode flygtningene om at gennemgå en sundhedsundersøgelse før eller efter beslutningen om genbosætning er truffet. Kvoteflygtninge udvalgt på udvælgelsesrejser gennemgår et før-afrejse-kursus om Norge. Kurset varer 4 dage og gennemføres af International Organization for Migration (IOM) på vegne af Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

3.6.6. Forhold og vilkår for asylansøgere

3.6.6.1. Indkvartering

Alle asylansøgere, der indgiver en ansøgning om asyl i Norge, modtager tilbud om indkvartering i åbne centre. Der er som udgangspunkt ingen forskel mellem tilbuddet til enlige asylansøgere og familier, herunder børnefamilier. Der vil dog blive taget hensyn til pladsbehovene for familier. Der er ikke nogen specifikke retningslinjer vedrørende størrelsen og/eller antallet af værelser, som asylansøgere tilbydes, og asylcentre vil kunne være enten almindelige lejligheder (decentraliserede asylcentre) eller egentlige asylcentre (centraliserede asylcentre). Enlige asylansøgere vil kunne komme ud for, at de vil skulle dele værelse med andre enlige ansøgere af samme køn.

I visse sager, herunder vedrørende syge personer, vil der kunne laves særlige arrangementer, således at vedkommende vil kunne tage ophold hos familiemedlemmer eller blive midlertidigt bosat i en kommune, mens asylsagen behandles.

Asylansøgere er ikke forpligtet til at tage imod tilbud om indkvartering, men det er en betingelse for udbetaling af økonomiske ydelser. Dette gælder dog ikke for asylansøgere, der af helbredsmæssige årsager indkvarteres uden for det normale asylsystem.

Uledsagede mindreårige under 15 år indkvarteres i særlige institutioner, hvor de materielle forhold adskiller sig fra de almindelige asylcentre. Uledsagede mindreårige over 15 år får tilbud om indkvartering i særlige afdelinger i de almindelige asylcentre.

Ansøgere er ikke underlagt en meldepligt, men hvis en asylansøger uden at give besked herom forlader et asylcenter i mere end tre dage, vil vedkommende blive registreret som værende flyttet til et ukendt opholdssted, hvilket kan få betydning for, om der kan meddeles opholdstilladelse til en afvist asylansøger, jf. ovenfor.

3.6.6.1.1. Indledende fase

Indledningsvist tager asylansøgere ophold i et transitcenter, mens de gennemgår den obligatoriske tuberkulosestest og asylsamtale.

3.6.6.1.2. Asylsagsbehandlingen

Efter opholdet i et transitcenter henvises asylansøgere til at tage ophold på et almindeligt asylcenter, hvor de forbliver, indtil deres asylsag, herunder evt. klage, er blevet afgjort.

Dette gælder dog ikke asylansøgere, hvis asylansøgning behandles i medfør af den særlige hasteprocedure, eller hvis myndighederne har fremsat en anmodning om overførsel

i henhold til reglerne i Dublin-systemet. Disse personer tilbydes alene ophold i et åbent transitcenter, medmindre der er tale om mindreårige eller familier med mindreårige børn, idet disse flyttes til et ordinært asylcenter, så de mindreårige børn kan modtage undervisning i det almindelige skolesystem, hvis det er sandsynligt, at deres ophold i Norge vil vare mere end tre måneder.

3.6.6.1.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere tilbydes ikke indkvartering i et almindeligt asylcenter, men modtager et tilbud om at tage ophold i et åbent udsendelsescenter. Uledsagede mindreårige, familier med mindreårige børn, syge personer samt udlændinge, der samarbejder om frivillig tilbagevenden, beholder dog retten til at bo i et almindeligt asylcenter, indtil de forlader landet.

3.6.6.2. Sundhedsydelse

I Norge har asylansøgere adgang til det almindelige sundhedssystem og har derfor den samme adgang til behandling og sundhedsydelser, som andre personer bosiddende i Norge.

3.6.6.2.1 Indledende fase

Adgangen til det almindelige sundhedssystem gælder også for asylansøgere, der befinder sig i den indledende fase.

3.6.6.2.2. Asylsagsbehandlingen

Adgangen til det almindelige sundhedssystem gælder for asylansøgere, der befinder sig i asylsagsbehandlingsfasen.

3.6.6.2.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere har alene ret til akut lægehjælp. Udsendelsescentrene har dog deres eget sundhedspersonale, hvorfor endeligt afviste asylansøgere i praksis har en videre adgang til sundhedsydelser. Mindreårige har dog altid adgang til det norske sundhedssystem på samme vilkår som andre mindreårige i Norge.

3.6.6.3. Undervisning

Asylansøgere i alderen fra 6 til 16 år har som udgangspunkt en ret og en pligt til at modtage undervisning.

3.6.6.3.1. Indledende fase

Asylansøgere i alderen fra 6 til 16 år har en ret og en pligt til at modtage undervisning, mens de befinder sig i den indledende fase, når det vurderes at være sandsynligt, at deres ophold i Norge vil vare mere end tre måneder.

3.6.6.3.2. Asylsagsbehandlingen

Retten og pligten for asylansøgere i alderen fra 6 til 16 år til at modtage undervisning gælder også i asylsagsbehandlingsfasen.

Asylansøgere i alderen fra 16 til 18 år har ikke ret til at modtage undervisning. Dette udelukker dog ikke, at de i visse tilfælde vil kunne modtage et tilbud om undervisning.

Asylansøgere over 16 år modtager undervisning i norsk, når det er blevet afgjort, at deres asylansøgning skal behandles i Norge, og de er flyttet ind på et almindeligt asylcenter. Undervisningen består af 250 timers undervisning i norsk.

Bortset fra sprogundervisningen er der ingen generelle tilbud om undervisning eller uddannelse. Alle beboere i de almindelige asylcentre er dog forpligtet til at deltage i et informationsforløb om det norske samfund, og manglende deltagelse vil kunne føre til en nedsættelse af økonomiske ydelser. De enkelte asylcentre kan dog organisere forskellige kurser (opkvalificerende tiltag og aktiviteter) som en del af deres aktivitetsprogram.

3.6.6.3.3. Afviste asylansøgere

Retten og pligten for asylansøgere i alderen fra 6 til 16 år til at modtage undervisning gælder også for endeligt afviste asylansøgere.

Endeligt afviste asylansøgere har ikke mulighed for at deltage i sprogundervisning.

3.6.6.4. Aktivering

3.6.6.4.1. Indledende fase

Det norske asylsystem er indrettet således, at asylansøgere, der opholder sig i et transitcenter, er forpligtet til at deltage i rengøring og lignende aktiviteter.

Mens asylansøgerne opholder sig i et transitcenter, har de mulighed for at lave deres egen mad, medmindre der er tilknyttet en kantine til centret.

Centret har mulighed for at ansøge Udlændingedirektoratet om støtte til aktiviteter for børn og unge (øremærkede midler til aktivitetstiltag for børn, der bor på centrene). Dette gælder også aktiviteter uden for asylcentre. I praksis anvendes denne mulighed sjældent på grund af opholdets korte varighed.

3.6.6.4.2. Asylsagsbehandlingsfasen

Når en asylansøger overflyttes til et almindeligt asylcenter, opfordres vedkommende til at deltage i driften af centret. Asylcentre har endvidere en pligt til at etablere beboerråd, hvor både beboere og ansatte er repræsenteret. Beboerrådene råder ofte over midler til forskellige tiltag og aktiviteter i centrene. Igennem beboerrådene får beboerne indflydelse på driften af centrene.

Asylansøgere kan deltage i sport og lignende kulturelle aktiviteter i lighed med andre personer, der opholder sig i Norge. Børn vil kunne modtage støtte til omkostninger forbundet med deltagelse i aktiviteter uden for asylcentre. Herudover kan asylcentre ansøge Udlændingedirektoratet om støtte til aktiviteter for børn og unge (øremærkede midler til aktivitetstiltag for børn, der bor på centrene). Dette gælder også aktiviteter uden for asylcentre.

Når en asylansøger overflyttes til et almindeligt asylcenter, laver vedkommende selv sin egen mad.

3.6.6.4.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere overflyttes til udsendelsescentre, hvor de har samme pligter som i transitcentrene. Manglende udførelse af obligatoriske opgaver vil kunne medføre nedsættelse af økonomiske ydelser.

På alle udsendelsescentrene er der en kantine, og der er derfor ikke mulighed for selv at lave mad.

Det bemærkes, at bl.a. børnefamilier og uledsagede mindreårige ikke overflyttes til udsendelsescentre. Dette betyder bl.a., at børn fortsat vil have mulighed for at benytte sig af de tilbud, der findes, der hvor de er indkvarteret.

3.6.6.5 Økonomisk og anden støtte

Størrelsen af den økonomiske støtte til asylansøgere afhænger af, hvilken fase af asylproceduren der er tale om, og om der er kantineordning på det center, hvor de bor.

Foruden de økonomiske ydelser modtager asylansøgere ydelser i naturalier.

Børn, der starter i enten børnehave eller skole, modtager en engangsydelse på 750 NOK (ca. 620 kr.).

3.6.6.5.1. Indledende fase

Asylansøgere over 18 år, der opholder sig i transitcentre med en kantine, modtager 470 NOK (ca. 400 kr.) om måneden, mens børn under 18 år modtager 380 NOK (ca. 300 kr.) om måneden. Til sammenligning modtager asylansøgere henholdsvis 2.195 NOK (ca. 1.800 kr.) og 1.145 NOK (ca. 950 kr.) om måneden, hvis der ikke er nogen kantineordning. Par, der bor i transitcentre uden kantineordning, modtager tilsammen 3.550 NOK (ca. 3.000 kr.) om måneden.

Asylansøgere, der tager ophold på et transitcenter, får ofte tøj, sengetøj samt køkkenredskaber. Det gælder dog ikke asylansøgere, der får deres ansøgning behandlet i haste-proceduren.

3.6.6.5.2. Asylsagsbehandlingen

Enlige asylansøgere over 18 år, som bor på et almindeligt asylcenter, modtager 3.100 NOK (ca. 2.600 kr.) om måneden, mens par til sammen modtager 5.160 NOK (ca. 4.300 kr.) om måneden. Børn modtager fra 1.340 NOK (ca. 1.100 kr.) om måneden til 1.600 NOK (ca. 1.300 kr.) om måneden afhængigt af deres alder.

3.6.6.5.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere i udsendelsescentrene modtager 400 NOK (ca. 330 kr.) om måneden, hvis de er fyldt 18 år. Beløbet er det samme for enlige og par. Børn placeres aldrig i udsendelsescentre.

Endeligt afviste asylansøgere i udsendelsescentre får det nødvendige udstyr til personlig hygiejne.

3.6.6.6. Adgang til arbejdsmarkedet

Asylansøgere kan søge om en midlertidig arbejdstilladelse, der i givet fald er gyldig, indtil der er truffet en afgørelse i deres asylsag. Ansøgeren vil typisk blive orienteret om muligheden for at ansøge om en arbejdstilladelse i forbindelse med gennemførelsen af asylinterviewet.

Det er en forudsætning for udstedelse af en midlertidig arbejdstilladelse, at der er blevet gennemført et asylinterview, at der ikke er tvivl om ansøgerens identitet, samt at vedkommende ikke står over for at skulle overføres eller tilbageføres til et andet land.

Afgørelser om midlertidige arbejdstilladelser til asylansøgere er ikke omfattet af den norske forvaltningslovs almindelige bestemmelser om bl.a. adgangen til at klage.

3.6.6.6.1. Indledende fase

Asylansøgere vil som regel ikke have adgang til arbejdsmarkedet i den indledende fase.

3.6.6.6.2. Asylsagsbehandlingen

Asylansøgere vil alt efter omstændighederne kunne opfylde betingelserne for at blive meddelt en midlertidig arbejdstilladelse, når de befinder sig i asylsagsbehandlingsfasen.

3.6.6.6.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere har som udgangspunkt ikke ret til en arbejdstilladelse. Efter ansøgning kan der dog meddeles en arbejdstilladelse til endeligt afviste asylansøgere, der ikke kan udsendes tvangsmæssigt. Praksis på området er, at der som udgangspunkt ikke udstedes midlertidige arbejdstilladelser til endeligt afviste asylansøgere, der har mulighed for rejse hjem frivilligt.

3.6.6.6.4. Adgang til arbejdsmarkedet i medfør af de almindelige regler om arbejdskraftindvandring

Indgivelse af en asylansøgning i Norge medfører, at ansøgeren vil blive afskåret fra at benytte sig af undtagelsen for kvalificeret arbejdskraft og sæsonarbejdere til at indgive en ansøgning om arbejds- og opholdstilladelse, mens de befinder sig i Norge. Udlændinge, der har indgivet en ansøgning om asyl i Norge, vil derfor i alle tilfælde skulle ansøge om arbejds- og opholdstilladelse i medfør af de almindelige regler om arbejdskraftindvandring uden for Norge.

3.6.6.6.5. Ulovligt arbejde

Den norske udlændingelovgivning indeholder ingen specifikke bestemmelser vedrørende sanktioner eller straf for så vidt angår ulovligt arbejde. Der er dog en generel adgang til at udvise udlændinge, der overtræder en eller flere bestemmelser i den norske udlændingelov. Herudover er der en generel bestemmelse om bødestraf og fængselsstraf for overtrædelse af bestemmelser i den norske udlændingelov eller relaterede forskrifter mv. Den omtalte fængselsstraf kan ikke overstige seks måneder. Begge disse generelle

bestemmelser vil alt efter omstændighederne kunne finde anvendelse over for personer, der overtræder den norske udlændingelovgivning.

3.6.6.6.5.1. Indsatsen mod ulovligt arbejde

Norge foretager ikke løbende aktioner, der systematisk målrettes ulovligt arbejde blandt asylansøgere. Typisk antræffes asylansøgere i forbindelse med kontrolaktioner, som målrettes bestemte brancher, og som har flere kontrolformål. Myndighederne har ved fælles aktioner rettet mod restaurationsbranchen og byggerierhvervet pågrebet asylansøgere, der arbejder ulovligt.

På nuværende tidspunkt er det norske Udlændingedirektorat i kontakt med arbejdsgiverorganisationer om at lette adgangen for arbejdsgivere til at undersøge, om en given ansat har den nødvendige arbejdstilladelse.

Der pågår endvidere overvejelser om at begrænse asylansøgers midlertidige arbejdstilladelse til seks måneder, da dette i givet fald vil kunne gøre det lettere for myndigheder og arbejdsgivere at undersøge, om en asylansøger har den nødvendige arbejdstilladelse eller ej. Dette tiltag vil endvidere kunne styrke mulighederne for at retsforfølge arbejdsgivere, der anvender asylansøgere, der arbejder uden arbejdstilladelse.

Norge har ikke udarbejdet profiler eller statistikker angående asylansøgere, der arbejder ulovligt. Men det norske Udlændingedirektorat har iværksat et udviklingsprojekt, der har til formål at udvikle metoder, som skal kunne estimere eller anslå antallet af personer, der opholder sig ulovligt i Norge. Dette vil skulle ske med udgangspunkt i eksisterende administrative registreringer af udlændinge. Projektet vil også skulle omfatte tidligere asylansøgere. Det vides dog ikke på nuværende tidspunkt, om der vil være et grundlag for at anslå omfanget af ulovligt arbejde.

3.6.7. Hjælp til tilbagevenden

Afviste asylansøgere, der ønsker at vende frivilligt hjem, har mulighed for at få dækket deres omkostninger til hjemrejsen samt at modtage 30 USD (ca. 175 kr.) kontant. Muligheden for støtte til hjemrejsen henvender sig til alle afviste ansøgere uanset nationalitet.

Herudover har Norge to særlige programmer for frivillig tilbagevenden til Afghanistan og det nordlige Irak. Begge programmer implementeres af International Organization for Migration (IOM).

Programmet rettet mod afghanere indebærer, at afghanske asylansøgere tilbydes 15.000 NOK (ca. 12.500 kr.), der udbetales af IOM i Kabul ved ansøgerens ankomst dertil. Programmet henvender sig også til afghanere med en norsk opholdstilladelse, og disse tilbydes ligeledes 15.000 NOK (ca. 12.500 kr.), der dog udbetales af Udlændingedirektoratet i Norge. De omfattede personer får endvidere et tilbud om en reintegrationspakke. Den første reintegrationspakke indebærer et tilbud om lønnet beskæftigelse. IOM vil efter behov kunne anviser en stilling på baggrund af egen jobdatabase. Den anden mulighed er et tilbud om uddannelse og træning. Det er IOM, der er ansvarlig for træningen, som

gennemføres i Afghanistan. Endelig er der et tilbud om støtte til opstart af egen virksomhed som selvstændig erhvervsdrivende. På baggrund af den enkelte persons erfaring udarbejdes en plan i samarbejde med IOM. Flertallet vælger typisk at åbne en butik.

Det andet program vedrører støtte til frivillig tilbagevenden til det nordlige Irak. Irakiske asylansøgere, der vælger at tage imod tilbuddet om frivillig tilbagevenden, modtager 10.000 NOK (ca. 8.300 kr.), der udbetales af IOM i Irak ved ansøgerens ankomst dertil. Personer fra det nordlige Irak med en opholdstilladelse i Norge modtager 15.000 NOK (ca. 12.500 kr.), hvis de vælger at vende tilbage. Herudover er der tilbud om reintegrationsbistand til en værdi af 25.000 NOK (ca. 20.800 kr.) med henblik på enten etablering af egen virksomhed som selvstændig erhvervsdrivende, kompetenceudvikling igennem uddannelse og on-the-job-training, uddannelse samt hjælp til ansættelse (reintegrationsbistanden vil eksempelvis kunne bruges til støtte til arbejdsgivere, omkostninger forbundet med on-the-job-training samt kompetencecentre).

Norge har ikke særlige ordninger eller mekanismer vedrørende overvågning eller monitorering af personer, der er udsendt eller vendt tilbage med støtte fra Norge.

3.6.7.1. Udsendeshindrede

Udlændinge, der har fået et endeligt afslag på en asylansøgning, er forpligtede til at udrejse fra Norge. Dette gælder som udgangspunkt også de tilfælde, hvor myndighederne ikke har mulighed for at gennemføre en tvangsmæssig udsendelse. I disse situationer er frivillig tilbagevenden normalt muligt. Hvis dette ikke er tilfældet, vil det norske Udlændingenævn kunne meddele en humanitær opholdstilladelse. Udstedelse af humanitær opholdstilladelse i sådanne situationer kræver, at det er mindst tre år siden, at vedkommende indgav sin ansøgning om asyl, og at det ikke vurderes at være sandsynligt, at der vil kunne gennemføres en tvangsmæssig udsendelse. Endvidere må der ikke være tvivl om ansøgerens identitet, og ansøgeren skal som hovedregel have medvirket til at fastlægge sin identitet i forbindelse med asylproceduren. Den afviste asylansøger skal også have bidraget til at muliggøre sin egen tilbagevenden, herunder i forbindelse med fremskaffelse af rejsedokumenter. Hvis der foreligger grundlag for udvisning, kan der ikke meddeles humanitær opholdstilladelse efter denne procedure. Medmindre særlige grunde taler for det, meddeles der i disse sager ikke humanitær opholdstilladelse, før der er gået et år siden det endelige afslag, og processen med fastlæggelse af identitet og fremskaffelse af rejsedokumenter er afsluttet.

Det er de norske myndigheders vurdering, at der alene udstedes ganske få opholdstilladelser til udsendeshindrede på grund af kravet om samarbejde vedrørende tilbagevenden.

3.6.8. Frihedsberøvelse

Udlændinge, herunder asylansøgere, der nægter at opgive deres identitet, eller hvor der er en begrundet mistanke om, at de opgiver falsk identitet, kan pålægges en meldepligt eller påbud om at tage ophold på et bestemt sted. Såfremt påbuddet ikke overholdes, eller hvis det anses for åbenbart utilstrækkeligt, vil vedkommende kunne blive friheds-

berøvet. Frihedsberøvelsens samlede længde kan ikke overstige 12 uger, medmindre der foreligger særlige grunde.

3.6.8.1. Indledende fase

Muligheden for at frihedsberøve afhænger ikke af, at der er tale om en person i den indledende fase.

3.6.8.2. Asylsagsbehandlingen

Muligheden for at frihedsberøve afhænger ikke af, at der er tale om en person i asylsagsbehandlingsfasen.

3.6.8.3. Afviste asylansøgere

Den norske udlændingelovgivning giver mulighed for frihedsberøvelse af en udlænding, når det vurderes nødvendigt af hensyn til implementering af et påbud om udrejse. Tilsvarende gælder, når det er nødvendigt af hensyn til fremstilling af udlændingen for vedkommendes egen diplomatiske repræsentation med henblik på fremskaffelse af rejse-dokumenter. Frihedsberøvelsen må ikke overstige to uger. Hvis udlændingen ikke frivilligt forlader landet, og det er overvejende sandsynligt, at udlændingen ellers vil unddrage sig implementering af udrejsepåbuddet, vil frihedsberøvelsen kunne forlænges med yderligere to uger. Forlængelse kan alene ske én gang. Frihedsberøvelse foretages ikke, hvis det på grund af sagens karakter og omstændighederne i øvrigt vil være et uforholdsmæssigt indgreb, eller der kan anvendes mindre indgribende foranstaltninger som f.eks. meldepligt.

3.6.9. Forsvundne asylansøgere

Der udarbejdes regelmæssigt statistikker over antallet af forsvundne asylansøgere, der tager imod tilbud om indkvartering og som efterfølgende forlader asylcentre uden at give besked herom. Mange af disse asylansøgere vender tilbage til asylcentre efter en kortere eller længere periode, herunder på grund af tilbageførsel til Norge i medfør af Dublin-samarbejdet. Der udarbejdes derfor også statistikker over antallet af asylansøgere, der forsvinder i en nærmere bestemt referenceperiode, og om hvem der ikke er yderligere information på en bestemt dato. Herudover udarbejdes statistikker over sandsynligheden for, at asylansøgere befinder sig i Norge på en given dato. Disse statistikker udarbejdes på baggrund af oplysninger om opholdssted (adresse), samt hvornår og i hvilken forbindelse den sidste kontakte til de norske myndigheder fandt sted.

Det er det norske politis vurdering, at der er en særlig risiko for, at forsvundne asylansøgere tager ulovligt arbejde, men der findes ingen statistikker eller undersøgelser, der understøtter dette.



3.7. Storbritannien

3.7.1. Indledning

Storbritannien har et areal på 243.305 kvadratkilometer og en befolkning på ca. 61 millioner.

Storbritannien er et konstitutionelt monarki. Storbritannien har ikke en føderal opbygning.

3.7.2. Organisation og asylprocedure

I Storbritannien er det Grænsestyrelsen ("the UK Border Agency"), der varetager opgaver på udlændingeområdet. Denne styrelse er en myndighed under Indenrigsministeriet ("the Home Office"). Afgørelser om asyl truffet af Grænsestyrelsen kan som udgangspunkt appelleres til Asyl- og Immigrationstribunalet ("Asylum and Immigration Tribunal").

Det første led i asylproceduren er screeningen, der gennemføres umiddelbart efter indgivelsen af en asylansøgning. Denne del af proceduren indebærer, at ansøgeren svarer på en række grundlæggende spørgsmål om sin asylansøgning samt udleverer pas og rejseudokumenter med henblik på fastlæggelse af nationalitet og identitet og underbygning af ansøgningen. Endvidere optages fingeraftryk og fotografi.

Kort tid efter screeningen tildeles ansøgeren en asylsagsbehandler, der er ansvarlig for behandlingen af alle aspekter af ansøgningen, herunder afgørelser vedrørende ansøgninger om økonomisk støtte og offentligt betalt bolig. Det er også sagsbehandleren, der møder på vegne af staten i forbindelse med en eventuel appel. Sagsbehandleren er endvidere ansvarlig for gennemførelse af tiltag vedrørende integration og tilbagevenden alt efter udfaldet af asylsagen.

Ansøgningen behandles enten i en hasteprocedure eller i en normal procedure. Hvis sagen behandles i hasteproceduren, vil ansøgeren som udgangspunkt blive frihedsberøvet under sagsbehandlingen.

Hvis der meddeles et afslag, vil ansøgeren som udgangspunkt kunne appellere afgørelsen til Asyl- og Immigrationstribunalet. Appellen gives opsættende virkning, således at vedkommende har ret til at forblive i landet i forbindelse med behandlingen af appellen. Hvis der er truffet afgørelse om, at ansøgningen er åbenbart grundløs, vil ansøgeren skulle indgive en eventuel appel fra udlandet.

3.7.3. Statistik

Antal indgivne asylansøgninger i perioden 2000-2008

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
98.866	91.553	103.080	60.047	40.623	30.841	28.321	28.299	22.533

Afgørelser i første instans i perioden 2000-2008

Afgørelser	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Konventionsstatus	10.186	11.449	8.272	4.785	2.081	2.471	2.632	4.481	3.725
Subsidiær beskyttelse/ humanitær opholdstil- ladelse	21.697	20.192	20.136	7.422	4.187	2.969	2.411	2.323	2.180
Afslag	78.181	89.306	55.132	62.750	48.774	27.655	20.431	19.485	13.510

3.7.4. Beskyttelse af flygtninge

3.7.4.1. Konventionsstatus

Storbritannien er bundet af FN's flygtningekonvention, herunder 1967 New York-protokol-
len, der er inkorporeret i national ret ved henvisning.

Storbritannien har et forbehold på området vedrørende retlige og indre anliggender, men
har valgt at benytte sig af muligheden for at deltage i EU's regler på asylområdet (til-
valgsordning).

Der meddeles derfor opholdstilladelse til asylansøgere, der opfylder de almindelige be-
tingelser i FN's flygtningekonvention og EU's flygtningedefinitionsdirektiv.

3.7.4.2. Andet beskyttelsesgrundlag

Storbritannien er bundet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der er inkor-
poreret i national ret ved henvisning.

Der meddeles opholdstilladelse til udlændinge, der har ret til at forblive i landet i med-
før af bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og dens tillægspro-
tokoller.

Storbritanniens udlændingelovgivning indeholder ingen regler om beskyttelse, der går
videre end landets internationale og EU-retlige forpligtelser på området.

3.7.4.3. Opholdstilladelse af humanitære grunde

Storbritanniens udlændingelovgivning indeholder ikke nogen generel bestemmelse om
meddelelse af opholdstilladelse på grund af humanitære hensyn. Helt undtagelsesvist
kan der dog meddeles opholdstilladelse i konkrete sager. Hensyn, der vil kunne blive lagt
vægt på i sådanne sager, er sygdom, handicap, bidrag til det britiske samfund, det hidti-
dige opholds varighed, sagsbehandlingstiden samt tidligere oplevelser i hjemlandet.

3.7.5. Genbosætning

Storbritannien har en årlig genbosætningskvote på 750 pladser under "the Gateway
Protection Programme". Ud over dette har Storbritannien en ordning kaldet "Mandate
Scheme", hvorefter der genbosættes flygtninge, som er henvist gennem UNHCR, og som
har etableret en tæt tilknytning til Storbritannien (ofte som følge af nære familierelatio-

ner). Der er ingen årlig kvote for denne ordning, men der er typisk tale om genbosætning af mellem 50 til 150 personer.

Programmet "Ten or More" der var en ordning for genbosætning af personer med medicinske behov er ophørt i 2007 og vil ikke blive indført igen i denne form. Storbritannien vil dog fortsat genbosætte personer med medicinske behov under Gateway-programmet.

De flygtninge, der bliver henvist af UNHCR under Gateway-programmet, er udvalgt af Storbritanniens Grænsestyrelse, og udvælgelsen er baseret på interviews fra udvælgelsesrejser til lande, der huser flygtninge. Udvælgelsesrejserne bliver udført af Grænsestyrelsens enhed for genbosætningsprogrammer.

For at kunne blive genbosat under Gateway-programmet skal personen være omfattet af flygtningekonventionen. Den pågældendes behov for genbosætning (i modsætning til andre varige løsninger) bliver ligeledes vurderet. Den pågældende skal samarbejde med Storbritanniens myndigheder og andre aktører, der er involveret i programmet. Vedkommende må ikke leve i et polygamt ægteskab og må ikke have en ansøgning under behandling under "Mandate Scheme"-ordningen. Storbritannien undersøger tillige om Gateway-programmet kan opfylde genbosætningsbehovet for ansøgeren og dennes pårørende, og om genbosætningen ikke er gavnlig for almenvellet.

I forbindelse med behandlingen af en sag foretages en vurdering af, om genbosætning i Storbritannien vil kunne være i strid med ansøgerens eller dennes families interesser.

Flygtninge, der genbosættes i Storbritannien, meddeles konventionsstatus og tidsubegrænset opholdstilladelse, når de ankommer til landet.

Omfattede personer vil skulle gennemgå en lægelig undersøgelse, før der træffes afgørelse i deres sag. Undersøgelsen arrangeres af International Organization for Migration (IOM).

Umiddelbart før flygtningenes afrejse til Storbritannien skal de gennemgå et kulturelt orienteringskursus, der varer to til tre uger. Det er IOM, der arrangerer disse kurser. Formålet med kurserne er at forberede flygtningene på en hverdag i Storbritannien og dækker forhold som det britiske samfund og kultur, historie og sociale og politiske normer og værdier, herunder demokrati, retsstaten, ligestilling for kvinder og minoriteter, religiøs frihed og tolerance. Herudover dækker kurset mere praktiske forhold som arbejde, økonomi og det sociale system samt ydelser.

Ved ankomsten til Storbritannien placeres flygtningene i grupper af typisk 60 til 100 personer i kommuner rundt om i landet. Disse kommuner deltager i genbosætningsprogrammet på frivillig basis. Det første år dækker Grænsestyrelsen alle omkostninger forbundet med modtagelsen af flygtninge. Omkostninger forbundet med modtagelsen af personer, der kommer til Storbritannien under "Mandate Scheme"-ordningen dækkes gennem bidrag fra sponsorer.

3.7.6. Forhold og vilkår for asylansøgere

3.7.6.1. Indkvartering

Det antages som udgangspunkt, at asylansøgere selv skal finde bolig og forsørge sig selv. De asylansøgere, der ikke kan forsørge sig selv, har mulighed for at indgive en ansøgning om støtte. Støtten vedrører først og fremmest offentligt betalt bolig samt økonomisk støtte i form af ugentlige kontantydelse.

Modtagelse af støtte betinges endvidere af, at asylansøgeren har indgivet sin ansøgning om asyl så hurtigt som praktisk muligt efter indrejsen i Storbritannien. Dette vil som regel medføre, at der stilles krav om, at ansøgeren har indgivet sin ansøgning senest 14 dage efter indrejsen i landet. Denne betingelse stilles dog f.eks. ikke til børnefamilier eller - alt efter omstændighederne - ansøgere, der begrundet deres ansøgning med begivenheder i hjemlandet, der har fundet sted efter, at de er indrejst i landet. Der gives også støtte i det omfang, det måtte være påkrævet som følge af forpligtelser i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention uanset tidspunktet for indgivelsen af asylansøgningen.

