

Embedsmandsudvalget vedrørende asylansø-  
geres mulighed for at få adgang til arbejds-  
markedet og bo uden for asylcentre.

---

## Rapport om asylansøgers mulighed for at få adgang til ar- bejdsmarkedet og bo uden for asylcentre.

Juni 2012

---

## Indholdsfortegnelse

Kapitel 1. Indledning.....	8
1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium.....	8
1.2. Udvalgets sammensætning.....	11
1.3. Udvalgets arbejde.....	12
Kapitel 2. Sammenfatning af udvalgets overvejelser.....	13
2.1. Indledning.....	13
2.2. Forslag om en adgang til arbejdsmarkedet og udflytning (kapitel 7).....	13
2.2.1. Udvalgets generelle overvejelser.....	13
2.2.2. Udvalgets forslag til etablering af adgang til arbejdsmarkedet og udflytning.....	14
2.2.3. Afgrænsning af målgruppen.....	15
2.2.4. Betingelser for adgang til arbejdsmarkedet.....	17
2.2.5. Udmøntning af forslag om adgang til udflytning.....	18
2.2.6. Tværgående spørgsmål.....	20
2.2.7. Forslag om styrkede muligheder for undervisning og aktivering.....	20
2.3. Forslag om motivationsfremmende foranstaltninger (kapitel 8).....	21
2.3.1. Udvalgets generelle overvejelser.....	21
2.3.2. Mere målrettet anvendelse af de motivationsfremmende foranstaltninger.....	22
2.3.3. Styrket rådgivning og økonomisk støtte til tilbagevenden.....	22
2.3.4. Mere målrettet indkvartering af asylansøgere i centersystemet.....	23
2.3.5. Samarbejde med internationale organisationer om støtte til hjemvenden.....	23
2.4. Økonomiske og administrative konsekvenser.....	23
2.4.1. Gennemførelse af udvalgets forslag.....	25
Kapitel 3. Udlændingelovens regler om forholdene for asylansøgere.....	26
3.1. Indledning.....	26
3.2. Asylansøgers opholdsgrundlag.....	26
3.2.1. Indrejsen.....	26
3.2.2. Tilfælde, hvor asylsagen skal behandles her i landet.....	27
3.2.3. Afviste asylansøgere.....	27
3.3. Faseinddelingen af asylsagsbehandlingen.....	28
Fase I - Dublin-fasen.....	28
Fase II - sagsbehandlingsfasen.....	28
Fase III - udsendelsesfasen.....	28
3.4. Behandlingen af asylsager.....	29
3.4.1. Proceduren ved behandling af asylsager.....	29
3.4.2. Proceduren i åbenbart grundløse asylsager.....	29
3.5. Udlændingestyrelsens underholdspligt over for asylansøgere.....	30
3.5.1. Underholdspligten.....	30
3.5.2. Indkvarteringen af asylansøgere.....	31
3.5.2.1. Asylcentre.....	31
3.5.2.1.1. Asylcenteroperatørerne.....	31
3.5.2.1.2. Antallet af asylcentre.....	32
3.5.2.1.3. Indkvarteringen i de forskellige faser af sagsbehandlingen.....	32
3.5.2.1.4. Generelle forhold på asylcentre.....	33
3.5.2.1.5. Fleksible indkvarteringstilbud.....	33
3.5.2.2. Privat indkvartering.....	34

3.5.2.3.	Ydelsessystemet.....	35
3.5.2.4.	De forskellige ydelser .....	36
3.5.2.4.1.	Grundydelsen.....	36
3.5.2.4.2.	Forsørgertillæg.....	36
3.5.2.4.3.	Tillægsydelsen .....	37
3.5.2.5.	Aktivering og undervisning.....	38
3.5.2.6.	Kontraktordningen .....	38
3.5.2.7.	Aktivering af voksne asylansøgere.....	38
3.5.2.8.	Undervisning af voksne asylansøgere .....	39
3.5.2.9.	Undervisning af asylansøgerbørn.....	40
3.5.3.	<u>Sundhedsmæssige ydelser.....</u>	<u>40</u>
3.5.3.1.	Sundhedsmæssige ydelser til voksne asylansøgere .....	40
3.5.3.2.	Sundhedsmæssige ydelser til asylansøgerbørn.....	41
3.6.	Aftaler om særlig adgang til at bo uden for asylcentre .....	42
3.6.1.	Asylaftalen af januar 2008.....	42
3.6.3.	Kriterier for tilbud om indkvartering i særlig bolig .....	43
3.6.4.	Udvikling i antallet af indkvarterede i særlige boliger.....	43
3.6.4.1.	Asylaftalen af januar 2008 .....	43
3.6.4.2.	Aktuel status for indkvartering af familier i særlig bolig.....	44
3.7.	Adgang til at søge opholdstilladelse efter andre af udlændingelovens bestemmelser .....	44
3.8.	Økonomiske nøgletal på asylområdet.....	45
3.9.	Integration af flygtninge .....	47
3.9.1.	Om integrationsprogrammet .....	47
3.9.2.	Om boligplacering .....	48
3.9.3.	Om kvoteordningen .....	48
3.9.4.	Om flytning fra den kommune, man er visiteret til.....	49
3.9.5.	Betydningen af reglerne om boligplacering.....	49

#### Kapitel 4.. Gældende regler om anvendelse af motivationsfremmende foranstaltninger og den praktiske behandling af sager om udsendelse .....

4.1.	Indledning.....	51
4.2.	Motivationsfremmende foranstaltninger.....	52
4.2.1.	Historik .....	52
4.2.2.	Kostpengeordningen .....	53
4.2.3.	Overflytning til udrejsecenter .....	55
4.2.4.	Meldepligt.....	56
4.2.5.	Frihedsberøvelse .....	56
4.2.6.	Administrativ udvisning ved manglende efterlevelse af udrejsefrist .....	58
4.3.	Den praktiske behandling af sager om udsendelse .....	58
4.3.1.	Politiets intensiverede rådgivning af afviste asylansøgere.....	58
4.3.2.	Udlændingen vil medvirke til udsendelsen og underskriver erklæring herom.....	59
4.3.3.	Udlændingen medvirker ikke til udsendelsen .....	60

#### Kapitel 5. Tidligere ordninger med mulighed for at bo og arbejde uden for centrene samt tidligere støtteordninger .....

5.1.	Indførelse af Bosnier-ordningen.....	61
5.1.1.	Øget aktivering .....	61
5.1.2.	Forbedrede vilkår – indkvartering, uddannelse, beskæftigelse og støtte til tilbagevenden .....	62
5.1.3.	Selvforsørgelse, forsikring m.v. ....	65

5.1.4.	Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 859 af 10. oktober 1994 om privat indkvartering samt indkvartering i boliger uden for de særlige indkvarteringscentre for personer fra det tidligere Jugoslavien med midlertidig opholdstilladelse (bosniske krigsflygtninge) .....	66
5.1.5.	Indenrigsministeriet bekendtgørelse nr. 648 af 5. juli 1994 om dækning af udgifter til underhold, ophold og undervisning til personer fra det tidligere Jugoslavien med midlertidig opholdstilladelse, der tager lønnet beskæftigelse .....	67
5.2.	Tidligere ordninger med støtte til tilbagevenden til hjemlandet .....	67
5.2.1.	Særlige støtteordninger for afghanske statsborgere .....	67
5.2.1.1.	Aktstykke nr. 226 af 22. august 2002 .....	67
5.2.1.2.	Aktstykke nr. 110 af 28. marts 2003 .....	68
<del>5.2.1.3.</del>	<del>Aktstykke nr. 77 af 19. januar 2005 .....</del>	<del>69</del>
5.2.2.	Særlige støtteordninger for irakiske statsborgere .....	70
5.2.2.1.	Aktstykke nr. 125 af 21. maj 2003 .....	70
5.2.2.2.	Aktstykke nr. 73 af 19. januar 2005 .....	71
5.2.3.	Kontraktordning for afviste asylansøgere, der samarbejder om udrejse .....	72
5.2.3.1.	Det nærmere indhold af kontraktordningen .....	73
5.2.3.2.	Pligten til at udrejse .....	74
5.2.3.3.	Ordningens anvendelse .....	74
5.2.4.	Særlig ordning for statsborgere fra Kosovo .....	75
<b>Kapitel 6. Forholdene for asylansøgere i andre lande .....</b>		<b>76</b>
6.1.	Indledning .....	76
6.2.	EU-reglerne vedrørende asylansøgers modtagelsesforhold, herunder adgangen til at bo og arbejde uden for asylcentrene .....	76
6.2.1.	Modtagelsesdirektivet (direktiv 2003/9/EF) .....	76
6.2.1.1.	Indkvartering af asylansøgere .....	76
6.2.1.2.	Asylansøgers adgang til arbejdsmarkedet .....	77
6.2.2.	Ændringsforslag til modtagelsesdirektivet .....	77
6.2.2.1.	Indkvartering af asylansøgere .....	77
6.2.2.2.	Adgang til arbejdsmarkedet .....	78
6.3.	Forholdene for asylansøgere i Norge .....	78
6.3.1.	Indkvartering af asylansøgere .....	78
6.3.2.	Asylansøgers adgang til arbejdsmarkedet .....	79
6.3.3.	Økonomisk støtte .....	79
6.3.4.	Uddannelse og aktivering m.v. ....	80
6.3.5.	Sundhedsydelse .....	80
6.3.6.	Motivationsfremmende foranstaltninger .....	80
6.4.	Forholdene for asylansøgere i Sverige .....	81
6.4.1.	Indkvartering af asylansøgere .....	81
6.4.2.	Asylansøgers adgang til arbejdsmarkedet .....	82
6.4.3.	Økonomisk støtte .....	83
6.4.4.	Uddannelse og aktivering m.v. ....	83
6.4.5.	Sundhedsydelse .....	83
6.4.6.	Motivationsfremmende foranstaltninger .....	84
6.5.	Forholdene for asylansøgere i Nederlandene .....	84
6.5.1.	Indkvartering af asylansøgere .....	84
6.5.2.	Asylansøgers adgang til arbejdsmarkedet .....	85
6.5.3.	Økonomisk støtte .....	85
6.5.4.	Motivationsfremmende foranstaltninger .....	85
6.6.	Forholdene for asylansøgere i Storbritannien .....	85

6.6.1.	Indkvartering af asylansøgere .....	85
6.6.2.	Asylansøgers adgang til arbejdsmarkedet .....	86
6.6.3.	Økonomisk støtte .....	86
6.6.4.	Motivationsfremmende foranstaltninger .....	86
6.7.	Forholdene for asylansøgere i Tyskland .....	87
6.7.1.	Indkvartering af asylansøgere .....	87
6.7.2.	Asylansøgers adgang til arbejdsmarkedet .....	87
6.7.3.	Økonomisk støtte .....	87
6.7.4.	Motivationsfremmende foranstaltninger .....	88

## Kapitel 7. Overvejelser om asylansøgers mulighed for at få adgang til arbejdsmarkedet og

bo uden for asylcentrene .....	89	
7.1.	Indledning .....	89
7.2.	Generelle overvejelser om adgang til arbejde og udflytning .....	89
7.2.1.	Generelle hensyn .....	89
7.2.2.	Adgang til velfærdsydelser efter den almindelige lovgivning .....	92
7.2.3.	Betydning for den asylrelaterede indvandring .....	94
7.3.	Forslag til etablering af adgang til arbejde og udflytning .....	100
7.4.	Overvejelser om afgrænsning af målgruppen .....	101
7.4.1.	Beregning af perioden på 6 måneders ophold .....	102
7.4.2.	Kravet om medvirken .....	104
7.4.2.1.	Hovedregel om krav om aktuel og løbende medvirken .....	104
7.4.2.2.	Konsekvenser af manglende medvirken .....	104
7.4.2.3.	Modifikationer af krav om medvirken .....	105
7.4.2.3.1.	Særlige tilfælde, hvor krav om medvirken kan fraviges .....	105
7.4.2.3.2.	Undtagelse for bestemte grupper af asylansøgere .....	106
7.4.3.	Undtagelsen af særlige grupper fra adgang til arbejde og udflytning .....	107
7.4.3.1.	Asylansøgere omfattet af Dublinproceduren .....	107
7.4.3.2.	Asylansøgere, hvis sag behandles efter åbenbart grundløs-proceduren .....	108
7.4.3.3.	Personer på tålt ophold .....	109
7.4.3.4.	Udlændinge, der er udvist ved dom .....	112
7.4.3.5.	Sårbare grupper .....	112
7.4.3.5.1.	Uledsagede mindreårige asylansøgere .....	112
7.4.3.5.2.	Asylansøgere med omsorgsbehov .....	113
7.5.	Forslag om etablering af adgang til arbejdsmarkedet .....	114
7.5.1.	Indledning .....	114
7.5.2.	Krav om godtgørelse af identitet .....	114
7.5.3.	Løn- og ansættelsesvilkår m.v. ....	115
7.5.4.	Skattepligt og udstedelse af skattekort .....	116
7.5.5.	Afgrænsning af kredsen af jobs .....	116
7.5.5.1.	Adgang til ordinær beskæftigelse .....	116
7.5.5.2.	Overvejelser om adgang til selvstændig erhvervsvirksomhed .....	117
7.5.5.3.	Fortrinsstilling for herboende arbejdskraft til ledige stillinger .....	117
7.5.5.4.	Anerkendelse af kvalifikationer .....	118
7.5.6.	Forholdet til de gældende regler i udlændingeloven .....	118
7.5.7.	Meddelelse af arbejdstilladelse .....	119
7.6.	Udmøntning af forslag om adgang til udflytning .....	120
7.6.1.	Indledning .....	120
7.6.2.	Adgang til at finde bolig på egen hånd (egenfinansieret bolig) .....	120
7.6.2.1.	Målgruppe og krav om selvforsørgelse .....	120

7.6.2.2.	Typer af boliger m.v.....	121
7.6.2.3.	Forholdet til boligplacering af flygtninge efter integrationsloven.....	122
7.6.2.4.	Adgang til skole og sundhedsmæssige ydelser m.v. ....	123
7.6.3.	Adgang til privat indkvartering.....	124
7.6.4.	Tilbud om selvstændig bolig.....	125
7.6.5.	Ophør af adgang til forsørgelse.....	127
7.6.6.	Fortsat indkvartering i asylcenter.....	128
7.7.	Udmøntning af forslag om styrkede undervisnings- og aktiveringstilbud.....	129
7.7.1.	Indledning.....	129
7.7.2.1.	Gældende regler.....	130
7.7.2.2.	Forslag om styrket dansk undervisning til asylansøgere i fase II.....	130
7.7.2.3.	Overvejelse om dansktilbuddet til afviste asylansøgere.....	131
7.7.2.4.	Justering af indholdet af asylansøgerkurset.....	131
7.7.3.	Styrkelse af tilbud om aktivering og undervisning.....	132
7.7.4.	Mulighed for lønnet praktik som led i ungdomsuddannelse.....	132
7.7.5.	Bedre mulighed for undervisnings- og aktiveringstilbud.....	133
7.7.5.1.	Mulighed for kommunale beskæftigelsestilbud.....	133
7.7.6.	Målgruppe og udbudsstyring.....	134
7.8.	Tværgående spørgsmål.....	134
7.8.1.	Godkendelsesordning.....	134
7.8.2.	Særligt om børnefamilier.....	135
7.8.3.	Tværgående betingelser.....	136
7.8.4.	Administrative forhold.....	136
7.9.	Gennemførelse af udvalgets forslag.....	137
Kapitel 8.	Overvejelser om motivationsfremmende foranstaltninger.....	138
8.1.	Indledning.....	138
8.2.	Generelle overvejelser om motivationsfremmende foranstaltninger.....	139
8.2.1.	Asylsystemets legitimitet og frivillig udrejse.....	139
8.2.2.	Mere målrettede motivationsfremmende foranstaltninger.....	140
8.2.3.	Fokus på en supplerende indsats over for den enkelte.....	140
8.2.4.	Fastholde klare konsekvenser.....	141
8.3.	Effekten af motivationsfremmende foranstaltninger.....	141
8.3.1.	Indledning.....	141
8.3.2.	Generel vurdering af effekten af de motivationsfremmende foranstaltninger.....	142
8.3.3.	Rigspolitiets erfaringer.....	142
8.3.4.	Vurdering af de enkelte motivationsfremmende foranstaltninger.....	145
8.4.	Udvalgets anbefalinger.....	146
8.4.1.	Vurdering af effekten af de motivationsfremmende foranstaltninger.....	146
8.4.2.	Fremme af frivillig udrejse.....	147
8.4.2.1.	Målrettet anvendelse af de motivationsfremmende foranstaltninger.....	148
8.4.2.2.	Kriterier for den målrettede anvendelse.....	150
8.4.2.3.	Undtagelse af visse grupper af afviste asylansøgere.....	152
8.4.3.	Mere målrettet indkvartering af asylansøgere i centersystemet.....	153
8.4.4.	Styrkelse af rådgivningen om muligheden for frivillig tilbagevenden.....	153
8.4.4.1.	Gældende ret.....	153
8.4.4.2.	Formål med en styrket rådgivning.....	154
8.4.4.3.	Hvem skal yde rådgivningen?.....	155
8.4.4.4.	På hvilket tidspunkt skal rådgivningen finde sted?.....	156
8.4.4.5.	Obligatorisk eller frivillig rådgivning?.....	156

8.4.4.6.	Udrejsefrist.....	157
8.4.4.7.	Evaluering.....	157
8.4.5.	Støtteordninger for frivillig tilbagevenden.....	157
8.4.5.1.	Eksisterende støtteordning .....	157
8.4.5.1.1.	Det tidsmæssige krav til medvirken.....	157
8.4.5.1.2.	Ophør af medvirken .....	158
8.4.5.2.	Skal beløbsstørrelsen hæves?.....	159
8.4.5.3.	Nye støtteordninger.....	159
8.4.6.	Samarbejde med internationale organisationer om støtte til hjemvenden.....	159
8.4.7.	Gennemførelsen af udvalgets forslag.....	160
<hr/>		
Kapitel 9.	Økonomiske og administrative konsekvenser af udvalgets forslag.....	161
9.1.	Beregningstekniske forudsætninger .....	161
9.2.	Økonomiske og administrative konsekvenser af tilbud om udflytning .....	163
9.2.1.	Økonomiske konsekvenser af forslag om adgang til at finde bolig på egen hånd ....	163
9.2.2.	Økonomiske konsekvenser af forslag om adgang til privat indkvartering.....	163
9.2.3.	Økonomiske konsekvenser af forslag om tilbud om selvstændig bolig.....	164
9.2.4.	Økonomiske og administrative konsekvenser af udvalgets forslag om tilbud om udflytning .....	166
9.2.5.	Besparelser i centersystemet.....	166
9.3.	Økonomiske og administrative konsekvenser ved adgang til arbejdsmarkedet.....	166
9.4.	Økonomiske og administrative konsekvenser ved styrket mulighed for undervisnings- og aktiveringstilbud m. v. ....	167
9.4.1.	Økonomiske konsekvenser ved styrkelse af tilbud om danskundervisning .....	168
9.4.2.	Økonomiske konsekvenser ved justering af indhold af asylansøgerkursus .....	168
9.4.3.	Økonomiske konsekvenser ved mulighed for praktik.....	168
9.4.4.	Økonomiske konsekvenser ved styrket mulighed for eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud.....	168
9.4.5.	Økonomiske konsekvenser ved styrkelse af tilbud til børne- og ungegruppen (3-16-årige) .....	169
9.4.6.	Administrative konsekvenser af de styrkede undervisnings- og aktiveringstilbud ...	170
9.5.	Økonomiske og administrative konsekvenser af styrkelse af rådgivning om muligheden for frivillig tilbagevenden og støtteordninger for frivillig tilbagevenden.....	171
9.5.1.	Styrket rådgivning.....	171
9.5.2.	Støtteordninger for frivillig tilbagevenden.....	171
9.5.3.	Eksisterende støtteordninger .....	171
9.6.	Økonomiske og administrative konsekvenser ved mere målrettet indkvartering af asylansøgere.....	171
9.7.	Opsamling – økonomiske konsekvenser.....	172
<hr/>		
Kapitel 10.	Statistik .....	173
10.1.	Nøgletal på asylområdet – Danmark .....	173
10.1.1.	Indkvarterede asylansøgere.....	173
10.1.2.	Asylsagsbehandling .....	176
10.2.	Nøgletal på asylområdet – Danmark og de omkringliggende lande.....	178
10.2.1.	Antal asylansøgere i Danmark og de omkringliggende lande.....	178
10.2.2.	Hovednationaliteter i Danmark og de omkringliggende lande .....	179
<hr/>		
Litteraturfortegnelse .....		183
Bilagsfortegnelse .....		184

## 1. Indledning

### 1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium

I januar 2012 besluttede Justitsministeriet at nedsætte et embedsmandsudvalg vedrørende asylansøgers mulighed for at få adgang til arbejdsmarkedet og bo uden for asylcentrene.

