

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

5.1. Indførelse af Bosnier-ordningen

Som følge af konflikten og krigshandlingerne i det tidligere Jugoslavien i starten af 1990-erne blev hundredetusinder af mennesker drevet på flugt. Danmark var et af de lande, der tilkendegav at ville modtage nødstedte personer på midlertidig basis.

Det retlige grundlag blev skabt ved lov nr. 933 af 28. november 1992 om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. (Lovforslag nr. L 41 af 8. oktober 1992). Ved loven blev der skabt hjemmel til at give midlertidig opholdstilladelse i 6 måneder med mulighed for forlængelse til særligt nødstedte personer på baggrund af en invitationsordning som led i en aftale med UNHCR eller andre internationale organisationer, jf. lovens §§ 1 og 2. Loven omfattede således ikke spontane asylansøgere. Hvis personer med opholdstilladelse efter loven ansøgte om asyl, kunne udlændingemyndighederne bestemme, at ansøgningen ikke blev færdigbehandlet, så længe den pågældende havde midlertidig opholdstilladelse efter loven, jf. § 14 (de første beslutninger om at udskyde sagsbehandlingen – hvilket maksimalt kunne ske i 2 år – blev truffet i december 1992).

De personer, der blev modtaget, blev indkvarteret på særlige opholdscentre med bospising, jf. § 7 og forarbejderne hertil.

Midlertidig opholdstilladelse i medfør af loven gav ikke ret til arbejde, jf. § 3. I forarbejderne til bestemmelsen henvises der til, at opholdet i Danmark var midlertidigt, og at de tilbud, der skulle forberede og forbedre de pågældendes tilbagevenden til hjemlandet, ville blive tilbudt i dagtimerne.

Efter § 5, stk. 2, skulle voksne tilbydes undervisning og kurser i visse faglig-tekniske fag af betydning for deres tilbagevenden til hjemlandet. Børn i den undervisningspligtige alder skulle modtage undervisning, jf. § 5, stk. 1. Der var ikke krav på at modtage anden form for undervisning eller uddannelse jf. § 5, stk. 3. I forarbejderne til bestemmelsen er der henvist til, at det ikke var hensigten, at de inviterede personer skulle søges integreret i det danske samfund.

Lovens § 6 vedrørte ret til sygehusbehandling og afholdelse af udgifter hertil.

Herudover indeholdt loven bestemmelser om bortfald, inddragelse, udvisning m.v.

5.1.1. Øget aktivering

Ved lov nr. 1085 af 22. december 1993 (Lovforslag nr. L 49 af 27. oktober 1993) blev lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. ændret bl.a. med henblik på at øge aktiveringen af de pågældende på centrene.

Der blev givet mulighed for frivilligt at udføre opgaver i form af rengøring, indvendig vedligeholdelse, børnepasning, undervisning og gennemførelse af sociale og kulturelle aktiviteter, jf. lovens § 3, stk. 1, og forarbejderne hertil, samt mulighed for, at de pågældende ulønnet kunne deltage i humanitært eller andet lignende frivilligt arbejde, jf. § 3, stk. 2.

Endvidere blev der indsat en bestemmelse om udtrykkelig pligt til at deltage i nødvendige opgaver i forbindelse med centrets drift, jf. § 7, stk. 3.

5.1.2. Forbedrede vilkår – indkvartering, uddannelse, beskæftigelse og støtte til tilbagevenden

Ved lov nr. 425 af 1. juni 1994 gennemførtes en række ændringer af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. (Lovforslag nr. L 258 af 10. maj 1994). Baggrunden herfor var, at udgangspunktet for reglerne havde været, at de personer, der fik midlertidig opholdstilladelse i medfør af loven, kun skulle opholde sig kortvarigt i Danmark, men nu havde opholdt sig her i landet i ca. 2 år. Det var fortsat hovedsigtet, at de pågældende skulle vende hjem, når forholdene tillod det, men indtil da skulle de pågældende have en nærmere kontakt med det danske samfund for at forbedre deres muligheder ved deres tilbagevenden. Følgende elementer blev indført ved lovændringen:

- Mulighed for økonomisk støtte i forbindelse med frivillig tilbagevenden, jf. § 16 a. Støtte kunne ydes til dækning af rejseomkostninger, dvs. transportudgifter, herunder til transport af personlige ejendele og nødvendigt udstyr for den pågældendes eller familiens erhverv i hjemområdet, og andre udgifter i tilknytning til tilbagerejsen og den umiddelbare tilbagevenden.
- Bedre udbud af indkvarteringsmuligheder, dvs. større udbredelse af indkvartering hos private og oprettelse af boliger uden for indkvarteringscentrene for mindre grupper af personer med midlertidig opholdstilladelse, jf. lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3. c. og bemærkningerne til § 7 a.

Mht. indkvartering hos private blev det i lovforslaget forudsat, at der blev gennemført en ordning, der kunne håndtere rekruttering og godkendelse af egnede værtsfamilier. Det er i lovforslagets almindelige bemærkninger afsnit 3.c. bl.a. anført at:

”Det må sikres, at der er tale om værter eller værtsfamilier, hvis sociale og bolig-mæssige situation rummer så meget overskud, at de kan have en person eller en familie, som de ikke på forhånd er knyttet til, boende i en længere periode. Dette kan ske ved, at Direktoratet for Udlændinge på baggrund af en udtalelse fra den lokale statsforvaltning vedrørende værtsfamiliens personlige, sociale og bolig-mæssige forhold og en udtalelse fra Dansk Røde Kors vedrørende den flygtning eller flygtningefamilie, der ønskes privat indkvarteret, træffer afgørelse i sagerne. Det vil være en mulighed at henlægge opgaven til landets statsamter, således at vurderingen af eventuelt fremtidige værtsfamiliers egnethed bliver lagt ud i nationalt regi. Det samme

gælder Direktoratet for Udlændinges godkendelse af boliger uden for indkvarteringscentre til flygtningefamilier.”

De pågældende bevarede retten til økonomiske ydelser, dvs. lommepenge, kostpenge og tøjpenge, jf. § 7 a, stk. 5, og kunne endvidere få tilskud til dækning af udgifter i forbindelse med indkvarteringen uden for centrene, jf. § 7 a, stk. 6.

Værtsfamilierne ville kunne ydes et beløb til delvis dækning af husleje og diverse forbrugsudgifter.

Det blev endvidere forudsat i lovforslaget, at de private indkvarteringssteder og de boliger, som personer med midlertidig opholdstilladelse blev indkvarteret i, var placeret i rimelig afstand fra et etableret indkvarteringscenter, således at de sociale og sundhedsmæssige behov, som det eksisterende centersystem er opbygget til at kunne tilgodeses, kunne tilgodeses.

Der skulle også tages hensyn til, at de pågældende skulle have mulighed for fortsat at deltage i centrets aktiviteter. De pågældende kunne derfor som ekstra ydelse få udstedt månedskort til offentlige transportmidler i området.

Ordningen om ophold i boliger uden for indkvarteringscentre omfattede både ejer- og lejerboliger. Direktoratet for Udlændinge skulle dække den fulde indkvarteringsudgift og kunne både leje og købe ejendomme – men ikke finansiere opførelse af boliger med henblik på indkvartering. Det blev forudsat, at huslejen ikke væsentligt oversteg den gennemsnitlige husleje pr. plads i centrene.

Som led i opfølgning på loven udstedte Indenrigsministeriet 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).

Bekendtgørelsen er nærmere beskrevet nedenfor i afsnit 5.1.4.

- Forbedrede uddannelses tilbud. Der blev skabt rammer for forbedrede uddannelses tilbud både til børn, unge og voksne med midlertidig opholdstilladelse i medfør af loven om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v., jf. § 5, stk. 3-5.
- Indførelse af mulighed for at tage beskæftigelse, jf. § 3, stk. 3.

Efter den sidstnævnte bestemmelse kunne en person med opholdstilladelse efter lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. tage beskæftigelse i forbindelse med et særligt tilrettelagt trænings- og arbejdsprogram, eller hvis den

pågældende stilling havde været udbudt gennem arbejdsformidlingen, relevante fagblade eller på lignende måde i 3 måneder uden at være blevet besat.

Der blev således indført mulighed for at deltage i træningsophold og følordninger samt mulighed for at indgå i et egentligt arbejdsforhold.

Med hensyn til deltagelse i træningsophold og følordninger blev det forudsat, at arbejdsmarkedsorganisationer og myndigheder med de nødvendige ressourcer til undervisning og træning samarbejdede om at udarbejde modeller for trænings- og følordninger rettet specifikt mod bestemte faggrupper. Regeringen havde derfor været i kontakt med LO, FTF, AC og DA, der gerne ville medvirke hertil. Der blev nedsat en arbejdsgruppe med LO, FTF, AC og DA og relevante organisationer og myndigheder og afsat en pulje til fordeling til konkrete projekter. Der var tale om ulønnet arbejde.

Med hensyn til muligheden for at tage beskæftigelse fremgår bl.a. følgende af de almindelige bemærkninger, afsnit 3.f:

”Den store arbejdsløshed i Danmark indebærer, at der kun er ringe mulighed for, at en person med midlertidig opholdstilladelse vil kunne få et arbejde under sit ophold her i landet. Det forekommer dog, at visse stillinger ikke kan besættes med den arbejdskraft, der i forvejen er til rådighed for det danske arbejdsmarked, enten fordi der er mangel herpå på det pågældende område, eller fordi der ikke er interesserede ansøgere.

I sådanne tilfælde er der således af hensyn til den pågældende arbejdsplads behov for at få stillingen besat. Der vil ikke være tale om, at en dansk arbejdstager berøves et arbejde, hvis en person med midlertidig opholdstilladelse får den pågældende stilling.

Det er derfor regeringens opfattelse, at en person med midlertidig opholdstilladelse skal have mulighed for at tage et job, som har været udbudt på sædvanlig vis via arbejdsformidlingen, relevante fagblade eller på lignende måde i 3 måneder uden at være blevet besat.

Der vil naturligvis også her kunne opstå problemer med hensyn til sprogforudsætninger, autorisation m.v. Det må dog i vidt omfang bero på den enkelte arbejdsgiver og de almindelige betingelser for at bestride det pågældende arbejde, om jobbet kan besættes af en person med midlertidig opholdstilladelse.

Imidlertid må der bl.a. tages stilling til, hvordan en sådan ordning praktisk kan gennemføres, herunder om der kræves særlige autorisationer til visse jobs, samt hvorvidt en sådan prioritering af arbejdskraft vil være i overensstemmelse med internationale konventioner.

Den omtalte arbejdsgruppe med repræsentanter fra LO, FTF, AC og DA samt relevante myndigheder og organisationer vil også få til opgave at vurdere dette initiativ.”

Efter § 3, stk. 4, lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. kunne indenrigsministeren fastsætte nærmere regler om, på hvilken måde personer med opholdstilladelse efter loven kunne tage beskæftigelse.

Da de personer, der opnåede beskæftigelse, som udgangspunkt måtte antages at have tilstrækkelige midler til deres underhold, indeholdt loven en bestemmelse i § 3, stk. 5, om, at indenrigsministeren kunne fastsætte nærmere regler om, i hvilket omfang de pågældende skulle have udgifter til underhold dækket af Direktoratet for Udlændinge, og i hvilket omfang de pågældende skulle betale for deres ophold og for undervisning. Bemyndigelsen omfattede både fastsættelse af regler om betaling for centerophold og ophold uden for centersystemet.

Som led i ordningen udstedte 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.

Bekendtgørelsen er nærmere beskrevet nedenfor i afsnit 5.1.5.

Ved lovens § 3, stk. 6, blev indenrigsministeren endvidere bemyndiget til efter forhandling med socialministeren at fastsætte nærmere regler om, i hvilket omfang personer med beskæftigelse som led i et særligt tilrettelagt trænings- og arbejdsprogram var omfattet af reglerne i lov om forsikring mod følger af arbejdsskade.

5.1.3. Selvforsørgelse, forsikring m.v.

Ved en lovændring (lov nr. 33 af 18. januar 1995 om ændring af udlændingeloven og lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v.) blev der indført mulighed for, at en person med midlertidig opholdstilladelse kunne tage beskæftigelse, hvis der var tale om et praktikophold, der var et integreret led i et skole- eller uddannelsesforløb i medfør af loven, jf. § 3, stk. 3, og § 5.

Der blev endvidere indført en bemyndigelse for indenrigsministeren til at fastsætte regler, hvorefter personer, der tager lønnet beskæftigelse, ud over udgifterne til deres eget underhold og undervisning kunne pålægges at betale for deres husstands ophold og undervisning og for udgifterne til ansvars-, indbo og ulykkesforsikring, jf. § 3, stk. 5. Samtidig blev der indført hjemmel til, at indenrigsministeren kunne fastsætte nærmere regler om ansvars-, indbo og ulykkesforsikring i de tilfælde, hvor der var forsikringsmæssigt behov for at indføre en statslig forsikringsordning, jf. § 7 b.

Det fremgår af forarbejderne til den foreslåede bestemmelse (bemærkningerne til § 1, nr. 8, i lovforslag nr. L 85 af 30. november 1994), at udgifterne, der er forbundet med en sådan forsikringsordning, som udgangspunkt afholdes af staten, men at Indenrigsministeriet finder det naturligt:

”at der for de tilfælde, hvor en person med midlertidig opholdstilladelse får lønnet beskæftigelse her i landet, fastsættes regler om, at pågældende skal betale for den forsikringspræmie, staten foreløbig afholder.”

Endvidere blev bl.a. § 3, stk. 6, ændret, således at bemyndigelsen til at bestemme, hvem der var omfattet af reglerne i lov om forsikring mod følger af arbejdsskade, omfattede alle, der var omfattet af loven.

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)

Bl.a. følgende fremgår af bekendtgørelsen:

Privat indkvartering

- Privat indkvartering kan finde sted, når det af hensyn til de pågældende findes mest hensigtsmæssigt samt velegnet ud fra en vurdering af værtens personlige, sociale og boligmæssige forhold (§ 1).
- Afgørelser om privat indkvartering træffes efter ansøgning af statsamtet i det amt, inden for hvilket værten har bopæl (§ 2, stk. 1).
- Ansøgningen skal indeholde en udtalelse fra lederen på asylcentret om, hvorvidt privat indkvartering er hensigtsmæssig, og om betingelserne for privat indkvartering skønnes at være til stede samt samtykke fra værten til at indhente oplysninger om personlige, sociale og boligmæssige forhold (§ 2, stk. 3 og 4).
- Hvis statsamtet godkender privat indkvartering, indgår statsamtet en indkvarteringskontrakt med værten (§ 4)

Indkvartering i boenheder uden for de særlige indkvarteringscentre

- Statsamterne kan etablere indkvarteringssteder (boenheder) uden for indkvarteringscentrene og kan, hvis ejendommen kan godkendes til indkvartering af statsamtet, indgå lejeaftale med ejendommens indehaver, samt, i ganske særlige tilfælde og med Direktoratet for Udlændinges godkendelse, erhverve en ejendom med henblik på etablering af en boenhed (§ 6).
- Ansøgning om indkvartering i en boenhed skal indeholde en udtalelse fra lederen på asylcentret om, hvorvidt indkvartering i en boenhed er hensigtsmæssig (§ 7, stk. 2).
- Afgørelse om, hvorvidt indkvartering i en boenhed er hensigtsmæssig og kan ske, træffes af statsamtet i det amt, hvor de pågældende er indkvarteret (§§ 8 og 9).

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

Bl.a. følgende fremgår af bekendtgørelsen:

- Hvis den pågældende tager lønnet beskæftigelse og ophold uden for asylcentret, kan Direktoratet undlade at dække udgifterne til den pågældendes underhold og ophold, hvis den pågældende har tilstrækkelige midler hertil. Direktoratet kan bestemme, hvor den pågældende skal tage ophold (§ 1).
- Direktoratet kan pålægge den pågældende at betale udgifterne til den pågældendes underhold og ophold, hvis den pågældende har tilstrækkelige midler hertil (§ 2).

5.2. Tidligere ordninger med støtte til tilbagevenden til hjemlandet

Der er med henblik på at styrke arbejdet med hjemsendelse af afviste asylansøgere gennem de senere år blevet gennemført en række særlige støtteordninger for asylansøgere. Hidtidigt har støtteordningerne omfattet afghanske og irakiske statsborgere.

Nedenfor følger en beskrivelse af støtteordningerne.

5.2.1. Særlige støtteordninger for afghanske statsborgere

5.2.1.1. Aktstykke nr. 226 af 22. august 2002.

Ved aktstykke nr. 226 af 22. august 2002 vedtog Folketingets Finansudvalg en særlig støtteordning for statsborgere fra Afghanistan, der udrejste frivilligt til hjemlandet.

Om baggrunden for støtteordningen fremgår det af aktstykket, at UNHCR havde opfordret til at tilbyde repatrieringsbistand til alle afghanere, der ønsker at vende hjem, idet tiden efter UNHCR's vurdering nu var moden til at tilbyde afghanere bistand til frivillig repatriering.

Støtteordningen omfattede alle afghanske statsborgere her i landet, der pr. 15. september 2002 ikke var omfattet af repatrieringsloven, dvs. personer, der ikke havde opholdstilladelse i Danmark. Ordningen omfattede således afghanske asylansøgere, hvis asylsag enten var under behandling, eller som havde fået endeligt afslag på asyl, men havde en verserende sag om opholdstilladelse efter andre af udlændingelovens bestemmelser, samt afviste asylansøgere i udsendelsesposition, der ønskede at medvirke til en frivillig udrejse. Principielt omfattede ordningen også afghanske statsborgere, hvis opholdstilladelse her i landet var endelig inddraget eller nægtet forlænget pr. 15. september 2002. Det forventedes dog, at der ikke på dette tidspunkt ville være sket inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse for afghanske statsborgere.

Den omfattede gruppe af personer fik mulighed for at opnå økonomisk støtte til tilbagevenden til Afghanistan, såfremt de senest den 1. november 2002 meddelte Udlændingestyrelsen, at de ønskede at deltage i ordningen. Herudover var det en betingelse, at asylansøgerne erklærede, at de ville medvirke til at udrejse snarest muligt og senest den 1. december 2002 eller det tidligst mulige tidspunkt herefter, hvor myndighederne havde kunnet arrangere rejsen.

For asylansøgere, hvis ansøgning om asyl ikke var endelig afgjort på tidspunktet for aktstykkets vedtagelse, var det en forudsætning for at deltage i ordningen, at de senest den 1. november 2002 frafaldt deres asylansøgning med henblik på at vende tilbage til Afghanistan.

De personer, der valgte at deltage i ordningen, fik udbetalt et beløb svarende til 18.000 kr. pr. voksen og 6.000 pr. barn under 18 år. Desuden fik de udgiften til egen transport og transport af personlige ejendele op til 2 m³ pr. voksen og 1 m³ pr. barn til Afghanistan dækket.

Det blev i aktstykket skønnet, at antallet af afghanske statsborgere, der potentielt ville kunne benytte sig af den særlige støtteordning med henblik på hjemrejse til Afghanistan, udgjorde ca. 1300 personer.

Ordningen blev anvendt af 76 personer.

5.2.1.2. Aktstykke nr. 110 af 28. marts 2003

Ved aktstykke nr. 110 af 28. marts 2003 vedtog Folketingets Finansudvalg endnu en særlig støtteordning for statsborgere fra Afghanistan, der udrejste frivilligt til hjemlandet.

Det fremgår af aktstykket, at baggrunden for ønsket om en særlig støtteordning var den tidligere gennemførte ordning samt den fortsat positive forandringsproces i Afghanistan.