Det er et krav for modtagelse af offentlig støtte, at ansøgeren underskriver en aftale om vilkårene for modtagelse af offentlig støtte. Det fremgår bl.a. af aftalen, at ansøgeren kun må bo i den tildelte bolig, at vedkommende skal svare så hurtigt som muligt på udlændingemyndighedernes henvendelser, samt at ansøgeren skal overholde de regler, der måtte gælde på det sted, hvor vedkommende tildeles en bolig. Hvis aftalen ikke overholdes, vil støtten kunne blive frataget midlertidigt eller permanent.

Mens ansøgningen om bolig behandles, tilbydes ansøgere indledende indkvartering i hottegnende boliger med gratis bospisning, tidligere kollegier eller almindelige ejendomme alt efter, hvor i landet ansøgeren har indgivet i sin ansøgning. Der vil i alle tilfælde være tale om en åben form for indkvartering.

Hvis ansøgningen efterkommes, tilbydes asylansøgeren ophold i et område, hvor der er umiddelbart ledige boliger til en rimelig pris. Der kan være tale om både offentligt ejede såvel som privat ejede boliger. Tilbuddet til enlige asylansøgere adskiller sig fra tilbud til familier med børn derved, at disse oftere vil skulle dele bolig med andre beboere, mens familier med børn oftere vil blive indkvarteret i en selvstændig bolig. Asylansøgere kan komme ud for at skulle dele soveværelse med andre personer af samme køn.

Ifølge det oplyste findes der ikke officielle tal, som præcist angiver, hvor stor en andel af ansøgerne, der godkendes til at modtage støtte. Men det antages, at der er tale om en meget høj procentdel af ansøgerne.

Det er ikke udlændingemyndighederne, der er ansvarlige for at støtte uledsagede mindreårige asylansøgere, der ikke er fyldt 18 år. Denne opgave ligger hos de lokale myndigheder. Mindreårige under 16 år vil typisk blive indkvarteret hos plejefamilier, mens ældre børn typisk indkvarteres i boliger under delvist opsyn af voksne personer.

Meldepligt anvendes i forhold til asylansøgere først og fremmest for at sikre en effektiv kontakt mellem ansøgeren og vedkommendes sagsbehandler samt for at undgå, at vedkommende forsvinder. Der findes ikke nogen systematiske regler, der angiver omfanget af meldepligten. Det er i stedet op til den enkelte sagsbehandler at vurdere, i hvilket omfang der skal pålægges en meldepligt. I særlige tilfælde kan der anvendes elektronisk overvågning som alternativ til frihedsberøvelse.

3.7.6.1.1. Indledende fase

Mens myndighederne behandler en ansøgning om bolig og eventuel anden støtte, indkvarteres asylansøgere i indledende indkvartering.

Asylansøgere, der skal overføres til tredjelande, indkvarteres i såkaldt indledende indkvartering eller frihedsberøves.

Asylansøgere, hvis asylsag behandles i hasteproceduren, frihedsberøves som udgangspunkt i lukkede centre.

3.7.6.1.2. Asylsagsbehandlingen

De asylansøgere, der tilbydes bolig, indkvarteres i enten offentligt eller privatejede boliger til en rimelig pris, hvis de modtager asylstøtte og har behov for indkvartering.

3.7.6.1.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere får, hvis de opfylder visse betingelser, tilbud om indkvartering. Betingelserne er bl.a., at de uden støtte ville være nødlidende, samt at de tager alle nødvendige skridt til at forberede deres egen udrejse, eller at der er tale om udsendelseshindrede. Flertallet af børnefamilier modtager tilbud om indkvartering, indtil de forlader Storbritannien.

3.7.6.2. Sundhedsydelse

Adgang til gratis sundhedsydelse under den nationale sundhedsservice er betinget af sædvanlig bopæl i Storbritannien. Praktiserende læger har kompetence til at modtage og registrere asylansøgere som patienter. Grænsestyrelsen samarbejder med de nationale sundhedsmyndigheder om at sikre, at asylansøgere, der indkvarteres i offentligt betalte boliger, bliver registreret hos en praktiserende læge så hurtigt som muligt. Asylansøgere, der har indgivet en ansøgning om asyl, har adgang til det engelske sundhedsvæsen, mens deres ansøgning, herunder eventuel appel, behandles. De fleste asylansøgere vil ligeledes kunne få gratis receptmedicin på grund af lav indkomst.

3.7.6.2.1. Indledende fase

Adgang til sundhedssystemet afhænger ikke af, hvor i asylproceduren ansøgeren befinder sig.

3.7.6.2.2. Asylsagsbehandlingen

Adgang til sundhedssystemet afhænger ikke af, hvor i asylproceduren ansøgeren befinder sig.

3.7.6.2.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere har mulighed for at modtage gratis behandling på skadestuer. Herudover kan de modtage behandling for smitsomme sygdomme som f.eks. tuberkulose. De vil ligeledes kunne modtage gratis behandling for andre livstruende sygdomme. Dette gælder også behandling, der har til formål at undgå eller forebygge, at en tilstand udvikler sig til en livstruende sygdom. Endeligt afviste asylansøgere har også ret til at fortsætte behandlingsforløb, der er påbegyndt før deres endelig afslag, indtil de forlader landet.

Det bemærkes, at der er faldet en domstolsafgørelse, hvorefter endeligt afviste asylansøgere i visse tilfælde vil skulle anses for at have "sædvanlig bopæl" i Storbritannien inden for rammerne af reglerne om adgang til sundhedsvæsenet, selvom der er tale om personer, der ikke har ret til at opholde sig i landet. Denne dom er dog blevet anket, idet det myndighedernes opfattelse, at endeligt afviste asylansøgere ikke bør anses for at have "sædvanlig bopæl" i Storbritannien for så vidt angår adgangen til sundhedsvæsenet.

3.7.6.3. Undervisning

Asylansøgere i den skolepligtige alder (dvs. mellem 4 og 16 år) har en ret og pligt til at modtage undervisning. Undervisningen gennemføres i det almindelige skolesystem.

Voksne asylansøgere kan som udgangspunkt også ansøge om optagelse på almindelige undervisningsinstitutioner og kursuscentre mv. De vil dog skulle opfylde de almindelige optagelseskrav og selv dække eventuelle optagelsesomkostninger.

3.7.6.3.1. Indledende fase

Der er en ret og pligt for børn i den skolepligtige alder til at modtage undervisning. Undervisning vil som hovedregel foregå i det almindelige undervisningssystem.

Alt efter omstændighederne vil der kunne være mulighed for, at voksne asylansøgere kan deltage i engelskundervisning eller it-kurser. Tilbuddene vil typisk blive arrangeret af frivillige organisationer.

3.7.6.3.2. Asylsagsbehandlingen

Der er en ret og pligt for børn i den skolepligtige alder til at modtage undervisning. Undervisning vil som hovedregel foregå i det almindelige undervisningssystem.

Alt efter omstændighederne vil der kunne være mulighed for, at voksne asylansøgere kan deltage i engelskundervisning eller it-kurser. Tilbuddene vil typisk blive arrangeret af frivillige organisationer.

3.7.6.3.3. Afviste asylansøgere

Retten og pligten for asylansøgere i den skolepligtige alder til at modtage undervisning i det almindelige skolesystem gælder også for endeligt afviste asylansøgere.

Alt efter omstændighederne vil voksne endeligt afviste asylansøgere i praksis kunne modtage undervisning i f.eks. engelsk. Tilbuddene vil typisk blive arrangeret af frivillige organisationer.

3.7.6.4. Aktivering

Der er ingen generelle tilbud om aktivering direkte målrettet asylansøgere bortset fra de undervisningstilbud, der er nævnt i afsnit 3.7.6.3.

3.7.6.4.1. Indledende fase

Mens asylansøgere afventer afgørelse om offentligt betalt bolig, indkvarteres de i såkaldt indledende indkvartering, hvor frivillige organisationer og udbyderen af indkvartering på frivillig basis arrangerer forskellige fritidsaktiviteter.

Asylansøgere forventes ikke at deltage i driften eller lignende af de indledende indkvarteringssteder.

3.7.6.4.2. Asylsagsbehandlingen

De asylansøgere, der tilbydes offentligt betalt bolig, har mulighed for at benytte sig af de almindelige tilbud, som findes i de lokalsamfund, hvor de placeres.

Hvis de får tilbud om offentligt betalt bolig, vil de skulle overholde de regler, herunder vedrørende rengøring, der gælder for den bolig, som de er blevet tildelt. Manglende overholdelse af reglerne vil kunne føre til, at vedkommende mister retten til støtte.

3.7.6.4.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere vil alt efter omstændighederne kunne benytte sig af de tilbud om aktivering, som de frivillige organisationer arrangerer.

3.7.6.5 Økonomisk og anden støtte

Som udgangspunkt modtager asylansøgere ikke økonomisk støtte fra det offentlige. For de asylansøgere, der vurderes at have behov for det, er der dog mulighed for at modtage ugentlige kontantydelse.

3.7.6.5.1. Indledende fase

Mens asylansøgere befinder sig i den indledende indkvarteringsfase får de et mindre kontantbeløb, hvis der ikke er bespisning på stedet. Herudover modtager ansøgerne hygiejneartikler. Ansøgerne modtager tøj på ad hoc basis fra frivillige organisationer tilknyttet centrene.

3.7.6.5.2. Asylsagsbehandlingen

Støtteberettigede asylansøgere får en ugentlig kontantydelse, der dækker deres grundlæggende behov, og som er afstemt efter det forhold, at støtteberettigede asylansøgere ikke har løbende udgifter som f.eks. varme og elektricitet eller lokalskatter.

3.7.6.5.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere, der opfylder visse betingelser, modtager kuponer, som kan indløses i udvalgte forretninger.

3.7.6.6. Adgang til arbejdsmarkedet

3.7.6.6.1. Indledende fase

Asylansøgere har ikke adgang til arbejdsmarkedet i den indledende fase.

3.7.6.6.2. Asylsagsbehandlingen

Asylansøgere har som udgangspunkt ikke ret til at arbejde, mens deres asylsag behandles. Hvis der ikke er truffet afgørelse i første instans i en asylsag 12 måneder efter, at ansøgningen er blevet indgivet, og hvis sagsbehandlingstiden ikke kan lægges ansøgeren til last, vil vedkommende kunne søge om en arbejdstilladelse. Hvis der udstedes en arbejdstilladelse, vil asylansøgerens asylregistreringskort blive ændret, således at det fremgår, at vedkommende har ret til at arbejde. Disse midlertidige arbejdstilladelser er gyldige, indtil der er truffet endelig afgørelse i asylsagen.

3.7.6.6.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere har ikke adgang til arbejdsmarkedet.

3.7.6.6.4. Adgang til arbejdsmarkedet i medfør af de almindelige regler om arbejdsmarkedsindvandring

Indgivelse af en asylansøgning har som udgangspunkt ikke i sig selv nogen betydning for mulighederne for at indgive en ansøgning om opholdstilladelse i medfør af de almindelige regler om arbejdskraftindvandring. Således kan asylansøgere, der havde et opholdsgrundlag på tidspunktet for indgivelse af deres asylansøgning, indgive en ansøgning om forlængelse eller meddelelse af opholdstilladelse på andet grundlag. For asylansøgere, der ikke havde et opholdsgrundlag på tidspunktet for indgivelse af asylansøgning, gælder de samme regler som for andre uden opholdsgrundlag i Storbritannien, nemlig at de ikke kan indgive en ansøgning om opholdstilladelse, mens de endnu befinder sig i landet. Det er dog muligt for asylansøgere at ansøge om arbejdstilladelse, mens de stadig befinder sig i Storbritannien, da ansøgning om arbejds- og opholdstilladelse er opdelt i to faser, og idet man i den første fase alene ansøger om arbejdstilladelse.

3.7.6.6.5. Ulovligt arbejde

Udlændinge, herunder asylansøgere, der arbejder ulovligt i Storbritannien, vil kunne blive retsforfulgt og idømt en fængselsstraf og alt efter omstændighederne udvist.

Arbejdsgivere, der anvender ulovlig arbejdskraft, kan straffes med bøde eller fængsel. Bødens størrelse vil bl.a. afhænge af, hvor mange gange arbejdsgiveren har gjort sig skyldig i at anvende ulovlig arbejdskraft og vil kunne beløbe sig til 10.000 £ (ca. 85.000 kr.). I grove tilfælde, hvor der er tale om bevidst anvendelse af ulovlig arbejdskraft, er straffen fængsel i indtil to år.

3.7.6.6.5.1. Indsatsen mod ulovligt arbejde

Der udarbejdes ikke statistikker eller skøn over antallet af udlændinge, der arbejder ulovligt i Storbritannien.

3.7.7. Hjælp til tilbagevenden

Storbritannien har to reintegrationsprogrammer, der begge gennemføres af International Organization for Migration (IOM).

Hovedprogrammet ("Voluntary Assisted Return Programme") henvender sig til asylansøgere, afviste asylansøgere samt udlændinge på tålt ophold ("persons with limited leave to remain in the UK"), som ønsker at vende frivilligt tilbage til deres hjemland. Programmet indebærer hjælp til at fremskaffe de nødvendige rejsedokumenter, assistance i lufthavnen i forbindelse med udrejse, flybilletter, modtageforanstaltninger i forbindelse med ankomsten i hjemlandet, transport i hjemlandet til det endelige rejsemål samt reintegrationsassistance. Alle udlændinge omfattet af programmet modtager en reintegrationspakke, der er skræddersyet til deres individuelle og specifikke behov i deres hjemland. Indholdet af pakken vil blive aftalt i forbindelse med et møde med IOM, mens vedkommende endnu befinder sig i Storbritannien. Den individuelle pakke vil typisk indeholde et af disse elementer: 1) Hjælp til start af egen virksomhed, 2) uddannelse, 3) jobhenvisning eller 4) træning. Assistance, der indgår i de skræddersyede forløb, varierer og udbetales til hver enkelt person. Således får en person fra Iran en reintegrationspakke, der har en højere økonomisk værdi, end en tilsvarende person fra Mali på grund af forskelle i leveomkostninger i de to lande.

Personer, der modtager støtte til frivillig tilbagevenden, forventes at forlade landet senest tre måneder efter at være blevet godkendt til at modtage støtten.

Herudover har Storbritannien indgået en aftale med IOM om gennemførelse af et reintegrationsprogram for ulovlige indvandrere. Programmet henvender sig til udlændinge, hvis visum er udløbet, samt udlændinge, der er kommet til landet i forbindelse med menneskesmugling eller menneskehandel. Assistanzen dækker rejseomkostninger og om nødvendigt bistand i forbindelse med ankomsten i lufthavnen i hjemlandet. På baggrund af en skønsmæssig vurdering vil der kunne udbetales 1.000 £ (ca. 8.300 kr.) til ofre for menneskehandel, uledsagede mindreårige samt udlændinge med helbreds- og/eller mobilitetsproblemer.

Storbritannien har ikke særlige ordninger eller mekanismer vedrørende overvågning eller monitorering af personer, der er udsendt eller vendt tilbage med støtte fra Storbritannien.

3.7.7.1. Udsendeshindrede

Der findes ikke en almindelig adgang for meddelelse af opholdstilladelse til udsendeshindrede. Storbritannien udsender dog ikke udlændinge i strid med sine internationale forpligtelser, og hvis det i et konkret tilfælde ville være i strid med disse forpligtelser ikke at meddele en opholdstilladelse til en udlænding, vil en sådan tilladelse blive meddelt.

3.7.8. Frihedsberøvelse

Udlændingelovgivningen i Storbritannien indeholder en bred adgang til at frihedsberøve udlændinge. Det gælder både udlændinge, der er indrejst ulovligt i landet, og udlændinge i udsendelsesposition.

3.7.8.1. Indledende fase

Der foretages systematisk en vurdering af, om asylansøgere, der får deres sag behandlet i hasteproceduren, kan frihedsberøves. Mindreårige, visse gravide kvinder samt personer med helbredsproblemer anses ikke for egnede til frihedsberøvelse.

Herudover anvendes frihedsberøvelse af udlændinge særligt i sager vedrørende indledningsvis identitetsfastlæggelse. Der er ikke nogen præcis øvre grænse for frihedsberøvelsens udstrækning, men det er et krav for dens opretholdelse, at den vurderes at være rimelig i betragtning af alle sagens omstændigheder.

3.7.8.2. Asylsagsbehandlingen

Frihedsberøvelse af udlændinge vil bl.a. kunne komme på tale i sager, hvor der er en risiko for, at ansøgeren forsvinder.

3.7.8.3. Afviste asylansøgere

Frihedsberøvelse anvendes i sager, hvor det er nødvendigt for at kunne gennemføre en udsendelse. Der er ikke nogen præcis øvre grænse for frihedsberøvelsens udstrækning, men det er et krav for dens opretholdelse, at den vurderes at være rimelig i betragtning af alle sagens omstændigheder.

3.7.9. Forsvundne asylansøgere

Storbritannien udarbejder ikke præcise statistikker over omfanget af forsvundne asylansøgere.



3.8. Sverige

3.8.1. Indledning

Sverige har et areal på 450.000 kvadratkilometer og en befolkning på ca. 9,2 millioner.

Sverige er et konstitutionelt monarki med en parlamentarisk styreform uden føderal statsopbygning.

3.8.2. Organisation og asylprocedure

Det er Justitsdepartementet, der er ressortansvarlig for området vedrørende asyl og indvandring i Sverige. Under dette departement hører Migrationsverket, der står for at træffe afgørelser i sager på udlændingeområdet. Klager over Migrationsverkets afgørelser kan indbringes til en af de tre regionale forvaltningsdomstole, der træffer afgørelse i klager på udlændingeområdet. Disse afgørelser vil endvidere i nogle tilfælde kunne påklages i tredje instans til Kammerretten i Stockholm, der fungerer som den øverste forvaltningsdomstol på udlændingeområdet.

Når der indgives en asylansøgning i Sverige, behandles den af Migrationsverket, der for det første undersøger, om ansøgningen skal behandles af Sverige, eller om der er en anden stat, der er ansvarlig for at behandle den i henhold til Dublin-samarbejdet. Hvis det besluttet, at ansøgningen om asyl skal behandles i Sverige, vurderer Migrationsverket sagen og træffer herefter afgørelse om meddelelse af asyl. Behandlingen indebærer også, at der om relevant træffes afgørelse om meddelelse af subsidiær beskyttelse eller opholdstilladelse på grund af særlige humanitære omstændigheder.

Hvis Migrationsverket giver afslag på ansøgningen om opholdstilladelse, kan denne afgørelse indbringes for Migrationsdomstolen, der behandler sager på udlændingeområdet. Såfremt sagen vurderes at være af principiel betydning, kan den indbringes i tredje instans for Migrationsoverdomstolen Kammerretten i Stockholm.

Det er op til den enkelte asylansøger at træffe beslutning om, hvor vedkommende ønsker at bo under asylbehandlingen. Kan ansøgeren ikke selv finde en bolig, vil Migrationsverket kunne skaffe plads til vedkommende på et asylcenter. I Sverige er asylcentre typisk almindelige boliger.

3.8.3. Statistik

Antal indgivne asylansøgninger i perioden 2000-2008

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
16.283	23.499	32.995	31.355	23.161	17.530	24.322	36.207	24.353

Afgørelser i første instans i perioden 2000-2008

Afgørelser	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Konventionsstatus	321	160	261	430	372	337	682	856	1.696
Subsidiær beskyttelse/ humanitær opholdstil- ladelse	6.717	4.495	5.239	3.889	3.024	5.021	22.073	14.784	6.580
Afslag	8.970	10.638	18.479	22.650	27.870	15.923	12.675	12.184	21.742

3.8.4. Beskyttelse af flygtninge

3.8.4.1. Konventionsstatus

Sverige har inkorporeret FN's flygtningekonvention, herunder 1967 New York-protokollen, i svensk ret ved henvisning.

Sverige er bundet af EU's regler på asylområdet.

Udlændinge, der ansøger om asyl, har ret til opholdstilladelse i Sverige, hvis de opfylder betingelserne i FN's flygtningekonvention eller EU's flygtningedefinitionsdirektiv.

3.8.4.2. Andet beskyttelsesgrundlag

Sverige er bundet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der er inkorporeret i svensk ret ved henvisning.

Der meddeles opholdstilladelse til udlændinge, der har behov for beskyttelse. Det drejer sig om udlændinge, der har en velbegrunnet frygt for at blive udsat for dødsstraf eller fysisk straf, tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Formuleringen fortolkes i overensstemmelse med Sveriges internationale og europæiske forpligtelser i medfør af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's torturkonvention. Dernæst gives der beskyttelse til udlændinge, der er i fare for at blive udsat for alvorlige overgreb på grund af internationale eller interne væbnede konflikter eller andre former for alvorlige interne konflikter i hjemlandet. Det andet led vedrørende alvorlige interne konflikter går formentlig videre end Sveriges internationale forpligtelser, herunder i medfør af EU-retten. Endelig meddeles der opholdstilladelse til udlændinge, der ikke kan vende tilbage til deres hjemland på grund af en miljøkatastrofe. Denne bestemmelse går videre end Sveriges internationale og EU-retlige forpligtelser.

3.8.4.3. Opholdstilladelse af humanitære grunde

Hvis der ikke kan meddeles opholdstilladelse på andet grundlag, vurderer de svenske myndigheder, om der på baggrund af en samlet bedømmelse af udlændingens situation foreligger særlige humanitære omstændigheder, der medfører, at der skal meddeles en opholdstilladelse til vedkommende. Vurderingen skal tage særlig højde for udlændingens helbred, i hvor høj grad vedkommende har tilpasset sig forholdene i Sverige samt vedkommendes situation i hjemlandet. Vurderingen af børns situation er mere lempelig end voksnes, og der meddeles derfor opholdstilladelse til børn i tilfælde, hvor man ikke ville have meddelt opholdstilladelse til voksne udlændinge. Dette gælder også børn, der

er indrejst sammen med deres forældre. Forældre vil i sådanne sager kunne meddeles humanitær opholdstilladelse, selvom de ikke selv lever op til betingelserne i bestemmelsen, når blot deres børn meddeles en sådan tilladelse.

3.8.5. Genbosætning

Sverige har en kvoteordning på ca. 1.800 pladser årligt (1.900 i 2008). Heraf er der afsat ca. 300 pladser til hastesager herunder til personer, der er i umiddelbar risiko for overgreb i opholdslandet eller tilbagesendelse til hjemlandet samt personer med særlige behandlingsbehov.

Kvoteflygtningene udvælges af Migrationsverket enten på grundlag af interview gennemført på en udvælgelsesrejse til flygtningenes opholdsland eller på grundlag af skriftlig forelæggelse fra UNHCR.

Familiemedlemmer til genbosatte kvoteflygtninge, der ankommer til Sverige samtidigt eller kort tid efter, kan omfattes af kvoteordningen. Sverige har desuden i særlige tilfælde genbosat personer, der opholdt sig i deres hjemland.

Der kan meddeles konventionsstatus, beskyttelsesstatus eller anden subsidær status til kvoteflygtningene.

Migrationsverket har mulighed for at anmode kvoteflygtninge om at gennemgå en sundhedsundersøgelse. Der har ikke været gennemført før-afrejse-kurser siden 2006, men programmet er aktuelt under revision.

3.8.6. Forhold og vilkår for asylansøgere

3.8.6.1. Indkvartering

Asylansøgere har mulighed for at arrangere deres egen indkvartering, mens deres asylsag behandles. Det er et dog et krav, at asylansøgere opgiver deres adresse til Migrationsverket, så de kan blive indkaldt til asylinterview og få udbetalt økonomiske ydelser.

Hvis en asylansøger ikke kan finde en bolig på egen hånd, modtager vedkommende hjælp fra Migrationsverket, der typisk vil anviser en almindelig kommunal eller privat lejlighed. Den svenske indkvarteringsmodel må således siges at gøre brug af åbne centre. Familier tilbydes typisk deres eget værelse i en lejlighed, mens enlige vil skulle dele værelse med andre asylansøgere af samme køn. På nuværende tidspunkt er der ikke nogen specifikke retningslinjer eller standarder for asylansøgers boligforhold.

Såvel børn som voksne kan pålægges en meldepligt.

3.8.6.1.1. Indledende fase

Asylansøgere, der befinder sig i den indledende fase, har de samme muligheder for at modtage støtte til indkvartering som andre asylansøgere.

3.8.6.1.2. Asylsagsbehandlingen

Asylansøgere, der befinder sig i asylsagsbehandlingsfasen, har de samme muligheder for at modtage støtte til indkvartering som andre asylansøgere.

3.8.6.1.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere modtager samme økonomiske støtte som asylansøgere, så længe de endnu opholder sig i Sverige. Støtten kan anvendes til husleje.

Det er dog en forudsætning for udbetaling af støtte, at vedkommende ikke unddrager sig gennemførelse af udsendelsen.

3.8.6.2. Sundhedsydelse

Voksne asylansøgere har ret til akut behandling og uopsættelig behandling, dvs. behandling af sygdomme og skader, der vurderes at kunne medføre alvorlige følger for patienten, hvis de ikke behandles.

Mindreårige asylansøgere har samme adgang til sundhedsydelser og tandpleje som andre børn i Sverige.

3.8.6.2.1. Indledende fase

Alle asylansøgere modtager et tilbud om en gratis helbredsundersøgelse.

Det har ingen betydning for adgangen til sundhedsydelser, at der er tale om en ansøger i den indledende fase.

3.8.6.2.2. Asylsagsbehandlingen

Det har ingen betydning for adgangen til sundhedsydelser, at der er tale om en ansøger i asylsagsbehandlingsfasen.

3.8.6.2.3. Afviste asylansøgere

Det har ingen betydning for adgange til sundhedsydelser, at der er tale om en endeligt afvist asylansøger.

Dette betinges dog af, at vedkommende ikke unddrager sig gennemførelse af udsendelsen.

3.8.6.3. Undervisning

Mindreårige asylansøgere har adgang til det svenske skolesystem. Dette gælder både i forhold til forskole, skolefritidsordning samt uddannelse i den almindelige grund- og gymnasieskole. Kommunerne bør tilbyde en plads senest en måned efter ankomsten til Sverige.

Undervisningen af mindreårige asylansøgere skal tage udgangspunkt i den enkelte elevs behov og forudsætninger. Dette indebærer, at mange kommuner har oprettet særlige forberedelsesklasser for børn, der er nyligt ankommet til Sverige. Det er hensigten, at børnene fortsætter deres uddannelse i de almindelige skoleklasser, når de parate.

3.8.6.3.1. Indledende fase

Det har ikke nogen betydning for asylansøgeres adgang til det almindelige skolesystem, at de befinder sig i den indledende fase.

3.8.6.3.2. Asylsagsbehandlingen

Det har ikke nogen betydning for asylansøgeres adgang til det almindelige skolesystem, at de befinder sig i asylsagsbehandlingsfasen.

3.8.6.3.3. Afviste asylansøgere

Det har ikke nogen betydning for asylansøgeres adgang til det almindelige skolesystem, at de har fået endeligt afslag på deres ansøgning.

Dette betinges dog af, at vedkommende ikke undtager sig gennemførelse af udsendelsen.

3.8.6.4. Aktivering

Voksne asylansøgere i alderen mellem 18 og 64 år tilbydes organiseret aktivering. Aktiveringen er tilpasset den enkelte ansøger, men indebærer først og fremmest undervisning i svensk. Der vil dog også kunne være mulighed for praktik eller lignende. Deltagelse i den organiserede aktivering er frivillig, men hvis en asylansøger afviser at tage imod tilbudet, vil vedkommendes økonomiske ydelser kunne nedsættes.

Det står asylansøgere frit for at deltage i aktiviteter, der gennemføres uden for rammerne af Migrationsverket.

3.8.6.4.1. Indledende fase

Organiseret aktivering skal tilbydes senest en måned efter, at asylansøgeren er blevet registreret i Migrationsverkets modtagesystem. Asylansøgere, der enten afvises eller overføres til en anden stat inden udløbet af fristen på en måned, vil derfor ikke nødvendigvis deltage i organiseret aktivering. Hvis det antages, at ansøgeren ikke skal have sin asylsag behandlet i Sverige, vil indholdet af aktiveringen blive tilpasset derefter. Som eksempler på aktiviteter kan nævnes it-kurser og engelskkurser.

3.8.6.4.2. Asylsagsbehandlingen

Der tilbydes organiseret aktivering til alle asylansøgere i asylsagsbehandlingsfasen.

3.8.6.4.3. Afviste asylansøgere

Der tilbydes organiseret aktivering til alle endeligt afviste asylansøgere, men indholdet tilpasses det forhold, at der er tale om endeligt afviste asylansøgere, der i princippet skal vende tilbage til deres oprindelsesland. Som eksempler på aktiviteter kan nævnes it-kurser og engelskkurser.

3.8.6.5 Økonomisk og anden støtte

Enlige asylansøgere modtager 71 SEK (ca. 45 kr.) om dagen, mens par hver især modtager 61 SEK (ca. 39 kr.) om dagen i økonomisk støtte. Børn i alderen fra 0 til 17 år modtager fra 37 SEK til 50 SEK (ca. 24 til 32 kr.) om dagen. Støtten skal gå til indkøb af mad, tøj

samt andre fornødheder, herunder eventuelle udgifter til medicin og tandlægebesøg. Hvis asylansøgeren bor et sted med fri bospising, reduceres vedkommendes daglige ydelse. I visse tilfælde kan Migrationsverket yde særlige tilskud samt bidrag til betaling af husleje.

Asylansøgere med egne midler skal selv betale for kost og logi.

3.8.6.5.1. Indledende fase

Det har ingen betydning for størrelsen på de økonomiske ydelser, at der er tale om en asylansøger, der befinder sig i den indledende fase.

3.8.6.5.2. Asylbehandlingen

Det har ingen betydning for størrelsen på de økonomiske ydelser, at der er tale om en asylansøger, der befinder sig i asylbehandlingsfasen.

3.8.6.5.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere har som udgangspunkt ret til de samme økonomiske ydelser som andre asylansøgere. Det er dog muligt at nedsætte ydelser til endeligt afviste asylansøgere, der nægter at medvirke til fuldbyrdelsen af deres udsendelse.

3.8.6.6. Adgang til arbejdsmarkedet

Sverige tillader som udgangspunkt ikke asylansøgere at arbejde, mens deres asylsag behandles. Hvis Migrationsverket vurderer, at behandlingen af en asylsag kommer til at vare mere end fire måneder eller allerede har varet mere end fire måneder, undtages ansøgeren dog fra kravet om arbejdstilladelse, og vedkommende vil kunne tage almindeligt lønnet arbejde.