Af udvalgets kommissorium af 5. januar 2012 fremgår følgende:

---

”Regeringen offentliggjorde den 3. oktober 2011 sit regeringsgrundlag ”Et Danmark, der står sammen”. Følgende fremgår vedrørende asylansøgers mulighed for at bo og arbejde uden for asylcentrene:

*”Flygtninge skal behandles værdigt*

...

Asylansøgere skal have mulighed for at arbejde og bo uden for asylcentrene. På den måde bygges afviste asylansøgere op som mennesker og får flere kompetencer. Således vil de have lettere ved at integrere sig i Danmark, hvis de får asyl, eller bedre forudsætninger for at starte et nyt liv, når de vender hjem.

Derfor skal afviste asylansøgere, der ikke kan vende hjem, og som har samarbejdet om hjemsendelsesforanstaltningerne, samt asylansøgere, der får deres sag behandlet, kunne arbejde og bo uden for centrene efter ½ år.”

Som opfølgning på regeringsgrundlaget indgik regeringen, Enhedslisten og Liberal Alliance d. 15. november 2011 en aftale om bedre balance i rets- og udlændingepolitikken. Af aftalen fremgår bl.a. følgende:

”Asylansøgere, herunder afviste asylansøgere, skal have bedre mulighed for at arbejde og bo uden for asylcentrene. Det vil give en højere livskvalitet og bedre mulighed for at få en god begyndelse, både for asylansøgere, der vender hjem, og for dem, der får ophold i Danmark.

Aftaleparterne konstaterer, at regeringen vil tilbyde asylansøgere, herunder afviste asylansøgere, at få adgang til arbejdsmarkedet og flytte ud fra asylcentrene efter seks måneder. Det vil øge asylansøgernes kompetencer.

En række forhold skal undersøges nærmere forud for beslutning om den konkrete model for tilbuddet om udflytning fra asylcentrene. Det omfatter bl.a. afgrænsning af målgruppe, boligform og adgang til offentlige servicetilbud.

Aftaleparterne konstaterer, at regeringen vil nedsætte et hurtigt arbejdende embedsmandsudvalg, som skal komme med konkrete anbefalinger til udformningen af den konkrete model for tilbuddet om udflytning fra asylcentrene samt se på de såkaldt motivationsfremmende foranstaltninger over for udlændinge, der ikke medvirker til udsendelse. Med afsæt i udvalgsarbejdet, der forventes at være afsluttet hurtigst muligt og med henblik på politisk beslutningstagen inden sommeren 2012, træffes beslutning om den konkrete model for tilbuddet, herunder i hvilket omfang og hvordan asylansøgere skal samarbejde for at blive omfattet af tilbuddet. Aftaleparterne vil drøfte resultatet og aftale den videre fælles udmøntning af arbejdsgruppens anbefalinger.



Der afsættes en økonomisk ramme på 200 mio. kr. årligt (efter DAC-finansiering) fra 2012 til finansiering heraf.”

Justitsministeriet har på den baggrund besluttet at nedsætte et tværministerielt embedsmandsudvalg, der skal:

- Komme med konkrete anbefalinger til udformning af en model for tilbud om udflytning fra asylcentrene og adgang til arbejdsmarkedet.
- Vurdere de såkaldte motivationsfremmende foranstaltninger over for udlændinge, der ikke medvirker til udsendelse.

#### *Model for tilbud om udflytning fra asylcentrene og adgang til arbejdsmarkedet*

Udlændingesservice har efter gældende regler forsørgelsespligt over for asylansøgere. Udlændingesservice skal i den forbindelse tilvejebringe og stille indkvarteringssteder til rådighed for asylansøgere, ligesom Udlændingesservice skal sørge for underhold og sundhedsmæssige ydelser. Udlændingesservices forpligtelser omfatter også afviste asylansøgere, dvs. udlændinge, der har modtaget endeligt afslag på en ansøgning om asyl.

Der er i dag visse muligheder for at blive indkvarteret privat, f.eks. hvis asylansøgere har familie i Danmark. Endvidere er der mulighed for indkvartering i en særlig bolig uden for asylcentrene for børnefamilier, der har opholdt sig i asylsystemet i mere end 1½ år efter endeligt afslag. For de asylansøgere, der bor uden for asylcentrene, gælder, at de har adgang til de samme sociale og sundhedsmæssige tilbud, der tilbydes asylansøgere med ophold i et asylcenter.

Asylansøgere, herunder afviste asylansøgere, må efter gældende regler ikke arbejde i Danmark.

Udvalget skal overveje og komme med forslag til, hvorledes asylansøgere kan få adgang til arbejdsmarkedet og bo uden for asylcentrene efter seks måneder. Udvalgets overvejelser skal bl.a. omfatte:

- En vurdering af, hvorledes kredsene af asylansøgere, der skal tilbydes adgang til arbejdsmarkedet og mulighed for at bo uden for asylcentrene, skal afgrænses.
- En vurdering af forholdet til den eksisterende mulighed for indkvartering i en særlig bolig uden for asylcentrene.
- En vurdering af, hvorledes tilbuddet om udflytning kan tilrettelægges under hensyn til en effektiv drift af asylcentrene.
- En vurdering af hvilke tilbud og ydelser, som asylansøgere skal have adgang til samt opgavefordelingen og finansieringsforpligtelsen i forbindelse hermed. Sammenhængen til kommunernes tilsyns- og handleforpligtelser efter den sociale lovgivning skal overvejes.
- En vurdering af sammenhængen mellem udflytningen af asylansøgere og den efterfølgende fordeling mellem kommunerne af de asylansøgere, der får asyl.

### *Motivationsfremmende foranstaltninger*

Udlændingeloven bygger på det grundlæggende princip, at en udlænding, der modtager et endeligt afslag på en ansøgning om asyl, og som ikke har ret til at opholde sig i Danmark af andre grunde, har pligt til at udrejse af landet. Der fastsættes i den forbindelse en frist for udrejsen.

Frivillig udrejse er udgangspunktet og altid at foretrække. Men udrejser udlændingen ikke frivilligt inden for udrejsefristen, sørger politiet for udrejsen, der om nødvendigt kan foregå tvangsmæssigt. Udlændinge har i henhold til udlændingeloven pligt til at medvirke til udrejsen, bl.a. i forhold til at fremskaffe den fornødne rejselegitimation hos hjemlandets myndigheder.

Hvis en udlænding, der opholder sig ulovligt i Danmark, ikke medvirker til udrejsen, kan udlændingen undergives en række såkaldte motivationsfremmende foranstaltninger, som har til formål at fremme sagsbehandlingen og motivere vedkommende udlænding til at udrejse/samarbejde vedrørende etablering af forudsætningerne for udrejsen.

Embedsmandsudvalget skal på den baggrund se på de såkaldte motivationsfremmende foranstaltninger over for udlændinge, der ikke medvirker til udsendelse. Dette arbejde skal bl.a. indeholde:

- En vurdering af effekten af de motivationsfremmende foranstaltninger.
- En vurdering af, hvad der i den enkelte situation fremmer en frivillig udrejse mest muligt. Endvidere skal det overvejes, hvorledes rådgivningen af afviste asylansøgere om muligheden for frivillig tilbagevenden til hjemlandet, herunder vedrørende forholdene og muligheden for at etablere sig i hjemlandet, kan styrkes.

### *Økonomi*

Af aftale om bedre balance i rets- og udlændingepolitikken fremgår det, at der er afsat en økonomisk ramme på 200 mio. kr. årligt (efter DAC-finansiering) fra 2012 til finansiering af udmøntning af arbejdsgruppens anbefalinger. Herudover er der over udviklingsbistanden afsat en ramme på op til i alt 86 mio. kr. (DAC-finansiering). Det er en forudsætning, at udgifterne afholdt over denne delramme kan rapporteres som udviklingsbistand i henhold til de internationalt standardiserede OECD/DAC-regler.

Udvalget skal udarbejde en vurdering af de økonomiske konsekvenser af de opstillede forslag. De økonomiske konsekvenser skal omfatte samtlige mer- og mindreudgifter ved udflytning og adgang til arbejde samt evt. direkte afledte merudgifter til eksempelvis kontante ydelser, uddannelse og sundhedstilbud, øget politiindsats m.v. Udvalgets forslag skal kunne finansieres inden for den afsatte økonomiske ramme.

Udvalget skal endvidere overveje de indirekte økonomiske konsekvenser af de opstillede forslag, herunder hvorvidt de ændrede vilkår kan forventes at føre til flere asylansøgnings og/eller en ændret sammensætning af ansøgerne.

### *Organisering og afrapportering*

Det tværministerielle udvalg sammensættes af repræsentanter fra Justitsministeriet (formandskab), Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet, Social- og Integrationsministeriet, Udenrigsministeriet og Beskæftigelsesministeriet samt Rigspolitiet og Udlændingesservice.

Udvalget kan inddrage kommuner og relevante organisationer m.v. efter behov.

Udvalget skal afslutte sit arbejde senest den 15. maj 2012.

---

Justitsministeriet varetager sekretariatsbetjening af arbejdsgruppen.”

## **1.2. Udvalgets sammensætning**

Embedsmandsudvalget har haft følgende sammensætning:

Afdelingschef Kim Lunding (formand for udvalget), Justitsministeriet  
Kontorchef Nikolas Lyhne-Knudsen, Finansministeriet  
Specialkonsulent Michael Lindved, Finansministeriet  
Afdelingschef Hans B. Thomsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet  
Fuldmægtig Suzanne Lund Jensen, Økonomi- og Indenrigsministeriet  
Kontorchef Henrik Thomassen, Social- og Integrationsministeriet  
Specialkonsulent Dan Holmgreen, Social- og Integrationsministeriet  
Chefkonsulent Refika Büyükarlan, Udenrigsministeriet  
Chefkonsulent Ole Jacob Hjøllund, Udenrigsministeriet  
Chefkonsulent Andreas Brogaard Buhl, Udenrigsministeriet  
Kontorchef Vibeke Dalbro, Beskæftigelsesministeriet  
Kontorchef Morten Gatzwiller, Beskæftigelsesministeriet  
Kontorchef Annedorte Elklit Pedersen, Beskæftigelsesministeriet  
Chefkonsulent Anne Marie Møller Larsen, Beskæftigelsesministeriet  
Specialkonsulent Charlotte Schilder-Knudsen, Beskæftigelsesministeriet  
Specialkonsulent Anders Levy, Beskæftigelsesministeriet  
Fuldmægtig Sara Petrycer Hansen, Beskæftigelsesministeriet  
Vicepolitimester Ole Andersen, Rigspolitiet  
Seniorrådgiver Hans-Viggo Jensen, Rigspolitiet  
Direktør Henrik Grunnet, Udlændingestyrelsen  
Kontorchef Thomas Mortensen, Udlændingestyrelsen  
Kontorchef Morten Bo Laursen, Udlændingestyrelsen  
Chefkonsulent Marie-Louise Kudsk Hædersdal, Udlændingestyrelsen

Kontorchef Frederik Gammeltoft, kontorchef Anette Görtz, kontorchef Niels Henrik Larsen, specialkonsulent Jan van Deurs, specialkonsulent Anne Marie Wegersleff Hansen, specialkonsulent Dorthe Kania og fuldmægtig Sofie Brøndt Jørgensen, alle Justitsministeriet, har fungeret som sekretariat for udvalget.

### 1.3. Udvalgets arbejde

Udvalget har afholdt 8 møder i perioden fra januar 2012 til maj 2012.

Udvalget har den 27. marts 2012 afholdt et seminar om asylansøgere muligheder for udflytning og arbejde i Sverige og Norge. På seminaret holdt repræsentanter fra Migrationsverket, Sverige, og Utlendingsdirektoratet, Norge, oplæg om henholdsvis de svenske og norske regler og erfaringer.

---

Udvalget har afholdt møde med Røde Kors den 13. marts og den 16. marts 2012. På møderne gennemgik Røde Kors deres anbefalinger, som er optrykt som bilag 8 til rapporten. På baggrund af drøftelserne med udvalget udarbejdede Røde Kors et forslag til en udvidet annekstmodel, der er optrykt som bilag 10 til rapporten.

Den 16. marts 2012 afholdt udvalget møde med Dansk Flygtningehjælp. Et kortfattet referat af mødet er optrykt som bilag 3 til rapporten.

Herudover har udvalget den 14. marts 2012 afholdt møde med repræsentanter for en række kommuner, der varetager driften af asylcentre. På mødet deltog således repræsentanter for Jammerbugt Kommune, Langeland Kommune og Thisted Kommune. Endvidere deltog en repræsentant fra KL. Et referat af mødet med bl.a. de kommunale repræsentanternes anbefalinger er optrykt som bilag 2 til rapporten.

I løbet af udvalgets arbejde har udvalget modtaget henvendelser fra Røde Kors, Jammerbugt Kommune, kulturhuset Trampolinhuset og fra professor, dr. jur. Eva Smith på vegne af foreningen Asylbørneneudnu. Disse henvendelser er indgået i udvalgets overvejelser.

Herudover har Justitsministeriet modtaget en række henvendelser vedrørende forholdene for asylansøgere. Disse henvendelser er ligeledes indgået i udvalgets overvejelser.

## **2. Sammenfatning af udvalgets overvejelser**

### **2.1. Indledning**

Dette kapitel indeholder en sammenfatning af hovedpunkterne i udvalgets overvejelser og forslag.

Sammenfatningen er koncentreret om udvalgets overvejelser og forslag til udmøntning af en adgang for asylansøgere til arbejdsmarkedet og bolig uden for asylcentrene, således som disse fremgår af kapitel 7. Der henvises til *afsnit 2.2*.

Endvidere er sammenfatningen koncentreret om udvalgets overvejelser og forslag vedrørende anvendelse af motivationsfremmende foranstaltninger over for afviste asylansøgere, som disse fremgår af kapitel 8, og som gennemgås nedenfor i *afsnit 2.3*.

*Afsnit 2.4* indeholder en sammenfatning af de økonomiske og administrative konsekvenser. Afsnittet indeholder tillige udvalgets generelle vurdering af de tidsmæssige rammer for udmøntning af udvalgets forslag.

Gældende ret, jf. rapportens kapitel 3 og 4, tidligere ordninger med adgang til arbejdsmarkedet og bolig uden for centrene samt støtte til hjemvenden, jf. rapportens kapitel 5, og forholdene for asylansøgere i andre lande, jf. rapportens kapitel 6, er ikke beskrevet i sammenfatningen.

### **2.2. Forslag om en adgang til arbejdsmarkedet og udflytning (kapitel 7)**

#### *2.2.1. Udvalgets generelle overvejelser*

Udvalget har fundet det hensigtsmæssigt indledningsvist at pege på nogle generelle hensyn, som efter udvalgets opfattelse kan indgå i de nærmere overvejelser. Udvalget peger generelt på, at en adgang til arbejde og udflytning kan give gruppen af asylansøgere mulighed for at styrke deres faglige kompetencer m.v. og for at have en mere almindelig hverdag. Samtidig peges der bl.a. på en række hensyn til behandlingen af asylsager, herunder at udflytning og adgang til arbejdsmarkedet ikke bør give anledning til forlænget sagsbehandling, og at mulighederne for at gennemføre udrejse ikke må svækkes. Herudover peges der bl.a. på forholdet til den efterfølgende integrationsindsats for og særligt boligplacering af den gruppe af asylansøgere, der meddeles asyl her i landet.

Udvalget har desuden fundet det hensigtsmæssigt tillige kort at beskrive spørgsmålet om, hvilke faktorer der kan påvirke den asylrelaterede indvandring (de såkaldte push- og pullfaktorer.)

En adgang til arbejde og udflytning rejser spørgsmål om, i hvilket omfang en asylansøger, der efter de gældende regler forsørges af Udlændingestyrelsen, skal opnå adgang til at modtage velfærdsydelse efter den almindelige lovgivning. Udvalget anbefaler, at der ikke gives

asylansøgere, hvis opholdsretlige grundlag er uafklaret, adgang til velfærdsydelser. Udvalget peger dog samtidig på, at en adgang til arbejdsmarkedet og bolig uden for asylcentre rejser spørgsmål om

- behov for at sikre asylansøgere samme vilkår og retsstilling som andre lønmodtagere og som andre boligsøgende, og
- hvorledes den adgang til forsørgelse og sundhedsmæssige ydelser m.v., der i dag tilbydes som led i opholdet i et asylcenter, fremover i praksis kan tilbydes asylansøgere, der er flyttet uden for et asylcenter.

---

Disse spørgsmål behandles i tilknytning til udvalgets overvejelser om adgang til arbejdsmarkedet og udflytning.

### 2.2.2. Udvalgets forslag til etablering af adgang til arbejdsmarkedet og udflytning

Udvalgets overvejelser bygger på, at der bør skelnes mellem adgang til arbejdsmarkedet og mulighed for udflytning.

En adgang til arbejdsmarkedet bør efter udvalgets opfattelse gælde for den gruppe af asylansøgere, der opfylder en række grundlæggende betingelser om opholdstid, medvirken m.v. Adgangen til at tage beskæftigelse bør således efter udvalgets opfattelse gælde uafhængigt af, om den pågældende er udflyttet, eller om den pågældende fortsat er indkvarteret på eller i tilknytning til et asylcenter. Efter udvalgets opfattelse bør der dog opstilles en række grundbetingelser, der bl.a. skal sikre ordnede forhold for den enkelte asylansøgers tilknytning til arbejdsmarkedet.

Muligheden for udflytning bør ligeledes gælde for hele gruppen af asylansøgere, der foreslås omfattet af målgruppen. Efter udvalgets opfattelse kan der peges på tre muligheder:

- Der kan for det første være tale om, at en asylansøger selv skaffer sig (og betaler for) en bolig uden for et asylcenter (egenfinansieret bolig). Dette forslag, der har karakter af en rettighedsmodel, giver den enkelte asylansøger en adgang til udflytning på eget initiativ. Asylansøgeren gives således en ret til at finde og flytte i egen bolig, når nogle grundlæggende betingelser er opfyldt. Det foreslås i den forbindelse, at den enkelte asylansøgers adgang til på egen hånd at finde en bolig betinges af, at den pågældende må kunne dokumentere at kunne forsørge sig selv og sin eventuelle familie gennem beskæftigelse.
- Det andet forslag bygger videre på de eksisterende muligheder for privat indkvartering. Det foreslås, at de gældende muligheder for privat indkvartering med økonomi udvides, således at der generelt gives adgang hertil under forudsætning af, at den pågældende fortsat er tilknyttet og dermed løbende kan være i kontakt med et asylcenter.
- Det tredje forslag har karakter af en tilbudsmodel, hvor indkvarteringsoperatøren er ansvarlig for at tilvejebringe tilbud om udflytning (selvstændig bolig). Forslaget in-

debærer, at der – inden for de afsatte økonomiske rammer – gives adgang til udflytning i en selvstændig bolig, der ligger udenfor, men dog i nærheden af, et asylcenter. I praksis foreslås der afsat midler til etablering af et vist antal boliger, således at tilbuddet er udbudsstyret.

Udvalgets overvejelser bygger endvidere på, at *Udlændingestyrelsen ikke skal yde kontante ydelser til den enkelte asylansøger*, der gennem beskæftigelse kan opnå et selvforsørgelsesgrundlag. Tilsvarende må den pågældende – hvis denne er indkvarteret vederlagsfrit – betale for fortsat adgang til indkvartering.

---

Endelig bygger udvalgets overvejelser generelt på, at nogle asylansøgere har behov for at bevare kontakten til asylcentret og kun vanskeligt kan finde beskæftigelse, hvorfor det som alternativ til beskæftigelse kan overvejes at give adgang til *styrkede tilbud om undervisning og aktivering*.

### *2.2.3. Afgrænsning af målgruppen*

Udvalget har overvejet spørgsmålet om afgrænsning af målgruppen for adgang til arbejdsmarkedet og udflytning. Udvalget behandler spørgsmålet om beregning af perioden på 6 måneders ophold, kravet om medvirken og undtagelse af visse grupper af asylansøgere fra adgang til arbejdsmarkedet og udflytning.