Støtteordningen omfattede afghanske statsborgere, der opholdt sig her i landet pr. 1. april 2003, som inden den 1. oktober 2003 tilmeldte sig ordningen, og som ikke havde opholdstilladelse her i landet og dermed var omfattet af repatrieringsloven. Asylansøgere, hvis sag befandt sig i den indledende fase, og hvor der således ikke efter udlændingelovens § 48 a, stk. 1, var taget stilling til, om asylansøgningen skulle behandles her i landet, var ikke omfattet af ordningen. Ordningen omfattede herefter asylansøgere, hvis asylsag var under behandling, afviste asylansøgere med en verserende ansøgning om opholdstilladelse efter en anden af udlændingelovens bestemmelser, afviste asylansøgere, der ønskede at medvirke til frivillig udrejse samt afghanske statsborgere, hvis opholdstilladelse her i landet måtte være endeligt inddraget eller nægtet forlænet.

De personer, der valgte at deltage i ordningen, fik udbetalt et beløb svarende til 15.000 kr. pr. voksen og 5.000 pr. barn under 18 år. Desuden fik de dækket udgiften til egen transport og transport af personlige ejendele op til 2 m³ pr. voksen og 1 m³ pr. barn til Afghanistan.

Det blev i aktstykket skønnet, at antallet af afghanske statsborgere, der potentielt ville kunne benytte sig af den særlige støtteordning med henblik på hjemrejse til Afghanistan, udgjorde ca. 1000 personer.

Ordningen blev anvendt af 53 personer.

5.2.1.3. Aktstykke nr. 77 af 19. januar 2005.

Senest ved aktstykke nr. 77 af 19. januar 2005 vedtog Folketingets Finansudvalg endnu en særlig støtteordning for statsborgere fra Afghanistan, der udrejste frivilligt til hjemlandet.

Om baggrunden for vedtagelsen af den særlige støtteordning fremgår det af aktstykket, at Danmark den 18. oktober 2004 indgik en aftale med Afghanistan og UNHCR om udsendelse af afghanske statsborgere, som ikke længere havde ret til at opholde sig i Danmark.

Støtteordningen omfattede alle afghanske statsborgere uden opholdstilladelse her i landet, der var indrejst og havde indgivet ansøgning om asyl inden tidspunktet for aktstykkets vedtagelse, under forudsætning af, at Udlændingestyrelsen havde besluttet, at ansøgningen skulle behandles her i landet. Personer udelukket fra asyl som følge af kriminalitet begået her i landet eller i udlandet var ikke omfattet af ordningen.

Ordningen omfattede afghanske asylansøgere, hvis sag var endeligt afgjort, afghanske asylansøgere hvis asylsag fortsat verserede på tidspunktet for aktstykkets vedtagelse, og som inden den 30. juni 2005 fik endeligt afslag på deres ansøgning og afghanske asylansøgere, som var udrejst frivilligt eller udsendt tvangsmæssigt til Afghanistan i perioden fra den 18. oktober 2004 og frem til vedtagelsen af aktstykket. Endelig omfattede ordningen også afghanske statsborgere, hvis opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 (asyl) var blevet inddraget eller nægtet forlænget.

Det var en betingelse for at opnå økonomisk støtte til tilbagevenden til Afghanistan, at asylansøgerne inden for de nævnte frister meddelte Udlændingestyrelsen, at de ønskede at deltage i ordningen samt erklærede, at de ville medvirke til at udrejse snarest muligt og rent faktisk medvirkede hertil. Asylansøgere, der ikke tilmeldte sig inden for fristen, kunne ikke senere tilmelde sig ordningen.

De afghanske asylansøgere, der deltog i ordningen, fik udbetalt et beløb svarende til 15.000 kr. pr. voksen og 5.000 kr. pr. barn. De fik desuden dækket udgiften til egen transport til Afghanistan og transport af personlige ejendele op til 2 m³ pr. voksen og 1 m³ pr. barn.

Det blev i aktstykket skønnet, at potentielt ca. 230 afghanske statsborgere ville kunne benytte sig af ordningen.

47 personer anvendte ordningen.

5.2.2. Særlige støtteordninger for irakiske statsborgere

I 2003 og 2005 vedtog Folketingets Finansudvalg særlige støtteordninger for asylansøgere fra Irak. Støtteordningerne blev gennemført efter bestemmelsen i udlændingelovens § 43 b, hvorefter justitsministeren (tidligere integrationsministeren), når særlige repatrieringshensyn taler derfor, kan bestemme, at der kan ydes økonomisk støtte til frivillig tilbagevenden til hjemlandet til grupper af udlændinge, der opholder sig her i landet, og som har indgivet ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 (asyl) og ikke har opholdstilladelse her i landet.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 43 b blev indsat i udlændingeloven ved lov nr. 291 af 30. april 2003.

Af bemærkningerne til bestemmelsen (Lovforslag nr. L 156 af 29. januar 2003, lovforslagets § 1, nr. 31) fremgår det, at der med udtrykket repatrieringshensyn menes, at der skal være tale om personer, der generelt på tidspunktet for deres udrejse fra hjemlandet må antages at have haft en berettiget forventning om at kunne anerkendes som flygtninge, men som efter indreisen typisk på grund af ændrede forhold i hjemlandet ikke kan anerkendes som sådanne.

5.2.2.1. Aktstykke nr. 125 af 21. maj 2003

Ved aktstykke nr. 125 af 21. maj 2002 vedtog Folketingets Finansudvalg en særlig støtteordning for statsborgere fra Irak, der udrejste frivilligt til hjemlandet.

Det fremgår af aktstykket, at baggrunden herfor blandt andet var, at det var Integrationsministeriets vurdering, at mange irakiske asylansøgere i Danmark generelt på tidspunktet for deres udrejse af Irak måtte antages at kunne have haft en berettiget forventning om at kunne anerkendes som flygtninge som følge af de daværende politiske og sikkerhedsmæssige forhold i landet. Koalitionens indsats fra den 20. marts 2003 i forhold til at afsætte det irakiske styre og genoprette sikkerhedsmæssigt forsvarlige forhold i Irak havde imidlertid medført sådanne ændrede forhold i landet, at irakiske asylansøgere ikke længere generelt ville kunne anerkendes som flygtninge.

Støtteordningen omfattede irakiske statsborgere, hvis asylsag på tidspunktet for aktstykkets vedtagelse endnu ikke var endelig afgjort og irakiske asylansøgere, der ved aktstykkets vedtagelse havde fået endeligt afslag på asyl. Herudover omfattede støtteordningen irakiske statsborgere, der ville have været omfattet af en af disse grupper, men som frivilligt var udrejst af Danmark til Irak i perioden fra den 24. april 2003, hvor lov nr. 291 af 30. april 2003 blev vedtaget, og indtil aktstykkets vedtagelse. Endelig omfattede støtteordningen principielt også irakiske statsborgere, hvis opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 var endeligt inddraget eller nægtet forlænget.

Særligt om afviste asylansøgere fremgår følgende af aktstykket:

”Efter Integrationsministeriets opfattelse bør også afviste irakiske asylansøgere via støtteordningen motiveres til at udrejse. Såfremt disse personer ikke var omfattet af støtteordningen, ville de pågældende kunne blive tilskyndet til at søge at forlænge deres ophold her i landet ved at indgive nye ansøgninger om opholdstilladelse m.v.

For i så høj grad som muligt at skabe incitament hos de pågældende til at udrejse frivilligt – samt at opretholde den konsekvente håndhævelse af udrejsefristen – skal det ikke tillægges betydning i forhold til støtteordningen, at de pågældende måtte have indgivet ansøgning om opholdstilladelse på andet grundlag og i den forbindelse måtte have fået udsat udrejsefristen.

De pågældende vil være omfattet af støtteordningen indtil 14 dage efter, at asylmyndighederne har besluttet at genoptage de berostillede asylsager – eller såfremt der før sagsbehandlingens genoptagelse måtte være skabt mulighed for tvangsmæssige hjemsendelser til Irak, herunder f.eks. af bestemte grupper, indtil 14 dage herefter. Det tidligste af de to tidspunkter vil gælde for beregningen af 14-dages-fristen for tilmeldingen til støtteordningen. Det forudsættes i den forbindelse, at Rigspolitiet, når den første af de ovennævnte situationer indtræder, sender et brev til de pågældende om 14-dages-fristen for tilmelding til støtteordningen. 14-dages-fristen vil blive regnet fra datoen for modtagelsen af brevet.”

Det var en betingelse for at blive omfattet af ordningen, at de udlændinge, der havde mulighed for at blive omfattet af ordningen, inden for fristerne meddelte Udlændingestyrelsen, at de ønskede at deltage, og at de erklærede, at de ville medvirke til at udrejse snarest muligt og rent faktisk medvirkede hertil.

De personer, der benyttede sig af ordningen fik udbetalt et beløb svarende til 18.000 kr. pr. voksen og 6.000 kr. pr. barn under 18 år. Herudover fik de dækket udgiften til egen transport og transport af personlige ejendele op til 2 m³ pr. voksen og 1 m³ pr. barn.

Det fremgår af aktstykket, at det skønnedes, at antallet af irakiske statsborgere, der potentielt ville kunne benytte sig af den særlige støtteordning med henblik på hjemrejse til Irak, udgjorde ca. 1.500 personer.

Ordningen blev anvendt af 333 irakiske statsborgere.

5.2.2.2. Aktstykke nr. 73 af 19. januar 2005

Den 19. januar 2005 vedtog Folketingets Finansudvalg ved aktstykke nr. 73 endnu en særlig støtteordning for statsborgere fra Irak, der udrejste frivilligt til hjemlandet.

Ordningen omfattede alle irakiske statsborgere uden opholdstilladelse her i landet, der var indrejst og havde indgivet ansøgning om asyl her i landet på tidspunktet for aktstykkets vedtagelse, under forudsætning af at Udlændingestyrelsen havde besluttet, at asylansøgningen skulle behandles her i landet, dvs. at de pågældende var registreret som asylansøgere, jf.

udlændingelovens § 48 a, stk. 1. Personer, der var udelukket fra at få opholdstilladelse efter udlændingelovens § 10, var ikke omfattet af støtteordningen.

Herefter var irakiske asylansøgere, uanset om deres asylsag var endeligt afgjort på tidspunktet for aktstykkets vedtagelse, samt principielt irakiske statsborgere, hvis opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 (asyl) var inddraget eller nægtet forlænget på tidspunktet for aktstykkets vedtagelse, omfattet af ordningen.

Udbetaling af beløb efter ordningen var differentieret således, at de asylansøgere, der tilmeldte sig ordningen inden den 1. marts 2005 fik udbetalt et beløb svarende til 17.000 kr. pr. voksen og 5.000 kr. pr. barn under 18 år. Ved tilmelding i perioden 1. marts 2005 – 30. april 2005 fik ansøgerne udbetalt henholdsvis 15.000 kr. og 5.000 kr. og ved tilmelding i perioden 1. maj 2005 – 31. maj 2005 fik ansøgerne udbetalt henholdsvis 13.000 kr. og 5.000 kr.

Herudover fik personer, der deltog i ordningen, dækket udgiften til egen transport og transport af personlige ejendele op til 2 m³ pr. voksen og 1 m³ pr. barn til Irak.

Som led i støtteordningen fik asylansøgerne endvidere mulighed for at modtage rådgivning af forskellig karakter.

Det skønnedes, at antallet af irakiske statsborgere, der potentielt ville kunne benytte sig af den særlige støtteordning med henblik på hjemrejse til Irak, udgjorde ca. 1.000 personer.

Ordningen blev anvendt af 41 irakiske statsborgere.

5.2.3. Kontraktordning for afviste asylansøgere, der samarbejder om udrejse

Ved lov nr. 507 af 6. juni 2007 om ændring af udlændingeloven (Lovforslag nr. L 218 af 16. maj 2007) blev der i udlændingelovens § 43 c, stk. 1, indsat en bestemmelse, hvorefter integrationsministeren blev bemyndiget til at fastsætte nærmere regler om de vilkår, jf. §§ 42 a-f, der skal gælde for udlændinge, der har fået endeligt afslag på opholdstilladelse efter § 7 (asyl), og som samarbejder om udrejse og indgår en kontrakt om opkvalificeringsforløb og frivillig udrejse med Udlændingestyrelsen.

Samtidig blev der i udlændingelovens § 43 c, stk. 2, indsat en bestemmelse, hvorefter en aftale om opkvalificeringsforløb efter stk. 1, alene kan indgås, hvis der som led i genopbygningsindsats af den pågældendes hjemland efter krig planlægges eller er iværksat større støtteprojekter, og der er indledt forhandlinger om tilbagetagelse eller praktiske aftaler om tilbagetagelse eller accept af tvangsmæssig udsendelse, eller det grundet situationen i landet ikke er muligt at indlede sådanne forhandlinger.

Af lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 1, fremgår blandt andet følgende om baggrunden for bestemmelsen:

”For yderligere at motivere afviste asylansøgere til at udrejse af Danmark foreslår regeringen, at der indføres mulighed for, at der kan indgås en kontrakt med afviste asylansøgere, som hidtil ikke har medvirket til udrejsen – i tilfælde, hvor frivillig udrejse er mulig, men hvor tvangsmæssig udsendelse ikke er – om, at de tilbydes et samlet opkvalificeringsforløb i Danmark og hjemlandet, økonomisk støtte til tilbagevenden og hjælp til bolig og beskæftigelse i hjemlandet, mod at de indvilliger i at samarbejde om udrejsen og frivilligt udrejse af Danmark. Med samarbejde om udrejse forstås, at den afviste asylansøger løbende skal samarbejde med politiet om alle praktiske foranstaltninger i forbindelse med udrejse efter afslutningen af opkvalificeringsforløbet i Danmark, herunder ved fremskaffelse af rejselegitimation.”

Der er i bekendtgørelse nr. 1001 af 13. august 2007 om kontraktordning for afviste asylansøgere, der samarbejder om udrejse, fastsat nærmere regler om kontraktordningen.

5.2.3.1. Det nærmere indhold af kontraktordningen

Om det nærmere indhold af kontraktordningen fremgår det af bemærkningerne til lovforslaget, afsnit 2.2., at afviste asylansøgere, som indgår en kontrakt med Udlændingestyrelsen, får tilbud om et sammenhængende opkvalificeringsforløb i Danmark og hjemlandet bestående af kompetenceafklaring, undervisnings- og aktiveringstilbud, herunder virksomhedspraktik, tilpasset den enkeltes forudsætninger og målrettet med hensyn til at opnå beskæftigelse i hjemlandet, lommepenge, økonomisk støtte til tilbagevenden til hjemlandet samt hjælp til bolig og beskæftigelse i lokalområdet gennem en dansk nærområdeindsats i hjemlandet.

Det er hensigten, at opkvalificeringsforløbet skal tage udgangspunkt i den enkelte udlændings behov for kompetenceopbygning set i sammenhæng med, hvad der er behov for på arbejdsmarkedet i hjemlandet. Opkvalificeringsforløbet skal således basere sig på de kompetencer, den enkelte udlænding allerede havde ved udrejsen af sit hjemland eller – hvis udlændingen ikke havde uddannelse eller arbejde i sit hjemland – hvilke kompetencer det er praktisk muligt at give udlændingen.

Kontraktordningen indeholder også et økonomisk tilbud til den enkelte afviste asylansøger, der indgår en kontrakt om opkvalificering med henblik på frivillig udrejse.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, afsnit 2.4, at den økonomiske støtte sammensættes således, at der ydes en kontantydelse pr. voksen ved hjemrejsen på 15.000 kr., huslejetilskud pr. voksen i et år efter hjemrejsen 15.000 kr., kontantydelse pr. mindreårigt barn ved hjemrejsen på 15.000 kr. og eventuel iværksætterydelse 11.000 kr. Denne støtte suppleres med et midtvejsbeløb på 15.000 kr. et halvt år efter hjemrejsen. De afviste asylansøgere, der benytter sig af ordningen, vil herudover få dækket udgiften til egen transport og transport af personlige ejendele op til 2 m³ pr. voksen og 1 m³ pr. barn og med mulighed for transport af nødvendigt erhvervsudstyr.

5.2.3.2. Pligten til at udrejse

Ved lov nr. 507 af 6. juni 2007 blev der ligeledes indført en bestemmelse i udlændingelovens § 33 a, hvorefter udlændinge, som samarbejder om udrejsen og indgår en kontrakt om opkvalificeringsforløb og frivillig udrejse med Udlændingestyrelsen, jf. § 43 c, uanset den fastsatte udrejsefrist, jf. § 33, først skal udrejse, når opkvalificeringsforløbet i Danmark er afsluttet eller ophørt.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen (Lovforslag nr. L 218 af 16. maj 2007, lovforslagets § 1, nr. 1), at fastsættelse af udrejsefrist i forbindelse med afslag på asyl m.v. for personer omfattet af kontraktordningen skal ske som hidtil efter reglerne i § 33. Indgåelse af kontrakt om udrejse skal således anses som et led i en udrejseplan for den enkelte. Kontrakten ændrer derfor ikke ved, at en afvist asylansøger, som deltager i ordningen, er i udsendelsesposition.

Herudover fremgår det af bemærkningerne til bestemmelsen, at har en afvist asylansøger indgået en kontrakt med Udlændingestyrelsen, men undlader at overholde kontrakten, f.eks. fordi den pågældende ikke undervejs i kontraktperioden samarbejder om udrejsen, ophører kontrakten, og den pågældende skal straks udrejse af Danmark. En sådan kontrakt har således den virkning, at en afvist asylansøger ikke vil blive udsendt tvangsmæssigt, så længe den pågældende overholder kontrakten. Det betyder, at hvis tvangsmæssig udsendelse bliver mulig inden for kontraktperioden, fordi der indgås en tilbagetagelesesaftale med hjemlandet eller opnås accept af tvangsmæssig udsendelse, vil den afviste asylansøger kunne færdiggøre sit opkvalificeringsforløb inden frivillig udrejse ved forløbets afslutning.

De afviste asylansøgere, der samarbejder og er villige til at indgå en kontrakt, skal blive boende på samme center, dvs. typisk Center Sandholm eller Center Avnstrup. I øvrigt vil de være stillet som afviste asylansøgere, der medvirker til udrejsen. Dvs., at de kan undtages fra meldepligten og også vil kunne få de samme ydelser. Hvis den pågældende i løbet af opkvalificeringsforløbet i Danmark ikke overholder kontrakten, finder udlændingelovens almindelige regler om begrænset aktivering for afviste asylansøgere, der ikke vil medvirke, anvendelse. Dette vil være tilfældet, hvis den pågældende udebliver fra aktiveringen, hvis den pågældende tilkendegiver alligevel ikke at ville udrejse efter opkvalificeringsforløbet, eller hvis den pågældende ikke samarbejder med politiet om de praktiske foranstaltninger i forbindelse med udrejsen. Der henvises til bemærkningerne til udlændingelovens § 43 c (lovforslagets § 1, nr. 2).

5.2.3.3. Ordningens anvendelse

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, afsnit 2.2, at tilbuddet om kontraktindgåelse af praktiske grunde i første omgang gives til afviste asylansøgere fra Irak.

Kontraktordningen blev etableret for afviste asylansøgere fra Irak i oktober 2007.

Den 13. maj 2009 meddelte det daværende Integrationsministerium, at Danmark og Irak havde indgået en aftale om, at irakiske statsborgere, der har fået afslag på asyl i Danmark, men ikke vil vende frivilligt hjem, kan hjemsendes tvangsmæssigt.

Herefter blev de afviste irakiske asylansøgere den 14. maj 2009 ca. kl. 11.00 ved opslag på de relevante asylcentre orienteret om, at kontraktordningen ville blive bragt til ophør samme dag kl. 12.00.

Ordningen var indtil da blevet benyttet af ca. 34 afviste asylansøgere fra Irak.

Der har ikke på nuværende tidspunkt været etableret kontraktordninger for afviste asylansøgere fra andre lande.

