

indkomst, der gør, at den enkelte kan forsørge sig selv eller, hvis der er tale om en familie, kan forsørge den samlede familie.

Det foreslås, at den enkelte asylansøger over for Udlændingestyrelsen ved fremlæggelse af tilbud om ansættelse, der indeholder løn- og ansættelsesvilkår, dokumenterer, at selvforsørgelseskravet kan opfyldes, og at dette også efterfølgende skal kunne kontrolleres.

7.6.2.2. *Typer af boliger m.v.*

Forslaget bygger på, at den enkelte asylansøger selv må skaffe boligen.

Der kan være tale om et almindeligt lejemål i en beboelsejendom eller villa, herunder fremleje. Der kan endvidere være tale om leje af et værelse, herunder klubværelse m.v., ligesom der kan være tale om, at flere enlige bor sammen i en større lejlighed.

En asylansøger vil ikke have adgang til at erhverve fast ejendom, jf. ejendomserhvervsloven, hvorefter udlændinge, der ikke er EU-borgere, og som ikke har bopæl i Danmark og ej heller tidligere har haft bopæl her i landet i et tidsrum af i alt 5 år, kun med justitsministerens tilladelse kan erhverve fast ejendom her i landet.

Adgangen for asylansøgere til at leje en bolig rejser imidlertid nogle spørgsmål i forhold til overholdelse af opsigelsesfrist og betaling af husleje i tilfælde af en afvist asylansøgers udrejse af landet. Opsigelsesfristen på en lejebolig vil almindeligvis være 3 måneder. Efter udvalgets opfattelse bør det dog henhøre under forholdet mellem udlejer og lejer inden for rammerne af lejelovgivningen at træffe aftale om, hvorvidt asylansøgeren skal indbetale et depositum, der dækker huslejen i et antal måneder svarende til opsigelsesfristen.

Udvalget skal endvidere anbefale, at der stilles krav til selve boligens standard som betingelse for udflytning. Udvalget finder derfor, at der bør fastsættes nogle minimumskrav, som boligen skal opfylde, førend der kan gives tilladelse til, at asylansøgeren flytter ud af asylcenteret, således at det sikres, at asylansøgere bor under rimelige og forsvarlige forhold.

Da der imidlertid er tale om boliger, som den enkelte selv skal skaffe, finder udvalget, at der alene bør gælde nogle grundlæggende krav, og at det herudover må overlades til den enkelte – ud fra egne ønsker og økonomiske muligheder – frit at vælge bolig og boligstandard.

Udvalget skal derfor alene anbefale, at den bolig, som en asylansøger flytter ud i – foruden at skulle kunne anvendes til beboelse – bør være af en vis standard både i forhold til den vedligeholdsmæssige tilstand og i forhold til de faciliteter, boligen har, såsom varme og el samt adgang til køkken, toilet og bad. Det bør endvidere indgå, om der er tale om en børnefamilie, således at familien som helhed sikres rimelige boligvilkår.

Udvalget skal endvidere anbefale, at det herudover overvejes at opstille et krav til boligens størrelse og antallet af rum i forhold til antallet af personer, der skal bo i boligen, i overens-

stemmelse med gældende regler herom i bolig- og lejelovgivning. Herudover skal udvalget anbefale, at Udlændingestyrelsen får adgang til at føre tilsyn med lejemålenes tilstand for at sikre, at den enkelte asylansøger bor under rimelige og forsvarlige forhold.

Udvalget skal i øvrigt bemærke, at en asylansøger i sagens natur ikke har kendskab til, hvorledes det danske boligmarked fungerer, og hvilke forpligtelser den enkelte påtager sig ved at indgå en lejeaftale. Asylansøgeren har et begrænset kendskab til det danske sprog og kan også af denne grund have vanskeligt ved at overskue og vurdere indholdet af en lejekontrakt.

~~Den pågældende asylansøger bør i øvrigt være opmærksom på, at en udlejer bør oplyses om, at det kan være nødvendigt at afbryde lejeforholdet med kort varsel.~~

7.6.2.3. Forholdet til boligplacering af flygtninge efter integrationsloven

Som det fremgår af kapitel 3 om integrationsindsatsen over for flygtninge, aftales eller fastsættes der efter integrationslovens regler om boligplacering af flygtninge kvoter for, hvor mange flygtninge der skal boligplaceres i henholdsvis de enkelte regioner og kommuner.

Kvotestystemet i integrationsloven indebærer i praksis, at nogle kommuner ikke skal modtage flygtninge.

Udvalget har på den baggrund overvejet, om en asylansøger skal have mulighed for at flytte til en kommune, som ifølge de fastsatte eller aftalte kvoter ikke skal modtage flygtninge, eller om principperne i kvotestystemet skal finde anvendelse over for asylansøgere, der ønsker at flytte i egen bolig.

Formålet med kvotestystemet er at sikre en mere jævn geografisk fordeling af nyankomne udlændinge med henblik på at opnå bedre forudsætninger for en vellykket integration samt at sikre, at flere kommuner deltager i integrationsopgaven.

Efter udvalgets opfattelse kan det ikke afvises, at de asylansøgere, der benytter sig af muligheden for at tage egen bolig uden for et asylcenter, i praksis vil søge mod de kommuner, der efter integrationsloven ikke skal modtage flygtninge. Det kan i praksis betyde, at den fordeling af ansvaret for nyankomne flygtninge, der følger af integrationsloven, kan blive forrykket.

De hensyn, der ligger til grund for boligplaceringsreglerne i integrationsloven, bør derfor også gælde asylansøgere adgang til at flytte uden for et asylcenter.

Adgangen til udflytning bør derfor alene omfatte en mulighed for at flytte til de kommuner, der i henhold til den aktuelle fordeling af flygtninge skal modtage flygtninge efter integrationsloven. (Det bemærkes, at for 2012 er følgende kommuner omfattet af en kvote på nul pladser: København, Brøndby, Albertslund, Høje Taastrup, Rødovre, Ishøj, Vallensbæk, Læsø og Aalborg). På den måde sikres det, at en asylansøger, der er udflyttet, og som med-

deles opholdstilladelse her i landet, ikke tvinges til at flytte, fordi den pågældende har bosat sig i en kommune, der ikke skal modtage flygtninge efter integrationslovens regler herom.

For den gruppe af asylansøgere, der meddeles opholdstilladelse her i landet, bemærkes, at adgangen til udflytning gælder indtil tidspunktet for kommunens overtagelse af integrationsansvaret efter integrationsloven. Er asylansøgeren ikke udflyttet på tidspunktet for meddelelse af opholdstilladelse, foreslås det, at den pågældende ikke i perioden fra meddelelse af opholdstilladelse og indtil boligplacering skal kunne udflytte. Den pågældende vil som hidtil være omfattet af de almindelige regler om visitering af flygtninge efter integrationslovens regler herom.

7.6.2.4. Adgang til skole og sundhedsmæssige ydelser m.v.

Den foreslåede ordning, hvorefter en asylansøger gives adgang til at tage beskæftigelse og finde bolig på egen hånd, indebærer, at den pågældende kan tage bolig i en kommune, som ikke ligger i nærheden af et asylcenter.

En udflytning rejser derfor spørgsmål om, hvorledes en asylansøger kan modtage de ydelser m.v., som normalt modtages i et asylcenter, og som den pågældende fortsat er berettiget til at modtage.

Er asylansøgeren bosat i nærheden af et asylcenter, vil den pågældende fortsat skulle modtage ydelsen i regi af det pågældende center. Det må i den forbindelse pålægges den enkelte asylansøger at rette henvendelse til asylcentret, hvis denne har behov for hjælp m.v., og det er udvalgets opfattelse, at den enkelte må acceptere, at dette kræver en vis transporttid.

Der kan imidlertid også være tilfælde, hvor asylansøgeren har fundet eller er indkvarteret privat i en bolig, der ligger i en sådan afstand fra et asylcenter, at det ikke er praktisk muligt at modtage hjælpen på et asylcenter.

I sådanne tilfælde kan der endvidere være tale om, at udflytningen omfatter en asylansøgerfamilie med børn under 18 år, og hvor der dermed opstår spørgsmål om børnenes adgang til skole og fritidstilbud. Efter de gældende regler har børn i asylansøgerfamilier adgang til skoleundervisning, ligesom der er visse muligheder for deltagelse i ungdomsuddannelser. Dertil kommer, at der er etableret en række tilbud om fritidsaktiviteter til børn og unge i asylcenterne.

Det er efter udvalgets opfattelse en forudsætning for at give asylansøgere mulighed for udflytning, at de fortsat har adgang til sundhedsmæssige ydelser m.v. Endvidere er det udvalgets opfattelse, at det skal sikres for udflyttede asylansøgerfamilier, at børnene i familien fortsat har adgang til undervisning og fritidsaktiviteter. Er der tale om børn under den skolepligtige alder, skal det efter udvalgets opfattelse sikres, at disse børn kan opnå adgang til pasning m.v., hvis begge forældre er i beskæftigelse.

I praksis foreslås det, at Udlændingestyrelsen – hvis styrelsen godkender udflytning for en asylansøger eller for en asylansøgerfamilie – indgår en aftale med den pågældende kommune om tilbud om sundhedshjælp, undervisning, fritidsaktiviteter m.v. til den pågældende asylansøger og, hvis der er tale om en familie, asylansøgerens børn.

En sådan aftale skal tillige omfatte aftale om tilsyn med familiens vilkår i lighed med det tilsyn, som en asylcenterkommune allerede fører over for børn, der er indkvarteret i et asylcenter.

7.6.3 Adgang til privat indkvartering

I dag gives der af Udlændingestyrelsen i et vist begrænset omfang tilladelse til privat indkvartering. Privat indkvartering giver således den enkelte asylansøger adgang til udflytning i tilfælde, hvor der typisk er et familiært netværk m.v. (f.eks. en ægtefælle) eller andet socialt netværk, eller hvor særlige humanitære hensyn taler derfor. Det er som udgangspunkt en betingelse, at asylansøgeren er i sagsbehandlingsfasen (fase II), eller at den pågældende er i udsendelsesfasen (fase III) og medvirker til udrejse. Endvidere er det en betingelse, at værtspersonens bolig kan anses for tilstrækkelig stor.

Privat indkvartering sker som hovedregel alene på vilkår af, at den pågældende ikke får udbetalt kontante ydelser (privat indkvartering uden økonomi). I visse tilfælde kan der dog opnås fortsat ret til forsørgelse efter udlændingelovens regler. Praksis indebærer, at der gives adgang til at medtage den økonomiske forsørgelse, hvis særlige grunde – som f.eks. hensyn af humanitær karakter – taler for adgang til privat indkvartering med økonomi.

Asylansøgere, som er indkvarteret hos deres ægtefælle, samt mindreårige asylansøgere, der er indkvarteret hos deres forældre, er som udgangspunkt forsørget af ægtefælle/forældre, og har derfor efter de nuværende regler ikke har ret til kontante ydelser. Da de pågældende som udgangspunkt ikke er undergivet styrelsens forsørgelsespligt, vil de pågældende normalt få tilladelse til privat indkvartering, selv om de måtte være i fase I og normalt også uden hensyntagen til størrelsen af værtspersonens bolig.

Adgangen til privat indkvartering (efter gældende praksis) adskiller sig fra den foreslåede adgang til at skaffe sig bolig på egen hånd bl.a. derved, at der ikke som betingelse for privat indkvartering stilles krav om, at den pågældende er i beskæftigelse.

Privat indkvartering giver den enkelte asylansøger adgang til udflytning i tilfælde, hvor der er et netværk i form af familie eller anden form for socialt netværk, eller hvor særlige humanitære hensyn taler derfor.

Efter udvalgets opfattelse bør mulighederne for privat indkvartering opretholdes og i et vist omfang styrkes, således at der fortsat er adgang til udflytning i privat indkvartering.

Det anbefales, at der ved tilladelse til privat indkvartering således fortsat kan ske privat indkvartering til familiært netværk eller anden form for socialt netværk, eller når der foreligger særlige humanitære hensyn.

Herudover finder udvalget, at der bør opstilles nogle mere faste kriterier for anvendelsen af privat indkvartering, således at det eksempelvis sikres, at boligen er passende og at rammerne for den private indkvartering i øvrigt er rimelige. Endvidere finder udvalget, at der fortsat bør være mulighed for at kunne afslå privat indkvartering, hvis der er en formodning for, at der foreligger en misbrugssituation. Der henvises her til afsnit 5.1 om den tidligere ordning for bosniske flygtninge i 1990'erne. Også sort arbejde bør medføre, at adgangen til privat indkvartering ophører.

Det anbefales endvidere, at der i ovennævnte tilfælde generelt gives adgang til privat indkvartering *med økonomi* under forudsætning af, at den pågældende fortsat er tilknyttet et asylcenter og dermed løbende kan være i kontakt med et asylcenter. Udvalget har herved lagt vægt på, at den private indkvartering, hvis denne sker i nærheden af og med tilknytning til et asylcenter, vil svare til et tilbud om selvstændig bolig.

Den udvidede adgang til privat indkvartering med økonomi foreslås at gælde for gruppen af asylansøgere, der opfylder betingelserne vedrørende 6 måneders ophold og kravet om medvirken, ligesom de i øvrigt skal være omfattet af målgruppen. Privat indkvartering på et tidligere tidspunkt vil således alene kunne ske, hvis den pågældende opfylder de nugældende betingelser herfor.

En asylansøger, der er privat indkvarteret, vil kunne tage beskæftigelse på lige fod med andre asylansøgere. De generelle betingelser for at tage beskæftigelse skal være opfyldt. Der henvises til afsnit 7.5.

Ved udflytning som led i privat indkvartering foreslås det, at dette som udgangspunkt skal kunne ske under iagttagelse af principperne i integrationslovens boligplaceringsregler, men at der i sagens natur skal tages hensyn til herboende familiemedlemmers aktuelle bopæl.

Er den pågældende privat indkvarteret i en kommune, der ikke huser et asylcenter, forudsættes det, at Udlændingestyrelsen indgår aftale med den pågældende kommune om tilsyn m.v.

7.6.4. Tilbud om selvstændig bolig

Dette afsnit indeholder udvalgets overvejelser om, hvorledes der kan etableres en adgang til tilbud om selvstændig bolig.

Forslaget bygger på, at en stor del af de asylansøgere, der opholder sig i et asylcenter, ikke har de fornødne ressourcer til selv at kunne finde bolig eller arbejde. Desuden har mange asylansøgere i praksis behov for at være på eller i nærheden af et asylcenter for dermed at kunne modtage den hjælp og de tilbud m.v., som kan opnås gennem asylcenteret.

Forslaget supplerer de gældende muligheder for tilbud om indkvartering. I dag er det således, at nogle asylansøgere bor i lejligheder, der er integreret som en fysisk del af opholdscentrene, mens andre er placeret fysisk uden for centrene i egne boliger i mindre ejendoms-komplekser med flere selvstændige lejligheder på en anden adresse end asylcenteret eller egne boliger i form af lejlighed, mindre villa/parcelhus, som er knyttet op på et asylcenter i forhold til serviceydelser. Nogle af disse lejligheder er såkaldte særlige boliger, der tilbydes afviste asylansøgere efter 18 måneder i udsendelsesposition.

~~I praksis er der således etableret en række muligheder for at få tilbudt en bolig, der fysisk er placeret uden for et asylcenter.~~

Forslaget indebærer, at den enkelte indkvarteringsoperatør og Udlændingestyrelsen tilvejebringer et tilbud om udflytning til de asylansøgere, der er omfattet af målgruppen.

Forslaget har karakter af en *tilbudsordning*, hvorefter der kan gives et tilbud om selvstændig bolig, men hvor den enkelte asylansøger bevarer kontakten til asylcentret. De pågældende asylansøgere vil fortsat være omfattet af Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt og vil være tilknyttet et asylcenter og omfattet af en kontrakt mellem indkvarteringsoperatøren og den enkelte. Den pågældende vil således løbende skulle deltage i de undervisnings- og aktive-ringstilbud, som tilbydes en asylansøger under opholdet i et asylcenter.

Formålet er på den baggrund generelt at forbedre vilkårene for gruppen af asylansøgere ved at styrke mulighederne for at få en bolig uden for, men i nærheden af et asylcenter.

Tilbuddet kan gives såvel til enlige som familier.

De asylansøgere, der tilbydes en bolig uden for et asylcenter, vil opnå adgang til arbejdsmarkedet. Finder asylansøgeren beskæftigelse, vil den pågældende kunne tage beskæftigelse på samme vilkår som de asylansøgere, der er omfattet af det første forslag, men adgangen til at modtage hjælp til forsørgelse ophører, og den pågældende må betale for den tilbudte bolig.

I forhold til tilbuddet om udflytning i særlig bolig i dag, der kan gives afviste asylansøgerfamilier efter 18 måneder i udsendelsesposition, skal udvalget bemærke, at det nu foreslåede tilbud om egen bolig allerede vil kunne gives 6 måneder efter registrering af ansøgning om asyl, ligesom der stilles krav om medvirken, jf. hertil afsnit 7.3.

Det foreslås, at Udlændingestyrelsen træffer bestemmelse om tilbud om udflytning i selvstændig bolig. Til grund for denne beslutning foreslås det, at Udlændingestyrelsen indhenter en udtalelse fra den enkelte indkvarteringsoperatør om, hvorvidt en udflytning ud fra de kriterier, der foreslås nedenfor, er til gavn for den enkelte, eller om fortsat indkvartering i et asylcenter er mest hensigtsmæssigt for den enkelte.

Tilbud om udflytning bør efter udvalgets opfattelse målrettes de asylansøgere, hvis generelle situation styrkes mest af en udflytning. Dette kan f.eks. særligt være tilfældet, hvis der er tale om en asylansøgerfamilie med børn. Det kan f.eks. også være tilfældet, hvis der er tale om en asylansøger, som har sundhedsmæssige/personlige problemer m.v., og som kan have gavn af egen bolig.

I det omfang, der er ledige boliger, vil der endvidere kunne tilbydes andre grupper af asylansøgere mulighed for udflytning. Det kan f.eks. dreje sig om enlige asylansøgere, hvor hensynet til muligheden for en mere normal hverdag kan tale for adgang til tilbud om egen bolig.

Vurderes det, at en asylansøger har behov for støtte, der bedst tilbydes ved fortsat ophold i et asylcenter, eller hvor der i øvrigt kan foreligge forhold, der tilsiger, at den pågældende fortsat indkvarteres i et asylcenter – f.eks. fordi det vurderes, at den pågældende vil have vanskeligt ved at klare sig uden for et asylcenter – kan det besluttes, at der ikke gives tilbud om udflytning i selvstændig bolig.

Tilbuddet om udflytning i selvstændig bolig foreslås etableret som en udbudsstyret ordning, således at der inden for de økonomiske rammer foreslås afsat midler til etablering af et vist antal boliger. I det omfang alle boliger er optaget, vil der ikke kunne tilbydes egen bolig, uanset at den pågældende asylansøger falder inden for den primære målgruppe, førend en af de eksisterende boliger bliver ledig.

Ved udflytning som led i tilbud om selvstændig bolig foreslås det, at dette skal kunne ske efter principperne i integrationslovens boligplaceringsregler.

7.6.5. Ophør af adgang til forsørgelse

Som det fremgår, vil adgangen for asylansøgere til selv at skaffe sig en bolig være betinget af, at den pågældende er selvforsørgende. Asylansøgeren vil derfor ikke have adgang til at opnå hjælp til underhold fra Udlændingestyrelsen, men vil fortsat modtage øvrige ydelser som f.eks. nødvendig sundhedshjælp efter principperne i udlændingeloven, jf. hertil ovenfor afsnit 7.6.2.

Tilbuddet om egen bolig vil derimod træde i stedet for et tilbud om indkvartering i et asylcenter. De pågældende vil fortsat være omfattet af Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt og modtage kontante ydelser, ligesom de vil få boligen betalt af styrelsen.

Tilsvarende vil de asylansøgere, der indkvarteres privat med økonomi, fortsat være omfattet af Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt (kontante ydelser.)

Gruppen af asylansøgere, der tilbydes en egen bolig eller privat indkvartering uden for et asylcenter, foreslås tillige givet adgang til at tage beskæftigelse.

Opnår den pågældende beskæftigelse, bør adgangen til forsørgelse og vederlagsfri indkvartering efter udvalgets opfattelse helt eller delvist ophøre.

Fradrag i forsørgelse og betaling for indkvartering foreslås at ske efter et krone for krone-princip.

Udvalget skal pege på, at det bør overvejes, hvordan modregningen mest hensigtsmæssigt kan administreres i praksis, herunder en bagatelgrænse for, hvornår en asylansøgers eventuelle lønindkomst skal fratrækkes i den løbende økonomiske forsørgelse. Overvejelserne bør bl.a. ses i sammenhæng med reglerne i social- og beskæftigelseslovgivningen samt det forhold, at asylansøgers underholdsydelse er skattefri.

Opnår en asylansøger beskæftigelse, vil den pågældende ligeledes ikke være omfattet af adgangen til undervisning og aktivering efter udlændingelovens regler herom. Der kan dog være tale om, at asylansøgeren alene arbejder et mindre antal timer, eller at der er tale om f.eks. weekendarbejde, således at den pågældende kan deltage i den tilbudte undervisning og aktivering.

7.6.6. Fortsat indkvartering i asylcenter

Udvalgets forslag om en generel adgang til arbejdsmarkedet indebærer, at asylansøgere, der fortsat er indkvarteret på et asylcenter, gives en adgang til arbejdsmarkedet.