3.8.6.6.1. Indledende fase

Da den første vurdering af, om sagsbehandlingstiden forventes at ville overstige fire måneder, foretages allerede i forbindelse med indgivelsen af en asylansøgning, er der i visse sager mulighed for, at ansøgeren får adgang til arbejdsmarkedet i den indledende fase.

3.8.6.6.2. Asylbehandlingen

Hvis myndighederne vurderer, at det vil tage mere end fire måneder at behandle ansøgningen eller det allerede har varet mere end fire måneder, vil asylansøgere, der befinder sig i asylsagsbehandlingsfasen, kunne få adgang til arbejdsmarkedet.

3.8.6.6.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere har som udgangspunkt ikke adgang til arbejdsmarkedet.

Hvis myndighederne vurderer, at en afgørelse om udsendelse ikke vil kunne fuldbyrdes, vil den endeligt afviste ansøger dog have adgang til arbejdsmarkedet.

3.8.6.6.4. Adgang til arbejdsmarkedet i medfør af de almindelige regler om arbejds-

kraftindvandring

Indgivelse af en asylansøgning har ikke i sig selv nogen betydning for mulighederne for at ansøge om opholds- og arbejdstilladelse i medfør af de almindelige regler om arbejdskraftindvandring. Men udlændinge, herunder asylansøgere, der ønsker at tage ophold i Sverige som arbejdstagere, kan som udgangspunkt ikke indgive en ansøgning herom, mens de opholder sig i Sverige. I ganske særlige situationer vil der dog kunne indgives ansøgning om opholdstilladelse i medfør af regler om arbejdskraftindvandring, mens ansøgeren endnu befinder sig i Sverige.

3.8.6.6.5. Ulovligt arbejde

Ifølge den svenske udlændingelovgivning kan udlændinge, der arbejder ulovligt, straffes med bøde. Personer, der enten uagtsomt eller med forsæt ansætter udlændinge uden den fornødne arbejdstilladelse, straffes foruden med bøde i grove tilfælde med fængsel indtil et år. Uanset om en person, herunder en juridisk person, er blevet retsforfulgt i medfør af den svenske udlændingelovs almindelige bestemmelse om brug af ulovlig udenlandsk arbejdskraft, skal vedkommende betale en særlig afgift for hver udlænding, der har været ansat.

Der gøres ikke noget direkte tiltag for at modvirke ulovligt arbejde blandt asylansøgere. Regeringens strategi er at forsøge at modvirke ulovligt arbejde ved at tilbyde meningsfuld beskæftigelse (sprogundervisning mv.) under asylsagens behandling og ved at forberede asylansøgere til et "hvidt" arbejdsmarked.

De nye regler for arbejdskraftindvandring, som trådte i kraft den 15. december 2008, vurderes at kunne få nogle asylansøgere til at bytte spor fra ulovligt til lovligt arbejde. Reglerne indebærer blandt andet, at ansættelse af en udlænding kan ske uden gennemførelse af en vurdering af, om der er behov for arbejdskraft inden for det givne område. Dette hensyn anses for tilgodeset, når en arbejdsgiver tilbyder ansættelse på almindelige vilkår.

3.8.6.6.5.1. Indsatsen mod ulovligt arbejde

Sverige gennemfører ikke målrettede indsatser, der har til formål at modvirke, at asylansøgere arbejder ulovligt.

Sverige udarbejder ikke statistikker over omfanget af ulovligt arbejde blandt asylansøgere og afviste asylansøgere. Sverige har derfor heller ikke haft mulighed for at skabe profiler eller udarbejde oversigter over udviklingen på området.

3.8.7. Hjælp til tilbagevenden

Hvis en asylansøger modtager et endeligt afslag på sin asylansøgning, får vedkommende dækket transportudgifter til rejsen fra Sverige til hjemlandet. I visse tilfælde er der mulighed for udbetaling af et mindre beløb til dækning af udgifter forbundet med f.eks. busrejser i hjemlandet.

Herudover eksisterer der mulighed for at søge om reintegrationsstøtte for afviste asylansøgere, der ønsker at vende frivilligt tilbage til deres hjemland. Støtten retter sig

mod udlændinge, der ønsker at vende frivilligt tilbage til lande, hvor det på grund af situationen i landet vurderes at være svært at etablere sig. Det er Migrationsverket, der foretager denne vurdering. På nuværende tidspunkt kan der søges om støtte til frivillig tilbagevenden til Irak og Afghanistan. Støtten omfatter 20.000 SEK (ca. 12.800 kr.) pr. voksen over 18 år og 10.000 SEK (ca. 6.400 kr.) pr. barn. Samlet vil en familie dog højst kunne modtage 50.000 SEK (ca. 32.000 kr.).

Sverige har ikke særlige ordninger eller mekanismer vedrørende overvågning eller monitorering af personer, der er udsendt eller vendt tilbage med støtte fra Sverige.

3.8.7.1. Udsendeshindrede

Den svenske udlændingelovgivning giver mulighed for at meddele midlertidig opholdstilladelse til udlændinge, hvis der er en hindring for fuldbyrdelsen af en udsendelse. Hvis forhindringen vurderes ikke at være af en permanent karakter, meddeles der midlertidig opholdstilladelse, mens der meddeles en permanent opholdstilladelse, hvis udsendeshindringen vurderes at være permanent. Muligheden for at meddele opholdstilladelse til udsendeshindrede gælder først og fremmest i de sager, hvor der er tale om en udlænding, der ikke har mulighed for at vende frivilligt tilbage.

I visse tilfælde vil der kunne meddeles opholdstilladelse på humanitært grundlag til udsendeshindrede, hvis der er tale om personer, der i tilstrækkelig grad har tilpasset sig forholdene i Sverige.

3.8.8. Frihedsberøvelse

3.8.8.1. Indledende fase

Hvis en voksen udlændings identitet er uklar, og det ikke kan bedømmes, om vedkommende har ret til at indrejse i Sverige, kan den pågældende frihedsberøves.

Herudover kan voksne udlændinge frihedsberøves, hvis det er nødvendigt for at gennemføre en undersøgelse af, om de har ret til at opholde sig i Sverige, eller hvis det er sandsynligt, at vedkommende skal afvises eller udsendes, og det på grund af udlændingens personlige forhold eller øvrige omstændigheder må antages, at udlændingen vil forsøge at skjule sig eller udøve kriminalitet i Sverige.

3.8.8.2. Asylbehandlingen

Voksne udlændinge kan frihedsberøves, såfremt det er sandsynligt, at de vil skulle udvises eller udsendes. I den forbindelse er det en forudsætning, at det på grund af udlændingens personlige forhold eller omstændighederne i øvrigt må antages, at vedkommende vil udøve kriminelle handlinger i Sverige eller forsvinde.

3.8.8.3 Afviste asylansøgere

Voksne udlændinge kan frihedsberøves, såfremt det er sandsynligt, at vedkommende vil skulle udvises, eller hvis sagen drejer sig om fuldbyrdelse af en beslutning om udvisning. I den forbindelse er det en forudsætning, at det på grund af udlændingens personlige

forhold eller omstændighederne i øvrigt må antages, at vedkommende vil udøve kriminelle handlinger i Sverige eller forsvinde.

Hvad angår mindreårige kan der ske frihedsberøvelse, såfremt det er sandsynligt, at en beslutning om afvisning eller udsendelse skal fuldbyrdes umiddelbart, eller hvis der er tale om, at fuldbyrdelse af en beslutning om afvisning eller udsendelse er umiddelbart forestående, når der er en åbenbar risiko for, at barnet vil forsvinde. Det er en forudsætning for frihedsberøvelse af et barn, at det er tilrådeligt at lade barnet være uden opsyn.

3.8.9. Forsvundne asylansøgere

I 2007 var der 3.261 personer, der blev registreret som forsvundet efter at have modtaget en afvisnings- eller udvisningsafgørelse. Disse personer kategoriseres som forsvundne. En stor del af de forsvundne kategoriseres som udrejst, men en del anses for fortsat at opholde sig i Sverige. Der findes ingen sikre oplysninger om, hvor mange af disse personer, der fortsat befinder sig i Sverige.

Det antages, at en del af de, der fortsat opholder sig i Sverige, arbejder ulovligt, da der ikke er andre forsørgelsesmuligheder.



3.9. Tyskland

3.9.1. Indledning

Tyskland har et areal på 357.107 kvadratkilometer og en befolkning på ca. 82,3 millioner.

Tyskland er en republik med en føderal statsopbygning med forskelle delstaterne i mellem på de områder, der beskrives i dette landeafsnit. Det tyske indenrigsministerium har peget på Bayern som en delstat, man kunne se på ved beskrivelsen af de delstatsspecifikke forhold. Indbyggertallet i Bayern, der er Tysklands geografisk største delstat, er på ca. 12,4 millioner.

3.9.2. Organisation og asyprocedure

Det overordnede ansvar for udlændingeområdet ligger hos det føderale Indenrigsministerium. Under Indenrigsministeriet sorterer den føderale styrelse for indvandring og asyl, der behandler sager på udlændingeområdet i første instans. Det er de tyske forvaltningsdomstole, der afgør asylsager i anden instans.

Modtageforhold og til dels fuldbyrdelse af udsendelse af udlændinge i udsendelsesposition falder ind under de enkelte delstaters kompetence.

Når en asylansøger indgiver en ansøgning om asyl i Tyskland, vil vedkommende for det første skulle gennemgå en registrering, der bl.a. indebærer optagelse af fingeraftryk. Herefter indkvarteres ansøgeren i et asylmodtagecenter i nærheden af en af den føderale styrelse for indvandring og asyls lokale afdelinger. Mens ansøgeren opholder sig i et asylmodtagecenter, afholdes en asylsamtale. Herudover undersøger myndighederne, om der er mulighed for at overføre asylansøgeren til en anden stat i medfør af Dublin-samarbejdet. Senest tre måneder efter indkvarteringen i et asylmodtagecenter overflyttes asylansøgeren til et lokalt asylcenter, hvis der ikke allerede er truffet positiv afgørelse i sagen. Hvis der træffes en negativ afgørelse i første instans, kan ansøgeren påklage afgørelsen til forvaltningsdomstolene. Klagen gives normalt ikke opsættende virkning. Det er dog under alle omstændigheder muligt at ansøge om opsættende virkning ved domstolene.

3.9.3. Statistik

Antal indgivne asylansøgninger i perioden 2000-2008

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
78.563	88.287	71.127	50.563	35.607	28.914	21.029	19.164	21.364

Afgørelser i første instans i perioden 2000-2008

Afgørelser	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Konventionsstatus	11.446	22.719	6.509	3.136	2.067	2.464	1.348	7.197	7.291
Subsidiær beskyttelse/ humanitær opholdstil- ladelse	1.597	3.383	1.598	1.567	964	657	603	673	562
Afslag	61.840	55.402	78.845	63.002	38.599	27.452	17.781	12.749	6.761

3.9.4. Beskyttelse af flygtninge

3.9.4.1. Konventionsstatus

Tyskland er bundet af FN's flygtningekonvention, herunder 1967 New York-protokollen, der er inkorporeret ved henvisning i den nationale udlændingelovgivning.

Herudover er Tyskland bundet af EU's regler på asylområdet, herunder EU's anerkendelsesdirektiv samt asylproceduredirektivet.

Som flygtning anerkendes derfor udlændinge, der opfylder de almindelige betingelser for at blive anerkendt som flygtning i medfør af FN's flygtningekonvention om flygtninges retsstilling samt EU's anerkendelsesdirektiv.

3.9.4.2. Andet beskyttelsesgrundlag

Tyskland er bundet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Udsendelsesforbuddet i denne konventions artikel 3 er inkorporeret ved henvisning i national lovgivning.

Udlændinge, der ikke kan udsendes på grund af Tysklands forpligtelser i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 eller EU's regler om subsidiær beskyttelse, meddeles opholdstilladelse.

Tyskland meddeler ikke opholdstilladelse på beskyttelsesgrundlag i videre omfang end landets internationale forpligtelser.

3.9.4.3. Opholdstilladelse af humanitære grunde

Der meddeles opholdstilladelse til udlændinge, hvor der gælder et deportationsforbud på grund af fare for, at vedkommende bliver udsat for tortur eller dødsstraf, hensyn baseret på Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller grundet en væsentlig konkret fare for vedkommendes liv, legeme eller frihed. Dette gælder dog ikke, hvis det er muligt og rimeligt, at vedkommende udsendes til en anden stat, udlændingen gentagne gange eller på grov vis har overtrådt forpligtelsen til at samarbejde, eller hvis der er væsentlige grunde til at antage, at vedkommende har begået brud på menneskerettighederne eller begået grov kriminalitet.

Der meddeles opholdstilladelse til en udlænding, hvis der er tvingende humanitære eller personlige hensyn eller en betydelig offentlig interesse, og hvis vedkommende udlænding ikke befinder sig i udsendelsesposition. Dette vil f.eks. være tilfældet, hvis udlændingen står over for at skulle gennemgå en operation, færdiggøre sin uddannelse eller vidne i en straffesag.

På delstatsniveau findes der en særlig ordning, der indebærer, at såkaldte humanitærkommissioner ("Härtefallkommissionen") kan meddele opholdstilladelse til udlændinge i udsendelsesposition, der ikke har mulighed for at få opholdstilladelse i medfør af de almindelige regler om opholdstilladelse og forlængelse heraf. Det er de enkelte delstater, der fastlægger bl.a. kommissionernes sammensætning, procedurer samt betingelser for at meddele opholdstilladelse.

Tyskland har endelig en ordning vedrørende meddelelse af opholdstilladelse til udlændinge fra udvalgte stater eller udvalgte grupper af udlændinge. Beslutningen om meddelelse af opholdstilladelse træffes af de øverste delstatsmyndigheder i konsultation med det føderale indenrigsministerium ud fra hensyn baseret på folkeretlige, humanitære eller tyske udenrigspolitiske interesser. Ordningen vedrører såvel udlændinge, der allerede opholder sig i Tyskland, som udlændinge, der opholder sig uden for Tysklands grænser.

3.9.5. Genbosætning

Tyskland har ikke en permanent, løbende kvoteordning, men har i særlige tilfælde genbosat større grupper af flygtninge fra krisesituationer.

3.9.6. Forhold og vilkår for asylansøgere

3.9.6.1. Indkvartering

Fordelingen af asylansøgere mellem de enkelte delstater følger en overordnet nationalt fastsat fordelingsnøgle. I medfør af fordelingsnøglen modtager Bayern f.eks. som regel omkring 15 procent af alle asylansøgere, der kommer til Tyskland.

Alle førstegangsasylansøgere er forpligtet til at tage ophold i asylmodtagecentre. Det er de enkelte delstater, der er ansvarlige for indkvarteringen. Forholdene på de enkelte centre kan derfor variere alt efter hvilken delstat, der er ansvarlig. Der er tale om åbne centre. Der findes ikke centralt udfærdigede retningslinjer eller regler vedrørende størrelse eller standarden af værelser. Det er de sociale delstatsmyndigheder, der afgør, hvad det nødvendige behov er under hensyntagen til de konkrete omstændigheder, herunder bl.a. familiens størrelse eller alder.

Normalt indkvarteres asylansøgere i kollegielignende asylcentre. Enlige asylansøgere bor som regel i kønsopdelte fællesværelser med fire til fem personer. Sektioner med værelser, hvor der bor kvinder, er ved særlige afspærringstiltag adskilt fra sektioner, hvor der bor mænd. Familier og par indkvarteres i enkeltværelser med størrelse svarende til familiens størrelse.

Asylansøgere må højst tage ophold i tre måneder i asylmodtagecentrene. Efterfølgende forpligtes asylansøgere til at tage ophold i lokale asylboliger, der også drives af delstatsmyndighederne.

Overførsel fra asylmodtagecentre til lokale asylcentre følger ikke nødvendigvis faserne i asylproceduren.

Uledsagede mindreårige indkvarteres særlige steder mindst indtil afslutningen af det fyldte 15. år.

Asylansøgere pålægges ikke en meldepligt under asylproceduren. De er dog forpligtet til at sikre, at myndighederne altid kan få kontakt med dem. Særligt gælder det, at asylansøgere straks skal informere myndighederne om adresseændringer.

Ansøgerne kan forpligtes til ikke at bevæge sig uden for et nærmere afgrænset geografisk område, f.eks. München og omegn, medmindre de efter ansøgning derom tillades det.

Asylsøgere kan få lov at bo privat, hvis særlige humanitære hensyn tilsiger det, f.eks. sygdom.

I helt særlige tilfælde kan der gives tilladelse til privat indkvartering, hvis asylansøgeren har en sådan indkomst eller egne midler til rådighed, der gør det muligt for den pågældende at forsørge sig selv og eventuelt sin familie.

3.9.6.1.1. Indledende fase

De første tre måneder efter indgivelse af en asylansøgning indkvarteres asylansøgere i asylmodtagecentre.

3.9.6.1.2. Asylsagsbehandlingen

De første tre måneder indkvarteres asylansøgere i asylmodtagecentre. Efter senest tre måneder henvises asylansøgere til at tage ophold i lokale asylcentre.

3.9.6.1.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere er forpligtet til at tage ophold i centre anvist af myndighederne. Dette vil som udgangspunkt være i det samme lokale asylcenter, som det de har været indkvarteret i under selve asylproceduren.

3.9.6.2. Sundhedsydelser

Asylansøgere har ret til nødvendig læge- og tandlægebehandling ved akutte sygdomme og smertetilstande. Gravide asylansøgere kan få ydelser og behandling i videre omfang. Herudover kan asylansøgere i konkrete tilfælde få yderligere sundhedsydelser, hvis det er afgørende nødvendigt for at sikre vedkommendes sundhedstilstand.

Asylansøgere får adgang til de samme sundhedsydelser som tyske statsborgere, når de har opholdt sig i fire år i Tyskland, hvis opholdets varighed ikke skyldes deres retsstridige handlinger.

Børn har samme adgang til sundhedsydelser som voksne. Dog kan der ved vurderingen af, om der i konkrete tilfælde er behov for yderligere sundhedsydelser, tages særligt højde for børns behov.

3.9.6.2.1. Indledende fase

Der differentieres ikke i adgangen til sundhedsydelser afhængigt af, om asylsøgeren er i den indledende fase, i asylbehandlingsfasen eller er endeligt afvist.

3.9.6.2.2. Asylsagsbehandlingen

Der differentieres ikke i adgangen til sundhedsydelser afhængigt af, om asylsøgeren er i den indledende fase, i asylbehandlingsfasen eller er endeligt afvist.

3.9.6.2.3. Afviste asylansøgere

Der differentieres ikke i adgangen til sundhedsydelser afhængigt af, om asylsøgeren er i den indledende fase, i asylbehandlingsfasen eller er endeligt afvist.

3.9.6.3. Undervisning

Uddannelse og undervisning, herunder sprogundervisning, falder inden for de enkelte delstaters kompetence. Det er derfor op til den enkelte delstat at beslutte, i hvilket omfang asylansøgere skal have adgang til uddannelses tilbud og f.eks. undervisning i tysk sprog.

3.9.6.3.1. Indledende fase

I Bayern tilbydes børn under 18 i den skolepligtige alder (10 års skolepligt) ikke skoleundervisning, før de efter tre måneder overføres til et lokalt modtagecenter.

Det vil kunne forekomme, at voksne asylansøgere tilbydes sprogundervisning allerede i den indledende fase. Denne sprogundervisning skal gøre asylsøgerne i stand til at håndtere hverdagsituationer på tysk.

3.9.6.3.2. Asylsagsbehandlingen

Børn under 18 i den skolepligtige alder (10 års skolepligt) har i Bayern ret og pligt til at modtage undervisning i det almindelige skolesystem. Der tilbydes særklasser for børn, der pga. sprogvanskeligheder ikke kan deltage i en almindelig skoleklasse på deres alderstrin.

I Bayern tilbydes voksne asylsøgere sprogundervisning, der skal gøre dem i stand til at klare dagligdags situationer. Sideløbende hermed tilbydes de voksne asylsøgere såvel integrationskurser som reintegrationskurser. Formålet med integrationskurserne er at forberede asylsøgerne på et liv i Tyskland, mens reintegrationskurserne har til formål at forberede asylsøgerne på tilbagevenden til oprindelseslandet. Tilingen af disse kurser er ikke direkte afstemt i forhold til asylproceduren.

3.9.6.3.3. Afviste asylansøgere

Tilbuddene beskrevet ovenfor falder bort, hvis asylsøgerne står umiddelbart over for at blive udsendt. Hvis udsendelse viser sig så vanskeligt, at asylsøgerne meddeles "Duldning" (se herom nedenfor i afsnit 3.9.7.1), tilbydes den beskrevne undervisning.

3.9.6.4. Aktivering

Tyskland har ingen føderale regler om fritidsaktiviteter og anden aktivering for asylansøgere. Dette skal ses i lyset af, at det er de enkelte delstater, der er ansvarlige for indkvarteringen af asylansøgere.

I Delstaten Bayern arrangeres forskellige aktiveringstiltag i form af lektiehjælp, sportsaktiviteter, spil og leg med børn osv. i såvel asylmodtagecentre som i de lokale asylcentre. Det er private hjælpeorganisationer (Caritas m.fl.), der står for disse aktiviteter. Delstaten Bayern støtter aktiviteterne ved at afholde ca. halvdelen af udgifterne. Dette sker i alle tre faser.

Asylansøgerne i Bayern har på de lokale centre selv mulighed for at lave mad i dertil udstyrede køkkener. To gange om ugen vælger asylansøgerne fra en liste, hvilke fødevarer de vil have med henblik på deres efterfølgende tilberedning deraf. Der vil således kunne tages højde for religiøse og diætæssige hensyn i forbindelse med udvælgelsen af fødevarer.

3.9.6.4.1. Indledende fase

Private hjælpeorganisationer arrangerer forskellige aktiveringstiltag for asylansøgere i asylmodtagecentre.

Asylansøgere har mulighed for at lave deres egen mad, mens de befinder sig i den indledende fase.

3.9.6.4.2. Asylsagsbehandlingen

Private hjælpeorganisationer arrangerer forskellige aktiveringstiltag for asylansøgere i såvel asylmodtagecentre som i de lokale asylcentre.

Ifølge den tyske lov om forholdene for asylansøgere skal de enkelte delstater tilbyde beskæftigelsesmuligheder for asylansøgere i indkvarteringsstederne. Det vil eksempelvis kunne dreje sig om rengøring af fællesområder eller havearbejde m.v. Tilbuddene skal tage højde for den enkelte asylansøgers fysiske og mentale tilstand. Arbejdet bør tilrettelægges under hensyntagen til, at det højst må være på 20 timer om ugen. Asylansøgere modtager en godtgørelse på 1,05 euro i timen for at udføre dette arbejde. Dette beløb betragtes ikke som indkomst og skal derfor ikke modregnes i andre sociale ydelser. Arbejdsduelige asylansøgere vil kunne forpligtes til at tage imod tilbud om beskæftigelse. Det gælder dog ikke asylansøgere i den skolepligtige alder. Hvis en asylansøger afviser at tage imod tilbuddet om beskæftigelse, vil konsekvensen i disse situationer være, at den pågældende mister retten til ydelser, som han eller hun ellers ville have været berettiget til i medfør af loven om forholdene for asylansøgere.

Asylansøgere har mulighed for at lave deres egen mad, mens de befinder sig i asylsagsbehandlingsfasen.

3.9.6.4.3. Afviste asylansøgere

Private hjælpeorganisationer arrangerer forskellige aktiveringstiltag for asylansøgere i de lokale asylcentre.

Endeligt afviste asylansøgere har mulighed for at lave deres egen mad.

3.9.6.5. Økonomisk og anden støtte

Det følger af den tyske udlændingelovgivning, at asylansøgere og andre omfattet af loven om ydelser til asylansøgere som udgangspunkt får deres behov til tøj, kropspleje, indkvartering m.v. dækket i naturalier. Herudover får asylansøgere et månedligt beløb til at dække personlige behov. Således får asylansøgere under 15 år 20,45 euro (ca. 150 kr.) om måneden, mens asylansøgere over 15 år får 40,90 euro (ca. 305 kr.) om måneden.

Asylansøgere, der har opholdt sig i Tyskland i mere end fire år, uden at opholdets varighed kan lægges dem til last, har adgang til visse ydelser i medfør af den almindelige sociallovgivning.

3.9.6.5.1. Indledende fase

Asylansøgere under 15 år får 20,45 euro (ca. 150 kr.) om måneden, mens asylansøgere over 15 år får 40,90 euro (ca. 305 kr.) om måneden, når de befinder sig i den indledende fase.

3.9.6.5.2. Asylsagsbehandlingsfasen

Det har ingen betydning for adgangen til økonomisk støtte, at der er tale om en ansøger i asylsagsbehandlingsfasen.

3.9.6.5.3. Endeligt afviste asylansøgere

Det har ingen betydning for adgangen til økonomisk støtte, at der er tale om en endelig afvist ansøger.

3.9.6.6. Adgang til arbejdsmarkedet

3.9.6.6.1. Indledende fase

Asylansøgere har ikke adgang til arbejdsmarkedet i den indledende fase.

3.9.6.6.2. Asylsagsbehandlingen

Asylansøgere har adgang til det tyske arbejdsmarked efter et års ophold i Tyskland. Det er dog en forudsætning, at der i hver enkelt sag gennemføres en arbejdsmarkedstest, idet tyske statsborgere, EU-borgere og tredjelandstatsborgere med ubegrænset adgang til arbejdsmarkedet har forrang. Det er også et krav, at arbejdet udføres på de almindelige vilkår, som gælder i Tyskland.

3.9.6.6.3. Afviste asylansøgere

Endeligt afviste asylansøgere har ikke adgang til arbejdsmarkedet.

Udlændinge på tålt ophold har adgang til arbejdsmarkedet. Det er dog en forudsætning, at der i hver enkelt sag gennemføres en arbejdsmarkedstest, idet tyske statsborgere, EU-borgere og tredjelandstatsborgere med ubegrænset adgang til arbejdsmarkedet har forrang. Det er også et krav, at arbejdet udføres på de almindelige vilkår, som gælder i Tyskland.

Udlændinge, der har haft tålt ophold i fire år, har en generel adgang til arbejdsmarkedet.

3.9.6.6.4. Adgang til at søge om arbejdstilladelse på almindelige vilkår

Det er et krav for meddelelse af opholdstilladelse i medfør af de almindelige regler om arbejdskraftindvandring, at udlændingen har opnået tilladelsen før indrejsen i Tyskland. Det vil derfor ikke være muligt for asylansøgere eller endeligt afviste asylansøgere at an-

søge om arbejds- og opholdstilladelse i medfør af de almindelige regler, mens de endnu opholder sig i Tyskland.

Indgivelse af en asylansøgning har ikke i sig selv nogen betydning for mulighederne for efterfølgende at søge om og opnå arbejds- og opholdstilladelse i medfør af de almindelige regler om arbejdskraftindvandring. Dog indberetter Tyskland endeligt afviste asylansøgere, der udsendes tvangsmæssigt, til Schengen-informationssystemet (SIS), hvilket betyder, at de indberettede personer som udgangspunkt ikke kan indrejse i Tyskland eller de øvrige Schengen-lande, så længe de er registreret i SIS.

3.9.6.6.5. Ulovligt arbejde

3.9.6.6.5.1. Indsatsen mod ulovligt arbejde

Indsatsen mod ulovligt arbejde er reguleret i den såkaldte "Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz" af 23. juli 2004. Loven fastlægger de kompetente myndigheders samarbejde og indsats og beføjelser som led i bekæmpelsen af sort arbejde, herunder udlændinges ulovlige arbejde. Loven indeholder også bestemmelser om arbejdsgivers og arbejdstagers medvirken til at oplyse sagerne. Det gælder også udenlandske arbejdstagere, der dermed på forlangende skal fremvise dokumentation for deres ret til at bo og arbejde i Tyskland. Endelig indeholder loven straffebestemmelser. Loven skal ses i sammenhæng med det såkaldte "Sozialgesetzbuch" af 24. marts 1997, hvis tredje bogs §§ 404-405 indeholder straffebestemmelser for ulovlig ansættelse af udlændinge.

Aktioner imod asylsøgerees ulovlige arbejde sker på delstatsniveau og foregår i Bayern til dels som razziaer på linje med de danske "fair play aktioner". Der er ikke i Bayern aktioner specifikt rettet mod asylsøgerees ulovlige arbejde, der ikke opfattes som et særligt problem.

For at øge opdagelsesrisikoen og opnå præventive virkninger har man omorganiseret og strammet op på myndighedernes efterforskning af ulovligt arbejde og sort arbejde generelt. Fra 2004 er indsatsen derfor blevet samlet hos toldmyndighederne, der også varetager kontrollen med udlændinge på det tyske arbejdsmarked.

Tyskland har endvidere taget en række initiativer, der tager sigte dels på at mindske incitamentet til ulovligt arbejde (skattetilskud etc. til forskellige former for tjenesteydelser særligt i hjemmet), dels på at øge kontrollen med sanktioner over for ulovligt arbejde. Senest har regeringen vedtaget en handlingsplan på området, der lægger op til en række yderligere tiltag.

Det kan endvidere nævnes, at arbejdstageren på arbejdspladser, hvor sort arbejde er særligt udbredt, har pligt til at kunne legitimere sig. Kan man ikke legitimere sig på arbejdspladsen, får man en bøde. Kan personen heller ikke senere legitimere sig, overgives vedkommende til politiet.

Arbejdsgivere er forpligtet til at anmelde alle arbejdstagere til myndighederne. Pr. 1. januar 2009 er indført et computerprogram til foreløbig registrering af arbejdstagere på

arbejdspladsen fra første arbejdsdag, inden den endelige anmeldelse hos myndigheder sker. Programmet skal videresende informationer om arbejdstageren direkte til socialforsikringerne.

På storbyggepladser har de tyske toldmyndigheder, der kontrollerer ulovligt arbejde, en fast repræsentation.

Den tyske regering har endvidere gennem skattepolitikken, hvor der i de senere år er gennemført betydelige nedsættelser af skattesatserne, søgt at mindske de økonomiske incitamenter til sort arbejde.

I arbejdsmarkedspolitikken har man gjort den såkaldte minijob-ordning mere attraktiv i håbet om ad den vej at gøre sort arbejde hvidt. Man vil yderligere holde de paritetiske tyske lønomkostninger, dvs. udgifterne til socialforsikringen, under 40 procent.