5.2.4. Særlig ordning for statsborgere fra Kosovo

I 2006-2009 gennemførte Dansk Flygtningehjælp en ordning for afviste asylansøgere fra Kosovo – Kosovo Return Programme. Ordningen havde til formål at understøtte en varig tilbagevenden til hjemlandet for de afviste asylansøgere.

Ordningen blev finansieret af Udenrigsministeriet, det tidligere Integrationsministerium samt midler fra EU-programmet "Return Preparatory Actions".

De afviste asylansøgere, der valgte at benytte sig af ordningen, blev tilbudt en hjælpepakke, der blandt andet inkluderede rådgivning i Danmark om den forestående tilbagevenden. Herudover omfattede pakken praktisk hjælp ved selve ankomsten til Kosovo samt mad, brænde, møbler og indkvartering. De tilbagevendende asylansøgere blev endvidere efter ankomsten til Kosovo tilbudt sundhedshjælp, sprogundervisning for de mindreårige, forskellige aktiviteter med henblik på at de kunne skabe sig en indkomst samt hjælp med henvendelser til de lokale myndigheder.

Dansk Flygtningehjælp fulgte fra Danmark alle de tilbagevendte afviste asylansøgere i et år med henblik på at sikre, at de havde adgang til rådgivning gennem Flygtningehjælpen, hvis de skulle have behov herfor.

I forbindelse med programmet havde Flygtningehjælpen samarbejdspartnere både i Danmark og i Kosovo, herunder UNHCR, UNMIK samt nationale og lokale myndigheder og organisationer i Kosovo.

89 afviste asylansøgere, herunder både enlige og familier, modtog hjælp efter ordningen. I april 2011 udgav Udenrigsministeriet og Dansk Flygtningehjælp en rapport om evaluering af ordningen - "Long-term Sustainability of Return of Rejected Asylum Seekers to Kosovo", hvoraf det fremgår, at 57 af de afviste asylansøgere fortsat befandt sig i Kosovo.

6. Forholdene for asylansøgere i andre lande

6.1. Indledning

Udvalget har i forbindelse med dets arbejde indhentet oplysninger om forholdene for asylansøgere, herunder særligt om adgangen til arbejdsmarkedet og til at bo uden for asylcentre, i et antal andre lande. Udvalget har endvidere indhentet oplysninger om de andre landes eventuelle anvendelse af motivationsfremmende foranstaltninger over for afviste asylansøgere.

De lande, som udvalget har indhentet oplysninger om, er: Nederlandene, Norge, Storbritannien, Sverige og Tyskland. Herudover har udvalget set på de EU-regler, der gælder i forhold til asylansøgere indkvartering og adgang til arbejdsmarkedet.

Som led i udvalgets arbejde har udvalget endvidere afholdt et seminar, hvor ansatte fra henholdsvis Utlændingsdirektoratet i Norge og Migrationsverket i Sverige holdt oplæg om forholdene for asylansøgere i Norge og Sverige. Udvalgets oplysninger om forholdene i henholdsvis Norge og Sverige er derfor mere udførlige end for de øvrige undersøgte lande.

Nedenfor gennemgås de oplysninger, udvalget har indhentet om EU-reglerne samt de anførte landes regler og praksis med hensyn til asylansøgere adgang til arbejdsmarkedet og til at bo uden for asylcentre.

6.2. EU-reglerne vedrørende asylansøgere modtagelsesforhold, herunder adgangen til at bo og arbejde uden for asylcentre

6.2.1. Modtagelsesdirektivet (direktiv 2003/9/EF)

Adgangen til at bo og arbejde uden for asylcentre er reguleret i direktiv 2003/9/EF om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (modtagelsesdirektivet).

Direktivet er omfattet af det danske retsforbehold, og direktivet finder derfor ikke anvendelse i Danmark.

Modtagelsesdirektivet er et minimumsdirektiv, som gælder for personer, der indgiver ansøgning om asyl i en medlemsstat. Direktivet finder anvendelse, indtil der er truffet en endelig afgørelse i asylsagen.

6.2.1.1. Indkvartering af asylansøgere

Det følger af modtagelsesdirektivet, at asylansøgere kan færdes frit på medlemsstatens område, hvor de har søgt asyl, eller på et område, som de har fået anvist af medlemsstaten (artikel 7, stk. 1).

Det fremgår endvidere af direktivet, at medlemsstaterne selv kan fastlægge de nærmere regler for, hvor asylansøgere skal opholde sig, ud fra hensynet til almenhedens interesse, af hensyn til den offentlige orden, eller når det er nødvendigt for en hurtig behandling og effektiv opfølgning af asylsagen (artikel 7, stk. 2).

Medlemsstaterne skal sørge for, at de materielle modtagelsesforhold, der blandt andet omfatter indkvartering, er til rådighed for asylansøgerne, når de indgiver ansøgning om asyl (artikel 13). Der kan stilles gratis indkvartering til rådighed i form af lokaler til brug for indkvartering af asylansøgere ved grænsen, indkvarteringscentre, private huse, lejligheder, hoteller eller andet, som er egnet til indkvartering af asylansøgere (artikel 14, stk. 1). Uanset hvilken af disse indkvarteringsformer, der finder anvendelse, skal medlemsstaterne sikre beskyttelsen af asylansøgernes familieliv, deres mulighed for at kommunikere med familie, rådgivere, ngo'er m.v. (artikel 14, stk. 2).

Direktivet lader det således i vidt omfang op til medlemslandene at bestemme, hvor og hvordan asylansøgere skal indkvarteres.

6.2.1.2. Asylansøgers adgang til arbejdsmarkedet

Medlemsstaterne kan efter direktivet selv beslutte, hvornår og under hvilke vilkår asylansøgere skal gives adgang til arbejdsmarkedet (artikel 11, stk. 1). Såfremt der ikke er truffet en afgørelse i første instans indenfor et år, og denne forsinkelse ikke kan tilskrives ansøgeren, skal asylansøgere gives adgang til arbejdsmarkedet (artikel 11, stk. 2).

Denne adgang må ikke trækkes tilbage under en eventuel klagesagsbehandling, når klagen har opsættende virkning (artikel 11, stk. 3).

Af arbejdsmarkedspolitiske hensyn kan medlemsstaterne give forrang til EU-borgere og statsborgere fra stater, der er parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, samt tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold i medlemsstaten (artikel 11, stk. 4).

6.2.2. Ændringsforslag til modtagelsesdirektivet

EU-kommissionen har den af 1. juni 2011 fremsat et ændringsforslag til modtagelsesdirektivet (KOM(2011) 320).

6.2.2.1. Indkvartering af asylansøgere

Der er ikke i ændringsforslaget ændret ved udgangspunktet i det nugældende direktiv, hvorefter det i vidt omfang lades op til medlemslandene at bestemme, hvor og hvordan asylansøgere skal indkvarteres.

6.2.2.2. Adgang til arbejdsmarkedet

I ændringsforslaget stilles der krav om, at medlemsstaterne etablerer adgang til arbejdsmarkedet senest seks måneder efter indgivelse af en asylansøgning. Ved komplicerede sager kan denne periode udvides med yderligere seks måneder. Af ændringsforslaget fremgår endvidere, at de fastsatte vilkår for adgangen til arbejdsmarkedet skal sikre, at asylansøgere har effektiv adgang til arbejdsmarkedet.

Ændringsforslaget er for tiden under forhandling mellem Rådet og Europa-Parlamentet.

6.3. Forholdene for asylansøgere i Norge

I Norge har Utlendingsdirektoratet underholdspligten over for asylansøgere. Denne pligt omfatter blandt andet indkvartering, den særlige undervisning og aktivering for asylansøgere samt kontante ydelser.

De opgaver, der i Norge varetages af offentlige myndigheder, er opdelt efter et princip om sektoransvar. Ansvar følger således ikke den enkelte person, som f.eks. en asylansøger, men følger af opgavetypen. Utlendingsdirektoratet har således ikke ansvaret for eksempelvis sundhedshjælp til asylansøgere, idet dette ansvar ligger hos sundhedsvæsenet og heller ikke for asylansøgerbørns skolegang, idet dette ligger hos skolevæsenet.

6.3.1. Indkvartering af asylansøgere

Utlendingsdirektoratet har ansvaret for indkvartering af asylansøgere, men står dog ikke selv for denne opgave i praksis, idet opgaven i stedet udbydes. Utlendingsdirektoratet indgår således aftale med kommuner, private virksomheder og frivillige operatører om drift af asylcentre.

Asylansøgere indkvarteres indledningsvis i et transitcenter. Her opholder asylansøgeren sig, indtil ansøgeren har gennemgået en obligatorisk tuberkulosestest og har overstået sin asylsamtale.

Alle asylansøgere, der søger asyl i Norge, modtager tilbud om indkvartering i et asylcenter. Dette følger af Utlendingsloven (Lov 2008-05-15 nr. 35) § 95, stk. 1, 1. pkt. Dette er dog frivilligt, idet en asylansøger også kan vælge at bo privat, f.eks. hos familie eller venner.

I Norge skelnes der mellem såkaldt centraliserede og decentraliserede asylcentre. Centraliserede asylcentre er traditionelle asylcentre, mens decentraliserede centre består af almindelige boliger, der kan være beliggende spredt i den enkelte kommune.

Vælger en asylansøger i stedet at bo privat, er der ingen pligt til at opgive adressen til Utlendingsdirektoratet, ligesom der ikke er krav om, at asylansøgeren fortsat er tilknyttet et asylcenter.

6.3.2. Asylansøgers adgang til arbejdsmarkedet

Udlændinge, der søger asyl i Norge, har under visse betingelser ret til at arbejde under deres ophold i landet som asylansøgere. Dette følger af Utlendingslovens § 94.

En asylansøger kan således gives tilladelse til at arbejde, hvis ansøgeren har gennemført sin asylsamtale, og hvis der ikke er tvivl om ansøgerens identitet. Tilladelse til at arbejde gives ikke til asylansøgere, hvis sag behandles i den såkaldte "hurtigprocedure", hvis ansøgning bliver afvist umiddelbart, eller hvis sag befinder sig i Dublin-proceduren.

En tilladelse til at arbejde gives for højst 6 måneder. Tilladelsen kan fornyes, men vil altid kun være gældende frem til udrejsefristen, såfremt asylansøgeren får afslag på asyl og skal udrejse af Norge.

Der kan i visse tilfælde gives tilladelse til at arbejde også efter endeligt afslag på asyl. Dette gælder, når udrejse ikke vil blive iværksat foreløbigt, hvilket vil sige i situationer, hvor der i forhold til et land hverken kan ske frivillig udrejse eller tvangsmæssig udsendelse.

Asylansøgere, der har tilladelse til at arbejde, får et midlertidigt personnummer, får udstedt et skattekort og har almindelig skattepligt.

Tal fra Utlendingsdirektoratet viser, at der i 2011 blev truffet godt 3.000 afgørelser om asylansøgers ret til at arbejde. Heraf var ca. 57 % tilladelser til at arbejde. Utlendingsdirektoratet har ikke tal, der viser, hvor mange af disse asylansøgere, der rent faktisk arbejder.

6.3.3. Økonomisk støtte

Når en asylansøger er indkvarteret på et asylcenter, modtager ansøgeren økonomisk støtte i form af kontante ydelser fra Utlendingsdirektoratet.

Størrelsen af de kontante ydelser afhænger af asylansøgerens familiestatus, hvilken fase asylansøgerens sag befinder sig, og om der er bopisningsordning på det center, hvor ansøgeren bor.

Der skelnes ikke mellem medvirken og ikke-medvirken i forhold til de kontante ydelser, dog nedsættes beløbet for asylansøgere, der ikke medvirker til at fastlægge deres identitet.

Asylansøgere, der bor privat, modtager ikke økonomisk støtte.

6.3.4. Uddannelse og aktivering m.v.

Asylansøgere i Norge har mulighed for at deltage i et informationsprogram, et norskkursus samt i interne aktivitetsprogrammer, der blandt andet kan bestå i sprogundervisning, lektiehjælp til asylansøgerbørn og madlavning på centrene.

Herudover modtager asylansøgere tilbud om opkvalificering. Der er her ikke tale om faste tilbud, idet tilbuddene tilpasses efterspørgslen i den enkelte asylansøgers hjemland.

Asylansøgerbørn har skolepligt. Skolegang tilbydes dog først fra det tidspunkt, hvor det er sandsynligt, at barnet skal opholde sig i Norge i mere end tre måneder. Asylansøgerbørn går i almindelige, kommunale skoler. Kommunerne får tilskud til denne opgave fra den norske stat.

6.3.5. Sundhedsydelse

Asylansøgere i Norge har ret til sundhedsydelser på samme vis som personer med bopæl i Norge.

Som nævnt oven for følger ansvaret for sundhedsydelserne sektoransvarsprincippet og finansieres i det væsentlige på samme vis som for den øvrige befolkning.

6.3.6. Motivationsfremmende foranstaltninger

I Utlendingslovens §§ 105 og 106 findes bestemmelser om meldepligt for og frihedsberøvelse af udlændinge.

En udlænding kan således pålægges meldepligt, når der er konkrete holdepunkter for at antage, at udlændingen vil unddrage sig udsendelse. Der kan ske frihedsberøvelse af en udlænding, blandt andet hvis der er konkrete holdepunkter for at antage, at udlændingen vil unddrage sig udsendelse, eller når udlændingen ikke overholder en pålagt meldepligt.

For så vidt angår arbejdet med at motivere afviste asylansøgere til at vende frivilligt tilbage til hjemlandet, påbegyndes dette allerede fra første dag, idet asylansøgerne forberedes på muligheden for, at de ikke får asyl.

Specifikke motivationsfremmende foranstaltninger påbegyndes, hvis asylansøgeren får afslag af Utlendingsdirektoratet, der er første instans. Opgaven med at informere om mulighederne for en tilbagevenden ligger hos asylcentre.

Udlændingemyndighederne i Norge har i samarbejde med International Organization for Migration (IOM) etableret flere programmer for frivillig, støttet tilbagevenden, herunder både et program for alle asylansøgere samt programmer, der gælder specifikt for enkelte lande, herunder Irak og Afghanistan.

Afviste asylansøgere, der vender frivilligt hjem med støtte under det generelle program, modtager 20.000 NOK samt 25.000 NOK i form af arbejdsformidling og uddannelse i hjemlandet.

6.4. Forholdene for asylansøgere i Sverige

I Sverige er det Migrationsverket, der har underholdspligten i forhold til udlændinge, der indrejser i Sverige og søger asyl.

Udgangspunktet i forhold til forsørgelsen af asylansøgere er, at disse så vidt muligt skal forsørge sig selv, enten ved at arbejde eller ved hjælp af egne midler. På samme vis har asylansøgere fri adgang til selv at sørge for en bolig.

Asylansøgere, der ikke kan forsørge sig selv og ikke selv kan skaffe et sted at bo, indkvarteres og forsørges af Migrationsverket og har således ikke adgang til de almindelige velfærdsydelser i Sverige. Underholdspligten over for asylansøgere er således adskilt fra anden offentlig forsørgelse.

6.4.1. Indkvartering af asylansøgere

Det følger af Lag om mottagande af asylsökande m.fl. (Svensk författningssamling 1994:137), § 14 jf. § 1, stk. 1, at asylansøgere i Sverige, der ikke selv sørger for et sted at bo (inte själva ordnar bostad), har ret til logi på et asylcenter (forläggning).

I praksis foregår dette ved, at en asylansøger indkvarteres på et modtagecenter i de første tre-fire dage efter, at udlændingen har indgivet sin ansøgning om asyl. Herefter vælger asylansøgere selv, om de ønsker at bo privat (eget boende) – oftest hos familie eller venner i Sverige – eller om Migrationsverket skal stå for indkvarteringen (anläggningsboende).

De asylansøgere, der ikke har mulighed for selv at finde et sted at bo, indkvarteres af Migrationsverket enten på et asylcenter eller i en almindelig lejebolig, som Migrationsverket lejer. Enlige asylansøgere deler bolig med andre enlige asylansøgere. Migrationsverkets indkvartering af asylansøgere i lejeboliger sker i små eller mellemstore byer. Migrationsverket indkvarterer således ikke asylansøgere i de store byer.

For asylansøgere, der vælger at bo privat, er der ikke geografiske begrænsninger i forhold til, hvor de må bo. Asylansøgere, der vælger at bo privat, får som udgangspunkt ikke økonomisk hjælp til huslejen. Såfremt de får behov for hjælp til at betale for bolig, indkvarteres de i stedet af Migrationsverket. Dog kan der i visse tilfælde ydes støtte til betaling af huslejen, hvis asylansøgeren er flyttet for at kunne tage et bestemt job.

Det følger af Lag om mottagande af asylsökande m.fl., § 3, stk. 3, at selvom en asylansøger ikke ønsker at tage imod tilbuddet om en plads på et asylcenter, skal asylansøgeren være

registreret på et asylcenter. I praksis er asylansøgere indskrevne på et modtagecenter med henblik på, at Migrationsverket kan komme i kontakt med asylansøgeren, og at asylansøgeren kan få udbetalt kontante ydelser.

Tal fra Migrationsverket viser, at der pr. 1. maj 2012 var ca. 35.500 asylansøgere registreret hos Migrationsverket. Heraf er ca. 60% indkvarteret af Migrationsverket, mens ca. 40% bor privat.

6.4.2. Asylansøgers adgang til arbejdsmarkedet

Udlændinge, der søger asyl i Sverige, er undtaget fra kravet om arbejdstilladelse. Dette følger af Utlänningsförordningen (Svensk författningssamling 2006:97), kapitel 5, § 4. Undtagelsen fra kravet om arbejdstilladelse gælder dog ikke asylansøgere, der ikke er i besiddelse af identitetsdokumenter og ikke medvirker til at fastlægge deres identitet. Endvidere omfatter undtagelsen ikke asylansøgere, der skal overføres til et andet land efter reglerne i Dublinforordningen, eller som umiddelbart vil blive afvist til et andet land (*avvisas med omedelbar verkställighet*), dvs. at ansøgningen ikke må være åbenbart grundløs.

Undtagelsen fra kravet om arbejdstilladelse gælder frem til, at asylansøgeren enten får opholdstilladelse i Sverige eller udrejser af landet. Asylansøgere, der ikke medvirker til deres udrejse, er dog ikke omfattet af undtagelsen fra kravet om arbejdstilladelse.

Det er ikke en betingelse for, at en asylansøger kan få adgang til at arbejde, at asylansøgeren har et tilbud om arbejde på hånden. Asylansøgere med ret til at arbejde kan således også henvende sig til arbejdsformidlingen for at få hjælp til at finde et arbejde.

Asylansøgere i Sverige får udstedt et kort, der dokumenterer, at de er asylansøgere – et såkaldt LMA-kort. Såfremt en asylansøger opfylder ovennævnte krav for at måtte arbejde, anføres dette på LMA-kortet.

Får en asylansøger arbejde, skal vedkommende betale skat. Asylansøgeren får til dette formål af skattemyndighederne udstedt et *samordningsnummer*, der udstedes til personer, der ikke er registrerede i det svenske personregister og således ikke har et personnummer.

Bliver en asylansøger, der har taget et arbejde, syg, har vedkommende ret til sygedagpenge (*sjukpenning*.)

En arbejdsgiver, der ansætter en asylansøger, skal meddele dette til det modtagecenter, hvor asylansøgeren er registreret. Dette samme gør sig gældende, hvis ansættelsesforholdet ophører.

Tal fra Migrationsverket viser, at ca. 10% af asylansøgerne i Sverige er registreret som værende undtaget fra kravet om arbejdstilladelse, og at ca. 1% af asylansøgerne i Sverige har et arbejde.

6.4.3. Økonomisk støtte

Asylansøgere, der ikke kan få arbejde og som ikke på anden vis kan forsørge sig selv, kan ansøge Migrationsverket om kontante ydelser (*dagesättning*). Reglerne herom findes i Lag om mottagande av asylsökande m.fl.