Ved indkvartering på et asylcenter forstås – foruden de asylansøgere, der er indkvarteret på selve asylcenteret – også de asylansøgere, der er indkvarteret i egne boliger i mindre ejendomskomplekser med flere selvstændige lejligheder på en anden adresse end asylcenteret eller egne boliger i form af lejlighed, mindre villa/parcelhus, som fysisk er placeret i umiddelbar forbindelse med eller i nærheden af et asylcenter.

De grundlæggende betingelser for adgang til beskæftigelse vil også finde anvendelse over for indkvarterede asylansøgers adgang til beskæftigelse. Dette indebærer bl.a., at der skal være tale om normale ansættelsesvilkår m.v. Der vil være adgang til såvel fuldtids- som deltidsbeskæftigelse. Der henvises i øvrigt til afsnit 7.5 om forslag til generelle betingelser for adgang til arbejdsmarkedet.

Asylansøgere, der er indkvarteret på et asylcenter, vil fortsat være omfattet af Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt og have adgang til vederlagsfri indkvartering.

Opnår en asylansøger beskæftigelse, vil den pågældende derfor miste retten til forsørgelse, ligesom den pågældende vil blive pålagt at betale for indkvarteringen. Udvalget skal i den forbindelse anbefale, at dette i praksis tilrettelægges efter samme principper, som foreslås anvendt over for gruppen af asylansøgere, der er indkvarteret i egen bolig eller er privat indkvarteret med økonomi. Dette indebærer bl.a., at der af Udlændingestyrelsen skal fastsættes

en månedlig husleje for den tilbudte indkvartering i asylcenteret. Denne forudsættes fastsat til de faktiske udgifter, der er forbundet med den pågældendes indkvartering.

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

7.7. Udmøntning af forslag om styrkede undervisnings- og aktiveringstilbud

7.7.1. Indledning

Udvalget har overvejet mulighederne for at tilbyde en styrket undervisnings- og aktiveringsindsats som led i overvejelserne om adgang til arbejdsmarkedet.

Som det er beskrevet i kapitel 3, tilbydes asylansøgere efter de gældende regler forskellige former for undervisning og aktivering under deres ophold i et asylcenter. Disse tilbud vil på samme vis som tilbuddet om en selvstændig bolig være udbudsstyret.

Karakteren og omfanget af den tilbudte undervisning og aktivering beror til dels på, hvilken fase asylansøgeren befinder sig i. Endvidere sondres der ved tilbud til afviste asylansøgere mellem tilbud til afviste asylansøgere, der medvirker til udrejsen, og afviste asylansøgere, der ikke medvirker til udrejsen, idet den førstnævnte gruppe generelt har adgang til mere vidtgående tilbud end den sidstnævnte.

Undervisnings- og aktiveringstilbuddene til asylansøgere omfatter bl.a. sprogundervisning, visse former for voksenundervisning og forskellige former for aktivering, der f.eks. kan omfatte praktik af kortere varighed eller ulønnet humanitært arbejde. Tilbuddene adskiller sig fra de beskæftigelsesfremmende tilbud (de såkaldte aktive tilbud), der tilbydes ledige efter reglerne i beskæftigelseslovgivningen. Tilbuddene til asylansøgere har således et mere afgrænset sigte og indhold.

Reglerne om undervisnings- og aktiveringstilbud til voksne asylansøgere er senest blevet justeret i 2006, jf. herved lov nr. 301 af 19. april 2006 om ændring af udlændingeloven og lov om ægteskabs indgåelse og opløsning. Med lovændringen gennemførtes en justering af de tilbud, som gives til asylansøgere i form af undervisning, aktivering, rådgivning m.m., med det formål – som følge af en høj afslagsprocent i asylsager – at opprioritere de tilbud m.v., der styrker asylansøgernes tilknytning til og fremtidsmuligheder i hjemlandet, og en tilsvarende nedprioritering af aktiviteter, der er egnet til at fastholde asylansøgerne i det danske samfund og dermed potentielt hæmme de afviste asylansøgernes vilje til at udrejse af landet. Dette bevirkede bl.a., at muligheder for at deltage i danskundervisning blev indskrænket.

7.7.2. Styrkelse af tilbuddet om danskundervisning

7.7.2.1. Gældende regler

Et kendskab til det danske sprog er normalt en forudsætning for at kunne fungere på det danske arbejdsmarked. Det gælder også for asylansøgere.

Såvel de kommunale indkvarteringsoperatører som Røde Kors har over for udvalget anbefalet, at mulighederne for danskundervisning styrkes, hvis der skal gives asylansøgere bedre mulighed for at tage beskæftigelse.

Udvalget har på den baggrund overvejet, om danskundervisningstilbuddet kan styrkes.

Som det er beskrevet i kapitel 3, skal en asylansøger i fase I, hvis den pågældende er indkvarteret på et asylcenter, deltage i et asylansøgerkursus. Kurset skal give udlændingen et helt indledende kendskab til dansk sprog og danske kultur- og samfundsforhold, jf. § 42 f, stk. 1, i udlændingeloven. Formålet hermed er at sikre, at udlændingen kan håndtere normale dagligdagssituationer.

Registreres den pågældende som asylansøger, således at udlændingen overgår til fase II, vil den pågældende være omfattet af en pligt til at deltage i undervisning, der kan forberede udlændingen til en tilværelse i hjemlandet. Dette omfatter obligatorisk engelskundervisning og herudover modersmålsundervisning eller kurser i øvrigt, som bibringer asylansøgeren færdigheder, der kan hjælpe til at starte selvstændig virksomhed eller opnå beskæftigelse ved en tilbagevenden til hjemlandet.

I særlige tilfælde vil det dog kunne komme på tale at tilbyde nogen danskundervisning i fase II. Det gælder f.eks., hvis danskfærdigheder, der rækker ud over, hvad asylansøgeren har tilegnet sig i fase I, må antages konkret at være en forudsætning for asylansøgerens gennemførelse af praktikophold uden for centret eller deltagelse uden for centret i ulønnet humanitært arbejde eller andet ulønnet frivilligt arbejde.

For afviste asylansøgere i fase III (udsendelsesfasen) kan der kun gives danskundervisning, hvis den afviste asylansøger medvirker til udrejsen, og kun i den udstrækning danskundervisningen skønnes at være en nødvendig forudsætning for tilegnelsen af færdigheder, der afgørende vil hjælpe den afviste asylansøger til at starte selvstændig virksomhed eller opnå beskæftigelse ved en tilbagevenden til hjemlandet.

Afviste asylansøgere, der ikke medvirker, tilbydes ikke danskundervisning.

7.7.2.2. Forslag om styrket danskundervisning til asylansøgere i fase II

Udvalget skal pege på, at det kan være hensigtsmæssigt at styrke danskundervisningstilbuddet til asylansøgere.

Hensynene bag den gældende ordning skal fortsat tilgodeses. Som det fremgår, indebærer udlændingelovens regler, at afviste asylansøgere kun i særlige tilfælde har adgang til danskundervisning. Endvidere indebærer den gældende ordning, at asylansøgere, hvis sag er under behandling, har mulighed for danskundervisning, hvis det er nødvendigt for at gennemføre praktikophold m.v.

Udvalget foreslår, at tilbuddet om danskundervisning rettes mod de asylansøgere, hvis asylansøgning er under behandling her i landet, dvs. asylansøgere i fase II, ligesom det kan overvejes, om tilbuddet herudover primært skal rettes mod den foreslåede målgruppe for adgang til arbejdsmarked og udflytning.

Udvalget skal pege på, at der som supplement til den engelskundervisning, der tilbydes i fase II, kan gives et tilbud om danskundervisning. Der er efter udvalgets opfattelse ikke noget til hinder for fortsat at bevare muligheden for engelskundervisning og dermed give den enkelte asylansøger en valgfrihed med hensyn til modtagelsen af sprogundervisningen.

7.7.2.3. Overvejelse om dansktilbuddet til afviste asylansøgere

Udvalget har overvejet, om der er behov for at styrke danskundervisningstilbuddet til afviste asylansøgere.

Som det er beskrevet ovenfor, har afviste asylansøgere, der medvirker til hjemrejsen, kun i begrænset omfang mulighed for at modtage danskundervisning. Dette afspejler, at den pågældende asylansøger skal udrejse og dermed ikke har behov for at lære dansk m.v.

For afviste asylansøgere, der ikke medvirker, er der efter reglerne i udlændingeloven ikke adgang til at modtage nogen form for danskundervisning.

Efter udvalgets opfattelse er det ikke hensigtsmæssigt at tilbyde asylansøgere, der skal udrejse, danskundervisning i samme omfang som asylansøgere, hvis asylsag fortsat er under behandling. Afviste asylansøgere skal i stedet forberedes på at starte en ny tilværelse i hjemlandet.

Udvalget foreslår derfor, at de gældende regler, hvorefter der kun i særlige tilfælde kan gives danskundervisning til afviste asylansøgere, videreføres uændret. Det indebærer, at afviste asylansøgere, der medvirker til udrejsen, kan modtage danskundervisning, hvis undervisningen skønnes at være nødvendig for tilegnelsen af færdigheder, der afgørende vil hjælpe den enkelte til en ny tilværelse i hjemlandet.

7.7.2.4. Justering af indholdet af asylansøgerkursen

De asylansøgere, der befinder sig i fase I, tilbydes efter de gældende regler et asylansøgerkursus.

Kurset indeholder bl.a. en grundlæggende undervisning i dansk sprog.

Efter udvalgets opfattelse er der ikke grundlag for at foreslå en styrkelse af den danskundervisning, der tilbydes asylansøgere i fase I. Som nævnt opnår asylansøgeren et grundlæggende kendskab til det danske sprog, som den pågældende kan bygge videre på, hvis asylansøgere registreres som asylansøger her i landet. Dertil kommer, at en række asylansøgere, der opholder sig her i landet i fase I, bl.a. som følge af principperne i Dublinforordningen, ikke vil få deres asylsag behandlet her i landet og derfor ikke har behov for at lære dansk.

Udvalget skal dog pege på, at indholdet af asylansøgerkurset kan justeres, således at der i højere grad gives en asylansøger oplysninger om danske samfundsforhold som f.eks. en styrket orientering om det danske arbejdsmarkeds- og uddannelsessystem samt danske boligforhold. Nogle af disse forhold er blevet nedtonet i forbindelse med reformen af reglerne om undervisnings- og aktiveringstilbud til voksne asylansøgere i 2006.

7.7.3. Styrkelse af tilbud om aktivering og undervisning

Udvalget har overvejet to muligheder for en styrkelse af undervisnings- og aktiveringstilbuddene.

7.7.4. Mulighed for lønnet praktik som led i ungdomsuddannelse

Det følger af udlændingeloven, at en asylansøger i den relevante målgruppe kan deltage i en ungdomsuddannelse. En ungdomsuddannelse kan omfatte en gymnasial uddannelse eller en erhvervsuddannelse.

En erhvervsuddannelse veksler normalt mellem undervisning på skole og perioder i praktik. Hvis der som led i en erhvervsuddannelse indgår ulønnet praktik, vil en asylansøger efter de gældende regler kunne deltage heri. Er der derimod tale om lønnet praktik, vil den pågældende ikke have mulighed for at deltage i praktikforløbet.

Udvalget skal derfor foreslå, at der kan være behov for at præcisere, at en asylansøger får mulighed for at deltage i lønnet praktik, hvis den pågældende allerede er optaget på en ungdomsuddannelse. Dette vil være i tråd med forslaget om at give asylansøgere adgang til arbejdsmarkedet og vil medvirke til at vedligeholde og styrke den enkeltes kompetencer.

Opnår den enkelte en lønindkomst, skal der i givet fald ske fradrag i forsørgelse og betaling for indkvartering efter samme krone for krone-princip, som foreslås at finde anvendelse ved opnåelse af beskæftigelse, jf. afsnit 7.6.5.

7.7.5. Bedre mulighed for undervisnings- og aktiveringstilbud.

Som beskrevet i kapitel 3, indebærer de gældende regler i udlændingeloven om undervisning og aktivering af asylansøgere, at der er visse muligheder for deltagelse i aktivering.

En asylansøger skal, uanset hvilken fase den pågældende befinder sig i, udføre såkaldt intern aktivering, der omfatter udførelsen af opgaver, der er forbundet med driften på asylcentret m.v.

~~En asylansøger kan endvidere deltage i visse andre former for aktivering, der kan omfatte deltagelse i intern produktionsvirksomhed, praktik af kortere varighed og ulønnet humanitært eller andet ulønnet frivilligt arbejde. Dette gælder dog alene, hvis asylansøgningen er under behandling (dvs. i fase II), og afviste asylansøgere, der medvirker til udrejsen.~~

Udvalget har overvejet, om aktiveringsindsatsen over for asylansøgere kan styrkes ved at give asylansøgere hel eller delvis adgang til de beskæftigelsesrettede tilbud, der kan tilbydes arbejdssøgende af kommunerne efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Udvalget skal foreslå, at det overvejes, om der kan gives styrket mulighed for eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud for voksne asylansøgere, dvs. fra 17 år, f.eks. i form af undervisning på produktionsskoler, deltagelse i arbejdsmarkedsuddannelser (AMU-kurser) m.v.

Røde Kors har over for udvalget foreslået, at der sker en styrkelse af tilbud til børne- og ungegruppen, dvs. 1-16-årige.

Udvalget foreslår – bl.a. i lyset af forslaget om adgang til arbejdsmarkedet for forældre i asylcentre – at der samtidig sker en styrkelse af børne- og ungegruppens aktiviteter, således at der sikres bedre mulighed for pasnings- og klubtilbud under ophold i asylcenter.

7.7.5.1. Mulighed for kommunale beskæftigelsestilbud

Røde Kors har over for udvalget anbefalet, at der gives asylansøgere adgang til kommunale beskæftigelsestilbud.

Den kommunale beskæftigelsesindsats over for arbejdssøgende, der reguleres i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, indebærer bl.a., at arbejdssøgende kan tilbydes forskellige former for beskæftigelsesrettede tilbud. Det drejer sig om vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud. Udlændinge, der meddeles asyl her i landet, vil som led i tilbud om et integrationsprogram efter reglerne i integrationsloven tilsvarende få tilbud om beskæftigelsesrettede aktiviteter.

Det er grundlæggende udvalgets opfattelse, at den beskæftigelsesrettede indsats efter integrations- og beskæftigelseslovgivningen bør målrettes personer med et fast ophold her i landet.

De beskæftigelsesrettede tilbud er et element i en mere generel arbejdsmarkedspolitisk indsats over for herboende ledige, hvor formålet er at bringe den ledige hurtigst muligt tilbage til arbejdsmarkedet. Den pågældende ledige er derfor også omfattet af en række yderligere betingelser, der bl.a. indebærer, at den pågældende skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet, er omfattet af pligt til at være aktivt arbejdssøgende og skal tilmelde sig som arbejdssøgende hos jobcentret m.v.

Tilbuddene er endvidere tæt knyttet til muligheden for at modtage kontanthjælp og arbejdsløshedsdagpenge. Udeblivelse fra tilbud m.v. kan sanktioneres med nedsættelse, fradrag i eller ophør af kontanthjælp eller – hvis den pågældende er berettiget hertil – af arbejdsløshedsdagpenge.

På den baggrund finder udvalget, at der bør udvises tilbageholdenhed med at give asylansøgere, hvis opholdsretlige forhold er uafklaret, og som er her i landet af asylretlige og ikke beskæftigelsesmæssige grunde, adgang til de beskæftigelsesrettede tilbud, som tilbydes efter integrations- og beskæftigelseslovgivningen.

7.7.6. Målgruppe og udbudsstyring

De nye tilbud vil i givet fald supplere de allerede eksisterende tilbud, og udvalget skal pege på, at adgangen til tilbuddene i givet fald vil være udbudsstyret, således at der afsættes en vis økonomisk ramme, inden for hvilken tilbuddene kan etableres. Det kan overvejes, hvorledes adgangen til tilbuddene skal reguleres, herunder om betingelsen om fase II skal suppleres af et krav om, at den pågældende er omfattet af målgruppen for tilbuddet om adgang til arbejdsmarked og udflytning.

7.8. Tværgående spørgsmål

7.8.1. Godkendelsesordning

Som det fremgår af afsnit 7.5 og 7.6, skal en række betingelser være opfyldt, for at en asylansøger kan få adgang til arbejdsmarkedet og udflytning.

Adgang til arbejdsmarkedet og udflytning betinges således af, at asylansøgeren skal have været her i landet som asylansøger i mindst 6 måneder, at asylansøgeren skal medvirke til sagsbehandlingen og eventuelt udrejsen, og at asylansøgeren ikke må være omfattet af en af de særlige grupper, der efter udvalgets forslag ikke skal have adgang til ordningen.

Herudover anbefaler udvalget, at adgang til at tage et arbejde betinges af, at bl.a. løn og ansættelsesvilkår lever op til de almindelige vilkår på det danske arbejdsmarked.

Muligheden for udflytning – hvad enten der er tale om en bolig, som asylansøgeren selv skaffer, privat indkvartering eller tilbud om selvstændig bolig – forudsætter, at nogle grundlæggende betingelser er opfyldt.

På denne baggrund foreslås adgangen til arbejdsmarked og udflytning udformet som en godkendelsesordning, således at Udlændingestyrelsen konkret skal tage stilling til, om den enkelte asylansøger opfylder betingelserne for at blive omfattet af ordningen.

En asylansøger, der er udflyttet, men som ønsker at flytte på ny, skal søge om godkendelse heraf. ~~Tilsvarende gælder ved jobskifte.~~

Det foreslås, at godkendelsesordningen for adgangen til udflytning og arbejdsmarkedet udmøntes således, at der stilles krav om, at asylansøgeren i forbindelse med godkendelsen indgår en kontrakt med Udlændingestyrelsen, der bl.a. fastlægger de nærmere betingelser for adgang til arbejdsmarked og udflytning, herunder pligt til løbende at orientere om ændringer i asylansøgerens forhold samt kravet om medvirken.

Udvalget skal samtidig pege på, at der bør etableres en særlig hurtig og ubureaukratisk procedure for adgang til arbejdsmarkedet. Udvalget skal i den forbindelse foreslå, at der etableres en ordning med forhåndsregistrering, hvorefter overenskomstdækkede virksomheder generelt godkendes til at ansætte asylansøgere, uden at Udlændingestyrelsen skal godkende det konkrete ansættelsesforhold.

Udvalget har endvidere overvejet, om der skal være klageadgang i tilfælde af, at en asylansøger, der ønsker at få adgang til at tage et arbejde eller til at flytte i egen bolig, meddeles afslag herpå, eller hvis en godkendelse inddrages.

Et afslag på en ansøgning om at få adgang til arbejdsmarkedet og til at flytte ud i egen bolig – eller en inddragelse af allerede meddelt godkendelse – vil af asylansøgere kunne opfattes som en indgribende beslutning. Udvalget skal derfor foreslå, at der etableres en klageadgang svarende til, hvad der gælder for motivationsfremmende foranstaltninger.

Udvalget bemærker, at det i den forbindelse skal overvejes nærmere, hvilke forhold en klageadgang skal omfatte.

7.8.2. Særligt om børnefamilier

En adgang til udflytning rejser desuden spørgsmål om, hvorvidt dette altid er til børnenes bedste. I nogle tilfælde, hvor der f.eks. er tale om børn, der er påvirket af tidligere oplevelser fra hjemlandet, eller som i øvrigt har behov for særlig omsorg, kontakt til netværk eller lignende, kan dette tale imod, at en familie gives adgang til udflytning, hvorved familien og dermed børnene mister kontakten til asylcenteret og indkvarteringsoperatørens muligheder for at yde hjælp og støtte.

På den baggrund foreslås det, at der gives Udlændingestyrelsen adgang til – på grundlag af en indstilling fra den pågældende indkvarteringsoperatør – at afslå en ansøgning om udflytning og beskæftigelse, hvis der er tale om en børnefamilie, hvor hensynet til børnene taler imod en udflytning.

Hvor der gives tilladelse til, at en børnefamilie flytter, skal Udlændingestyrelsen – som det er tilfældet, hvis familien var blevet boende på asylcentret – sikre, at der føres det fornødne tilsyn med børnene – enten ved selv at foretage en aktivt og opsøgende tilsyn eller ved at indgå aftale med kommunen herom, jf. også afsnit 7.6.4.2.

7.8.3. Tværgående betingelser

Efter udvalgets opfattelse skal adgang til udflytning og beskæftigelse endvidere være betinget af, at den enkelte asylansøger (løbende) overholder dansk lovgivning.

Hermed sigtes særligt til, at det må være en betingelse for adgang til arbejde og udflytning, at den pågældende ikke begår kriminalitet. Er der tale om, at den pågældende asylansøger begår kriminalitet, som indebærer, at den pågældende udvises efter udlændingelovens regler herom, må dette efter udvalgets opfattelse samtidig medføre, at den pågældende ikke længere kan være omfattet af nogen adgang til arbejdsmarked og udflytning.

Unddragelse af skattebetaling i form af sort arbejde skal ligeledes medføre, at den pågældende ikke (længere) er omfattet af adgangen til arbejdsmarked og udflytning.

7.8.4. Administrative forhold

Udvalget finder, at det må sikres, at myndighederne fortsat har mulighed for at komme i kontakt med de asylansøgere, der flytter ud fra asylcentrene.