Myndighederne søger også gennem oplysningsvirksomhed og moralske appeller at begrænse det ulovlige arbejde. Arbejdstagere og arbejdsgivere gøres opmærksomme på, at det ikke blot er staten og de sociale sikringsordninger, der snydes, men at de også selv har ulemper og risici. For arbejdstagere er ulempen bl.a., at der ikke optjenes pensionsrettigheder, hvilket skal ses i lyset af, at der ikke i Tyskland er nogen skattefinansieret folkepension. Der erhverves heller ikke ret til arbejdsløshedsunderstøttelse, og den sortarbejdende kan komme til at betale eventuelt uretmæssigt oppebåret offentlig støtte tilbage. Arbejdsgiveren må imødesee kvalitetsmangler, at der ikke kan gøres skadesansvar gældende, at man hæfter for skader på tredjemand og for skatter og offentlige bidrag, samt at man risikerer bøder og frihedsstraf.

Kampagner gennemføres også i samarbejde med arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger. Et eksempel herpå er kampagnen: "Gemeinsam gegen Schwarzarbeit. Illegal ist unsozial".

For så vidt angår den geografiske fordeling af ulovlige udenlandske arbejdere opdages det største antal i de tyske grænseområder. Andelen af opdagede ulovlige udenlandske arbejdere er størst i Brandenburg, Sachsen og Mecklenburg-Vorpommern fulgt af Hessen, Schleswig-Holstein og Bayern. De fleste ulovlige arbejdere finder man i storbyerne. Antallet af ulovlige udenlandske arbejdstagere er også stor, hvor der findes mange lovlige udenlandske arbejdere, som kan yde hjælp via netværk. På landet udover i landbruget er ulovligt arbejde mere sjældent.

3.9.7. Hjælp til tilbagevenden

Tyskland har to programmer vedrørende frivillig tilbagevenden. Det drejer sig om programmet vedrørende reintegration og indvandring for asylansøgere i Tyskland samt programmet vedrørende støtte til tilbagevenden.

Programmet vedrørende reintegration og indvandring henvender sig til asylansøgere, afviste asylansøgere samt flygtninge, der ønsker at vende frivilligt tilbage til deres hjemland eller et tredjeland, der ønsker at tage imod dem. Programmet gennemføres i samar-

bejde med Internationalt Organization for Migration ("IOM") og indebærer, at de omfattede personer modtager støtte til transportudgifter til hjemrejsen samt et kontant beløb på 100 euro (ca. 750 kr.) til voksne og 50 euro (ca. 375 kr.) til børn.

Programmet vedrørende støtte til tilbagevenden indeholder mulighed for udbetaling af supplerende ydelser til udlændinge, der ønsker at vende frivilligt tilbage. Programmet henvender sig til udlændinge fra udvalgte oprindelseslande, der er udvalgt ud fra migrationspolitiske hensyn. På nuværende tidspunkt drejer det sig om ca. 30 udvalgte lande; listen med lande opdateres en gang om året. Alt efter oprindelsesland udbetales støtte fra 200 euro til 500 euro (ca. 1.500 til 3.700 kr.) til voksne, mens mindreårige modtager fra 100 euro til 250 euro (ca. 750 til 1.900 kr.). Det er endvidere en forudsætning for modtagelse af ydelser, at vedkommende udlænding er uden egne midler. Hvis en udlænding, der har modtaget støtte under programmet, på ny indrejser i Tyskland, skal vedkommende tilbagebetale udbetalt støtte.

Tyskland har ikke særlige ordninger eller mekanismer vedrørende overvågning eller monitorering af personer, der er udsendt eller vendt tilbage med støtte fra Tyskland.

3.9.7.1. Udsendeshindrede

Udlændinge, herunder afviste asylansøgere der ikke kan udsendes til hjemlandet, meddelelse tålt ophold ("Duldung"). Denne status indebærer ikke, at vedkommende opholder sig lovligt i Tyskland. Tålt ophold meddeles som regel alene for en kort periode på typisk tre måneder. Det forekommer dog, at udlændinge opholder sig i Tyskland på tålt ophold i adskillige år.

I 2007 blev der desuden indført en særordning for personer på tålt ophold. Ordningen indebærer, at de omfattede personer får en midlertidig opholdstilladelse gældende indtil 31. december 2009. Ordningen omfatter udlændinge, der den 1. juli 2007 havde opholdt sig mindst otte år i Tyskland eller seks år for så vidt angår personer, der boede i fællesskab med mindreårige børn. Herudover var det et krav, at vedkommende udlænding havde udvist et minimum af integrationsvillighed, og at han ikke havde med forsæt havde vildledt udlændingemyndighederne. Efter denne dato vil en opholdstilladelse kun blive forlænget, hvis vedkommende udlænding har været erhvervsaktiv i størsteparten af den forgangne periode på to og et halvt år, og hvis det må formodes, at vedkommende også for fremtiden vil være selvforsørgende. For de personer, der ikke opfylder kravene til at få forlænget en opholdstilladelse, vil de, hvis de stadig ikke kan udsendes, få tålt ophold.

Herudover indeholder den tyske udlændingelovgivning mulighed for at meddele opholdstilladelse til udlændinge i udsendelsesposition, herunder f.eks. udlændinge på tålt ophold, såfremt der er tale om personer, der ikke kan udrejse på grund af retlige eller faktiske grunde, f.eks. fordi trafikforbindelserne til udsendelseslandet er afbrudt eller ikke fungerer. Meddelelse af opholdstilladelse i disse sager forudsætter dog, at vedkommende udlænding ikke kan udrejse frivilligt eller er uden skyld i udrejsehindringen.

3.9.8. Frihedsberøvelse

Det gælder i alle faser, at asylansøgere, herunder endeligt afviste asylansøgere, der ikke overholder eventuelle begrænsninger for deres bevægelsesfrihed (jf. afsnit 3.9.6.1), vil kunne frihedsberøves.

3.9.8.1. Den indledende fase

Asylansøgere, der afvises på grænsen, kan frihedsberøves, hvis beslutningen om afvisning ikke kan fuldbyrdes umiddelbart efter, at den er blevet truffet.

3.9.8.2. Asylsagsbehandlingen

Bortset fra muligheden for at frihedsberøve asylansøgere, der ikke overholder eventuelle begrænsninger for deres bevægelsesfrihed, findes ingen særlige regler om frihedsberøvelse af asylansøgere i asylsagsbehandlingsfasen.

3.9.8.3. Afviste asylansøgere

Den tyske udlændingelovgivning indeholder en række muligheder for at frihedsberøve personer med henblik på udsendelse.

Som led i forberedelsen af en eventuel udvisning kan der ske frihedsberøvelse af en udlænding, hvis der ikke straks kan tages stilling til spørgsmålet om udvisning, og hvis en eventuel udvisning væsentligt besværliggøres eller forspildes uden frihedsberøvelse.

Frihedsberøvelse kan også anvendes i sager, hvor det er nødvendigt for at kunne gennemføre udsendelse af en udlænding. Dette vil særligt kunne være tilfældet, hvis der f.eks. er tale om en udlænding i udsendelsesposition, som er indrejst ulovligt, og som har forsøgt at unddrage sig udsendelse, eller der er begrundet mistanke om, at vedkommende vil unddrage sig udsendelse.

3.9.9. Forsvundne asylansøgere

Tyskland fører ikke statistikker over antallet af forsvundne asylansøgere.

4. EU's retsakter på asylområdet

4.1. Indledning

På asylområdet har EU med hjemmel i Amsterdamtraktaten, der trådte i kraft den 1. maj 1999, vedtaget en række retsakter - primært i form af minimumsstandarder - der er af relevans for denne rapport. Således er flere af landene, der er beskrevet i denne rapport, bundet af EU-reglerne. Det gælder dog ikke Danmark som følge af forbeholdet på retsområdet. Danmark er dog i kraft af en parallelaftale bundet af de nedenfor omtalte Dublin- og Eurodac-forordninger. Om landenes udmøntning af EU-regler i national ret henvises til rapporterne om de undersøgte lande.

Selvom Danmark ikke er bundet af EU-reglerne på asylområdet, har udvalget noteret, at de danske asylregler overordnet set lever op til EU's minimumsregler om asyl. Der kan i den forbindelse henvises til kapitel 3 i afsnittet om forholdene i Danmark.

Det bemærkes, at Kommissionen har fremlagt de første forslag til revision af de fælles regler på asylområdet. Der er flere forslag i støbeskeen - også på nye områder. Forslagene fremsættes på baggrund af Kommissionens asylgrønbog fra juni 2007, som regeringen afgav høringsvar til den 30. august 2007. Grønbogen er en udmøntning af EU's stats- og regeringscheferes såkaldte Haag-program, der fastlægger de overordnede linjer for samarbejdet om retlige og indre anliggender i årene 2004-2009.

Kommissionen fremlagde den 17. juni 2008 en strategisk plan på asylområdet om en integreret tilgang til beskyttelse i EU. Formålet med den strategiske plan er at tjene som en oversigt over Kommissionens kommende forslag og tiltag i forbindelse med gennemførelsen af anden fase af det fælles europæiske asylsystem. Kommissionens forslag og tiltag vedrører alle aspekter af det fælles asylsystem, herunder modtageforhold, asylprocedurer, solidaritetsmekanismer samt den eksterne dimension.

Den europæiske pagt om indvandring og asyl, der blev endeligt vedtaget af EU's stats og regeringschefer i oktober 2008, indeholder tillige pejlemærker for udviklingen af det fælles europæiske asylsystem. Pejlemærker der til dels blev lagt i det omtalte Haag-program.

Nedenfor følger en beskrivelse af de vedtagne EU-asylretsakter, fremlagte samt forventede forslag på asylområdet.

4.2. Vedtagne retsakter på asylområdet

4.2.1. Dublin-forordningen (EF/343/2003)

Dublin-forordningen blev vedtaget den 18. februar 2003 og skal sikre en klar og brugbar metode til fastsættelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning. Formålet er altså at sikre, at alle asylansøgere får deres sag behandlet, men at det kun sker i ét EU-land.

Det generelle princip i forordningen er, at ansvaret for behandlingen af en asylansøgning påhviler den medlemsstat, der er mest knyttet til asylansøgerens indrejse eller ophold på medlemsstaternes område, herunder ved ulovlig indrejse.

Forordningen opstiller således en række prioriterede kriterier til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning: Familiemæssig tilknytning til en medlemsstat, opholdstilladelse i en medlemsstat, visum til en medlemsstat, ulovlig indrejse i en medlemsstat inden for de seneste 12 måneder samt ophold i en medlemsstat i 5 sammenhængende måneder. Hvis det ikke på grundlag af forordningens kriterier kan fastslås, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, er den ansvarlige medlemsstat den, hvor ansøgningen først indgives.

Uanset denne fordelingsmekanisme kan enhver medlemsstat dog behandle en asylansøgning, selv om behandlingen af ansøgningen ikke påhviler medlemsstaten efter kriterierne i forordningen. Medlemsstaterne bevarer også muligheden for i medfør af sin nationale lovgivning at sende en asylansøger til et tredjeland under overholdelse af bestemmelserne i Genève-konventionen.

Kommissionen fremsatte den 3. december 2008 forslag til ændring af Dublin-forordningen. Den overordnede hensigt med ændringsforslaget er, at asylansøgenes behov for international beskyttelse skal tilgodeses under fordelingsmekanismen, at systemet gøres mere effektivt, og at der skal tages bedre hånd om de situationer, hvor der er et særligt pres på medlemsstaternes asylsystemer.

Danmark og Fællesskabet har indgået en parallelaftale, hvorefter Danmark deltager i Dublin- og Eurodac-forordningerne på mellemstatsligt grundlag. Parallelaftalen trådte i kraft den 1. april 2006. Danmark skal inden for 30 dage efter tidspunktet for vedtagelsen af eventuelle ændringer til forordningen meddele Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre indholdet af ændringerne.

4.2.2. Eurodac-forordningen (EF/2725/2000)

Eurodac-forordningen blev vedtaget den 11. december 2000 og har til formål at lette fastsættelsen af, hvilken EU-medlemsstat der i henhold til Dublin-forordningen er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning.

Forordningen indeholder bestemmelser om oprettelsen og driften af en central enhed, der lagrer og sammenligner fingeraftryk.

Medlemsstaterne er i medfør af forordningen forpligtede til omgående at optage fingeraftryk af alle asylansøgere, der er fyldt 14 år. Det samme gælder udlændinge, der pågribes i forbindelse med ulovlig passage af en medlemsstats ydre grænse. Oplysningerne skal herefter straks videresendes til den centrale enhed.

Fingeraftrykkene lagres i den centrale enhed med henblik på sammenligning med andre udlændinges fingeraftryk. Forordningen indeholder regler om, hvornår fingeraftrykkene skal slettes fra den centrale enhed.

Af andre databeskyttelsesmæssige regler i forordningen kan nævnes, at medlemsstaterne kun kan søge i oplysninger, der er resultatet af en sammenligning af fingeraftryk, som er videregivet i overensstemmelse med forordningens bestemmelser. Forordningen regulerer også forhold vedrørende oplysningsforpligtelser samt adgangen til berigtigelse af ukorrekte eller ulovligt registrerede oplysninger.

Kommissionen fremsatte den 3. december 2008 forslag til ændring af Eurodac-forordningen. Formålet med en ændring af Eurodac-forordningen er at sikre en mere effektiv anvendelse af Eurodac-databasen samt at indføre flere bestemmelser om databeskyttelse.

Danmark har indgået en parallelaftale, hvorefter Danmark er forpligtet af reglerne i Eurodac- og Dublin-forordningerne på mellemstatsligt grundlag. Parallelaftalen trådte i kraft den 1. april 2006. Danmark skal inden for 30 dage efter tidspunktet for vedtagelsen af evt. ændringer til forordningen meddele Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre indholdet af ændringerne.

4.2.3 Modtagelsesforholdsdirektivet (2003/9/EF)

Direktivet blev vedtaget den 27. januar 2003 for at sikre fælles minimumsstandarder for en værdig levestandard og ensartede levevilkår for asylansøgere i medlemsstaterne. Harmoniseringen af modtagelsesforholdene for asylansøgere skal også ses i sammenhæng med målet om at begrænse omfanget af sekundære bevægelser mellem medlemsstaterne.

Direktivet fastsætter minimumsregler vedrørende modtagelsesforholdene for asylansøgere under alle faser af asylproceduren. Direktivet finder anvendelse i forhold til udlændinge, der indgiver ansøgning om asyl i medfør af Genève-konventionen, men de enkelte medlemsstater kan også beslutte at anvende direktivet på udlændinge, der indgiver ansøgning om andre former for beskyttelse.

Direktivets minimumsregler angår forhold vedrørende asylansøgers ret til frit at bevæge sig på værtsmedlemsstatens område, skolegang og undervisning, beskæftigelse samt kost og logi (materielle modtagelsesforhold).

For så vidt angår bestemmelserne om skolegang og undervisning kan det fremhæves, at mindreårige børn skal have adgang til uddannelsessystemet svarende til værtsmedlemsstatens egne statsborgere, så længe en udsendelsesforanstaltning vedrørende dem selv eller deres forældre ikke er gennemført.

Vedrørende beskæftigelse fastslår direktivet, at medlemsstaterne beslutter, på hvilke vilkår ansøgeren får adgang til arbejdsmarkedet, hvis der ikke er truffet afgørelse i første instans et år efter indgivelsen af asylansøgningen, og denne forsinkelse ikke kan tilskrives ansøgeren. Adgangen til arbejdsmarkedet må ikke trækkes tilbage under klageprocedurerne, hvis klagen har opsættende virkning.

Det følger af direktivet, at EU-medlemsstaterne skal sørge for modtageforhold, der muliggør en levestandard, som sikrer asylansøgernes sundhed og midlerne til deres un-

derhold. Dette gælder dog ikke for asylansøgere med tilstrækkelige egne midler til at dække disse behov. Hvad angår sundhedsydelser, har asylansøgere ret til nødvendig lægehjælp, som mindst skal omfatte akut lægehjælp og absolut nødvendig behandling af sygdomme. Medlemsstaterne er også forpligtede til at yde den nødvendige lægehjælp eller anden form for behandling til personer med særlige behov. Ofre for tortur, voldtægt eller andre former for grov vold skal om nødvendigt have behandling for de skader, som disse handlinger har forårsaget.

Direktivet indeholder bestemmelser om indskrænkning eller inddragelse af rettigheder og ydelser. Det fremgår bl.a., at der kan ske indskrænkning eller inddragelse af rettigheder og ydelser, hvis en asylansøger forlader sit opholdssted uden at underrette de rette myndigheder eller - hvis dette kræves - uden tilladelse. EU-medlemsstaterne kan desuden nægte modtagelsesforhold, hvis en asylansøger ikke har godtgjort, at asylansøgningen blev indgivet, så snart det var praktisk muligt efter ankomsten til den pågældende medlemsstat. Herudover giver direktivet mulighed for, at der iværksættes sanktioner i tilfælde af alvorlige overtrædelser af de bestemmelser, der er fastlagt for indkvarteringscentre, samt i tilfælde af grov voldelig adfærd.

Der er særlige bestemmelser om forholdene for sårbare personer. EU-medlemsstaterne er således forpligtede til at tage hensyn til situationen for blandt andet mindreårige, uledsagede mindreårige, handikappede, ældre, gravide kvinder, enlige forældre med mindreårige børn samt personer, der har været udsat for tortur, voldtægt eller anden form for grov vold af psykisk, fysisk eller seksuel karakter. For så vidt angår uledsagede mindreårige kan det fremhæves, at EU-medlemsstaterne er forpligtede til hurtigst muligt at træffe foranstaltninger til at sikre, at de får en form for repræsentation, herunder eksempelvis en værge, samt at de indkvarteres under former, der egner sig for mindreårige. Værtsmedlemsstaten er også forpligtet til at bestrebe sig på hurtigst muligt at opspore uledsagede mindreåriges forældre under hensyntagen til den mindreåriges tarv.

Endelig indeholder direktivet bestemmelser om klageadgang, idet medlemsstaterne er forpligtede til at sikre mulighed for, at der kan indgives klager over negative afgørelser vedrørende ydelser samt opholdsted.

Kommissionen fremsatte den 3. december 2008 forslag til ændring af direktivet om modtageforhold. Formålet med ændringen af modtagedirektivet er at sikre højere standarder for modtagelsen af asylansøgere og at opnå en højere grad af harmonisering for at modvirke de såkaldte sekundære bevægelser mellem medlemsstaterne.

Direktivet er omfattet af det danske forbehold på området vedrørende retlige og indre anliggender, hvilket tilsvarende gælder ændringer til direktivet.

4.2.4. Asylproceduredirektivet (2005/85/EF)

Direktivet blev vedtaget den 1. december 2005 med det formål, at et fælles europæisk asylsystem på kort sigt bør omfatte fælles standarder for en retfærdig og effektiv asylprocedure i medlemsstaterne, mens der på længere sigt skal indføres en fælles asylpro-

cedure i EU. Vedtagelsen af direktivet skal også ses i sammenhæng med ønsket om at begrænse asylansøgere sekundære bevægelser mellem medlemsstaterne.

Direktivet finder anvendelse på alle asylansøgninger, der indgives på medlemsstaternes område, herunder ved grænsen eller i transitområder, samt på fratagelse af flygtningestatus.

Direktivet regulerer blandt andet forhold vedrørende adgangen til proceduren, retten til at forblive i medlemsstaten under behandlingen af ansøgningen, kravene til selve behandlingen af ansøgningen og myndighedernes afgørelser, asylansøgernes forpligtelser under proceduren, retten til og omfanget af juridisk bistand og repræsentation samt frihedsberøvelse.

Direktivet giver som udgangspunkt asylansøgere ret til at forblive i medlemsstaten under hele proceduren. Endvidere fastslår direktivet, at medlemsstaterne er forpligtede til at stille tolkebistand til rådighed i det mindste i forbindelse med personlige samtaler. Asylansøgere skal herudover også have ret til at kontakte UNHCR eller en organisation, der arbejder på UNHCR's vegne. Under visse omstændigheder er medlemsstaterne desuden forpligtede til at yde gratis juridisk bistand til ansøgere, hvis der er blevet truffet en negativ afgørelse i deres sag. For så vidt angår frihedsberøvelse kan det nævnes, at denne foranstaltning ikke må anvendes, alene fordi en person har ansøgt om asyl.

Herudover regulerer direktivet mere specifikt en række forhold vedrørende procedurerne i første instans. Direktivet regulerer i den forbindelse blandt andet forhold vedrørende afvisning af ansøgninger, hasteprocedurer, anvendelsen af ordninger vedrørende første asylland og sikkert tredjeland, grundløse ansøgninger samt grænseprocedurer.

Direktivet fastlægger minimumsstandarder vedrørende procedurer for fratagelse af flygtningestatus. Medlemsstaterne forpligtes til at undersøge, om en bestemt person skal have frataget sin flygtningestatus, hvis der fremkommer oplysninger eller nye elementer, som giver grund til at overveje vedkommendes status. Blandt direktivets garantier i sådanne sager kan nævnes, at medlemsstaterne skal tilbyde muligheden for ansøgerens fremlæggelse af grunde, der taler imod at fratage vedkommendes flygtningestatus.

Klageadgang for asylansøgere er et andet område, som direktivet regulerer. Det fastslås, at medlemsstaterne skal sikre, at asylansøgere har ret til effektive retsmidler ved en ret. Retten til effektive retsmidler indebærer, at der skal gives mulighed for at klage over en række afgørelser. Det drejer sig særligt om afgørelser vedrørende afvisning, afgørelser truffet ved en medlemsstats grænse eller transitområde samt afgørelser om at unklade at foretage en undersøgelse af en ansøgning i medfør af regler om europæiske sikre tredjelande. Ifølge direktivet er det op til EU-medlemsstaterne, om indgivelse af en klage skal give klageren adgang til at forblive i den pågældende medlemsstat, indtil behandlingen af sagen er afsluttet.

Direktivet er omfattet af det danske forbehold på området vedrørende retlige og indre anliggender.

4.2.5. Flygtningedefinitionsdirektivet (2004/83/EF)

Den 29. april 2004 blev flygtningedefinitionsdirektivet vedtaget. Formålet med vedtagelsen af direktivet er, at EU anvender fælles kriterier for identifikation af personer, som reelt har behov for international beskyttelse og dels at sikre, at der findes et minimum af ydelser til fordel for disse personer i alle EU-medlemsstater.

Det vedtagne direktiv er baseret på Genève-konventionen, således at princippet om non-refoulement overholdes, og det garanteres, at ingen sendes tilbage til forfølgelse.

Det følger af direktivet, at EU-medlemsstaterne er forpligtede til at tildele flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus til asylansøgere, der opfylder direktivets betingelser.

Direktivet fastsætter betingelserne for at blive anerkendt som flygtning eller som berettiget til subsidiær beskyttelse.

For så vidt angår betingelserne for at få tildelt flygtningestatus indeholder direktivet bestemmelser om definitionen af forfølgelse, årsager til forfølgelse, ophørsgrunde samt udelukkelse. Direktivet indeholder ligeledes bestemmelser om disse spørgsmål i forhold til retten til subsidiær beskyttelse. Hvad angår bestemmelserne om flygtningestatus er direktivet som nævnt baseret på Genève-konventionen. Bestemmelserne om retten til subsidiær beskyttelse er udarbejdet med udgangspunkt i EU-medlemsstaternes internationale forpligtelser vedrørende non-refoulement i medfør af særligt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, FN's Torturkonvention samt FN's Børnekonvention.

Herudover indeholder direktivet en række fælles bestemmelser om betingelserne for tildelelse af flygtningestatus og retten til subsidiær beskyttelse. Det drejer sig for det første om bestemmelser vedrørende forhold og standarder for vurderingen af kendsgerninger og omstændigheder. I den forbindelse fremgår det blandt andet, at EU-medlemsstaterne kan kræve, at asylansøgere hurtigst muligt forelægger alle de elementer, der er nødvendige for at underbygge deres ansøgning om international beskyttelse. Endvidere fastslår direktivet, at behovet for international beskyttelse kan være baseret på begivenheder, der opstår, efter at ansøgeren har forladt sit hjemland. Samtidig giver direktivet EU-medlemsstaterne mulighed for med forbehold af bestemmelserne i Genève-konventionen at bestemme, at en ansøger, der indgiver en efterfølgende ansøgning, som hovedregel ikke skal indrømmes flygtningestatus, hvis risikoen for forfølgelse skyldes omstændigheder, som ansøgeren selv har forårsaget, efter at vedkommende forlod hjemlandet. For så vidt angår mulige aktører, der kan stå bag forfølgelse eller alvorlig overlast, kan det fremhæves, at direktivet fastslår, at sådanne aktører under visse omstændigheder vil kunne være ikke-statslige aktører. Direktivet indeholder desuden nærmere kriterier for vurderingen af, om der foreligger internt flugtalternativ. Det fastlås i den sammenhæng, at det er et krav, at EU-medlemsstaterne skal tage hensyn til blandt andet ansøgerens personlige forhold på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om ansøgningen.

Direktivet indeholder en række bestemmelser om indholdet af international beskyttelse for flygtninge og personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse. Visse rettigheder

er differentierede, således at EU-medlemsstaterne til en vis grad har mulighed for at stille personer med flygtningestatus bedre end personer med subsidiær beskyttelse.

Bestemmelserne berører ikke de rettigheder, der er fastsat i Genève-konventionen. Blandt direktivets rettigheder vedrørende indholdet af international beskyttelse er en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at familiens enhed kan opretholdes. Det fremgår herudover, at EU-medlemsstaterne skal udstede en opholdstilladelse, som skal være gyldig i mindst tre år, til personer, der tildeles flygtningestatus. Personer med subsidiær beskyttelsesstatus har ret til en opholdstilladelse, som skal være gyldig i mindst ét år. Direktivet fastslår, at personer med flygtningestatus har ret til at søge lønnet beskæftigelse eller til at udøve selvstændig virksomhed. Hvad angår personer med subsidiær beskyttelsesstatus kan EU-medlemsstaterne dog tage situationen på arbejdsmarkedet i betragtning, herunder ved en prioritering af adgangen til beskæftigelse i et begrænset tidsrum. For så vidt angår adgangen til uddannelse giver direktivet personer med flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus samme adgang til uddannelsessystemet som tredjelandstatsborgere med lovligt ophold. Dog skal mindreårige personer have adgang til uddannelse på samme betingelser som landets egne borgere.

Direktivet er omfattet af det danske forbehold på området vedrørende retlige og indre anliggender.

Det skal nævnes, at EF-domstolen den 17. februar 2009 traf afgørelse i sagen C-465/07, Elgafaji mod Nederlandene. Sagen vedrører spørgsmålet om fortolkningen af flygtningedefinitionsdirektivets artikel 15, litra c), der definerer begrebet alvorlig overlast (der er en betingelse for meddelelse af subsidiær beskyttelse) for så vidt angår situationer, hvor der er en individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt.

Fra EF-domstolens afgørelse i Elgafaji-sagen kan det særligt fremhæves, at domstolen i dommens præmis 44 konstaterer, at afgørelsen er "fuldt ud forenelig" med EMRK, herunder retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende EMRK art. 3. Hertil kommer henvisningen i præmis 44 til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse i sagen N.A. mod Storbritannien præmis 115-117, der bekræfter og tydeliggør en praksis, der bygger på afgørelsen i sagen Vilvarajah mod Storbritannien og er på linje med argumentationen i Elgafaji-dommen. På den baggrund skønnes det, at EF-domstolens fortolkning svarer til nyere retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol; en retspraksis som de danske asylmyndigheder følger, jf. bemærkningerne til udlændingelovens § 7 stk. 2.

4.2.6. Massetilstrømningsdirektivet (2001/55/EF)

Direktivet blev vedtaget den 20. juli 2001 og skal ses i sammenhæng med de massetilstrømninger til EU-landene af fordrevne personer i de forudgående år, særligt på grund af konflikten i det tidligere Jugoslavien.

Massetilstrømningsdirektivet har aldrig været bragt i anvendelse, idet Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på baggrund af forslag fra EU-kommissionen - eventuelt

efter anmodning fra en medlemsstat - ikke siden direktivets vedtagelse har fundet, at der har foreligget en massetilstrømningsituation til EU.

Direktivet indeholder bestemmelser om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer. Herudover indeholder direktivet bestemmelser om solidaritet mellem EU-medlemsstaterne vedrørende modtagelsen af fordrevne personer og følgerne heraf.

Direktivets bestemmelser om midlertidig beskyttelse berører ikke retten til at ansøge om asyl i henhold til Genève-konventionen. Direktivet berører heller ikke medlemsstaternes muligheder for i medfør af national ret at indføre eller opretholde gunstigere vilkår for de personer, der får midlertidig beskyttelse.

Det følger af direktivet, at EU-medlemsstaterne skal sikre, at fordrevne har opholdstilladelse under hele beskyttelsens varighed, og at EU-medlemsstaterne under visse omstændigheder skal familiesammenføre familiemedlemmer, der er blevet adskilt på grund af omstændigheder vedrørende massetilstrømningen. Direktivet giver også mulighed for, at fordrevne personer får tilladelse til at arbejde som lønmodtager eller selvstændig erhvervsdrivende.

Medlemsstaterne kan udelukke en person fra midlertidig beskyttelse blandt andet, hvis der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende har begået internationale forbrydelser eller alvorlige ikke-politiske forbrydelser. Udelukkelse kan også komme på tale, hvis der er rimelig grund til at anse en person for at være en fare for sikkerheden i værtslandet, eller vedkommende efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i værtslandet. Personer, som af en medlemsstat er blevet udelukket fra midlertidig beskyttelse eller familiesammenføring, har ret til domstolsprøvelse i den pågældende medlemsstat.

Efter direktivet påhviler det medlemsstaterne at sikre passende indkvartering, den nødvendige støtte med hensyn til sociale ydelser mv. samt lægehjælp. Mindreårige personer under 18 år med midlertidig beskyttelse skal have samme adgang til uddannelsessystemet som værtsmedlemsstaternes egne statsborgere. Direktivet indeholder endelig særlige bestemmelser om uledsagede mindreårige, der blandt andet skal sikres den nødvendige repræsentation ved en værge.

Når den midlertidige beskyttelse ophører, finder den almindelige lovgivning om beskyttelse og om udlændinge anvendelse. Det følger endvidere af direktivet, at medlemsstaterne skal sørge for at gøre det lettere for personer, der tidligere har været omfattet af midlertidig beskyttelse, at vende tilbage med respekt for den menneskelige værdighed. Medlemsstaterne skal endvidere undersøge, om der foreligger tvingende humanitære grunde, som i konkrete tilfælde kan gøre de pågældendes tilbagevenden umulig eller urimelig. Medlemsstaterne træffer ligeledes de nødvendige foranstaltninger vedrørende opholdsbetingelserne for personer, der har haft midlertidig beskyttelse, og som på grund af deres helbredstilstand ikke med rimelighed kan forventes at kunne rejse.

Det fremgår af direktivet, at de foranstaltninger, der er omhandlet i direktivet, finansieres over Den Europæiske Flygtningefond. Medlemsstaterne udviser fællesskabsolidaritet for så vidt angår modtagelsen af personer, der kan komme i betragtning til midlertidig beskyttelse.