Størrelsen på de kontante ydelser afhænger af asylansøgerens civilstand og – hvis ansøgeren bor på et asylcenter – om der er bespisningsordning på centeret.

De kontante ydelser kan nedsættes, hvis asylansøgeren ikke deltager i undervisning eller aktivering, ikke medvirker til at fastlægge sin identitet eller ikke giver sig til kende over for myndighederne.

Til brug for udbetalingen af de kontante ydelser får asylansøgere udleveret et såkaldt KUB-kort, hvorpå de kontante ydelser sættes ind. Kortet kan anvendes i den private bank ”ICA”, og der kan således alene hæves penge i denne banks automater. Kortet kan desuden anvendes i et ICA-supermarked. Der kan kun hæves penge to gange hver måned.

6.4.4. Uddannelse og aktivering m.v.

Det følger af Lag om mottagande av asylsökande m.fl, § 4, at Migrationsverket skal tilbyde asylansøgere beskæftigelse som f.eks. svenskundervisning, intern beskæftigelse på asylcenteret eller anden beskæftigelse, der bidrager til at gøre tiden som asylansøger meningsfuld.

Voksne asylansøgere i Sverige har mulighed for at komme i erhvervspraktik i virksomheder. Denne mulighed omfatter også unge asylansøgere over 16 år.

Muligheden for virksomhedspraktik omfatter også afviste asylansøgere, der medvirker til deres udrejse. Asylansøgere i Dublin-proceduren og asylansøgere, hvis ansøgning er åbenbart grundløs, har ikke adgang til at komme i praktik.

Asylansøgerbørn har ret, men ikke pligt, til at gå i skole. Kommunerne har ansvaret for asylansøgerbørnenes skolegang og for børneomsorg i øvrigt.

6.4.5. Sundhedsydelser

I Lag om hälso- og sjukvård åt asylsökande m.fl. (Svensk författningssamling 2088:344) findes bestemmelser om sundhedsydelser til asylansøgere.

Asylansøgere modtager sundhedsydelser gennem det almindelige sundhedssystem i Sverige. Alle asylansøgere, der indrejser i Sverige, får tilbudt en gratis helbredsundersøgelse. Voksne asylansøgere har adgang til akut sundhedshjælp og tandpleje, men betaler herfor en patient-

afgift på 50 SEK. Asylansøgerbørn har adgang til samme sundhedsydelser og tandpleje som andre børn i Sverige.

Udgifter til sundhedsydelser til asylansøgere afholdes umiddelbart af Landstinget i det enkelte *län*, der får udgifterne refunderet af den svenske stat gennem Migrationsverket.

6.4.6. Motivationsfremmende foranstaltninger

I forhold til asylansøgere, der ikke medvirker til deres udrejse, har Migrationsverket adgang til at anvende visse motivationsfremmende foranstaltninger. Således kan de økonomiske ydelser nedsættes, såfremt en asylansøger ikke medvirker til udsendelse, jf. Lag om mottagande av asylsökande m.fl., § 10, stk. 3. Herudover kan der i visse tilfælde ske frihedsberøvelse (*förvar*) af en asylansøger, der ikke medvirker til udsendelse. Reglerne herom findes i Utlänningslagen (Svensk författningssamling 2005: 716), kapitel 10 og 11.

Udlændinge, der har fået afslag på asyl i Sverige, kan under visse betingelser få økonomisk hjælp til tilbagevenden til hjemlandet. Det er en betingelse for at modtage hjælpen, at udlændingen frivilligt vil vende tilbage, og at der i hjemlandet eller en del heraf hersker vanskelige forhold, der giver begrænsede forudsætninger for genetablering af tilbagevendende. Det er yderligere en betingelse, at det er sandsynligt, at hjemlandet vil tage imod den afviste asylansøger.

Den økonomiske hjælp til tilbagevenden udgør 30.000 SEK for personer over 18 år og 15.000 SEK for personer under 18 år, dog højst 75.000 SEK pr. familie.

Reglerne om hjælp til tilbagevenden findes i Förordning om återetableringsstöd för vissa utlänningar (Svensk författningssamling 2008:778). På nuværende tidspunkt ydes der økonomisk hjælp til tilbagevenden til en række lande, bl.a. Afghanistan, Irak, og Somalia/Somaliland.

6.5. Forholdene for asylansøgere i Nederlandene

6.5.1. Indkvartering af asylansøgere

I Nederlandene kan asylansøgerne bo uden for asylcentre, hvis de kan forsørge sig selv. Dette sker efter det oplyste kun sjældent.

Der er desuden visse muligheder for privat indkvartering. Asylansøgere kan således under visse betingelser bo hos et familiemedlem, der har opholdstilladelse i Nederlandene som anerkendt flygtning, eller som er nederlandsk statsborger.

Der er endvidere mulighed for privat indkvartering i tilfælde af alvorlige helbredsmæssige grunde.

6.5.2. Asylansøgers adgang til arbejdsmarkedet

Udlændinge, der søger asyl i Nederlandene, har ret til at arbejde efter seks måneder fra indgivelsen af ansøgningen om asyl. Der skal være tale om sædvanlige løn- og ansættelsesvilkår. Asylansøgere må maksimalt arbejde i 24 uger om året. Endeligt afviste asylansøgere har ikke ret til at arbejde i Nederlandene, uanset om de medvirker til udsendelsesproceduren.

6.5.3. Økonomisk støtte

Asylansøgere, der er indkvarteret på asylcentre, får økonomisk støtte i form af kontante ydelser til at købe mad og til lommepenge.

6.5.4. Motivationsfremmende foranstaltninger

Afviste asylansøgere kan modtage støtte fra International Organization of Migration (IOM) til en frivillig tilbagevenden. Denne støtte inkluderer:

- Rådgivning og information om tilbagevenden til hjemlandet
- Rådgivning og økonomisk støtte i forbindelse med anskaffelse af rejsedokumenter
- Flybillet til den lufthavn, der er nærmest ansøgerens hjemområde
- Hjælp og støtte i lufthavnen i Nederlandene samt evt. i lufthavnen i hjemlandet

Afviste asylansøgere kan desuden, under visse nærmere betingelser, opnå følgende ved en frivillig hjemvenden:

- Økonomisk støtte på op til 500 € til at dække leveomkostningerne i den første tid i hjemlandet
- Økonomisk tilskud til transporten fra lufthavnen i hjemlandet til hjemområdet

Derudover kan afviste asylansøgere, der medvirker til udrejsen, opnå et yderligere reintegrationsbeløb på maksimalt 1.750 €.

For afviste asylansøgere, der udsendes tvangsmæssigt, er der i et begrænset antal lande mulighed for at få bistand ved ankomsten til hjemlandet.

6.6. Forholdene for asylansøgere i Storbritannien

6.6.1. Indkvartering af asylansøgere

Storbritannien har ikke egentlige asylcentre. Hvis en asylansøger ikke er i stand til selv at finde en bolig, bliver den pågældende anvist en bolig af myndighederne. Asylansøgeren kan i sådanne tilfælde ikke vælge, hvor vedkommende vil bo. Der anvises ikke boliger i London.

Endeligt afviste asylansøgere, der medvirker til udrejsen, kan ligeledes blive anvist en bolig. Hvis en endeligt afvist asylansøger ikke medvirker til udrejsen, kan den pågældende som hovedregel ikke få anvist en bolig.

6.6.2. Asylansøgeres adgang til arbejdsmarkedet

Udlændinge, der søger asyl i Storbritannien, har ret til at arbejde, hvis der ikke er truffet afgørelse i sagen i første instans inden for ét år. Adgangen til at arbejde gælder ikke, hvis forsinkelsen af sagen skyldes asylansøgerens egne forhold.

Adgangen til at arbejde er underlagt følgende begrænsninger:

- Asylansøgeren må kun tage arbejde, der er opført på en særlig liste over jobs, hvor der er mangel på arbejdskraft
- Asylansøgeren må ikke arbejde som selvstændig erhvervsdrivende
- Asylansøgeren må ikke åbne sin egen virksomhed

Når en asylansøger har fået endeligt afslag på asyl, har den pågældende ikke længere ret til at arbejde.

6.6.3. Økonomisk støtte

Asylansøgere, der ikke er i stand til at forsørge sig selv, får økonomisk støtte i form af kontante ydelser. Størrelsen på ydelsen afhænger af asylansøgerens familiemæssige situation:

- Ægtefæller eller faste samlevende: 77,52 £ om ugen
- Enlig forsørger: 43,94 £ om ugen
- Enlig over 18 år: 36,62 £ om ugen
- Enlig mellem 16 og 18 år: 39,80 £ om ugen
- Enlig under 16 år: 52,96 £ om ugen

Endeligt afviste asylansøgere kan modtage økonomisk støtte, hvis de medvirker til udrejsen. Den økonomiske støtte er i dette tilfælde 35,39 £ om ugen pr. person.

Hvis den afviste asylansøger ikke medvirker til udrejseproceduren, kan den pågældende som hovedregel ikke modtage økonomisk støtte.

6.6.4. Motivationsfremmende foranstaltninger

Storbritannien har et særligt program for frivillig, støttet tilbagevenden (The Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme). Programmet retter sig mod afviste asylansøgere, der ønsker frivilligt at vende tilbage til deres hjemland, og er drevet af en uafhængig velgørenhedsorganisation (Refugee Action).

Programmet indebærer bistand til at vende tilbage til hjemlandet og en individuel ”hjælpes-pakke,” der er målrettet den enkeltes situation. Indholdet af hjælpepakken drøftes med den afviste asylansøger og Refugee Action. Hjælpespakken kan bl.a. indeholde:

- Bistand til at starte egen virksomhed
- Uddannelse
- Jobtilbud
- Oplæring med henblik på at kunne varetage et bestemt arbejde

~~Afviste asylansøgere, der ikke medvirker til udsendelsesproceduren, kan – hvis de skifter mening – blive omfattet af ovenstående program til frivillig tilbagevenden, medmindre udsendelsen er så nært forestående, at der allerede er arrangeret en tvangsmæssig udsendelse, og den pågældende er frihedsberøvet med henblik på dette.~~

6.7. Forholdene for asylansøgere i Tyskland

6.7.1. Indkvartering af asylansøgere

I Tyskland skal asylansøgere som hovedregel bo på et modtagecenter i den indledende fase. Efter en periode på højst tre måneder vil asylansøgeren blive overflyttet til et egentligt asylcenter. Asylansøgeren har ret til at bo uden for asylcentret, hvis det ikke har økonomiske konsekvenser for myndighederne. Asylansøgeren må normalt ikke tage ophold uden for den kommune eller det område, hvor asylcentret ligger. Visse delstater giver dog tilladelse til, at asylansøgeren kan forlade den pågældende delstat med henblik på arbejde eller erhvervsuddannelse.

6.7.2. Asylansøgeres adgang til arbejdsmarkedet

Asylansøgere har ret til at arbejde efter ét års ophold i Tyskland. Arbejdstilladelse gives til et specifikt arbejde. Det er en forudsætning, at der i hver enkelt sag gennemføres en arbejdsmarkedstest, da tyske statsborgere, EU-statsborgere og tredjelandsstatsborgere med ubegrænset adgang til arbejdsmarkedet, har forrang. Hvis der således er ledig arbejdskraft inden for de pågældende kategorier af borgere, gives der ikke arbejdstilladelse til det pågældende arbejde.

Asylansøgere, der har fået endeligt afslag på asyl, har ikke ret til at arbejde i Tyskland.

6.7.3. Økonomisk støtte

Asylansøgere, der er indkvarteret på asylcentre, får økonomisk støtte i form af kontante ydelser.

6.7.4. Motivationsfremmende foranstaltninger

Tyskland har et særligt program for frivillig, støttet tilbagevenden ("Nationwide financial assistance to voluntary returnees"), der udbydes i samarbejde med IOM. Programmet giver mulighed for forskellige støttemuligheder:

- Betaling af transportomkostninger i forbindelse med hjemrejsen (fly, tog eller bus)
- Betaling af omkostninger ved kørsel i egen bil (250 € pr. bil)
- Økonomisk bidrag til rejsen (200 € pr. person over 12 år og 100 € pr. person under 12 år)

- Bidrag til reetablering i hjemlandet (300 € pr. person over 12 år og 150 € pr. person under 12 år for statsborgere i følgende lande: Algeriet, Bangladesh, Kina, Elfenbenskysten, Etiopien, Eritrea, Ghana, Guinea, Indien, Jordan, Libanon, Marokko, Nigeria, Pakistan, Sierra Leone, Somalia, Syrien og Vietnam)
- Bidrag til reetablering i hjemlandet (400 € pr. person over 12 år og 200 € pr. person under 12 år for statsborgere i følgende lande: Armenien, Aserbajdsjan, Bosnien-Herzegovina, Georgien, Iran, Kosovo (med undtagelse af etniske serbere og romaer), Makedonien, Moldova, Montenegro, Rusland, Serbien, Tyrkiet og Ukraine)
- Bidrag til reetablering i hjemlandet (750 € pr. person over 12 år og 375 € pr. person under 12 år for statsborgere i følgende lande: Afghanistan, Irak og Kosovo (for etniske serbere og romaer)
- Der ydes ikke bidrag til reetablering i hjemlandet til statsborgere fra Makedonien, Montenegro, Serbien og Bosnien-Herzegovina, hvis de er indrejst efter datoen for visumfrihed til de pågældende lande.

7. Overvejelser om asylansøgers mulighed for at få adgang til arbejdsmarkedet og bo uden for asylcentrene

7.1. Indledning

Dette kapitel indeholder udvalgets overvejelser om, hvorledes asylansøgere kan gives mulighed for at få adgang til arbejdsmarkedet og bo uden for asylcentrene.

Indledningsvis peges på nogle generelle hensyn, som efter udvalgets opfattelse bør indgå i ~~overvejelserne om etablering af en adgang for asylansøgere til at bo og arbejde uden for~~ asylcentrene. Endvidere tages der stilling til spørgsmålet om adgang til ydelser efter velfærdslovgivning i øvrigt, ligesom spørgsmålet om, hvilke faktorer der påvirker den asylrelaterede indvandring vurderes generelt. Der henvises til *afsnit 7.2*.

Afsnit 7.3 indeholder en beskrivelse af hovedtrækkene i udvalgets forslag om adgang til arbejdsmarkedet og udflytning samt nogle grundlæggende præmisser, som forslagene bygger på.

Dernæst behandles i *afsnit 7.4* en række tværgående spørgsmål med henblik på generelt at afgrænse gruppen af asylansøgere, der skal være omfattet af tilbuddet om adgang til arbejdsmarkedet og bolig uden for asylcentrene.

Afsnit 7.5-7.7 indeholder udvalgets forslag til udmøntning af en adgang til henholdsvis arbejdsmarkedet, udflytning og styrkede undervisnings- og aktiveringstilbud, ligesom en række tværgående spørgsmål behandles i *afsnit 7.8*.

Endelig indeholder *afsnit 7.9* en vurdering af de økonomiske konsekvenser og en generel vurdering af behovet for ændring af lovgivning m.v.

7.2. Generelle overvejelser om adgang til arbejde og udflytning

7.2.1. Generelle hensyn

Ved udvalgets vurdering af og stillingtagen til, hvorledes der kan gives asylansøgere adgang til arbejdsmarkedet og bolig uden for asylcentrene, er der en række hensyn af forskellig karakter, som efter udvalgets opfattelse bør indgå i de nærmere overvejelser.

Udvalget skal pege på, at en adgang for asylansøgere til arbejdsmarkedet og bolig uden for asylcentrene generelt kan medvirke til at give den enkelte asylansøger mulighed for *en mere meningsfyldt hverdag*, hvor personlige, faglige og erhvervmæssige kompetencer kan vedligeholdes og styrkes.

Dette kan samtidig mere generelt bidrage til dels at styrke grundlaget for en vellykket integrationsproces for de asylansøgere, der får opholdstilladelse her i landet, dels at skabe bedre

forudsætninger for en ordentlig tilbagevenden for de asylansøgere, der får afslag på opholdstilladelse, og som derfor skal udrejse af landet.

Gruppen af asylansøgere er dog *en meget sammensat gruppe af personer*.

Baggrunden for den enkeltes ansøgning om asyl varierer i sagens natur. Asylansøgere kan derfor i forskellig grad være påvirket af de forhold og den fortid, som de er flygtet fra. Nogle medbringer traumer, er udsatte eller kan på anden måde have behov for særlig hjælp eller støtte. Dertil kommer, at asylansøgere er i en situation præget af usikkerhed om muligheden for at blive her i landet.

Behovet for hjælp eller støtte søges i praksis tilgodeset ved de tilbud, der gives i regi af asylsystemet. I et asylcenter skabes der samtidig en ramme om asylansøgerens hverdag, hvor den enkelte kan bevare kontakten med andre i en lignende situation eller med samme nationale tilhørsforhold som asylansøgeren. Et ophold i eller i nærheden af et asylcenter kan derfor bidrage til at skabe en mere tryk hverdag for asylansøgeren.

Dertil kommer som beskrevet i kapitel 3, at der gennem årene er gennemført en række vilkårsforbedringer af forholdene på landets asylcentre. Børne- og ungeområdet er styrket, ligesom der bl.a. er sket en forbedring af bovilkår som f.eks. de fysiske indkvarteringsforhold ved forbedring af værelsesinventar og -indretning, flere har fået adgang til eget bad og toilet, fokus på etablering af selvhusholdskøkkener, etablering af øgede fællesfaciliteter som fitnessrum, fodboldbaner, syklubber m.v.

Efter udvalgets opfattelse bør det derfor indgå i de videre overvejelser, at et ophold i eller i umiddelbar nærhed af et asylcenter, hvor der er et socialt netværk, mulighed for støtte og adgang til en række fælles faciliteter, for nogle grupper af asylansøgere giver en god ramme for den enkeltes ophold som asylansøger.

Der kan også generelt peges på, at grundlaget for og formålet med *asylansøgerens adgang til ophold* her i landet er knyttet til vurderingen af den enkeltes asylansøgning og asylgrundlag, som – særligt af hensyn til den enkelte udlænding, men også af hensyn til en effektiv drift af asylsystemet – bør gennemføres hurtigst muligt. Ingen bør opholde sig unødigt længe i asylsystemet, og det forhold, at asylansøgere gives adgang til arbejdsmarkedet eller bolig uden for asylcentre, bør således ikke medvirke til at forsinke vurderingen af den enkeltes asylansøgning.

Den danske udlændingelovgivning bygger endvidere på det grundlæggende princip, at en udlænding, der modtager et endeligt afslag på asyl, har *pligt til at udrejse* af landet. Udrejser udlændingen ikke frivilligt, *drager politiet omsorg* for udrejsten. Disse forhold – pligten til at udrejse og politiets varetagelse af det praktiske udsendelsesarbejde – skal indgå i udvalgets overvejelser. Mulighederne for at bo og arbejde uden for asylcentre må således ikke svække mulighederne for gennemførelse af udrejse.

En udflytning kan vanskeliggøre sagsbehandlingen og – for de afviste asylansøgere – udsendelsesarbejdet. Hensynet til mulighederne for *en effektiv behandling af asylansøgninger* bør således indgå i de videre overvejelser.

Særligt for så vidt angår etablering af adgang til arbejdsmarkedet bør det indgå, at der er forskelle i de enkelte asylansøgers individuelle forudsætninger, f.eks. i uddannelsesniveau og sprogkunderskaber. Det betyder i sagens natur, at asylansøgers muligheder for at kunne fungere på det danske arbejdsmarked er meget forskellige fra asylansøger til asylansøger, men det generelle udgangspunkt er et relativt lavt uddannelsesniveau. For mange asylansøgere vil det således være vanskeligt at opnå beskæftigelse.

