

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

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

Juni 2012

Indholdsfortegnelse

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

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

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

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

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

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

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

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

Kapitel 7. Overvejelser om asylansøgers mulighed for at få adgang til arbejdsmarkedet og bo uden for asylcentre.....	89
7.1. Indledning.....	89
7.2. Generelle overvejelser om adgang til arbejde og udflytning	89
7.2.1. Generelle hensyn.....	89
7.2.2. Adgang til velfærdsydelse efter den almindelige lovgivning	92
7.2.3. Betydning for den asylrelaterede indvandring	94
7.3. Forslag til etablering af adgang til arbejde og udflytning	100
7.4. Overvejelser om afgrænsning af målgruppen	101
7.4.1. Beregning af perioden på 6 måneders ophold	102
7.4.2. Kravet om medvirken	104
7.4.2.1. Hovedregel om krav om aktuel og løbende medvirken.....	104
7.4.2.2. Konsekvenser af manglende medvirken.....	104
7.4.2.3. Modifikationer af krav om medvirken	105
7.4.2.3.1. Særlige tilfælde, hvor krav om medvirken kan fraviges	105
7.4.2.3.2. Undtagelse for bestemte grupper af asylansøgere	106
7.4.3. Undtagelsen af særlige grupper fra adgang til arbejde og udflytning	107
7.4.3.1. Asylansøgere omfattet af Dublinproceduren	107
7.4.3.2. Asylansøgere, hvis sag behandles efter åbenbart grundløs-proceduren	108
7.4.3.3. Personer på tålt ophold.....	109
7.4.3.4. Udlændinge, der er udvist ved dom	112
7.4.3.5. Sårbare grupper	112
7.4.3.5.1. Uledsagede mindreårige asylansøgere	112
7.4.3.5.2. Asylansøgere med omsorgsbehov.....	113
7.5. Forslag om etablering af adgang til arbejdsmarkedet	114
7.5.1. Indledning	114
7.5.2. Krav om godtgørelse af identitet.....	114
7.5.3. Løn- og ansættelsesvilkår m.v.	115
7.5.4. Skattepligt og udstedelse af skattekort.....	116
7.5.5. Afgrænsning af kredsen af jobs	116
7.5.5.1. Adgang til ordinær beskæftigelse.....	116
7.5.5.2. Overvejelser om adgang til selvstændig erhvervsvirksomhed	117
7.5.5.3. Fortrinsstilling for herboende arbejdskraft til ledige stillinger.....	117
7.5.5.4. Anerkendelse af kvalifikationer	118
7.5.6. Forholdet til de gældende regler i udlændingeloven	118
7.5.7. Meddelelse af arbejdstilladelse	119
7.6. Udmøntning af forslag om adgang til udflytning	120
7.6.1. Indledning	120
7.6.2. Adgang til at finde bolig på egen hånd (egenfinansieret bolig)	120
7.6.2.1. Målgruppe og krav om selvforsørgelse	120

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

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

1. Indledning

1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium

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

Af udvalgets kommissorium af 5. januar 2012 fremgår følgende:

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

”Flygtninge skal behandles værdigt

...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Model for tilbud om udflytning fra asylcentre og adgang til arbejdsmarkedet

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

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

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

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

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

Motivationsfremmende foranstaltninger

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

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

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

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

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

Økonomi

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

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

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

Organisering og afrapportering

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

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

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

Justitsministeriet varetager sekretariatsbetjening af arbejdsgruppen.”

1.2. Udvalgets sammensætning

Embedsmandsudvalget har haft følgende sammensætning:

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

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

1.3. Udvalgets arbejde

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

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

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

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

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

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

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

2. Sammenfatning af udvalgets overvejelser

2.1. Indledning

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

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

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

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

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

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

2.2.1. Udvalgets generelle overvejelser

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.3. Afgrænsning af målgruppen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Udvalget foreslår dog,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.4. Betingelser for adgang til arbejdsmarkedet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Endelig overvejer udvalget nogle spørgsmål af mere praktisk karakter.

2.2.5. Udmøntning af forslag om adgang til udflytning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.6. Tværgående spørgsmål

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

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

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

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

2.2.7. Forslag om styrkede muligheder for undervisning og aktivering

Mulighederne for undervisning og aktivering efter udlændingelovens regler foreslås styrket.