Direktivet er omfattet af det danske forbehold på området vedrørende retlige og indre anliggender.

4.2.7. Flygtningefonden (574/2007)

Af vedtagne retsakter kan endelig nævnes Rådets beslutning nr. 574/2007 om oprettelsen af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013. Beslutningen afløser Rådets beslutning om etablering af Flygtningefonden for perioden 2008-2013.

Fondens generelle mål er at støtte og fremme EU-landenes indsats med hensyn til modtagelse af flygtninge og fordrevne og følgerne heraf gennem sammenfinansiering af de foranstaltninger, der er omhandlet i beslutningen om oprettelsen af Fonden.

Blandt de støtteberettigede foranstaltninger kan nævnes foranstaltninger, der vedrører modtageforhold, asylprocedurer samt forhold vedrørende genbosætning.

Danmark deltager ikke i Flygtningefonden som følge af forbeholdet på området vedrørende retlige og indre anliggender.

4.3. Fremlagte eller forventede forslag på asylområdet

Udover de ovenfor omtalte forslag til ændringer af Dublin-forordningen, Eurodac-forordningen og modtageforholdsdirektivet har Kommissionen fremlagt et andet forslag, der er af relevans på asylområdet, ligesom flere andre er på vej.

4.3.1. Forslag til direktiv om ændring af direktiv 2003/109/EF for at udvide dets anvendelsesområde til at omfatte personer under international beskyttelse (KOM(2007)298)

EU-Kommissionen fremsatte den 6. juni 2007 et forslag til direktiv om ændring af direktiv 2003/109/EF for at udvide dets anvendelsesområde til at omfatte personer under international beskyttelse.

Direktivet om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlændinge (2003/109/EF), der blev vedtaget den 25. november 2003, indeholder bestemmelser om betingelserne for, at en tredjelandstatsborger med lovligt ophold i en medlemsstat kan opnå status som fastboende udlænding, hvilke rettigheder der er knyttet til denne status, betingelser for fortabelse af status samt beskyttelse mod udvisning.

Direktivet finder dog ikke anvendelse på blandt andre tredjelandstatsborgere, der har opholdstilladelse i en medlemsstat i medfør af subsidiære former for beskyttelse i henhold til medlemsstaternes internationale forpligtelser eller på flygtninge eller personer,

der har ansøgt om at blive anerkendt som flygtninge. Kommissionen har derfor til hensigt med sit nye forslag at sikre, at der etableres tilsvarende regler for denne persongruppe.

Direktivet, der foreslås ændret, er omfattet af det danske forbehold på området vedrørende retlige og indre anliggender, hvilket tilsvarende gælder ændringsforslaget.

4.3.2. Forslag om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor (KOM(2009)66)

Kommissionen fremsatte den 18. februar 2009 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor.

Kontorets skal bidrage til en styrkelse af det praktiske samarbejde på asylområdet og varetage opgaver i relation til gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem, herunder operationel støtte til medlemsstater, der er udsat for et stort pres på deres asylsystemer

Forslaget er omfattet af det danske forbehold på området vedrørende retlige og indre anliggender, men der åbnes i forslaget op for, at Danmark - inden for rammerne af det danske forbehold - kan deltage i kontorets arbejde.

4.3.3. Kommende forslag om ændring af asylproceduredirektivet (2004/857EF)

Kommissionen planlægger at fremsætte forslag til ændring af det eksisterende direktiv 2005/85/EF om asylprocedurer i 2009. Det overordnede formål med ændringen er, at der skal indføres en fælles asylprocedure. Kommissionens forslag ventes at indebære, at der skal fastsættes obligatoriske proceduremæssige beskyttelsesgarantier og fælles begreber og ordninger, hvilket vil konsolidere asylprocessen og sikre lige adgang til procedurerne i hele EU. Kommissionen lægger endvidere også op til, at der skal tages hensyn til de særlige behov hos blandede grupper af flygtninge, der ankommer til EU. Dette gælder også de personer, der ansøger om international beskyttelse ved EU's ydre grænser.

4.3.4 Kommende forslag om ændring af flygtningedefinitionsdirektivet (2004/83/EF)

Kommissionen ventes også at fremsætte forslag til ændring af direktiv 2004/83/EF om definitionen på asyl og subsidiær beskyttelse i løbet af 2009. Hensigten med ændringen er at sikre en egentlig fælles fortolkning af direktivet og nå målet om at indføre fælles former for flygtningestatus. Fra Kommissionens side lægges der derfor op til, at der skal ske en ændring af kriterierne for at blive anerkendt som en person med behov for international beskyttelse i medfør af direktivet. I den forbindelse vil det ifølge Kommissionen kunne blive relevant at tydeliggøre betingelserne for at blive berettiget til subsidiær beskyttelse. Endvidere vil der skulle vedtages en mere præcis definition af, hvornår ikke-statslige aktører kan anses for at kunne spille en rolle i forbindelse med beskyttelse samt mere præcise betingelser for anvendelsen af begrebet internt flugtmulighed i hjemlandet. Endelig lægges der op til, at man skal genoverveje omfanget af rettigheder og ydelser, som gives til personer under subsidiær beskyttelse.

I forbindelse med ændringen af direktiv 2004/83/EF om definitionen på asyl og subsidiær beskyttelse ventes Kommissionen at lægge op til, at man vil undersøge muligheden for at indføre en effektiv mekanisme til overførsel af beskyttelse, dvs. at beskyttelsesansvaret

overgår fra én medlemsstat til en anden medlemsstat. En sådan mekanisme vil enten skulle indføres som en del af ændringen af direktivet eller som et særskilt instrument.

5. Muligheden for at oprette modtagecentre i flygtningenes nærområder

5.1. Indledning

I regeringsgrundlaget af 22. november 2008 hedder det, at det af regeringen nedsatte ekspertudvalg skal "kortlægge [...] mulighederne for at oprette modtagecentre i flygtningenes nærområder."

Med dette udgangspunkt belyses i denne del af rapporten de overvejelser og bestræbelser, som Danmark og dets vigtigste partnere på området (EU og UNHCR) har gjort for at øge modtagekapaciteten og beskyttelsen i nærområderne, dvs. områder, som ligger op ad konfliktramte områder, der genererer flygtninge og fordrevne. Dette bl.a. for at mindske tilskyndelsen for de mennesker, der støttes gennem indsatsen, til at søge videre til f.eks. EU, idet de vil kunne opholde sig og opnå effektiv beskyttelse i nærområdet. Med andre ord for at forebygge såkaldt sekundære bevægelser, der generelt anses som problematiske for både de internationale og de nationale asylsystemer og for ønsket om styret migration.

Rammerne for den nuværende danske nærområdeindsats er udstukket i Udenrigsministeriets nye og nedenfor nærmere beskrevne strategiske ramme (herefter "Den Strategiske Ramme") fra juli 2008² for nærområdeindsatsen i årene 2008-12. Indsatsen blev med regeringsgrundlaget fra 2007 tilført ekstra midler, hvorefter det forventes, at den danske nærområdeindsats i perioden 2003-12 vil være på mere end 2 mia. kr.

Herudover vil denne del af rapporten også komme ind på muligheden for at konvertere en del af den danske genbosætningskvote til genbosætningsarbejde i tredjelande.

I afsnit 5.2 ridses de hidtidige tiltag på nærområdet op i tre spor (Danmark, EU og UNHCR). Med afsæt heri følger i afsnit 5.3 en beskrivelse af den aktuelle strategi, organisering og aktiviteter for den danske nærområdeindsats. I afsnit 5.4 redegøres kort for status for nærområdeindsatserne i EU- og UNHCR-regi. Afsnit 5.5 indeholder overvejelser om mulighederne for oprettelsen af centre i nærområderne. Endelig i afsnit 5.6 drøftes muligheden for genbosætning i tredjelande. En samlet konklusion findes i kapitlet om ekspertudvalgets overvejelser og forslag.

2 "The Danish Regions of Origin Initiative": Kan findes på Udenrigsministeriets hjemmeside under <http://www.um.dk/da/menu/Udviklingspolitik/HumanitaerBistandOgNGOSamarbejde/Tvungen-MigrationOgBeskyttelse/Naeromraadeindsats/>

5.2. Historisk rids om udviklingen af nærområdekonceptet

5.2.1. Udvikling i tre parallelle og indbyrdes tæt forbundne spor

Reelt fik nærområdetankerne først fodfæste i dette årti. Tidligere idéer, bl.a. fremsat af Danmark i FN's Generalforsamling i 1986, blev således ikke ført ud i livet, idet de ikke blev anset for realistiske af store dele af det øvrige internationale samfund.

I 2000 præsenterede UNHCR en plan om at iværksætte den såkaldte Globale Konsultationsproces. Formålet var at sikre, at det internationale asylsystem skulle fungere bedst muligt i lyset af de aktuelle udfordringer på asylområdet, der havde ændret sig væsentligt siden udarbejdelsen af FN's flygtningekonvention i årene efter Anden Verdenskrig.

Blandt de udfordringer, der blev peget på i den sammenhæng, var, at nærområderne havde behov for hjælp til at håndtere de byrder, de var underlagt pga. det store antal flygtninge og fordrevne - såvel med hensyn til at sikre en vis levestandard for de nyankomne og for den allerede bosatte lokalbefolkning som med hensyn til at opbygge kapaciteten hos udlændingemyndighederne i nærområderne. Desuden oplevede man en stigning af de såkaldte blandede migrationsstrømme, hvoraf nogle var flygtninge og andre ulovlige indvandrere, der ikke søgte om asyl. Presset fra blandede migrationsstrømme førte imidlertid til en udbredt antagelse om, at asylsystemerne blev misbrugt. Det ville man fra politisk hold begrænse uden dog at risikere, at man overtrådte sine internationale forpligtelser.

I regeringens udspil på udlændingområdet fra 2002 *En ny udlændingepolitik*, hedder det bl.a., at "(...) Danmark gennem sin bistandsindsats skal styrke nærområdeindsatsen, samtidig med at man gennem EU-sporet skal fremme konceptet."

Idéerne bag nærområdeindsatsen blev i starten modtaget med ganske stor skepsis i bl.a. ngo-miljøet. Her så man nærområdeindsatsen som "burden shifting" til nærområderne i stedet for en "burden sharing" med dem. Denne skepsis er dog siden langt hen ad vejen afløst af accept af konceptets nytteværdi - også i et beskyttelsesmæssigt og udviklingsmæssigt perspektiv. Det er således sigende, at man i den eksterne konsulentundersøgelse, der blev foretaget som led i udarbejdelsen af Den Strategiske Ramme, og hvor den danske indsats blev drøftet med UNHCR, IOM, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors og Folkekirkens Nødhjælp, nåede frem til, at "(...) *the rationale and relevance of the Initiative [nærområdeindsatsen] were clear and largely uncontested, and that the programmes had to a great extent met their objectives*".³

Udviklingen af nærområdeindsatsen er overordnet sket i tre parallelle spor med indbyrdes påvirkning:

1. Bilateralt, hvor ikke mindst Danmark og Storbritannien har været meget aktive i udviklingen af konceptet.

3 Oversat: "(...) rationalet og relevansen bag initiativet [nærområdeindsatsen] var klar og stort set uanfægtet, og at programmerne i stor udstrækning havde levet op til deres målsætninger".

2. På EU-niveau, hvor idéerne - med Danmark, Storbritannien, Nederlandene og Kommissionen som drivkraft - er mundet ud i de såkaldte regionale beskyttelsesprogrammer.
3. Inden for UNHCR, hvor den omtalte Globale Konsultationsproces i 2003 mundede ud i en omfattende handlingsplan - UNHCR's Agenda for Protection - for de kommende års arbejde. UNHCR's agenda for beskyttelse skal også ses i sammenhæng med begrebet Convention Plus, som i 2002 blev lanceret af UNHCR's daværende højkommisær, Ruud Lubbers, i et forsøg på at adressere komplekse asyl- og flygtningerelaterede problemstillinger.⁴ Flere af elementerne heri er relevante i en nærområdekontekst og er videreudviklet i den såkaldte 10 punktsplan om flygtningebeskyttelse og blandede migrationsstrømme fra 2006.

5.2.2. Historik om idéen om oprettelse af modtagecentre i nærområderne

Tankerne om oprettelse af modtagecentre i nærområderne var navnlig fremme i de tidlige faser af udviklingen af nærområdeindsatsen.

I en meddelelse fra november 2000 anførte Kommissionen således, at behandlingen af ansøgninger om beskyttelse i nærområderne og en lettere indrejse i medlemsstaterne for flygtninge gennem en genbosættelsesordning kan være måder, hvorpå flygtninge hurtigt kan få adgang til beskyttelse uden at blive ofre for arrangører af ulovlig indvandring og menneskesmugling, og uden at flygtningene skal vente i flere år på at få status som flygtninge.⁵

I marts 2003 præsenterede Storbritannien på baggrund af drøftelser med bl.a. Danmark, Nederlandene, UNHCR og Kommissionen et forslag om asylsagsbehandling og oprettelse

4 Begrebet Convention Plus blev lanceret i forbindelse med det uformelle ministerrådsmøde (retlige- og indre anliggender) den 13. september 2002 i København. Begrebet blev udviklet i nært samarbejde med Danmark, Storbritannien og Nederlandene. Særligt kan fremhæves hovedmål 3 i Convention Plus, som handler om udvikling af nye beskyttelsesinstrumenter ved siden af Flygtningekonventionen og taler om udviklingsbistand som et middel til afhjælpning af langvarige flygtningesituationer f.eks. gennem støtte til lokal integrering, repatriering og genbosætning. Det var hensigten, at der skal udvikles særlige regionale byrdefordelingsaftaler/ansvarsfordelingsaftaler baseret på paragraf 2(b) i FN's Resolution 428(V) og artikel 8b i UNHCR's Statut, som især har til formål at styrke beskyttelsen af flygtninge i nærområdet og reducere omfanget af sekundære bevægelser.

5 Kommissionens meddelelse På vej mod en fælles asylprocedure og en ensartet status, som gælder i hele EU, for dem, der indrømmes asyl (KOM(2000) 755 - C5-0101/2001).

af modtagecentre i flygtninges nærområder.⁶ Forslaget indeholdt tiltag, der på lang sigt skulle sikre en forbedret styring af migrationsstrømme, primært gennem beskyttelse i nærområdet, samt tiltag, som på kort sigt kunne mindske tilstrømningen af asylansøgere til EU, nemlig etableringen af asylsagsbehandlingscentre placeret uden for EU.

Briterne fremhævede i den sammenhæng fire faktorer, der blev identificeret som undergravende for troværdigheden, integriteten og effektiviteten af og offentlighedens støtte til asylsystemet:

1. De personer, der flygter fra forfølgelse, må ofte rejse ulovligt ind i EU ved hjælp af menneskesmuglere, hvorimod langt størstedelen af verdens flygtninge må forblive under ringere vilkår, bl.a. i flygtningelejre i tredjelande.
2. 50-75 % af asylansøgerne i EU opfylder ikke kravene til at opnå flygtninge- eller subsidær beskyttelsesstatus.
3. De afviste asylansøgere kan ikke i tilstrækkeligt omfang udsendes.
4. Det blev anslået, at der årligt anvendes ca. 10.000 USD pr. asylansøger i Europa, mens UNHCR på verdensplan i gennemsnit årligt anvender 50 USD pr. flygtning.

Det blev lagt til grund, at asylsagsbehandling i nærområdet frem for i EU ville sikre en langt bedre udnyttelse af de økonomiske ressourcer, der for en stor dels vedkommende anvendes på behandlingen af ubegrundede ansøgninger.

Det britiske forslag indeholdt bl.a. følgende elementer:

- Etablering af såkaldte regionale beskyttelseszoner for på lang sigt at sikre en forbedret styring af migrationsstrømme. UNHCR skulle have ansvaret for at yde beskyttelse og humanitær hjælp til flygtningene samt sikre overholdelse af relevante internationale standarder, herunder non-refoulement princippet, samt sikre, at asylsøgerne ikke udsattes for tortur eller andre overgreb inden for beskyttelseszonen.
- Muligheden for at de personer, der ankommer til EU's medlemsstater og søger asyl, kunne overføres til ovennævnte beskyttelseszoner, så længe deres asylansøgning behandles. Derved kunne man undgå, at økonomisk migration lægger beslag på de nationale asylsystemer. Der skulle i givet fald være tale om lukkede centre med effektiv

⁶ Det britiske forslag "New International Approaches to Asylum Processing and Protection" blev præsenteret i et brev af 10. marts 2003 fra den britiske premierminister til hans græske kollega, der på daværende tidspunkt havde EU-formandskabet. Baggrunden var, at Storbritannien i 2002 modtog ca. 110.000 asylansøgere, hvilket var kulminationen på flere års stigende antal asylansøgere. Forslaget var i øvrigt inspireret af den australske regerings 'Pacific Solution', hvor asylansøgere blev overført til et tredjeland i stillehavsområdet, hvor ansøgningerne blev behandlet.

og hurtig sagsbehandling af asylsager under ordnede forhold. Forslaget indeholdt ikke konkrete overvejelser om, hvilke lande der kunne komme på tale.

- Forslaget byggede på en antagelse om, at de primære migrationsruter for asylansøgere til EU ville være via en beskyttelseszone, hvor de pågældende ville kunne opnå beskyttelse og få behandlet deres asylansøgning. Anerkendte flygtninge skulle genbosættes i EU efter en fordelingsnøgle. Som udgangspunkt ville de enkelte EU-medlemsstater formentlig kun være ansvarlige for de personer, som de selv havde sendt til centret med henblik på behandling af asylansøgningen.
- Afviste asylansøgere skulle sendes tilbage til deres oprindelseslande bl.a. i medfør af tilbagetagelsesaftaler eller blive integreret i lokalsamfundet.

Formålet med disse centre i EU's udkant skulle være at mindske antallet af ubegrundede asylansøgninger ved at sende et tydeligt signal til omverdenen om, at ulovlig indrejse i EU via asylsystemet ikke kunne betale sig. Den nødvendige asylsagsbehandling kunne så gennemføres så tæt på ansøgerens oprindelsesland som muligt. Det ville betyde, at asylansøgere, der ikke havde beskyttelsesbehov, efter en konkret vurdering og i et samarbejde med transitlandene lettere kunne sendes tilbage til hjemlandet. Havde en ansøger behov for beskyttelse ville vedkommende kunne gives opholdstilladelse i EU. Forslaget fastlagde ikke den konkrete byrdefordeling mellem de enkelte EU-medlemsstater.

UNHCR var overordnet positiv over for det britiske forslag om lukkede modtagecentre i nærområderne, men anbefalede at sådanne centre skulle placeres i EU eller ved EU's ydre grænse, for eksempel Ungarn eller Rumænien, og at centrene kun skulle behandle åbenbart grundløse sager.

I forlængelse af det britiske forslag og i nært samarbejde med Danmark, Storbritannien, Nederlandene og Kommissionen, præsenterede UNHCR en ny model om samme spørgsmål.⁷ Modellen omfattede bæredygtige løsninger i nærområderne, forbedrede asylprocedurer og etableringen af EU-styrede modtagecentre inden for EU's grænser, hvor åbenbart grundløse sager skulle behandles. Modellen byggede på det britiske initiativ, dog med enkelte præciseringer og modifikationer, som var en forudsætning for UNHCR's accept af at samarbejde om initiativet. UNHCR lagde op til, at den enkelte asylansøger med baggrund i en visitering af alle asylansøgninger indgivet i deltagende stater enten blev sendt til et lukket asylsagsbehandlingscenter (Transit Processing Centre, TPC) i eller uden for EU, til en beskyttet zone i nærområdet (Regional Protection Area, RPA) eller forblev i den deltagende stat med henblik på sagsbehandling dér.

Den 26. marts 2003 præsenterede Kommissionen - bl.a. på baggrund af de ovenfor omtalte britiske idéer - en meddelelse om den fælles asylpolitik og UNHCR's agenda for be-

7 UNHCR Three Prong working paper (marts 2003).

skyttelse.⁸ Kommissionen foreslog, at man indledte grundige overvejelser om de muligheder, der følger af en behandling af asylansøgninger uden for EU og af genbosættelse som supplerende instrumenter i forhold til et effektivt og retfærdigt territorielt asylsystem under overholdelse af de internationale forpligtelser og under hensyntagen til dialogen og partnerskabet med tredjelande. Det blev gjort gældende, at der er behov for at udvikle et asylsystem, som kan sikre, at personer med behov for beskyttelse har adgang til en sådan beskyttelse så hurtigt som muligt og så tæt på deres oprindelseslande som muligt, hvorved behovet for at søge beskyttelse andetsteds mindskes. Endvidere hed det, at der skal ske effektiv og gennemførlig beslutningstagen om asyl og tilbagesendelse. Inden for dette mål ligger muligheden for at anvende TPC'er ved EU's grænser, ligesom også afvisning og udsendelse til et RPA nævnes.

I meddelelsen blev det konkluderet, at der bør opstilles tre komplementære målsætninger for at sikre en bedre asylforvaltning i et udvidet EU, nemlig 1) en højnelse af beslutningernes kvalitet i EU, 2) en konsolidering af tilbuddet om beskyttelse i hjemregionen og behandling af ansøgningerne om beskyttelse så tæt som muligt på behovene samt 3) regulering af sikker adgang til EU for nogle af dem, der har behov for international beskyttelse.

Kommissionen havde deltaget i udarbejdelsen af UNHCR's agenda for beskyttelse og mente, at EU-harmoniseringsprocessen og agendaen for beskyttelse understøttede hinanden.

Et flertal af medlemsstaterne gav på det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 27.-28. marts 2003 umiddelbart støtte til det britiske forslag om modtagecentre i nærområdet. Dog blev der fra visse staters side peget på, at det ikke alene ville blive svært rent praktisk at etablere centre i tredjelande, men at det også ville blive meget vanskeligt at fastlægge den juridiske ramme, herunder det juridiske ansvar for de pågældende personer og hele tilbagetagelsesproblematikken. Endvidere blev der rejst spørgsmål omkring fastlæggelsen af en asylansøgers oprindelsesland, sammenhængen med de eksisterende vanskeligheder omkring udsendelse/tilbagetagelse, finansiering mv. Der blev også peget på, at det var usikkert, om noget tredjeland rent faktisk ville påtage sig en sådan opgave, og at man desuden risikerede at opnå den modsatte effekt, nemlig øget indvandring.

Den 3. juni 2003 vedtog Kommissionen en ny meddelelse, der forholdt sig til det britiske forslag om asylsagsbehandlingscentre samt beskyttelseszoner i nærområdet.⁹ I forhold

8 Kommissionens meddelelse af 26. marts 2003 om den fælles asylpolitik og agendaen for beskyttelse (KOM(2003) 152) var den anden rapport fra Kommissionen om gennemførelsen af meddelelse af 22. november 2000 om en fælles asylprocedure og en ensartet status (KOM(2000) 755 endelig), hvor Kommissionen fremsatte sin holdning til det langsigtede mål om en europæisk asylpolitik ved at identificere mål og muligheder, understrege behovet for fælles analyser og ved at foreslå anvendelsen af en åben koordinationsmetode.

9 Kommissionens meddelelse af 3. juni 2003 Vejen til lettere tilgængelige samt mere retfærdige og styrede asylsystemer (KOM(2003) 315 endelig).

til spørgsmålet om asylbehandlingscentre samt beskyttelseszoner i nærområderne blev der peget på, at en række retlige, praktiske og finansielle spørgsmål fortsat udestod. Det gjaldt bl.a., i hvilket omfang det ifølge Flygtningekonventionen, EU-retten eller national lovgivning vil være muligt at overføre personer, der ikke er rejst igennem eller på anden måde har opholdt sig i zonerne/landene, til de påtænkte zoner/lande og/eller beskyttelsescentre.

Kommissionen fremhævede to hovedspørgsmål, som man skulle forholde sig til:

1. Det skal undersøges, om det er overensstemmende med Flygtningekonventionen at afvise og udsende til RPA-lande henholdsvis overføre asylansøgere til TPC-lande, som de pågældende asylansøgere ikke har gennemrejst eller opholdt sig i forud for indgivelsen af asylansøgningen.
2. Begrebet 'effektiv beskyttelse' skal defineres. Kommissionen anførte, at der tilsyneladende er generel enighed om, at begrebet som et minimum må omfatte:
 - mulighed for at ansøge om asyl og - hvis en person opfylder konventionens betingelser herfor - at modtage beskyttelse,
 - overholdelse af non-refoulement princippet,
 - fysisk sikkerhed (ingen risiko for forfølgelse eller tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf), og
 - et vist niveau af social sikkerhed (adgang til grundskoleundervisning, adgang til basale sundhedsydelser, bolig og basal finansiel støtte efter behov).

Herefter og som følge af medlemsstaternes manglende brede støtte til forslaget ændrede debatten om hjælp i nærområderne i løbet af foråret 2003 karakter, således at spørgsmålet om etablering af egentlige modtagecentre i nærområdet gled i baggrunden.

EU's stats- og regeringschefer (Det Europæiske Råd) anmodede således i Thessaloniki den 19.-20. juni 2003 Kommissionen om at "(...) undersøge alle parametre for at sikre en mere velordnet og styret indrejse i EU af personer, der har behov for international beskyttelse, og undersøge, hvordan beskyttelseskapaciteten i hjemregionerne kan styrkes med henblik på inden juni 2004 at forelægge Rådet en samlet rapport med forslag til de foranstaltninger, der skal træffes, herunder deres retlige konsekvenser". Det var en opfølgning på det britiske forslag om etablering af beskyttelseszoner i nærområdet samt lukkede asylsagsbehandlingscentre i EU eller i udkanten af EU.

Skønt der var generel støtte til selve formålet med Storbritanniens, Nederlandenes, Danmarks og UNHCR's forslag - at gennemføre asylsagsbehandlingen så tæt på hjemlandet som muligt - blev det vurderet ikke at være realiserbart at etablere hverken EU drevne eller nationale centre i nærområderne. I stedet blev det vurderet at være i overensstemmelse med forslaget at kanalisere nærområdebistand til de lande, der ligger tæt på

konfliktområder, for at sikre en ordentlig behandling af flygtningene og en forberedelse på tilbagevenden, når det er muligt. En støtte til nærområderne som har til formål at give flygtningene et tåleligt liv, indtil tilbagevenden er mulig. Derved bevægede man sig i EU-regi væk fra idéen om centre i nærområderne, der syntes vanskelig at gennemføre i praksis, hen til en strategi, der minder mere om den danske nærområdeindsats.

I sin meddelelse af 14. juni 2004 om styret indrejse i EU for personer med behov for beskyttelse og kapacitetsopbygning i nærområderne¹⁰ fremlagde Kommissionen forslag til en ny tilgang til asyl- og flygtningeområdet, herunder etableringen af regionale beskyttelsesprogrammer. Regionale beskyttelsesprogrammer skulle ifølge forslaget have til hensigt at øge beskyttelseskapaciteten i de involverede regioner og sikre en bedre beskyttelse af flygtninge dér for derved at finde bæredygtige løsninger.

Dermed var rammerne udstykket for EU's nuværende tilgang inden for nærområdeindsatsen, som beskrives i afsnit 5.4.

5.3. Nærområdeindsatsen i Danmark

Frem til regerings skiftet i 2001 var Danmarks indsats for at hjælpe verdens flygtninge og internt fordrevne primært sket gennem humanitære bevillinger til FN-systemet og danske ngo'er. En stor del af den humanitære bistand kom direkte eller indirekte det internationale flygtningearbejde til gode. Danmark støttede - ikke mindst gennem UN-HCR - udviklingslandene i deres forsøg på at sikre rimelige forhold for de flygtninge, de modtog.

Det danske nærområdeinitiativ blev iværksat som en udmøntning af regeringens udlændingepolitik *En ny udlændingepolitik* fra 17. januar 2002. Heri blev det fremhævet, at det var en prioriteret opgave for den nye regering, at "(...) arbejde for at styrke hjælpen i nærområder til lande, hvor der er konflikter eller borgerkrige". Endvidere hed det, at der som led i den videre omlægning af dansk bistandspolitik ville blive udarbejdet forslag til, hvordan Danmark kan hjælpe lande, som bærer en meget stor byrde ved at huse mange flygtninge og internt fordrevne. En grundlæggende tanke bag initiativet var at tilvejebringe en sammentænkning mellem udviklingspolitikken og den danske nationale flygtningeindsats. Samtidig skulle der være et dynamisk samspil mellem danske indsats og EU-indsats, hvor en aktiv indsats i EU ville være et vigtigt led i en styrket indsats. Et strategisk grundlag for nærområdeinitiativet blev udarbejdet og fremsendt den 12. november 2002 til Folketingets Udenrigsudvalg.

I foråret 2003 tiltrådte Folketingets Finansudvalg det første aktstykke om nærområdeindsatsen, aktstykke 157, med en ramme på 208 mio. kr. Det var et treårigt program til indsats i Somalia, Tanzania og Zambia, der særligt trak på erfaringerne fra det Somalia-program, som blev iværksat i 1998 med henblik på at støtte reintegrationen af

¹⁰ Kommissionens meddelelse af 14. juni 2004 om bedre adgang til holdbare løsninger (KOM(2004) 410) var en opfølgning på konklusionerne fra mødet i Det Europæiske Råd den 19.-20. juni 2003 i Thessaloniki.

hjemvendte somaliere. Desuden blev der trukket på de bilaterale bistandserfaringer fra de to samarbejdslande.

Som nævnt ovenfor i indledningen tilførtes nærområdeindsatsen ekstra midler som udmøntning af regeringsgrundlaget fra 2007, hvorefter det forventes, at den danske nærområdeindsats i perioden 2003-12 vil være på mere end 2 mia. kr.

5.3.1. Nærområdeindsatsens overordnede mål og karakteristika

Nærområdeindsatsens overordnede mål som fastlagt i Den Strategiske Ramme - og som langt hen ad vejen korresponderer med målene for EU's og UNHCR's indsatser - er at hjælpe flygtninge og internt fordrevne så tæt på deres oprindelseslande som muligt. Enten ved at give dem, der er på flugt, bedre muligheder for at vende tilbage og reetablere sig i deres hjemegn eller ved at yde støtte til, at de kan slå sig ned varigt i nærområderne og dér få mulighed for at skabe en tilværelse, bl.a. ved at udbygge værtslandenes kapacitet til at yde beskyttelse til flygtninge.

Nærområdeindsatsen er i praksis orienteret mod følgende gensidigt supplerende mål:

- Forbedret adgang til beskyttelse og bedre levevilkår for flygtninge, internt fordrevne, afviste asylansøgere og lokalbefolkninger, herunder muligheden for lokal integration i det land, som yder beskyttelse.
- Støtte til en sikker og værdig tilbagevenden og reintegration af de ovennævnte grupper til deres oprindelsessted (place of origin).
- Styrke værtslandets udlændingemyndigheders kapacitet, bl.a. til at håndtere blandede migrationsstrømme, herunder ved biometrisk registrering.
- Særligt gennem EU og ved hjælp af innovative pilotprojekter at fremme det internationale samarbejde på området migration og udvikling.