Ved de nærmere overvejelser om, hvorledes der kan etableres en adgang for asylansøgere til at bo og arbejde uden for asylcentre, bør det ligeledes indgå, at der skal sikres en effektiv og økonomisk *hensigtsmæssig drift af indkvarteringssteder* for asylansøgere. Driften af landets asylcentre beror bl.a. på en vurdering af det fremtidige indrejsetal samt generelt gennemstrømningen igennem sagsbehandlingen og dermed behovet for indkvarteringskapacitet i asylcentre. En adgang for asylansøgere til at kunne flytte uden for centrene skal derfor tilrettelægges under hensyn til, at der fortsat skal kunne sikres en forsvarlig planlægning af behovet for indkvarteringssteder og mulighed for at råde over den nødvendige kapacitet ved de erfaringsvist hyppige op- og nedskaleringer.

Hensynet til planlægningen af den efterfølgende *integrationsindsats* for den gruppe af asylansøgere, der meddeles asyl her i landet, skal også indgå i overvejelserne. En udlænding, der meddeles asyl her i landet, bliver således omfattet af reglerne i integrationsloven om boligplacering og tilbud om integrationsprogram. Integrationslovens regler om boligplacering har bl.a. til formål at sikre en mere jævn geografisk fordeling af nyankomne flygtninge og bedre forudsætninger for en vellykket integration af den enkelte flygtning.

I den forbindelse må forholdet til integrationslovens regler om boligplacering indgå i vurderingen af mulighederne for under asylsagens behandling at bo og arbejde uden for asylcentret.

Udlændingelovgivningen indebærer, at udlændinge, der ønsker at tage ophold og beskæftigelse i Danmark, normalt skal opfylde en række nærmere *betingelser for at kunne bo og arbejde* her i landet. Det gælder for adgangen til at tage ophold her i landet som led i beskæftigelse, hvortil der i udlændingelovgivningen er knyttet en række betingelser, som den enkelte udlænding skal opfylde, ligesom opholdstilladelsen som led i beskæftigelse normalt er knyttet til et bestemt arbejdssted. Det bør derfor indgå i overvejelserne, at udlændinge, der ønsker at tage beskæftigelse her i landet, efter den gældende regulering skal opfylde en række betingelser, og at forholdet mellem den gældende regulering og asylansøgers adgang til at tage arbejde overvejes.

Efter udvalgets opfattelse bør det desuden indgå i overvejelserne, at en adgang til arbejde og udflytning *ikke må tilskynde udlændinge, der ikke har et reelt asylmotiv, til at søge asyl i*

Danmark alene med det formål at opnå en adgang til det danske arbejdsmarked, uanset at den pågældende hverken har et asylgrundlag eller i øvrigt opfylder betingelserne for opholdstilladelse som led i beskæftigelse. En adgang til arbejdsmarkedet og bolig uden for asylcentre må således ikke fungere som en pull-faktor.

Endelig må *økonomiske og administrative hensyn* indgå i overvejelserne om, hvorledes tilbuddet om bolig og adgang til arbejdsmarkedet kan udformes. En model for udflytning og adgang til arbejdsmarkedet vil skabe behov for en række administrative tiltag og skal i øvrigt tilrettelægges på en økonomisk og administrativ fornuftig og rigtig måde, der dels understøtter omkostningseffektivitet, dels sikrer overholdelse af den afsatte økonomiske ramme.

7.2.2. Adgang til velfærdsydelser efter den almindelige lovgivning

En adgang til arbejde og udflytning rejser spørgsmål om, i hvilket omfang en asylansøger skal opnå adgang til at modtage velfærdsydelser efter den almindelige lovgivning.

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at udvalgets overvejelser bl.a. skal omfatte en vurdering af, hvilke tilbud og ydelser asylansøgere skal have adgang til, samt opgavefordelingen og finansieringsforpligtelsen i forbindelse hermed. Endvidere fremgår det, at udvalget skal overveje sammenhængen med kommunernes tilsyns- og handleforpligtelser efter den sociale lovgivning.

På den baggrund og i lyset af udvalgets kommissorium har udvalget overvejet, om en adgang til arbejdsmarkedet og bolig uden for asylcentre indebærer, at asylansøgere i videre omfang end efter gældende ret skal have adgang til velfærdsydelser efter den almindelige lovgivning.

Som nævnt i kapitel 3 har Udlændingestyrelsen efter de gældende regler forsørgelsespligten over for asylansøgere. Udlændingestyrelsen skal således tilvejebringe og stille indkvarteringssteder til rådighed for asylansøgere, ligesom styrelsen skal sørge for underhold og sundhedsmæssige ydelser til den enkelte asylansøger. I praksis sker det ved, at indkvarteringsoperatører på vegne af Udlændingestyrelsen driver asylcentre og sikrer, at asylansøgere har adgang til relevante indkvarteringsstilbud på eller i tilknytning til centrene.

Forsørgelsespligten gælder såvel i tilfælde, hvor en asylansøger er indkvarteret på et asylcenter, som i tilfælde, hvor en asylansøger er privat indkvarteret. Får en asylansøger, der er privat indkvarteret, behov for f.eks. sundhedshjælp, vil den pågældende være omfattet af Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt og må rette henvendelse til styrelsen eller et asylcenter. Er der tale om, at den privat indkvarterede asylansøger forsørges af sin ægtefælle, vil dette dog indebære, at Udlændingestyrelsen ikke skal udbetale kontante ydelser til asylansøgeren.

En asylansøger har derimod efter de gældende regler ikke adgang til at modtage hjælp efter den almindelige lovgivning m.v. Adgangen til at modtage velfærdsydelser, hvad enten der er tale om sociale ydelser (kontante ydelser som f.eks. kontanthjælp eller pensionsydelser) eller

serviceydelser (som f.eks. sundhedsydelser eller hjælp til ældre), er generelt betinget af, at den enkelte har et lovligt opholdsgrundlag her i landet. En asylansøger har ikke et egentligt lovligt ophold her i landet, men alene et processuelt ophold, mens ansøgningen behandles, og den pågældendes opholdsretlige situation er dermed uafklaret.

I praksis anvendes visse almindelige velfærdsydelser dog som led i den generelle forsørgelse af asylansøgere. Det gælder f.eks. tilbud til asylbørn om undervisning i en folkeskole, der tilbydes til en del af de indkvarterede børn. Der er dog i så fald tale om et tilbud, der ydes i stedet for et tilsvarende tilbud i asylsystemet, og som derfor etableres som led i Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt over for den pågældende. Dette indarbejdes i kontrakten med indkvarteringsoperatøren.

Det er grundlæggende udvalgets opfattelse, at det gældende princip, hvorefter adgang til velfærdsydelser efter den almindelige lovgivning er betinget af et lovligt opholdsgrundlag, bør opretholdes, uanset om der gives asylansøgere adgang til arbejdsmarkedet og bolig uden for asylcentre.

Hensynet til en lige behandling af gruppen af asylansøgere taler også imod at give asylansøgere, der bor uden for et asylcenter, en videregående adgang til velfærdsydelser. En asylansøger, der flytter uden for et asylcenter, bør efter udvalgets opfattelse ikke alene af denne grund kunne opnå en adgang til velfærdsydelser, som rækker videre end adgangen for de asylansøgere, der fortsat er indkvarteret på et asylcenter.

En videregående adgang til velfærdsydelser vil også rejse spørgsmål om risiko for en skævvridning af den overvejede ordning, idet det kan give en tilskyndelse til udflytning fra et asylcenter alene med det formål at opnå velfærdsydelser.

Endelig kan det efter udvalgets opfattelse ikke afvises, at en vidtgående adgang til velfærdsydelser under asylsagens behandling kan indebære, at nogle udlændinge indgiver ansøgning om asyl her i landet, men hvor mulighederne for adgang til arbejdsmarkedet og velfærdsydelser i realiteten er afgørende for at indgive ansøgningen.

På den baggrund er det udvalgets opfattelse, at en asylansøger – uanset at denne flytter uden for et asylcenter – som hidtil grundlæggende skal være omfattet af Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt og derfor som udgangspunkt skal modtage ydelser og sundhedsbehandling gennem asylcenteret og i samme omfang som hidtil.

Udvalget skal dog pege på, at en adgang til arbejdsmarkedet og bolig uden for asylcentre rejser to spørgsmål, som udvalget har fundet det mest hensigtsmæssigt at tage stilling til i tilknytning til udvalgets nærmere overvejelser om, hvorledes en adgang til arbejde og bolig uden for centrene mest hensigtsmæssigt kan etableres.

Det gælder for det første spørgsmålet om, i hvilket omfang en adgang til arbejdsmarkedet og bolig uden for asylcentre medfører behov for at sikre asylansøgere samme vilkår og rets-

stilling som andre lønmodtagere og som andre boligsøgende. Hermed sigtes særligt til spørgsmålet om, i hvilket omfang en asylansøger, der opnår beskæftigelse, skal være omfattet af almindelige arbejdsretlige regler, skatteregler, pensionsordninger m.v. Disse spørgsmål behandles nedenfor i afsnit 7.5.

Det gælder for det andet det mere praktisk betonedede spørgsmål om, 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 og ikke længere bor i nærheden af et asylcenter. Dette spørgsmål behandles nedenfor afsnit 7.6.2.4.

7.2.3. Betydning for den asylrelaterede indvandring

En adgang til arbejdsmarkedet og styrkede muligheder for at bo uden for asylcentrene vil indebære en forbedring af asylansøgers vilkår her i landet.

Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt en sådan forbedring vil medføre en øget asylrelateret indvandring, herunder om det vil medføre en øget indvandring af udlændinge, uden at der er tale om udlændinge med et reelt asylmotiv.

Udvalget har fundet det hensigtsmæssigt i dette afsnit at give en kort beskrivelse af, hvilke faktorer der generelt kan have betydning for, i hvilket land en asylansøger søger om asyl.

Spørgsmålet om, hvilke forhold der er bestemmende for asyl- og migrationsstrømme i øvrigt, er komplekst, og en præcis vurdering af, i hvilket omfang en forbedring af asylansøgers vilkår vil medføre en øget asylrelateret indvandring, er vanskelig at tilvejebringe.

Det følgende har alene til formål generelt at pege på en række faktorer og nogle undersøgelser om emnet.

I undersøgelser af migrationsstrømme generelt sondres der ofte mellem en række såkaldte push-faktorer, som relaterer sig til situationen i hjemlandet, og en række såkaldte pull-faktorer, som relaterer sig til forholdene i modtagelseslandet. Push-faktorer kan f.eks. omfatte arbejdsløshed og fattigdom, ligesom forhold såsom mangel på sikkerhed, krigstilstande og lignende kan udgøre push-faktorer. Pull-faktorer kan omfatte mulighederne for at opnå opholdstilladelse, kulturelle forbindelser, beskæftigelsesmuligheder og generelle samfundsforhold i modtagelseslandet m.v.

Rapporten ”Optjeningsprincipper i forhold til danske velfærdsydelser” fra Udvalget om Udlændinges ret til Velfærdsydelser (2011) indeholder en beskrivelse af, hvilke faktorer, herunder adgang til velfærdsydelser, der har betydning for indvandringen til Danmark:

”Betragter man andelen af nytilkomne indvandrere i Danmark, modtager en større andel sociale ydelser eller arbejder inden for områder med få eller ingen særlige kvalifi-

kationskrav, end det er tilfældet for danskerne (DØR 2007). Kombineret med en generel større mobilitet i verden er der således aspekter i den faktiske migration, der understøtter teorien om, at den danske velfærdsmodel kan komme under pres ved at tiltrække personer, der i gennemsnit trækker mere på de offentlige ydelser, end de bidrager til dem.

Der er en række faktorer, der gør, at den danske model ikke umiddelbart står overfor et sammenbrud. Teorien om velfærdsmagneter understøttes således ikke entydigt empirisk. Pedersen, Pytlikova og Smith (2004) finder generelt for OECD-landene, at teorien om velfærdsmagneter ikke bekræftes i praksis. Resultaterne viser, at migration reagerer positivt på stor lønspredning og negativt på høj ledighed, hvilket støtter modellen om velfærdsmagneter. Men tager man højde for omfanget af velfærdssystemet gennem skattesatsen, viser det sig, at indvandringen falder med højere velfærd. Dette gør sig overraskende nok særligt gældende i lavindkomstlande, hvorfra der typisk kommer personer med få eller ingen kvalifikationer. Resultatet peger altså på, at mere velfærd medfører mindre indvandring fra lavindkomstlande. Der er således undersøgelser, der understøtter teorien om velfærdsmagneter, og undersøgelser der afviser den.

...

Legrain (2008) afviser bekymringen, om at lande med store velfærdssystemer skulle tiltrække indvandrere i så stort et omfang og af en så belastende karakter, at velfærdssystemet ikke er holdbart på lang sigt. Med udgangspunkt i Sveriges situation argumenteres for, at indvandring skal ses som en mulighed og ikke en trussel. I artiklen opstilles en række forudsætninger, der skal være opfyldt, hvis et land i praksis skal være en velfærdsmagnet. Et af kriterierne er, at der skal være umiddelbar adgang til velfærdsydelser for nytilkomne indvandrere. Med optjeningsprincipper for udlændinges adgang til velfærdsydelser begrænses indvandringen således. To andre kriterier er, at de potentielle indvandrere har mulighed for at flytte, og at de er så desperate eller ambitiøse, at de vil forlade deres hjem. ...

På baggrund af opgørelser over indvandringen fra de nye EU-lande til de gamle i forbindelse med østudvidelsen i 2004, konkluderer Kvist (2004a), at indvandring ikke er en trussel for den danske velfærdsmodel, da indvandringen fra disse lande ikke er øget betydeligt efter EU-udvidelsen.

...

En anden måde at håndtere den potentielle indvandring på er at stramme udlændingepolitikken, så det bliver sværere at komme ind i Danmark eller sværere at få adgang til velfærdsydelserne på lige fod med danskere. Ind- og udvandringspolitik har haft en fremtrædende rolle de seneste år i forbindelse med diskussioner om, hvor robust velfærdssamfundet er over for den fremtidige befolkningssammensætning (DØR 2007). En medvirkende årsag til, at Østudvidelsen eksempelvis ikke medførte øget indvandring, er Østaftalen, som indebar, at personer fra de 10 nye EU-medlemslande skulle have et konkret jobtilbud for at kunne søge arbejds- og opholdstilladelse i Danmark.

... Reglerne kan altså medvirke til, at indvandrere ikke vælger at tage ophold i et land frem for et andet, ud fra overvejelser om hvorvidt de forventer at trække på velfærdsydelserne eller ej.

...

Udlændingepolitikken har altså stor betydning for, om et land med et stort velfærdssystem, der i teorien kommer under pres som følge af indvandring, også i virkeligheden oplever en bølge af indvandrere med tilbøjelighed til at være på sociale ydelser. Stramninger i indvandringspolitikken dæmper mulighederne for selvselektion, men kan også afskrække både højt og lavtkvalificerede potentielle indvandrere fra at vælge

Danmark frem for et andet land.²⁹

Som det fremgår af rapporten, indeholder rapporten en generel beskrivelse af, i hvilket omfang adgang til velfærdsydelser har betydning for indvandringen til Danmark, og som der peges på i rapporten, kan udlændingepolitikken anvendes til at regulere, hvilken betydning adgang til velfærdsydelse, skattetryk m.v. har for, om udlændinge ønsker at søge om ophold i Danmark.

Rapporten indeholder ikke en vurdering af, hvorvidt adgang til arbejdsmarkedet og et tilbud om bolig for asylansøgere kan have betydning for den asylrelaterede indvandring.

Spørgsmålet om, hvilke faktorer der påvirker en asylansøgers valg af asylland, har været genstand for en række undersøgelser. En asylansøgers forhold adskiller sig således på en række punkter fra den øvrige indvandring, hvor den pågældende skal opfylde en række kriterier for at kunne opholde sig her i landet, mens en asylansøger alene på grundlag af sin ansøgning om asyl i en periode gives adgang til ophold.

Der kan generelt peges på, at en asylansøgers muligheder for at tilrettelægge sin rejse og vælge et bestemt mål for rejsen varierer betydeligt, således at asylansøgere i nogle tilfælde ikke eller kun i begrænset omfang har mulighed for at vælge asylland. Forholdene på tidspunktet for udrejsen (f.eks. at den pågældende er tvunget til hurtigt at forlade hjemlandet), den enkeltes økonomiske forudsætninger, rejsemuligheder gennem transitlande m.v. samt geografisk nærhed og geografisk tilgængelighed i øvrigt kan være bestemmende for, hvor en ansøgning om asyl indgives.

I det omfang en udlænding, der ønsker at søge om asyl, kan påvirke valg af asylland, peges der endvidere generelt på en række faktorer, der kan have betydning for, i hvilket land en asylansøgning indgives.

Generelt peges der på, at muligheden for at kunne opnå asyl (opholdstilladelse) i sagens natur kan spille en afgørende rolle for valg af asylland.

Andre faktorer end udsigten til at opnå asyl synes dog også at påvirke de faktiske asylstrømme. Historiske forbindelser f.eks. som følge af tidligere koloniale forbindelser kan spille en rolle for migrationsstrømme. Tilsvarende kan det forhold, at der tales samme sprog i

hjemlandet og i modtagelandet have betydning, ligesom eksistensen af allerede etablerede indvandrersamfund i et bestemt land kan påvirke fremtidige indvandringmønstre. Det pågældende lands generelle omdømme og vilkårene for asylansøgere og udlændinge med opholdstilladelse kan også have betydning.

En række undersøgelser har på grundlag af interviews med asylansøgere søgt at fastlægge, hvilke faktorer der påvirker asylansøgers valg af asylland, og i det følgende gennemgås nogle af disse undersøgelser.

I en undersøgelse (Robinson og Seegrott, 2002) af, hvorfor asylansøgere vælger at søge asyl i UK, anføres følgende:

”This research has two objectives. Firstly, to explore how and why a sample of asylum seekers in the UK had chosen to migrate to this country in preference to other possible destinations. Secondly, to incorporate in the explanations those values, attitudes and expectations that were subliminally held by asylum seekers, but which nevertheless informed their decision-making.

There were 65 interviews with asylum seekers. ...

Many of those in the sample were fleeing persecution, violence or threats of violence. They were therefore more concerned about escaping from their country of origin than they were about which country they would eventually seek refuge in. The experiences of those in the sample group do not necessarily correspond with the wider population of asylum seekers. It may be that those who are genuinely in need of protection are more willing to engage in research of this kind.

The principal aim of respondents in the sample was to reach a place of safety. There were a number of factors influencing choice of final destination. One of these was the ability to pay for long distance travel. Some asylum seekers had to be satisfied with intermediate destinations including, in some cases, the UK.

Agents played a key role in channelling the asylum seekers in the sample to particular countries. ...

For those respondents who were in a position to choose a destination country, several key factors shaped their decision to come to the UK. These were: whether they had relatives or friends here; their belief that the UK is a safe, tolerant and democratic country; previous links between their own country and the UK including colonialism; and their ability to speak English or desire to learn it.

There was very little evidence that the sample respondents had a detailed knowledge of: UK immigration or asylum procedures; entitlements to benefits in the UK; or the availability of work in the UK. There was even less evidence that the respondents had a comparative knowledge of how these phenomena varied between different European countries. Most of the respondents wished to work and support themselves during the determination of their asylum claim rather than be dependent on the state.”