Asylansøgeren har ansvaret for at indgive ansøgning om at tage arbejde og bolig, og udvalget finder, at asylansøgeren også skal orientere Udlændingestyrelsen, hvis asylansøgeren flytter på ny efter den første udflytning, hvilket forudsætter en fornyet godkendelse af Udlændingestyrelsen.

På denne måde sikres, at Udlændingestyrelsen har kendskab til asylansøgerens adresse, og dermed at Udlændingestyrelsen kan komme i kontakt med den pågældende. Andre relevante myndigheder, herunder politiet, vil gennem Udlændingestyrelsen kunne opnå kendskab til asylansøgernes adresse.

Udlændingestyrelsen bør i øvrigt forpligtes til at orientere den kommune, hvortil udlændingen flytter, om flytningen og evt. efterfølgende flytninger. Det vil bl.a. have betydning for kommunens varetagelse af den tilsynsforpligtelse, der følger af servicelovens § 146, hvorefter kommunen skal føre tilsyn med de forhold, som børn og unge under 18 år og vordende forældrene lever under i kommunen. Hvor der gives tilladelse til, at en børnefamilie flytter, skal Udlændingestyrelsen – som det er tilfældet, hvis familien var blevet boende på asylcent-

ret – sikre, at der føres det fornødne tilsyn med børnene enten ved selv at foretage et aktivt og opsøgende tilsyn eller ved at indgå aftale med kommunen herom, jf. også afsnit 7.6.2.4. Udlændingestyrelsen vil som hidtil have behov for at kunne indkalde asylansøgere til samtaler m.v., og dette vil som hidtil kunne foregå pr. brev.

De asylansøgere, der er flyttet ud fra asylcenteret, vil dog ikke som nu have adgang til hjælp til at læse breve fra Udlændingestyrelsen eller andre myndigheder.

Udvalget anbefaler derfor, at Udlændingestyrelsen orienterer asylansøgere, der flytter ud af asylcentre, om, at når asylansøgeren modtager skriftlige henvendelser, vil ansøgeren kunne rette henvendelse til Udlændingestyrelsen eksempelvis via en nyoprettet hotline – eller eventuelt andre myndigheder – for at få hjælp.

Udlændingestyrelsen vil i øvrigt som hidtil kontakte asylansøgere pr. brev på et relevant sprog, der kan være engelsk eller andre sprog.

En asylansøger, der er udflyttet i egenfinansieret bolig, vil selv skulle betale udgifter til transport i forbindelse med gennemførelse af asylsamtaler m.v.

7.9. Gennemførelse af udvalgets forslag

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

De nødvendige lovændringer kan gennemføres i løbet af folketingsåret 2012-13, således at nye regler kan træde i kraft i løbet af 2013.

Udvalget bemærker, at der også kan være behov for justeringer af udlændingeregistre m.v. med henblik på at kunne administrere de foreslåede ordninger.

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

Det vurderes, at etablering af et tilbud om selvstændige boliger kan have en tidshorisont på 1-2 år.

8. Overvejelser om motivationsfremmende foranstaltninger

8.1. Indledning

Dette kapitel indeholder udvalgets overvejelser om de såkaldte motivationsfremmende foranstaltninger.

Som det er beskrevet i kapitel 4, omfatter de motivationsfremmende foranstaltninger en række foranstaltninger (kostpengeordningen, overflytning til et udrejsecenter, meldepligt, frihedsberøvelse og administrativ udvisning), der generelt har til formål at motivere en udlænding, der ikke har ret til at opholde sig i Danmark, til at udrejse frivilligt eller samarbejde vedrørende etablering af forudsætningerne for udrejsen.

Efter udvalgets kommissorium skal udvalget vurdere de motivationsfremmende foranstaltninger over for udlændinge, der ikke medvirker til udsendelsen. Udvalget har på den baggrund ikke vurderet spørgsmålet om de motivationsfremmende foranstaltninger, der kan iværksættes over for asylansøgere under asylsagsbehandlingen. Udvalget har – ligeledes på baggrund af kommissoriet – heller ikke vurderet anvendelsen af motivationsfremmende foranstaltninger over for udlændinge uden lovligt ophold i Danmark, der ikke har søgt asyl.

Det samlede antal afviste asylansøgere i udsendelsesposition udgjorde 1.270 personer pr. 7. maj 2012. Antallet af afviste asylansøgere i udsendelsesposition har gennem en årrække været faldende, men er i de seneste år på ny steget, jf. nedenstående tabel.

År	Antal asylansøgere	Anerkendelses procent	Antal udlændinge tilgæet i udsendelsesposition	Antal afviste asylansøgere i udsendelsesposition ved årets udgang
2005	2.281	17		1.468
2006	1.960	18	1.064	1.160
2007	2.246	56	530	754
2008	2.209	50	451	665
2009	3.855	44	485	510
2010	5.115	38	1.017	844
2011	3.811	33	1.174	976

I afsnit 8.2 drøftes nogle generelle forhold, som efter udvalgets opfattelse må overvejes ved vurderingen af de motivationsfremmende foranstaltninger.

Efter udvalgets kommissorium skal udvalget foretage en vurdering af effekten af de motivationsfremmende foranstaltninger. Dette behandles nærmere i *afsnit 8.3*.

Efter udvalgets kommissorium skal udvalget vurdere, hvad der i den enkelte situation fremmer en frivillig udrejse mest muligt. Endvidere skal det overvejes, hvorledes rådgivningen af afviste asylansøgere om muligheden for frivillig tilbagevenden til hjemlandet, herunder vedrørende forholdene og muligheden for at etablere sig i hjemlandet, kan styrkes. Dette behandles nærmere i *afsnit 8.4*. Det overvejes i den forbindelse bl.a., om anvendelsen af motivationsfremmende foranstaltninger kan anvendes mere målrettet i forhold til forskellige grupper af afviste asylansøgere. Endelig drøfter udvalget i afsnittet spørgsmålet om etablering af økonomiske incitamenter for frivillig udrejse samt en mere målrettet indkvartering af asylansøgere i centersystemet.

8.2. Generelle overvejelser om motivationsfremmende foranstaltninger

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

8.2.1. Asylsystemets legitimitet og frivillig udrejse

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

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

Frivillig udrejse er i den forbindelse altid at foretrække, og i praksis udrejser mange afviste asylansøgere, uden at det er nødvendigt at iværksætte tvangsmæssige indgreb over for den enkelte. I 2011 var der således 624 afviste asylansøgere, der enten udrejste frivilligt, skønnedes at være udrejst frivilligt eller blev påset udrejst, ud af det samlede antal udrejste afviste asylansøgere på 764 personer.

Det er indgået i udvalgets overvejelser, at det er vanskeligt at vurdere den enkeltes begrundelse for at udrejse.

For den enkelte afviste asylansøger giver frivillig udrejse mulighed for i højere grad at forbedre sig på udrejsen. For myndighederne er frivillig udrejse ligeledes at foretrække. Særligt

for politiet medfører sager om tvangsmæssig udsendelse af afviste asylansøgere således ofte et større ressourceforbrug, ligesom det altid er at foretrække at undgå at skulle anvende tvangsmæssige foranstaltninger.

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

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

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

8.2.2. Mere målrettede motivationsfremmende foranstaltninger

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

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

Efter udvalgets opfattelse kan det således overvejes, om anvendelsen af de motivationsfremmende foranstaltninger – der i dag skal anvendes generelt over for alle afviste asylansøgere – bør afløses af en mere målrettet anvendelse, således at det i praksis bliver muligt i højere grad at vurdere, hvilke foranstaltninger der bedst muligt kan fremme eller tilskynde den enkelte til en frivillig udrejse.

Anvendelsen af motivationsfremmende foranstaltninger skal som hidtil bygge på et proportionalitetsprincip, således at de mindst indgribende foranstaltninger altid skal overvejes anvendt, førend mere indgribende foranstaltninger tages i brug.

8.2.3. Fokus på en supplerende indsats over for den enkelte

Som anført kan manglende medvirken i nogle tilfælde også skyldes usikkerhed om forholdene i hjemlandet.

Udvalget har derfor overvejet, om en mere målrettet anvendelse af de motivationsfremmende foranstaltninger bør suppleres af mulighed for mere konkret at styrke den enkeltes grundlag for en frivillig hjemrejse. Dette kan ske gennem en hurtig og fokuseret rådgivning af den

enkelte om mulighederne for hjemrejse og genetablering i hjemlandet, der tilskynder til frivillig hjemrejse. Dette kan principielt også ske gennem økonomisk støtte.

Motivationsfremmende foranstaltninger bør efter udvalgets opfattelse således ses i et bredere perspektiv. Efter udvalgets opfattelse bør motivationsfremmende foranstaltninger således omfatte både de eksisterende muligheder af mere indgribende eller tvangsmæssig karakter, hvis den afviste asylansøger ikke udrejser frivilligt, og forskellige former for incitamenter eller støtte – som f.eks. rådgivning – der kan fremme frivillig udrejse og samtidig styrke den afviste asylansøgers muligheder for en vellykket genetablering i hjemlandet.

8.2.4. Fastholde klare konsekvenser

De gældende regler indebærer, at det i dag har konsekvenser for den enkelte afviste asylansøger, der ikke ønsker at efterleve myndighedernes afgørelse og således undlader at udrejse.

Det er efter udvalgets opfattelse ikke acceptabelt, hvis det for visse afviste asylansøgere – eller grupper af afviste asylansøgere – opleves som om, at det ikke har konsekvenser i forhold til de pågældende, at de ikke opfylder pligten til at udrejse af Danmark, når de har fået endeligt afslag på asyl.

De klare konsekvenser for den enkelte skal derfor fastholdes.

8.3. Effekten af motivationsfremmende foranstaltninger

8.3.1. Indledning

Som det fremgår af udvalgets kommissorium, skal udvalgets arbejde indeholde en vurdering af effekten af de motivationsfremmende foranstaltninger.

Spørgsmålet om, hvorvidt en afvist asylansøger udrejser, beror som anført på en række forskellige faktorer. Det gør det vanskeligt at vurdere den præcise effekt af de enkelte motivationsfremmende foranstaltninger over for andre forhold af betydning for udrejse og udsendelse.

De motivationsfremmende foranstaltninger må endvidere generelt antages at have forskellig effekt i forhold til forskellige grupper af afviste asylansøgere. Dette gælder f.eks. en afgørelse om udvisning med indrejseforbud og opdatering i SIS (Schengen-informationssystemet), som må antages at have en større effekt på en udlænding, der opholder sig ulovligt her i landet, men som ønsker senere at bevare muligheden for at kunne indrejse her i landet eller et andet Schengen-land med henblik på f.eks. at besøge familie eller søge opholdstilladelse.

Dertil kommer, at de afviste asylansøgere, der udrejser efter at være pålagt de motivationsfremmende foranstaltninger, i sagens natur dermed ikke længere opholder sig her i landet,

hvorfor det allerede af denne grund er vanskeligt at vurdere eller undersøge baggrunden for de pågældendes udrejse.

Der er endvidere efter udvalgets oplysninger ikke gennemført undersøgelser af, hvilken effekt de motivationsfremmende foranstaltninger har i forhold til afviste asylansøgere udrejse.

Det følgende indeholder derfor en mere generel og praktisk betonet vurdering af effekten af de motivationsfremmende foranstaltninger, der bl.a. bygger på de faktiske udrejsetal og de praktiske erfaringer, som Rigspolitiet har med anvendelsen af de motivationsfremmende foranstaltninger.

8.3.2. Generel vurdering af effekten af de motivationsfremmende foranstaltninger

Antallet af afviste asylansøgere i udsendelsesposition faldt gennem en årrække frem til 2009, men i de seneste år er tallet steget på ny, jf. afsnit 8.2 ovenfor.

Stigningen i antallet af afviste asylansøgere i udsendelsesposition skyldes en række forhold. I de seneste år er der sket en stigning i antallet af asylansøgere, der behandles i Danmark, samtidig med, at der er sket et fald i den andel, der får asyl i Danmark (anerkendelsesprocenten). Dette betyder, at flere asylansøgere i gennem de senere år har fået afslag på asyl, og at dermed er sket en stigning i antallet af afviste asylansøgere i udsendelsesposition.

Hertil kommer, at det i forhold til en række af de lande, hvorfra der er indrejst mange asylansøgere, er blevet vanskeligere at foretage udsendelse. Det drejer sig f.eks. om Afghanistan.

I forhold til Syrien gør det særlige forhold sig gældende, at Flygtningenævnet den 14. april 2011 besluttede at stille de tvangsmæssige udsendelser til Syrien i bero. Dette betyder, at der indtil videre ikke kan ske udsendelser af afviste asylansøgere til Syrien.

Stigningen i antallet af afviste asylansøgere i udsendelsesposition afspejler, at der er behov for en målrettet indsats i forhold til gruppen af afviste asylansøgere, og at der er behov for målrettet at kunne anvende en bred vifte af motivationsfremmende foranstaltninger over for denne gruppe af afviste asylansøgere. Efter udvalgets opfattelse må det generelt antages, at tilrettelæggelsen af udsendelsesarbejdet og de foranstaltninger, som kan anvendes i forbindelse hermed, har betydning for antallet af afviste asylansøgere, der udrejser.

8.3.3. Rigspolitiets erfaringer

Rigspolitiet har siden 2004 i sine halvårslige rapporter om status på arbejdet med udsendelse af afviste asylansøgere, senest fra februar 2012, løbende vurderet virkningen af de motivationsfremmende foranstaltninger i form af kostpengeordningen, overflytning til et udsendelsescenter, meldepligt og frihedsberøvelse.

Disse vurderinger bygger på de erfaringer, som politiet har opnået i forbindelse med den praktiske varetagelse af sagerne vedrørende udsendelse af afviste asylansøgere. Politiet følger således alle sager om afviste asylansøgere, der skal udrejse, og det er politiet, der har kontakten til de afviste asylansøgere, der skal udrejse, herunder i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende vil medvirke til at tilvejebringe grundlaget for udrejsen. Det er ligeledes politiet, der indstiller til Udlændingestyrelsen om anvendelse af de forskellige motivationsfremmende foranstaltninger, som Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om, og det er politiet, der efterfølgende løbende har samtaler med den enkelte afviste asylansøger om, hvorvidt den pågældende (nu) vil medvirke til at tilvejebringe grundlaget for udrejsen.

Bl.a. følgende fremgår af Rigspolitiets rapport fra februar 2012 om status efter 2. halvår 2011 vedrørende arbejdet med udsendelse af afviste asylansøgere:

”Udlændingeloven hjemler en række motivationsfremmende foranstaltninger, som politiet og Udlændingestyrelsen anvender systematisk og målrettet. De motivationsfremmende foranstaltninger ses at have en vis effekt, men det er alene en mindre del af de afviste asylansøgere, som reelt medvirker til udsendelsen, selv når der er iværksat motivationsfremmende foranstaltninger. Det er samtidig Rigspolitiets erfaring, at anvendelsen af meldepligt reelt er uden effekt i forhold til afviste asylansøgere, som ikke vil kunne udsendes tvangsmæssigt.”

Denne vurdering har været udbygget i Rigspolitiets rapport fra juni 2011 om status på arbejdet med udsendelse af afviste asylansøgere, hvor bl.a. følgende fremgår i forhold til vurderingen af effekten af motivationsfremmende foranstaltninger:

”Det er Rigspolitiets vurdering, at anvendelsen af de motivationsfremmende foranstaltninger – eller ”truslen” herom – samlet set har en vis effekt i forhold til nogle afviste asylansøgere, der straks fra gennemførelsen af politiets udrejsekontrol, eller efter at have været pålagt motivationsfremmende foranstaltninger i kortere eller længere tid, enten selv udrejser af landet uden politiets medvirken eller samarbejder med politiet om at tilvejebringe forudsætningerne for udrejsen. Der henvises i den forbindelse til, at et relativt stort antal personer i udsendelsesposition skønnes udrejst, efter at de har forladt deres indlogeringssted, hvilket kan tages som udtryk for, at i hvert fald nogle af disse selv har valgt at udrejse af landet i overensstemmelse med den trufne afgørelse. Det er således erfaringsmæssigt kun en mindre del af de skønnede udrejste, som kommer igen. En del af disse personer tilbagetages i medfør af Dublinforordningen, efter at de er udrejst til et andet EU-land. Samtidig kan det konstateres, at kun en mindre del af de afviste asylansøgere ønsker at medvirke til udsendelsen. Af de 804 afviste asylansøgere, som den 30. april 2011 var i aktuel udsendelsesposition, havde således kun 139 tilkendegivet over for politiet, at de ønskede at medvirke. Erfaringsmæssigt vil en del af disse i øvrigt ændre holdning til spørgsmålet om medvirken, når forudsætningerne for en (frivillig) udrejse er tilvejebragt.

Ultimo april 2011 var 121 personer på meldepligt i et udsendelsescenter. Det er fortsat Rigspolitiets vurdering, at den målrettede anvendelse af meldepligt i kom-

bination med indlogering i et udsendelsescenter kan antages at have en vis, om end begrænset, effekt med hensyn til at motivere visse grupper af udlændinge til at udrejse/medvirke til udrejsen. Det drejer sig fortrinsvis om udlændinge, som, selv om de ikke medvirkede til en udsendelse, alligevel på et tidspunkt ville blive tvangsmæssigt udsendt. Det er samtidig Rigspolitiets erfaring, at anvendelsen af meldepligt reelt er uden effekt i forhold til afviste asylansøgere, som ikke vil kunne udsendes tvangsmæssigt. Det drejer sig navnlig om statsborgere fra Iran og Somalia (bortset fra Somaliland).”

Rigspolitiet har over for udvalget uddybet vurderingen af effekten af de motivationsfremmende foranstaltninger.

Rigspolitiet har indledningsvist oplyst, at udsendelsesarbejdet i dag er centraliseret hos Rigspolitiet (Nationalt Udlændingecenter) i Sandholm og foregår hos de sagsbehandlere, der besidder en faglig ekspertise inden for udsendelsesområdet. Sagen påbegyndes i dag hos de fagligt ansvarlige, som endvidere har adgang til asylsagsakterne, og som således med baggrund heri danner sig overblik over allerede tilgængelige oplysninger og ved mangel på oplysninger endvidere bedre kan vurdere, hvordan grundlaget for effektivering af en udsendelse bedst kan tilvejebringes.

Rigspolitiet har oplyst, at der ikke er foretaget empiriske undersøgelser af, hvilke elementer af de motivationsfremmende foranstaltninger som reelt vurderes at have haft en effekt i forhold til den enkelte afviste asylansøgers beslutning om udrejse.

Vurderingen af effekten af de enkelte motivationsfremmende foranstaltninger er baseret på Rigspolitiets umiddelbare erfaringer, og det bemærkes, at en effektvurdering af de enkelte delelementer blandt de motivationsfremmende foranstaltninger er vanskelig. Den enkelte afviste asylansøgers beslutning om udrejse (eller mangel på samme) er således individuel, og der ses ikke noget tydeligt entydigt mønster i forhold til effekten af de enkelte motivationsfremmende foranstaltninger. Hvad der således kan motivere den enkelte afviste asylansøger til udrejse i én sag, motiverer således ikke nødvendigvis en anden afvist asylansøger. Endvidere ses der i nogle sager ikke at være behov for at pålægge motivationsfremmende foranstaltninger for at effektuere en udrejse, selvom den pågældende tilkendegiver ikke at ville medvirke, mens det omvendt i andre sager ses, at anvendelse af samtlige motivationsfremmende foranstaltninger reelt ikke har nogen effekt i forhold til beslutningen om medvirken til udrejse.

Efter Rigspolitiets opfattelse er det særligt muligheden for tvangsmæssig udsendelse, der har betydning i forhold til beslutningen for en afvist asylansøger om at medvirke til en frivillig udrejse. For Rigspolitiet er det således vigtigt, at der i forhold til et givent hjemland er mulighed for at kunne udsende tvangsmæssigt, og at dette sker løbende. Når de afviste asylansøgere fra det pågældende land kan se, at der rent faktisk finder tvangsmæssige udsendelser sted, er der flere, der tilkendegiver, at de gerne vil medvirke til en frivillig udrejse.

Når muligheden for tvangsmæssig udsendelse er til stede, er det Rigspolitiets opfattelse, at rådgivning om mulighederne i hjemlandet og eventuelt et kontant støttebeløb til genetablering i hjemlandet kan være de faktorer, der er afgørende for, at en afvist asylansøger beslutter sig for at medvirke til en frivillig udrejse.

Rigspolitiet har endelig peget på, at det i høj grad er private forhold, der fører til den endelige beslutning om udrejse (f.eks. dødsfald i nærtstående familie i hjemlandet, medfølgende børn når skolealderen og forældrene vurderer, at børnene skal have deres skolegang i hjemlandet m.v.).

Hvorvidt de motivationsfremmende foranstaltninger konkret og reelt vurderes at have en effekt i den enkelte sag, beror naturligvis på forholdene i den konkrete sag, herunder bl.a. hvor længe den afviste asylansøger har været i udsendelsesposition, udsigterne til effektivering af en tvangsmæssig udsendelse, allerede tilgængelige oplysninger om identitet etc.