Forbedrede vilkår i de områder, som er naboer til de konfliktramte områder, skal samtidig sikre, at potentielle asylansøgere - i stedet for at transitere nærområdet på vej mod f.eks. Danmark - kan søge og nyde effektiv beskyttelse i nærområdet eller blive udsendt derfra til deres hjemlande, hvis betingelserne for at blive meddelt asyl ikke er opfyldt. Rationalet bag indsatsen er i et betydeligt omfang økonomisk, idet man for den udgift, det koster at beskytte en person i Danmark, kan beskytte langt flere i nærområderne.¹¹

Nærområdeindsatsen handler som tidligere nævnt også om sammentænkning med den danske nationale flygtningeindsats og sammenhæng mellem de forskellige indsatser i flygtningenes nærområde, f.eks. nødhjælp og udvikling.

¹¹ En sammenligning viser, at udgifterne til en asylansøger i Danmark i ét år svarer til udgiften til i samme periode at hjælpe 100 flygtninge i f.eks. Kenya.

En sådan sammentænkning af nærområdeindsatsen med den danske nationale flygtningeindsats sker bl.a. ved at indsatserne for flygtningene i nærområderne bidrager til at forebygge ulovlig indvandring mod mere rige og stabile lande, der ligger længere væk, ligesom det hjælper til at skabe bedre forhold for tilbagevendte afviste asylansøgere.¹²

Nærområdeindsatsen befinder sig et sted mellem nødhjælp og udviklingsbistand og går derved længere end traditionelle humanitære indsatser, hvor der gives umiddelbar hjælp til nærområderne, men hvor det kan være svært at opbygge strukturer, skabe en stabiliserende udvikling og sikre en varig beskyttelse af konfliktramte befolkningsgruppers rettigheder. Ved hjælp af flerårige rammer muliggøres aktiviteter, hvor der er behov for en længere planlægning. Det har betydet en styrkelse af f.eks. uddannelse og beskæftigelsesindsatser, som er centrale elementer i flygtninges valg om at vende hjem.

Nærområdeindsatsen adskiller sig også fra andre bilaterale udviklingsindsatser ved dens tilstræbte regionale vinkel på tværs af grænserne. Dermed kan der udvikles mere sammenhængende aktiviteter i værtslandene såvel som i flygtningenes hjemlande, der bl.a. kan fremme frivillig tilbagevenden.

5.3.2. Organisering

Siden vedtagelsen af det første treårige program i 2003 har nærområdeindsatsen indgået som et centralt politisk element i regeringens udviklingspolitik. Nærområdeindsatsen formuleres, finansieres og gennemføres inden for rammerne af det danske udviklingssamarbejde og er således en fuldt ud integreret del af Udenrigsministeriets ressort.

Nærområdeindsatsen udvikles og gennemføres imidlertid i et tæt samarbejde mellem Udenrigsministeriet og Integrationsministeriet.

Med afsæt i de hidtidige erfaringer og under hensyntagen til de særlige karakteristika ved nærområdeindsatsen har man med Den Strategiske Ramme fra 2008 søgt at styrke planlægningen, designet, gennemførelsen og kontrollen/evalueringen af nærområdeindsatsen - bl.a. derved at indsatsen skal leve op til Udenrigsministeriets retningslinjer for forberedelse og gennemførelse af bistandsaktiviteter.

5.3.3. Indsatsområder

For øjeblikket støtter nærområdeinitiativet aktiviteter i 9 lande¹³: Kenya (20 mio. kr.), Tanzania (5,9 mio. kr.), Uganda (10,8 mio. kr.) og Zambia (12,7 mio. kr.) - som også er

12 Følgende fremgår af Den Strategiske Ramme, side 6, "(...) irregular onward movement towards richer and more stabile countries further afar, just as it helps creating favourable conditions for the return of rejected asylum seekers".

13 I det følgende er der tale om beløb udbetalt i 2008.

programsamarbejdslande¹⁴ - samt Afghanistan (21 mio. kr.)¹⁵, Burundi (12 mio. kr.)¹⁶, Irak (70,2 mio. kr.)¹⁷, Somalia (32,5 mio. kr.)¹⁸ og Sudan (59,9 mio. kr.).

Indsatserne i Burundi og Tanzania sker sideløbende med EU's regionale beskyttelsesprogram.

5.3.4. Nærområdeindsatsens sammenhæng med initiativer vedrørende frivillig tilbagevenden og udsendelse

Ovenfor er der redegjort nærmere for de overordnede mål og karakteristika for nærområdeindsatsen, og at denne indsats også dækker støtte til en sikker og værdig tilbagevenden og reintegration.

Nærområdeindsatsen skal således ses i sammenhæng med regeringens politik i forhold til at fremme frivillig tilbagevenden for afviste asylansøgere, men kan også ses i forhold til regeringens politik vedrørende udsendelse af afviste asylansøgere.

Det fremgår bl.a. af kommissoriet for en arbejdsgruppe mellem Udenrigsministeriet og Integrationsministeriet om maksimal sammentænkning af nærområdeindsatsen med den danske nationale flygtningeindsats, at arbejdsgruppen også skal inddrage elementer vedrørende udsendelse i den overordnede ramme for arbejdet, herunder bl.a. at identificere lande der er relevante modtagere af nærområdeindsatsen, hvor det kan inkludere oprindelseslande for afviste asylansøgere i udsendelsesposition, når disses antal er væsentlige. Fokus i forhold til en kortsigtet indsats kan i forhold til udsendelse bl.a. være at sikre modtagelsesfaciliteter eller at forestå kapacitetsopbygning af relevante hjemlandes myndigheder vedrørende forhold af relevans for hjemsendelser.

De generelle indsatser finansieret over nærområdemidlerne kan på denne måde, men også generelt være med til at bane vej for, at afviste asylansøgere hurtigere end ellers vender tilbage eller kan udsendes til deres respektive oprindelseslande. For at opret-

14 For en god ordens skyld skal det præciseres, at de danske programsamarbejdslande som udgangspunkt ikke er flygtningeproducerende.

15 En yderligere bevilling på 12 mio. kr. forventes bevilget til det nationale solidaritetsprogram under den afghanske regering. I starten af 2009 vil man påbegynde udviklingen af en ny ramme for nærområdeindsatsen i Afghanistan i de næste fire år. Indsatsen forventes at have et samlet budget på 300 mio. kr.

16 Dertil kommer en forventet udbetaling på op mod 11 mio. kr. i tillæg hertil til UNHCR. Yderligere bevillinger forventes i 2009-2010.

17 For tre organisationer gør det sig gældende, at de ikke har fået udbetalt det samlede bevilgede beløb for 2008. Der er således alene blevet udbetalt 5 mio. kr. til de tre organisationer ud af en samlet bevilling på i alt 15 mio. kr.

18 Indsatsen er koncentreret i Somaliland og Puntland i landets nordvestlige og nordøstlige dele.

Oversigt over aktuelle danske nærområdeindsatser	
Afghanistan	Reintegrationsaktiviteter til støtte for tilbagevendte (i form af adgang til boliger, uddannelse, iværksætterstøtte, adgang til retshjælp samt en form for arbejdsformidlingsystem for faglærte flygtninge). Støtte til myndighedernes kapacitet til at fastlægge identiteten på personer, som skal sendes tilbage i medfør af tilbagetagelsesaftalen mellem Danmark og Afghanistan. Støtte til sociale ordninger, som kan yde målrettet støtte til de mest sårbare blandt de personer, der vender tilbage til Afghanistan i medfør af tilbagetagelsesaftalen.
Burundi	Reintegration af flygtninge som vender hjem, primært fra Tanzania, herunder hjælp til adgang til boliger, skoler, klinikker, kreditordninger og uddannelse af skolelærere.
Irak	Støtte til tilbagevendte flygtninge og afviste asylansøgere, herunder øget adgang til information om jobmuligheder, integration på arbejdsmarkedet, iværksætterstøtte og forskellige typer social infrastruktur. Støtte til UNHCR's beskyttelsesrelaterede arbejde i Irak og nabolande.
Kenya	Forbedring af forholdene for flygtninge og værtsbefolkning gennem etablering af små virksomheder og opgradering af det lokale primærskolesystem, herunder særligt pigernes muligheder for skolegang samt adgang til tekniske uddannelser. Kapacitetsopbygning af den kenyanske flygtningeadministration.
Somalia	Støtte til udvikling af produktionssektoren, bl.a. inden for husdyrhold, samt støtte til myndigheders udstedelse af skøder til landbrugsjord, herunder også til hjemvendte flygtninge og internt fordrevne. Fokus på uddannelsesaktiviteter, bl.a. et program for særligt vanskeligt stillede grupper (børn i nomadesamfund, særligt piger) og teknisk samarbejde med de lokale undervisningsmyndigheder med henblik på udviklingen af den fremtidige grundskoleuddannelse.
Sudan	Reintegration af internt fordrevne og flygtninge, primært i relation til fødevareresikkerhed, beskæftigelse og uddannelse. Konkret er der tale om bl.a. konstruktion og rehabilitering af sundheds- og uddannelsesfaciliteter, træning af lærere, vandforsyning, landbrugsudvikling samt oplysning om og træning i konfliktløsning.
Tanzania	Støtte til naturressourceforvaltning og konflikthåndtering i lokalsamfundene. Opgradering af lokale håndværkeruddannelser for både flygtninge og lokalbefolkningen samt forbedrede vand- og sanitetsforhold i lejrene og lokalsamfundene. Styrkelse af beskyttelseskapaciteten i landet, bl.a. retshjælp og oplysningskampagner.
Uganda	Fokus på øget selvforsyning og muligheden for lokal integration samt sundhedsaktiviteter og retshjælp. Flygtninge og internt fordrevnes mulighed for at vende tilbage. Kapacitetsopbygning af asylmyndighederne.
Zambia	Støtte til flygtnings repatriering. Støtte til at genoprette nedslidt infrastruktur i de områder, som hidtil har lagt land til store flygtningegrupper. Støtte til de zambiske myndigheders fremtidige flygtningearbejde, dels i forhold til de udfordringer, som opstår i forbindelse med de flygtninge, som ikke vender tilbage til Angola, dels i forhold til myndighedernes arbejde med andre flygtningegrupper. Støtte til flygtninge, der vender tilbage til Angola.
<p>Andre projekter</p> <p>I EU-regi har nærområdemidlerne herudover medfinansieret et projekt, som ledes af UNHCR, og som sigter på styrkelse af adgangen til beskyttelse for de store grupper af irakiske flygtninge, der opholder sig i Libanon, Syrien og Jordan samt personer, der er internt fordrevet i Irak. Indsatsen er tillige rettet mod de flygtninge, som befinder sig i de store migrationsstrømme, der bevæger sig fra det nordlige Afrika, og som derfor ofte er unddraget adgang til retmæssig beskyttelse. Sammen med Frankrig medfinansieres endvidere et program i Niger, som er fokuseret på kapacitetsopbygning af myndighederne indenfor håndtering af flygtningestrømme mv. Et tilsvarende projekt i Ghana støttes gennem IOM.</p>	

holde asylsystemets troværdighed er det i forhold til afviste asylansøgere nødvendigt at sikre, at der skabes muligheder for at gennemføre udsendelse af afviste asylansøgere, som ikke udrejser frivilligt.

Nærområdeindsatsen kan således indgå som et element i forhandlinger om indgåelse af tilbagesendelsesaftaler eller til at opnå oprindelseslandets accept af tilbagesendelse af udlændinge uden lovligt ophold i Danmark, bl.a. afviste asylansøgere. Det kan ske, dels ved at øge oprindelseslandets mulighed for at modtage de tilbagevendte, dels ved at øge den enkeltes mulighed for en vellykket reintegration, f.eks. gennem projekter, der øger den enkeltes muligheder for at komme ind på arbejdsmarkedet i sit hjemland. Det er en model, der er benyttet for afviste irakiske asylansøgere, hvor den tyske ngo AGEF har bistået med jobformidling i det nordlige Irak, mens IOM giver generel reintegrationsrådgivning og iværksætterstøtte i Irak, hvilket der er redegjort nærmere for i afsnit 5.3.3.

Et andet eksempel er Kosovo, hvor man under Naboskabsprogrammet bl.a. har givet midler til Dansk Flygtningehjælp og UNMIK/UNDP til reintegrations- og forsoningsaktiviteter for flygtninge og fordrevne samt Dansk Flygtningehjælps støtte til lokal psykosocial behandlingskapacitet af hjemvendte. Denne indsats har givet vis været medvirkende til, at antallet af afviste asylansøgere i udvissningsposition her i landet er faldet markant i de senere år.

I det tilfælde, hvor et land i nærområdet - evt. på baggrund af en forudgående kapacitetsopbygningsindsats på asylområdet - opfylder betingelserne for at tjene som et sikkert tredjeland, dvs. at landet har tiltrådt flygtningekonventionen og faktisk optræder i overensstemmelse med flygtningekonventionens bestemmelse om non-refoulement, vil det være muligt for de danske myndigheder at afvise asylansøgere til dette land, forudsat at ansøgerne har opholdt sig i landet forud for ankomsten til Danmark, og henvise dem til at søge beskyttelse dér.

Endelig kan det fremhæves, at Danmark og EU arbejder for i alle tilbagesendelsesaftaler at sikre mulighed for udsendelse til sikre tredjelande, herunder første sikre asylland.

5.4. Indsatsen i EU og UNHCR

5.4.1. EU

Som nævnt under afsnit 5.2 blev der i starten af dette årti også på EU-niveau udviklet idéer om beskyttelse i nærområderne. Gennemførelsen heraf sker nu som led i gennemførelsen af det såkaldte Haag-program, der blev vedtaget af Det Europæiske Råd i november 2004. Programmet fastlægger de overordnede linjer for EU's politik vedrørende retlige og indre anliggender. Således erkendte Det Europæiske Råd ved vedtagelsen af programmet, at EU bør bidrage til et mere tilgængeligt, retfærdigt og effektivt internationalt beskyttelsessystem i partnerskab med tredjelande og sikre adgang til beskyttelse og holdbare løsninger tidligst muligt. Landene i nærområderne og i transitregionerne skulle støttes i deres indsats for at øge deres beskyttelseskapacitet.

Det Europæiske Råd opfordrede Kommissionen til at udvikle regionale beskyttelsesprogrammer på EU-plan i partnerskab med de berørte tredjelande og i nært samråd og samarbejde med UNHCR. Det Europæiske Råd udtalte, at et regionalt pilotbeskyttelsesprogram bør være tilpasset den specifikke situation og fokusere på beskyttelse. Det bør tage udgangspunkt i en lang række foranstaltninger, såsom bistand til tredjelande, så de kan opfylde internationale forpligtelser i medfør af Flygtningekonventionen og andre relevante internationale instrumenter, øge beskyttelseskapaciteten, forbedre adgangen til registrering og lokal integrering og være med til at forbedre den lokale infrastruktur og migrationsforvaltningen. Udviklingen og gennemførelsen af disse programmer bør ske i tæt samarbejde med UNHCR og, når det er relevant, andre internationale organisationer.¹⁹

Kommissionen foreslog i sin meddelelse af 1. september 2005 om regionale beskyttelsesprogrammer,²⁰ at der udarbejdes regionale beskyttelsesprogrammer på EU-plan, som sigter mod en samlet håndtering af langvarige flygtningesituationer som led i en overordnet, samordnet strategi. Regionale beskyttelsesprogrammer bør øge kapaciteten i nærområderne til at beskytte flygtninge for derved at skabe betingelserne for at gennemføre en af tre holdbare løsninger, nemlig repatriering, lokal integration eller genbosættelse. De regionale beskyttelsesprogrammer skulle være knyttet til allerede eksisterende finansieringsinstrumenter og krævede ikke en ny finansieringsramme.

Den 12. oktober 2005 godkendte Rådet (retlige og indre anliggender) konklusioner om iværksættelse af to regionale pilotbeskyttelsesprogrammer i henholdsvis de vestlige SNG-lande (Ukraine, Moldova/Hviderusland) og i Afrika syd for Sahara (De Store Søers Region/Tanzania). Programmerne sigter mod en forbedret adgang til varige løsninger for de flygtninge, der opholder sig i nærområderne, herunder ved kapacitetsopbygning af de pågældende landes asylsystemer.

Det Europæiske Råds konklusioner af 15.-16. december 2005 anerkendte behovet for at etablere og implementere et regionalt pilotbeskyttelsesprogram i Tanzania tidligst muligt i 2006.

EU's stats- og regeringschefer vedtog på samme møde en samlet migrationsstrategi med henblik på at bekæmpe den ulovlige indvandring til EU via Middelhavet. Migrationsstrategien, der havde fokus på Afrika og Middelhavet, fokuserede på tre hovedområder: Det operative samarbejde mellem medlemsstaterne, dialog og samarbejde med Afrika og samarbejde med nabolande. Siden har spørgsmål om beskyttelse i nærområderne været diskuteret inden for rammerne af migrationsstrategien. Strategien er siden udvidet fra

19 Forslaget om at oprette sikre områder nær konfliktområder, hvorfra der kan søges asyl i EU, blev ikke nævnt direkte i Haag-programmet. Det blev heller ikke diskuteret at oprette lejre i nærområderne. Der blev imidlertid henstillet til, at Kommissionen - sammen med UNHCR - undersøger mulighederne for "(...) *behandling af asylansøgere uden for EU's territorium*".

20 Meddelelse om regionale beskyttelsesprogrammer (KOM (2005) 388) af 1. september 2005.

kun at omfatte EU's sydlige naboregioner til også at omfatte EU's østlige og sydøstlige naboregioner.

De regionale beskyttelsesprogrammer finansieres gennem det såkaldte Tematiske Program, på asyl- og migrationsområdet, hvis budget i årrækken 2007-13 er på 384 mio. euro,²¹ dvs. 2,88 mia. kr., og hvori asyl og international beskyttelse er en hovedprioritet.

Kommissionen vedtog den 17. juni 2008 en strategisk plan for det fremtidige arbejde på asylområdet.²² Heri hedder det bl.a., at Kommissionen vil fremsætte forslag om videreudviklingen af den eksterne dimension af den fælles asylpolitik. Kommissionen lægger i den forbindelse op til, at der skal ske en udbygning af de regionale beskyttelsesprogrammer, både ved udvidelsen af de eksisterende, som Kommissionen vil evaluere senere i år, og ved påbegyndelse af nye programmer i andre regioner, som f.eks. Nordafrika, Afrikas Horn, Afghanistan og Mellemøsten. Derved skal programmerne få en væsentligt større indflydelse på beskyttelsen af flygtninge og forbedringen af asylsystemer i nærmere udvalgte regioner. Denne kapacitetsopbygning skal ske som led i EU's udviklings samarbejde med tredjelande.

Styrkelsen af de regionale beskyttelsesprogrammer ses af Kommissionen som det ene af tre ben i den eksterne dimension af EU's asylpolitik. De andre to ben er genbosætning og en bedre håndtering af blandede migrationsstrømme. For så vidt angår sidstnævnte vil Kommissionen nærmere undersøge mulighederne for en opdeling af personer fra blandede migrationsstrømme i dem med behov for beskyttelse og dem uden. Kommissionen vil i 2009 - i et tæt samråd med UNHCR - nærmere undersøge muligheden for fælles behandling af asylansøgninger uden for EU. Det fremgår ikke klart, hvad der præcist skal forstås ved 'fælles behandling af asylansøgninger uden for EU'. Det vurderes - på baggrund af den sammenhæng som forslaget indgår i - at fokus vil være på behandling af asylansøgninger indgivet ved ambassader eller fælles ansøgningscentre i tredjelande (dvs. i et andet land end det land, ansøgeren er flygtet fra) i lighed med den mulighed, som tidligere eksisterede i udlændingelovens § 7, stk. 4, der blev ophævet med lov nr. 365 af 6. juni 2002. Det forventes dog, at der på baggrund af Kommissionens undersøgelse vil komme en drøftelse af muligheden for, at EU etablerer modtagecentre i tredjelande. Konklusionerne af denne undersøgelse vil ifølge Kommissionen blive brugt i forbindelse med fremtidige drøftelser og strategiske tiltag på EU-plan for at forbedre adgangen til EU som supplement til det fælles europæiske asylsystem og i overensstemmelse med de relevante internationale standarder.

Kommissionens strategiske plan vil indgå i udarbejdelsen af det kommende overordnede arbejdsprogram, der skal afløse Haag-programmet, og som forventes vedtaget under svensk formandskab i andet halvår af 2009. Det samme vil den europæiske indvandrings-

21 Kommissionens meddelelse af 17. juni 2008 "Strategisk plan på asylområdet. En integreret tilgang til beskyttelse i EU" (KOM (2008) 360).

22 Kommissionens meddelelse af 17. juni 2008 "Strategisk plan på asylområdet. En integreret tilgang til beskyttelse i EU" (KOM (2008) 360).

og asylpagt, som blev endeligt godkendt af Det Europæiske Råd i oktober 2008. Pagten berører også spørgsmålet om nærområdeindsatsen. Det hedder heri, at Kommissionen for at styrke beskyttelsen af personer uden for EU i samarbejde med UNHCR skal fremsætte forslag til samarbejde med tredjelande på kapacitetsopbygningsområdet.

5.4.2. UNHCR

UNHCR's ovenfor omtalte agenda for beskyttelse er opdelt i seks hovedmål, hvoraf følgende fire har relevans i et nærområdeperspektiv:

1. Fremme af den globale implementering af Flygtningekonventionen, f.eks. ved forbedrede asylprocedurer særligt i nærområderne og bedre registrering og dokumentering af flygtninge.
2. Adgang til beskyttelse som en del af migrationsstyringen, f.eks. ved udviklingen af nationale politikker, der sikrer den nødvendige balance mellem indvandringskontrol og beskyttelse af flygtninge, styrkelse af bekæmpelsen af menneskesmugling og -handel.
3. Byrde- og ansvarsfordeling og opbygning af modtagelses- og beskyttelseskapacitet, f.eks. ved udviklingen af ansvarsfordelingsmodeller i forbindelse med massetilstrømning af flygtninge eller langtrukne flygtningesituationer, forbedring af modtagelseskapaciteten og beskyttelsesniveauet i nærområdet, sammenkædning mellem flygtninge- og udviklingspolitik.
4. Øget fokus på at finde varige løsninger, f.eks. ved mere samarbejde med oprindelseslande for at fremme adgangen til repatriering, ved at arbejde for lokal integration og ved at udvide genbosætningsmulighederne og anvende disse i forbindelse med bredere løsningsmodeller.

Disse fire hovedmål afspejler, at UNHCR i stigende grad ser flygtningebeskyttelsen i en bredere sammenhæng, herunder i sammenhæng med migrationsstrømme i øvrigt, med udsendelse af afviste asylansøgere, med øget fokus på modtagelses- og beskyttelseskapaciteten i nærområdet og med udviklingspolitikken.

I 2006 præsenterede UNHCR en plan om blandede migrationsstrømme. Efterfølgende har UNHCR flere gange meddelt, at man ikke er et "migration management agency", men at UNHCR i kraft af sit beskyttelsesmandat har et ansvar over for de personer med beskyttelsesbehov, herunder flygtninge, der befinder sig i de blandede migrationsstrømme.

UNHCR vil med planen bistå stater med styrkelse af kapacitet ved håndtering af blandede migrationsstrømme, herunder beskyttelse af personer, der har krav på asyl. UNHCR's tilgang i forhold til blandede migrationsstrømme er primært kapacitetsopbygning i transitlandene med henblik på at finde varige løsninger. Indsatsen i oprindelseslandene bør ifølge UNHCR fortrinsvis rettes mod de bagvedliggende årsager til migration, dvs. at indsatsen bør fokusere på fattigdomsbekæmpelse og udviklingsbistand, som ligger uden for UNHCR's mandat. I handlingsplanen lægges der bl.a. op til en mere systematisk brug af

metodikken fra pilotprojektet Strengthening Protection Capacity Project, der indledtes i 2004 med støtte fra Danmark via nærområdemidlerne og som afsluttedes i april 2006. I denne tilgang indgår bl.a. forslag til forbedring af 'livelihoods' (levevilkår) og 'self-reliance' (selvforsørgelse).

Som nævnt ovenfor i afsnit 5.4.1 peges der i EU-regi også på behovet for samarbejde med UNHCR i nærområdeindsatsen. UNHCR vil kunne bidrage med sin viden om flygtningespørgsmål og med at håndtere store grupper af flygtninge og fordrevne. Et aktuelt eksempel er irakerne i Syrien og Jordan. UNHCR vil dog i sin indsats være afhængig af donormidler fra både staterne og organisationer, såsom Kommissionen.

Når det kommer til kapacitetsopbygning af udlændingemyndigheder, vurderes det, at samarbejde med stater derom ofte vil være mere gavnligt end kapacitetsopbygning blot ved UNHCR. Således vil eksperter fra andre landes myndigheder, netop som følge af at de selv er myndighedspersoner, ofte kunne opnå en større fortrolighed hos værtslandets myndigheder. Hertil kommer, at en stat kan levere en bredere palet af eksperter end UNHCR, idet staterne har opgaver ikke kun i relation til asylsagsbehandling, men også med det øvrige udlændingeområde, herunder visum, grænsekontrol, frivillig tilbagevendende og udsendelse.

Samtidig vurderes det, at ngo'er med fordel kan involveres i kapacitetsopbygningsaktiviteter, bl.a. fordi civilsamfundet typisk spiller en væsentlig rolle i forhold til at støtte op om rådgivning af asylansøgere, træning og rådgivning af embedsmænd, advokater og lokale menneskerettighedsorganisationer samt ikke mindst monitorering af praksis på beskyttelsesområdet.

5.5. Muligheden for at oprette centre i nærområderne

Som nævnt ovenfor har der navnlig i dette årtis første halvdel været overvejelser om oprettelsen af EU-centre i nærområderne.

De hidtidige initiativer har ikke ført til oprettelsen af modtagecentre i nærområderne. Det nærmeste man kommer denne idé, er den ovenfor nævnte australske løsning, hvor asylsager blev behandlet på øer ikke i nærområdet, men i Stillehavet. Denne løsning blev dog opgivet i første kvartal af 2008. Tilsvarende gennemfører USA en del af sin asylsagsbehandling på Cuba.

I denne sammenhæng fokuseres alene på idéen om lejre i nærområder og således ikke på det australske eksempel, hvor lejren ikke blev etableret i nærområdet. Dette skyldes, at de hidtidige tanker om lejre i nærområdet primært har bygget på ønsket om, at flygtninge og fordrevne bør forblive så tæt på deres eget land som muligt og ikke på ønsket om at finde et land i verden, der er villig til at stille sit territorium til rådighed for EU's asylansøgere og flygtningeproblemer.

Om baggrunden for, at nærområdet tanken kun i begrænset omfang og ikke i dansk eller EU-regi har ført til oprettelsen af centre i nærområderne, må helt overordnet kon-

stateres, at idéen rummer en lang række praktiske, juridiske, økonomiske og politiske problemstillinger, herunder at hverken Danmark eller EU kan etablere eller finansiere en flygtningelejr eller et modtagecenter i et andet land uden dette lands samtykke.

Selvom det ikke er et mål med den gældende nærområdeindsats at etablere modtagecentre i nærområderne, vil oprettelsen af sådanne centre dog kunne være et element i udviklingen generelt og især opbygningen af asylsystemer og -strukturer i nærområderne, så de berørte lande bedre kan håndtere tilstrømning af asylansøgere. Dette vil medvirke til at reducere sekundære bevægelser. Hvis Danmark eller EU skulle oprette og benytte sådanne centre, der eventuelt delvist vil være etableret til værtslandets eget brug, vil det dog fortsat forudsætte en aftale med værtslandet, der som udgangspunkt ikke har en retlig forpligtelse til at tilbagetage/modtage asylansøgere fra andre lande.

En anden problemstilling er, at Danmark og de øvrige EU-lande har en retlig forpligtelse til ikke at re foulere asylansøgere på deres territorium. Det indebærer også, at de ikke kan sende asylansøgere til et land i nærområdet, hvis der er risiko for, at dette land re foulere, idet der derved sker indirekte re foulment.

En række af disse og øvrige udfordringer ved etablering af lejre i nærområdet er uddybet og kategoriseret nærmere i afsnit 5.5.1.-5.5.7.

5.5.1. Behov for værtslandets accept og donorbistand mv.

Etablering af et modtagecenter i nærområderne forudsætter værtslandets accept. De primære tilflugtslande eller transitlande, f.eks. i Afrika, ser i vidt omfang med skepsis på tanker, der indebærer, at de skal påtage sig en større byrde som værter for store flygtningegrupper og er typisk utilbøjelige til at tilbagetage eller tillade transit af tredjelandstatsborgere, der har opholdt sig på deres territorium, uanset opholdets længde. Så meget desto mere må landene forventes at være skeptiske over for at modtage tredjelandstatsborgere, der aldrig har opholdt sig i landet, men som sendes dertil fra EU.

Etableringen af et evt. modtagecenter må ske i et samarbejde med værtslandet og under behørig hensyntagen til det pågældende lands egen myndighedsstruktur og lovgivning, idet værtslandet ikke vil være retligt forpligtet til - og sandsynligvis vil stille sig skeptisk over for - at der etableres en asylsagsbehandlingsinstans, der alene er tilpasset EU's strukturer og lovgivning.

Det må antages, at et centralt element i at få værtslande til at acceptere idéen om sådanne centre vil være, at der kan ske udsendelse fra værtslandet til oprindelseslande for så vidt angår de personer, der ikke har behov for beskyttelse. Der er dermed behov for at sikre - og eventuelt bistå landene i nærområderne med at opnå - tilbagetagelsesarrangementer med oprindelseslandene, så der kan ske udsendelse frivilligt eller om nødvendigt med tvang, men dog i sikkerhed og værdighed af de asylansøgere, hvis asylsag måtte ende med et afslag efter asylsagsbehandling i nærområdet.

Hvis tilbagevenden ikke er mulig, er lokal integration den anden mulighed. I de primære tilflugtslande i nærområdet er der typisk en stærk modstand mod at tillade lokal inte-

gration af flygtninge, hvilket bl.a. kommer til udtryk i anbringelsen af flygtninge i lejre (ikke-integration i samfundet) og repatriering også efter mange års ophold. Det kan ses som udtryk for det forhold, at flygtninge ofte opfattes som en uholdbar belastning af en allerede skrøbelig samfundsøkonomi med alt, hvad deraf følger.

Der kan også være en modvilje i samfundet mod opholdscentre for større grupper af asylansøgere, ikke mindst fordi levestandarden i områderne omkring sådanne opholdscentre i mange tilfælde vil være lavere end i centrene.