Først behandles spørgsmålet om, hvorledes *perioden på 6 måneders ophold som betingelse for adgang til arbejdsmarkedet og udflytning skal beregnes*.

I den forbindelse tager udvalget udgangspunkt i, at behandlingen af en asylansøgning omfatter to faser:

- Dublin-fasen (fase I), der løber fra ansøgningens indgivelse, og hvor der tages stilling til, om asylansøgningen skal behandles her i landet, og
- sagsbehandlingsfasen (fase II), hvor der, hvis asylansøgningen skal behandles her i landet, tages stilling til spørgsmålet om meddelelse af asyl.

Herefter overgår en asylansøger i tilfælde af endeligt afslag til udsendelsesfasen.

Perioden på 6 måneder foreslås beregnet fra tidspunktet for indgivelse af ansøgningen om asyl her i landet.

Dernæst behandles spørgsmålet om, *hvorledes kravet om medvirken skal finde anvendelse*.

Efter udlændingelovgivningen er det en grundlæggende betingelse, at den enkelte udlænding skal medvirke til sagens behandling og, såfremt der skal ske udsendelse, medvirke til planlægning m.v. af hjemrejsen.

Grundlæggende finder udvalget, at adgang til arbejdsmarkedet og udflytning skal betinges af medvirken. Udvalget foreslår,

- at kravet *aktuelt* skal være opfyldt på det tidspunkt, hvor asylansøgeren ønsker adgang til arbejdsmarkedet og udflytning, og
- at kravet *løbende* skal være opfyldt, når den pågældende er udflyttet og/eller har arbejde.

Medvirker en asylansøger ikke til sagens behandling, eller ophører asylansøgeren med at medvirke, må dette efter udvalgets opfattelse som hovedregel indebære, at den pågældende ikke længere kan være omfattet af ordningen.

---

Udvalget foreslår dog,

- at en enkeltstående afvisning af medvirken ikke skal have konsekvenser, hvis den pågældende, der er udflyttet, straks genoptager sin medvirken,
- at manglende medvirken på grund af lovligt forfald (som f.eks. sygdom) ikke skal have konsekvenser, og
- at der herudover kan være helt særlige tilfælde, hvor væsentlige hensyn (som f.eks. væsentlige hensyn til børn) bør kunne begrunde fortsat adgang til bolig uden for asylcentret, uanset at kravet om medvirken ikke er opfyldt, men hvor medvirken genoptages efter en kortere periode.

Herudover har udvalget generelt overvejet, om der for visse grupper af afviste asylansøgere *generelt* gør sig sådanne særlige forhold gældende, at de uanset kravet om medvirken skal være omfattet af adgangen til udflytning og arbejde.

Udvalget peger i den forbindelse på de tilfælde, hvor det på baggrund af de generelle oplysninger om den sikkerhedsmæssige og menneskeretlige situation i et land er besluttet at berostille tvangsmæssige udsendelser til det pågældende land. Der kan endvidere være tale om generelle vanskeligheder, hvor det pågældende hjemland ikke ønsker at modtage de pågældende afviste asylansøgere, uanset at de medvirker.

I sådanne tilfælde, hvor der er usikkerhed om situationen i hjemlandet, eller hvor der er generelle udsendelsesvanskeligheder, som udlændingens medvirken ikke vil ændre på, foreslår udvalget, at manglende medvirken ikke skal have konsekvenser, hvis ansøgeren på tidspunktet for berostillelsen er bosat uden for et asylcenter.

---

Kravet om medvirken vil genindtræde, så snart udlændingemyndighederne ophæver berostillelsen af de tvangsmæssige udsendelser til det givne land.

Endelig behandles spørgsmålet om, *hvorvidt visse grupper af asylansøgere helt bør undtages fra adgangen til arbejde og bolig uden for asylcentre.*

Udvalget foreslår i den forbindelse, at fire grupper af asylansøgere generelt ikke skal være omfattet af muligheden for arbejde og udflytning:



- Asylansøgere omfattet af *Dublin-proceduren*, hvor der tages stilling til, om ansøgningen om asyl overhovedet skal behandles her i landet, foreslås undtaget.
- Endvidere foreslås asylansøgere, hvis sag behandles efter *åbenbart grundløs haster-proceduren*, eller hvis sag efter Udlændingestyrelsens beslutning behandles efter *åbenbart grundløs-proceduren*, undtaget fra adgangen til arbejdsmarkedet og udflytning.
- Udvalget foreslår også, at asylansøgere, der opholder sig her i landet på *tålt ophold*, ~~ikke gives adgang til arbejdsmarkedet og udflytning.~~ Denne gruppe af asylansøgere udgør en helt særlig gruppe af personer, der i princippet er uønskede i Danmark, og dette afspejles i deres vilkår for ophold her i landet.
- Endelig foreslår udvalget, at asylansøgere, der er *udvist* ved dom på grund af kriminalitet begået i Danmark, ikke skal være omfattet.

Derudover foreslår udvalget, at *sårbare grupper*, dvs. mindreårige asylansøgere og asylansøgere med omsorgsbehov, på grund af deres særlige situation som udgangspunkt ikke omfattes, men dog i konkrete tilfælde gives mulighed for adgang til arbejde eller egen bolig.

#### 2.2.4. Betingelser for adgang til arbejdsmarkedet

Udvalget foreslår, at der fastsættes en række betingelser vedrørende f.eks. løn- og ansættelsesvilkår, der skal være opfyldt for, at en asylansøger kan få adgang til arbejdsmarkedet, og som har til formål at sikre ordentlige og forsvarlige forhold for den enkelte.

Udvalget peger på, at det må være en forudsætning for at opnå adgang til arbejdsmarkedet, at den enkelte *asylansøgers identitet* er godtgjort. Formålet er at sikre, at såvel myndigheder som arbejdsgiver har kendskab til arbejdstagerens identitet.

Endvidere foreslår udvalget, at en *asylansøgers løn- og ansættelsesvilkår* skal svare til andre lønmodtagere i tilsvarende ansættelsesforhold. Det skal gælde i forhold til løn, afsked og øvrige ansættelsesvilkår. Tilsvarende skal det stilles som betingelse, at løn- og ansættelsesvilkår er sædvanlige for det danske arbejdsmarked. Dette kan bl.a. medvirke til at beskytte den enkelte asylansøger, der ofte kan være i en mere udsat position end andre arbejdstagere.

Der foreslås i den forbindelse også etableret en ordning med forhåndsregistrering, hvorefter overenskomstdækkede virksomheder generelt godkendes til at ansætte asylansøgere.

En asylansøger, der opnår beskæftigelse og dermed lønindkomst, skal som andre lønmodtagere være *skattepligtig* af den pågældendes lønindkomst.

Udvalget har overvejet, om adgangen til at tage beskæftigelse skal omfatte enhver form for beskæftigelse, eller om kredsen af jobs, som en asylansøger kan søge og tage, skal afgrænses.

Adgang til arbejdsmarkedet foreslås at omfatte enhver form for *ordinær beskæftigelse* uden offentligt tilskud, men ikke en mulighed for at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed, hvilket kan være vanskeligt uden et egentligt opholdsgrundlag. Adgangen til at tage beskæftigelse bør omfatte såvel *fuldtids- som deltidsbeskæftigelse*.

Spørgsmålet om, hvorvidt der skal sikres en *fortrinsstilling* for herboende arbejdskraft ved besættelse af ledige stillinger, overvejes også, og udvalget peger på, at dette i givet fald kan ske ved en betingelse om, at en ledig stilling skal have været ubesat i en vis periode, førend den kan tages af en asylansøger, eller ved en såkaldt positivliste, der opregner stillingskategorier, hvor der konkret er mangel på arbejdskraft.

Udvalget finder ud fra en samlet vurdering ikke grundlag for at foreslå, at der indføres en fortrinsstilling i form af krav om en karenperiode for ledige stillinger eller en positivliste.

Endvidere har udvalget overvejet forholdet til de *gældende regler i udlændingeloven* om adgang til opholdstilladelse som led i beskæftigelse. Det foreslås, at en asylansøger, der tilbydes beskæftigelse i en stilling, der er omfattet af udlændingelovens regler om ophold som led i beskæftigelse, kan henvises til at indgive en ansøgning om opholdstilladelse efter denne bestemmelse, men at den pågældende fortsat har adgang til at få godkendt beskæftigelsen af Udlændingestyrelsen efter den her foreslåede adgang for asylansøgere til at tage beskæftigelse.

Endelig overvejer udvalget nogle spørgsmål af mere praktisk karakter.

#### 2.2.5. Udmøntning af forslag om adgang til udflytning

Spørgsmålet om, hvorledes de konkrete forslag om etablering af adgang til udflytning kan udmøntes, overvejes nærmere af udvalget.

Til *det første forslag*, der giver den enkelte asylansøger en adgang til udflytning på eget initiativ, anbefaler udvalget, at en asylansøgers adgang til på egen hånd at finde en bolig – som anført – betinges af, at den pågældende kan dokumentere at kunne forsørge sig selv gennem beskæftigelse. Endvidere foreslås der visse grundlæggende krav til karakteren af den bolig, som den pågældende flytter ud i.

Et særligt spørgsmål, som udvalget i den forbindelse overvejer, er forholdet til integrationslovens regler om boligplacering af flygtninge. Det foreslås, at principperne i integrationsloven om boligplacering af flygtninge også skal finde anvendelse ved udflytning fra et asylcenter, således at en asylansøger ikke kan tage bopæl i en kommune, der efter integrationsloven ikke skal modtage flygtninge.

En udflytning, hvor det ikke er muligt for den enkelte løbende at have kontakt til et asylcenter, rejser desuden spørgsmål om adgang til skole (for børn) og sundhedsmæssige ydelser. Udvalget anbefaler i den forbindelse, at Udlændingestyrelsen indgår aftaler med den kommune, hvor den pågældende tager ophold, således at den enkelte – og dennes eventuelle familie – opnår samme adgang som de asylansøgere, der er indkvarteret i et asylcenter.

*Det andet forslag* bygger som nævnt videre på de eksisterende muligheder for privat indkvartering. Med forslaget gives der bedre mulighed for privat indkvartering med økonomi, hvor den pågældende fortsat modtager forsørgelse fra Udlændingestyrelsen, hvis den private indkvartering sker i tilknytning til et asylcenter.

Endvidere overvejer udvalget udmøntningen af *det tredje forslag*, hvorefter indkvarteringsoperatøren og Udlændingestyrelsen er ansvarlig for at tilvejebringe tilbud om udflytning i selvstændig bolig. Dette forslag indebærer, at tilknytningen til et asylcenter bevares, således ~~at den enkelte fortsat er undergivet Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt og tilbud om~~ undervisning og aktivering gennem indkvarteringsoperatøren. Tilbud om udflytning bør efter udvalgets opfattelse målrettes de asylansøgere, hvis generelle situation styrkes mest af en udflytning. Dette kan f.eks. særligt være tilfældet, hvis der er tale om en asylansøgerfamilie med børn, men inden for de afsatte midler kan der dog gives en bredere kreds af asylansøgere adgang til tilbuddet.

Udflytning som led i privat indkvartering eller som led i tilbud om selvstændig bolig foreslås også at skulle ske i overensstemmelse med principperne for boligplacering efter integrationslovens regler.

Udvalget behandler desuden spørgsmålet om *ophør af adgang til forsørgelse efter udlændingeloven ved opnåelse af beskæftigelse*.

Udflytning i egenfinansieret bolig (det første forslag) forudsætter, at den enkelte kan forsørge sig selv, og den enkelte har dermed ikke adgang til forsørgelse.

Asylansøgere, der tilbydes privat indkvartering (det andet forslag) eller udflytning i selvstændig bolig (det tredje forslag), forsørges som udgangspunkt af Udlændingestyrelsen, men vil kunne tage beskæftigelse.

Opnår en asylansøger, der har modtaget tilbud om selvstændig bolig, beskæftigelse, foreslår udvalget, at adgangen til forsørgelse som udgangspunkt ophører, ligesom den pågældende må betale for indkvartering i selvstændig bolig, da udgifterne hertil afholdes af Udlændingestyrelsen. Tilsvarende foreslås at gælde asylansøgere, der er udflyttet i privat indkvartering med økonomi, men som finder beskæftigelse.

Fradrag for lønindkomst i forsørgelse og betaling for indkvartering foreslås at ske efter et krone for krone-princip. Udvalget peger dog på, at det kan overvejes, hvordan modregningen mest hensigtsmæssigt kan administreres, herunder ved en evt. bagatelgrænse for, hvornår der skal ske fradrag. Overvejelserne skal bl.a. ses i sammenhæng med reglerne i social- og beskæftigelseslovgivningen samt det forhold, at de kontante ydelser i asylsystemet er skattefrie.

Endvidere overvejer udvalget spørgsmålet om *beskæftigelse under ophold i et asylcenter*. Også denne gruppe af asylansøgere kan tage beskæftigelse. Opnår en asylansøger, der er indkvarteret i et asylcenter, beskæftigelse, vil den pågældendes ret til forsørgelse ophøre, ligesom den pågældende vil blive pålagt at betale for indkvartering.

Tilsvarende vil en asylansøger, der opnår beskæftigelse, men som fortsat er indkvarteret i eller i tilknytning til et asylcenter, ikke længere skulle deltage i de undervisnings- og aktiveringstilbud, som gives efter udlændingelovens regler, i det omfang ansættelsesforholdet er til hinder herfor.

#### *2.2.6. Tværgående spørgsmål*

Udvalget foreslår, at Udlændingestyrelsen skal godkende dels påbegyndelse af beskæftigelse, dels udflytning i en bolig uden for asylcentrene, og at der indgås en kontrakt herom mellem styrelsen og asylansøgeren. Udlændingestyrelsen forudsættes i den forbindelse at påse, at ansættelsesforholdet og boligen (ved egenfinansieret bolig) opfylder de foreslåede betingelser herfor. Endvidere foreslår udvalget generelt, at adgangen til ordningen betinges af, at den pågældende ikke begår kriminalitet, der medfører udvisning, eller udfører sort arbejde.

Som anført foreslås der endvidere indført en ordning med forhåndsregistrering af overenskomstdækkede virksomheder, hvorved der kan opnås en hurtig procedure for adgang til arbejdsmarkedet.

I den forbindelse påpeger udvalget endeligt, at det er væsentligt at sikre, at myndighederne bl.a. har mulighed for at komme i kontakt med den enkelte asylansøger, uanset at denne er flyttet ud, og at myndighederne derfor skal have kendskab til den pågældendes opholdssted. Dette sikres med den foreslåede godkendelsesordning.

Hensynet til forholdene for børn i asylansøgerfamilier drøftes også, og der foreslås generelt givet adgang til at afslå mulighed for beskæftigelse og udflytning, hvis dette ikke er til børnenes bedste.

#### *2.2.7. Forslag om styrkede muligheder for undervisning og aktivering*

Mulighederne for undervisning og aktivering efter udlændingelovens regler foreslås styrket.

Dette kan fremme den enkeltes beskæftigelsesmuligheder, hvad enten den pågældende meddeles asyl her i landet eller skal udrejse og genetablere sig i hjemlandet. Forslaget skal også ses i lyset af, at mange asylansøgere i praksis vil have vanskeligt ved at finde beskæftigelse. De styrkede tilbud skal omfatte de asylansøgere, der er omfattet af Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt.

Konkret foreslår udvalget, at det kan overvejes,

- at den obligatoriske engelskundervisning, der tilbydes i fase II, suppleres af et tilbud om danskundervisning, og at asylansøgerkurset, der tilbydes asylansøgere i fase I, justeres med mere vægt på bl.a. arbejdsmarkedsforhold,
- at der gives bedre mulighed for lønnet praktikforløb som led i en ungdomsuddannelse,

- at der kan gives styrket mulighed for eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud for voksne asylansøgere, dvs. fra 17 år, f.eks. i form af undervisning på produktions-skoler, deltagelse i arbejdsmarkedsuddannelser (AMU-kurser), og
- at der bl.a. på baggrund af forslaget om adgang til arbejdsmarkedet for forældre i asylcentre samtidig sker en styrkelse af børne- og ungegruppens aktiviteter, således at der sikres bedre mulighed for pasnings- og klubtilbud under ophold i asylcentret.

Det forudsættes, at der afsættes en økonomisk ramme for de enkelte tilbud, således at tilbudene er udbudsstyrede, ligesom udvalget peger på, at det kan overvejes, om de styrkede tilbud alene skal målrettes den gruppe af asylansøgere, der foreslås givet adgang til arbejdsmarkedet og udflytning.

### **2.3. Forslag om motivationsfremmende foranstaltninger (kapitel 8)**

#### *2.3.1. Udvalgets generelle overvejelser*

Udvalget har indledningsvist drøftet en række forhold, som efter udvalgets opfattelse skal indgå i vurderingen af de motivationsfremmende foranstaltninger.

Det er således efter udvalgets opfattelse en forudsætning for asylsystemets legitimitet, at en asylansøger, der har fået endeligt afslag på asyl og ikke har et andet opholdsgrundlag, rent faktisk udrejser af Danmark. Har en udlænding, der har søgt om asyl, fået afslag på ansøgningen om asyl, er det således konstateret, at den pågældende ikke har behov for beskyttelse her i landet og ikke er i risiko for forfølgelse, dødsstraf eller tortur m.v. ved en tilbagevenden til hjemlandet. Den pågældende skal derfor udrejse og dermed efterleve afgørelsen om afslag på asyl.

Når en asylansøger har fået endeligt afslag på asyl, bør der efter udvalgets opfattelse ske en klar markering over for den pågældende af, at denne nu er afvist asylansøger, uanset baggrunden for, at den pågældende eventuelt ikke ønsker at udrejse. Det skal således stå klart for den enkelte afviste asylansøger, at den pågældende skal udrejse af Danmark.

Udvalget peger på, at frivillig udrejse altid er at foretrække, og i praksis udrejser mange afviste asylansøgere, uden at det er nødvendigt at iværksætte tvangsmæssige indgreb over for den enkelte.

For den enkelte afviste asylansøger giver frivillig udrejse mulighed for i højere grad at forberede sig på udrejsen. For myndighederne er frivillig udrejse ligeledes at foretrække. Særligt for politiet medfører sager om tvangsmæssig udsendelse af afviste asylansøgere således ofte et betydeligt større ressourceforbrug, ligesom det altid er at foretrække at undgå at skulle anvende tvangsmæssige foranstaltninger.

Udrejser en asylansøger ikke frivilligt, kan dette i sagens natur skyldes flere forskellige forhold.

Der kan i nogle tilfælde være tale om, at den enkelte ikke ønsker at acceptere afgørelsen om afslag på asyl og nægter at efterleve denne.

Men der kan også være tale om, at hjemrejse og mulighederne for genetablering i hjemlandet er forbundet med usikkerhed for den enkelte asylansøger. Den pågældende asylansøger kan måske i en længere periode have opholdt sig uden for hjemlandet og have afhændet alle sine ejendele. Den pågældende har måske ikke aktuelt kendskab til forholdene i hjemlandet eller har mistet kontakten til et tidligere netværk i hjemlandet. Denne usikkerhed kan også omfatte en usikkerhed om den fremtidige økonomiske situation for den enkelte.

---

På den baggrund peger udvalget på en række konkrete forslag vedrørende anvendelse af de motivationsfremmende foranstaltninger.

### *2.3.2. Mere målrettet anvendelse af de motivationsfremmende foranstaltninger*

Det er efter udvalgets opfattelse afgørende, at udlændingemyndighederne og politiet har mulighed for at anvende motivationsfremmende foranstaltninger over for afviste asylansøgere, der ikke ønsker at medvirke. Det gælder uanset baggrunden for den enkeltes manglende medvirken.

I den forbindelse finder udvalget, at det bør overvejes, om anvendelsen af de motivationsfremmende foranstaltninger kan styrkes.

Udvalget finder således, at anvendelsen af de motivationsfremmende foranstaltninger – der i dag skal anvendes generelt over for alle afviste asylansøgere – bør afløses af en mere målrettet anvendelse, således at det i praksis bliver muligt i højere grad at vurdere, hvilke foranstaltninger der bedst muligt kan fremme eller tilskynde den enkelte til en frivillig udrejse. En sådan mere målrettet anvendelse – i stedet for den nuværende generelle og standardiserede brug – af de motivationsfremmende foranstaltninger kan efter udvalgets opfattelse medvirke til at sikre en mere effektiv udsendelse.

Som eksempel på en mere målrettet anvendelse af de motivationsfremmende foranstaltninger anføres, at en afvist asylansøger ikke bliver pålagt motivationsfremmende foranstaltninger, hvis politiet allerede har tilstrækkelige oplysninger til at forberede udsendelsen, uden at den pågældendes medvirken er nødvendig.