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

Konkret foreslår udvalget, at det kan overvejes,

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

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

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

2.3. Forslag om motivationsfremmende foranstaltninger (kapitel 8)

2.3.1. Udvalgets generelle overvejelser

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.2. Mere målrettet anvendelse af de motivationsfremmende foranstaltninger

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

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

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

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

2.3.3. Styrket rådgivning og økonomisk støtte til tilbagevenden

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

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

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

2.3.4. Mere målrettet indkvartering af asylansøgere i centersystemet

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

Udvalget har på den baggrund overvejet, om der kan være behov for at styrke forholdene for de asylansøgere, der fortsat indkvarteres i landets asylcentre. Som det fremgår, foreslår udvalget at forbedre tilbuddene om undervisning og aktivering, hvilket bl.a. vil 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 asylcentrene. Herved opnås samtidig, at de afviste asylansøgere i videst muligt omfang indkvarteres i asylcentre, hvor deres fokus på hjemrejse og genetablering i hjemlandet bedst muligt kan håndteres og støttes.

2.3.5. Samarbejde med internationale organisationer om støtte til hjemvenden

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

2.4. Økonomiske og administrative konsekvenser

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

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

Udgiftsskønnet fordeler sig på følgende hovedområder:

- Udflytning fra asylcentre i alt ca. 163,3-163,8 mio. kr. årligt. Hovedparten af de skønnede udgifter til udflytning fra asylcentre vedrører udgifter til forslag om en selvstændig bolig på ca. 139,0 mio. kr. årligt samt udgifter til administration af ordningen på ca. 19,8 mio. kr. årligt.
- Udflytningen fra asylcentre forventes at medføre besparelser i centersystemet på ca. 10-20 mio. kr.
- Merudgifter til adgang til arbejdsmarkedet skønnes at udgøre i alt ca. 11,7-16,7 mio. kr. Udgifterne vedrører bl.a. Udlændingestyrelsens administration af ordningen (ca. 6,7 mio. kr.), herunder forventede merudgifter til sagsbehandling i forbindelse med ansøgning om og forlængelse og inddragelser af arbejdstilladelser samt tolkeudgifter m.v.
- Herudover vedrører udgifterne til arbejdsmarkedet merudgifter på SKAT's område på ca. 5-10 mio. kr. Udvalgets forslag om at give asylansøgere adgang til at tage beskæftigelse rejser en række spørgsmål om, hvorledes en skattebetaling mest hensigtsmæssigt kan etableres og gennemføres. I forbindelse med udmøntning af en adgang for asylansøgere til arbejdsmarkedet skal der tages nærmere stilling til spørgsmålet om udformning af beskattningen af den enkelte asylansøger. Udvalget skal – på baggrund af drøftelse med SKAT – bemærke, at etablering af skattepligt skønnes at medføre behov for ændringer i SKAT's systemer svarende til ca. 5-10 mio. kr.
- Merudgifterne vedrørende styrkede undervisnings- og aktiveringstilbud forventes at udgøre ca. 30,3 mio. kr. årligt. Udgifterne vedrører primært udgifter til danskundervisning på ca. 15,0 mio. kr. årligt og udgifter til ekstern undervisning og aktivering for voksengruppen (over 17 år) på ca. 15,0 mio. kr. årligt. Herudover forventes merudgifter på ca. 0,3 mio. kr. til justering af indhold i asylansøgerkurset.
- Styrkede tilbud til børne- og ungegruppen (1-16 årige) forventes at udgøre ca. 18-26 mio. kr. årligt. Hovedparten af udgifterne vedrører udeskoletilbud for de 6-16 årige på ca. 8,5 mio. kr. årligt. Herudover forventes udgifter på ca. 2,0-8,0 mio. kr. årligt til børnehavetilbud samt ca. 3,0-5,0 mio. kr. årligt til SFO/klubtilbud. Endvidere skønnes der merudgifter på ca. 4,5 mio. kr. årligt til administration.
- Styrket rådgivning i forbindelse med udrejse og forhold i hjemlandet forventes at udgøre ca. 10-18 mio. kr. årligt.

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

2.4.1. Gennemførelse af udvalgets forslag

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

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

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

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

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

3. Udlændingelovens regler om forholdene for asylansøgere

3.1. Indledning

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

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

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

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

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

Afsnit 3.8 omhandler økonomiske nøgletal på asylområdet.