Det kan bemærkes, at den nuværende nærområdeindsats typisk omfatter en direkte støtte til værtslandets evne (og vilje) til at huse flygtninge, bl.a. ved at give støtte til lokalbefolkningen i de områder, hvor flygtningene huses, og at indsatsen typisk planlægges inden for rammerne af de lokale myndigheders overordnede planlægning og prioriteter, f.eks. som udtrykt i genopbygningsplaner mv., og ofte i direkte samråd med dem.

I forhold til spørgsmålet om at oprette modtagecentre i nærområderne bør man også gøre sig overvejelser om, hvorvidt man vil oprette lukkede eller åbne centre, herunder om der skal ske frihedsberøvelse af asylsøgerne. En evt. frihedsberøvelse skal vurderes i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5 om retten til personlig frihed og personlig sikkerhed, der indeholder begrænsninger i muligheden for frihedsberøvelse, herunder om dennes anvendelse uden for Europa. Det bemærkes, at evt. frihedsberøvelse vil kunne ske i kortere perioder, f.eks. som vi gør i Danmark i den såkaldte "åbenbart grundløs hasteprocedure", hvorved det er muligt at frihedsberøve personer i op til 7 dage. Spørgsmålet om frihedsberøvelse rejser dog også nogle juridiktionsmæssige spørgsmål, jf. nedenfor afsnit 5.5.6.

For at opnå værtslandets accept til sådanne centre kunne man forestille sig, at der bliver behov for en form for modydelse eller anden støtte til værtslandet. Man bør derfor gøre sig helt klart, hvad man er indstillet på at yde til værtslandet og opstille klare grænser herfor. De stater, der vil finansiere etableringen af modtagecentre, vil endvidere skulle være indstillet på i den fornødne størrelsesorden og tidsmæssige længde at yde den nødvendige bistand til at sikre vilkår i flygtningelejrene, der kan motivere flygtningene dér til at afstå fra at rejse videre og søge asyl i et andet land eller for så vidt også at foretrække at tage ophold i værtslandet. Det må forventes, at værtslandet ikke ønsker at risikere at få ansvaret for asylsøgerne, hvis sag har været eller er under behandling i et EU-drevet center i nærområdet, men som ikke ønsker at opholde sig der.

Imidlertid peger meget på, at det ikke er vilkårene i flygtningelejre isoleret set, der afgør om flygtninge afstår fra at rejse videre. Det handler langt mere om mulighederne for at leve et normalt liv i sikkerhed og værdighed og i forlængelse heraf med mulighed for et reelt livsindhold, eksempelvis i form af beskæftigelse, selvstændig virksomhed, skolegang mv. Som eksempel kan nævnes Dadaab-lejrene i det nordøstlige Kenya, som har huset flere end 150.000 somali flygtninge siden 1992. Lejrene er relativt velforsynede for så vidt angår fødevarer, drikkevand, sundhed, adgang til primær skolegang mv., særligt i sammenligning med det omkringliggende samfund. Imidlertid har flygtningene ingen ret til at drive indtægtsskabende virksomhed af nogen art, ligesom de heller ikke må rejse

længere ind i Kenya uden særlig tilladelse. Denne situation medfører en meget høj grad af frustration blandt flygtningene i lejren og er medvirkende til, at de søger videre eller - som det nu rapporteres om unge mænd - tilbage til Somalia for at tilslutte sig ekstremistiske militser.

EU's eller Danmarks evt. asylsagsbehandling i nærområdet vil kræve tilføring af ikke ubetydelige økonomiske ressourcer fra de deltagende parters side, der forudsættes at fremkomme ved besparelser på modtagelse og asylsagsbehandling af langt færre asylansøgere.

Hvis EU etablerer modtagecentre i nærområderne, vil det være naturligt sideløbende at bistå landet med kapacitetsopbygning af værtslandets asylsystem, således at de bliver bedre rustet til selv at håndtere migration til landet, forudsat at det pågældende land ønsker det. De ovenfor nævnte besparelser vil således kunne anvendes på kapacitetsopbygning, så som registrering, asylsagsbehandlingen, modtagelsesforhold, herunder evt. uddannelse. Der vil også være behov for iværksættelse af projekter, der ikke har direkte relevans for asylsagsbehandlingen, men er af udviklingsorienteret karakter, der tilgodeer de lokalbefolkninger, der huser flygtningene. Særlig sidstnævnte antages at være en forudsætning for værtslandets accept af, at der etableres EU-drevne centre i nærområdet.

5.5.2. Behov for UNHCR's accept

UNHCR har i forbindelse med det britiske forslag i 2003 lagt afstand til tanken om udsendelse af asylansøgere, der er indrejst direkte til en EU-medlemsstat, til et nærområde, som de ikke tidligere har opholdt sig i. Manglende accept fra UNHCR's side af oprettelse af modtagecentre i nærområdet vil medføre, at UNHCR ikke vil bistå, men snarere kritisere arbejdet. Et forhold, der både vil vanskeliggøre en operationalisering og formentlig skabe mistro blandt nærområdestaterne.

5.5.3. Muligheden for alligevel at indgive asylansøgning i Danmark eller det øvrige EU

En asylansøger, der har fået sin ansøgning afvist i et sådant modtagecenter, vil ved senere indrejse til EU fortsat have ret til at indgive sin asylansøgning. Nogle asylansøgere vil derfor formentlig som i dag fortsætte med at forsøge sig med en ulovlig indrejse på EU's område, enten indtil dette lykkes, eller til den enkeltes økonomiske midler slipper op.

5.5.4. Behov for adgang til effektiv beskyttelse i nærområdet.

En forudsætning for at der kan etableres modtagecentre eller beskyttede zoner i nærområderne er, at asylsøgerne i centrene nyder "effektiv beskyttelse", mens sagerne behandles. Niveaue for den effektive beskyttelse bør fastsættes under hensyntagen til forholdene i øvrigt i området, idet det bør undgås, at de beskyttede områder udvikler sig til pull-faktorer.

I mange tilfælde er de sikkerhedsmæssige forhold i flygtningelejrene i nærområderne ikke tilfredsstillende. Navnlig idet modtagecentre typisk vil skulle placeres i tredjeverdenslande tæt på konfliktområder.

Modtagecentre vil være underlagt det pågældende tredjelands jurisdiktion. Det vil sige, at centrene er afhængige af, at værtslandet accepterer konstruktionen og de internationale forpligtelser, det danske asylsystem og EU's asylregler bygger på. Flere af de nærområdelande, som i dag huser mange flygtninge og internt fordrevne, har ikke ratificeret de relevante internationale retsakter, herunder Flygtningekonventionen. Hvis værtslandet ikke deltager i Flygtningekonventionen, vil der derfor blive behov for en folkeretlig aftale med det pågældende værtsland om, at det ikke udsender asylansøgere til hjemlandet, inden en asylansøgning er færdigbehandlet i overensstemmelse med de omtalte internationale forpligtelser og/eller nationale regler. Med andre ord - der må ikke være risiko for indirekte refoulement.

Det bemærkes, at den nuværende nærområdeindsats gør det muligt at gennemføre kapacitetsopbygning af myndighederne og civilsamfundsorganisationer samt andre såsom advokater og dommere på asylområdet.

5.5.5. Behov for enighed staterne i mellem med hensyn til modtagelsen af genbosætning af anerkendte flygtninge

Hvis modtagecentre kombineres med en form for genbosætning af de personer, der har et konstateret behov for beskyttelse, vil der være behov for at indgå en aftale både med landet i nærområdet og tillige med de eventuelle genbosætningslande om, hvorledes en sådan genbosætning sker og kan kombineres med det øvrige genbosætningsarbejde, som Danmark og de andre genbosætningslande samarbejder med UNHCR om.

Her må man have sig for øje, at det allerede i dag er vanskeligt for UNHCR at dække behovet for kvoteflygtningepladser, hvorfor genbosætning som en løsning skal ses i sammenhæng med lokal integration og tilbagevenden til hjemlandet af de personer, der kan.

For så vidt angår spørgsmålet om lokal integration skal det dog bemærkes, at hidtidige erfaringer på globalt plan viser de meget store vanskeligheder, der er forbundet med gennem lokal integration at opnå en varig løsning. I de sidste årtier har værtsregeringer kun i meget få tilfælde accepteret denne løsning. Derimod har værtsregeringernes reaktion på forslag, der har peget i denne retning, og som har været fremsat bl.a. i forbindelse med drøftelser af eksekutivkomitékonklusioner i UNHCR-regi, ofte været afvisende.

Udover beskyttelsesbehovet, der er det centrale element for udvælgelse af de personer, der genbosættes, er der samtidig brug for at fastlægge præcise kriterier (anciennitet, familierelationer, lodtrækning etc.).

Man må naturligvis også få fastlagt antallet af anerkendte flygtninge eller subsidiært beskyttede, som den enkelte EU-stat skal modtage via en præcis fordelingsnøgle. Én fordelingsnøgle kunne være den, at den pågældende EU-stat, der har sendt asylansøgere tilbage til centret med henblik på asylsagsbehandling dér, forpligtes til at genbosætte de personer, der blandt disse blev fundet at have behov for beskyttelse.

En anden fordelingsnøgle kunne være baseret på antallet af flygtninge, som de forskellige EU-stater modtager i forvejen, befolkningstal, BNP og/eller andet. Som inspiration

kunne man tage EU's flygtningefond, hvor det forholder sig således, at landenes nettobidrag, hvad enten det er positivt eller negativt, fastsættes ud fra, hvor meget landet er eksponeret for asylansøgere.

Endelig vil det være oplagt i et vist omfang at inddrage flygtningens eget ønske, ikke mindst når dette er forbundet med tætte familiemæssige relationer til et bestemt land. På dette punkt vil man kunne skele til Dublin-forordningen om, hvilket land der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning i EU.

5.5.6. Spørgsmålet om jurisdiktion

Udlændingeloven og EU's retsakter om asyl finder ikke anvendelse uden for Danmark og EU-landene, hvorfor man er nødt til at vurdere, om det er muligt for f.eks. en dansk embedsmand at foretage asylsagsbehandling på en fremmed stats territorium. Man ville dog kunne lave lovgivning, hvorefter det er muligt at behandle en asylsag indgivet uden for Danmark og et andet EU-land. For Danmarks vedkommende var der indtil 2002 en ordning i den daværende udlændingelovs § 7, stk. 4, hvorefter en udlænding kunne søge asyl på en dansk diplomatisk repræsentation, forudsat at han eller hun befandt sig uden for sit eget lands territorium. Selve sagsbehandlingen fandt dog sted i Danmark på skriftligt grundlag. I kvotesager foretages vurderingen af Udlændingesservice i Danmark i hovedparten af sagerne på grundlag af interviews foretaget af Udlændingesservice og Dansk Flygtningehjælp i udlandet på baggrund af indstillinger fra UNHCR. Såfremt betingelserne for asyl m.v., jf. udlændingelovens § 8, er opfyldt, vil den pågældende blive tilbudt genbosætning i Danmark.

I EU-regi har der i forbindelse med de indledende drøftelser om EU-centre været ønsket fremme om, at centrets personale skal være uafhængigt af nationale interesser. Det kunne f.eks. være medarbejdere ved Kommissionen eller et kommende europæisk asylstøttekontor. Det kan betyde afgivelse af suveræniteten i forhold til afgørelsen af en konkret asylsag, og at sagerne formentlig afgøres efter EU-rettens regler om asyl. Man vil dog ved en nærmere fastlæggelse af dette system kunne skele til repræsentationsaftalerne på visumområdet, hvor det aftales med et andet Schengen-land, at det under visse betingelser og inden for visse nærmere afgrænsede rammer kan træffe afgørelse. Sådanne rammer kunne være, at det alene tillades at træffe afgørelse om afslag i åbenbart grundløse sager, mens en beslutning om asyl vil skulle henvises til en sagsbehandler fra det land, der har ansvaret for genbosætning af den pågældende.

Den nærmere vurdering af dette spørgsmål vil afhænge af, hvorledes man konstruerer ordningen for så vidt angår genbosætning, om man på forhånd ved, hvem der evt. skal genbosættes i de enkelte lande, f.eks. fordi det er de personer, landet selv har overført til lejren, eller om det sker via en generel fordelingsnøgle, jf. punkt 5.5.

Inden oprettelsen af eventuelle EU-centre bør man endvidere afklare, hvilke forvaltningsretlige regler, der i øvrigt gælder på centrene, herunder når det kommer til partsaktindsigt, partshøring, begrundelse osv. Således er reglerne i EU's asylproceduredirektiv minimumsstandarder, som skal passes ind i de øvrige forvaltningsmæssige regler for asylsagsbehandlingen i de enkelte EU-stater.

Et yderligere jurisdiktionsmæssigt spørgsmål rejser sig, hvis det besluttes, at et evt. modtagecenter skal være lukket, dvs. at asylansøgerne skal frihedsberøves, idet værtslandet i givet fald skal acceptere en sådan frihedsberøvelse og evt. tillige en håndhævelse heraf. EU vil således ikke kunne gennemføre frihedsberøvelse af asylansøgere uden værtslandets accept.

5.5.7. Danmarks EU-forbehold på retsområdet

For Danmark ville der herudover være det problem, at en eventuel retsakt om etablering af et center i EU-regi sandsynligvis vil være omfattet af det danske forbehold på retsområdet. Samtidig vil afgørelser i eventuelle EU-centre skulle afgøres på basis af EU-rettens bestemmelser om asyl, som Danmark ikke er bundet af. De danske asylretlige regler om beskyttelse er dog, som de foreligger nu, på linje med EU's asylregler.

Der skal derfor i givet fald arbejdes for, at man i forbindelse med forhandlingen af en eventuel retsakt om EU-centre finder en løsning, der muliggør Danmarks medvirken på mellemstatsligt grundlag.

5.6. Kvoteflygtninge

Ved flere lejligheder har der været peget på en sammenhæng mellem beskyttelse i nær-områderne og den hjælp, som Danmark yder ved at tilbyde genbosætning af flygtninge til Danmark.

I UNHCR-sammenhæng ses genbosætning også som en af de tre varige løsninger på en flygtningesituation. De andre to er lokal integration og frivillig tilbagevendende.

I aftalen om Finansloven for 2009 hedder det bl.a., at "den udlændingepolitik, som regeringen og Dansk Folkeparti har stået for siden 2002 bygger på princippet om at hjælpe de mange i nær-områderne frem for de få her i landet," og at "parterne er enige om at drøfte Danmarks indsats i forhold til kvoteflygtninge, når udvalgsarbejdet [ekspertudvalget nedsat i december 2007] er afsluttet".

I forbindelse med forhandlingerne om Finansloven for 2009 blev muligheden for at konvertere den danske genbosætningskvote til genbosætningsarbejde i tredjelande desuden drøftet, dvs. at et antal kvoteflygtninge fremover skulle genbosættes i deres nær-områder frem for i Danmark.

I det følgende gennemgås erfaringer med konvertering af den danske genbosætningskvote til genbosætningsarbejde i tredjelande.

Formålet med en sådan konvertering skulle være, at det for den udgift, det koster at yde beskyttelse til kvoteflygtninge i Danmark, formentlig ville være muligt at beskytte et

større antal flygtninge i nærområderne.²³ Dertil kommer, at en genbosætning i nærområdet - hvor sprog og kultur i mange tilfælde ligner den, som flygtningene kommer fra - alt andet lige formodes at gøre kvoteflygtningenes integration i værtslandet lettere end ved genbosætning i et fjernere beliggende land som f.eks. Danmark.

Det vil ikke være muligt inden for de nuværende lovgivningsmæssige rammer at anvende konvertering af genbosætningskvoten til genbosætningsarbejde i tredjelande.

I forbindelse med lov nr. 403 af 1. juni 2005 om ændret udvælgelse af og styrket indsats over for kvoteflygtninge blev der dog indført mulighed for - undtagelsesvist - at konvertere ubrugte pladser, herunder de dertilhørende midler til integration, til støttemidler, der er øremærket genbosætningsarbejde i tredjelande. Dette er kun muligt i de tilfælde, hvor det ikke har været muligt at opbruge den treårige genbosætningskvote.²⁴

Formålet med genbosætning er først og fremmest at sikre, at personer, som har behov for beskyttelse, får adgang til et land, der kan yde den nødvendige beskyttelse og sikre vedvarende løsning ved fuld integration. Genbosætning er desuden med til at lette presset på det første asylland og derved bidrage til at skabe et politisk råderum for at sikre bedre forhold og mere velvilje overfor de mange tilbageværende flygtninge i de lande. Endelig bidrager genbosætning til at vise, at man som land påtager sig en del af det internationale ansvar for at løse op for flygtningekriser. Derved kan genbosætningskvoter også være en politisk løftestang for at sikre samarbejde med nærområdelandene, f.eks. om kapacitetsopbygning.

Fra dansk side har man siden midten af 1990'erne konsekvent arbejdet for en udvidelse af kredsen af lande, som modtager kvoteflygtninge, ligesom man har støttet alle tiltag, der vil kunne være med til at sætte fokus på genbosætningsområdet. Dette er navnlig sket i EU-regi, hvilket senest ved rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2008 førte til vedtagelse af rådskonklusioner, hvori EU-medlemsstaterne påtog sig under nærmere forudsætninger at genbosætte op imod 10.000 flygtninge fra Irak, der opholder sig i Jordan og Syrien.

23 Det er vanskeligt at beregne præcist hvor mange flere flygtninge, som man for det samme beløb ville kunne yde beskyttelse til i nærområderne frem for i Danmark. En opgørelse fra Integrationsministeriet af 9. december 2008 viser, at udgifterne forbundet med kvoteflygtninge i Danmark udgør ca. 450.000 kr. pr. flygtning, og at den største del af denne udgift knytter sig til det treårige introduktionsprogram.

24 I forbindelse med lov nr. 403 af 1. juni 2005 blev der indført treårige genbosætningskvoter. Disse kvoter betyder, at udlændingemyndighederne inden for en treårig periode vil kunne bruge flere eller færre pladser afhængigt af det konkrete behov. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget fremgår det klart, at den treårige genbosætningskvote som udgangspunkt skal udnyttes fuldt ud. Der henvises herved til bemærkningerne til lovforslaget (L 79 af 23. februar 2005). Dette forhold blev også understreget i Integrationsministeriets notat af 19. november 2004 om de indkomne hørings svar vedrørende lovforslaget såvel som under Folketingets forhandlinger af lovforslaget.

5.6.1. Tidligere erfaringer

Idéen om at genbosætte kvoteflygtninge i nærrområderne frem for i f.eks. Danmark er ikke ny. Eksempelvis blev der på nordisk initiativ gennemført et pilotprojekt i UNHCR-regi over en 3-årig periode (1997-1999) om en generel styrkelse af genbosætningsaktiviteterne, inklusiv etablering af en Trust Fund til finansiering heraf.

Projektet havde tre formål:

1. Gøre genbosætningsmulighederne så forskelligartede som muligt.
2. Identificere varige løsninger for enkelte eller grupper af flygtninge.
3. Forbedre gennemførelsen af eksisterende genbosætningsaktiviteter.

Fra de nordiske landes side var fokus særligt på at gøre genbosætningsmulighederne så forskelligartede som muligt, idet man derved for de samme midler ville kunne sikre beskyttelse for mange flere flygtninge, end det var tilfældet med genbosætning kun til de traditionelle genbosætningslande.

De nordiske lande finansierede projektet med i alt ca. USD 2.350.000, hvilket svarede til omkostningerne for 150-200 nordiske genbosætningspladser.²⁵

Erfaringerne fra pilotprojektet var blandede. Det lykkedes at gøre genbosætningsmulighederne mere forskelligartede, og volumen steg også i begrænset omfang. Flere nye genbosætningslande kom til, bl.a. Benin, Burkina Faso og Chile, ligesom flere lande overvejede etablering af genbosætningsprogrammer som følge af projektet. Det stod dog også klart, at forventningen om, at en række lande ville indvilge i at blive genbosætningslande, hvis de blot fik de økonomiske midler og ressourcerne til det, ikke var realistisk.²⁶ Antallet af potentielle nye genbosætningslande uden for Europa syntes at være meget begrænset.

I løbet af projektperioden blev der samlet skabt aftaler om i alt 482 nye genbosætningspladser i tredjelande. Pr. 30. juni 2000 havde UNHCR imidlertid reelt kun fået accept til

25 Dette tal fremgår af evalueringsrapporten fra projektet.

26 Dette blev bl.a. påpeget af UNHCR på et møde i genbosætningsarbejdsgruppen den 7. december 1998. De nordiske lande udtrykte omvendt et halvt år efter projektet var startet ved et fælles brev til UNHCR bekymring over, at det endnu ikke var lykkedes organisationen at finde nogen nye genbosætningslande.

de 206 pladser, hvoraf blot 145 flygtninge var ankommet til et af de nye genbosætningslande.²⁷

En række omstændigheder synes at have haft negativ indflydelse for projektets afvikling. Evalueringsrapporten fra 2001, der blev udarbejdet som led i projektet, pegede bl.a. på, at der var behov for at styrke og målrette UNHCR's aktiviteter, og at succesfuld integration blev vanskeliggjort af de nye genbosætningslandes manglende indsigt i og erfaring med etablering (herunder den nødvendige infrastruktur) og gennemførelse af integrationsprogrammer. I den forbindelse var det også et problem, at det i flere af de nye genbosætningslande generelt var vanskeligt at finde beskæftigelse, bl.a. Benin og Burkina Faso.

Fra UNHCR's side blev der peget på, at de traditionelle genbosætningslande ikke havde støttet de nye lande i et tilstrækkeligt omfang. Det var ikke tilstrækkeligt med finansiering. Det var også nødvendigt med teknisk og programmeringsmæssig ekspertise og ressourcer.

5.6.2. Erfaringer fra de nordiske lande

Ingen af de nordiske lande har fortsat med tilsvarende projekter om genbosætning i tredjelande. Dog har Sverige og Norge i de seneste år gennemført projekter, som har en del paralleller til den ovenfor beskrevne Trust Fund.

Norge har indledt et samarbejde med Brasilien, Argentina og Chile - der er begyndt at tage kvoteflygtninge fra det sydamerikanske kontinent - om at kapacitetsopbygge myndighederne i de pågældende lande i forhold til dels interview- og udvælgelsesprocessen af kvoteflygtninge, dels integration af kvoteflygtningene.

Sideløbende hermed finansierer Norge et toårigt projekt vedrørende genbosætning af 16 colombianske WAR-familier (Women At Risk). Projektet omfatter i alt 68 personer i hhv. Chile og Argentina. Projektet dækker udgifter til leje af bolig, leveomkostninger og støtte til lokal integration. Norge har i 2008 givet midler svarende til 5 kvotepladser, og tilsvarende beløb planlægges for 2009.

Norges årlige genbosætningskvote er på 1200 flygtninge.

Sverige har ligeledes gjort forsøg med at konvertere et antal kvotepladser til alternative former for beskyttelse.

Sverige har konkret forsøgt sig med tre initiativer:

- Bidrag til UNHCR's Trust Fund for at øge genbosætningsmulighederne.

27 Et eksempel på problemerne med at omsætte aftalte genbosætningspladser til reelle genbosætningspladser var, at et land i august 1998 accepterede genbosætning af 15 familier fra det tidligere Jugoslavien og i november 1998 yderligere genbosætning af 12 personer fra Ækvatorial Guinea, men i begge tilfælde blev der ikke udstedt opholdstilladelse til de pågældende.

- Støtte til medicinske programmer i Bosnien-Hercegovina og Kosovo (Swedish Medical Project).
- Støtte til intra-regional beskyttelse af colombianere (Swedish Colombia Project).

Projektet om beskyttelse af colombianere er en udløber af det ovennævnte nordiske projekt, idet et antal sydamerikanske lande var blevet opmuntret til at interessere sig for genbosætning.

Projektet tog udgangspunkt i, at man i stedet for at genbosætte 20 personer i Sverige kunne tilbyde beskyttelse til ca. 40 personer i regionen. Derved ville det ikke være nødvendigt for de pågældende kvoteflygtninge at skulle tilpasse sig et andet sprogligt og kulturelt miljø, ligesom det ville være lettere for de pågældende at vende tilbage til hjemlandet, hvis forholdene forbedres dér.

Sveriges årlige genbosætningskvote for 2008 var på 1900 flygtninge. Det forventes, at kvoten vil ligge på samme niveau i de kommende år.

6. Ekspertudvalgets overvejelser og forslag

Ved gennemgangen af rapporterne fra de undersøgte lande er det udvalgets vurdering, at der alene er begrænsede forskelle mellem Danmarks og de øvrige landes regler og praksis for forholdene for asylansøgere og afviste asylansøgere. Med inspiration i rapporterne har udvalget overvejet en række tiltag, der har karakter af mindre justeringer af det danske asylsystem.

Udvalget kan endvidere konstatere, at der siden 2001 har været et betydeligt fokus på asylområdet og på udlændingeområdet generelt i Danmark. Dette har bl.a. betydet, at de danske regler er meget målrettede på, at alene personer, der har behov for beskyttelse, skal kunne opnå asyl i Danmark, og at personer, der ikke har ret til at opholde sig i Danmark, f.eks. fordi deres asylansøgning er blevet afvist, skal udrejse af Danmark. Det er udvalgets vurdering, at disse to kriterier også er generelt bestemmende for den førte politik i de øvrige undersøgte lande, men at kriterierne ikke i samme grad som i Danmark er indtænkt i alle forhold vedrørende asylansøgere.

6.1. Justering/tydeliggørelse af den danske asylpraksis

Af kommissoriet for ekspertudvalget fremgår, at udvalget skal undersøge, om andre landes asylregler og implementering af internationale forpligtelser på beskyttelsesområdet giver anledning til justeringer og tydeliggørelse af den danske asylpraksis.

Udvalget har i den forbindelse overvejet, hvorvidt der med baggrund i erfaringerne fra de undersøgte lande kan være grund til at justere implementeringen af Danmarks internationale forpligtelser på området. Som det fremgår af gennemgangen af landenes regler ovenfor, har alle de undersøgte lande på nær Canada inkorporeret flygtningekonventionen og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) ved henvisning i deres nationale lovgivning. Canada har inkorporeret flygtningekonventionen ved omskrivning i national ret.

Som det fremgår af rapporterne fra de undersøgte lande, går nogle af landene videre i deres regler om subsidiær beskyttelse end deres internationale forpligtelser kræver. Udvalget har ikke nærmere drøftet spørgsmålet om videregående beskyttelse, da udvalgets kommissorium lægger op til, at eventuelle anbefalinger på dette område skal inddrage andre landes implementering af internationale forpligtelser og ikke i hvilket omfang, landene går videre end disse forpligtelser.

6.2. Overvejelser vedrørende beskyttelsesbegrebet i udlændingeloven

Efter udlændingelovens § 7, stk. 2, gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen ved en tilbagevenden til sit hjemland risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Det er hensigten,

at der alene gives opholdstilladelse til de udlændinge, der har krav på beskyttelse efter de internationale konventioner, herunder EMRK, som Danmark har tiltrådt.

Det beskyttelsesbegreb, der fremgår af udlændingelovens § 7, er udformet i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser på området. Det har hidtidigt været antaget, at det danske beskyttelsesbegreb ligeledes ligger inden for rammerne af EU's regler på området, selvom Danmark på grund af det danske forbehold på området for retlige og indre anliggender ikke er bundet af disse regler.

Udvalget har noteret, at EF-domstolen den 17. februar 2009 traf afgørelse i sagen C-465/07 (M. Elgafaji, N. Elgafaji mod Statssecretaris van Justitie), der vedrører spørgsmålet om fortolkningen af artikel 15, litra c, i EU's flygtningedefinitionsdirektiv (2004/83/EF) sammenholdt med EMRK artikel 3. EF-domstolen blev i sagen forelagt to præjudicielle spørgsmål om, hvorvidt flygtningedefinitionsdirektivets artikel 15, litra c, indeholder en videregående beskyttelse end den, der ligger i EMRK artikel 3.

Flygtningedefinitionsdirektivets artikel 15:

”Ved alvorlig overlast forstås:

- a) dødsstraf eller henrettelse, eller
- b) udsættelse af en ansøger for tortur, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf i dennes hjemland, eller
- c) alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt.”

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3:

”Ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.”

Fra EF-domstolens afgørelse i Elgafaji-sagen kan det særligt fremhæves, at domstolen i dommens præmis 44 konstaterer, at afgørelsen er ”fuldt ud forenelig” med EMRK, herunder retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende EMRK artikel 3. Hertil kommer henvisningen i præmis 44 til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse i sagen N.A. mod Storbritannien præmis 115-117, der bekræfter og tydeliggør en praksis, der bygger på afgørelsen i sagen Vilvarajah mod Storbritannien og er på linje med argumentationen i Elgafaji-dommen. På den baggrund skønnes det, at EF-domstolens fortolkning svarer til nyere retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol; en retspraksis som de danske asylmyndigheder følger, jf. bemærkningerne til udlændingelovens § 7 stk. 2.

6.3. Advokatbistand til uledsagede mindreårige asylansøgere

Ved uledsagede mindreårige asylansøgere forstås asylansøgere under 18 år, som ved indreisen i Danmark er uden ledsagelse af forældre eller andre myndige personer, som kan anses for at være trådt i forældrenes sted.

I lighed med andre asylansøgere beskikkes der ikke en advokat for uledsagede mindreårige ved Udlændingesservices behandling af sagen i den såkaldte normal-procedure. Ved sagens behandling i Flygtningenævnet beskikkes der altid en advokat for asylansøgere, herunder også for uledsagede mindreårige asylansøgere. Den beskikkede advokats opgave ophører, når Flygtningenævnet har afgjort sagen.

Behandles sagen som en såkaldt åbenbart grundløs-sag, beskikkes der en advokat for uledsagede mindreårige asylansøgere, når sagen forelægges Dansk Flygtningehjælp. Den beskikkede advokats opgave ophører, hvis Dansk Flygtningehjælp tiltræder, at ansøgningen må anses for åbenbart grundløs, og når Udlændingesservice derefter har afgjort sagen som åbenbart grundløs.

Udvalget har drøftet, om uledsagede mindreårige asylansøgere i videre omfang end andre asylansøgere bør have mulighed for advokatbistand betalt af det offentlige.

Udvalget finder, at det kunne overvejes at beskikke en advokat for uledsagede mindreårige også under Udlændingesservices behandling af sagen i normal-procedure. I sådanne overvejelser bør indgå, at den mindreårige i forvejen har en personlig repræsentant, og at et eventuelt afslag i Udlændingesservice automatisk påklages til Flygtningenævnet, hvor den mindreårige i lighed med andre asylansøgere vil få beskikket en advokat.