I en undersøgelse af, hvorfor asylansøgere vælger at søge asyl i Norge (Brekke og Aarset, 2009), er der bl.a. konkluderet følgende:

”Why did the asylum seekers that came in 2008 end up in Norway and not some other country? One part of the answer based on the interviews and casefile review was summed up in a ranking of the country-specific pull factors. ... *Security* (human rights, the absence of violence, democracy, stability) and the possibility for a *future* (access to the labour market, social security) were basic traits that Norway shared with other Northern European countries. At this level one could also perhaps place integration programs that help newly arrived asylum seekers into the labour market or education. A few informants were aware of these efforts. The presence of a *network* was the distinguishing factor for our three groups. Perhaps not surprisingly, given that the selected groups all had a history of arrivals to Norway. Given that the applicants had connections in several countries, national *asylum policy* played a role. Under this heading, the applicants mentioned approval rates and fair processing as key elements. Here the relative standing of a national control regime is of importance. Family reunification regulations were also mentioned by some of our informants. These would seem to fit under the asylum policy heading. The top of our pyramid of pull factors was labelled *reputation*. This indicated the totality of the other factors in the pyramid. Norway was considered a *good country* by those who came. Snippets of information about the country were combined to help form the concept of «Norway» involving positive connotations for those making decisions at various points of the journey.

The pyramid can help us distinguish between the reasons asylum seekers have for coming to Norway, and those they have for coming at a particular moment; between «Why Norway?» and «Why Norway *now*?» The security that Norway can provide will be fairly stable, as will the possibilities for a safer future, despite changes in labour-market conditions, fluctuations in the economy etc. The presence of networks will develop and vary as a pull factor.”

Thielemann (2003, 2004) har undersøgt den asylrelaterede indvandring til OECD-lande. Thielemann (2003) har bl.a. anført følgende:

”Finally, much of the discussion of the past few years has focused on the potential pull-effects entailed in a third category of asylum policy, namely that of integration measures for asylum seekers. Here three policy aspects are often regarded as being crucial: first, freedom of movement vs. a compulsory dispersal policy; second, cash welfare payments vs. a system of vouchers; and third, the right to work under certain conditions vs. a general prohibition to take up employment as an asylum seeker. The first of these concerns the right of asylum seekers to move freely within their country of destination until their asylum claim has been determined. While a federal state such as Germany has always had central reception centres from which asylum seekers are dispersed to the different Länder according to their relative population size, some unitary states most notably the UK have recently introduced similar measures. Although dispersal measures first and foremost are an attempt to alleviate pressures from particular (particularly metropolitan) areas which are faced with a strong concentration

of asylum seekers, such measures are also hoped to deter unfounded asylum claims ... Second, the 'cash' payment of welfare benefits cash rather than a payment 'in kind' or through a voucher system has sometimes been regarded as a pull-factor for asylum seekers. This has led a number of OECD countries to stop giving asylum seekers cash benefits and to replace cash payments by the direct provision of housing, food and health care. In 1999, the UK and Ireland introduced a voucher system for asylum seekers, despite the fact that the two governments were advised that such a system would be more costly to administer than a cash-based system. However, governments have been attracted to vouchers due to the deterrent effect that has sometimes been ascribed to such non-cash schemes. Finally, allowing asylum seekers to work while their claim to asylum status is being assessed has also sometimes been regarded as a potential pull factor for asylum seekers. All countries of destination have work restrictions for asylum seekers in place. However, a number of countries have gone further and now prohibit asylum seekers to undertake any work until their asylum claim has been accepted.

...

Economic pull factors

As expected high unemployment figures are negatively related to relative numbers of asylum applications and this relationship is highly significant. While some displaced persons will have little or no choice in where they end up applying for asylum, ... other asylum seekers will have more time and the ability to choose where to apply for asylum. The data analysed here suggests that economic considerations do play a role when it comes to decisions about where to apply for asylum. When controlling for the other factors included in the model, one observes that asylum seekers apply in higher numbers in countries which offer greater employment opportunities. This will of course be true for economic migrants who use the asylum route in an attempt to circumvent the restrictive immigration regimes of developed countries. However, given the strength of the above correlation and the fact that almost 40 percent of all asylum seekers across OECD countries are awarded some protection status, we can reasonably interpret the above results in support of our expectation that labour market considerations also play a role in the considerations of forced migrants. Seeking physical security from persecution as well as economic opportunities in a country of destination can hardly be regarded as incompatible objectives for people forced to leave their country of origin. In contrast to the strong effect labour market factors, general economic growth appears to have no significant effect on the distribution of asylum seekers. ... For new arrivals to benefit from the economic situation of a host-country, however, employment opportunities are regarded as more important as a countrys performance with regard to short-term economic growth."

Som det fremgår af de undersøgelser, der er gengivet ovenfor, er der en række forskellige faktorer, der har betydning for migrationsstrømme generelt, jf. hertil de undersøgelser, der er refereret i rapporten "Optjeningsprincipper i forhold til danske velfærdsydelse" fra Udvalget om Udlændinges ret til Velfærdsydelse, ligesom der er en række faktorer, der har betydning for asylansøgers valg af asylland, jf. de undersøgelser, der er nævnt ovenfor.

Udvalget finder generelt – som det fremgår af undersøgelserne – at spørgsmålet om betydningen af en adgang til arbejdsmarked og bolig uden for asylcentre kan give anledning til tvivl. Udvalget finder dog, at det ikke kan afvises, at en adgang til arbejdsmarkedet og bedre muligheder for en bolig uden for asylcentre kan påvirke den asylrelaterede indvandring.

7.3. Forslag til etablering af adgang til arbejde og udflytning

Efter udvalgets opfattelse kan der peges på en række forslag, der alle kan indgå som led i en samlet udmøntning af etablering af adgang til arbejdsmarkedet og bolig uden for centrene.

Disse forslag gennemgås nedenfor i afsnit 7.5-7.9. Endvidere indeholder afsnit 7.4 udvalgets overvejelser om, hvilke grundlæggende betingelser en asylansøger skal opfylde for at kunne få adgang til arbejdsmarkedet og bolig uden for asylcentre. Det drejer sig bl.a. om beregning af perioden på 6 måneder og kravet om medvirken til udrejse.

Udvalget har dog fundet det hensigtsmæssigt i dette afsnit indledningsvis at anføre nogle generelle forudsætninger for udvalgets overvejelser:

Udvalgets overvejelser bygger således på, at der bør sondres mellem etablering af en adgang til arbejdsmarkedet og en mulighed for udflytning.

En *adgang til arbejdsmarkedet* bør efter udvalgets opfattelse gælde for hele gruppen af asylansøgere, der opfylder de grundlæggende betingelser om 6 måneders ophold 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 i eller i tilknytning til et asylcenter. Der henvises til afsnit 7.5, der indeholder udvalgets nærmere overvejelser om etablering af adgang til arbejdsmarkedet.

Muligheden for udflytning bør ligeledes gælde for hele gruppen af asylansøgere, der foreslås omfattet af målgruppen, jf. afsnit 7.4. 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 *egen 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 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 på-

gældende fortsat er tilknyttet et asylcenter og dermed løbende kan være i kontakt med og deltage i de tilbudte undervisnings- og aktiveringstilbud.

- *Det tredje forslag* har karakter af en tilbudsmodel, hvor indkvarteringsoperatøren er ansvarlig for at tilvejebringe tilbud om udflytning (selvstændig bolig). Forslaget indebærer, at der – inden for de afsatte økonomiske rammer – gives adgang til udflytning i 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.

Der henvises til afsnit 7.6, hvor udvalgets nærmere overvejelser om adgang til udflytning er beskrevet.

Udvalgets overvejelser bygger på, at en asylansøger ikke kan modtage kontante ydelser, hvis en asylansøger gennem beskæftigelse kan opnå et selvforsørgelsesgrundlag. Tilsvarende må den pågældende – hvis denne er indkvarteret vederlagsfrit – betale for fortsat adgang til indkvartering. Dette spørgsmål behandles ligeledes nedenfor i afsnit 7.6.

Endelig bygger udvalgets overvejelser generelt på, at nogle asylansøgere vil have mulighed for at klare sig selv i egen bolig og finde beskæftigelse, og for denne gruppe foreslås etableret en generel adgang til arbejde og udflytning. Andre har behov for at bevare kontakten til asylcentret og kan kun vanskeligt finde beskæftigelse, hvorfor det som alternativ til beskæftigelse kan overvejes at give adgang til styrkede tilbud om undervisning og aktivering.

Udvalgets overvejelser om en styrkelse af undervisnings- og aktiveringstilbuddene til asylansøgere er behandlet nedenfor i afsnit 7.7.

7.4. Overvejelser om afgrænsning af målgruppen

Som det fremgår af udvalgets kommissorium, skal udvalget tage nærmere stilling til, hvorledes kredsen af asylansøgere, der skal være omfattet af muligheden for at få adgang til arbejdsmarkedet og bo uden for asylcentrene, skal afgrænses.

Dette afsnit indeholder på den baggrund udvalgets generelle overvejelser om, hvorledes målgruppen skal afgrænses. Det drejer sig om, hvorledes perioden på 6 måneder skal beregnes, jf. hertil afsnit 7.4.1, og om, hvorledes kravet om medvirken til udrejse skal udmøntes, jf. hertil afsnit 7.4.2.

Udvalget har i denne forbindelse tillige fundet det hensigtsmæssigt at overveje, hvorvidt der for visse grupper af asylansøgere gør sig sådanne særlige forhold gældende, at de ikke skal være omfattet af muligheden for at bo og arbejde uden for asylcentrene, jf. afsnit 7.4.3.

7.4.1. Beregning af perioden på 6 måneders ophold

Udvalget har fundet det hensigtsmæssigt først at tage stilling til, hvorledes den periode på 6 måneder, hvor en asylansøger skal have opholdt sig her i landet for at få adgang til arbejdsmarkedet og bolig uden for asylcenteret, skal beregnes.

Beregningen af perioden på 6 måneder kan efter udvalgets opfattelse fastlægges med udgangspunkt i den faseopdeling af asylproceduren, der er nærmere beskrevet i kapitel 3.

~~Som det fremgår heraf, omfatter selve behandlingen af en asylansøgning to faser: I den første fase, der normalt omtales Dublin-fasen, tages der stilling til, om asylansøgningen skal behandles her i landet eller i et andet land. Denne fase påbegyndes ved, at Rigspolitiet – efter at ansøgning om asyl er indgivet – opretter en sag. Hvis Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om, at asylansøgningen skal behandles her i landet, overgår asylansøgeren til den anden fase, der kaldes sagsbehandlingsfasen, og hvor der tages nærmere stilling til spørgsmålet om meddelelse af asyl. Får udlændingen endeligt afslag på asyl, vil den afviste asylansøger befinde sig i udsendelsesfasen, der normalt omtales som den tredje fase.~~

Der kan efter udvalgets opfattelse peges på to muligheder for beregning af 6-månedersperioden:

Den første mulighed indebærer, at perioden på 6 måneder regnes fra det tidspunkt, hvor asylansøgeren er indrejst her i landet og har søgt asyl, dvs. fra det tidspunkt, hvor udlændingens ansøgning om asyl oprettes af Rigspolitiet (Nationalt Udlændingecenter), dvs. fra påbegyndelse af fase I.

Efter den anden mulighed kan perioden på 6 måneder beregnes fra det tidspunkt, hvor Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse om, at ansøgningen om asyl skal behandles her i landet, og asylansøgeren er registreret som asylansøger, dvs. når asylansøgeren overgår fra Dublin-fasen (fase I) til sagsbehandlingsfasen (fase II).

Den første mulighed vil indebære, at der gives asylansøgere en adgang til beskæftigelse og bolig uden for asylcentret på et relativt tidligt tidspunkt. Denne gruppe af asylansøgere vil dermed få mulighed for allerede efter kortere tids ophold at etablere en ny hverdag.

Dette kan styrke asylansøgerens muligheder for en vellykket integration her i landet eller – hvis de får afslag på deres ansøgning om asyl – grundlaget for deres tilbagevenden til hjemlandet eller et tidligere opholdsland.

Endvidere kan en tidligere adgang til udflytning og arbejdsmarked mindske presset på indkvartering af asylansøgere i øvrigt på landets asylcentre.

Nogle forhold kan også tale imod at regne perioden på 6 måneder fra starten af fase I. Forslaget indebærer, at nogle asylansøgere vil blive omfattet af muligheden for arbejde og bolig uden for centret allerede, mens deres sag er under behandling i Udlændingestyrelsen eller i

Flygtningenævnet, men ofte på et tidspunkt, hvor der normalt vil blive truffet afgørelse i asylsagen kort tid herefter. De asylansøgere, der meddeles asyl, vil derfor alene i en kortere periode være omfattet af muligheden for arbejde og udflytning, hvorefter de bliver omfattet af reglerne om bl.a. boligplacering i integrationsloven. Har den pågældende således f.eks. fået tilbudt en bolig uden for centret, og opnår asylansøgeren kort tid herefter opholdstilladelse som flygtning, vil den pågældende skulle flytte på ny.

Opmærksomheden skal dog henledes på, at asylansøgeren i givet fald vil kunne vejledes om dette forhold.

Efter den anden mulighed, hvor perioden beregnes som et halvt år efter overgangen til fase II, vil tilbuddet om bolig og arbejde uden for asylcentret alene omfatte de asylansøgere, hvis sag tages under behandling her i landet.

Den anden mulighed vil omfatte et mindre antal asylansøgere end den første mulighed. En stor del af asylsagerne vil således på det foreslåede tidspunkt være afsluttet med en afgørelse om asyl, hvorefter udlændingen vil være omfattet af integrationsloven, eller med et afslag på asyl og dermed med asylansøgerens udrejse. De udfordringer i forhold til øget flytteaktivitet på grund af boligplacering af flygtninge efter integrationsloven, som er nævnt ovenfor, vil derfor blive mindsket.

Omvendt vil de asylansøgere, der kommer her til landet, og hvor deres sag ikke er færdigbehandlet, skulle vente en relativ længere periode, førend de kan få adgang til muligheden for arbejde eller udflytning, og der kan være et øget pres på indkvarteringstilbuddene efter udlændingeloven, idet flere vil opholde sig i asylcentre og i en – alt andet lige – længere periode.

Som det fremgår, er der forhold, der kan tale for enten at beregne perioden fra starten af fase I eller at beregne perioden fra starten af fase II.

Udvalget skal – særligt ud fra en vurdering af, at en forholdsvis tidlig adgang til arbejdsmarkedet og egen bolig kan styrke den enkelte asylansøgers muligheder for en mere målrettet hverdag – foreslå, at perioden på 6 måneder beregnes fra tidspunktet for indgivelse af ansøgningen om asyl her i landet, dvs. fra påbegyndelsen af fase I. Dette er udvalgets opfattelse, selvom det må antages, at nogle asylansøgere vil opleve at være indkvarteret på et asylcenter, senere få mulighed for at flytte ud fra et asylcenter og derefter vil skulle flytte tilbage på et asylcenter, hvis de efter afslag på asyl ikke medvirker til udrejsen.

Adgangen til at tage arbejde og bolig uden for et asylcenter vil herefter som udgangspunkt gælde indtil det tidspunkt, hvor en kommune overtager ansvaret for den pågældende efter meddelelse af asyl her i landet. Meddeles den pågældende afslag på asyl, vil adgangen til arbejde og udflytning som udgangspunkt gælde indtil den pågældendes udrejse, jf. dog afsnit 7.4.2 nedenfor.

7.4.2. Kravet om medvirken

7.4.2.1. Hovedregel om krav om aktuel og løbende medvirken

Som det er beskrevet i kapitel 3, er det efter udlændingelovgivningen 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.

Kravet om medvirken er af afgørende betydning for en effektiv behandling af asylsager og udsendelse af afviste asylansøgere. ~~Kravet finder anvendelse over for enhver asylansøger og gælder i dag, uanset om den pågældende er indkvarteret på et asylcenter, i selvstændig bolig i tilknytning til et asylcenter eller f.eks. er privat indkvarteret uden for et asylcenter.~~

Det er udvalgets grundlæggende opfattelse, at det må være en betingelse for adgang til arbejdsmarkedet og udflytning, at den pågældende asylansøger opfylder kravet om medvirken. En asylansøger skal som den klare hovedregel alene kunne opnå de fordele, der er knyttet til ordningen med udflytning og arbejde, hvis den pågældende også medvirker til behandlingen af den sag, som danner grundlag for asylansøgerens adgang til ordningen.

Det indebærer, at kravet om medvirken i givet fald skal være opfyldt på det tidspunkt, hvor udlændingen ønsker at flytte ud og tage beskæftigelse. Det må således være en grundlæggende betingelse for adgang til arbejdsmarkedet og udflytning, at asylansøgeren *aktuelt* medvirker til sagens behandling på det tidspunkt, hvor asylansøgeren ønsker adgang til arbejdsmarkedet og udflytning.

Endvidere må det være en grundlæggende betingelse, at asylansøgeren – i givet fald – *løbende* opfylder kravet om medvirken, mens asylansøgeren udnytter adgangen til arbejde og udflytning.

7.4.2.2. Konsekvenser af manglende medvirken

Medvirker en asylansøger ikke til sagens behandling, eller ophører asylansøgeren med at medvirke, må dette som hovedregel, jf. afsnit 7.4.2.3, indebære, at den pågældende ikke eller ikke længere kan være omfattet af ordningen.

Afgørelse herom skal træffes af Udlændingestyrelsen på samme vis, som styrelsen i dag træffer afgørelse om anvendelse af motivationsfremmende foranstaltninger m.v., såfremt asylansøgeren ikke medvirker til udrejse.

Det anbefales, at Udlændingestyrelsen forud for styrelsens godkendelse af adgang til at arbejde og udflytte vejleder den enkelte asylansøger, der ønsker at tage arbejde eller udflytte, om betydningen af medvirken både under sagsbehandlingen og i forbindelse med udrejse, herunder at medvirken er en forudsætning for adgang til arbejdsmarkedet og udflytning samt om konsekvenserne af manglende medvirken. Hertil kommer, at Rigspolitiet vejleder den

enkelte asylansøger, der er kommet i udsendelsesposition, om mulighederne for Rigspolitiets bistand til frivillig udrejse eller udsendelse samt om konsekvenserne af manglende medvirken.

I praksis kan der være tale om, at en asylansøgerfamilie samlet er flyttet ud, og hvor en eller begge forældre er i beskæftigelse. Efter udvalgets opfattelse bør manglende medvirken også for denne gruppe af asylansøgere som hovedregel, jf. afsnit 7.4.2.3, have den konsekvens, at hele familien ikke længere kan være omfattet af ordningen med adgang til beskæftigelse og egen bolig, selvom det alene er den ene part i familien, der ikke ønsker at medvirke.

Udvalget har i den forbindelse tillagt det betydning, at adgangen til udflytning omfatter hele familien, uanset at alene en af forældrene er i beskæftigelse, og at manglende medvirken tilsvarende må have konsekvenser for hele familien. Det bemærkes endvidere, at en asylansøgerfamilie i forhold til bl.a. udsendelse anses som en helhed, således at udsendelse sker samtidig og omfatter hele familien.

7.4.2.3. Modifikationer af krav om medvirken

7.4.2.3.1. Særlige tilfælde, hvor krav om medvirken kan fraviges

Enkeltstående afvisninger af medvirken

Der kan i praksis forekomme tilfælde, hvor en asylansøger (løbende) skifter holdning til spørgsmålet om medvirken efter at have opnået adgang til arbejdsmarkedet og at være flyttet ud.

Som eksempel herpå kan nævnes en afvist asylansøger, der har opnået adgang til arbejdsmarkedet og udflytning, og som ikke (længere) medvirker til gennemførelsen af udsendelse, men hvor asylansøgeren, så snart Udlændingestyrelsen har meddelt, at den pågældende ikke længere er omfattet af ordningen, tilkendegiver, at den pågældende alligevel ønsker at medvirke.

Efter udvalgets opfattelse er det ikke acceptabelt, hvis en asylansøger løbende kan skifte holdning til spørgsmålet om medvirken og dermed – uden reelt at medvirke – opnå en længe-revarende adgang til arbejdsmarkedet og udflytning.

Det skal derfor have konsekvenser for den enkelte, hvis den pågældende ikke medvirker.