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

3.2. Asylansøgers opholdsgrundlag

3.2.1. Indrejsen

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

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

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

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

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

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

3.2.2. Tilfælde, hvor asylsagen skal behandles her i landet

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

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

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

3.2.3. Afviste asylansøgere

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

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

3.3. Faseinddelingen af asylsagsbehandlingen

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

Fase I - Dublin-fasen

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

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

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

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

Fase II - sagsbehandlingsfasen

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

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

I denne fase har asylansøgeren såkaldt processuelt ophold.

Fase III - udsendelsesfasen

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

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

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

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

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

3.4. Behandlingen af asylsager

3.4.1. Proceduren ved behandling af asylsager

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

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

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

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

3.4.2. Proceduren i åbenbart grundløse asylsager

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5. Udlændingestyrelsens underholdspligt over for asylansøgere

3.5.1. Underholdspligten

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

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

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

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

3.5.2. Indkvarteringen af asylansøgere

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

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

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

3.5.2.1. Asylcentre

3.5.2.1.1. Asylcenteroperatørerne

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

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

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

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

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

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

3.5.2.1.2. Antallet af asylcentre

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

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

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

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

3.5.2.1.3. Indkvarteringen i de forskellige faser af sagsbehandlingen

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

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

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

3.5.2.1.4. Generelle forhold på asylcentrene

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

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

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

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

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

3.5.2.1.5. Fleksible indkvarteringsstilbud

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

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

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

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

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

Fordelingen af indkvarteringspladser på de forskellige asylindekvarteringsformer

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

3.5.2.2. Privat indkvartering

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

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

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

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

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

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

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

3.5.2.3. Ydelsessystemet

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

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

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

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

3.5.2.4. De forskellige ydelser

3.5.2.4.1. Grundydelsen

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

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

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

3.5.2.4.2. Forsørgertillæg

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

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

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

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

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

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

3.5.2.4.3. Tillægssydelsen

Det følger af udlændingelovens § 42 b, stk. 8, 1. pkt., at asylansøgere over 18 år, der er omfattet af Udlændingestyrelsens underholdspligt, får udbetalt en tillægssydelse, hvis de overholder den kontrakt, de har indgået med indkvarteringsoperatøren. Formålet med tillægssydelsen er således at motivere asylansøgere til at følge den undervisning og aktivering, der indgår i deres kontrakt med indkvarteringsoperatøren.

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

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

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

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

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

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

3.5.2.5. Aktivering og undervisning

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

3.5.2.6. Kontraktordningen

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

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

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

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

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

3.5.2.7. Aktivering af voksne asylansøgere

Aktivering af asylansøgere tilrettelægges både internt i centerregi og eksternt.

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

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

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

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

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

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

3.5.2.8. Undervisning af voksne asylansøgere

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

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

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

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

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

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

3.5.2.9. Undervisning af asylansøgerbørn

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

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

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

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

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

3.5.3. Sundhedsmæssige ydelser

3.5.3.1. Sundhedsmæssige ydelser til voksne asylansøgere

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5.3.2. Sundhedsmæssige ydelser til asylansøgerbørn

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

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

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

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

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

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

3.6.1. Asylaftalen af januar 2008

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

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

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

3.6.2. Udvidelse af aftalen - maj 2011

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

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

3.6.3. Kriterier for tilbud om indkvartering i særlig bolig

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

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

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

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

3.6.4. Udvikling i antallet af indkvarterede i særlige boliger

3.6.4.1. Asylaftalen af januar 2008

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

Af de i alt 34 familier, der opfyldte eller havde opfyldt de objektive kriterier for udflytning i en særlig bolig under ordningen fra 2008, havde 16 familier, svarende til 68 personer¹, taget imod tilbuddet og var flyttet i særlig bolig uden for asylcenteret.