### *2.3.3. Styrket rådgivning og økonomisk støtte til tilbagevenden*

Udvalget anbefaler, at en mere målrettet anvendelse af de motivationsfremmende foranstaltninger bør suppleres af mulighed for mere konkret at styrke den enkeltes grundlag for en frivillig hjemrejse. Dette kan efter udvalgets opfattelse ske gennem en hurtig og fokuseret rådgivning af den enkelte om mulighederne for hjemrejse og genetablering i hjemlandet, der tilskynder til frivillig hjemrejse.

Udvalget finder, at det i den forbindelse kan overvejes at give afviste asylansøgere en længere periode med mulighed for at modtage den økonomiske hjælp, der gives, når en afvist asyl-

ansøger medvirker til udrejsen. En sådan længere periode vurderes – sammen med en styrket rådgivning – at kunne anspore nogle afviste asylansøgere til at medvirke til udrejsen og dermed modtage den økonomiske hjælp til tilbagevenden.

#### *2.3.4. Mere målrettet indkvartering af asylansøgere i centersystemet*

Den foreslåede forbedring af vilkårene for asylansøgere, der bl.a. omfatter tilbud om selvstændig bolig, vil give en stor gruppe af asylansøgere mulighed for at bo uden for et asylcenter.

---

Udvalget har på den baggrund overvejet, om der kan være behov for at styrke forholdene for de asylansøgere, der fortsat indkvarteres i landets asylcentre. Som det fremgår, foreslår udvalget at forbedre tilbuddene om undervisning og aktivering, hvilket bl.a. vil tilgodeses netop denne gruppe af asylansøgere.

Tilbuddet om udflytning giver samtidig efter udvalgets opfattelse mulighed for en bedre og mere hensigtsmæssig anvendelse af de eksisterende asylcentre. I dag fungerer nogle asylcentre både som modtagecenter og som udrejsecenter. Nyankomne asylansøgere indkvarteres således sammen med asylansøgere, som har fået afslag på asyl, og som skal udrejse.

Udvalget finder, at nyankomne asylansøgere, der indgiver ansøgning om asyl her i landet, så vidt muligt skal indkvarteres i modtagecentre, der er målrettet denne gruppe af asylansøgere, og hvor denne gruppe asylansøgers behov bedre kan tilgodeses. Udvalget foreslår derfor at reservere en del af den samlede bevilling til dette formål.

Dette kan medvirke til en mere hensigtsmæssig anvendelse af asylcentrene. Herved opnås samtidig, at de afviste asylansøgere i videst muligt omfang indkvarteres i asylcentre, hvor deres fokus på hjemrejse og genetablering i hjemlandet bedst muligt kan håndteres og støttes.

#### *2.3.5. Samarbejde med internationale organisationer om støtte til hjemvenden*

Udvalget finder, at det kan overvejes at styrke samarbejdet med internationale organisationer som f.eks. International Organization for Migration (IOM) med henblik på at fremme frivillig udrejse, forudsat at det findes hensigtsmæssigt at anvende ressourcer hertil inden for den afsatte økonomiske ramme.

### **2.4. Økonomiske og administrative konsekvenser**

De økonomiske og administrative konsekvenser af udvalgets forslag ved et indkvarteringsomfang på ca. 4.300 personer skønnes i alt at udgøre ca. 238,3-274,8 mio. kr. årligt, hvoraf en ramme på op til i alt 86 mio. kr. finansieres over udviklingsbistanden (DAC-finansiering). Afgrænsningen af, hvilke udgifter der vil kunne afholdes over DAC-midlerne, følger de til

enhver tid gældende retningslinjer i henhold til de internationalt standardiserede OECD/DAC-kriterier.

Udgiftsskønnet fordeler sig på følgende hovedområder:

- Udflytning fra asylcentre i alt ca. 163,3-163,8 mio. kr. årligt. Hovedparten af de skønnede udgifter til udflytning fra asylcentre vedrører udgifter til forslag om en selvstændig bolig på ca. 139,0 mio. kr. årligt samt udgifter til administration af ordningen på ca. 19,8 mio. kr. årligt.

---

- Udflytningen fra asylcentre forventes at medføre besparelser i centersystemet på ca. 10-20 mio. kr.
- Merudgifter til adgang til arbejdsmarkedet skønnes at udgøre i alt ca. 11,7-16,7 mio. kr. Udgifterne vedrører bl.a. Udlændingestyrelsens administration af ordningen (ca. 6,7 mio. kr.), herunder forventede merudgifter til sagsbehandling i forbindelse med ansøgning om og forlængelse og inddragelser af arbejdstilladelser samt tolkeudgifter m.v.
- Herudover vedrører udgifterne til arbejdsmarkedet merudgifter på SKAT's område på ca. 5-10 mio. kr. Udvalgets forslag om at give asylansøgere adgang til at tage beskæftigelse rejser en række spørgsmål om, hvorledes en skattebetaling mest hensigtsmæssigt kan etableres og gennemføres. I forbindelse med udmøntning af en adgang for asylansøgere til arbejdsmarkedet skal der tages nærmere stilling til spørgsmålet om udformning af beskættningen af den enkelte asylansøger. Udvalget skal – på baggrund af drøftelse med SKAT – bemærke, at etablering af skattepligt skønnes at medføre behov for ændringer i SKAT's systemer svarende til ca. 5-10 mio. kr.
- Merudgifterne vedrørende styrkede undervisnings- og aktiveringstilbud forventes at udgøre ca. 30,3 mio. kr. årligt. Udgifterne vedrører primært udgifter til danskundervisning på ca. 15,0 mio. kr. årligt og udgifter til ekstern undervisning og aktivering for voksengruppen (over 17 år) på ca. 15,0 mio. kr. årligt. Herudover forventes merudgifter på ca. 0,3 mio. kr. til justering af indhold i asylansøgerkurset.
- Styrkede tilbud til børne- og ungegruppen (1-16 årige) forventes at udgøre ca. 18-26 mio. kr. årligt. Hovedparten af udgifterne vedrører udeskoletilbud for de 6-16 årige på ca. 8,5 mio. kr. årligt. Herudover forventes udgifter på ca. 2,0-8,0 mio. kr. årligt til børnehavetilbud samt ca. 3,0-5,0 mio. kr. årligt til SFO/klubtilbud. Endvidere skønnes der merudgifter på ca. 4,5 mio. kr. årligt til administration.
- Styrket rådgivning i forbindelse med udrejse og forhold i hjemlandet forventes at udgøre ca. 10-18 mio. kr. årligt.



- Udvalgets forslag om en mere målrettet indkvartering af asylansøgere, herunder at nyankomne asylansøgere, der indgiver ansøgning om asyl her i landet, så vidt muligt skal indkvarteres i modtagecentre, der er målrettet denne gruppe af asylansøgere, og hvor denne gruppe asylansøgere behov bedre kan tilgodeses, forventes at medføre merudgifter på ca. 25-30 mio. kr.
- Udvalget har overvejet at ændre det tidsmæssige krav til medvirken til udrejse ved afslag på asyl, således at en afvist asylansøger kan få udbetalt den økonomiske støtte (som i 2012 udgør 3.793,84 kr. pr. voksen person og 1.896,92 kr. pr. person under 18 år) ved udrejse, uanset at den pågældende først på et senere tidspunkt beslutter sig for at medvirke. Det antages, at en eventuel udvidelse vil være udgiftsneutralt, idet der – hvis asylansøgerne vælger at udrejse – vil være besparelser i indkvarteringssystemet.

#### *2.4.1. Gennemførelse af udvalgets forslag*

Udvalget skal generelt pege på, at en gennemførelse af udvalgets forslag kræver ændringer af lovgivningen. Dette gælder først og fremmest reglerne i udlændingeloven, hvor der vil være behov for ændringer, og det gælder såvel forslaget om adgang til arbejdsmarkedet som forslaget om adgang til udflytning. Forslagene til motivationsfremmende foranstaltninger vil også kræve lovændringer. Det bemærkes dog, at det falder uden for udvalgets kommissorium at udarbejde udkast til nye regler, og udvalget har derfor ikke nærmere redegjort for behovet for lovændringer.

De nødvendige lovændringer kan gennemføres i løbet af folketingsåret 2012-13.

Endvidere skal udvalget generelt pege på, at bedre muligheder for udflytning i form af etablering af et tilbud om selvstændige boliger forudsætter, at de pågældende boliger tilvejebringes. Det falder uden for udvalgets opgaver nærmere at overveje, hvorledes et sådant tilbud rent praktisk kan etableres, men udvalget skal generelt anføre, at etablering af selvstændige boliger kan kræve gennemførelse af et udbud, ligesom der vil være en lang række mere praktiske tiltag, som skal gennemføres, førend et sådant tilbud kan etableres.

Tilsvarende vil en mere målrettet indkvartering af asylansøgere i centersystemet have forskellige praktiske og administrative konsekvenser.

Efter udvalgets opfattelse indebærer dette, at der må påregnes en etableringsperiode på 1-2 år, før en række af udvalgets forslag i givet fald kan være gennemført.

### 3. Udlændingelovens regler om forholdene for asylansøgere

#### 3.1. Indledning

Dette kapitel indeholder en beskrivelse af de regler, der har betydning for asylansøgers opholdsgrundlag og vilkår, mens de opholder sig her i landet som asylansøgere. Kapitlet indeholder endvidere en gennemgang af de regler, der gælder for integrationen af asylansøgere, der får opholdstilladelse som flygtning.

---

I *afsnit 3.2* beskrives asylansøgers opholdsgrundlag, mens *afsnit 3.3* beskriver inddelingen af asylsagsbehandlingen i forskellige faser, og *afsnit 3.4* omhandler behandlingen af asylsager.

*Afsnit 3.5* omhandler Udlændingestyrelsens underholdspligt, herunder indkvarteringen af asylansøgere, udbetalingen af kontante ydelser samt undervisning og aktivering af asylansøgere. Herudover findes et afsnit om sundhedsmæssige ydelser til asylansøgere.

Der er i dag visse muligheder for asylansøgere for at bo uden for et asylcenter, og *afsnit 3.6* indeholder en beskrivelse af den særlige adgang til at bo uden for asylcentre.

*Afsnit 3.7* omhandler asylansøgers adgang til at søge opholdstilladelse efter udlændingelovens regler om ophold som led i beskæftigelse.

*Afsnit 3.8* omhandler økonomiske nøgletal på asylområdet.

Endelig beskriver *afsnit 3.9* integrationsindsatsen over for udlændinge, der får opholdstilladelse her i landet som flygtninge.

#### 3.2. Asylansøgers opholdsgrundlag

##### 3.2.1. Indrejsen

Når en udlænding indrejser her i landet for at søge asyl, sker det i langt de fleste tilfælde, uden at udlændingen har en opholdstilladelse på andet grundlag. En asylansøger indrejser således oftest uden et lovligt opholdsgrundlag.

Når en asylansøger er indrejst, skal det som det første afgøres, om asylansøgningen overhovedet skal behandles af de danske udlændingemyndigheder, eller om det eventuelt er et andet land, der er nærmest til at behandle ansøgningen.

Det følger således af udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 1. pkt., at når en udlænding påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7 (asyl), træffer Udlændingestyrelsen snarest muligt afgørelse om afvisning, overførsel eller tilbageførsel til et andet EU-land i medfør af

Dublin-forordningen, eller om afvisning eller udvisning efter udlændingelovens regler, eksempelvis fordi udlændingen har et indrejseforbud.

Dublin-forordningen (forordning nr. 343/2003 EF) skal sikre, at en asylansøgning, der indgives i et af EU-landene, behandles i ét og kun ét af landene. Forordningen indeholder kriterier for, hvilket EU-land der er ansvarligt for at behandle en given asylansøgning. Kriterierne tager udgangspunkt i asylansøgerens eventuelle tilknytning til et EU-land, der kan bestå i, at ansøgerens nærmeste familie opholder sig i et bestemt EU-land, at ansøgeren har opholdstilladelse eller visum til et bestemt EU-land, eller at asylansøgeren først er indrejst i eller først har indgivet ansøgning om asyl i et bestemt EU-land.

Frem til det tidspunkt, hvor Udlændingestyrelsen har vurderet, om asylansøgeren skal overføres eller udsendes til et andet land, betragtes asylansøgeren i udlændingeretlig forstand, som om ansøgeren fortsat befinder sig på grænsen og endnu ikke er indrejst, selvom ansøgeren fysisk befinder sig her i landet. Der er altså på dette tidspunkt i sagsforløbet endnu ikke taget stilling til, om udlændingen kan få lov til at opholde sig her i landet som asylansøger.

### *3.2.2. Tilfælde, hvor asylsagen skal behandles her i landet*

Såfremt Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om, at en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7, kan opholde sig her i landet under asylsagens behandling, registrerer Udlændingestyrelsen den pågældende som asylansøger, jf. udlændingelovens § 48 e, stk. 1.

Når Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om, at en asylansøgning skal realitetsbehandles her i landet, bliver udlændingen registreret som asylansøger og har lov til at opholde sig her i landet under sagens behandling på såkaldt processuelt ophold.

Processuelt ophold er alene knyttet til behandlingen af en udlændings sag og er ikke en egentlig opholdstilladelse med de retsvirkninger, der følger heraf. Der gælder derfor også særlige vilkår for asylansøgere, hvis sag er under behandling her i landet. Asylansøgere har eksempelvis som hovedregel ikke adgang til de almindelige velfærdsydelse, ligesom asylansøgere som udgangspunkt ikke kan bosætte sig frit, idet det er Udlændingestyrelsen, der træffer afgørelse om, hvor asylansøgeren kan indkvarteres.

### *3.2.3. Afviste asylansøgere*

Såfremt en asylansøger får endeligt afslag på asyl – og ikke har andet lovligt opholdsgrundlag – har den afviste asylansøger pligt til at udrejse, jf. udlændingelovens § 30, stk. 1. En udlænding, der ikke opfylder denne pligt til at udrejse frivilligt inden udrejsefristens udløb, har ikke længere lovligt (processuelt) ophold her i landet.

Udrejser udlændingen ikke frivilligt, drager politiet omsorg for udrejsen, jf. § 30, stk. 2.

### 3.3. Faseinddelingen af asylsagsbehandlingen

Asylproceduren beskrives ofte som tre faser, der er inddelt i forhold til, hvor i sagsbehandlingsforløbet den enkelte asylansøgeres sag befinder sig. Den første fase indledes, når en udlænding indrejser og søger asyl, og den sidste fase varer, til en afvist asylansøger udrejser eller udsendes af landet.

#### *Fase I - Dublin-fasen*

---

Fasen indledes, når asylansøgeren er indrejst i landet og har søgt asyl og er blevet oprettet af Rigspolitiets Nationale Udlændingecenter.

Det følger af udlændingelovens § 48 e, stk. 2, at politiet foretager en undersøgelse med henblik på at fastlægge udlændingens identitet, nationalitet og rejserute til brug for Udlændingestyrelsens afgørelse efter § 48 a, stk. 1.

Oplysningerne søges tilvejebragt med henblik på, at Udlændingestyrelsen kan træffe afgørelse om, hvorvidt asylansøgeren skal udsendes til et andet land, eksempelvis et andet EU-land i medfør af Dublin-forordningen, eller om asylansøgningen skal behandles her i landet, jf. udlændingelovens § 48 a, stk. 1.

I Dublin-fasen er udlændingen endnu ikke registreret som asylansøger her i landet, og selve asylsagsbehandlingen er endnu ikke påbegyndt.

#### *Fase II - sagsbehandlingsfasen*

I denne fase foregår realitetsbehandlingen af asylansøgningen, der omfatter såvel første instansbehandlingen i Udlændingestyrelsen og – hvis Udlændingestyrelsen meddeler afslag på asyl – anden instansbehandlingen ved Flygtningenævnet.

Fase II indledes, når Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse om, at asylansøgningen skal behandles her i landet, og udlændingen er blevet registreret som asylansøger efter udlændingelovens § 48 e, stk. 1.

---

I denne fase har asylansøgeren såkaldt processuelt ophold.

#### *Fase III - udsendelsesfasen*

I udsendelsesfasen befinder sig afviste asylansøgere, hvilket vil sige udlændinge, der har fået endeligt afslag på asyl.

Som anført følger det af udlændingelovens § 30, stk. 1, at en udlænding, der ikke har ret til at opholde sig her i landet, har pligt til at udrejse af landet. Udrejser en afvist asylansøger ikke

inden for den fastsatte udrejsefrist, fremgår det af udlændingelovens § 30, stk. 2, at politiet drager omsorg for udrejsen.

Efter udlændingelovens § 40, stk. 4, skal udlændingen, når politiet drager omsorg for en udlændings udrejse, meddele de nødvendige oplysninger hertil og medvirke til tilvejebringelse af nødvendig rejselegitimation og visum og til udrejsen i øvrigt.

Afviste asylansøgere har således pligt til at medvirke til politiets arbejde med udrejsen eller udsendelsen. I udsendelsesfasen skelnes der derfor mellem afviste asylansøgere, der medvirker til udrejsen, og afviste asylansøgere, der ikke medvirker.

### **3.4. Behandlingen af asylsager**

#### *3.4.1. Proceduren ved behandling af asylsager*

Afgørelse i asylsager træffes i første instans af Udlændingestyrelsen, jf. herved udlændingelovens § 46, stk. 1.

Meddeler Udlændingestyrelsen afslag på asyl, kan afgørelsen indbringes for Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 1, nr. 1. Det følger endvidere af udlændingelovens § 53 a, stk. 2, 1. pkt., at når Udlændingestyrelsen afslår at give opholdstilladelse efter § 7, anses afgørelsen for påklaget til Flygtningenævnet.

En afgørelse om afslag på asyl anses således automatisk for påklaget til Flygtningenævnet. I praksis foregår dette ved, at Udlændingestyrelsen efter en fast procedure sender asylsager, hvor der er meddelt afslag på asyl, til Flygtningenævnet.

Påklage til Flygtningenævnet af et afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 har opsættende virkning, jf. udlændingelovens § 53, stk. 2, 2. pkt.

#### *3.4.2. Proceduren i åbenbart grundløse asylsager*

Det følger af udlændingelovens § 53 b, stk. 1, at Udlændingestyrelsen efter forelæggelse for Dansk Flygtningehjælp kan bestemme, at afgørelsen i en sag om opholdstilladelse efter § 7 ikke kan indbringes for Flygtningenævnet, når ansøgningen må anses for åbenbart grundløs.

Efter bestemmelsen kan en ansøgning således anses for åbenbart grundløs når 1) den identitet, som ansøgeren påberåber sig, åbenbart er urigtig, 2) de omstændigheder, som ansøgeren påberåber sig, åbenbart ikke kan føre til meddelelse af opholdstilladelse efter § 7, 3) de omstændigheder, som ansøgeren påberåber sig, efter Flygtningenævnets praksis åbenbart ikke kan føre til meddelelse af opholdstilladelse efter § 7, 4) de omstændigheder, som ansøgeren påberåber sig, åbenbart ikke stemmer overens med generelle baggrundsoplysninger om forholdene i ansøgerens hjemland eller tidligere opholdsland, 5) de omstændigheder, som ansøgeren påberåber sig, åbenbart ikke stemmer overens med andre konkrete oplysninger om

ansøgerens forhold, eller 6) de omstændigheder, som ansøgeren påberåber sig, åbenbart må anses for utroværdige, herunder som følge af ansøgerens skiftende, modstridende eller usandsynlige forklaringer.

I praksis er proceduren i åbenbart grundløse-sager inddelt i to særligt hurtige procedurer. Den ene er den såkaldte almindelige åbenbart grundløs-procedure, mens den anden er den såkaldte åbenbart grundløs haste-procedure.

---

Den almindelige åbenbart grundløs-procedure (ÅG-proceduren) omfatter sager, hvor det efter ansøgerens asylsamtale med Udlændingestyrelsen er åbenbart, at ansøgerens asylmotiv ikke kan begrunde asyl.

Åbenbart grundløs haste-proceduren (ÅGH-proceduren) er en særlig hurtig procedure, der omfatter asylansøgere fra en række lande, hvor der er en forhåndsformodning for, at asylansøgere – uanset asylmotiv – ikke opfylder betingelserne for at få asyl på baggrund af baggrundsoplysningerne om det land, ansøgeren kommer fra samt gældende praksis i asylsager. Listen over lande i ÅGH-proceduren udarbejdes efter drøftelser med Dansk Flygtningehjælp og Rigspolitiets Nationale Udlændingecenter.