Udvalget finder dog, at i tilfælde, hvor Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om ophør af adgang til ordningen efter en enkeltstående undladelse af medvirken, skal asylansøgeren kunne forblive på arbejdsmarkedet og bo uden for at asylcenter, såfremt asylansøgeren *straks* genoptager sin medvirken til sagens behandling eller gennemførelse af en udsendelse.

Dette kan samtidig tilskynde den enkelte til at genoptage sin medvirken.

Også i tilfælde, hvor der er forløbet en længere periode mellem en første undladelse af medvirken og en efterfølgende undladelse af medvirken, kan der efter omstændighederne ses bort fra den manglende medvirken, hvis asylansøgeren straks genoptager sin medvirken.

Lovligt forfald

En asylansøger kan endvidere være forhindret i at medvirke til f.eks. en asylsamtale hos Udlændingestyrelsen på grund af sygdom eller lignende. Dette bør efter udvalget opfattelse ikke have konsekvenser.

Særlige grunde

Udvalget skal herudover pege på, at der kan være helt særlige tilfælde, hvor væsentlige hensyn til den pågældende asylansøger eller – hvis der er tale om en familie – til den pågældende families situation kan tale for, at der gives fortsat adgang til arbejde og udflytning, uanset at den pågældende asylansøger ikke medvirker og derved hindrer Udlændingestyrelsens sagsbehandling eller politiets arbejde med at udsende afviste asylansøgere.

Dette kan være tilfældet, hvor særlige behov hos den pågældende asylansøger som f.eks. sygdom eller handicap taler for fortsat adgang til udflytning. Det kan endvidere være tilfældet, hvor hensyn til en asylansøgers families behov, som f.eks. børnenes skolegang og trivsel, taler væsentligt for fortsat ophold uden for et asylcenter.

Herudover kan der også peges på tilfælde, hvor en tvangsmæssig udsendelse skønnes nært forestående, og hvor der derfor kan være mindre behov for at pålægge en asylansøger at fraflytte en tilbudt bolig.

Det må dog generelt være afgørende for fortsat adgang til ordningen, at medvirken genoptages efter kortere tid, da der ellers også i disse tilfælde skal stilles krav om tilbageflytning.

7.4.2.3.2. Undtagelse for bestemte grupper af asylansøgere

Kravet om medvirken gælder hele gruppen af afviste asylansøgere.

En asylansøger, der har fået endeligt afslag på sin ansøgning om asyl, og som medvirker til udrejsen, vil i perioden frem til udrejsen være omfattet af muligheden for arbejde og bolig uden for asylcentret.

Afviste asylansøgere, der ikke medvirker til gennemførelse af en udsendelse, vil derimod ikke være omfattet af adgang til arbejde og udflytning. Det gælder som udgangspunkt, uanset om der ikke kan ske tvangsmæssig udsendelse, herunder f.eks. fordi hjemlandets myndigheder alene vil udstede rejsedokumenter, hvis der er tale om frivillig udrejse, eller hvis udlændingen umiddelbart kan dokumentere sin identitet/nationalitet.

Udvalget finder dog, at der i nogle særlige tilfælde bør gives en afvist asylansøger adgang til arbejde og udflytning, uanset at kravet om medvirken ikke er opfyldt.

Det drejer sig om 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 modtage de pågældende afviste asylansøgere, uanset om de medvirker.

For den enkelte asylansøger indebærer dette, at asylansøgeren på baggrund af de generelle forhold i hjemlandet ikke kan blive udsendt tvangsmæssigt, og at de danske udlændingemyndigheder således ikke kan effektuere afgørelsen om udsendelse.

Flygtningenævnet har siden foråret 2011 stillet udsendelsesbestræbelserne i bero i forhold til tre lande. I en periode har udsendelsesbestræbelserne være berostillet i forhold til statsborgere fra Libyen og i forhold til somaliske statsborgere. Endvidere blev tvangsmæssige udsendelser til Syrien stillet i bero i april 2011. Som eksempel på generelle vanskeligheder kan nævnes tilbagesendelse af etniske armeniere til Aserbajdsjan.

På den baggrund – og i lyset af den særlige situation, som denne gruppe af asylansøgere befinder sig i – foreslår udvalget, at manglende medvirken ikke skal have konsekvenser i forhold til muligheden for arbejde og udflytning, hvis asylansøgeren 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. Dette vil betyde, at de afviste asylansøgere ikke længere vil kunne arbejde og bo uden for asylcentret, medmindre de medvirker til udsendelsen.

7.4.3. Undtagelsen af særlige grupper fra adgang til arbejde og udflytning

Udvalget har overvejet, om adgangen til arbejde og bolig uden for et asylcenter skal afgrænses således, at visse grupper af asylansøgere ikke skal være omfattet.

7.4.3.1. Asylansøgere omfattet af Dublinproceduren

Som det fremgår af afsnit 7.4.1, finder udvalget, at perioden på 6 måneder skal regnes fra det tidspunkt, hvor udlændingens asylansøgning oprettes af Rigspolitiet som indgivet her i landet.

På dette tidspunkt har Udlændingestyrelsen endnu ikke taget stilling til, om asylansøgningen skal behandles her i landet, og i nogle tilfælde vil Danmark således som følge af Dublinfor-

ordningen eller princippet om sikkert tredjeland, jf. hertil kapitel 3, ikke være ansvarlig for behandlingen af den konkrete asylansøgning.

Normalt vil en asylansøger, hvis asylsag skal behandles af et andet land, kun opholde sig kortvarigt her i landet, men i et mindre antal tilfælde kan Dublinproceduren trække ud, og asylansøgeren kan derfor opholde sig her i landet i en længere periode end tilsigtet og dermed længere end 6 måneder.

Udvalget har derfor overvejet, hvorvidt en asylansøger skal være omfattet af tilbuddet om arbejde og bolig, ~~hvis den pågældende, uanset at asylsagen ikke skal behandles af de danske myndigheder, opholder sig her i landet i mere end 6 måneder.~~

Har Udlændingestyrelsen på dette tidspunkt afgjort, at sagen ikke skal behandles i Danmark, er det udvalgets opfattelse, at asylansøgeren ikke skal være omfattet af muligheden for at få adgang til arbejdsmarkedet og udflytning, uanset at den pågældende fortsat opholder sig her i landet. Udvalget har herved lagt vægt på, at det må forventes, at den pågældende asylansøger alene vil opholde sig her i landet i en kortere periode ud over de 6 måneder.

I nogle få tilfælde kan behandlingen af sagen i Dublinproceduren trække ud, således at der efter 6 måneder fortsat er tvivl om, hvilket land der skal behandle sagen. Det er udvalgets opfattelse, at det også i sådanne tilfælde skønnes mest hensigtsmæssigt at afvente, at der er taget stilling til, om sagen skal behandles her i landet eller i et andet land, således at der ikke gives adgang til arbejde og udflytning, mens asylansøgeren befinder sig i Dublinproceduren. Dertil kommer, at der – såfremt sagen ikke skal behandles her i landet – normalt vil ske overførsel til det land, der skal behandle ansøgningen, inden for et kortere tidsrum.

Såfremt det besluttes, at sagen skal behandles her i landet, skal den periode, hvor asylsagen har befundet sig i Dublinproceduren, indgå i beregningen af de 6 måneder, som en asylansøger skal have opholdt sig her i landet for at få adgang til arbejde og egen bolig, således at denne periode også i dette særlige tilfælde regnes fra ansøgningstidspunktet.

7.4.3.2. Asylansøgere, hvis sag behandles efter åbenbart grundløs-proceduren

En mindre del af de asylansøgninger, der indgives her i landet, anses for at være åbenbart grundløse. Som beskrevet i kapitel 3 behandles asylsager, der anses for at være åbenbart grundløse, af Udlændingestyrelsen efter to særskilt hurtige procedurer herfor.

Den almindelige åbenbart grundløs-procedure (ÅG-proceduren) omfatter sager, hvor ansøgerens asylmotiv efter asylsamtalen åbenbart ikke kan danne grundlag for meddelelse af asyl.

Åbenbart grundløs haste-proceduren (ÅGH-proceduren) er en særlig hurtig procedure for asylansøgere fra en række lande, hvor der er en forhåndsformodning for, at asylansøgere – uanset asylmotiv – ikke opfylder betingelserne for at få asyl på grundlag af baggrundsuplysningerne om det land, hvor ansøgeren kommer fra samt gældende asylpraksis. ÅGH-lande

omfatter blandt andet følgende indkvarterede nationaliteter: Bosnien-Hercegovina, Bulgarien, Kosovo, Kroatien, Makedonien (FYROM), Moldova, Rumænien, Serbien og Montenegro.

Ansøgninger om asyl fra personer fra disse lande udtages til behandling i ÅGH-proceduren alene på baggrund af deres nationalitet og uden udfyldelse af asylansøgningskema. Sagerne hastebehandles både hos Rigspolitiets Nationale Udlændingecenter og hos Udlændingestyrelsen. Der er således en målsætning hos Udlændingestyrelsen om, at disse sager afgøres inden for 7 dage efter ansøgerens indrejse, medmindre sagen behandles i Dublin-proceduren.

Udvalget anbefaler, at asylansøgere, hvis sager behandles i ÅGH-proceduren, ikke omfattes af tilbuddet om adgang til arbejdsmarkedet og udflytning fra asylcentre. Som udgangspunkt vil de asylansøgere, der får deres sag behandlet i ÅGH-proceduren, kun opholde sig kortvarigt her i landet.

Udvalget har endvidere lagt vægt på, at asylansøgere, der allerede på baggrund af de generelle oplysninger om deres hjemland vurderes ikke at have et asylmotiv, ikke bør have adgang til tilbud, der har til formål at styrke asylansøgere vilkår under deres ophold her i landet.

Dertil kommer, at det efter udvalgets opfattelse ikke kan udelukkes, at en adgang til arbejdsmarkedet kan spille en rolle for, om en udlænding vælger at søge asyl i Danmark, uanset at den pågældende ikke har et reelt asylmotiv.

Tilsvarende foreslår udvalget, at de asylansøgere, hvis sag behandles i ÅG-proceduren, ej heller bør være omfattet af tilbuddet om adgang til arbejde og bolig uden for centrene. Om end denne gruppe af asylansøgere kan opholde sig længere tid her i landet som asylansøgere, end den gruppe hvis sager behandles i ÅGH-proceduren, er der dog tale om en gruppe udlændinge, hvor det er vurderet, at de er uden et reelt asylmotiv.

Såfremt det imidlertid efter 6 måneders ophold her i landet endnu ikke ved sagens behandling i Udlændingestyrelsen er klarlagt, at den pågældende ansøgers sag skal behandles i ÅG-proceduren, foreslår udvalget, at den pågældende omfattes af tilbuddet om adgang til arbejde og bolig uden for centrene, frem til det tidspunkt, hvor Udlændingestyrelsen har fastlagt, at den pågældendes sag skal behandles i ÅG-proceduren. Årsagen hertil er, at det frem til dette tidspunkt ikke er muligt at vurdere, om den enkelte asylansøgers sag vil følge den normale procedure, eller om ansøgningen på et senere tidspunkt vil blive vurderet som værende åbenbart grundløs.

Udvalget finder på denne baggrund, at ansøgere, hvis sag efter Udlændingestyrelsens beslutning udtages til den almindelige ÅG-procedure, ikke bør være omfattet af tilbuddet om adgang til arbejde og udflytning fra asylcentre fra det tidspunkt, Udlændingestyrelsen har truffet beslutning herom.

7.4.3.3. Personer på tålt ophold

Et mindre antal udlændinge opholder sig her i landet på såkaldt tålt ophold.

Det drejer sig for det første om udlændinge, der er administrativt udvist efter udlændingelovens § 25, fordi de må anses for en fare for statens sikkerhed, men hvor refoulementsforbudet i lovens § 31 betyder, at de pågældende ikke kan udsendes til deres hjemlande, hvor de risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller til lande, hvor de ikke er beskyttet mod videresendelse til deres hjemlande.

For det andet drejer det sig om udlændinge, der er udvist ved dom for kriminalitet begået her i landet, jf. udlændingelovens §§ 22-24, men som uønsket opholder sig her i landet, fordi de ikke udrejser frivilligt og ikke kan udsendes tvangsmæssigt grundet refoulementsforbudet.

Det drejer sig for det tredje om udlændinge, der er udelukket fra at få asyl efter udelukkelsesgrundene i FN's Flygtningekonvention, men som uønsket opholder sig her i landet, fordi de ikke udrejser frivilligt og ikke kan udsendes tvangsmæssigt grundet refoulementsforbudet.

For denne gruppe af udlændinge har Flygtningenævnet vurderet, at de pågældende ved en tilbagevenden risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen nævnte grunde eller dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Resultatet bliver, at disse udlændinge opholder sig her i landet på tålt ophold.

I marts 2012 opholdt 38 udlændinge sig her i landet på tålt ophold.

Udlændinge på tålt ophold er som udgangspunkt undergivet Udlændingestyrelsens underholdsforpligtelse på samme vilkår som asylansøgere.

Der er i udlændingeloven fastsat særlige regler om dels meldepligt, dels påbud om opholdssted for udlændinge på tålt ophold.

Efter udlændingelovens § 34, stk. 3, bestemmer politiet, medmindre særlige grunde taler herimod, at en udlænding på tålt ophold skal give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter med henblik på løbende at sikre, at politiet har kendskab til udlændingens opholdssted.

Det følger endvidere af bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, at Udlændingestyrelsen, medmindre særlige grunde taler derimod, bestemmer, at udlændinge på tålt ophold skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, som i praksis er Center Sandholm. Det afgørende hensyn bag bestemmelsen er at sikre myndighedernes kendskab til de pågældende udlændinges opholdssted.

I nogle tilfælde godkender Udlændingestyrelsen dog anden indkvartering, f.eks. i situationer, hvor udlændingen af helbredsmæssige grunde er nødsaget til at være indkvarteret på et om-

sorgscenter, eller i situationer, hvor hensynet til overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til familieliv gør det nødvendigt.

Udvalget skal på den baggrund bemærke, at udlændinge, der opholder sig her i landet på tålt ophold, udgør en helt særlig gruppe af udlændinge.

Gruppen omfatter udlændinge, som må anses for en fare for statens sikkerhed. Dette omfatter især de interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens sikkerhed og selvstændighed m.v.) og af straffelovens kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v.)

Endvidere drejer det sig – som nævnt – om udlændinge, der er udvist på grund af kriminalitet begået her i landet. Det kan f.eks. være personer, der er udvist på grund af alvorlig kriminalitet som f.eks. drab og alvorlig narkokriminalitet.

Endelig er der tale om udlændinge, som efter flygtningekonventionen er udelukket fra beskyttelse efter konventionen, fordi der er alvorlig grund til at antage, at de pågældende har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, eller at den pågældende har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for tilflugtslandet, før vedkommende søgte asyl. Der kan f.eks. være tale om en alvorlig ikke-politisk forbrydelse, hvis den pågældende har deltaget i terrorhandlinger i form af flykapring, drab eller lemlæstelse. Således kan meget alvorlige forbrydelser – uanset deres politiske formål – medføre udelukkelse fra beskyttelse efter flygtningekonventionen. En person, der er omfattet af flygtningekonventionens udelukkelsesgrunde, anses ikke for at være flygtning i konventionens forstand. Hvis en person således er omfattet af ovennævnte udelukkelsesgrunde, vil den pågældende ikke få asyl i Danmark. Flygtningekonventionens udelukkelsesgrunde gælder undtagelsesfrit.

Denne gruppe udlændinge befinder sig i Danmark på tålt ophold, fordi Danmark ikke kan udsende personer på tålt ophold tvangsmæssigt, da dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Udvalget lægger til grund, at der er tale om udlændinge, der i princippet er uønskede i Danmark, og at dette er afspejlet i deres vilkår for ophold her i landet.

På den baggrund – og under hensyn til myndighedernes behov for løbende at have kendskab til denne gruppe udlændinges opholdssted – finder udvalget, at udlændinge på tålt ophold ikke bør være omfattet af tilbuddet om udflytning og arbejde.

Det forhold, at udlændinge på tålt ophold i nogle tilfælde kan have opholdt sig i asylcenter-systemet i flere år uden udsigt til en ændring af deres situation, fordi de er udelukket fra at få asyl her i landet samtidig med, at de ikke kan udsendes til hjemlandet, ændrer ikke herved.

7.4.3.4. Udlændinge, der er udvist ved dom

Ved siden af personer på tålt ophold kan der her i landet opholde sig udlændinge, som er udvist ved dom på grund af kriminalitet begået i Danmark, men hvor der ikke ved hjemvenden er nogen risiko for forfølgelse m.v. For denne gruppe af udlændinge er det udvalgets opfattelse, at der skal gælde samme forhold som for gruppen af personer på tålt ophold.

7.4.3.5. Sårbare grupper

~~7.4.3.5.1. Uledsagede mindreårige asylansøgere~~

Uledsagede mindreårige asylansøgere er udlændinge under 18 år, der indrejser i Danmark og søger asyl uden deres forældre eller andre voksne, der kan anses for at være trådt i forældrenes sted.

De uledsagede mindreårige asylansøgere betragtes som en særligt sårbar gruppe med resourcekrævende behov, idet de er mindreårige, der befinder sig uden for deres hjemland uden forældre. Der gælder derfor særlige retningslinjer for behandlingen af asylansøgninger fra uledsagede mindreårige asylansøgere, idet deres ansøgninger skal behandles hurtigt.

I forhold til indkvarteringen af uledsagede mindreårige asylansøgere er der også taget hensyn til denne gruppes situation. De uledsagede mindreårige asylansøgere indkvarteres på særskilte centre, hvor der alene bor uledsagede mindreårige. På centrene for de uledsagede mindreårige er der døgnbemanding, og personalet har fokus på pædagogisk, psykologisk og social støtte til de mindreårige. De uledsagede mindreårige går i skole enten i asylcenterregi eller på en unge- og voksenskole uden for asylcenteret. Herudover har de uledsagede mindreårige mulighed for at deltage i fritidsaktiviteter enten på centeret eller i lokalområdet.

Udvalget har – i lyset af denne gruppes særlige forhold – overvejet, om uledsagede mindreårige asylansøgere skal være omfattet af en ordning med adgang til arbejdsmarkedet og til at bo uden for centrene.

Efter udvalgets opfattelse bør uledsagede mindreårige asylansøgere som hovedregel ikke være omfattet af tilbuddet om arbejde og bolig uden for et asylcenter. Der er tale om børn og unge med behov for hjælp og støtte, som bedst tilgodeses gennem ophold på et asylcenter. En udflytning vil betyde, at mindreårige med et begrænset kendskab til det danske samfund vil skulle klare sig selv – uden at være under opsyn af personale og uden den særlige støtte, der i dag er til stede hele døgnet på asylcentre. Som hovedregel bør uledsagede mindreårige derfor blive boende på et asylcenter. Flere vil i øvrigt have en så ung alder, at det ikke giver mening at give dem et tilbud om beskæftigelse og egen bolig.

Nogle uledsagede mindreårige vil dog have en alder og personlig modenhed, der gør, at et tilbud om arbejde eller bolig uden for et asylcenter kan styrke deres kompetencer og give dem mulighed for en mere målrettet hverdag m.v.

Det vil efter udvalgets opfattelse navnlig være relevant for uledsagede asylansøgere omkring 16-17 år, der ikke længere går i skole eller er under uddannelse, og som har en sådan alder og modenhed, at de med fordel kan tage et arbejde og have en bolig uden for et asylcenter. Udlændingestyrelsen vil på baggrund af oplysninger fra indkvarteringsoperatørerne træffe afgørelse herom.

Udvalget skal derfor anbefale, at uledsagede mindreårige asylansøgere som udgangspunkt ikke er omfattet af tilbuddet om arbejde og bolig uden for asylcentret, men at der efter en konkret vurdering kan gives uledsagede mindreårige, der er omkring 16-17 år og dermed forholdsvis tæt på at være myndige, mulighed for at være omfattet af ordningen.