Udvalget har ligeledes drøftet, om uledsagede mindreårige bør have advokatbistand efter et eventuelt afslag i åbenbart grundløs-proceduren eller i Flygtningenævnet med henblik på bistand til sagens behandling om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 2, om opholdstilladelse til uledsagede mindreårige, hvor der er grund til at antage, at den mindreårige vil blive stillet i en reel nødsituation ved en tilbagevenden til hjemlandet eller med henblik på hjælp til ansøgning om humanitær opholdstilladelse eller opholdstilladelse af andre grunde.

Udvalget har endvidere drøftet muligheden for advokatbistand efter endeligt afslag i Flygtningenævnet i forbindelse med gennemførelsen af en eventuel forberedt hjemsendelse, herunder iværksættelsen af en eftersøgning af forældre til den uledsagede mindreårige.

Udvalget finder det mest relevant med advokatbistand til uledsagede mindreårige efter asylsagens afslutning, da det i den situation kan være vanskeligt for en mindreårig at overskue sin situation og sine muligheder.

Udvalget *anbefaler* på den baggrund, at der gives mulighed for advokatbistand til uledsagede mindreårige asylansøgere også efter asylsagens afslutning, men ser ikke behov for advokatbistand under Udlændingesservices behandling af asylsagen i normal-procedure, da den mindreårige her får udpeget en personlig repræsentant til at bistå sig, og da der altid senere beskikkes en advokat for den mindreårige enten under Flygtningenævnets behandling af sagen eller under Dansk Flygtningehjælps vurdering af, om sagen kan betragtes som åbenbart grundløs.

6.4. Behandlingen af sager vedrørende uledsagede mindreårige asylansøgere

Vedrørende behandlingen af sager om uledsagede mindreårige *anbefaler* udvalget i øvrigt, at procedurerne for disse sager undersøges nærmere med henblik på en vurdering af, om der kan ske en styrkelse heraf. Udvalget finder det således væsentligt, at der er særligt fokus på sagsbehandlingen i forhold til sager om uledsagede mindreårige.

6.5. Forholdene for asylansøgere under og efter sagsbehandlingen

Af kommissoriet fremgår, at udvalget skal komme med anbefalinger til justering af forholdene for asylansøgere og afviste asylansøgere i Danmark. Udvalget har på den baggrund drøftet nedenstående forslag.

6.5.1 Særlig indkvartering for asylansøgere, der har fået afslag i første instans

Udvalget har drøftet muligheden for, at asylansøgere, der har fået afslag i Udlændingesservice (første instans), skal tage ophold på et særligt asylcenter, indtil sagen er endeligt afgjort i Flygtningenævnet (anden instans).

I Nederlandene har asylansøgere, der har fået afslag på asyl i første instans, således ikke ret til indkvartering på de almindelige asylcentre. I stedet sker der overflytning til tilsvarende asylcentre, hvor der er særlig fokus på tilbagevenden. Der henvises til kapitel 3.5 ovenfor om Nederlandene.

Da det kan være forbundet med betydelige økonomiske konsekvenser, hvis der skal indrettes særlige centre til asylansøgere, der har fået afslag i første instans, kan det overvejes at lade asylansøgere, der har fået afslag på asyl i første instans, tage ophold på Center Sandholm eller Center Avnstrup sammen med de asylansøgere, der har fået endeligt afslag på asyl, og som er indkvarteret på centrene, fordi de ikke medvirker til udsendelse. Endelig kan det overvejes at lade asylansøgere, der har fået afslag på asyl i første instans, forblive indkvarteret på et opholdscenter, men samtidig fokusere på information og rådgivning om muligheden for et endeligt afslag i Flygtningenævnet med efterfølgende hjemrejse. Denne information og rådgivning kan eventuelt ske gennem en uvildig privat organisation, der vil kunne drøfte muligheden for at vende tilbage til hjemlandet, herunder mulighederne for at få løst eventuelle praktiske problemer i den forbindelse.

Udvalget finder, at der er en række forhold, der taler imod, at asylansøgere, der har fået afslag i Udlændingesservice, skal tage ophold på et særligt asylcenter, indtil sagen er endeligt afgjort.

Udvalget finder således, at det kan være et principielt problem, at personer, der ikke har fået deres sag endeligt afgjort, skal pålægges at flytte til et særligt asylcenter. Det synes således at stride mod almindelige forvaltningsretlige grundprincipper, at en afgørelse i første instans kan få retsvirkninger til skade for personen, inden denne har haft lejlighed til at få prøvet sagen i anden instans.

Flygtningenævnets omgørelsesprocent udgjorde i 2008 ca. 30 %. Det bemærkes, at der er tale om et foreløbigt tal. Hvis den anførte ordning var indført, ville det således betyde, at et relativt stort antal personer ville have været pålagt at tage ophold på det særlige center med fokus på tilbagevenden på trods af, at de senere i Flygtningenævnet fik opholdstilladelse.

Efter udvalgets oplysninger, vil det af kapacitetsmæssige grunde ikke være muligt at indføre en ordning, hvorefter asylansøgere skal flytte til Center Sandholm eller Center Avnstrup allerede efter et eventuelt afslag i første instans.

Endvidere finder udvalget, at det ikke er sandsynligt, at asylansøgere kan eller ønsker at forholde sig til en fremtid i hjemlandet før et eventuelt endeligt afslag.

Udvalget *anbefaler* således, at der ikke ændres i indkvarteringsstedet for asylansøgere, som følge af et afslag i første instans. Udvalget finder, at der i stedet bør ske en øget fokusering på information og rådgivning om konsekvenserne af et eventuelt endeligt afslag i Flygtningenævnet og oplysning om muligheden for hjælp til tilbagevenden samt i øvrigt samtale om fremtidsudsigter ved en eventuel tilbagevenden.

6.5.2. Undervisning på ungdomsuddannelser

I visse af de undersøgte lande er der mulighed for at fortsætte skolegangen efter endeligt afslag på asyl og efter, at den pågældende asylansøger er blevet myndig.

I Danmark gives afviste asylansøgere i dag i vidt omfang mulighed for at påbegynde ungdomsuddannelser og for at fortsætte disse også efter, at de er blevet myndige.

Retstilstanden på området er imidlertid uklar, og udvalget *anbefaler* derfor, at der skabes klar hjemmel til denne praksis.

Udvalget finder det således vigtigt, at der er mulighed for at færdiggøre sin ungdomsuddannelse, uanset at man under uddannelsen bliver myndig. Udvalget har lagt vægt på, at en færdiggørelse af en ungdomsuddannelse vil være en væsentlig kvalifikation for den pågældende både i de tilfælde, hvor vedkommende skal vende tilbage til sit hjemland og i de tilfælde, hvor den pågældende får asyl og derfor skal bo i Danmark.

Udvalget understreger, at der ikke i anbefalingen er taget stilling til den situation, hvor et skoleforløb må afbrydes, fordi den pågældende skal udrejse af Danmark.

6.5.3. Asylansøgeres mulighed for at arbejde

Udvalget har bemærket, at det i en række af de undersøgte lande er muligt at arbejde efter ophold i en nærmere bestemt tidsperiode, hvis asylsagen ikke er afgjort. Dette gælder blandt andet i EU-landene, hvor EU's såkaldte modtagelsesdirektiv bestemmer, at medlemsstaterne beslutter, på hvilke vilkår ansøgeren får adgang til arbejdsmarkedet, hvis der ikke er truffet afgørelse i første instans et år efter indgivelsen af asylansøgningen, og denne forsinkelse ikke kan tilskrives ansøgeren. Danmark er som følge af forbeholdet ikke bundet af direktivet, men udvalget har overvejet muligheden for, at

asylansøgere kan arbejde efter et års ophold i Danmark, hvis Udlændingesservice ikke har truffet afgørelse forinden. Da sagsbehandlingstiden i Udlændingesservice i 2008 i gennemsnit lå på lidt over 5 måneder og i Flygtningenævnet i 2008 lå på lidt over 4 måneder ville en sådan ordning ikke have stor betydning i praksis.

Henset til at muligheden for at tage arbejde i Danmark som asylansøger er en politisk beslutning, der ikke direkte vedrører de asylretlige og indkvarteringsmæssige forhold for asylansøgere, har udvalget ikke nærmere drøftet anbefalinger på dette område.

6.5.4. Ændring af ydelsessystemet

I forhold til de undersøgte lande er det danske ydelsessystem meget kompliceret.

Udbetalingen af kontante ydelser til asylansøgere, som er under Udlændingesservices forsørgelse, tager udgangspunkt i et differentieret ydelsessystem, hvor størrelsen på de kontante ydelser bl.a. bestemmes af, hvilken fase af asylsagsbehandlingen den enkelte asylansøger befinder sig i (bilag 1 indeholder en skematisk oversigt over de aktuelle ydelser).

Ydelserne består af en grundydelse til dækning af kost og andre fornødenheder. Størrelsen på grundydelsen er uafhængig af, hvilken fase asylsagen befinder sig i. Asylansøgere, som er omfattet af en vederlagsfri bespisningsordning, modtager dog ikke grundydelse.

Asylansøgere, som har forsørgelsespligt over et eller flere mindreårige børn, modtager desuden forsørgertillæg for barn nummer et og to og eventuelt et nedsat forsørgertillæg for barn nummer tre og fire. Størrelsen på forsørgertillægget afhænger af asylsagens status.

Registrerede asylansøgere, som har forsørgelsespligt over et eller flere mindreårige børn, modtager fuldt forsørgertillæg for barn nummer et og to, mens asylansøgere i den indledende fase og afviste asylansøgere modtager et reduceret forsørgertillæg for barn nummer et og to. Størrelsen på det nedsatte forsørgertillæg for barn nummer tre og fire er ens for alle tre faser. Afviste asylansøgere, som er omfattet af motivationsfremmende foranstaltninger (kostpengeordningen) får yderligere reduceret forsørgertillægget for de to første børn, men ikke for barn nummer tre og fire, idet dette tillæg i forvejen er nedsat.

Asylansøgere i den indledende fase og afviste asylansøgere, som er omfattet af en vederlagsfri bespisningsordning, modtager alene et mindre forsørgertillæg for barn nummer et og to. Såfremt afviste asylansøgere, som er omfattet af en vederlagsfri bespisningsordning, samtidig er omfattet af kostpengeordningen, modtager de ingen forsørgertillæg.

Voksne asylansøgere har endvidere mulighed for at optjene tillægsydelse, såfremt de overholder deres undervisnings- og aktiveringskontrakt. Størrelsen på tillægsydelsen afhænger af asylsagens status. Afviste asylansøgere, som er omfattet af kostpengeordningen, har ikke mulighed for at optjene tillægsydelse.

Udvalget har drøftet muligheden for at ændre det differentierede ydelsessystem. Med det nuværende differentierede ydelsessystem betyder overgangen fra registreringsfasen til udsendelsesfasen, at asylansøgerfamilier med børn mærker en relativt større nedgang i de kontante ydelser end asylansøgere uden børn. Endvidere reduceres forsørgertillægget yderligere for afviste asylansøgere, som bliver omfattet af kostpengeordningen.

Udvalget finder, at det differentierede ydelsessystem rummer risici for at ramme børnefamilierne uforholdsmæssigt hårdt. Med henblik på at sikre børnene i asylansøgerfamilierne bedre rammer under deres ophold i Danmark, *anbefaler* udvalget derfor, at ydelsessystemet forenkles, således at de kontante ydelser til børnenes underhold fremover bliver uafhængige af asylsagens status.

Endvidere *anbefaler* udvalget, at der ikke sker nedsættelse af størrelsen på tillægsydelsen ved overgangen fra registreringsfasen til udsendelsesfasen. Det *anbefales* samtidigt, at afviste asylansøgere, der ikke medvirker til udsendelse, fortsat skal omfattes af kostpengeordningen og dermed fratages muligheden for at optjene tillægsydelse.

Idet tillægsydelsen efter det anbefalede vil blive væsentligt højere for afviste asylansøgere, er det udvalgets forventning, at der kan skabes et større incitament blandt de afviste asylansøgere til at overholde de indgåede kontrakter om undervisning og aktivering, ligesom det motivationsfremmende element ved udsigten til at miste retten til at optjene tillægsydelse som følge af manglende medvirken til udsendelse kan styrkes.

For at imødegå en eventuel udnyttelse af ydelsessystemet af asylansøgere i den indledende fase, der kun opholder sig ganske kortvarigt i asylsystemet, inden de udrejser igen eller forsvinder, *anbefaler* udvalget, at den nuværende praksis med indkvartering af alle nyankomne asylansøgere i et modtagecenter, hvor de er omfattet af den vederlagsfri bespisningsordning, fastholdes.

6.6. Muligheden for at oprette modtagecentre i nærområderne

Udvalget har drøftet muligheden for, at Danmark - enten alene, som led i en fælles EU-løsning eller eventuelt i bilateralt samarbejde med andre interesserede lande - skal oprette modtagecentre i nærområderne med henblik på at foretage asylsagsbehandling dér. Det er et spørgsmål, som tidligere er blevet drøftet i internationalt regi, men som endnu ikke har fået generel tilslutning. Senest har Kommissionen i den strategiske plan for det fremtidige arbejde på asylområdet af 17. juni 2008 meddelt, at Kommissionen i 2009 - i et tæt samråd med UNHCR - vil undersøge muligheden for fælles behandling af asylansøgninger uden for EU.

Udvalget bemærker, at det som udgangspunkt synes at være en god idé at oprette modtagecentre i nærområderne. Etableringen af sådanne centre vil bl.a. - alt andet lige - sikre en forbedret styring af migrationsstrømme, idet asylsagsbehandling på centre i nærområderne vil sende et tydeligt signal om, at ulovlig indrejse i EU via asylsystemet ikke betaler sig. Endvidere vil den nødvendige asylsagsbehandling blive gennemført så tæt på ansøgerens oprindelsesland som muligt, hvilket betyder, at asylansøgere uden

beskyttelsesbehov lettere vil kunne sendes tilbage til hjemlandet. Herudover vil sådanne centre også sikre en bedre udnyttelse af de økonomiske ressourcer, som i dag for en stor dels vedkommende anvendes på afgørelse af asylansøgninger i EU, der resulterer i afslag.

Som det fremgår af kapitel 5, afsnit 5, indebærer idéen om oprettelse af centre i nærområdet imidlertid en række væsentlige udfordringer. Idéen rummer således en lang række praktiske, juridiske og økonomiske problemstillinger, herunder at hverken Danmark eller EU kan etablere eller finansiere en flygtningelejr eller et modtagecenter i et andet land uden dette lands samtykke, og at det vil være nødvendigt med sikkerhed for, at det pågældende land ikke sender asylansøgere fra deres territorium tilbage til asylansøgernes hjemland (non refoulement-princippet).

Udvalget bemærker i forlængelse heraf, at hvis Danmark - eventuelt i bilateralt samarbejde med andre interesserede lande - skal arbejde videre med at gennemføre idéen om centre i nærområdet, vil der være tale om at udvikle og gennemføre et stort set uprøvet koncept. Det vil kræve betydelig politisk vilje og væsentlige ressourcer i en årrække at undersøge de mange udestående problemstillinger og siden hen at gennemføre konceptet i samarbejde med relevante tredjelande og organisationer; både i forberedelses-, etablerings- og driftsfasen.

Der vil således skulle afsættes betydelige økonomiske ressourcer til at etablere og drive sådanne centre, herunder sikre at de lever op til de nødvendige internationale standarder.

Samtidig vil det være en forudsætning for succesfuld gennemførelse af idéen, at det lykkes at finde et eller flere tredjelande, der er interesseret i at blive værtsland. Det må forventes, at en række tredjelande vil være skeptiske over for at modtage tredjelandsstatsborgere, der aldrig har opholdt sig i landet, men som sendes dertil fra EU. Det er også vigtigt, at værtslandet forbliver engageret og involveret i en længere årrække, også selvom de konkrete resultater i form af en forbedret styring af migrationsstrømmene eventuelt først vil være synlige efter de første år.

Samtidig er det nødvendigt at se spørgsmålet om at oprette modtagecentre i nærområderne i forhold til den gældende danske nærområdeindsats, der har fokus på at hjælpe flygtninge og internt fordrevne tæt på deres oprindelseslande samt ikke mindst at bidrage til at skabe varige løsninger for dem. Forbedrede vilkår i de områder, som er naboer til de konfliktrante områder, skal sikre, at potentielle asylansøgere - i stedet for at transitere nærområdet på vej mod f.eks. Danmark - kan søge og nyde effektiv beskyttelse i nærområdet eller blive udsendt derfra til deres hjemlande, hvis betingelserne for at blive meddelt asyl ikke er opfyldt. Nærområdeindsatsen kan også omfatte sikring af modtagelsesfaciliteter eller kapacitetsopbygning af relevante hjemlandes myndigheder vedrørende forhold af relevans for udsendelse af afviste asylansøgere fra andre lande. Indsatsen finansieret over nærområdemidlerne kan altså bidrage - på samme måde som oprettelsen af modtagecentre i nærområderne - til at forebygge sekundære bevægelser samt bane vej for, at afviste asylansøgere hurtigere end ellers vender tilbage eller kan udsendes til deres respektive oprindelseslande.

Udvalget noterer sig, at idéen om asylsagsbehandling uden for EU dog fortsætter i EU-regi, senest med Kommissionens asylpolitikplan fra 17. juni 2008 og med indvandrings- og asylpagten vedtaget under fransk EU-formandskab i oktober 2008. I 2009 vil Kommissionen således - i et tæt samråd med UNHCR - nærmere undersøge muligheden for fælles behandling af asylansøgninger uden for EU.

Udvalget finder, at det vil være mest hensigtsmæssigt, hvis Danmark arbejder videre med idéen i et samarbejde med andre lande - med fordel som et fælles EU-initiativ. Det synes at være for vanskeligt og ressourcekrævende for Danmark at gennemføre idéen som i realiteten det eneste land i verden. En fælles EU-løsning vurderes at kunne få en større gennemslagskraft og vil kunne mobilisere flere ressourcer, hvad der alt andet lige vil give større chancer for, at idéen kan blive ført ud i livet.

Udvalget *anbefaler* i den forbindelse, at Danmark - med de beskrevne iboende udfordringer i erindring og med fuld respekt for det danske forbehold på området for retlige og indre anliggender - arbejder aktivt med i det videre arbejde i EU på området og herunder bidrager til, at erfaringer fra den danske nærområdeindsats siden 2002 benyttes i eventuelle fælles løsninger på EU-niveau. Samtidig bør man fra dansk side fortsætte den nuværende danske indsats for så vidt angår nærområdebistanden, idet denne bidrager til at finde varige løsninger på flygtningespørgsmål i de områder, der er omfattet af bistanden.

6.7. Kvoteflygtninge

Udvalget har set på erfaringerne med konvertering af den danske genbosætningskvote til genbosætningsarbejde i tredjelande.

Udvalget vurderer, at ideen med genbosætning i flygtningenes nærområder - og ikke i lande langt derfra - vil kunne gennemføres, idet det dog vil være en forudsætning, at en sådan ordning bliver grundigt forberedt, herunder i forhold til valg af nationalitet, genbosætningsland, og at der sikres et tæt samarbejde mellem Danmark og UNHCR.

Det er således vigtigt at være opmærksom på, at det ikke vil være uden vanskeligheder at gennemføre en sådan ordning. Erfaringerne viser, at det kan være svært at overtale lande i nærområderne til at påtage sig et endnu større ansvar uden samtidig at vise en mere håndfast solidaritet ved også selv at bære en del af verdens flygtningebyrde. Disse lande vil typisk være belastede af flygtninge i forvejen. En række af de problemer, der opstod i forbindelse med det nordisk initierede pilotprojekt i UNHCR-regi om genbosætning i nærområderne, som er omtalt i kapitel 5, afsnit 6, vil dog i et vist omfang kunne blive løst ved at sikre en forventningsafstemning både over for flygtningegrupperne og genbosætningslandet. Man bør desuden inddrage erfaringer fra det tidligere fælles nordiske trust fund-projekt og ikke mindst fra de nordiske lande, jf. kapitel 5, afsnit 5.6.1. og 5.6.2.

Et andet relevant aspekt at være opmærksom på ved overvejelser om en konvertering af den danske genbosætningskvote til genbosætningsarbejde i tredjelande er risikoen for signalforvirring fra dansk side, idet Danmark som nævnt siden midten af 1990'erne

har presset på i EU og UNHCR for at få flere lande til at begynde med at modtage kvoteflygtninge, gerne ved etablering af egentlige genbosætningsprogrammer som f.eks. det danske, det svenske eller det nederlandske, som et middel blandt flere til at afhjælpe flygtningesituationer. EU-landene har i højere grad fået fokus på spørgsmålet om genbosætning af flygtninge, hvilket senest har ført til vedtagelse af et sæt rådskonklusioner i november 2008, hvor EU-landene påtog sig under nærmere forudsætninger at genbosætte op imod 10.000 flygtninge fra Irak, der opholder sig i Jordan og Syrien. På råds-mødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. februar 2009, oplyste Kommissionen, at medlemslandene i lyset af konklusionerne indtil videre har genbosat eller tilkendegivet villighed til at genbosætte i alt ca. 8.000 irakiske og palæstinensiske flygtninge fra Syrien og Jordan i 2008 eller 2009. I indsatsen deltager også medlemslande, som ikke tidligere har haft en genbosætningsordning.

Det bemærkes, at den videre drøftelse af dette spørgsmål ventes at ske efter afslutningen af udvalgets arbejde i overensstemmelse med aftalen om Finansloven for 2009.

Bilag 1

- oversigt over ydelser i Danmark til asylansøgere m.v. efter udlændingelovens §§ 42 a og 42 b

Takster for ydelser til asylansøgere m.v. ifølge udl. §§ 42 a og 24 b

Alle beløb er i kr. pr. dag (2009)

		Center med vederlagsfri bespisningsordning				Almindeligt center			
		Grundydelse	Forsørgertillæg	Nedsat forsørgertillæg	Tillægsydelse	Grundydelse	Forsørgertillæg	Nedsat forsørgertillæg	Tillægsydelse
Ikke registreret eller endeligt afslag	Gift el. samlever	-	7,90	-	7,90*	37,49	55,25	39,46	7,90*
	Over 18 år	-	7,90	-	7,90*	47,35	55,25	39,46	7,90*
	Uledsaget	-	7,90	-	7,9	47,35	55,25	39,46	7,90
	U. 18 år ej del af forældres familie	-	7,90	-	7,9	47,35	55,25	39,46	7,90
Registreret	Gift el. samlever	-	27,62	-	27,62*	37,49	74,97	39,46	27,62*
	Over 18 år	-	27,62	-	27,62*	47,35	74,97	39,46	27,62*
	Uledsaget	-	27,62	-	27,62	47,35	74,97	39,46	27,62
	U. 18 år ej del af forældres familie	-	27,62	-	27,62	47,35	74,97	39,46	27,62
ÅGH'ere	Gift el. samlever	-	-	-	-	37,49	47,35	39,46	-
	Over 18 år	-	-	-	-	47,35	47,35	39,46	-
	Uledsaget	-	-	-	-	47,35	47,35	39,46	-
	U. 18 år ej del af forældres familie	-	-	-	-	47,35	47,35	39,46	-
Kostpenge	Gift el. samlever	-	-	-	-	37,49	47,35	39,46	-
	Over 18 år	-	-	-	-	47,35	47,35	39,46	-
	Uledsaget	-	-	-	-	47,35	47,35	39,46	-
	U. 18 år ej del af forældres familie	-	-	-	-	47,35	47,35	39,46	-

*Udbetales under forudsætning af, at kontrakten er overholdt

Grundydelse: Forudbetales, jf. udl. § 42 b, stk. 1.

Forsørgertillæg og nedsat forsørgertillæg: Forudbetales, jf. udl. § 42 b, stk. 7.

Tillægsydelse: Bagudbetales, jf. udl. § 42 b, stk. 8.

Bilag 2

Oversigt over oplysningerne i de enkelte landerapporter

(Tallene i hvert felt relaterer til det afsnit i rapporten, hvor oplysningen er taget fra)

	Danmark	Canada	Finland	Nederlandene
Bor asylansøgerne i asylcentre eller privat under realitetsbehandlingen af deres asylsag?	Asylcenter Privat indkvartering under visse betingelser 3.2.6.1	Tilbud om indkvartering Evt. tilbud om indkvartering i privat bolig eller boliger af private hjælpeorganisationer i nødsituationer 3.3.6.1	Asylcenter som tilbud der ydes ikke støtte til alternativer 3.4.6.1.2	Asylcenter som tilbud 3.5.6.1.2
Bor endeligt afviste asylansøgerne i asylcentre eller privat?	Udsendelsescenter 3.2.6.1.3	Tilbud om indkvartering Evt. tilbud om indkvartering i privat bolig eller boliger af private hjælpeorganisationer i nødsituationer 3.3.6.1	Asylcenter 3.4.6.1.3	Asylcenter indtil udløbet af udrejsefristen på 28 dage. Dernæst delvist lukket center i indtil 12 uger og længere hvis udsendelse anses for mulig. 3.5.6.1.3
Har asylansøgere, hvis sag er under realitetsbehandling adgang til arbejdsmarkedet?	Ikke adgang, men mulighed for at søge efter de almindelige regler om opholds- og arbejdstilladelse 3.2.6.6.2 og 3.2.6.6.4	Mulighed for at ansøge om arbejdstilladelse 3.3.6.6.2	Kan tage lønnet arbejde efter 3 mdr. 3.4.6.6.2	Må arbejde i 6 måneder, men kun 14 eller 24 uger årtigt. 3.5.6.6.2
Har endeligt afviste asylansøgere, adgang til arbejdsmarkedet?	Ikke adgang men mulighed for at søge efter de almindelige regler om opholds- og arbejdstilladelse 3.2.6.6.3 og 3.2.6.6.4	Ikke adgang, men hvis udsendelsen ikke kan fuldbyrdes, er der mulighed for midlertidig arbejdstilladelse 3.3.6.6.3	Ikke adgang 3.4.6.6.3	Ikke adgang 3.5.6.6.3
Er der særlige vilkår for børnefamilier, hvis sag er under behandling?	Forsørgertillæg Undervisning af børn 3.2.6.5	Ikke oplyst som led i undersøgelsen	Mere plads på asylcentret tilstræbes 3.4.6.1	Der tages højde for familiers pladsbehov 3.5.6.1
Er der særlige vilkår for endeligt afviste børnefamilier?	Forsørgertillæg reduceres 3.2.6.5.3	Ikke oplyst som led i undersøgelsen	Mere plads på asylcentret tilstræbes 3.4.6.1	Ikke oplyst som led i undersøgelsen
Er der særlige vilkår for uledsagede mindreårige asylansøgere, hvis sag er under behandling?	Særlig procedure bl.a. i form af personlig repræsentant 3.2.2 Indkvarteres i et særligt center	Ikke oplyst som led i undersøgelsen	Indkvarteres i centre, der er tilpasset deres behov 3.4.6.1	Særlig indkvartering 3.5.6.1
Er der særlige vilkår for endeligt afviste uledsagede mindreårige asylansøgere?	Indkvarteres i et særligt center 3.2.6.1.2	Ikke oplyst som led i undersøgelsen	Indkvarteres i centre, der er tilpasset deres behov 3.4.6.1	Ikke oplyst som led i undersøgelsen.

Norge	Storbritannien	Sverige	Tyskland
Ophold på asylcentre, som enten er almindelige lejligheder eller egentlige asylcentre betingelse for udbetaling af ydelser 3.6.6.1. Evt. åbent transitcenter 3.6.6.1.2	Asylansøgere skal som udgangspunkt selv finde bolig, men kan ansøge herom. Der tilbydes såvel offentligt som privat ejede boliger 3.7.6.1	Må arrangere egen indkvartering. Kan ellers tilbydes en almindelig kommunal eller privat lejlighed 3.8.6.1	I delstaten Bayern: Pligt til ophold i asylmodtagecenter, men efter 3 mdr. lokale asylcentre. Privat indkvartering i helt særlige tilfælde 3.9.6.1
Åbent udsendelsescenter 3.6.6.1.3	Tilbydes indkvartering, hvis de opfylder visse betingelser 3.7.6.1.3	Modtager samme økonomiske støtte som asylansøgere. Støtten kan anvendes til husleje 3.8.6.1.3	Myndighederne anviser et center, der som udgangspunkt er det samme lokale asylcenter 3.9.6.1.3
Mulighed for at søge om en midlertidig arbejdstilladelse 3.6.6.6.2	Som udgangspunkt ikke ret til at arbejde, men under visse betingelser adgang hertil efter 12 mdr. 3.7.6.6.2	Som udgangspunkt ikke adgang, medmindre asylbehandlingen vurderes at tage mere end 4 mdr. 3.8.6.6.2	Har under visse betingelser adgang til arbejdsmarkedet efter et års ophold i Tyskland 3.9.6.6.2
Ikke ret til en arbejdstilladelse, men tilladelse kan gives, hvis den afviste asylansøger ikke kan udsendes tvangsmæssigt 3.6.6.6.3	Ikke adgang 3.7.6.6.3	Som udgangspunkt ikke adgang, medmindre det vurderes, at afgørelse om udsendelse ikke vil kunne fuldbyrdes 3.8.6.6.3	Ikke adgang 3.9.6.6.3 Udlændinge på tålt ophold har under visse betingelser adgang 3.9.6.6.3
Der tages hensyn til pladsbehov 3.6.6.1	Vil oftere blive indkvarteret i en selvstændig bolig 3.7.6.1	Tilbydes typisk deres eget værelse i en lejlighed 3.8.6.1	Ved indkvartering tages der hensyn til familiens størrelse 3.9.6.1
Indkvartering i almindeligt asylcenter 3.6.6.1.3	Flertallet af børnefamilier tilbydes indkvartering 3.7.6.1.3	Tilbydes typisk deres eget værelse i en lejlighed 3.8.6.1 og 3.8.6.3	Ved indkvartering tages der hensyn til familiens størrelse 3.9.6.1 og 3.9.6.3
Indkvarteres i særlige institutioner/særlige afdelinger i asylcentre 3.6.6.1	Støtten afhænger af de lokale myndigheder Typisk er der tale om indkvartering hos plejefamilier eller i boliger under delvist voksenopsyn 3.7.6.1	Ikke oplyst som led i undersøgelsen	Indkvarteres særlige steder mindst indtil afslutningen af det fyldte 15. år 3.9.6.1
Indkvartering i almindeligt asylcenter 3.6.6.1.3	Støtten afhænger af de lokale myndigheder. Typisk indkvartering hos plejefamilier eller i boliger under delvist voksenopsyn 3.7.6.1.	Ikke oplyst som led i undersøgelsen	Indkvarteres særlige steder mindst indtil afslutningen af det fyldte 15. år 3.9.6.1 og 3.9.6.3

www.nyidanmark.dk

Rapport fra ekspertudvalget vedrørende
forholdene for asylansøgere i andre lande