8.3.4. Vurdering af de enkelte motivationsfremmende foranstaltninger

For så vidt angår de enkelte motivationsfremmende foranstaltninger har Rigspolitiet bemærket, at frihedsberøvelse (som motivationsfremmende foranstaltning) ikke ses at have haft nogen nytteværdi. Muligheden for frihedsberøvelse kan dog af andre grunde være et nødvendigt og brugbart redskab, f.eks. for at sikre tilstedeværelsen af en afvist asylansøger umiddelbart forud for den egentlige udsendelse. For så vidt angår de øvrige motivationsfremmende foranstaltninger har Rigspolitiet over for udvalget bemærket følgende:

a) Kostpengeordningen har en vis effekt i forhold til afviste asylansøgere, men ses ikke at have nogen endegyldig virkning i forhold til medvirken/motivering.

b) Overflytning til et udrejsecenter kan have en effekt i forhold til visse afviste asylansøgere. Det er vurderingen, at betydningen af at blive overflyttet til et udrejsecenter afhænger af den afviste asylansøgers personlige forhold. For en børnefamilie med et stort netværk i lokalområdet kan udsigten til at blive sendt til Center Sandholm virke meget skræmmende, mens en enlig mandlig afvist asylansøger i visse tilfælde betragter det som en fordel at skulle flytte til Sandholm, der ligger tæt på København. Det er endvidere vurderingen, at betydningen af at blive overflyttet til et udrejsecenter opleves stærkere, hvis der er tale om et udrejsecenter med bespisningsordning, hvor det således ikke er muligt selv at lave mad.

c) Praksis har vist, at visse grupper af afviste asylansøgere uanset pålæggelse af meldepligt afviser at udrejse. For disse grupper af afviste asylansøgere er meldepligten således uden reel motivationsfremmende virkning. Omvendt motiverer meldepligt i andre sager den enkelte udlænding til udrejse. I de tilfælde, hvor meldepligt i dag anvendes som en foranstaltning som led i forberedelsen af udsendelsen, er det vurderingen, at den enkelte sagsbehandler – som i forvejen har den personlige kontakt med den afviste asylansøger – fremover bør stå for gennemførelsen af meldepligten, således at

sagsbehandleren, der har et indgående kendskab til sagen, følger op på opfyldelse heraf/manglende opfyldelse heraf.

d) Administrativ udvisning, jf. udlændingelovens § 25 b, stk. 2, og særligt det medfølgende indrejseforbud i EU og Schengen-området samt indberetning til SIS (Schengen-informationssystemet) (eller truslen herom) vurderes at gøre et vist indtryk på de afviste asylansøgere. Indberetningen til SIS betyder, at den pågældende er indberettet som uønsket i Schengen-området.

Rigspolitiet har endelig oplyst, at samarbejdet med f.eks. International Organization for Migration (IOM) om frivillige udsendelser ses at have været en succes i 2011 – sammenholdt med tidligere år. Der ses således en tendens til, at afviste asylansøgere – via andre asylansøgere og via politiets information om IOM – i højere grad indvilliger i en frivillig udsendelse via IOM. Ifølge IOM er der således sket en stigning fra 14 frivillige hjemvendte i 2010 til 64 frivilligt hjemvendte i 2011. Det er Rigspolitiets erfaring, at IOM ofte er i stand til at arrangere en frivillig hjemvenden hurtigere, end Rigspolitiet selv kan arrangere en udsendelse.

Rigspolitiet har hertil bemærket, at mange afviste asylansøgere er sårbare personer, som har behov for støtte ikke blot forud for udsendelsen, men særligt når de ankommer til hjemlandet, hvor nogle står uden støtte fra familie eller andre. Her kan IOM gøre en forskel ved at bistå med de helt indledende skridt i udlændingens repatriering, og det er tydeligt, at de afviste asylansøgere, som tager imod tilbuddet om IOM-hjemsendelse, bl.a. er motiveret af IOM's støtte ved ankomst til hjemlandet.

8.4. Udvalgets anbefalinger

8.4.1. Vurdering af effekten af de motivationsfremmende foranstaltninger

Formålet med de motivationsfremmende foranstaltninger er generelt at fremme og tilskynde den afviste asylansøgers udrejse og hjemvenden. De motivationsfremmende foranstaltninger skal således sikre en hurtig, mere effektiv og øget udsendelse af afviste asylansøgere.

På baggrund af Rigspolitiets oplysninger til udvalget samt udvalgets arbejde i forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport er det udvalgets vurdering, at anvendelsen af de motivationsfremmende foranstaltninger samlet set har en vis effekt i forhold til nogle grupper af afviste asylansøgere.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at de motivationsfremmende foranstaltninger bidrager til de afviste asylansøgers udrejse, men at der kan være grund til at overveje en mere målrettet anvendelse af disse og supplerende redskaber.

Det er således udvalgets opfattelse, at den enkelte afviste asylansøgers situation kan være af en sådan karakter, at effekten af de motivationsfremmende foranstaltninger – som det afspejles i Rigspolitiets vurdering – er begrænset.

Det forhold, at effekten af en motivationsfremmende foranstaltning er begrænset over for nogle afviste asylansøgere, betyder efter udvalgets opfattelse ikke nødvendigvis, at den pågældende foranstaltning ikke længere skal anvendes. Foranstaltningen kan således have en effekt over for andre afviste asylansøgere, ligesom der kan være grund til at overveje, om den pågældende motivationsfremmende foranstaltning kunne have en effekt, hvis den blev anvendt mere effektivt og målrettet.

Udvalget bemærker, at der efter Rigspolitiets og Udlændingestyrelsens oplysninger ikke er foretaget empiriske undersøgelser af effekten af de motivationsfremmende foranstaltninger i forhold til den enkelte afviste asylansøgers beslutning om udrejse.

I forbindelse med en vurdering af effekten af de motivationsfremmende foranstaltninger bemærker udvalget, at der kan være forhold hos myndighederne i den afviste asylansøgers hjemland, der bevirker, at tilvejebringelsen af grundlaget for en udsendelse kan blive langvarig. Dette er f.eks. tilfældet, hvis myndighederne i den afviste asylansøgers hjemland er langsommelige i deres udstedelse af rejsedokument og undersøgelse af, om udlændingen er statsborger i det pågældende land.

Efter udvalgets opfattelse er det i forhold til anvendelsen af motivationsfremmende foranstaltninger afgørende, at flere afviste asylansøgere udrejser frivilligt, således at antallet af afviste asylansøgere i udrejseposition mindskes.

8.4.2. Fremme af frivillig udrejse

Som det fremgår af udvalgets kommissorium, skal udvalgets arbejde indeholde en vurdering af, hvad der i den enkelte situation fremmer en frivillig udrejse mest muligt. Udvalget har lagt til grund, at der ved frivillig udrejse også forstås den situation, hvor en afvist asylansøger fuldt ud medvirker til udrejsen, men hvor det er politiet, der står for de praktiske forhold i forbindelse med anskaffelse af bl.a. rejsedokumenter og billetter.

Ud fra den vurdering af effekten af de motivationsfremmende foranstaltninger, der fremgår af afsnit 8.3 ovenfor, har udvalget drøftet forskellige muligheder for justeringer af de gældende muligheder for iværksættelse af motivationsfremmende foranstaltninger med henblik på at fremme frivillig udrejse mest muligt.

Som det er fremgået, peger erfaringerne med anvendelsen af de motivationsfremmende foranstaltninger på, at effekten må antages at variere i forhold til forskellige grupper af asylansøgere. For nogle asylansøgere skønnes de motivationsfremmende foranstaltninger at have en umiddelbar og direkte effekt, mens effekten over for andre grupper af asylansøgere kan være mere begrænset, jf. hertil ovenfor.

8.4.2.1. Måltrettet anvendelse af de motivationsfremmende foranstaltninger

Udvalget skal indledningsvis bemærke, at det er væsentligt at sikre den bedst mulig anvendelse af ressourcerne på udsendelsesområdet på en måde, der fremmer udrejse og sikrer en effektiv og måltrettet udsendelse.

På den baggrund har udvalget overvejet, om det kan være hensigtsmæssigt at indføre mulighed for en mere måltrettet anvendelse af de motivationsfremmende foranstaltninger, således at der – af hensyn til politiets optimale varetagelse af opgaven på udsendelsesområdet – i højere grad sker en individuel vurdering af, om en given motivationsfremmende foranstaltning må antages at have den ønskede effekt. Denne vurdering kan enten foretages i forhold til hver enkelt afvist asylansøger, eller den kan foretages i forhold til forskellige grupper af afviste asylansøgere. Kostpengeordningen og administrativ udvisning ved manglende udrejse inden for udrejsefristen skal fortsat finde anvendelse, men en mere måltrettet anvendelse – i stedet for den nuværende generelle og standardiserede brug – af de øvrige motivationsfremmende foranstaltninger kan efter udvalgets opfattelse medvirke til sikre en mere effektiv udsendelse.

Den gældende administration af de motivationsfremmende foranstaltninger bygger på klare retningslinjer, der sikrer ensartede vilkår for gruppen af afviste asylansøgere, og som sikrer, at sagsbehandlingen i vidt omfang foregår efter standardiserede procedurer. Endvidere anvendes de motivationsfremmende foranstaltninger over for hele gruppen af afviste asylansøgere, der ikke medvirker til udrejsen, og som i øvrigt er omfattet af anvendelsesområdet, og det har således konsekvenser for alle afviste asylansøgere, hvis de ikke opfylder pligten til at udrejse af Danmark, når de har fået endeligt afslag på asyl.

Det er efter udvalgets opfattelse vigtigt at fastholde, at det skal have konsekvenser, hvis en afvist asylansøger ikke ønsker at medvirke til udrejsen.

For langt de fleste afviste asylansøgere gælder således, at de har mulighed for at vende frivilligt tilbage til deres hjemland, evt. med Rigspolitiets bistand til fremskaffelse af nødvendige dokumenter m.v.

Ved afgørelsen om afslag på asyl sker der en markering af, at asylansøgeren ikke har ret til at opholde sig i Danmark. Det følger herefter af udlændingeloven, at udlændingen har pligt til at udrejse frivilligt inden for den udrejsefrist, der er fastsat. Sker dette ikke, vil den pågældende blive udvist administrativt af Danmark. Der vil samtidig ske indberetning til SIS (Schengen-informationssystemet).

Udvalget finder, at det er vigtigt, at der på denne måde fortsat sker en tydelig markering over for en afvist asylansøger af, at den pågældende har skiftet status fra asylansøger til afvist asylansøger, og at det således nu er afgjort, at den pågældende ikke har ret til asyl i Danmark.

Efter de gældende regler vil den økonomiske ydelse, som asylansøgere modtager, blive nedsat, hvis den afviste asylansøger ikke medvirker til udrejsen. Dette skal fortsat være gældende.

Efter de gældende regler er der alene meget begrænsede muligheder for at deltage i undervisning og aktivering, hvis en afvist asylansøger ikke medvirker til udrejsen. Dette skal ligeledes fortsat være gældende.

Manglende medvirken vil – som det fremgår af udvalgets anbefalinger herom i kapitel 7 – ~~tillige have den konsekvens, at den afviste asylansøger ikke kan blive omfattet af muligheden for at kunne bo og arbejde uden for asylcentret.~~

For så vidt angår de øvrige motivationsfremmende foranstaltninger (overflytning til et udrejsecenter, meldepligt og frihedsberøvelse) er det på baggrund af oplysningerne fra Rigspolitiet udvalgets opfattelse, at en mere målrettet anvendelse af disse kan styrke myndighedernes indsats ved, at denne koncentrerer sig om de sager, hvor der vurderes at være en effekt af de motivationsfremmende foranstaltninger.

Den målrettede anvendelse af de motivationsfremmende foranstaltninger skal således ske af hensyn til en effektiv tilrettelæggelse af politiets sagsbehandling og en optimal ressourceanvendelse.

En sådan mere målrettet brug af de motivationsfremmende foranstaltninger kan også for den enkelte afviste asylansøger m.v. understrege alvoren bag anvendelse af foranstaltningerne og pligten til at udrejse.

På den baggrund er det udvalgets generelle opfattelse, at en mere målrettet anvendelse af de motivationsfremmende foranstaltninger i den enkelte situation kan fremme frivillig udrejse og styrke udsendelsesarbejdet generelt.

En mere målrettet anvendelse af de motivationsfremmende foranstaltninger indebærer, at indsatsen koncentrerer sig om de afviste asylansøgere, hvor det vurderes, at de motivationsfremmende foranstaltninger kan fremme en frivillig udrejse, eller at den pågældende i øvrigt samarbejder om muligheden for udsendelse. Det er således udvalgets opfattelse, at politiet og Udlændingestyrelsen i højere grad ud fra en vurdering af sagerne skal kunne beslutte, i hvilket omfang der skal iværksættes motivationsfremmende foranstaltninger. De motivationsfremmende foranstaltninger skal således ses som en række værktøjer, som politiet kan benytte efter en konkret vurdering under hensyntagen til det overordnede formål, at så mange afviste asylansøgere som muligt udrejser.

Udvalget har i den forbindelse lagt vægt på, at arbejdet med udsendelse af afviste asylansøgere i dag varetages centralt på landsplan af Rigspolitiet, og at der derfor her er opbygget en stor erfaring på udsendelsesområdet i forhold til, hvilke motivationsfremmende foranstaltninger der i givet fald kan forventes at fremme en udsendelse.

Anvendelsen af de motivationsfremmende foranstaltninger i form af overførsel til et udrejsecenter, meldepligt og frihedsberøvelse bør således efter udvalgets vurdering i højere grad tage udgangspunkt i og tage højde for situationen i den enkelte sag, således at motivationsfremmende foranstaltninger alene anvendes, hvor disse konkret og reelt kan anses for at have en nytteværdi i forhold til den konkrete udsendelse.

Den målrettede anvendelse af de motivationsfremmende foranstaltninger betyder også, at de enkelte motivationsfremmende foranstaltninger vil kunne anvendes på et tidligere tidspunkt end efter den nuværende praksis, hvis det skønnes at have en effekt i forhold til den konkrete udsendelse.

Målet skal være at skabe bedre forudsætninger til at fremme frivillige udrejser og i øvrigt at fremme udsendelsesarbejdet generelt.

8.4.2.2. Kriterier for den målrettede anvendelse

Hvorvidt de motivationsfremmende foranstaltninger konkret og reelt vurderes at have en effekt i den enkelte sag beror naturligvis på forholdene i den konkrete sag, herunder bl.a. hvor længe den afviste asylansøger har været i udsendelsesposition, udsigterne til effektivering af en tvangsmæssig udsendelse, allerede tilgængelige oplysninger om identitet etc.

Denne vurdering bør efter udvalgets opfattelse så vidt muligt ske ud fra objektive kriterier. En afvist asylansøger skal ikke selv kunne bringe sig i en situation, hvor den pågældende ikke vil medvirke til udrejsten, og hvor den pågældende samtidig undgår at blive pålagt motivationsfremmende foranstaltninger.

Det er efter udvalgets opfattelse vigtigt at skelne mellem politiets arbejde i forbindelse med 1) tilvejebringelse af grundlaget for udsendelsen og 2) den fysiske udsendelse:

Tilvejebringelse af grundlaget for udsendelsen

Politiets arbejde med at tilvejebringe et grundlag for udsendelsen består bl.a. i kontakt med hjemlandets myndigheder med henblik på udstedelse af rejsedokument (pas m.v.) og med henblik på, at hjemlandet undersøger, om udlændingen er statsborger i det pågældende land eller ej. Den afviste asylansøger har pligt til at medvirke til dette og f.eks. give relevante oplysninger om sin identitet, tidligere bopæl m.v. samt om nødvendigt underskrive dokumenter til brug for sagen. Ønsker den pågældende ikke at medvirke hertil, anvendes de motivationsfremmende foranstaltninger med henblik på at motivere den pågældende til at medvirke.

Den fysiske udsendelse

Når politiet – med eller uden medvirken fra den afviste asylansøger – har tilvejebragt et grundlag for, at den pågældende kan indrejse i sit hjemland, begynder arbejdet med planlægningen af selve udrejsen. Selve den fysiske udsendelse kan ske under medvirken af den afviste asylansøger eller tvangsmæssigt. I denne sidste del af udsendelsesfasen anvendes motivationsfremmende foranstaltninger ikke. Hvis udlændingen således ikke ønsker at medvirke til selve den fysiske udsendelse, er konsekvensen, at der sker tvangsmæssig udsendelse. Der kan i den forbindelse være tale om frihedsberøvelse med henblik på at sikre, at den pågældende er til stede, når udsendelsen skal effektueres.

Et eksempel på et objektivt kriterium kan på den baggrund være, at politiet i visse sager allerede har tilstrækkelige oplysninger om den pågældende udlændings identitet til, at det er muligt at forberede hjemsendelsen med hjemlandets myndigheder, uden at det op til udsendelsen er nødvendigt, at udlændingen medvirker til dette.

Rigspolitiet vil således i disse situationer kunne kontakte hjemlandets myndigheder bl.a. med henblik på udstedelse af rejsedokument (pas m.v.) og med henblik på, at hjemlandet undersøger, om udlændingen er statsborger i det pågældende land.

Når hjemlandet har undersøgt sagen og har udstedt rejsedokument m.v., vil den pågældende udlænding kunne rejse til hjemlandet frivilligt eller blive udsendt tvangsmæssigt. En medvirken til forberedelsen af udsendelsen er således ikke nødvendigt, og det er udvalgets opfattelse, at det i sådanne situationer kan give god mening, at politiet ikke bruger unødvendige ressourcer på at indstille, at der iværksættes motivationsfremmende foranstaltninger over for den pågældende.

Viser det sig senere, at udlændingens medvirken nu er nødvendig – f.eks. fordi det viser sig, at udlændingens hjemland ikke kan identificere udlændingen på baggrund af de oplysninger, som den pågældende har givet og derfor ikke vil acceptere at tilbagetage vedkommende – kan det komme på tale at pålægge motivationsfremmende foranstaltninger.

Et andet eksempel på et kriterium, som Rigspolitiet kan anvende ved vurderingen af, om der skal pålægges motivationsfremmende foranstaltninger, kan være muligheden for at arrangere en hurtigere frivillig udrejse f.eks. gennem International Organization for Migration (IOM). Er der således tale om et hjemland, hvor IOM har mulighed for at kunne hjælpe med en frivillig udrejse, kan det tale for, at der pålægges motivationsfremmende foranstaltninger over for en afvist asylansøger fra det pågældende land for at fremme en frivillig udrejse gennem IOM.

Et yderligere kriterium kan være, hvordan samarbejdet med den pågældende afviste asylansøgers hjemland fungerer. Er der f.eks. tale om et land, hvortil der erfaringsmæssigt hurtigt kan ske tvangsmæssig udsendelse, kan dette tale for, at der ikke anvendes motivationsfremmende foranstaltninger, da formodningen er for, at udlændingen alligevel hurtigt kan udsen-

des. Er der omvendt tale om et land, hvor vurderingen af sagerne foregår mere langsomt, kan dette tale for, at der anvendes motivationsfremmende foranstaltninger – særligt hvis det er erfaringen, at sagsbehandlingen i hjemlandet går hurtigere, hvis den pågældende udlænding selv tilkendegiver at ville vende tilbage.

Efter udvalgets opfattelse skal kriterierne anvendes efter en konkret vurdering i den enkelte udsendelsessag, ligesom politiets konkrete erfaringer skal inddrages i forhold til udlændingens hjemland, familieforhold m.v.

8.4.2.3. Undtagelse af visse grupper af afviste asylansøgere

Udvalget har overvejet, om visse grupper af afviste asylansøgere generelt skal undtages fra iværksættelsen af motivationsfremmende foranstaltninger, uanset at de ikke medvirker til udsendelsen. Udvalget har i den forbindelse drøftet den gruppe af afviste asylansøgere, der ikke medvirker, og hvor de generelle forhold i hjemlandet er af en sådan karakter, at de danske udlændingemyndigheder har besluttet at berostille tvangsmæssige udsendelser til landet.

Som et eksempel herpå kan nævnes Syrien, hvortil Flygtningenævnet den 14. april 2011 besluttede at stille de tvangsmæssige udsendelser i bero. Hvis en asylansøger fra Syrien således får endeligt afslag på asyl i Flygtningenævnet, vil Flygtningenævnet fastsætte en udrejsefrist, der indebærer, at ansøgeren skal udrejse af Danmark, inden fristen udløber. Flygtningenævnet vil samtidig træffe bestemmelse om, at ansøgeren ikke kan udsendes tvangsmæssigt, selv om vedkommende ikke udrejser frivilligt.

For afviste asylansøgere fra Syrien gælder således, at Rigspolitiet ikke må udsende de pågældende tvangsmæssigt. Ønsker de pågældende at udrejse frivilligt til Syrien, vil Rigspolitiet kunne bistå hermed, og dette vil i langt de fleste tilfælde kunne lade sig gøre.

Når der ikke må ske tvangsmæssig udsendelse af afviste asylansøgere, bør de pågældende heller ikke pålægges motivationsfremmende foranstaltninger med henblik på at motivere en frivillig udrejse.

Det bemærkes, at udvalget i kapitel 7 har overvejet den samme gruppe af afviste asylansøgere i forhold til spørgsmålet om at undtage gruppen fra kravet om medvirken til frivillig udrejse for at være omfattet af tilbuddet om adgang til arbejdsmarkedet og udflytning fra centrene.

Undtages en gruppe af afviste asylansøgere fra kravet om medvirken til udrejse i forbindelse med muligheden for at være omfattet af tilbuddet om adgang til arbejdsmarkedet og udflytning fra centrene, bør der tilsvarende ikke iværksættes motivationsfremmende foranstaltninger over for de pågældende, hvis de ikke medvirker til udrejsen. I forhold til visse motivationsfremmende foranstaltninger vil det være direkte uforeneligt med muligheden for at bo og arbejde uden for asylcentrene at anvende disse. Dette gælder f.eks. i forhold til frihedsberøvelse af den pågældende.