Fælles for de to procedurer er, at sagerne forelægges for Dansk Flygtningehjælp. Såfremt Flygtningehjælpen er enig i Udlændingestyrelsens vurdering af, at sagen er åbenbart grundløs, træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om afslag på asyl. Afgørelsen kan ikke påklages til Flygtningenævnet. Er Flygtningehjælpen uenig i Udlændingestyrelsens vurdering, vil Udlændingestyrelsen som udgangspunkt meddele afslag på asyl, men i den almindelige sagsbehandlingsprocedure, dvs. med klageadgang til Flygtningenævnet.

Udlændingestyrelsen har en målsætning om, at sagerne i ÅGH-proceduren afgøres inden for syv dage efter ansøgerens indrejse her i landet, medmindre sagen behandles i Dublin-proceduren.

### **3.5. Udlændingestyrelsens underholdspligt over for asylansøgere**

#### *3.5.1. Underholdspligten*

Det følger af udlændingelovens § 42 a, stk. 1, at en udlænding, der opholder sig her i landet og indgiver ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7, får udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen.

Udlændingestyrelsens underholdspligt gælder dog ikke, 1) hvis udlændingen har lovligt ophold her i landet, 2) hvis udlændingen har indgået ægteskab med en herboende person, medmindre særlige grunde foreligger, 3) hvis udlændingens opholdssted ikke kendes, eller 4) hvis udlændingen har ret til hjælp til forsørgelse efter anden lovgivning, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 3.

Herudover kan Udlændingestyrelsen bestemme, at en udlænding omfattet af § 42 a, stk. 1, der har tilstrækkelige midler hertil, ikke skal have dækket sine eller sin families udgifter til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 4, 1. pkt. Udlændingestyrelsen kan endvidere pålægge en udlænding at betale udgifterne til udlændingens eller dennes families underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser, såfremt udlændingen har tilstrækkelige midler hertil, jf. § 42 a, stk. 4, 2. pkt.

Udlændingestyrelsens underholdspligt over for asylansøgere omfatter indkvartering på et asylcenter, kontante ydelser, undervisning og aktivering samt nødvendige sundhedsmæssige ydelser. De enkelte elementer i underholdspligten er beskrevet i afsnittene nedenfor.

### *3.5.2. Indkvarteringen af asylansøgere*

Udlændingestyrelsen tilvejebringer og driver indkvarteringssteder for udlændinge, der har indgivet ansøgning om opholdstilladelse efter § 7, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 5, 1. pkt.

Det følger af udlændingelovens § 42 a, stk. 7, at Udlændingestyrelsen kan bestemme, at en asylansøger skal tage ophold efter Udlændingestyrelsens nærmere bestemmelse, uanset om asylansøgeren selv har tilstrækkelige midler til sit underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser.

I praksis indkvarteres langt de fleste asylansøgere på et asylcenter efter Udlændingestyrelsens afgørelse.

#### *3.5.2.1. Asylcentre*

##### *3.5.2.1.1. Asylcenteroperatørerne*

Asylansøgere i Danmark indkvarteres som udgangspunkt på et af de ca. 20 asylcentre, der p.t. findes her i landet. Der er til nogle af indkvarteringscentrene tilknyttet annekser og særlige boliger, der ligeledes anvendes til indkvarteringsformål.

Asylcentrene drives i praksis dels af Røde Kors, dels af nogle kommuner.

Røde Kors Asylafdelingen indgik således i 1984 aftale med Justitsministeriet om drift af asylcentre og har siden varetaget driften af en række asylcentre.

I 2001 indgik det daværende Integrationsministerium aftale med den daværende Hanstholm Kommune, nu Thisted Kommune, der drev det første kommunale asylcenter. Herefter indgik Integrationsministeriet i 2003 indgået aftale med Brovst Kommune, nu Jammerbugt Kommune, om kommunal drift af Center Brovst. Der er senest i 2011 indgået aftale med Langeland Kommune om drift af Center Holmegaard.

Herudover har der i en 10-årig periode fra 1995 til 2005 været indgået aftale med Beredskabsstyrelsen om drift af centre på Fyn.

Røde Kors Asylafdelingen driver modtage-/udrejse-, omsorgs-, børne- og opholdscentre, Thisted kommune driver opholdscenter og børnecentre, mens Jammerbugt Kommune og Langeland Kommune driver opholdscentre.

#### *3.5.2.1.2. Antallet af asylcentre*

---

Erfaringen viser, at antallet af nyindrejste asylansøgere varierer over tid og kan ændre sig med kort varsel med et dertil afledt behov for tilpasning af antallet af asylindkvarteringspladser.

Antallet af asylcentre har således historisk varieret ganske betydeligt. I 1995 toppede antallet af centre med omkring 170 aktive asylcentre, mens det i 2008 udgjorde 8 asylcentre. I begyndelsen af 2012 var der indkvarteret knap 4.300 asylansøgere fordelt på 20 asylcentre m.v. rundt omkring i landet. Pr. primo maj 2012 var der indkvarteret ca. 4.750 asylansøgere på asylcentre m.v.

Asylcentre kan overordnet opdeles i modtage-/udrejsecentre og opholdscentre. Opholdscentre kan igen underopdeles i ordinære opholdscentre og specialcentre. Herudover er en del asylansøgere indkvarteret privat eller i annekser (egne boliger i form af lejlighed, mindre villa/parcelhus m.v. uden for opholdscenteret).

Der er i dag fire modtage-/udrejsecentre og 16 opholdscentre. De 16 opholdscentre består af 9 ordinære centre og 7 specialcentre (5, som er specialiserede i at indkvartere uledsagede, mindreårige asylansøgere; ét, som er specialiseret i at indkvartere enlige kvinder, og ét, som er specialiseret i at indkvartere andre asylansøgere med særlige omsorgsbehov).

#### *3.5.2.1.3. Indkvarteringen i de forskellige faser af sagsbehandlingen*

I forbindelse med modtagelsen placeres asylansøgere på modtage-/udrejsecentre, herunder særligt Center Sandholm. I den indledende fase af asylsagsbehandlingen – Dublinfasen – søges ansøgerens identitet og rejserute fastlagt med henblik på Udlændingestyrelsens afgørelse om, hvorvidt sagen skal behandles i Danmark. Da både Udlændingestyrelsen og Politiet er til stede i Center Sandholm, er det hensigtsmæssigt i forhold til sagsbehandlingen at indkvartere nyankomne asylansøgere her.

Efter et kort ophold på modtagecentret flyttes asylansøgerne til et opholdscenter. Dette vil typisk være, når Dublinproceduren er afsluttet, og det er besluttet, at asylansøgningen skal behandles her i landet. På opholdscentre indkvarteres asylansøgere, mens deres ansøgning om asyl behandles, samt afviste asylansøgere, som medvirker til deres udrejse.



Personer med særlige omsorgskrævende sociale eller psykiske behov kan indkvarteres på et særligt omsorgscenter, Center Kongelunden. Mindreårige uledsagede asylansøgere under 18 år indkvarteres direkte på de særlige børnecentre.

#### *3.5.2.1.4. Generelle forhold på asylcentrene*

Overordnet er forholdene på opholdscentrene løbende blevet forbedret igennem de seneste år. Forbedringerne drejer sig først og fremmest om, at forholdene generelt er blevet moderniseret, at der er blevet mere fysisk plads til den enkelte beboer, og at beboerne – især for familiernes vedkommende – i højere grad bor under former, der minder om private boligforhold, hvilket i højere grad giver mulighed for at opretholde et almindeligt liv.

Indkvarteringen sker således nu i højere grad i lejlighedslignende bo-enheder, hvor der som minimum er adgang til eget toilet og bad og ikke som tidligere i værelser uden egne toilet- og badeforhold og med fælles køkkenfaciliteter. I dag har knap halvdelen af de indkvarterede på opholdscentrene eget toilet og bad. Desuden er de fælles køkkenfaciliteter på flere af opholdscentrene forbedret.

På opholdscentrene er der på de fleste værelser og i de fleste lejligheder internetforbindelse og tv. Derudover kan der på de enkelte opholdscentre være etableret fællesfaciliteter såsom kvinde-/syrum, beboercaféeer, fællesrum med tv, billard og bordtennis m.v., ligesom der på de fleste asylcentre er etableret motionsrum. Endvidere er der etableret flere udendørsfaciliteter for både børn og voksne, eksempelvis fodbold- og basketballbaner, legepladser m.v. Mens asylansøgeren er indkvarteret på et opholdscenter, tilbydes en række indkvarteringsstilbud til den enkelte. Tilbuddene varierer efter aldersgruppe. Således er der børnehaver til mindre børn, mens der til de lidt større børn typisk er forskellige klubtilbud. Ofte er der ligeledes mulighed for at deltage i fritidsaktiviteter i lokalsamfundet. Til de voksne tilbydes undervisning og aktivering. Derudover er der på opholdscentrene læger, sygeplejersker, aktiveringsmedarbejdere, socialkoordinatorer m.v.

Samtidig er asylcenterkapaciteten per adresse øget ved blandt andet tilførsel af landsbyhuse eller pavillonløsninger for derved at sikre en mere fleksibel og rentabel drift, der muliggør bedre håndtering af mindre udsving i indkvarteringsomfanget.

I de senere år er en stor del af beboelseshusene yderligere blevet ombygget, hvilket – foruden at forbedre de fysiske vilkår for den enkelte også har ført til en bedre udnyttelse af arealerne, således at der – på trods af de forbedrede forhold – nu kan indkvarteres ca. 28 personer i disse bygninger mod tidligere ca. 20.

#### *3.5.2.1.5. Fleksible indkvarteringsstilbud*

Ud over de generelle forbedringer på opholdscentrene er der i dag også langt større mulighed for at imødekomme særlige ønsker og behov fra beboerne. Således tilbydes der også indkvartering uden for opholdscenteret i dag. Dette kan eksempelvis være i annekser, der er

boliger uden for opholdscenteret, eller i boliger, der er beliggende i nærheden af – men i tilknytning til – opholdscenteret.

Et eksempel på en sådan bolig er Sygehusvej i Brovst, der er beliggende i nærheden af Asylcenter Brovst. Her bor asylansøgerne i et mindre kompleks indrettet med flere lejligheder, der som udgangspunkt har eget køkken, toilet og bad. Boligerne er beliggende i midten af Brovst by, og der er direkte adgang til skole, børnehave, VUC, fritidstilbud m.v. Boligerne er knyttet til opholdscenteret Brovst, og asylansøgeren benytter blandt andet sundhedspersonalet m.v. på opholdscenteret. De asylansøgere, der flyttes til boligkomplekset, har typisk været indkvarteret på opholdscenteret Brovst forinden en udflytning.

Et andet eksempel er ”Jelling-modellen”. Her er der som en selvstændig del af opholdscenteret Jelling etableret et mindre anneks bestående af selvstændige lejligheder med eget køkken, toilet og bad.

Herudover er der på opholdscenter Jelling ligeledes tilknyttet en række lejligheder til opholdscenteret. Dette er lejligheder beliggende i et tidligere plejehjem i Sandvad by. De asylansøgere, der er indkvarteret her, benytter de tilbud, som opholdscenteret Jelling tilbyder såsom skoleundervisning, aktivering, sundhedstilbud m.v.

#### *Fordelingen af indkvarteringspladser på de forskellige asylindkvarteringsformer*

Asylcentertype	Andel af samlede indkvarteringspladser fordelt på centertyper
Modtage-/udrejsecentre	40%
Center for uledsaget mindreårige asylansøgere	5%
Omsorgscenter/kvindecenter	4%
Annekser, privat indkvarterede mv.	12%
Opholdscentre	39%
Heraf ca. halvdelen af indkvarteringspladserne minimum egne toilet og badefaciliteter. Derudover har flere af indkvarteringspladserne egne køkkenfaciliteter.	
	100%

#### *3.5.2.2. Privat indkvartering*

En asylansøger, hvis asylansøgning er under behandling, kan søge Udlændingestyrelsen om tilladelse til privat indkvartering. Tilladelse kan dog også gives til asylansøgere, der har fået afslag på asyl, og som medvirker til deres udrejse. Privat indkvartering vil almindeligvis være særligt relevant for asylansøgere, som har herboende familiemedlemmer eller venner, som de gerne vil bo hos under sagens behandling.

Ved afgørelsen om tilladelse til privat indkvartering uden økonomi lægges der vægt på boligens størrelse, mens der ikke stilles krav til værtspersonens forsørgelsesevne. Tilladelse til privat indkvartering uden økonomi gives for 6 måneder ad gangen.

Visse grupper af asylansøgere vil som udgangspunkt ikke få tilladelse til privat indkvartering uden økonomi. Dette drejer sig f.eks. om personer på tålt ophold, personer, der er udvist ved dom, samt asylansøgere, hvis sag behandles i ÅGH-proceduren.

Asylansøgere, der indkvarteres privat kan dog få udbetalt kontante ydelser, hvis der er tungtvejende sundhedsmæssige eller psykosociale årsager, der taler for den private indkvartering. Eksempler på dette kan være asylansøgere, der er i dialysebehandling, har alvorlige hjerte-problemer eller lider af en kræftsygdom. Der kan endvidere være tale om ældre asylansøgere, der har svært ved at klare sig selv på et asylcenter, eller uledsagede, mindreårige asylansøgere, der gerne vil bo hos herboende pårørende.

Forhold, der kan tale imod, at der gives tilladelse til privat indkvartering med kontante ydelser er eksempelvis, at asylansøgeren har fået afslag på asyl og ikke medvirker til udrejsen, at sagen behandles i ÅGH-proceduren, eller at der er tale om en person på tålt ophold.

Tilladelse til privat indkvartering med kontante ydelser gives for 3 måneder ad gangen. Asylansøgere, der er privat indkvarterede, er som udgangspunkt fortsat knyttet til et asylcenter, hvor ansøgeren modtager undervisning og sundhedsydelser m.v.

Tilladelsen til privat indkvartering vil blive inddraget eller nægtet forlænget, hvis ansøgerens sag overgår fra fase II til fase III, og ansøgeren ikke medvirker, hvis ansøgeren meddeles flyttepåbud til Center Sandholm som følge af manglende medvirken, eller hvis ansøgerens eventuelle børn ikke følger undervisning m.v.

### *3.5.2.3. Ydelsessystemet*

Asylansøgere, der er omfattet af Udlændingestyrelsens underholdsforpligtelse, får udbetalt kontante ydelser til dækning af deres udgifter til mad og andre fornødenheder.

De kontante ydelser er inddelt på tre forskellige typer af ydelser: En grundydelse som dækker udgifter til mad, hygiejneartikler m.v., et forsørgertillæg til asylansøgere med børn og en tillæggydelse til asylansøgere, som overholder deres kontrakt med asylcentret.

Ydelsernes størrelse og beregning fremgår af udlændingelovens § 42 b. Størrelsen på den enkelte ydelse beror bl.a. på den enkelte asylansøgers civilstand, hvilken af de tre faser i asylsagsbehandlingen den enkelte asylansøger befinder sig i, hvorvidt der er bospisningsordning på det asylcenter, hvor ansøgeren er indkvarteret, og om asylansøgeren overholder kontrakten med indkvarteringsstedet.

De beløb, der er angivet i udlændingeloven, er fastsat i 2003-niveau, og reguleres én gang årligt efter satsreguleringsprocenten, jf. udlændingelovens § 42 b, stk. 14. I afsnittene nedenfor om de forskellige ydelser, er beløbene dog angivet i 2012-niveau for at give et bedre billede af størrelsen af de beløb, asylansøgere modtager.

#### 3.5.2.4. De forskellige ydelser

##### 3.5.2.4.1. Grundydelsen

En asylansøger, der er omfattet af Udlændingestyrelsens underholdsforpligtelse, og som ikke er indkvarteret på et asylcenter med bespisningsordning, får udbetalt en grundydelse, jf. udlændingelovens § 42 b, stk. 1, 1. pkt. Grundydelsen udbetales til dækning af udgifter til mad, hygiejneartikler m.v.

Grundydelsens størrelse er den samme, uanset hvilken fase af sagsbehandlingen, den enkelte asylansøger befinder sig i. Grundydelsen udgør pr. dag (2012 niveau), jf. udlændingelovens § 42 b, stk. 2, nr. 1-4:

- 40,76 kr. for udlændinge, der samlever i ægteskab eller samlivsforhold
- 51,48 kr. for udlændinge over 18 år, der ikke samlever i ægteskab eller samlivsforhold

##### 3.5.2.4.2. Forsørgertillæg

Asylansøgere, som har forsørgerpligt over for børn under 18 år, får udbetalt en ekstra kontant ydelse med henblik på at forsørge deres børn, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 3.

Der kan alene udbetales ét forsørgertillæg pr. barn, og tillægget udbetales højst til to børn pr. familie. Såfremt en asylansøgerfamilie har flere end to børn, udbetales der et nedsat forsørgertillæg til det 3. og 4. barn. Der udbetales ikke forsørgertillæg til flere end fire børn pr. familie, jf. udlændingelovens § 42 b, stk. 3.

Forsørgertillæggets størrelse er afhængigt af, hvilken fase i asylsagsbehandlingen den enkelte asylansøger befinder sig i. Udlændinge, der befinder sig i den indledende asylfase (fase I) og derfor endnu ikke er registrerede som asylansøgere, får således udbetalt et mindre beløb i forsørgertillæg, jf. udlændingelovens § 42 b, stk. 5.

Størrelsen på forsørgertillægget til 1. og 2. barn er endvidere afhængig af, om asylansøgerfamilien er indkvarteret på et asylcenter med eller uden vederlagsfri bespisningsordning. Således får asylansøgerfamilier, der bor på et asylcenter med bespisningsordning og derfor ikke får udbetalt grundydelse, udbetalt et mindre beløb i forsørgertillæg til det 1. og 2. barn, jf. udlændingelovens § 42 b, stk. 4. Nedsat forsørgertillæg til 3. og 4. barn udbetales slet ikke til asylansøgerfamilier, der er indkvarteret på et asylcenter med vederlagsfri bespisningsordning, dvs. asylansøgerfamilier, der ikke får udbetalt grundydelse, jf. udlændingelovens § 42 b, stk. 6, 2. pkt.

Forsørgertillægget udgør, jf. udlændingelovens § 42 b, stk. 4, 5 og 6:

- 60,08 kr. pr. dag til 1. og 2. barn til asylansøgerfamilier i fase I, der modtager grundydelse
- 8,59 kr. pr. dag til 1. og 2. barn til asylansøgerfamilier i fase I, der ikke modtager grundydelse
- 81,52 kr. pr. dag til 1. og 2. barn til asylansøgerfamilier i fase II og III, der modtager grundydelse
- 30,04 kr. pr. dag til 1. og 2. barn til asylansøgerfamilier i fase II og III, der ikke modtager grundydelse
- 42,71 kr. pr. dag til 3. og 4. barn til asylansøgerfamilier, der modtager grundydelse, uanset hvilken fase asylansøgerfamilien befinder sig i.

#### 3.5.2.4.3. Tillægsydelsen

Det følger af udlændingelovens § 42 b, stk. 8, I. pkt., at asylansøgere over 18 år, der er omfattet af Udlændingestyrelsens underholdspligt, får udbetalt en tillægsydelse, hvis de overholder den kontrakt, de har indgået med indkvarteringsoperatøren. Formålet med tillægsydelsen er således at motivere asylansøgere til at følge den undervisning og aktivering, der indgår i deres kontrakt med indkvarteringsoperatøren.

Det samme gælder asylansøgere under 18 år, jf. udlændingelovens § 42 b, stk. 9.

Tillægsydelsens størrelse er afhængig af, hvilken fase i asylsagsbehandlingen den enkelte asylansøger befinder sig i, idet asylansøgere, der befinder sig i den indledende fase (fase I), modtager et mindre beløb i tillægsydelse, jf. udlændingelovens § 42 b, stk. 10, 2. pkt. Tillægsydelsens størrelse er ikke afhængig af, om asylansøgeren får udbetalt grundydelse eller ej.

Det følger af udlændingelovens § 42 b, stk. 11, at en asylansøger over 18 år, der ikke overholder sin kontrakt med indkvarteringsoperatøren, ikke får asylansøgeren udbetalt tillægsydelse.

Tillægsydelsen udgør, jf. udlændingelovens § 42 b, stk. 10:

- 8,59 kr. pr. dag til asylansøgere, der befinder sig i fase I og overholder deres kontrakt med indkvarteringsoperatøren
- 30,04 kr. pr. dag til asylansøgere, der befinder sig i fase II og III og overholder deres kontrakt med indkvarteringsoperatøren

For asylansøgere, der befinder sig i fase III, gælder det endvidere, at tillægsydelsen kun udbetales, hvis asylansøgeren medvirker til udrejse.