Ved vurderingen heraf må det efter udvalgets opfattelse indgå, om udflytning og beskæftigelse kan være med til at øge de unges generelle trivsel og ruste de pågældende til tilværelsen efter tiden som asylansøger, hvad enten denne tilværelse ligger her i landet eller i hjemlandet. Dette skal afvejes over for de behov, som uledsagede mindreårige har for hjælp og støtte, og som de modtager på asylcentret.

7.4.3.5.2. *Asylansøgere med omsorgsbehov*

Visse asylansøgere indkvarteres på et omsorgscenter, fordi de vurderes at have behov for ekstra og særlig sundhedsmæssig eller psykologisk hjælp og omsorg. Et omsorgscenter har egen sundhedsklinik med læger og sygeplejersker, og derudover er der på grund af centrets særlige beboergruppe bl.a. ansat psykologer.

Det bemærkes, at denne gruppe af asylansøgere både kan omfatte voksne asylansøgere og asylansøgerbørn med særlige behov, der gør, at de og deres familie indkvarteres på et omsorgscenter.

Der er her tale om en gruppe af asylansøgere, der på grund af deres fysiske og/eller psykiske sundhedsmæssige situation har behov for den hjælp, de kan få på et omsorgscenter, og som vil kunne have svært ved at klare tilværelsen på egen hånd uden nem adgang til de tilbud og den støtte, der findes på et omsorgscenter. Herudover har asylansøgere med særlige omsorgsbehov måske i endnu højere grad end andre asylansøgere behov for at fastholde det sociale netværk, der findes på et center.

Endvidere er dette en gruppe af asylansøgere, der i de fleste tilfælde vil have vanskeligt ved at varetage et almindeligt arbejde, men som kan have god gavn af at deltage i de aktiviteter, der er på centeret.

En udflytning uden tilknytning til et asylcenter vil også rejse spørgsmål om, hvorledes asylansøgere med et større behov for støtte eller pleje kan modtage denne hjælp, uden at dette vil blive uforholdsmæssigt ressourcekrævende, idet indkvarterings tilbuddene ikke kan gives af personalet på centeret.

Der kan naturligvis for nogle være tale om, at en udflytning og et arbejde kan bidrage til at styrke den enkeltes situation.

Udvalget skal derfor anbefale, at der – svarende til forslaget for de uledsagede mindreårige – konkret gives mulighed for, at denne gruppe af asylansøgere kan flytte i egen bolig, hvis det vurderes, at dette vil være til gavn for ansøgerens og dennes eventuelle familie, og hvis behovet for pleje m.v. kan tilgodeses på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

~~Kan den pågældende finde beskæftigelse, vil dette i sagens natur pege på, at den pågældendes behov for hjælp og støtte er mindre end antaget, og at den pågældende derfor må have adgang hertil.~~

7.5. Forslag om etablering af adgang til arbejdsmarkedet

7.5.1. Indledning

Dette afsnit indeholder udvalgets nærmere overvejelser om, hvorledes en adgang til arbejdsmarkedet kan etableres.

Afsnittet er opbygget således, at der indledningsvis foreslås fastsat nogle grundlæggende betingelser for adgang til beskæftigelse, der dels vedrører kendskab til asylansøgerens identitet, dels kravene til ansættelsesvilkår for den enkelte asylansøger. Dernæst overvejes mulighederne for at afgrænse den kreds af jobs, som en asylansøger kan tage, ligesom spørgsmålet om anerkendelse af kvalifikationer vurderes. Endelig overvejes forholdet til udlændingelovens regler om opholdstilladelse som led i beskæftigelse.

7.5.2. Krav om godtgørelse af identitet

Udvalget skal pege på, at det må være en forudsætning for at opnå adgang til arbejdsmarkedet, at den enkelte asylansøgers identitet er fastlagt. Dette svarer til de gældende ordninger i Sverige og Norge, jf. hertil kapitel 6.

Formålet er at sikre, at såvel myndighederne som arbejdsgiveren har kendskab til arbejdstagerens identitet.

Denne betingelse er opfyldt, hvis asylansøgeren fremlægger et (ægte) rejsedokument (normalt et pas) eller et nationalt identitetskort.

I praksis vil mange asylansøgere imidlertid have vanskeligt ved at fremlægge en sådan dokumentation, og behandlingen af en asylansøgning gennemføres i praksis, uden at sådanne identitetsdokumenter foreligger, men hvor den pågældendes identitet anses for godtgjort på anden vis.

Udvalget skal derfor foreslå, at i tilfælde, hvor den pågældende ikke er i besiddelse af egentlige identitetspapirer, må den pågældende gives adgang til på anden vis at godtgøre sin identitet, således at dette – i lighed med, hvad der gælder ved behandlingen af asylansøgningen – anses for tilstrækkeligt.

7.5.3. Løn- og ansættelsesvilkår m.v.

Etablering af adgang til arbejdsmarkedet rejser spørgsmål om, hvilke ansættelsesmæssige vilkår der skal gælde for en asylansøgers beskæftigelse.

Det er grundlæggende udvalgets opfattelse, at en asylansøger, der opnår beskæftigelse, skal ligestilles med andre lønmodtagere under det pågældende ansættelsesforhold. Det skal gælde i forhold til løn, afsked og øvrige ansættelsesvilkår. Endvidere skal den pågældende som andre lønmodtagere være omfattet af reglerne i f.eks. ligebehandlingslovgivningen på beskæftigelsesområdet, arbejdsmiljølovgivningen om et sikkert og sundt arbejdsmiljø og reglerne i arbejdsskadessikringslovgivningen.

Særligt for så vidt angår spørgsmålet om krav om overholdelse af almindelige løn- og ansættelsesvilkår skal udvalget bemærke følgende:

Efter de almindelige bestemmelser i udlændingeloven om udenlandsk arbejdskraft er det normalt en betingelse for meddelelse af opholdstilladelse, at løn- og ansættelsesvilkår skal svare til de overenskomstsmæssige vilkår eller på anden måde være sædvanlige for det danske arbejdsmarked.

Formålet er at sikre ordentlige og forsvarlige arbejdsvilkår for den pågældende udlænding. Formålet er endvidere at undgå et urimeligt pres på det lønniveau, som er opnået gennem forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter.

Efter udvalgets opfattelse bør det på tilsvarende vis stilles som betingelse for en asylansøgers adgang til ordinær beskæftigelse, at løn- og ansættelsesvilkår er sædvanlige for det danske arbejdsmarked. Dette kan medvirke til at beskytte den enkelte asylansøger, der ofte kan være i en mere udsat position end andre arbejdstagere.

Det må i øvrigt bero på en konkret vurdering og godkendelse af det pågældende ansættelsesforhold, om løn- og ansættelsesvilkårene er sædvanlige. Vurdering og godkendelse må som udgangspunkt skulle foretages af Udlændingestyrelsen.

Det foreslås, at Udlændingestyrelsen i den forbindelse kan gennemføre en høring af det regionale beskæftigelsesråd ved tvivl om, hvorvidt en ansættelsesaftale er i overensstemmelse med sædvanlige løn- og ansættelsesvilkår. Det svarer til den ordning, der gælder i sager om ophold som led i beskæftigelse.

Udvalget skal i øvrigt anbefale, at den enkelte asylansøger, der ønsker at opnå beskæftigelse, vejledes om, at denne bør gøre arbejdsgiveren opmærksom på, at asylansøgeren kan have behov for fravær inden for normal arbejdstid med henblik på behandling af den pågældendes asylansøgning eller planlægning af hjemrejse i tilfælde af afslag. Asylansøgeren vejledes om, at der med kort varsel kan være behov for at afbryde ansættelsesforholdet i tilfælde af bl.a. udrejse eller manglende medvirken hertil, opholdstilladelse m.v.

7.5.4. Skattepligt og udstedelse af skattekort

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

Dette rejser en række spørgsmål om, hvorledes en sådan skattebetaling mest hensigtsmæssigt kan etableres og gennemføres. Det gælder bl.a. spørgsmål om registrering som skattepligtig (i form af oprettelse af skattepersonnummer, herunder hvilke form for dokumentation der i givet fald skal fremlægges af den enkelte asylansøger), ligesom der skal tages stilling til, efter hvilke skattemæssige principper en asylansøger skal beskattes, herunder spørgsmål om fradrag.

Udvalget skal derfor anbefale, at der i forbindelse med udmøntning af en adgang for asylansøgere til arbejdsmarkedet tages nærmere stilling til spørgsmålet om udformning af beskattningen af den enkelte asylansøger. Udvalget skal dog – på baggrund af drøftelse med SKAT – bemærke, at, at etablering af skattepligt skønnes at medføre behov for såvel lovændringer som ændringer i SKAT's systemer.

7.5.5. Afgrænsning af kredsen af jobs

7.5.5.1. Adgang til ordinær beskæftigelse

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.

Efter udvalgets opfattelse omfatter en adgang til arbejdsmarkedet en adgang til at tage enhver form for ordinær beskæftigelse uden offentligt tilskud. Særligt for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende skal opnå mulighed for at deltage i beskæftigelsesfremmende aktiviteter, henvises der til afsnit 7.7 nedenfor om bedre muligheder for tilbud om undervisning og aktivering m.v.

Adgangen til at tage beskæftigelse bør omfatte såvel fuldtids- som deltidsbeskæftigelse. Det bør dog sikres, at en asylansøger, der flytter uden for et asylcenter, gennem sin beskæftigelse opnår det fornødne økonomiske grundlag for at kunne klare sig selv. Dette spørgsmål behandles nedenfor i afsnit 7.6.2.

7.5.5.2. Overvejelser om adgang til selvstændig erhvervsvirksomhed

Efter udvalgets opfattelse er der ikke grundlag for at foreslå, at asylansøgere skal have mulighed for at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed. En asylansøger, der ønsker at etablere selvstændig erhvervsvirksomhed, vil ikke kunne dokumentere, at selvforsørgelseskravet løbende vil være opfyldt. Dertil kommer, at selvstændig erhvervsvirksomhed kan indebære behov for etablering af særlige selskabsformer, ligesom der kan være behov for ansættelse af medarbejdere m.v., også hvis der er tale om en enkeltmandsejet virksomhed, hvilket kan være vanskeligt uden et egentligt opholdsgrundlag. En adgang til selvstændig erhvervsvirksomhed — også i form af enkeltmandsejet virksomhed — vil således indebære en videregående erhvervsaktivitet end den adgang til arbejdsmarkedet, som i øvrigt foreslås givet asylansøgere.

Ønsker en asylansøger at etablere selvstændig erhvervsvirksomhed her i landet, vil den pågældende kunne ansøge herom efter udlændingelovens almindelige regler herom.

7.5.5.3. Fortrinsstilling for herboende arbejdskraft til ledige stillinger

En asylansøger må herudover som udgangspunkt kunne gives adgang til at tage enhver form for beskæftigelse.

Det kan dog overvejes, om en asylansøger bør have adgang til at søge om og tage beskæftigelse på lige fod med andre arbejdssøgende, eller om der bl.a. af arbejdsmarkedspolitiske grunde bør gives danske statsborgere, EU-borgere, nordiske statsborgere og udlændinge i øvrigt med lovligt ophold en vis fortrinsstilling.

Formålet hermed er at sikre, at ledige stillinger, som kan besættes af herværende arbejdskraft m.v., ikke besættes af en asylansøger.

En sådan fortrinsstilling kan opnås på to måder:

For det første kan der stilles krav om, at stillingen skal have været ubesat gennem en vis periode. Som det fremgår af kapitel 5, indgik det i etableringen af en adgang til at gå ind i et egentligt arbejdsforhold efter lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v., at en ledig stilling skulle have været ubesat i 3 måneder, førend en person, der var omfattet af ordningen, kunne tage jobbet.

Den anden mulighed indebærer, at asylansøgere alene gives adgang til at søge jobs, hvor der konkret er mangel på arbejdskraft. Det er således uden betydning, hvor længe stillingen har været ubesat, så længe den pågældende stillingskategori er opført på listen over stillingskategorier med mangel på arbejdskraft. Det svarer til princippet bag den såkaldte positivliste, der udstedes af Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering, og som afgrænser kredsen af udlændinge, som kan meddeles opholdstilladelse inden for erhverv, hvor der er mangel på kvalifi-

ceret arbejdskraft, og dermed har særligt let adgang til det danske arbejdsmarked. Disse erhverv er opført på positivlisten. Ordningen omfatter også personer, som har søgt om asyl.

En lignende positivliste for asylansøgere vil i sagens natur skulle omfatte en bredere kreds af stillingsbetegnelser end dem, der er omfattet af den gældende positivliste.

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.

7.5.5.4. Anerkendelse af kvalifikationer

Arbejde inden for en række erhverv kræver autorisation eller anden form offentlig godkendelse. Dette gælder en række lovregulerede erhverv. Inden for visse brancher forudsætter udførelsen af bestemte opgaver af arbejdsmiljø- og sikkerhedsmæssige grunde, at arbejdstageren skal have sine erhvervsmæssige kvalifikationer kontrolleret og anerkendt af Arbejdstilsynet, inden arbejdet kan varetages. Det gælder f.eks. inden for bygge- og anlægsbranchen.

På den baggrund skal udvalget bemærke, at det bør overvejes, om der er behov for at give asylansøgere mulighed for at opnå autorisation eller adgang til at få erhvervsmæssige kvalifikationer anerkendt. Asylansøgeren vil i givet fald skulle betale dette selv.

7.5.6. Forholdet til de gældende regler i udlændingeloven

Endelig har udvalget overvejet forholdet til de gældende regler i udlændingeloven om adgang til opholdstilladelse som led i beskæftigelse.

Som beskrevet i kapitel 3, er der i udlændingelovens § 9 a fastsat nærmere regler om udlændinges adgang til at tage ophold her i landet som led i beskæftigelse. Bestemmelsen i § 9 a indebærer generelt, at der kan meddeles opholdstilladelse som led i beskæftigelse eller selvstændig erhvervsvirksomhed, hvis en række nærmere angivne beskæftigelsesmæssige eller erhvervsmæssige hensyn taler herfor.

En asylansøger har efter de gældende regler mulighed for at indgive ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a, jf. herved § 9 a, stk. 4, 2. pkt. Adgangen til at indgive ansøgning gælder fra det tidspunkt, hvor Udlændingestyrelsen har truffet beslutning om, at ansøgningen skal behandles her i landet, og hvor udlændingen således kan opholde sig her i landet, dvs. fra fase II.

Kredsen af udlændinge, der er omfattet af muligheden for at indgive ansøgning her i landet, vil således i vidt omfang svare til den kreds af asylansøgere, som nu foreslås givet mulighed for at tage beskæftigelse her i landet. Men kredsen af jobs, der kan tages efter den nu foreslåede ordning for asylansøgere, vil være bredere end kredsen af jobs, der kan søges efter § 9 a.

Ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a er som udgangspunkt betinget af, at der betales et gebyr, jf. udlændingelovens § 9 h, ligesom der er knyttet en række betingelser til de forskellige former for opholdsgrundlag, der er omfattet af § 9 a. Der stilles normalt krav om, at løn- og ansættelsesvilkår skal være sædvanlige, og i visse tilfælde er opholdstilladelse betinget af, at der foretages høring af de regionale beskæftigelsesråd.

På den baggrund foreslås det, at en asylansøger, der tilbydes beskæftigelse i en stilling, der er omfattet af § 9 a, kan henvises til at indgive en ansøgning om opholdstilladelse efter denne bestemmelse. Den pågældende vil dog fortsat have adgang til at få godkendt beskæftigelsen af Udlændingestyrelsen efter den her foreslåede adgang for asylansøgere til at tage beskæftigelse.

Meddeles den pågældende afslag på en ansøgning om opholdstilladelse, vil asylansøgeren fortsat kunne tage beskæftigelse efter den nu foreslåede adgang til arbejde. Dette vil også gælde, hvis ansøgningen afvises, fordi asylansøgeren ikke ønsker eller ikke har mulighed for at betale gebyret.

Opnår en asylansøger beskæftigelse, der er omfattet af § 9 a, vil dette i praksis indebære, at den pågældende kan meddeles opholdstilladelse her i landet på dette grundlag.

7.5.7. Meddelelse af arbejdstilladelse

Det følger af udlændingelovens § 13, stk. 1, 1. pkt., at udlændinge skal have arbejdstilladelse for at tage lønnet eller ulønnet beskæftigelse, for at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller for mod eller uden vederlag at udføre tjenesteydelser her i landet.

En arbejdstilladelse er normalt betinget af, at udlændingen har et gyldigt opholdsgrundlag her i landet i form af en opholdstilladelse eller et visum, der giver adgang til at få udstedt en arbejdstilladelse.

Asylansøgere har ikke en opholdstilladelse, men har alene processuelt ophold, mens deres sag er under behandling. Afviste asylansøgere, hvis udrejsefrist er overskredet, opholder sig ikke lovligt her i landet.

Henset til, at asylansøgere ikke har opholdstilladelse her i landet, finder udvalget ikke, at asylansøgere, der får adgang til arbejdsmarkedet, bør have udstedt en egentlig arbejdstilladelse.

Af praktiske årsager – f.eks. i forbindelse med myndighedernes kontrol af opholdsgrundlaget for de ansatte på en arbejdsplads – vil det være nødvendigt, at asylansøgere, der har adgang til at tage et arbejde, kan dokumentere dette.

Udvalget foreslår derfor, at når en asylansøger eller afvist asylansøger får adgang til arbejdsmarkedet, udsteder Udlændingestyrelsen et bevis for adgangen til at tage arbejde det pågældende sted.

7.6. Udmøntning af forslag om adgang til udflytning

7.6.1. Indledning

Dette afsnit har til formål nærmere at beskrive, hvorledes forslaget om adgang til udflytning kan etableres. ~~Først beskrives udvalgets tre forslag, hvorefter der tages stilling til nogle mere specifikke spørgsmål.~~

7.6.2. Adgang til at finde bolig på egen hånd (egenfinansieret bolig)

7.6.2.1. Målgruppe og krav om selvforsørgelse

Efter dette forslag gives asylansøgere, der er omfattet af målgruppen, en vid adgang til at bo uden for asylcentre.

Muligheden for udflytning vil omfatte såvel enlige som familier.

Forslaget bygger på, at asylansøgere gives *en ret* til selv at finde bolig, men at den enkelte som konsekvens heraf også må kunne forsørge sig selv.

Forslaget bygger således på et *selvforsørgelsesprincip*, således at den enkelte som betingelse for udflytning må kunne forsørge sig selv gennem et arbejde. Dette indebærer samtidig, at den pågældende ikke længere vil kunne modtage kontante ydelser eller have adgang til tilbud om undervisning eller aktivering. Den pågældende vil dog fortsat modtage sundhedsbehandling m.v. gennem asylsystemet på lige fod med andre asylansøgere.

Om selvforsørgelseskravet bemærkes, at normalt vil det forhold, at en asylansøger ansættes i ordinær beskæftigelse, indebære, at den pågældende opnår et fornødent økonomisk grundlag til at kunne klare sig selv.

I praksis kan der dog være tale om, at den pågældende ansættes på deltid med en deraf følgende lavere indkomst. Der kan også være tale om en familie, hvorfor der er et større forsørgelsesbehov.

Det er efter udvalgets opfattelse ikke ønskeligt, at en asylansøger tager ophold og beskæftigelse uden for asylcentret uden at være sikret det fornødne økonomiske grundlag herfor.

På den baggrund – og for at sikre, at den enkelte kan sikres en grundlæggende levelfod uden at have behov for hjælp til forsørgelse – foreslår udvalget, at det fastsættes som betingelse for adgang til at flytte ud og tage et job, at asylansøgeren kan dokumentere at have en løn-