Såfremt en gruppe af afviste asylansøgere gives adgang til de rettigheder, der er nævnt i kapitel 7, bør der efter udvalgets opfattelse være parallelitet mellem adgang til arbejde og udflytning på den ene side og anvendelsen af motivationsfremmende foranstaltninger på den anden side. Det er således udvalgets generelle opfattelse, at afviste asylansøgere, der omfattes af tilbuddet om adgang til arbejdsmarkedet og udflytning fra centrene, ikke skal omfattes af motivationsfremmende foranstaltninger.

8.4.3. Mere målrettet indkvartering af asylansøgere i centersystemet

Den foreslåede forbedring af vilkårene for asylansøgere, der bl.a. omfatter tilbud om selvstændig bolig, vil give en stor gruppe af asylansøgere mulighed for at bo uden for et asylcenter, jf. hertil afsnit 7.6.4.

Udvalget har på den baggrund overvejet, om der kan være behov for at styrke forholdene for de asylansøgere, der fortsat indkvarteres i landets asylcentre.

Som det fremgår af afsnit 7.7, foreslår udvalget at forbedre tilbuddene om undervisning og aktivering, hvilket bl.a. vil tilgodese netop denne gruppe af asylansøgere.

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

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

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

8.4.4. Styrkelse af rådgivningen om muligheden for frivillig tilbagevenden

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at udvalget skal overveje, hvorledes rådgivningen af afviste asylansøgere om muligheden for frivillig tilbagevenden til hjemlandet, herunder vedrørende forholdene og muligheden for at etablere sig i hjemlandet, kan styrkes.

8.4.4.1. Gældende ret

Som det fremgår af kapitel 4 om den eksisterende ordning, er det i dag i vidt omfang politiet, der står for kontakten til afviste asylansøgere, der ikke er udrejst frivilligt. Politiet vejleder

således om muligheden for at modtage økonomisk støtte ved medvirken til udrejse uden ugrundet ophold, og udlændingen vejledes om, at politiet kan hjælpe med praktisk bistand til planlægning af rejsen, ligesom politiet vil kunne betale billetter og transport af ejendele, hvis udlændingen ikke selv har penge hertil.

Efter den nugældende ordning foretager Rigspolitiet umiddelbart efter modtagelsen af det endelige afslag på asyl og sagen herom en gennemgang (screening) af sagen med henblik på planlægning af den videre sagsgang.

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

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

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

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

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

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

8.4.4.2. Formål med en styrket rådgivning

Udvalget har drøftet forskellige muligheder for en styrkelse af rådgivningen til afviste asylansøgere.

Formålet med en styrket rådgivning er at give den enkelte afviste asylansøger en klar forståelse af den pågældendes situation, herunder at den pågældende skal udrejse, og at der ikke er grundlag for – ved at nægte at udrejse – at opnå et lovligt ophold her i landet. For nogle grupper af asylansøgere kan der således – uanset at sådanne oplysninger gives i forbindelse med afslag på asyl og af politiet – være behov for en mere uvildig og neutral orientering om sådanne forhold, herunder mulighed for at stille spørgsmål og drøfte situationen med en neutral aktør.

Formålet med en styrket rådgivning bør efter udvalgets opfattelse endvidere være at give den enkelte asylansøger en hurtig og målrettet rådgivning om, hvorledes en frivillig hjemrejse kan tilrettelægges mest hensigtsmæssigt, og hvilke muligheder den enkelte har for en vellykket genetablering i hjemlandet. Der kan endvidere være behov for at orientere nærmere om den aktuelle situation i hjemlandet m.v.

Endelig kan en styrket rådgivning omfatte en orientering om konsekvenserne af manglende medvirken til hjemrejsen.

Som det fremgår, vil en sådan rådgivning i vidt omfang udgøre et supplement til den information, som en afvist asylansøger modtager fra Rigspolitiet og udlændingemyndighederne i øvrigt.

Det er dog udvalgets opfattelse, at en neutral og uvildig rådgivning af den enkelte asylansøger om den pågældendes situation, forhold i hjemlandet m.v. kan give den enkelte en bedre forståelse for og dermed et bedre grundlag for at acceptere, at den pågældende har fået afslag på ansøgning om opholdstilladelse som flygtning og derfor skal udrejse.

8.4.4.3. Hvem skal yde rådgivningen?

Det skønnes efter udvalgets opfattelse ikke hensigtsmæssigt, at politiet eller udlændingemyndighederne i forbindelse med den allerede foretagne vejledning yder den supplerende rådgivning af afviste asylansøgere. Effekten af en sådan udvidet rådgivning fra politiets – og eventuelt Udlændingestyrelsens – side kan give anledning til tvivl, da politiet – udover at skulle foretage en sådan rådgivning af den afviste asylansøger – vil være den myndighed, der i sidste ende vil stå for den tvangsmæssige udsendelse af den pågældende, hvis der ikke sker frivillig udrejse. En rådgivning fra politiet om frivillig udrejse vil således af den enkelte afviste asylansøger kunne opfattes som led i gennemførelse af en tvangsmæssig udsendelse snarere end en uvildig rådgivning om mulighederne for hjemvenden.

Efter udvalgets opfattelse er det væsentligt, at denne rådgivning tilbydes på et så vidt muligt neutralt og uvildigt grundlag. Udvalget skal derfor pege på, at rådgivningsopgaven kan overlades til f.eks. humanitære organisationer, som således kan tilbyde rådgivning til afviste asylansøgere om muligheden for frivillig tilbagevenden til hjemlandet, herunder vedrørende forholdene og muligheden for at etablere sig i hjemlandet.

Det er udvalgets vurdering, at en sådan rådgivning, der tilbydes uafhængigt af myndighederne, i højere grad vil fremstå som troværdig for den enkelte asylansøger.

8.4.4.4. På hvilket tidspunkt skal rådgivningen finde sted?

Det er udvalgets opfattelse, at en styrket rådgivning bør finde sted hurtigst muligt efter det endelige afslag på asyl, og så vidt muligt inden for den frist for frivillig udrejse, der fastsættes ved en afgørelse om endeligt afslag på asyl. Udvalget finder således, at en asylansøger i perioden frem til det endelige afslag på asyl må antages at nære en forhåbning om at kunne få opholdstilladelse i Danmark, og at en rådgivning om forholdene i hjemlandet derfor ikke vil blive vurderet relevant af den pågældende. Der er således en risiko for, at rådgivningen ikke vil have effekt, eller at rådgivningen ikke står tilstrækkeligt klart i erindringen, når den pågældende på et senere tidspunkt eventuelt får endeligt afslag på asyl.

Rådgivningen skal målrettes den enkelte afviste asylansøgers situation og være fokuseret på en hurtig frivillig hjemvenden.

Dertil kommer, at rådgivningen bør basere sig på de aktuelle oplysninger om forholdene i hjemlandet på det tidspunkt, hvor asylansøgeren rent faktisk skal udrejse. Alt efter karakteren af sagen kan der således gå en længere tidsperiode fra asylansøgningens indgivelse, og til sagen er endeligt behandlet i Flygtningenævnet.

Udvalget finder, at det kan overvejes, at rådgivningen skal finde sted inden for den frist for frivillig udrejse, der fastsættes ved afgørelsen om endeligt afslag på asyl. På den måde vil den afviste asylansøger opleve en periode efter det endelige afslag på asyl, hvor afslaget og tankerne om at skulle vende tilbage kan bundfælde sig, og hvor det må antages, at den pågældende er motiveret for at modtage rådgivning om muligheden for frivillig hjemvenden.

8.4.4.5. Obligatorisk eller frivillig rådgivning?

Udvalget har overvejet, om den styrkede rådgivning skal være obligatorisk, eller om der skal være tale om en tilbudsordning til afviste asylansøgere. Af hensyn til ordningens anvendelse er det vigtigt, at så mange som muligt modtager den styrkede rådgivning. Omvendt er det efter udvalgets opfattelse ikke hensigtsmæssigt, at humanitære organisationer skal foretage en obligatorisk rådgivning af personer, der direkte modsætter sig dette. Det er derfor udvalgets opfattelse, at modtagelsen af rådgivningen principielt bør være frivillig, men at den samtidig bør tilrettelægges på en sådan måde, at den afviste asylansøger opfatter muligheden for rådgivning som et reelt og relevant tilbud, det vil være vanskeligt at afslå. Det er udvalgets opfattelse, at hvis tilbuddet om rådgivning gives i umiddelbar forbindelse med det endelige afslag på asyl, og hvis det gøres klart, at der er tale om et tilbud om vejledning og støtte til den pågældende afviste asylansøger, er der stor chance for, at en afvist asylansøger vil tage imod tilbuddet. I forbindelse med den praktiske tilrettelæggelse af rådgivningen vil det efter udvalgets opfattelse endvidere være af stor betydning, hvis den advokat – som alle asylansø-

gere får beskikket ved sagens behandling i Flygtningenævnet – kan medvirke til at oplyse afviste asylansøgere om rådgivningsordningen.

8.4.4.6. Udrejsefrist

Udvalget er opmærksomt på, at fristen for frivillig udrejse ved endeligt afslag på asyl normalt fastsættes til 7 dage, og at dette i praksis kan gøre det vanskeligt at foretage rådgivningen inden for denne frist. Det bemærkes i den forbindelse, at det kan overvejes om fristen for frivillig udrejse ved afslag på asyl hensigtsmæssigt vil kunne forlænges med henblik på at kunne foretage den anførte rådgivning, inden fristen for frivillig udrejse er udløbet. Fristen for frivillig udrejse – som anført kapitel 4 – vil i medfør af EU's udsendelsesdirektiv højst kunne sættes til 30 dage. Overvejelser om spørgsmålet om udrejsefristens længde ligger uden for udvalgets kommissorium, og udvalget har derfor ikke fundet anledning til at vurdere dette område nærmere, herunder eventuelle økonomiske konsekvenser af en længere udrejsefrist.

8.4.4.7. Evaluering

Det vurderes hensigtsmæssigt, at den styrkede rådgivningsrolle – hvor en humanitær organisation i højere grad end politiet og udlændingemyndighederne står for kontakten med afviste asylansøgere – gennemføres i en forsøgsperiode – f.eks. i to år – med henblik på en evaluering af, om ordningen opfylder det ønskede mål at få flere afviste asylansøgere til at udrejse frivilligt eller medvirke til planlægningen af udrejsen.

8.4.5. Støtteordninger for frivillig tilbagevenden

Som en del af overvejelserne omkring mulige motivationsfremmende foranstaltninger har udvalget overvejet, i hvilket omfang økonomiske incitamentter kan anvendes til at motivere afviste asylansøgere til at udrejse frivilligt.

8.4.5.1. Eksisterende støtteordning

Til en afvist asylansøger kan der efter de nugældende regler ydes økonomisk hjælp til tilbagevenden til hjemlandet eller det tidligere opholdsland.

Den økonomiske hjælp udgør i 2012 kr. 3.793,84 pr. person over 18 år og kr. 1.896,92 pr. person under 18 år.

8.4.5.1.1. Det tidsmæssige krav til medvirken

Det er en betingelse for at yde den økonomiske hjælp, at den pågældende afviste asylansøger medvirker til udrejse *uden ugrundet ophold*.

I praksis betyder dette, at den afviste asylansøger i forbindelse med politiets første henvendelse efter det endelige afslag på asyl (udrejsekontrol) skal underskrive en erklæring om medvirken, og at den pågældende efterfølgende aktivt skal medvirke til udsendelsesbestræbelserne, f.eks. ved at underskrive nødvendige ansøgninger om rejsepapirer til hjemlandet m.v. og ved frivilligt at møde frem på hjemlandets repræsentation (ambassade) i Danmark, hvis dette er nødvendigt for udrejsen.

Hvis den afviste asylansøger således i første omgang ikke vil medvirke til udsendelsen, eller hvis den pågældende efterfølgende ikke aktivt medvirker til udsendelsen, er der ikke mulighed for at udbetale den økonomiske hjælp.

Udvalget har drøftet kravet om, at udbetalingen af den økonomiske støtte kun kan ske, hvis den afviste asylansøger medvirker til udrejsen uden ugrundet ophold.

Til støtte for at bevare et sådant krav kan anføres, at udbetalingen af den økonomiske støtte netop skal ske til afviste asylansøgere, der overholder deres forpligtelse til at udrejse, og som ikke lægger hindringer i vejen for politiets planlægning af udsendelsen. Den økonomiske støtte kan således ses som en foranstaltning, der skal ansøre den afviste asylansøger til i videst mulige omfang og så hurtigt som muligt at samarbejde om udsendelsen.

Efter udvalgets oplysninger har kun et begrænset antal afviste asylansøgere i de senere år modtaget denne økonomiske støtte til hjemvenden.

Efter udvalgets opfattelse kan det overvejes, om det tidsmæssige krav til medvirken skal ændres, således at en afvist asylansøger kan få udbetalt den økonomiske støtte ved udrejse, uanset at den pågældende først på et senere tidspunkt beslutter sig for at medvirke.

Det kan således efter udvalgets opfattelse overvejes, om det f.eks. skal være muligt i en periode efter udrejsefristens udløb at kunne beslutte, at man gerne vil medvirke til udsendelsen og dermed blive berettiget til at modtage den økonomiske hjælp til tilbagevenden. Forslaget om en målrettet rådgivning taler også for at give den enkelte afviste asylansøger en længere periode med mulighed for at modtage støtten. En sådan periode vurderes – sammen med en styrket rådgivning – at kunne ansøre nogle afviste asylansøgere til at medvirke til udsendelsen og dermed modtage den økonomiske hjælp til tilbagevenden. En sådan periode vil dog samtidig kunne reducere tilskyndelsen til at medvirke umiddelbart efter afslagstidspunktet.

8.4.5.1.2. Ophør af medvirken

I de tilfælde, hvor en afvist asylansøger senere ikke længere medvirker til udrejsen skal det – ligesom efter de gældende regler – have den betydning, at den økonomiske støtte ikke kan udbetales. I en sådan situation bør udlændingen dog få en grundig vejledning i konsekvenserne af den manglende medvirken, således at udlændingen – af hensyn til både myndighederne og til udlændingen selv – gives mulighed at ændre mening og fortsætte sin medvirken.

Er der tale om, at udlændingen gentagne gange skifter mening med hensyn til medvirken, eller at der ikke er tale om reel medvirken, skal det ligesom efter de gældende regler have den konsekvens, at den økonomiske støtte ikke kan udbetales.

8.4.5.2. Skal beløbsstørrelsen hæves?

Udvalget har overvejet, om beløbsstørrelsen for den økonomiske støtte ved hjemvenden er passende.

Udvalget finder, at der er hensyn, der taler imod generelt at hæve størrelsen for den økonomiske støtte til hjemvenden. Først og fremmest kan der stilles spørgsmålstegn ved, om det er rimeligt, at en afvist asylansøger – der ikke har ret til at opholde sig i Danmark – kan få udbetalt et større pengebeløb blot for at efterleve den trufne afgørelse om at skulle udrejse af Danmark. Derudover kan der peges på det forhold, at det ikke kan udelukkes, at muligheden for at kunne rejse hjem med et større pengebeløb efter afslag på asyl i Danmark, kan føre til, at flere udlændinge indrejser i Danmark og søger asyl – selv om de ikke har behov for beskyttelse – med henblik på efter et forventeligt afslag at kunne rejse tilbage med den økonomiske støtte.

8.4.5.3. Nye støtteordninger

Selvom udvalget ikke har fundet anledning til generelt at hæve størrelsen for den økonomiske støtte til hjemvenden, har udvalget overvejet, om der i forhold til specifikke lande, hvor der f.eks. er svære betingelser for at etablere sig pga. en tidligere krigssituation, kan indføres en særlig støtteordning i form af økonomisk støtte ved frivillig tilbagevenden til det pågældende land.

Som det fremgår af afsnit 5.2 om økonomiske støtteordninger, har der tidligere eksisteret en række støtteordninger for særlige grupper af afviste asylansøgere (afghanske og irakiske afviste asylansøgere). Erfaringen viser, at der kun har været begrænset interesse herfor blandt de omfattede afviste asylansøgere.

Udvalget finder, at det kan overvejes løbende at indføre særlige støtteordninger for afviste asylansøgere, der som følge af situationen i hjemlandet har opholdt sig i en længere periode i Danmark som afviste asylansøgere, og hvor støtteordningen kan motivere de pågældende til at udrejse frivilligt. Det bør i den forbindelse indgå i overvejelserne, hvorvidt der er mulighed for tvangsmæssig udsendelse til det pågældende land. Det er således erfaringerne fra de tidligere støtteordninger, at flere vil tage imod tilbuddet om økonomisk støtte til frivillig tilbagevenden, hvis der er påbegyndt tvangsmæssige udsendelser til det pågældende land.

8.4.6. Samarbejde med internationale organisationer om støtte til hjemvenden

Udvalget finder, at det kan overvejes at styrke samarbejdet med internationale organisationer som f.eks. International Organization for Migration (IOM) med henblik på at fremme frivil-

lig udrejse, forudsat at det findes hensigtsmæssigt at anvende ressourcer hertil inden for den afsatte økonomiske ramme.

Et sådant samarbejde om f.eks. programmer til frivillig tilbagevenden kan efter udvalgets opfattelse – i forbindelse med den styrkede rådgivning – medvirke til, at flere afviste asylansøgere udrejser frivilligt, hvis de tilbydes hjælp og støtte til deres hjemvenden både i Danmark og i hjemlandet.

8.4.7. Gennemførelsen af udvalgets forslag

Udvalget har overvejet den praktiske gennemførelse af udvalgets forslag, herunder behovet for lovgivningsmæssige ændringer samt det tidsmæssige aspekt.

I forhold til overvejelserne om en mere *målrettet anvendelse af de motivationsfremmende foranstaltninger* vil dette kræve ændring af udlændingeloven, der kan gennemføres i folketingsåret 2012-13.

I forhold til overvejelserne om *styrket rådgivning og økonomisk støtte til tilbagevenden* vil det kræve ændring af udlændingeloven, hvis afviste asylansøgere skal gives en længere periode med mulighed for at modtage økonomisk hjælp til tilbagevenden. Den styrkede rådgivning kan kræve, at der gennemføres et udbud af opgaven.

Vedrørende et *styrket samarbejde med internationale organisationer om støtte til hjemvenden* vil dette ikke have lovgivningsmæssige konsekvenser. Et sådant styrket samarbejde vurderes at kunne iværksættes forholdsvist hurtigt.

En *mere målrettet indkvartering af asylansøgere i centersystemet* vil have forskellige praktiske og administrative konsekvenser, der vil kunne have en tidshorisont på op til 1-2 år.

9. Økonomiske og administrative konsekvenser af udvalgets forslag

Dette kapitel indeholder et overordnet skøn over de økonomiske og administrative konsekvenser af udvalgets forslag om udflytning i egen bolig, adgang til beskæftigelse, øget undervisning og aktivering samt rådgivnings- og støtteordninger m.v.

Af aftale om bedre balance i rets- og udlændingepolitikken fremgår det, at der er afsat en økonomisk ramme på 200 mio. kr. årligt (efter DAC-finansiering) fra 2012 til finansiering af udmøntning af arbejdsgruppens anbefalinger. Herudover er der over udviklingsbistanden afsat en ramme på op til i alt 86 mio. kr. (DAC-finansiering). Afgrænsningen og omfanget af hvilke udgifter, der vil kunne afholdes over DAC-midlerne, følger de til enhver tid gældende retningslinjer og aktivitetsniveau i forhold til de internationalt standardiserede OECD/DAC-kriterier.

De økonomiske og administrative konsekvenser vedrører alene statslige udgifter. Forslagene har således ikke DUT-konsekvenser, da eventuelle merudgifter for kommunerne finansieres direkte af Udlændingestyrelsens bevilling.

For så vidt angår størstedelen af de forslag, som er forbundet med de økonomiske konsekvenser, foreslås der afsat en fast økonomisk ramme til udmøntning af forslagene. De økonomiske og administrative konsekvenser er således i al væsentlighed uafhængige af udviklingen i aktivitetsniveauet.

Antallet af personer, som potentielt forventes at kunne omfattes af de forskellige forslag, er beregnet med udgangspunkt i indkvarteringsomfanget ultimo 2011 på ca. 4.300 personer. Antallet af asylansøgere er stærkt svingende, og aktivitetsniveauet er derfor behæftet med en betydelig usikkerhed. Det fremtidige aktivitetsniveau vil afhænge af bl.a. antallet af nyindrejste asylansøgere, sagsbehandlingstid, anerkendelsesprocent m.v.

I den forbindelse skal det bemærkes, at det aktuelle indkvarteringsomfang primo maj 2012 udgør ca. 4.750 indkvarterede asylansøgere, og at antallet af indkvarterede asylansøgere pt. er stigende.

9.1. Beregningstekniske forudsætninger

I forhold til nedenstående beregninger af de økonomiske og administrative konsekvenser af udflytningen er der opstillet følgende forudsætninger:

- Beregningerne er foretaget med udgangspunkt i en skønsmæssig enhedspris pr. bolig baseret på erfaringer fra den nuværende ordning med særlige boliger på ca. 300.000 kr. årligt pr. bolig pr. familie.

Enhedsprisen omfatter husleje, el, vand, varme, renovation, vedligeholdelse, vicevært, ejendomsdrift, etablering, tilsyn, ind- og udflytninger, transport, administrative udgifter m.v.