### *3.5.2.5. Aktivering og undervisning*

I den periode, hvor en asylansøger opholder sig her i landet, indtil ansøgeren enten får meddelt opholdstilladelse eller udrejser, skal asylansøgeren deltage i forskellige undervisnings- og aktiveringstilbud. Disse tilbud er beskrevet nedenfor.

### *3.5.2.6. Kontraktordningen*

Når en asylansøger over 18 år er blevet indkvarteret på et asylcenter, indgår asylansøgeren og indkvarteringsoperatøren en kontrakt, jf. udlændingelovens § 42 c, stk. 1.

Kontrakten fastsætter omfang og indhold af de nødvendige opgaver i forbindelse med driften af indkvarteringsstedet, som udlændingen har pligt til at medvirke til udførelsen af, det asylansøgerkursus, som udlændingen skal deltage i, samt undervisning og aktivering som aftalt eller fastsat af indkvarteringsoperatøren, jf. herved udlændingelovens § 42 c, stk. 3, nr. 1-4.

Det følger af udlændingelovens § 42 c, stk. 2, at kontrakten indgås på grundlag af den enkelte udlændings færdigheder og forudsætninger. Kontrakten indgås senest en uge efter udlændingens indgivelse af ansøgning om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7. Kan der ikke opnås enighed om kontraktens indhold, fastsættes indholdet af indkvarteringsoperatøren.

Udlændingelovens § 42 c om kontraktordningen blev indsat ved lov nr. 292 af 30. april 2003 (lovforslag nr. L 157 af 29. januar 2003) om ændring af udlændingeloven. Det fremgår af bemærkningerne hertil, at formålet med lovændringen var at styrke aktiverings- og undervisningsindsatsen for voksne asylansøgere. Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslaget, at det er vigtigt, at asylansøgere bruger ventetiden i præasylfasen, hvor deres asylansøgning er under behandling, konstruktivt, således at der dels skabes forudsætninger for en vellykket integrationsproces for de asylansøgere, der meddeles opholdstilladelse i Danmark, dels skabes forudsætninger for en ordentlig tilbagevenden til hjemlandet for de asylansøgere, der meddeles afslag på en ansøgning om opholdstilladelse og derfor skal udrejse af landet.

Ud over udlændingelovens bestemmelser om aktivering og undervisning af asylansøgere er området reguleret i bekendtgørelse nr. 497 af 3. maj 2010 om undervisning og aktivering m.v. af asylansøgere m.fl.

### *3.5.2.7. Aktivering af voksne asylansøgere*

Aktivering af asylansøgere tilrettelægges både internt i centerregi og eksternt.

Det følger af udlændingelovens § 42 d, stk. 1, at asylansøgere, der er indkvarteret på et asylcenter, har pligt til at medvirke til udførelsen af nødvendige opgaver i forbindelse med driften af indkvarteringsstedet. Denne pligt omfatter deltagelse i de daglige, nødvendige opgaver

på asylcentret, såsom at gøre rent på eget værelse, i fællesrum, i køkkener og på badeværelser.

Asylansøgere over 17 år, der er indkvarteret på et asylcenter, kan deltage i aktivering i form af andre opgaver end dem, der er omfattet af udlændingelovens § 42 d, stk. 1. Det betyder i praksis, at asylansøgere kan hjælpe med at udføre andre opgaver på centeret end de daglige, nødvendige opgaver – såkaldt intern aktivering. Det kan dreje sig om f.eks. mindre vedligeholdelsesopgaver, administrationsopgaver samt opgaver i forbindelse med pasning og undervisning af børn og unge.

Herudover kan asylansøgere, hvis sag er under behandling, og afviste asylansøgere, der medvirker til deres udrejse – udover den almindelige interne aktivering – deltage i aktivering i en intern produktionsvirksomhed i tilknytning til asylcentret, i særligt tilrettelagt praktik af kortere varighed eller ulønnet, frivilligt arbejde, jf. udlændingelovens § 42 e, stk. 2. Den interne produktionsvirksomhed på et asylcenter kan eksempelvis være et sy- eller cykelværksted.

Endelig kan asylansøgere, der befinder sig i fase II eller fase III og medvirker til udrejsen, hvis ganske særlige grunde taler derfor, deltage i særskilt tilrettelagt aktivering, jf. herved udlændingelovens § 42 e, stk. 3. Dette vil i praksis være praktikforløb, der ikke må udgøre eller virke som egentlig beskæftigelse, og asylansøgeren må ikke modtage løn eller andre ydelser. Samme gruppe af asylansøgere må endvidere udføre ulønnet humanitært arbejde eller andet frivilligt arbejde.

Asylansøgere, der befinder sig i fase I, og asylansøgere, der befinder sig i fase III og ikke medvirker til udrejsen, må alene udføre intern aktivering.

#### *3.5.2.8. Undervisning af voksne asylansøgere*

Asylansøgere, der er fyldt 18 år, og som ikke har fået endeligt afslag på asyl, skal deltage i undervisning på eller i tilknytning til asylcentret. Formålet med undervisningen er bl.a. at vedligeholde og udbygge asylansøgeres almene og faglige færdigheder. Reglerne om undervisning af voksne asylansøgere findes i udlændingelovens § 42 f.

Asylansøgere, som befinder sig i fase I, skal deltage i et asylansøgerkursus, som skal give et helt indledende kendskab til dansk sprog og danske kultur- og samfundsforhold, jf. udlændingelovens § 42 f, stk. 1.

Når det er afgjort, at asylansøgeres sag skal behandles i Danmark, og ansøgeren således befinder sig i fase II, skal ansøgeren deltage i undervisning i engelsk eller anden undervisning, jf. udlændingelovens § 42 f, stk. 2.

Undervisningen kan i praksis udover engelskundervisning indeholde modersmålsundervisning samt undervisning i fag, der kan hjælpe til at opnå beskæftigelse eller starte egen virksomhed i hjemlandet.

Asylansøgere over 18 år kan endvidere deltage i undervisning i andre fag, i det omfang en indkvarteringsoperatør tilbyder sådan undervisning, jf. udlændingelovens § 42 f, stk. 3. I praksis kan der eksempelvis være tale om fremmedsprog, tekniske fag og it-fag.

Det følger af udlændingelovens § 42 e, stk. 5, at udlændinge over 17 år, der er omfattet af Udlændingestyrelsens underholdspligt, ~~kan deltage i et asylansøgerkursus, undervisning i engelsk og undervisning i andre fag på samme betingelser som asylansøgere over 18 år.~~

### *3.5.2.9. Undervisning af asylansøgerbørn*

Børn i den undervisningspligtige alder, der er indkvarteret på et asylcenter, skal deltage i særskilt tilrettelagt undervisning eller undervisning, der står mål med, hvad der kræves efter den særskilt tilrettelagte undervisning, jf. udlændingelovens § 42 g, stk. 1, 1. pkt.

Asylansøgerbørn i den skolepligtige alder er således i lighed med herboende børns undervisningspligtige. Børnene på opholdscentrene skal modtage undervisning, der i indhold og omfang svarer til den undervisning, der modtages af tosprogede elever i den danske folkeskole, dvs. den undervisning, der finder sted i folkeskolens modtageklasser.

I praksis undervises børnene som altovervejende hovedregel enten på asylcenterskoler, der drives af indkvarteringsoperatørerne, eller i et særligt afsnit i en lokal folkeskole i de kommuner, der driver et indkvarteringssted.

Operatørernes børneundervisning omfatter samtlige opgaver tilknyttet undervisningen af børn, herunder forberedelse, afholdelse af eventuelle eksaminer, deltagelse i ekskursioner og deltagelse i forældremøder/konsultationer m.v.

Det følger af § 13 i bekendtgørelse nr. 497 af 3. maj 2010 om undervisning og aktivering m.v. af asylansøgere m.fl., at asylansøgerbørn kan deltage i folkeskolens undervisning. En anmodning om optagelse i folkeskolen kan bl.a. fremsættes, hvis barnet er privat indkvarteret, og der ikke er et indkvarteringssted, der tilbyder undervisning inden for en rimelig afstand, eller hvis undervisningen i særlige tilfælde vil være til gavn for barnet.

### *3.5.3. Sundhedsmæssige ydelser*

#### *3.5.3.1. Sundhedsmæssige ydelser til voksne asylansøgere*

Det følger af udlændingelovens § 42 a, stk. 1, at en udlænding, der opholder sig her i landet og indgiver ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7, får udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen.



Bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 1, blev ved lov nr. 292 af 30. april 2003 om ændring af udlændingeloven (lovforslag nr. L 157 af 29. januar 2003) præciseret, således at det kom til at fremgå udtrykkeligt af bestemmelsen, at Udlændingestyrelsen dækker udgifter til nødvendige sundhedsmæssige ydelser.

Om baggrunden for præciseringen af bestemmelsen fremgår det af bemærkningerne til lovforslag nr. L 157 af 29. januar 2003, at udgifter til dækning af nødvendige sundhedsmæssige ydelser til asylansøgere m.v. efter fast praksis anses for omfattet af Udlændingestyrelsens underholdsforpligtelse.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår endvidere bl.a. følgende:

”Det er således alene udgifter til nødvendige sundhedsmæssige ydelser, som ikke vedrører sygehusbehandling og fødselshjælp m.v. i tilfælde af ulykke, pludselig opstået sygdom, fødsel m.v. eller pludselig forværring af kronisk lidelse, som efter fast praksis er omfattet af Udlændingestyrelsens underholdsforpligtelse.

Efter fast praksis omfatter Udlændingestyrelsens underholdsforpligtelse for så vidt angår nødvendige sundhedsmæssige ydelser asylansøgers besøg hos alment praktiserende læge/vagtlæge, indledningsvise behandlinger hos psykolog eller psykiater, indledningsvise behandlinger hos visse speciallæger samt mindre tandbehandlinger. Udlændingestyrelsen dækker herudover alene nødvendig, uopsættelig og smertelindrende sundhedsmæssig behandling.”

I praksis forelægges ansøgninger om sundhedsbehandling for Udlændingestyrelsen af sundhedspersonale hos centeroperatørerne på vegne af asylansøgerne. Afgørelser om afholdelse af udgifter til sundhedsbehandling af asylansøgere behandles efter retningslinjer, som er drøftet med Sundhedsstyrelsen. Afgørende er den lægefaglige vurdering, som Udlændingestyrelsen lægger til grund for afgørelser om godkendelse af sundhedsbehandling.

Derudover kan en række behandlinger umiddelbart iværksættes af det sundhedsfaglige personale hos indkvarteringsoperatøren. Det drejer sig bl.a. om besøg hos alment praktiserende læge, indledende konsultationer hos psykolog og konsultationer hos jordemoder.

### *3.5.3.2. Sundhedsmæssige ydelser til asylansøgerbørn*

Det indgår i driftsaftalerne med indkvarteringsoperatørerne, at operatøren skal sikre, at asylansøgerbørn tilbydes forebyggende sundhedsordninger, og at børnene får mulighed for sundhedsbehandling, hvis de bliver syge. De forebyggende sundhedsordninger omfatter bl.a. besøg ved sundhedsplejerske, læge og tandlæge.

Hvis et asylansøgerbarn har brug for sundhedsbehandling, som operatøren ikke umiddelbart kan iværksætte, bliver sagen forelagt Udlændingestyrelsen. Det kan f.eks. dreje sig om hos-

pitalsbehandling eller hospitalsindlæggelse. Udlændingestyrelsen træffer i disse tilfælde afgørelse om, hvorvidt sundhedsbehandlingen skal bevilges.

Det indgår også i driftsaftalerne, at operatørerne skal identificere børn med særlige behov, og at der skal sikres en helhedsorienteret og koordineret indsats. Dette indebærer bl.a., at operatøren skal have fokus på, om der er omsorgstruede børn, der har behov for særlige foranstaltninger.

Asylansøgerbørn har således i praksis adgang til samme sundhedsmæssige ydelser, som stilles til rådighed for herboende mindreårige personer.

### **3.6. Aftaler om særlig adgang til at bo uden for asylcentre**

#### *3.6.1. Asylaftalen af januar 2008*

Med Asylaftalen af 16. januar 2008 mellem VK-regeringen og Dansk Folkeparti fik visse afviste asylansøgerfamilier med børn mulighed for indkvartering i en særlig bolig uden for asylcentre. Aftalen omfattede asylansøgerfamilier, der havde en bruttoopholdstid på mere end 3 år efter endeligt afslag på asyl. Herudover var det en betingelse, at asylansøgerne var fra lande, hvortil Danmark ikke havde mulighed for tvangsmæssig udsendelse. På tidspunktet for aftalens indgåelse drejede dette sig om Iran, Irak, Kosovo og Somalia.

Af aftaleteksten fremgår det bl.a., at der ved indgåelsen er lagt vægt på, at asylcentre er beregnet til kortere ophold, mens asylsagen behandles, at visse grupper af afviste asylansøgere opholder sig på asylcentre i mange år, fordi de nægter at udrejse efter endeligt afslag på asyl, og at forældrenes manglende medvirken til udrejse har indflydelse på børnenes trivsel. Det fremgår endvidere, at indkvartering i en bolig uden for asylcentret kan give sådanne familier mulighed for i en periode at skabe en mere normal hverdag og bedre rammer for det daglige liv i familien til særlig gavn for børnene, ligesom det kan styrke familien inden en tilbagevenden til hjemlandet.

Endelig fremgår det af aftaleteksten, at de særlige boliger skal placeres inden for rimelig afstand af asylcentre, således at familierne fortsat kan gøre brug af centrenes tilbud. Opholdet i en særlig bolig er et alternativ til opholdet på et udrejsecenter, og de indkvarterede familier kan derfor fortsat omfattes af meldepligt og kostpengeordning, såfremt de ikke medvirker til deres udrejse.

#### *3.6.2. Udvidelse af aftalen - maj 2011*

Den 31. maj 2011 indgik VK-regeringen, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance en aftale om at udvide ordningen, således at alle børnefamilier uanset nationalitet skal tilbydes særlige boliger uden for asylcentre, hvis de har opholdt sig i asyloperatørens område i mere end 1½ år efter endeligt afslag.

De øvrige kriterier vedrørende hensynet til familiens og i særdeleshed børnenes trivsel byggede videre på Asylaftalens kriterier.

### *3.6.3. Kriterier for tilbud om indkvartering i særlig bolig*

Tilbuddet om indkvartering i særlig bolig uden for asylcentre gives efter en konkret vurdering af den enkelte families situation og behov. Ønsker en asylansøgerfamilie at blive tilbudt en særlig bolig, er det Udlændingestyrelsen, der træffer den endelige afgørelse om tilbud om indkvartering i særlig bolig. Det er en forudsætning, at indkvarteringsoperatøren tilslutter sig beslutningen om indkvartering uden for centrene. Det er således indkvarteringsoperatøren, der vurderer, hvorvidt indkvartering i en særlig bolig vil være til gavn for familien, herunder i særdeleshed for familiens børn, eller om fortsat indkvartering i et asylcenter er mest hensigtsmæssig for den enkelte familie.

Ved vurderingen skal der særligt lægges vægt på, om indkvartering i en særlig bolig er til børnenes bedste, og om familien har sociale eller sundhedsmæssige problemer, der bedst tilgodeses ved indkvartering uden for et asylcenter. Herudover er det en forudsætning for at blive tilbudt en særlig bolig, at familiens medlemmer ikke er udvist ved dom, opholder sig på tålt ophold, har begået kriminalitet eller har fået flyttepåbud på grund af vold eller trusler om vold.

Det er indkvarteringsoperatørerne, der administrerer de særlige boliger, herunder identificerer egnede boliger, indgår lejekontrakter og fører tilsyn med de indkvarterede.

Røde Kors Asylafdelingen skal sikre, at de indkvarterede familier i de særlige boliger har adgang til samme tilbud, som asylansøgere indkvarteret på asylcentre. Dette omfatter bl.a. socialt arbejde, sociale aktiviteter, sundhedsbetjening, forebyggende sundhedsordninger for børn og unge, børneundervisning, legestuetilbud, fritidstilbud til børn og unge, voksenundervisning og -aktivering.

### *3.6.4. Udvikling i antallet af indkvarterede i særlige boliger*

#### *3.6.4.1. Asylaftalen af januar 2008*

Siden ordningens ikrafttræden i 2008 og frem til udvidelsen af ordningen i maj 2011 har i alt 34 familier opfyldt de objektive kriterier for indkvartering i en særlig bolig. De 34 familier omfatter bl.a. 19 familier fra Irak, 7 familier fra Iran og 5 familier fra Somalia.

Af de i alt 34 familier, der opfyldte eller havde opfyldt de objektive kriterier for udflytning i en særlig bolig under ordningen fra 2008, havde 16 familier, svarende til 68 personer<sup>1</sup>, taget imod tilbuddet og var flyttet i særlig bolig uden for asylcenteret.

<sup>1</sup> De 68 personer omfattede ud over forældre og mindreårige børn voksne børn, som ikke havde stiftet egen familie, og som havde ønsket at flytte med de øvrige familiemedlemmer i en særlig bolig.

10 familier er efterfølgende fraflyttet den særlige bolig som følge af meddelelse af opholdstilladelse (7 familier) eller udeblivelse/udrejse (3 familier).

#### *3.6.4.2. Aktuel status for indkvartering af familier i særlig bolig*

Syv familier, omfattende i alt 29 personer fordelt på 12 voksne, 11 børn under 18 år og 6 voksne børn af familiens hovedperson, var pr. 20. januar 2012 indkvarteret i en særlig bolig. Hovedparten af de indkvarterede familier var fra Iran (3). Herudover var en familie fra Irak, en familie fra Rusland, en familie af blandet nationalitet og en familie af ukendt nationalitet.

Herudover var der pr. 20. januar 2012 63 familier i asylcentersystemet, svarende til 222 personer, som opfyldte de objektive kriterier for at kunne omfattes af tilbuddet om indkvartering i en særlig bolig uden for asylcenteret, jf. aftalen af 31. maj 2011.

De 63 familier omfatter bl.a. familier med følgende nationaliteter: Afghanistan (7), Iran (7), Rusland (7), Syrien (6), Aserbajdsjan (5), Bosnien-Herzegovina (3), Irak (3) og Serbien (3).

Udlændingestyrelsen har siden ordningens udvidelse i maj 2011 modtaget ansøgning om indkvartering i særlig bolig fra 20 familier. Heraf er 18 familier godkendt til udflytning i særlig bolig.

### **3.7. Adgang til at søge opholdstilladelse efter andre af udlændingelovens bestemmelser**

Det følger af udlændingelovens § 9 a, stk. 1, at der kan gives opholdstilladelse til en udlænding på grundlag af beskæftigelse eller selvstændig erhvervsvirksomhed, jf. stk. 2.

Efter udlændingelovens § 9 a, stk. 4, 2. pkt., kan en udlænding, som har fået tillagt en anden ansøgning om opholdstilladelse opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, også, medmindre særlige grunde taler herimod, indgive ansøgning om opholdstilladelse efter stk. 2, nr. 1-4 og 6.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 9 a, st. 4, nr. 2, indebærer, at en asylansøger, hvis asylansøgning er under behandling, har adgang til at søge opholdstilladelse på grundlag af beskæftigelse eller selvstændig erhvervsvirksomhed. Denne adgang ophører, hvis ansøgeren får afslag på sin ansøgning om asyl, jf. herved udlændingelovens § 9 a, stk. 4, 3. pkt.

Asylansøgere har således adgang til at søge opholds- og arbejdstilladelse efter greencardordningen, jf. udlændingelovens § 9 a, stk. 2, nr. 1. En opholdstilladelse efter greencardordningen gives efter en individuel vurdering på baggrund af et pointsystem, som bruges til at vurdere, om det er sandsynligt, at udlændingen vil kunne finde kvalificeret arbejde i Danmark.

Efter udlændingelovens § 9 a, stk. 2, nr. 2, om positivlisten kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, der har indgået en aftale eller fået tilbud om ansættelse inden for et fagområde, hvor der er mangel på kvalificeret arbejdskraft.

I praksis er de erhvervsområder, hvor der er mangel på kvalificeret arbejdskraft, angivet på en liste – positivlisten. Listen udstedes og opdateres af Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering under Beskæftigelsesministeriet. En udlænding, der har en uddannelse inden for et erhverv, der er opført på positivlisten, og er blevet tilbudt arbejde inden for dette erhverv, kan søge opholds- og arbejdstilladelse på denne baggrund.

Efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 3, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, der har indgået aftale eller fået tilbud om ansættelse inden for et fagområde, hvor ansættelsen indebærer en årlig aflønning på et fast mindstebeløb (beløbsordningen). Beløbet udgør aktuelt 375.000 kr.

Det er efter de to sidstnævnte ordninger en betingelse, at man kan fremvise en jobkontrakt eller et konkret jobtilbud, hvoraf løn- og ansættelsesvilkår fremgår, og at løn- og ansættelsesvilkårene er sædvanlige efter danske forhold.

Herudover omfatter adgangen til at søge opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a udlændinge, der er ansat i en international koncern med afdeling i Danmark, jf. § 9 a, stk. 2, nr. 4 (koncernopholdstilladelse), samt tilfælde, hvor væsentlige beskæftigelsesmæssige eller erhvervsmæssige hensyn i øvrigt taler for at imødekomme ansøgningen, jf. § 9 a, stk. 2, nr. 6.

### 3.8. Økonomiske nøgletal på asylområdet

Udgifterne på præasylområdet er primært bestemt af:

- Antallet af og sammensætningen af spontane asylansøgere
- Administrative ressourcer til sagsbehandling hos myndighederne
- Opholdstiden i centersystemet/sagsbehandlingstiden hos de forskellige instanser/myndigheder
- Enhedsprisen til indkvartering af asylansøgere, der bl.a. afhænger af asylansøger-sammensætningen, belægningsgrad, antal centre og centertyper m.v.

På finansloven for 2012 er der budgetteret med forventede udgifter til asylområdet på i alt ca. 1,3 mia. kr. i 2012, jf. nedenstående tabel.

FL2012 forudsætninger udgiftsskøn	Mio. kr. (ca.)
Asylområdet	1.300
heraf indkvarteringsområdet	1.000

Udgifterne til indkvartering af asylansøgere m.v. udgør langt den største post på præasylområdet, svarende til knap 1 mia. kr. på finansloven for 2012.

Antallet af nyindrejste asylansøgere og det gennemsnitlige antal opholdsdage pr. asylansøger, svarende til den gennemsnitlige sagsbehandlingstid påvirker det samlede indkvarteringsomfang – dvs. aktiviteten i asylcentersystemet.

Der er på finansloven for 2012 budgetteret med en aktivitet på i alt 5.800 nyankomne asylansøgere til Danmark og 4.450 indkvarterede helårspersoner i *asylcentersystemet*.

<b>Aktivitet, FL2012</b>	
Tilgang til indkvarteringssystemet	5.800
Indkvarteringsomfang (helårspersoner)	4.450

Udover udgifter til indkvartering af asylansøgere omfatter udgifter på præasylområdet udgifter til asylsagsbehandling m.v. i Udlændingestyrelsen og i Flygtningenævnet (anden instans), udgifter til politiets arbejde med udsendelse m.v., samt udgifter til Flygtningenævnets sekretariat og udgifter til behandling af humanitære sager m.v.

Den gennemsnitlige budgetterede årlige udgift til indkvartering og underhold m.v. af asylansøgere, jf. finanslovens § 11.51.20, § 11.51.21. og § 11.51.22, forventes at udgøre ca. 211.000 kr. pr. indkvarteret helårsperson på finansloven for 2012, svarende til ca. 18.000 kr. pr. måned. Udgifterne omfatter udgifter til bygninger, husleje, drift, vedligeholdelse, kontante ydelser m.v. til asylansøgerne samt udgifter til indkvartering og underhold af asylansøgerne, herunder f.eks. børneundervisning, aktivering, fritidstilbud, sundhedstilbud m.v., jf. tabel nedenfor.

<b>Samlede gennemsnitlige enhedspriser indkvarteringsområdet, FL2012</b>	
Drift og tilpasning af indkvarteringssystemet (§11.51.20)	63.900
Kontante ydelser (§11.51.21)	28.600
Indkvartering og underhold af asylansøgere m.fl. (§11.51.22)	118.900
<b>I alt §11.51.20-21-22</b>	<b>211.400</b>

Udgifterne varierer med bl.a. centertype og asylansøgergruppen. Eksempelvis fremgår det af finansloven, at den forventede enhedspris i 2012 for uledsagede mindreårige asylbørn i alderen 6-16 år indkvarteret på et særligt børnecenter udgør ca. 500.000 kr. pr. helårsperson. De gennemsnitlige enhedspriser afhænger således bl.a. af sammensætningen af asylansøgere – fordelt på centertype, aldersgrupper, familieforhold m.v., jf. tabel nedenfor, hvoraf taksterne for de 6-16-årige på de forskellige centertyper fremgår.

<b>Budgetterede enhedspriser centertyper (§ 11.51.22), FL2012*</b>	
<b>Takster for ydelser for 6-16 årige</b>	
Opholdscentre	216.210
Omsorgscentre	363.131
Modtage-/udrejsecentre	241.540
Børnecentre	508.892

Enhedsprisen for de særlige boliger udgør i den nuværende ordning gennemsnitligt ca. 300.000 kr. årligt pr. bolig, jf. Asylaftalen af 16. januar 2008. Indkvarteringsoperatørene honoreres for de opgaver, de varetager i forbindelse med administration af ordningen omkring de særlige boliger. Beløbet dækker således administrative udgifter, husleje, energi, renovation, vedligeholdelse, vicevært, ejendomsdrift, tilsyn, ind- og udflytninger, transport m.v.

### **3.9. Integration af flygtninge**

Integrationsloven udgør den lovgivningsmæssige ramme for den integrationsindsats, der tilbydes nyankomne udlændinge i de første år efter meddelelse af opholdstilladelse. Loven indeholder i den henseende regler vedrørende bl.a. ansvaret for integrationsindsatsen, omfanget og karakteren af indsatsen samt boligplacering af nyankomne flygtninge.

I det følgende beskrives kort integrationsprogrammet, som tilbydes bl.a. flygtninge, og reglerne om boligplacering af flygtninge.

#### *3.9.1. Om integrationsprogrammet*

Efter integrationslovens § 16 skal kommunerne tilbyde flygtninge og familiesammenførte et integrationsprogram, som i længde og indhold skal tilpasses den enkelte. Integrationsprogrammet kan vare i op til tre år, jf. integrationslovens § 16, stk. 6. Formålet med programmet er bl.a., at den enkelte nyankomne hurtigst muligt kommer i beskæftigelse og bliver selvforsørgende, lærer dansk og opnår kendskab til og forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer.

Integrationsprogrammet omfatter danskuddannelse, kursus i danske samfundsforhold og dansk kultur og historie og beskæftigelsesrettede tilbud, jf. integrationslovens § 16, stk. 2. Selvforsørgede udlændinge modtager dog kun beskæftigelsesrettede tilbud, hvis de selv anmoder om det, og hvis det antages at ville forbedre den pågældendes beskæftigelsesmuligheder.

Integrationsloven indeholder en lang række incitamentter for kommunerne, så de tilrettelægger en så effektiv integrationsindsats som muligt. Bl.a. gives der efter integrationslovens § 45, stk. 8, resultattilskud til kommunerne, når målet om beskæftigelse og bestået dansk er opnået.

### 3.9.2. Om boligplacering

Det følger af integrationslovens kapitel 3, at nyankomne flygtninge skal boligplaceres i en kommune i forbindelse med meddelelse af opholdstilladelse.

Formålet med integrationslovens regler om boligplacering er bl.a. at sikre en jævn geografisk fordeling af udlændinge mellem de enkelte kommuner, således at et større antal kommuner er med til at bære ansvaret for integrationsindsatsen, samt at sikre kontinuitet og sammenhæng i integrationsforløbet ved, at den enkelte udlænding som udgangspunkt bliver boende i kommunen, så længe integrationsprogrammet løber.

Formålet med reglerne er endvidere, at det sikres, at integrationsindsatsen påbegyndes så hurtigt som muligt, at den forankres i lokalsamfundet, og at der i kommunerne sker en koordinering og en målretning af den integrationsindsats, der følger af integrationsloven.

I forbindelse med meddelelse af opholdstilladelse til en flygtning træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om, i hvilken kommune den pågældende skal tage bopæl (visitering), jf. integrationslovens § 10. Afgørelsen om visitering træffes på grundlag af de aftalte eller fastsatte kommunekvoter (se nedenfor), den pågældende flygtnings personlige forhold samt forholdene i kommunen, jf. integrationslovens § 11.

Udlændingestyrelsens afgørelse om visitering er bindende for den enkelte flygtning og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. integrationslovens § 53, stk. 1.

Kommunalbestyrelsen i den kommune, hvortil en flygtning visiteres, overtager ansvaret for den pågældende flygtning, herunder bl.a. ansvaret for snarest muligt at anvise bolig til den pågældende, jf. integrationslovens § 4.

Det bemærkes, at anvisning af bolig til nyankomne flygtninge ikke kan ske til de mest udsatte boligområder, jf. integrationslovens § 12, stk. 2.

### 3.9.3. Om kvoteordningen

Integrationsloven indeholder et kvotesystem, der indebærer, at der for de enkelte kommuner hvert år enten bliver aftalt eller fastsat et antal flygtninge, som kommunen må påregne at skulle boligplacere det kommende år.

Udlændingestyrelsen udsender hvert år senest den 1. april meddelelse om det antal flygtninge, der forventes meddelt opholdstilladelse til i det kommende år, det såkaldte landstal, jf. integrationslovens § 6. Landstallet skal fordeles mellem først regionerne og siden mellem kommunerne i den enkelte region.

Kommunerne i hver region skal søge at indgå en frivillig aftale om fordelingen af flygtninge mellem regionerne (regionskvoter), jf. integrationslovens § 7 og mellem kommunerne i hver



enkelt region (kommunekvoter), jf. lovens § 8. Der bliver herved mulighed for at tage hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende i de enkelte kommuner, og til kommunernes ønsker og muligheder. Opnås der ikke enighed om fordelingen af regionskvoterne eller om fordelingen af kommunekvoterne, fastsætter Udlændingestyrelsen fordelingerne ud fra en matematisk model. De fastsatte regions- og kommunekvoter kan ændres af Udlændingestyrelsen, hvis ændrede forhold gør det nødvendigt, jf. integrationslovens § 7, stk. 5, og § 8, stk. 5.

I forbindelse med udmelding af landstallet udmelder Udlændingestyrelsen et forslag til fordelingerne (baseret på indbyggertal og antal udlændinge), der i mange tilfælde anvendes ved indgåelse af aftale mellem kommunerne. Det betyder, at nogle kommuner, herunder specielt de kommuner, hvor der i forvejen bor mange flygtninge og indvandrere, som altovervejende hovedregel ikke får visiteret nye flygtninge. I enkelte tilfælde kan hensynet til flygtningen dog have en sådan vægt, at flygtningen på baggrund af en konkret og individuel vurdering visiteres til en bestemt kommune udover den aftalte/fastsatte kvote.

#### *3.9.4. Om flytning fra den kommune, man er visiteret til*

Integrationsloven indeholder ikke forbud mod, at en udlænding flytter fra den kommune, hvortil den pågældende er visiteret og påbegyndt et integrationsprogram. Der er imidlertid fastsat nærmere regler om, hvornår en flygtning, der flytter, kan fortsætte sit integrationsprogram i en anden kommune, jf. integrationslovens § 18. Det følger heraf, at en udlænding kan fortsætte sin deltagelse i et integrationsprogram i en anden kommune, hvis kommunalbestyrelsen i denne kommune godkender at overtage ansvaret for integrationsprogrammet, jf. stk. 1. Kommunalbestyrelsen i den kommune, hvortil udlændingen flytter, skal overtage ansvaret for integrationsprogrammet, hvis flytningen er af væsentlig betydning for den pågældendes integrationsforløb, eller hvis særlige personlige forhold i øvrigt taler derfor, jf. stk. 2.

#### *3.9.5. Betydningen af reglerne om boligplacering*

Flyttemønstrene for flygtninge, som er/har været omfattet af reglerne om boligplacering, er interessante som målestok for, om reglerne - udover den spredning, der sker umiddelbart ved boligplaceringen - har den tiltænkte virkning.

Det tidligere Integrationsministerium har udarbejdet et notat, "Analyse af kvoteflygtninge i Danmark - 2010", der beskriver flyttemønstre for de 569 kvoteflygtninge, som første gang er registreret med en adresse i Danmark i 2007, og som har været bosat her i landet i hele perioden 2007-2010.

Det fremgår af notatet, at 86 pct. af kvoteflygtningene forblev bosat i samme kommune i hele perioden 2007-2010.

Social- og Integrationsministeriet har som supplement foretaget en analyse af flyttemønstrene blandt de 448 kvoteflygtninge, som første gang er registreret med en adresse i Danmark i

2006, og som har været bosat i Danmark i hele perioden 2006-2010. Denne analyse viser, at 73 pct. af kvoteflygtningene forblev i den samme kommune i hele perioden 2006-2010.

Af en rapport udarbejdet af Anvendt Kommunal Forskning (AKF), "Integrationslovens betydning for flygtninges bosætning", fra februar 2006 fremgår bl.a.:

- Der er med integrationsloven kommet en langt større geografisk spredning af de nyankomne flygtninge i forhold til før.
- Det er lykkedes at "aflaste" de store kommuner, som før var hovedmodtagere af nyankomne flygtninge samtidig med, at langt flere af de kommuner, der før kun modtog få flygtninge, siden 1999 har modtaget flere af de nyankomne flygtninge.
- Integrationsloven betyder som forventet, at langt færre flygtninge fraflytter boligplaceringsskommunen i integrationsperioden, dvs. i løbet af de første tre år efter indvandring.
- Færre flytter efter at integrationsperioden er overstået.

Også mindre kommuner formår at fastholde flere flygtninge end før – også efter integrationsperioden.

#### **4. Gældende regler om anvendelse af motivationsfremmende foranstaltninger og den praktiske behandling af sager om udsendelse**

##### **4.1. Indledning**

Det følger af udlændingelovens § 30, stk. 1, at en udlænding, der ikke har ret til at opholde sig her i landet, har pligt til at udrejse af landet. Udrejser en afvist asylansøger ikke inden for den fastsatte udrejsefrist, drager politiet omsorg for udrejsen, jf. udlændingelovens § 30, stk. 2.

---

Af udlændingelovens § 40, stk. 4, fremgår, at når politiet drager omsorg for en udlændings udrejse, skal udlændingen meddele de nødvendige oplysninger hertil og medvirke til tilvejebringelse af nødvendig rejselegitimation og visum og til udrejsen i øvrigt.

Ved motivationsfremmende foranstaltninger forstås en række foranstaltninger, som Udlændingestyrelsen/politiet kan iværksætte efter udlændingeloven, og som generelt har til formål at motivere en udlænding, der ikke har ret til at opholde sig i Danmark, til at udrejse frivilligt eller til at samarbejde vedrørende etablering af forudsætningerne for udrejsen.

På udsendelsesområdet, herunder også i forhold til motivationsfremmende foranstaltninger, er der i EU-regi vedtaget Europaparlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (det såkaldte udsendelsesdirektiv).

Direktivet er omfattet af det dansk retsforbehold, men da det udgør en udbygning af Schengen-reglerne, har Danmark gennemført direktivet i dansk ret. Dette skete ved lov nr. 248 af 30. marts 2011.

Det fremgår bl.a. af direktivet, at der ved en afgørelse om udsendelse skal fastsættes en passende frist for frivillig udrejse på mellem 7 og 30 dage. Det er dog muligt at undlade at give en frist i visse tilfælde. Det fremgår ligeledes af direktivet, at når der ikke er grund til at tro, at det kan undergrave formålet med en udsendelsesprocedure, bør frivillig tilbagevenden foretrækkes frem for tvangsmæssig udsendelse. For at fremme frivillig tilbagevenden bør medlemsstaterne yde øget bistand og rådgivning i forbindelse med tilbagevenden. Direktivet indeholder også bestemmelser om, at afgørelser om udsendelse ledsages af et indrejseforbud, hvis der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse, eller hvis forpligtelsen til at udrejse ikke er efterkommet. Endelig har direktivet også bestemmelser om frihedsberøvelse af udlændinge i udsendelsesfasen, herunder at frihedsberøvelse kan ske i en begrænset periode.

## 4.2. Motivationsfremmende foranstaltninger

### 4.2.1. Historik

Udlændingeloven af 1983, jf. lov nr. 226 af 8. juni 1983 indeholdt regler om, at politiet – såfremt det var nødvendigt for at sikre udlændingens tilstedeværelse – kunne træffe afgørelse om, at en udlænding skulle give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter, indtil afgørelsen om ud- eller afvisning var truffet og iværksat (meldepligt), og en ændring af udlændingeloven ved lov nr. 382 af 14. juni 1995 blev bestemmelsen udvidet til også at omfatte afgørelser om udsendelse. Ved en ændring af udlændingeloven ved lov nr. 407 af 10. juni 1997 blev bestemmelsen på ny udvidet, således at det ikke længere var en betingelse for fastsættelse af meldepligt, at det skulle være nødvendigt for at sikre udlændingens tilstedeværelse. Med ændringen i 1997 blev fastsættelse af meldepligt efter udlændingelovens § 34, stk. 2, betinget af, at meldepligt skønnedes hensigtsmæssig for at sikre udlændingens tilstedeværelse bl.a. i situationer, hvor politiet skulle drage omsorg for udrejsen, og hvor udlændingen ikke medvirkede hertil.

Udlændingeloven fra 1983 indeholdt endvidere i § 36 nærmere regler om frihedsberøvelse af en udlænding, såfremt de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke var tilstrækkelige til at sikre muligheden for afvisning eller for udvisning.

Ved lov nr. 458 af 7. juni 2001 blev muligheden for frihedsberøvelse udvidet således, at hvis de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre en effektiv behandling af asylansøgningen og udsendelse af landet, kan en udlænding, som har indgivet ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7 (asyl), frihedsberøves under asylsagens behandling, hvis udlændingen gennem sin adfærd lægger væsentlige hindringer i vejen for asylsagens oplysning.

Ved lov nr. 291 af 30. april 2003 blev det muligt for politiet at frihedsberøve en udlænding med henblik på at sikre, at udlændingen meddeler de nødvendige oplysninger til udrejsen og medvirker til tilvejebringelse af den nødvendige rejselegitimation og visum og til udrejsen i øvrigt, såfremt politiet drager omsorg for en udlændings udrejse, og udlændingen ikke medvirker hertil. Der blev således skabt mulighed for at frihedsberøve en udlænding i hele udsendelsesfasen med henblik på at sikre udlændingens medvirken til at tilvejebringe grundlaget for udsendelsen og ikke alene med henblik på tilstedeværelse til selve udsendelsen.

Ændringen af udlændingeloven ved lov nr. 407 af 10. juni 1997 indebar endvidere, at Udlændingestyrelsen fik adgang til at bestemme, at en udlænding, der var under Udlændingestyrelsens forsørgelse, ikke skulle have dækket sine udgifter til underhold, bortset fra kost, logi og sundhedsmæssige ydelser. Baggrunden kunne være en række forskellige grunde, bl.a. hvis udlændingen ikke medvirkede til sin sags oplysning, eller politiet skulle drage omsorg for udlændingens udrejse, og udlændingen ikke medvirkede hertil. Denne ordning betød, at afviste asylansøgere alene kunne få kost i naturalier, logi på et asylcenter og sundhedsmæssige ydelser (den såkaldte madkasseordning).

Ved lov nr. 291 af 30. april 2003 blev udlændingelovens § 34, stk. 2, præciseret, således at det kom til at fremgå af bestemmelsen, at formålet ikke alene var at sikre udlændingens tilstedeværelse, men også omfattede udlændingens medvirken til sagens behandling eller udrejse. Ved samme lovændring blev udlændingelovens § 42 a, stk. 10, (om madkasseordningen) præciseret, og praksis blev udvidet, således at Udlændingestyrelsen, medmindre særlige grunde talte derimod, skulle træffe afgørelse om, at en udlænding alene kunne modtage kost og logi, hvis udlændingen ikke medvirkede til sin sags oplysning, eller hvis politiet skulle drage omsorg for udlændingens udrejse, og udlændingen ikke medvirkede hertil. Praksis for, hvem der kunne blive omfattet heraf, blev ændret fra, at familier med børn under 18 år, uledsagede mindreårige og gravide ikke blev indstillet til denne ordning, til, at indstilling kunne ske for familier med børn over syv år, og at familier med børn under syv år og gravide kunne overflyttes til Center Sandholm med vederlagsfri bospisningsordning.