Enhedsprisen er behæftet med en betydelig usikkerhed, da den blandt andet afhænger af lokalitet, ejendommens stand, indretning, kapacitet m.v.

- Antal personer pr. bolig er gennemsnitligt forudsat at udgøre to. Det bemærkes, at dette er en målsætning, der arbejdes efter. I praksis kan det gennemsnitlige antal personer pr. bolig udgøre knap to, da ind- og udflytninger, forsvindinger, hensyn til nationaliteter m.v. kan betyde, at boligerne ikke altid kan have to beboere. Omvendt kan der være situationer, hvor der bor flere sammen i en bolig (familier m.v.).

Undtagelse af visse grupper af asylansøgere

Der er i beregningerne taget udgangspunkt i, at følgende grupper ikke omfattes af tilbuddet om udflytning i selvstændig bolig:

- Uledsagede mindreårige asylansøgere. Det skønnes, at der ultimo 2011 var ca. 75 indkvarterede på centre for uledsagede mindreårige asylansøgere med en bruttoopholdstid på mere end 6 måneder.
- Asylansøgere med særlige behov for støtte, dvs. asylansøgere, der er indkvarteret på et omsorgscenter. Det skønnes, at der ultimo 2011 var ca. 60 personer indkvarteret på et særligt omsorgscenter med en brutto-opholdstid på mere end 6 måneder.
- Det er endvidere beregningsteknisk forudsat, at der efter 6 måneder alene opholder sig et mindre antal asylansøgere, der skal tilbagesendes til et andet EU-land efter Dublin-proceduren.
- Desuden er det beregningsteknisk forudsat, at sager, der behandles i åbenbart grundløs-haster-proceduren,² ikke er omfattet af udflytning (ca. 250 personer med en bruttoopholdstid på mere end 6 måneder fra ansøgning om asyl).
- I forhold til sager, der behandles i åbenbart grundløs-proceduren er der pt. er et mindre antal personer, der har opholdt sig i Danmark i mere end 6 måneder efter ansøgning om asyl. Beregningsteknisk er der ikke taget højde for dette.
- Derudover vil gruppen af personer på tålt ophold samt personer udvist ved dom ikke blive omfattet af tilbuddet. Da disse grupper udgør et meget begrænset antal personer, er disse ikke fratrukket i beregningerne.

Der er i nedenstående beregninger endvidere taget udgangspunkt i, at 6 måneders-perioden beregnes fra ansøgning om asyl, jf. rapportens kapitel 7.

² ÅGH-lande omfatter bl.a. følgende indkvarterede nationaliteter: Bosnien-Hercegovina, Bulgarien, Kosovo, Kroatien, Makedonien (FYROM), Moldova, Rumænien, Serbien og Montenegro.

Der er alene tale om beregningstekniske forudsætninger. Den reelle afgrænsning af målgruppen fremgår af kapitel 7.

9.2. Økonomiske og administrative konsekvenser af tilbud om udflytning

Udvalget har opstillet tre forslag til udflytning i egen bolig:

1. Forslag om adgang til at finde bolig på egen hånd
2. Forslag om adgang til privat indkvartering
3. Forslag om tilbud om selvstændig bolig

9.2.1. Økonomiske konsekvenser af forslag om adgang til at finde bolig på egen hånd

På baggrund af erfaringer fra Sverige samt bidrag fra indkvarteringsoperatørerne og Udlændingestyrelsen skønnes det, at en meget lille andel af asylansøgerne vil kunne få et fuldtidsarbejde i Danmark – bl.a. på grund af manglende sproglige kompetencer - og dermed opnå fri adgang til udflytning. Det skønnes således, at alene ca. 1 pct. (svarende til ca. 40-50 personer) af de indkvarterede asylansøgere vil blive omfattet af tilbuddet.

Det er Udlændingestyrelsens vurdering, at der vil blive behov for at indgå udeoperatørkontrakter med de kommuner, hvortil asylansøgere flytter under denne ordning. Udeoperatørkontrakterne regulerer de udgifter, kommunen vil have i forhold til kontakten til asylansøgerne. For børnefamilierne vil det være tilsyn med børnene, administration i forbindelse med dækning af sundhedsbehandling m.v. En sådan ordning skønnes at medføre merudgifter svarende til ca. **3,0 mio. kr.** årligt.

Herudover etableres en kontrolforanstaltning i forhold til Udlændingestyrelsens tilsyn med asylansøgere indkvarteret i egen bolig. Ordningen skønnes at medføre merudgifter på **ca. 0,3 mio. kr.** årligt.

9.2.2. Økonomiske konsekvenser af forslag om adgang til privat indkvartering

I nedenstående afsnit gennemgås de økonomiske og administrative konsekvenser af forslaget om en styrkelse af adgangen til privat indkvartering.

Udlændingestyrelsen har udarbejdet nedenstående skøn baseret på et skøn fra Røde Kors over antallet af indkvarterede på asylcentre, som udover dem, der allerede i dag er privat indkvarteret, kunne tænkes at ville benytte sig af muligheden for at blive privat indkvarteret med økonomi.

Skønnet er baseret på følgende forudsætninger:

Tilbuddet forudsættes givet til asylansøgere med en opholdstid på mere end 6 måneder efter ansøgning om asyl og under hensyntagen til, at asylansøgeren medvirker til behandlingen af sagen/udsendelse.

Det forventes, at primært enlige asylansøgere vil benytte sig af muligheden for privat indkvartering. Det skønnes, at ca. 100-150 personer vil være interesserede. Dette er ud over de i alt ca. 180 personer, der ultimo 2011 var privat indkvarterede, hvoraf ca. 50 personer var indkvarteret uden økonomi.

~~Det kan ikke udelukkes, at en del af de personer, der ultimo 2011 var indkvarteret uden økonomi, vil ansøge om privat indkvartering med økonomi, hvorved de – hvis de opfylder kriterierne – kan få adgang til kontante ydelser.~~

Der må forventes at være visse merudgifter forbundet med privat indkvarterede, herunder transportudgifter, koordinering af udbetaling af kontante ydelser m.v. Ordningen forventes således at medføre merudgifter for indkvarteringsoperatørerne på mellem **1,5-2,0 mio. kr.** årligt.

9.2.3. Økonomiske konsekvenser af forslag om tilbud om selvstændig bolig

I nedenstående afsnit gennemgås de økonomiske og administrative konsekvenser af forslaget om tilbud om selvstændig bolig.

Af nedenstående tabel 1 fremgår det, at ca. 1.850 personer af de i alt ca. 4.300 asylansøgere, der var indkvarteret ultimo 2011, havde en bruttoopholdstid på mere end 6 måneder efter ansøgning om asyl og medvirkede til behandling af sagen/udsendelsen.

Tabel 1: Antal personer med en opholdstid på mere end 6 måneder

	Antal personer omfattet		
	½ år - 1 år	>1 år	I alt > ½ år
Asylansøgere, der medvirker	585	1.271	1.856

Af nedenstående tabel 2 fremgår de økonomiske konsekvenser opdelt på forskellige scenarier for, hvor stor en andel af de omfattede personer der forventes at tage imod tilbuddet om udflytning fra asylcentre.

Der er udarbejdet fem scenarier for hhv. 100 pct., 75 pct., 50 pct., 25 pct. og 10 pct. For hvert scenarie er de skønsmæssige økonomiske konsekvenser beregnet.

Tabel 2: Økonomiske konsekvenser opdelt på forskellige scenarier for andel der omfattes af tilbud om udflytning

	Udgiftsskøn (mio. kr.)				
	100 pct.	75 pct.	50 pct.	25 pct.	10 pct.
Asylansøgere, der medvirker	278	209	139	70	28

Som det fremgår af tabel 2, skønnes det, at adgangen til udflytning for samtlige ca. 1.850 personer med en opholdstid på mere end 6 måneder fra ansøgning om asyl, og hvor asylansøgeren medvirker til behandlingen af sagen/udsendelse, vil indebære merudgifter på **ca. 278 mio. kr. årligt**. Det svarer til, at der vil være behov for at etablere ca. 900 boliger.

Vurdering af omfanget af personer, der vil tage mod tilbuddet om udflytning

Det er Udlændingestyrelsens vurdering, at kun ca. 25 pct. af den samlede indkvarteringspopulation – udover dem der allerede bor i en form for udebolig – vil tage imod tilbud om udflytning i egen bolig uden for et asylcenter.

Baggrunden for Udlændingestyrelsens skøn er for det første bl.a., at der i dag findes asylcentre, hvor der både eksisterer traditionelle indkvarteringspladser og selvstændige boliger/lejligheder. Omtrent halvdelen af indkvarteringspladserne på opholdscentrene er i dag ombygget til selvstændige boliger/lejligheder med eget toilet/bad og i nogle tilfælde egne køkkenfaciliteter. For det andet er der i dag etableret egne boliger uden for asylcentrene i form af mindre ejendomskomplekser med flere selvstændige lejligheder på en anden adresse end asylcenteret eller selvstændige boliger i form af lejligheder og mindre villaer, som er knyttet til et asylcenter for så vidt angår serviceydelser m.v., jf. bl.a. Asylaftalen af 16. januar 2008 samt Aftale af 31. maj 2011.

Ultimo 2011 var ca. 380 asylansøgere indkvarteret i egen bolig (inkl. annekser m.v.) uden for asylcentrene. Herudover var der ca. 180 asylansøgere, der var indkvarteret privat, hvoraf 50 var indkvarteret uden økonomi.

Udvalget har på baggrund af de relativt begrænsede erfaringer med udflytning foreslået, at der beregningsteknisk afsættes en bevillingsmæssig ramme, der svarer til at ca. 50 pct. af de personer, der omfattes af tilbuddet om udflytning, tager imod tilbuddet.

Hvis tilbuddet skal gælde de 50 pct. af de i alt ca. 1.850 asylansøgere, som har en bruttoopholdstid på mere end 6 måneder fra ansøgning om asyl, og hvor asylansøgeren medvirker til behandlingen af sagen/udsendelse, skønnes merudgifterne at udgøre ca. **139,0 mio. kr. årligt**.

Udvalget foreslår, at der etableres en udbudsstyret model som nærmere beskrevet i rapporten. På baggrund af ovenstående foreslås det, at der etableres en samlet kapacitet på op til 450 boliger – uanset efterspørgsel og aktivitetsniveau.

9.2.4. Økonomiske og administrative konsekvenser af udvalgets forslag om tilbud om udflytning

Forslagene om udflytning i selvstændig bolig skønnes at indebære øget administration for indkvarteringsoperatørerne og Udlændingestyrelsen, ligesom der forventes etableret en klageadgang over de afgørelser, der træffes i Udlændingestyrelsen.

På indkvarteringsområdet forventes det, at der i opstartsfasen vil være et stort pres på hurtigt at få etableret de nødvendige boliger hos indkvarteringsoperatørerne. Det er Udlændingestyrelsens vurdering, at det vil indebære øget administration for indkvarteringsoperatørerne svarende til merudgifter på **ca. 3,0 mio. kr.** i ordningens første år (opstartsudgift).

På Udlændingestyrelsens område forventes forslaget at indebære merudgifter til sagsbehandling af ansøgning om udflytning og inddragelse af udflytningstilladelser, styring af indkvarteringsområdet, tolke m.v. Merudgifterne skønnes at udgøre **ca. 12,0 mio. kr.** årligt. Hertil kommer engangsudgifter til udarbejdelse af informationsmateriale, ansøgningskemaer m.v. samt nødvendig tilretning af Indkvarteringssystemet IBS svarende til **1,0 mio. kr.**

Der skønnes, som følge af forslaget, at være merudgifter til behandling af klagesager over afgørelser truffet af Udlændingestyrelsen om inddragelse af adgang til udflytning m.v. på **ca. 3,5 mio. kr.** årligt.

9.2.5. Besparelser i centersystemet

Udvalgets forslag om udflytning i egen bolig forventes at medføre besparelser i centersystemet på ca. 10-20 mio. kr.

9.3. Økonomiske og administrative konsekvenser ved adgang til arbejdsmarkedet

Udvalget har foreslået, at der gives adgang til arbejdsmarkedet dels for personer, der udflytter i egen bolig og bliver selvforsørgende, dels for personer i asylcentersystemet og asylansøgere, der er privat indkvarteret. Adgangen til beskæftigelse bør således efter udvalgets opfattelse gælde uafhængigt af, om den pågældende er udflyttet fra et asylcenter eller fortsat bor på et asylcenter.

Forslagene om adgang til arbejdsmarkedet skønnes at indebære øget administration for Udlændingestyrelsen samt merudgifter til klagesagsbehandling.

Forslaget indebærer på Udlændingestyrelsens område merudgifter til sagsbehandling m.v. i forbindelse med ansøgninger, forlængelser og inddragelser af arbejdstilladelser m.v. svaren-

de til ca. **4,1 mio. kr.** årligt. Herudover forventer Udlændingestyrelsen merudgifter til tolke m.v. på ca. **2,2 mio. kr.** årligt. Endvidere forventer Udlændingestyrelsen merudgifter til udarbejdelse af informationsmateriale og ansøgningskemaer som engangsudgift på ca. **0,4 mio. kr.**

Der skønnes som følge af forslaget at være behov for behandling af et antal klagesager over afgørelser truffet af Udlændingestyrelsen, jf. ovenfor afsnit 9.2.4.

Udvalgets forslag om at give asylansøgere adgang til at tage beskæftigelse, rejser en række spørgsmål om, hvorledes en skattebetaling mest hensigtsmæssigt kan etableres og gennemføres.

I forbindelse med udmøntning af en adgang for asylansøgere til arbejdsmarkedet skal der tages nærmere stilling til spørgsmålet om udformning af beskatningen af den enkelte asylansøger. Udvalget skal – på baggrund af drøftelse med SKAT – bemærke, at etablering af skattepligt skønnes at medføre behov for ændringer i SKAT's systemer svarende til ca. 5-10 mio. kr.

9.4. Økonomiske og administrative konsekvenser ved styrket mulighed for undervisnings- og aktiveringstilbud m.v.

Der er ved alle beregninger af merudgiftsskøn i dette afsnit taget udgangspunkt i, at de nævnte tilbud gives til asylansøgere i fase II, og afviste asylansøgere, der medvirker til udrejsten. Der henvises i øvrigt til kapitel 7, hvor afgrænsningen af målgruppen af fastlagt.

Udvalget har foreslået en styrkelse af undervisnings- og aktiveringstilbuddene i form af:

- Styrket danskundervisning for asylansøgere i fase II (sagsbehandlingsfasen i Udlændingestyrelsen), jf. afsnit 9.4.1.
- Justering af indholdet i asylansøgerkurset
- Mulighed for praktik
- Styrkelse af øvrige områder, herunder styrkelse af de eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud for voksne asylansøgere (over 17 år).

Det skal i relation til de økonomiske konsekvenser bemærkes, at de er beregnet med udgangspunkt i, at vilkårsmidlerne på indkvarteringsområdet er en del af de nuværende tilbud på området. Som følge af Akt. 157 af 1. juni 2006 har der således på indkvarteringsområdet siden 2006 været en særbevilling til vilkårsforbedringer, der omfatter udvidede sociale aktiviteter for børn og voksne samt modersmålsundervisning, udvidet SFO-tilbud og individuelt tilpassede undervisningstilbud for børn og unge. Bevillingen er senest videreført på finansloven for 2009 for perioden 2009-2012. Konkret er vilkårsmidlerne anvendt til at udvide åbningstider i klubber (SFO), legestue mv. samt en styrkelse af undervisnings- og aktiveringsområdet mv. Nedenstående beregninger er således foretaget med udgangspunkt i, at de særlige vilkårsmidler på indkvarteringsområdet opretholdes og videreføres i 2013 og frem.

9.4.1. Økonomiske konsekvenser ved styrkelse af tilbud om danskundervisning

Udvalget har foreslået, at danskundervisningstilbuddet styrkes for asylansøgere i fase II.

Udvalget foreslår, at der kan afsættes en økonomisk ramme på ca. **15,0 mio.kr.** årligt til styrkelse af danskundervisningstilbuddet.

Målgruppen vil som udgangspunkt være voksne (dvs. personer over 17 år) asylansøgere i fase II og afviste asylansøgere, der medvirker til udsendelse.

9.4.2. Økonomiske konsekvenser ved justering af indhold af asylansøgerkursus

Udvalget har foreslået, at indholdet af asylansøgerkurset justeres således, at der i højere grad gives asylansøgere oplysninger om danske samfundsforhold som f.eks. en styrket orientering om det danske arbejdsmarkeds- og uddannelsessystem. Udvalget har foreslået, at målgruppen for deltagelse i asylansøgerkurset fortsat er asylansøgere, der befinder sig i fase I.

Udvalget foreslår, at der afsættes en økonomisk ramme på ca. **0,3 mio. kr.** årligt med henblik på at udvide det eksisterende undervisningsforløb.

9.4.3. Økonomiske konsekvenser ved mulighed for praktik

Udvalget har foreslået, at asylansøgere får mulighed for at deltage i lønnet praktik, hvis de pågældende allerede er optaget på en ungdomsuddannelse.

Udlændingestyrelsen har vurderet, at der ikke forventes merudgifter herved.

9.4.4. Økonomiske konsekvenser ved styrket mulighed for eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud³

Udvalget har foreslået, at der gives bedre mulighed for aktiveringstilbud, herunder eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud for asylansøgere, hvis asylansøgning er under behandling (fase II), og afviste asylansøgere, der medvirker til udrejsen.

Dette skal bl.a. ses i forlængelse af, at indkvarteringsoperatørerne over for udvalget har anbefalet at styrke de eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud til asylansøgerne.

Udvalget foreslår, at der kan afsættes en økonomisk ramme på ca. **15,0 mio. kr.** årligt til styrkelse af eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud til eksempelvis produktionsskoler,

³ Taksterne vedrørende alle eksterne tilbud – eksterne produktionsskoler, SFO/udeskole, børnehave, vuggestue – er baseret på indhentede fastsatte gennemsnitspriser hos kommunerne m.v.

arbejdsmarkedsuddannelser (AMU-kurser) m.v. for voksne asylansøgere (dvs. personer over 17 år), der har deres sag under behandling eller som afviste og medvirker til udsendelse.

9.4.5. Økonomiske konsekvenser ved styrkelse af tilbud til børne- og ungegruppen (3-16-årige)

Røde Kors har anbefalet, at såfremt man styrker undervisnings- og aktiveringstilbuddene til de voksne asylansøgere, bør der samtidig ske en styrkelse af børne- og ungegruppens aktiviteter, således at der sikres pasnings- og klubtilbud med en åbningstid, der gør det muligt for forældre at deltage i uddannelse eller arbejde.

Udvalget foreslår – bl.a. i lyset af forslag om adgang til arbejdsmarkedet for forældre i asylcentre – at der samtidig sker en styrkelse af børne- og ungegruppens aktiviteter, således at der sikres bedre mulighed for pasnings- og klubtilbud for børn af asylansøgere, der f.eks. finder arbejde.

Nedenfor fremgår de skønsmæssige økonomiske konsekvenser ved en styrkelse af undervisnings- og aktiveringstilbud til de voksne asylansøgere samt udvidet tilbud til børne- og ungegruppen, som følge af den øgede aktivering og undervisning til de voksne.

Børnehavetilbud (3-5-årige)

Det bemærkes, at der allerede i dag benyttes både interne og eksterne børnehavetilbud. Som udgangspunkt benytter de kommunale indkvarteringsoperatører sig af de kommunale børnehaver (eksterne børnehavetilbud), mens Røde Kors har egne børnehaver på de relevante asylcentre (interne børnehavetilbud).

Alle børn i alderen 3-5 år skal gives tilbud om børnehave.. Såfremt en familie med et barn i aldersgruppen bor i egen bolig, hvor det – f.eks. af geografiske årsager – ikke er muligt at tilbyde børnehave i regi af en indkvarteringsoperatør, vil der således skulle gives et eksternt børnehavetilbud i regi af den relevante kommune.

Røde Kors har anbefalet en udvidelse af børnehavetilbuddet.

Udvalget foreslår, at der afsættes en økonomisk ramme på ca. **2-8 mio. kr.** årligt til udvidet børnehavetilbud – afhængigt af hvorvidt der ønskes en styrkelse af de interne eller eksterne tilbud (kommunale børnehaver).

Målgruppen er som udgangspunkt børn i alderen 3-5 år, hvis forældre medvirker til behandlingen af sagen (fase II) eller til udsendelse (fase III).

Udeskoletilbud

Allerede i dag benyttes både interne asylskoler og udeskoler (kommunal folkeskole). Som udgangspunkt benytter de kommunale indkvarteringsoperatører sig af de kommunale folkeskoler, mens Røde Kors har interne asylskoler. Røde Kors benytter herudover også kommunale folkeskoler, såfremt børnene anses for egnede/modne m.v. til at gå i en folkeskole.

Det bemærkes, at såfremt en familie med et barn i aldersgruppen bor i egen bolig, hvor det – f.eks. af geografiske årsager – ikke er muligt at tilbyde skole i regi af en indkvarteringsoperatør, vil der skulle gives et eksternt skoletilbud i regi af den relevante kommune.

Udvalget foreslår, at der afsættes en økonomisk ramme på ca. **8,5 mio. kr.** årligt til styrkelse af kommunale udeskoletilbud (kommunal folkeskole).

Målgruppen er som udgangspunkt børn i alderen 6-16 år, hvis forældre medvirker til behandlingen af sagen (fase II) eller til udsendelse (fase III).

Fritidstilbud (6-16 årige)

Såfremt undervisnings- og aktiveringstilbuddene øges for de voksne asylansøgere, anbefaler Røde Kors, at der ligeledes sker en udvidelse af fritidstilbuddene for de 6-16-årige.

Det bemærkes, at der allerede i dag benyttes både interne og eksterne fritidstilbud til de 6-16-årige. Alle børn i aldersgruppen skal tilbydes fritidstilbud. Såfremt en familie med et barn i aldersgruppen bor i egen bolig, hvor det – f.eks. af geografiske årsager – ikke er muligt at give fritidstilbud i regi af en indkvarteringsoperatør, vil der således skulle gives et eksternt fritidstilbud i regi af den relevante kommune.

Udvalget foreslår, at der afsættes en økonomisk ramme på ca. **3,0-5,0 mio. kr.** årligt til styrkelse af fritidstilbud til børn og unge – afhængigt af hvorvidt der ønskes en styrkelse af de interne eller eksterne tilbud (kommunale tilbud).

Målgruppen er som udgangspunkt børn i alderen 6-16 år, hvis forældre medvirker til behandlingen af sagen (fase II) eller til udsendelse (fase III).

9.4.6. Administrative konsekvenser af de styrkede undervisnings- og aktiveringstilbud

Af operatørkontrakterne fremgår det, at indkvarteringsoperatørerne i dag skal sikre en koordination og helhedsorientering af de tilbud, der gives asylansøgerne.

Udvalget foreslår, at der afsættes en økonomisk ramme på ca. **4,5 mio. kr.** årligt til varetagelse af ordningerne omkring vejledning af asylansøgerne i forhold til de styrkede tilbud samt koordinering af udeskoletilbud m.v.

9.5. Økonomiske og administrative konsekvenser af styrkelse af rådgivning om muligheden for frivillig tilbagevenden og støtteordninger for frivillig tilbagevenden

I nedenstående afsnit er der udarbejdet et skøn for merudgifter forbundet med udvalgets forslag om styrket rådgivning og anvendelse af støtteordninger for frivillig tilbagevenden.

9.5.1. Styrket rådgivning

De forventede merudgifter ved indførelse af en styrket rådgivning afhænger blandt andet af omfanget af rådgivningen. Rådgivningen vil kunne omfatte rådgivning i forbindelse med udrejse og forhold i hjemlandet og forudsættes at ske eksternt af eksempelvis en eller flere humanitære organisationer.

Udvalget foreslår, at der afsættes en økonomisk ramme på ca. **10-18 mio. kr. årligt**.

9.5.2. Støtteordninger for frivillig tilbagevenden

Det forudsættes, at eventuelle nye støtteordninger til hjemrejse vil være udgiftsneutrale, idet der – hvis asylansøgerne vælger at udrejse – vil være besparelser i indkvarteringsystemet.

9.5.3. Eksisterende støtteordninger

Udvalget har overvejet at ændre det tidsmæssige krav til medvirken, således at en afvist asylansøger kan få udbetalt den økonomiske støtte (som i 2012 udgør 3.793,84 kr. pr. voksen person og 1.896,92 kr. pr. person under 18 år) ved udrejse uanset, at den pågældende først på et senere tidspunkt beslutter sig for at medvirke.

Det antages, at en eventuel udvidelse af det tidsmæssige krav til medvirken vil være udgiftsneutral, idet der – hvis asylansøgerne vælger at udrejse – vil være besparelser i indkvarteringsystemet.

9.6. Økonomiske og administrative konsekvenser ved mere målrettet indkvartering af asylansøgere

Udvalgets forslag om en mere målrettet indkvartering af asylansøgere, herunder at nyankomne asylansøgere, der indgiver ansøgning om asyl her i landet, så vidt muligt skal indkvarteres i modtagecentre, der er målrettet denne gruppe af asylansøgere, og hvor denne gruppe asylansøgere behov bedre kan tilgodeses, forventes at medføre merudgifter på ca. 25-30 mio. kr.

9.7. Opsamling – økonomiske konsekvenser

Af nedenstående tabel 3 fremgår de skønsmæssige økonomiske konsekvenser af udvalgets forslag.

Tabel 3: Økonomiske konsekvenser af udvalgets forslag ved et indkvarteringsomfang på ca. 4.300

<u>Initiativer</u>	<u>Mio. kr. årligt</u>
<u>Udflytning fra asylcentre</u>	<u>163,3-163,8</u>
Forslag om adgang til at finde bolig på egen hånd	3,0
Forslag om privat indkvartering	1,5-2,0
Forslag om tilbud om selvstændig bolig	139,0
Administration	
Udlændingestyrelsen	13,3
Indkvarteringsoperatører	3,0
Klagesagsadgang	3,5
<u>Adgang til arbejdsmarkedet</u>	<u>11,7-16,7</u>
Administration	
Udlændingestyrelsen	6,7
SKAT	5-10
<u>Styrkede undervisnings- og aktiverings tilbud</u>	<u>30,3</u>
Danskundervisning	15,0
Asylansøgerkursus	0,3
Ekstern undervisning og aktivering	15,0
<u>Styrkede tilbud til børne- og ungegruppen (1-16 årige)</u>	<u>18,0-26,0</u>
Børnehave (legestuetilbud) 3-5 årige	2-8
Udeskole (6-16 årige)	8,5
SFO og klub (6-16 årige)	3-5
Administration	
Indkvarteringsoperatører	4,5
<u>Styrket rådgivning og støtteordninger</u>	<u>10,0-18,0</u>
Øget rådgivning	10-18
<u>Mere målrettet indkvartering af asylansøgere</u>	<u>25,0-30,0</u>
Mere målrettet indkvartering af asylansøgere i centersystemet	25-30
<u>Besparelser i centersystemet</u>	<u>10-20</u>
Besparelser i det eksisterende centersystem	10-20
<u>Samlede økonomiske konsekvenser</u>	<u>238,3-274,8</u>

10. Statistik

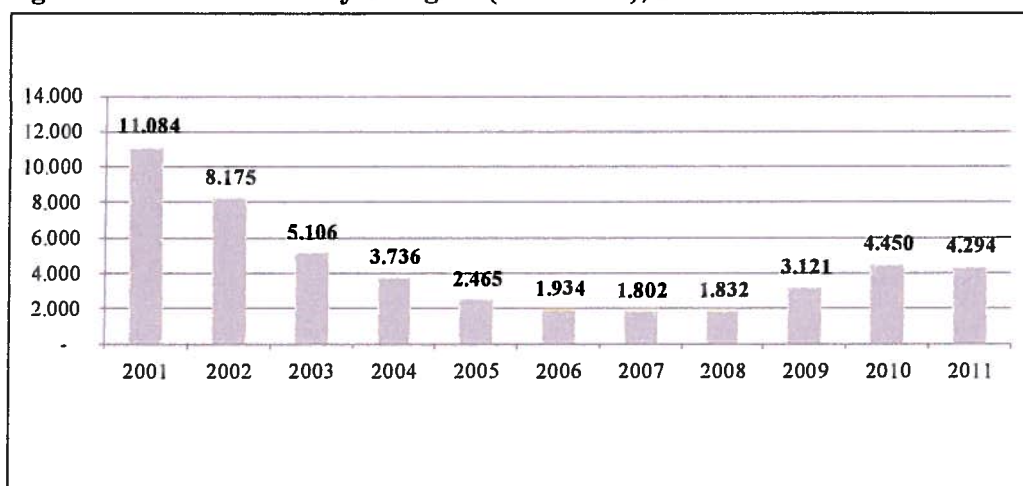
10.1. Nøgletal på asylområdet – Danmark

10.1.1. Indkvarterede asylansøgere

Det samlede antal indkvarterede asylansøgere udgjorde ultimo 2011 ca. 4.300, jf. figur 1, hvoraf ca. 75 pct. var voksne og ca. 25 pct. børn.

Af figur 1 nedenfor fremgår det, at der har været stor variation i antallet af indkvarterede asylansøgere i perioden 2001-2011. Antallet af indkvarterede er samlet set faldet i perioden 2001 til 2007. Det laveste niveau i denne periode for antallet af indkvarterede blev realiseret i 2007, hvor antallet af indkvarterede asylansøgere udgjorde 1.802 personer. I 2009 blev der imidlertid registreret en stigning i antallet af indkvarterede asylansøgere som fortsatte i 2010. Antallet af indkvarterede udgjorde ultimo 2010 4.450 personer. I 2011 blev der registreret et mindre fald i antallet af indkvarterede.

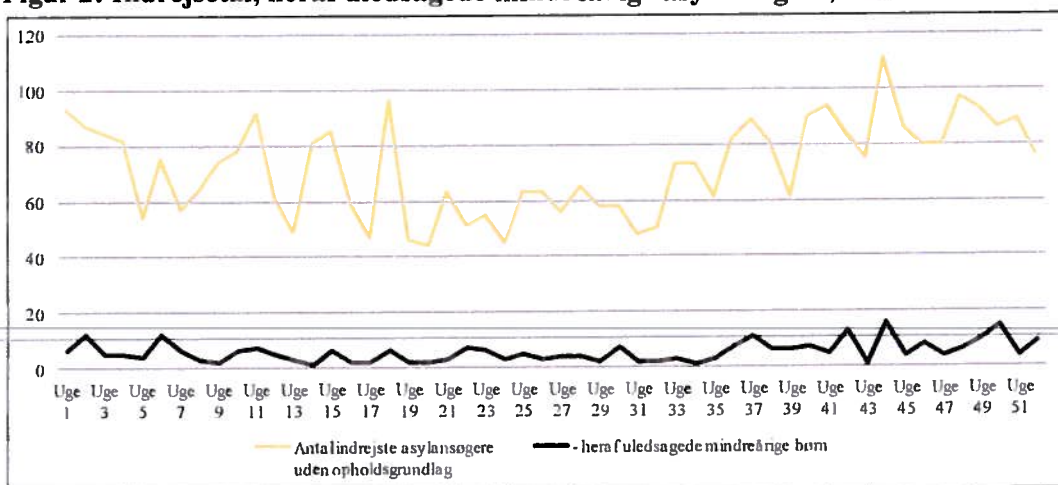
Figur 1: Indkvarterede asylansøgere (2001-2011), ultimo*



* Tallene for 2011 er foreløbige.

Antallet af personer, som har søgt asyl i Danmark (bruttoansøgertallet) udgjorde i 2011 ca. 3.800 – mod ca. 5.100 i 2010. Heraf udgjorde antallet af uledsagede mindreårige asylansøgere i 2011 knap 300 – mod ca. 430 i 2010, jf. figur 2 nedenfor.

Figur 2: Indrejsetal, heraf uledsagede mindreårige asylansøgere, ultimo 2011*

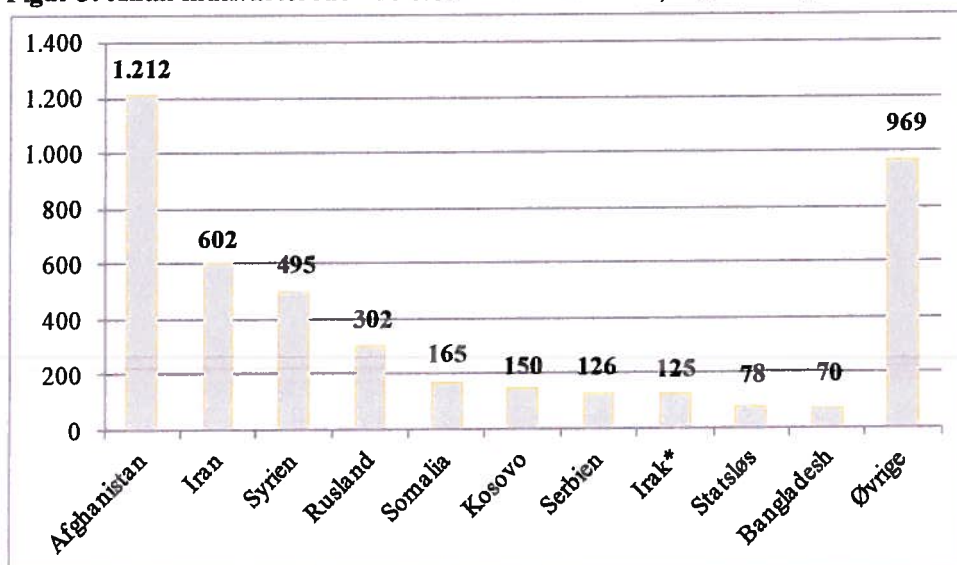


* Tallene for 2011 er foreløbige.

Hovedparten af de indkvarterede asylansøgere er indkvarteret på Røde Kors' asylcentre. De resterende asylansøgere er indkvarteret hos de tre kommunale operatører (Jammerbugt Kommune, Thisted Kommune og Langeland Kommune).

Af nedenstående figur 3 fremgår det, at de største nationalitetsgrupper, der var indkvarteret i centersystemet ultimo 2011, var fra Afghanistan (ca. 1.200 personer), Iran (ca. 600 personer) og Syrien (ca. 500 personer). Disse ansøgnationaliteter udgjorde ultimo 2011 ca. 55 procent af alle indkvarterede asylansøgere.

Figur 3: Antal indkvarterede - 10 største nationaliteter, ultimo 2011*

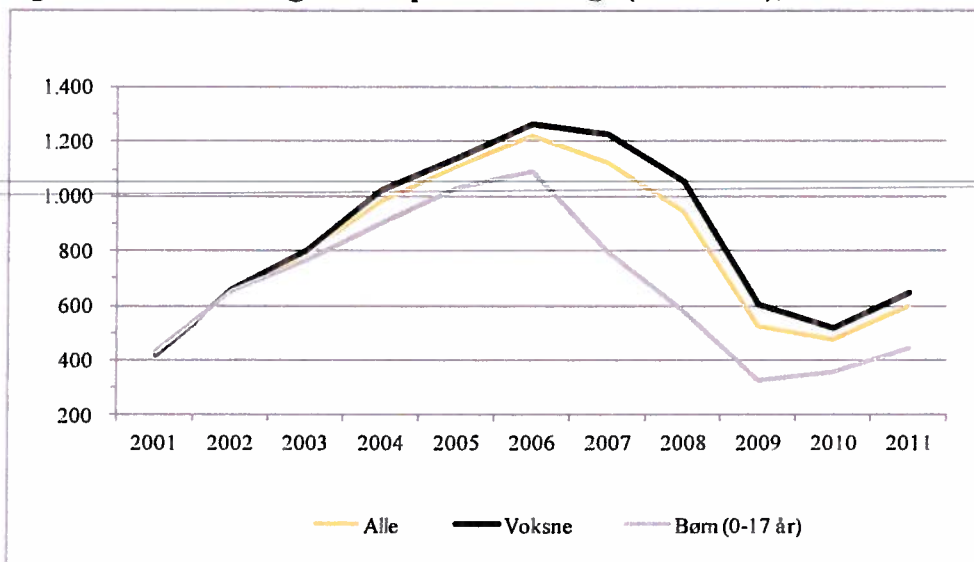


* Tallene for 2011 er foreløbige.

Gennemsnitlige opholdstider

Den gennemsnitlige bruttoopholdstid for alle indkvarterede asylansøgere udgjorde ultimo 2011 ca. 600 dage, svarende til ca. 20 mdr., jf. figur 4 nedenfor, der viser den gennemsnitlige bruttoopholdstid i indkvarteringssystemet i perioden 2001-2011 opdelt på børn og voksne.

Figur 4: Gennemsnitlig bruttoopholdstid i dage (2001-2011), ultimo*



* Tallene for 2011 er foreløbige.

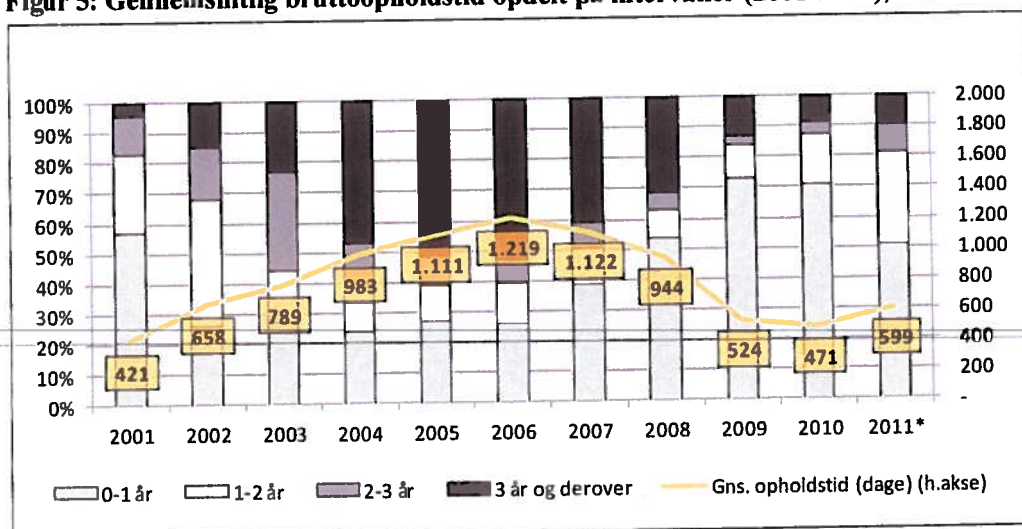
Den gennemsnitlige bruttoopholdstid for asylbørn udgjorde ultimo 2011 knap 450 dage - mod ca. 650 dage gennemsnitligt for voksne.

Som det fremgår af figur 4, har den gennemsnitlige bruttoopholdstid i indkvarteringssystemet samlet set været stigende fra 2001 til 2006, hvor bruttoopholdstiden udgjorde ca. 1.200 dage.

I perioden fra 2007 til 2010 har den gennemsnitlige bruttoopholdstid været aftagende. Ultimo 2010 udgjorde den gennemsnitlige bruttoopholdstid ca. 470 dage – mod ultimo 2011 ca. 600 dage.

Af nedenstående figur 5 fremgår den gennemsnitlige bruttoopholdstid opdelt på intervallerne 0-1 år, 1-2 år, 2-3 år og 3 år og derover.

Figur 5: Gennemsnitlig bruttoopholdstid opdelt på intervaller (2001-2011), ultimo*



*Tallene for 2011 er foreløbige.

Som det fremgår af figur 5, havde ca. 50 pct. af de indkvarterede asylansøgere, svarende til ca. 2.140 personer ultimo 2011, aktuelt en gennemsnitlig bruttoopholdstid på under 1 år. Derudover havde knap 1.300 personer, svarende til ca. 30 pct., en gennemsnitlig bruttoopholdstid på mellem 1-2 år.

Det bemærkes, at opholdstiden er beregnet som bruttoopholdstid, dvs. at beregningen tæller fra første indkvarteringsdato. Der er i bruttoopholdstiden således ikke korrigeret for en asylansøgers evt. udrejse af Danmark, genindrejse, forsvindinger m.v., hvorfor den reelle opholdstid (nettoopholdstid) i centersystemet typisk er kortere.

En stor del af de asylansøgere, der har været indkvarteret på asylcentre i lang tid, har fået endeligt afslag på asyl, men er ikke udrejst frivilligt.

I forlængelse heraf bemærkes det, at hovedparten, svarende til ca. 85 pct. af de afviste asylansøgere, der var i udsendelsesposition pr. ultimo 2011 ikke ønskede at medvirke til udsendelse.

10.1.2. Asylsagsbehandling

Det er målsætningen, at den samlede sagsbehandlingstid på asylområdet skal være så kort som muligt.

Den samlede tid, det tager at behandle en asylansøgning hos de enkelte asylsagsbehandlende myndigheder, påvirker asylansøgers gennemsnitlige opholdstid i indkvarteringsystemet og dermed udgifterne til underhold og indkvartering af asylansøgere.

Nedenfor fremgår oplysninger om den gennemsnitlige sagsbehandlingstid og antallet af verserende sager på asylområdet hos de asylsagsbehandlende myndigheder pr. ultimo 2011.

Sagsbehandlingstid og verserende sager

- Antallet af verserende sager i Dublin-fasen (fase I) (hos politiet og Udlændingestyrelsen) udgjorde ultimo 2011 ca. 750 sager mod ca. 1.375 i 2010.
- Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i Dublin-fasen (hos Politiet og Udlændingestyrelsen) udgjorde i 2011 knap 3 måneder mod knap 2 måneder i 2010.
- Antallet af verserende sager i sagsbehandlingsfasen (fase II) hos Udlændingestyrelsen udgjorde ultimo 2011 ca. 670 sager (førstegangsspontansager og genoptagede spontansager) mod knap 500 sager i 2010.

-
- Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for sager i realitetsbehandling i Udlændingestyrelsen udgjorde i 2011 ca. 3 måneder, svarende til niveauet i 2010.
 - Målsætningen er, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i hhv. Dublin-fasen og hos Udlændingestyrelsen ikke bør overstige 60 dage (håndholdt procedure).
 - Antallet af verserende sager i Flygtningenævnet har været markant stigende i 2011. Antallet af verserende sager udgjorde ultimo 2011 knap 1.250 (førstegangsspontansager og genoptagede spontansager) mod ca. 725 i 2010.

Sagsbehandlingstiden i Flygtningenævnet har været stigende i 2011. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i nævnet udgjorde i 2011 godt 6 måneder (førstegangsspontansager og genoptagede spontansager) – mod godt 4 måneder ultimo 2010.

Den langsigtede målsætning er, at sagsbehandlingstiden i Flygtningenævnet ikke bør overstige 3-4 måneder.