Ved lovændringen i 2003 blev der indført en såkaldt "ny konsekvent udsendelsesprocedure" for afviste asylansøgere, der ikke medvirkede til deres udrejse. Der blev indført en systematisk brug af motivationsfremmende foranstaltninger, der steg i intensitet, såfremt asylansøgeren fortsat ikke medvirkede til sin udrejse. Det første skridt var politiets indstilling til, at Udlændingestyrelsen skulle træffe afgørelse om, at den pågældende udlænding alene fik kost, logi og sundhedsydelse, dernæst kunne politiet indstille til, at Udlændingestyrelsen kunne træffe afgørelse om flyttepåbud til udrejsecenter (Center Sandholm), derefter kunne politiet træffe afgørelse om meldepligt, og endelig kunne politiet træffe afgørelse om frihedsberøvelse.

Den såkaldte madkasseordning blev ændret ved lov nr. 324 af 18. maj 2005, således at der ikke længere udleveres kost i naturalier, men at Udlændingestyrelsen efter politiets indstilling skal træffe afgørelse om, at der ikke udbetales kontante ydelser til en afvist asylansøger, der ikke medvirker til sin udsendelse, hvis den pågældende bor på et indkvarteringssted med vederlagsfri bospisningsordning som Center Sandholm. Hvis udlændingen bor på et center uden bospisningsordning, træffes der afgørelse om nedsættelse af de kontante ydelser. Denne ordning kaldes kostpengeordningen.

Nedenfor følger en beskrivelse af den gældende ordning for de enkelte motivationsfremmende foranstaltninger.

#### *4.2.2. Kostpengeordningen*

Det fremgår af udlændingelovens § 42 a, stk. 10, at en udlænding, der er omfattet af Udlændingestyrelsens forsørgelse, ikke skal modtage kontante ydelser, hvis den pågældende bor på et asylcenter med bospisningsordning og alene skal modtage grundydelsen og eventuelt forsørgertillæg, hvis den pågældende bor på et asylcenter uden bospisningsordning, hvis,

1) udlændingen uden rimelig grund udebliver fra en afhøring med Udlændingestyrelsen eller politiet, hvortil den pågældende er indkaldt,

2) udlændingen har udvist voldelig eller truende adfærd over for personer, der udfører opgaver med driften af et indkvarteringssted for udlændinge, eller over for de personer, der i øvrigt opholder sig på indkvarteringsstedet,

3) udlændingen ikke efterkommer Udlændingestyrelsens bestemmelse om, at udlændingen skal tage ophold efter Udlændingestyrelsen nærmere bestemmelse, jf. stk. 7, 1. pkt. eller stk. 8, 1. pkt.,

---

4) udlændingen ikke efterkommer politiets bestemmelse om en i § 34 nævnt foranstaltning (meldepligt),

5) udlændingen tilsidesætter et pålæg om at udføre nødvendige opgaver i forbindelse med driften af indkvarteringsstedet, jf. § 42 d, stk. 2, 1. pkt., eller

6) udlændingen er efterlyst af politiet med henblik på forkyndelse, udrejsekontrol eller udsendelse.

Asylansøgere i fase II (sagsbehandlingsfasen), kan alene indstilles til kostpenge efter § 42 a, stk. 10. Udlændingestyrelsen modtager 1-2 indstillinger om året med henvisning til denne bestemmelse.

Det fremgår af udlændingelovens § 42 a, stk. 11, nr. 1, at Udlændingestyrelsen, medmindre særlige grunde taler derimod, skal bestemme, at en asylansøger, der ikke medvirker til sagens oplysning, ikke skal modtage kontante ydelser, hvis den pågældende bor på et asylcenter med bospisningsordning og alene skal modtage grundydelsen og eventuelt forsørgertilæg, hvis den pågældende bor på et asylcenter uden bospisningsordning.

Det er kun asylansøgere i fase I, som kan indstilles efter denne bestemmelse. Når de pågældende overgår til fase II, ophæves afgørelsen om kostpengeordning.

Det fremgår af udlændingelovens § 42 a, stk. 11, nr. 2, at Udlændingestyrelsen, medmindre særlige grunde taler derimod, skal bestemme, at en afvist asylansøger, hvor politiet drager omsorg for udlændingens udrejse, og udlændingen ikke medvirker hertil, ikke skal modtage kontante ydelser, hvis den pågældende bor på et asylcenter med bospisningsordning og alene skal modtage grundydelsen og eventuelt forsørgertilæg, hvis den pågældende bor på et asylcenter med bospisningsordning.

Udlændingestyrelsens afgørelse træffes på baggrund af en indstilling fra politiet om, at den pågældende udlænding ikke medvirker til udsendelsen.

Efter praksis indstilles udlændinge med kostrelaterede sygdomme, gravide og familier med børn under syv år ikke til Udlændingestyrelsen til at blive omfattet af kostpengeordningen.

Kostpengeordningen kan desuden undlades anvendt over for udlændinge, såfremt dette vil virke særligt belastende. Det vil bl.a. være tilfældet for så vidt angår uledsagede mindreårige asylansøgere og personer med visse livstruende sygdomme.

Sammenfattende gælder følgende om udbetaling af kontante ydelser til afviste asylansøgere, der henholdsvis medvirker og ikke medvirker til udrejsen, er som følger:

- 1) Udlændingen medvirker (og er derfor ikke på kostpengeordning): grundydelse, eventuelt forsørgertillæg og tillægssydelse, hvis kontrakten efter udlændingelovens § 42 c, stk. 2 overholdes, jf. udlændingelovens § 42 b, stk. 8.
- 2) Udlændingen medvirker ikke (og er derfor på derfor kostpengeordning) og bor på asylcenter *uden* vederlagsfri bospisningsordning (såkaldt opholdscenter): grundydelse, eventuelt forsørgertillæg.
- 3) Udlændingen medvirker ikke (og er derfor på derfor kostpengeordning) og bor på asylcenter *med* vederlagsfri bospisningsordning (såkaldt udrejsecenter): eventuelt forsørgertillæg, jf. udlændingelovens § 42 b, stk. 3, 2. pkt. dog med undtagelserne i stk. 12.

Ydelsessystemet i øvrigt og ydelsernes størrelse beskrives nærmere i kapitel 3.

Udlændingestyrelsen modtog i 2011 ca. 530 indstillinger med henblik på afgørelse om kostpengeordning.

#### 4.2.3. Overflytning til udrejsecenter

Efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, kan Udlændingestyrelsen bestemme, at en afvist asylansøger skal tage ophold efter Udlændingestyrelsens nærmere bestemmelse. I praksis anvendes denne bestemmelse bl.a. til at pålægge afviste asylansøgere, der ikke medvirker til udsendelsen, at tage ophold på et udrejsecenter, jf. den konsekvente udsendelsesprocedure fra 2003.

Udlændingestyrelsen overflytter på baggrund af indstilling fra politiet afviste asylansøgere, som ikke medvirker til udrejse, til et udrejsecenter som led i de motivationsfremmende foranstaltninger. Endvidere overflyttes efter konkret anmodning fra politiet afviste asylansøgere, som står umiddelbart foran en tvangsmæssig udsendelse, til Center Sandholm fra andre asylcentre. I sidstnævnte tilfælde imødekommer Udlændingestyrelsen alene politiets anmodning, såfremt alle praktiske foranstaltninger i forhold til udrejsen er på plads. Overflytning til Center Sandholm forud for en tvangsmæssig udsendelse sker af hensyn til indkvarteringssituationen for så kort tid som muligt og som hovedregel kun for et til to døgn. Udsendelse kan dog også ske direkte fra et andet udrejsecenter.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen i videst muligt omfang imødekommer Rigspolitiets indstillinger om overflytning til udrejsecenter, såfremt betingelserne for at give et flyttepåbud er opfyldt. Med den nuværende kapacitetssituation i indkvarteringsystemet betyder

det dog, at ikke alle afviste asylansøgere, der ikke medvirker til udrejse, kan rummes i udrejsecentre.

#### 4.2.4. Meldepligt

Det fremgår af udlændingelovens § 34, stk. 2, nr. 5, at politiet kan bestemme, at en udlænding skal give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter (meldepligt), hvis politiet drager omsorg for udlændingens udrejse, og udlændingen ikke medvirker hertil.

---

Meldepligt efter udlændingelovens § 34, stk. 2, kan pålægges, når udlændingen efter Udlændingestyrelsens flyttepåbud er blevet overflyttet til et udrejsecenter, hvilket hovedsageligt vil sige Center Sandholm, Center Avnstrup.

Når Rigspolitiet modtager underretning om, at overflytningen er effektueret, indkaldes udlændingen til en afhøring. Ved afhøringen afklares udlændingens eventuelle medvirken til udsendelsen, og udlændingen pålægges herefter – ved manglende medvirken – i praksis meldepligt én gang ugentligt hos politiet inden for et nærmere angivet tidsrum, jf. udlændingelovens § 34, stk. 2.

Meldepligt i Center Sandholm foregår ved, at udlændingen møder personligt hos politiet og fremviser sit asylkort, hvorefter politiet noterer udlændingens fremmøde ved afkrydsning i et skema. Skemaet udgør således efterfølgende dokumentation for udlændingens tilstedeværelse i udsendelsescentret samt fremmøde i anledning af den pålagte meldepligt.

Meldepligt i Center Avnstrup foregår ved, at udlændingen møder personligt hos politiet, som er til stede i Center Avnstrup to dage ugentligt.

Meldepligt i Center Kongelunden foregår ved, at udlændingen henvender sig hos politiet i lufthavnen (politibutikken) på nærmere angivne tidspunkter.

Registrering af meldepligt i Center Avnstrup og Center Kongelund sker på samme måde som i Center Sandholm.

I praksis pålægges privat indkvarterede udlændinge som udgangspunkt ikke meldepligt.

#### 4.2.5. Frihedsberøvelse

Det fremgår af udlændingelovens § 36, stk. 5, at en afvist asylansøger, hvor politiet drager omsorg for udlændingens udrejse, og hvor udlændingen ikke medvirker hertil, kan frihedsberøves med henblik på at sikre, at udlændingen meddeler de nødvendige oplysninger til udrejsen og medvirker til tilvejebringelse af den nødvendige rejselegitimation og til udrejsen i øvrigt, hvis de i § 34 nævnte foranstaltninger (meldepligt) ikke er tilstrækkelige til at sikre udlændingens medvirken til udrejsen.



En udlænding, som ikke medvirker til udrejsen, kan frihedsberøves, hvis kostpengeordningen, overflytning til et udrejsecenter og meldepligt ikke er tilstrækkeligt til at sikre udlændingens medvirken til udrejsen, jf. udlændingelovens § 36, stk. 6.

Politiet skal klart kunne angive over for udlændingen, hvilken oplysning eller handling der ønskes af udlændingen, for at der kan ske frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36, stk. 5, mens frihedsberøvelse efter § 36, stk. 6, er målrettet udlændinge, der mere generelt ikke medvirker til udsendelsen.

---

Det fremgår af udlændingelovens § 37, stk. 1, at hvis en udlænding frihedsberøves, skal den pågældende inden tre døgn efter iværksættelsen af frihedsberøvelsen fremstilles for retten, medmindre den pågældende forinden løslades. Retten tager stilling til frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse. Skal frihedsberøvelsen fortsat opretholdes, skal retten tage stilling hertil hver 4. uge. Der blev i forbindelse med lov nr. 248 af 30. marts 2011 (gennemførelsen af udsendelsesdirektivet (direktiv 2008/115/EF)) indført en øvre grænse for frihedsberøvelsens tidsmæssige udstrækning, idet den ikke må overstige seks måneder. Retten kan dog forlænge dette tidsrum op til yderligere 12 måneder, hvis der foreligger særlige omstændigheder, herunder hvis udsendelsesproceduren uanset alle rimelige bestræbelser kan forventes at tage længere tid som følge af udlændingens manglende medvirken til udsendelsen eller forsinkelser i forbindelse med fremskaffelse af nødvendig rejselegitimation og indrejsetilladelse. Frihedsberøvelsen skal være af så kort varighed som muligt og må kun oprettholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse og gennemføres med omhu.

Rigspolitiet har, siden hjemlen i udlændingelovens § 36, stk. 5, om frihedsberøvelse blev indsat i udlændingeloven pr. 1. maj 2003 og frem til cirka 1. oktober 2005, i et mindre antal tilfælde (31 personer) anvendt frihedsberøvelse over for udlændinge – navnlig iranske og etiopiske statsborgere – i udsendelsesposition for at motivere dem til at foretage konkrete, nødvendige handlinger (udfyldelse af ansøgningsskemaer til hjemlandets myndigheder med henblik på udstedelse af rejsedokumenter).

Østre Landsret løslod i tre tilfælde ved kendelser af henholdsvis 30. september 2004, 8. marts 2005 og 1. april 2005 udlændinge, der igennem længere tid havde været frihedsberøvet i medfør af udlændingelovens § 36, stk. 5. Landsretten henviste til proportionalitetshensyn, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5, stk. 1, litra f – længden af frihedsberøvelsen sammenholdt med udsigten til, at fortsat frihedsberøvelse ville formå udlændingen til at medvirke til udsendelsen.

På denne baggrund, og idet forholdsvis langvarige frihedsberøvelser ikke havde motiveret fem iranske statsborgere og en etiopisk statsborger til at medvirke til at tilvejebringe forudsætningerne for en (frivillig) udsendelse, sammenholdt med at der ikke var udsigt til, at der på kort sigt ville kunne skabes mulighed for en tvangsmæssig udsendelse af de pågældende, løslod Rigspolitiet de 6 udlændinge ultimo september 2005.

Siden oktober 2005 har Rigspolitiet således ikke anvendt hjemlen til frihedsberøvelse i udlændingelovens § 36, stk. 5, idet erfaringerne har vist, at frihedsberøvelse ikke har den ønskede motiverende effekt. Tilsvarende gør sig gældende i forhold til anvendelsen af muligheden for frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36, stk. 6.

#### *4.2.6. Administrativ udvisning ved manglende efterlevelse af udrejsefrist*

Ved lov nr. 248 af 30. marts 2011 (gennemførelsen af udsendelsesdirektivet (direktiv 2008/115/EF)) blev der indført en bestemmelse i udlændingelovens § 25 b, stk. 2, om, at en udlænding, som er pålagt at udrejse straks, eller som ikke udrejser i overensstemmelse med en fastsat udrejsefrist, skal udvises med indrejseforbud, medmindre særlige grunde taler herimod. Bestemmelsen betyder – udover et indrejseforbud i Danmark – også, at den pågældende indberettes til SIS (Schengen-informationssystemet), således at en senere ansøgning om visum eller opholdstilladelse inden for Schengenområdet vil kræve konsultation. Bestemmelsens formål var bl.a. at motivere udlændinge uden lovligt ophold til at overholde en udrejsefrist med henblik på at bevare muligheden for at indrejse i Schengenområdet på et senere tidspunkt.

Bestemmelsen trådte i kraft den 1. april 2011.

### **4.3. Den praktiske behandling af sager om udsendelse**

I sager om afslag på asyl foretager politiet konsekvent udrejsekontrol med henblik på at sikre, at afviste asylansøgere udrejser i overensstemmelse med deres forpligtelse hertil.

Politiets praktiske udsendelsesarbejde i relation til afviste asylansøgere er centraliseret. Opgaven varetages således på landsplan af Rigspolitiet (Nationalt Udlændingecenter – NUC) i Center Sandholm.

Samtidig med, at Udlændingestyrelsen eller Flygtningenævnet træffer endelig afgørelse om afslag på asyl, sender Udlændingestyrelsen/Flygtningenævnet – uden at udlændingens samtykke hertil er fornødent – alle akter, der er indgået i sagen, herunder eventuelle originale identitetspapirer, til Rigspolitiet, jf. udlændingelovens § 30, stk. 3.

Rigspolitiet foretager umiddelbart efter modtagelse af sager om afviste asylansøgere en gennemgang (screening) af sagen med henblik på planlægning af den videre sagsbehandling.

#### *4.3.1. Politiets intensiverede rådgivning af afviste asylansøgere*

Hvis det efter politiets indledende udrejsekontrol må formodes, at en afvist asylansøger – i overensstemmelse med sin forpligtelse hertil – er udrejst af landet, foretager politiet ikke yderligere.

Hvis udlændingen derimod konstateres ikke at være udrejst i overensstemmelse med sin pligt til frivillig udrejse, indskærper politiet under en afhøring udrejsepligten og opfordrer udlændingen til at medvirke til udrejsen af Danmark samt til at underskrive en erklæring herom.

Udlændingen vejledes endvidere om, at når politiet ”drager omsorg for udrejsen”, skal udlændingen meddele de nødvendige oplysninger hertil og medvirke til tilvejebringelse af nødvendig rejselegitimation og visum og til udrejsen i øvrigt, jf. udlændingelovens § 40, stk. 4.

Udlændingen vejledes yderligere om muligheden for at modtage økonomisk støtte – ~~3.793,84 kr. til personer over 18 år og 1.896,92 kr. til personer under 18 år (2012-sæson)~~ – ved medvirken til udrejse til hjemlandet eller det tidligere opholdsland uden ugrundet ophold, jf. udlændingelovens § 43 a. Udlændingen vejledes herudover om, at politiet vil kunne hjælpe med praktisk bistand til planlægning af rejsen, ligesom politiet vil kunne betale billetter og transport af ejendele, hvis udlændingen ikke selv har penge hertil, jf. udlændingelovens § 43, stk. 2.

Udlændingen gøres tillige bekendt med konsekvenserne af ikke at ville underskrive erklæringen om at medvirke til udsendelse af Danmark, dvs. indstilling til Udlændingestyrelsen om anvendelse af kostpengeordningen, eventuelt fulgt op af en indstilling til Udlændingestyrelsen om overflytning til et udrejsecenter og systematisk anvendelse af meldepligt i udrejsecenteret, eventuel anvendelse af frihedsberøvelse og (siden den 1. april 2011) om administrativ udvisning med indrejseforbud og indberetning til SIS (Schengen-informationssystemet).

Udlændingen orienteres herudover om, at politiet om nødvendigt kan udsende udlændingen under anvendelse af fysisk magt, og at politiet løbende vurderer, om der er mulighed for at udsende udlændingen – også selv om udlændingen ikke medvirker hertil.

#### *4.3.2. Udlændingen vil medvirke til udsendelsen og underskriver erklæring herom*

Vil udlændingen medvirke til udsendelsen, og underskrives erklæringen om medvirken, vil politiet sammen med udlændingen søge at tilvejebringe forudsætningerne for udrejsen, herunder få udstedt nødvendige rejsedokumenter/tilbagerejsetilladelser ved henvendelse til hjemlandets myndigheder og derefter planlægge udsendelsen/udrejsen. Har udlændingen samarbejdet med politiet under hele udsendelsesforløbet, vil udlændingen i forbindelse med, at politiet påser, at udlændingen udrejser af landet, kunne få udbetalt økonomisk støtte, hvis udlændingelovens øvrige betingelser herfor er opfyldt.

I forhold til en udlænding, der har medvirket til asylsagens oplysning, herunder politiets fastlæggelse af den pågældendes identitet og rejserute, og som også medvirker til udrejsen uden ugrundet forhold, afholdes de udgifter, der er forbundet med udrejsen, endeligt af statskassen, hvis udlændingelovens øvrige betingelser herfor er opfyldt, jf. udlændingelovens § 43, stk. 2, 3. og 4. pkt.

#### *4.3.3. Udlændingen medvirker ikke til udsendelsen*

Rigspolitiet vil i tilfælde af, at udlændingen ikke medvirker til planlægningen af sin udrejse, påbegynde planlægningen af en tvangsmæssig udsendelse af den pågældende til hjemlandet. Det betyder i mange tilfælde, at politiet retter henvendelse til hjemlandets myndigheder med henblik på identifikation, udstedelse af rejselegitimation, indrejsetilladelse, transitvisum, bestilling af flybilletter m.v. Denne sagsbehandling vil meget ofte tage sit udgangspunkt i de oplysninger om udlændingen, som fremgår af asylsagens akter. I nogle tilfælde kan der være behov for, at udlændingen fremstilles for en herværende repræsentation med henblik på identifikation eller udstedelse af rejselegitimation. Efter udlændingelovens § 40, stk. 4, kan retten bestemme, at dette skal ske uden udlændingens medvirken.

---

Samtidig påbegyndes det ovenfor beskrevne forløb med indstillinger og afgørelser om motivationsfremmende foranstaltninger.