- Tilgangen af ansøgninger om humanitær opholdstilladelse (udlændingelovens § 9 b) i Justitsministeriets departement i 2011 ligger nogenlunde på niveau med 2010. Antallet af verserende humanitære sager udgjorde ultimo 2011 knap 450 (førstegangssager og genoptagede sager) mod ca. 350 i 2010.
- Ansøgning om humanitær opholdstilladelse behandles af Justitsministeriet, og sagsbehandlingen foregår som udgangspunkt parallelt med asylsagsbehandlingen.
- Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for sager om humanitær opholdstilladelse udgjorde ultimo 2011 godt 3,5 måneder – mod godt 2 måneder i 2010.
- Antallet af verserende sager i Rigspolitiets udsendelsesfase udgjorde ca. 980 asylansøgere (ekskl. Dublin) ultimo 2011, hvilket er en stigning i forhold til 2010, hvor de verserende sager udgjorde ca. 850.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i Rigspolitiets udsendelsesfase udgjorde i 2011 ca. 8 måneder, hvilket er et fald i forhold til 2010, hvor den gennemsnitlige sagsbehandlingstid udgjorde ca. 12 måneder.

For at kunne opnå en så kort sagsbehandlingstid som muligt, forudsættes det bl.a., at det konstant sikres, at der så vel for Udlændingemyndighederne som for politiet er de nødvendige redskaber, herunder prognoser, processer, prioritering og bevillingsmæssige instrumenter samt aftaler om hjemsendelse m.v., til at sikre, at stigninger i sagstilgangen ikke udvikler sig til sagspukler med deraf følgende stigende sagsbehandlingstider og stigende indkvarteringsomkostninger.

Det er således vigtigt, at der løbende sikres de nødvendige sagsbehandlingsressourcer på området – også på tværs af myndighederne – for at sikre at den samlede sagsbehandlingstid på asylområdet kan nedbringes og fastholdes.

10.2. Nøgletal på asylområdet – Danmark og de omkringliggende lande

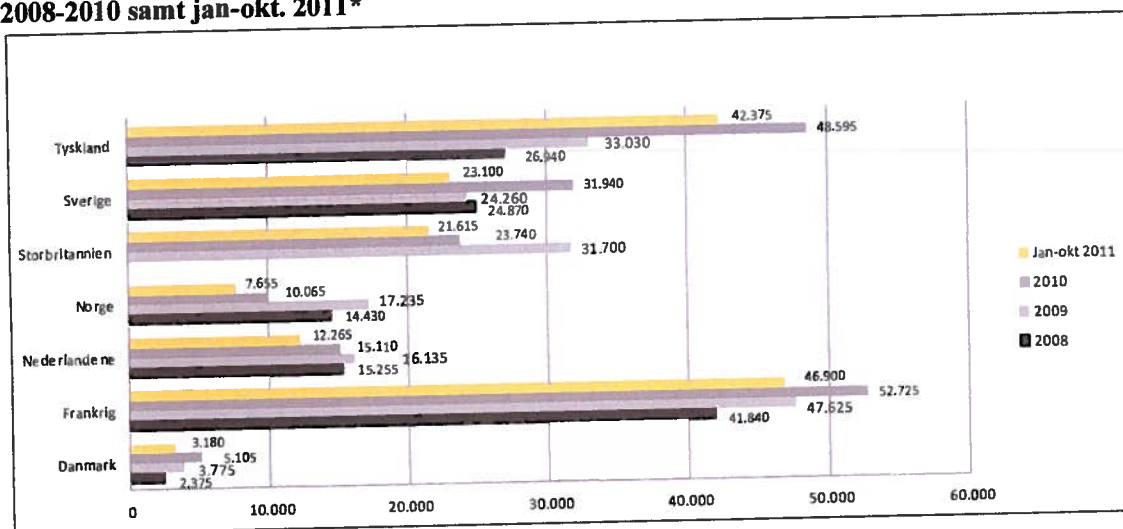
Nedenfor fremgår nøgletal på asylområdet for Danmark og de omkringliggende lande i perioden 2008-2011 (januar-oktober 2011). De omkringliggende lande omfatter Frankrig, Nederlandene, Norge, Storbritannien, Sverige og Tyskland.

Nedenstående data er fra Eurostat (foreløbige, afrundede tal). Der skal således tages forbehold for, at tallene ikke nødvendigvis er direkte sammenlignelige med tal fra de danske myndigheder.

10.2.1. Antal asylansøgere i Danmark og de omkringliggende lande

Antallet af asylansøgere i Danmark og de omkringliggende lande har generelt været stigende i perioden 2008-2010, hvorefter der i 2011 (januar-oktober) er registreret et mindre fald, jf. nedenstående figur 6.

Figur 6: Antal asylansøgninger i Danmark og i de omkringliggende lande for årene 2008-2010 samt jan-okt. 2011*



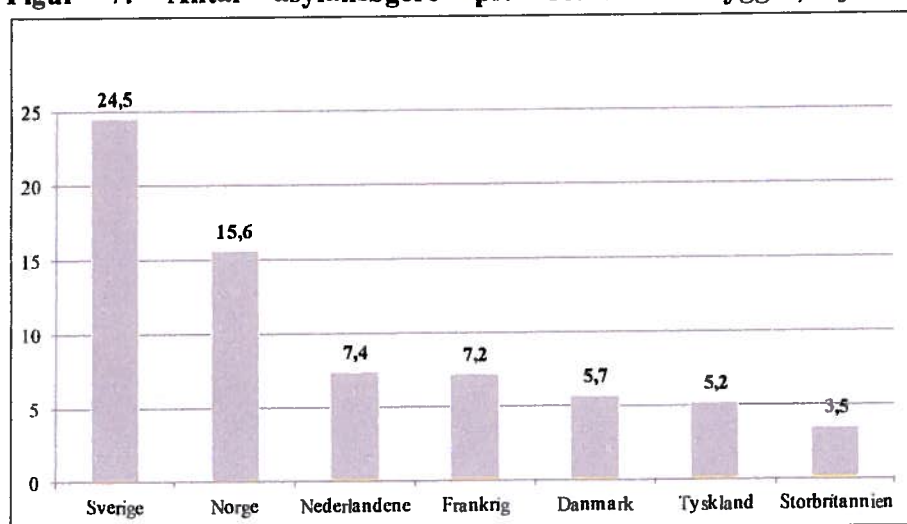
* Kilde: Eurostat (foreløbige, afrundede tal). Der er i det anvendte datagrundlag ikke internationale tal for asylansøgere i Storbritannien i 2008.

Som det fremgår af figur 6, har Danmark i perioden 2008-2011 generelt modtaget væsentligt færre asylansøgere end de omkringliggende lande. Danmark har i perioden modtaget op til ca. 5.100 asylansøgere (i 2010), mens lande som blandt andet Frankrig og Tyskland har modtaget op til hhv. ca. 52.700 (i 2010) og ca. 48.600 (i 2010), og Sverige har modtaget op til knap 32.000 asylansøgere.

I nedenstående figur 7 er det samlede antal asylansøgere i Danmark og de omkringliggende lande opgjort i forhold til indbyggerantal.

Som det fremgår af figur 7 nedenfor, modtog Sverige i perioden januar-oktober 2011 ca. 24,5 asylansøgere pr. 10.000 indbyggere og Norge ca. 15,6 asylansøgere pr. 10.000 indbyggere. Til sammenligning modtog Danmark i samme periode ca. 5,7 asylansøgere pr. 10.000 indbyggere, mens Storbritannien var det land, der modtog færrest asylansøgere pr. indbygger, svarende til ca. 3,5 asylansøgere pr. 10.000 indbyggere.

Figur 7: Antal asylansøgere pr. 10.000 indbygger, jan-okt. 2011*



*Tallene for 2011 er foreløbige.

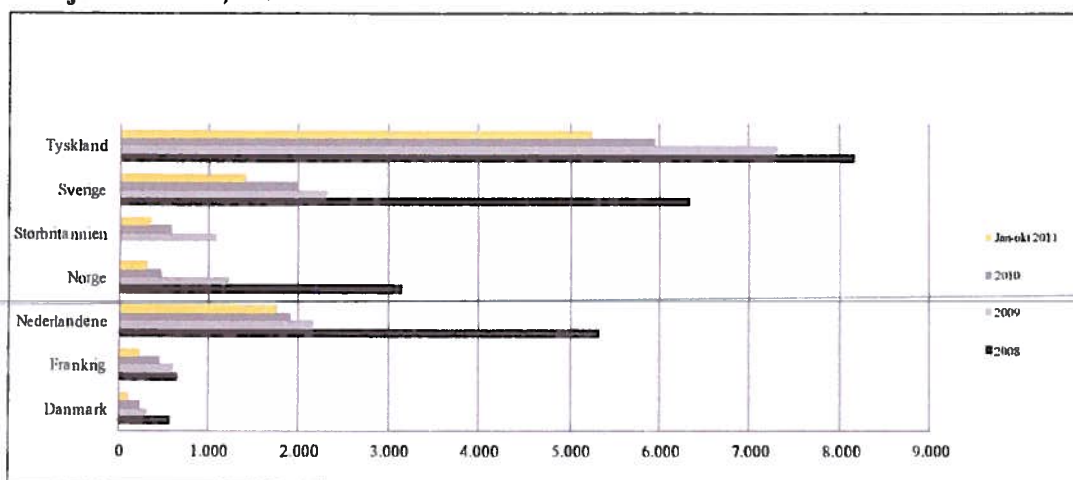
10.2.2. Hovednationaliteter i Danmark og de omkringliggende lande

Nedenstående 3 figurer (figur 8-10) viser, hvorledes fordelingen af udvalgte nationaliteter af asylansøgere har været i Danmark og de omkringliggende lande i perioden 2008-oktober 2011.

De udvalgte nationaliteter udgør de tre største asylansøgnationaliteter til de udvalgte lande i perioden 2008-oktober 2011.

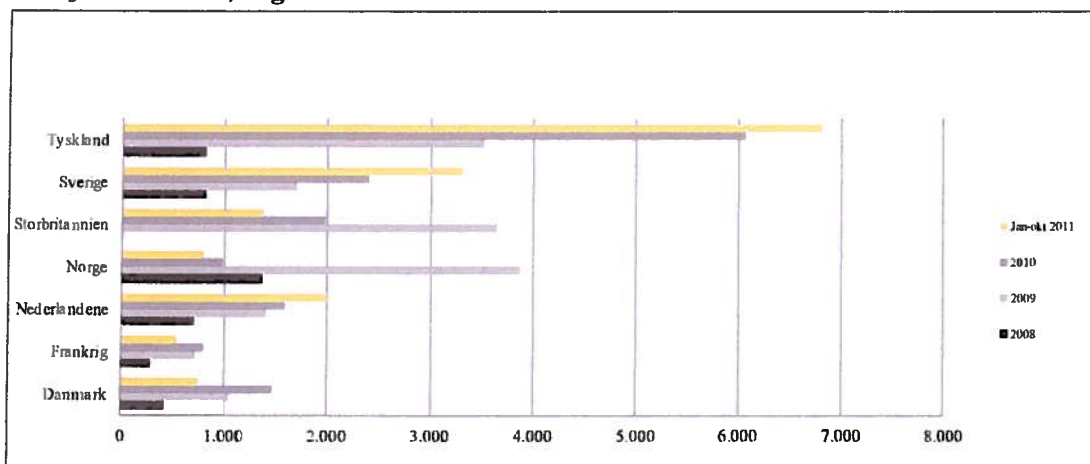
Som det fremgår af figur 8, har Danmark i perioden 2008-2011 registreret et lavt antal asylansøgere fra Irak (op til knap 600), mens blandt andet Tyskland har modtaget op til godt 8.000.

Figur 8: Antal asylansøgninger i Danmark og i de omkringliggende lande, 2008-2010 samt jan-okt. 2011, Irak



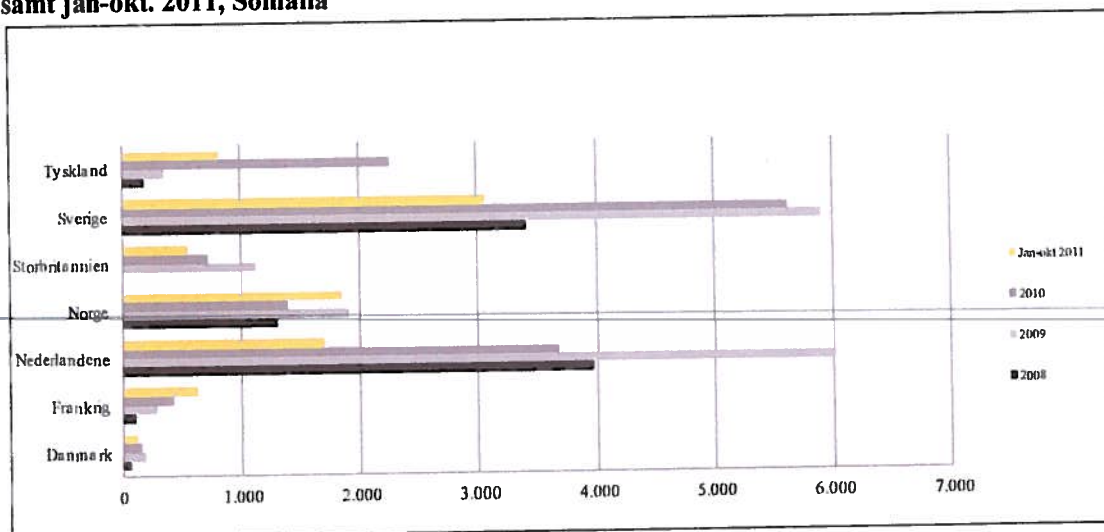
Af figur 9 nedenfor fremgår det, at både Danmark og en stor del af de omkringliggende lande, herunder særligt Tyskland, Sverige og Holland, har registreret en markant stigning i antallet af asylansøgere fra Afghanistan.

Figur 9: Antal asylansøgninger i Danmark og i de omkringliggende lande, 2008-2010 samt jan-okt. 2011, Afghanistan



Af figur 10 nedenfor fremgår det, at der har været en stor spredning i antallet af asylansøgere fra Somalia i de enkelte lande. Som det fremgår, har Sverige modtaget et stort antal asylansøgere fra Somalia (knap 6.000 i 2009). Dette gælder ligeledes for Holland, som også har modtaget ca. 6.000 asylansøgere fra Somalia. Til sammenligning modtog Danmark i perioden 2008-oktober 2011 under 200 asylansøgere fra Somalia.

Figur 10: Antal asylansøgninger i Danmark og i de omkringliggende lande, 2008-2010 samt jan-okt. 2011, Somalia



Ovenstående figurer 8-10 viser, at der – trods en geografisk tæt beliggenhed blandt de udvalgte lande, er stor forskel på hvilke asylansøgere, der søger asyl i de enkelte lande.

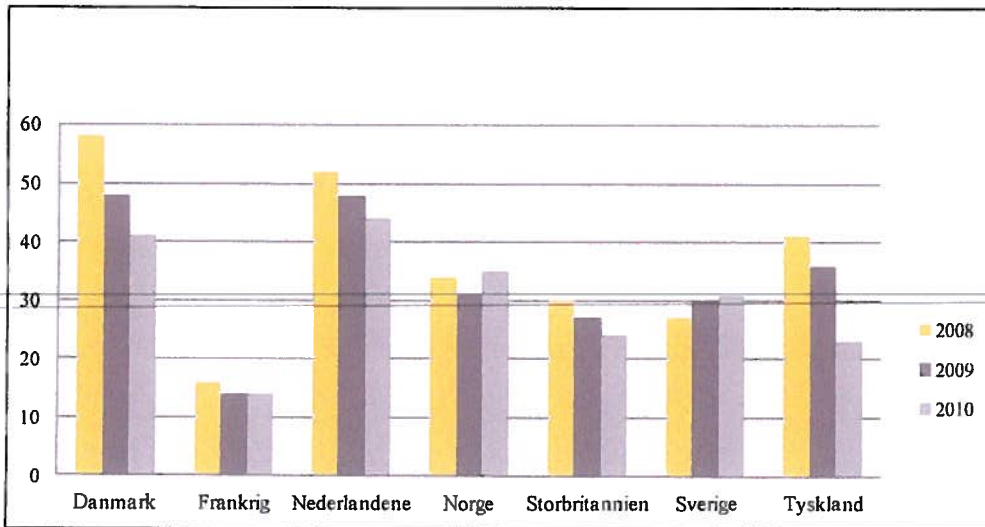
Dette kan skyldes en lang række faktorer, som kan påvirke antallet af asylansøgere i de enkelte lande, herunder de såkaldte pull- og push- faktorer, jf. afsnit 7.2.3.

En faktor, der kan have betydning for asylansøgerindvandring til et udvalgt modtagerland, er anerkendelsesprocenten i de enkelte lande.

Af figur 11 nedenfor fremgår anerkendelsesprocenten i første instans i Danmark og i de omkringliggende lande for årene 2008-2010. Som det fremgår, er Danmark og Nederlandene, de to lande der i perioden fra 2008 til 2010 har haft den højeste anerkendelsesprocent i første instans. Anerkendelsesprocenten i Holland udgjorde i 2010 ca. 44 pct., mens den i Danmark i 2010 udgjorde ca. 41 pct. Til sammenligning havde en stor del af de øvrige lande en anerkendelsesprocent på ca. 23-35 pct. i 2010.

Frankrig var det land, der i 2010 havde den laveste anerkendelsesprocent, svarende til ca. 14 pct.

Figur 11: Anerkendelsesprocenten i første instans i Danmark og i de omkringliggende lande, 2008 – 2010



Beregningen af anerkendelsesprocenten er foretaget af Kommissionen på baggrund af de principper, der anvendes i forhold til at fortolke rammeforordningen 860/2007 vedrørende migrationsstatistik. Det betyder i praksis blandt andet, at de nationale anerkendelsesprocenter ikke fuldt ud kan sammenlignes med de af Kommissionen sammenstillede anerkendelsesprocenter. Eksempelvis inkluderes tilladelser til humanitært ophold ikke i den danske definition af anerkendelsesprocenten.

Litteraturfortegnelse

Anvendt Kommunal Forskning (AKF): *Integrationslovens betydning for flygtninges bosætning*, AKF Forlagt, København, 2006.

Brekke, Jan-Paul og Monica Five Aarset: *Why Norway - Understanding Asylum Destinations*, Institute for Social Research, Oslo, 2009.

Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter (NUC): *Status på arbejdet med udsendelse af afviste asylansøgere*, København, juni 2011.

Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter (NUC): *Status efter 2. halvår 2011 vedrørende arbejdet med udsendelse af afviste asylansøgere*, København, februar 2012.

Robinson, Vaughan and Jeremy Segrott: *Understanding the decision-making of asylum seekers*, Home Office Research Study 243, Home Office Research, London, 2002.

Thielemann, Eiko R.: "Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing", *European Journal of Migration and Law*, Vol. 6, pp. 47-65, 2004.

Thielemann, Eiko R.: "Does Policy Harmonisation work? The EU's role in Regulating Migration Flows", *Paper for presentation at the 8th European Union Studies Association (EUSA), March 27-29, Tennessee, 2003.*

Udvalg om Udlændinges ret til velfærdsydelse: *Rapport om Optjeningsprincipper i forhold til danske velfærdsydelser*, København, 2011.

Bilagsfortegnelse

Bilag 1: Bilag til kapitel 10 om statistik

Bilag 2: Referat fra møde med kommuner og KL den 14. marts 2012

Bilag 3: Referat fra møde med Dansk Flygtningehjælp den 16. marts 2012

Bilag 4: Migrationsverket: Mottagningssystemet i Sverige (overheads fra seminar afholdt med udvalget den 27. marts 2012)

Bilag 5: Utlændingsdirektoratet: Asylsøkeres indkvartering og rettigheder (overheads fra seminar afholdt med udvalget den 27. marts 2012)

Bilag 6: Udlændingestyrelsen: Notat 29. marts 2012 indkvarteringen af asylansøgere

Bilag 7: Udlændingestyrelsen: Notat af 23. januar 2012 om Brovst-modellen og Jelling-modellen

Bilag 8: Røde Kors: Notat af 15. marts 2012 om anbefalinger om tilbud til asylansøgere om udflytning fra centrene

Bilag 9: Røde Kors: Notat af 12. april 2012 om de eksisterende asylcentre

Bilag 10: Røde Kors: Notat af 12. april 2012 om forslag til udvidet annekstmodel

Bilag 11: Brev af 20. januar 2012 fra Jammerbugt Kommune vedlagt folder om Brovst-modellen

Bilag 12: Jammerbugt Kommune. Materiale af 27. februar 2012 om udflytning fra asylcentre.

Bilag 13: Brev af 22. november 2011 fra kulturhuset Trampolinhuset

Bilag 14: Brev af 5. december 2011 fra Krogerup Højskole

Bilag 15: Brev af 19. december 2011 fra Natasha Latif vedlagt materiale om "Smooth Landing Inc."

Bilag 16: Brev af 12. januar 2012 fra Tore Qvist vedlagt materiale om "Let's Grow – havefællesskaber på asylcentre"

Bilag 17: Brev af 28. februar 2012 fra professor, dr. jur. Eva Smith på vegne af foreningen Asylbørnene ud nu

Bilag 18: Brev af 20. april 2012 fra Bedsteforældre for asyl

Bilag 19: Brev af 6. maj fra professor, dr. jur. Eva Smith på vegne af foreningen Asylbørnene ud nu

Bilag 20: Brev af 11. maj 2012 fra kulturhuset Trampolinhuset vedlagt notatet "En frisk start"