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

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

3.6.4.2. Aktuel status for indkvartering af familier i særlig bolig

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.8. Økonomiske nøgletal på asylområdet

Udgifterne på præasylområdet er primært bestemt af:

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

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

FL2012 forudsætninger udgiftsskøn	Mio. kr. (ca.)
Asylområdet	1.300
<i>heraf indkvarteringsområdet</i>	1.000

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

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

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

Aktivitet, FL2012	
Tilgang til indkvarteringssystemet	5.800
Indkvarteringsomfang (helårspersoner)	4.450

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

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

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

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

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

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

3.9. Integration af flygtninge

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

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

3.9.1. Om integrationsprogrammet

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

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

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

3.9.2. Om boligplacering

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

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

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

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

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

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

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

3.9.3. Om kvoteordningen

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

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

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

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

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

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

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

3.9.5. Betydningen af reglerne om boligplacering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1. Indledning

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

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

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

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

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

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

4.2. Motivationsfremmende foranstaltninger

4.2.1. Historik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.2. Kostpengeordningen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.3. Overflytning til udrejsecenter

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

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

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

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

4.2.4. Meldepligt

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

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

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

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

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

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

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

I praksis pålægges privat indkvarterede udlændinge som udgangspunkt ikke meldepligt.

4.2.5. Frihedsberøvelse

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.6. Administrativ udvisning ved manglende efterlevelse af udrejsefrist

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

Bestemmelsen trådte i kraft den 1. april 2011.

4.3. Den praktiske behandling af sager om udsendelse

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

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

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

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

4.3.1. Politiets intensiverede rådgivning af afviste asylansøgere

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

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

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

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

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

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

4.3.2. Udlændingen vil medvirke til udsendelsen og underskriver erklæring herom

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

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

4.3.3. Udlændingen medvirker ikke til udsendelsen

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

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

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

5.1. Indførelse af Bosnier-ordningen

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

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

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

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

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

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

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

5.1.1. Øget aktivering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Som led i opfølgning på loven udstedte Indenrigsministeriet bekendtgørelse nr. 859 af 10. oktober 1994 om privat indkvartering samt indkvartering i boliger uden for de særlige indkvarteringscentre for personer fra det tidligere Jugoslavien med midlertidig opholdstilladelse (bosniske krigsflygtninge).

Bekendtgørelsen er nærmere beskrevet nedenfor i afsnit 5.1.4.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Som led i ordningen udstedte Indenrigsministeriet bekendtgørelse nr. 648 af 5. juli 1994 om dækning af udgifter til underhold, ophold og undervisning til personer fra det tidligere Jugoslavien med midlertidig opholdstilladelse, der tager lønnet beskæftigelse.

Bekendtgørelsen er nærmere beskrevet nedenfor i afsnit 5.1.5.

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

5.1.3. Selvforsørgelse, forsikring m.v.

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

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

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

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

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

5.1.4. Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 859 af 10. oktober 1994 om privat indkvartering samt indkvartering i boliger uden for de særlige indkvarteringscentre for personer fra det tidligere Jugoslavien med midlertidig opholdstilladelse (bosniske krigsflygtninge)

Bl.a. følgende fremgår af bekendtgørelsen:

Privat indkvartering

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

Indkvartering i boenheder uden for de særlige indkvarteringscentre

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

5.1.5. Indenrigsministeriet bekendtgørelse nr. 648 af 5. juli 1994 om dækning af udgifter til underhold, ophold og undervisning til personer fra det tidligere Jugoslavien med midlertidig opholdstilladelse, der tager lønnet beskæftigelse

Bl.a. følgende fremgår af bekendtgørelsen:

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

5.2. Tidligere ordninger med støtte til tilbagevenden til hjemlandet

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

Nedenfor følger en beskrivelse af støtteordningerne.

5.2.1. Særlige støtteordninger for afghanske statsborgere

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

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

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

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

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

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

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

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

Ordningen blev anvendt af 76 personer.

5.2.1.2. Aktstykke nr. 110 af 28. marts 2003

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

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

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

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

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

Ordningen blev anvendt af 53 personer.

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

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

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

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

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

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

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

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

47 personer anvendte ordningen.

5.2.2. Særlige støtteordninger for irakiske statsborgere

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

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

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

5.2.2.1. Aktstykke nr. 125 af 21. maj 2003

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

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

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

Særligt om afviste asylansøgere fremgår følgende af aktstykket:

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

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

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

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

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

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

Ordningen blev anvendt af 333 irakiske statsborgere.

5.2.2.2. Aktstykke nr. 73 af 19. januar 2005

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

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

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

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

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

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

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

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

Ordningen blev anvendt af 41 irakiske statsborgere.

5.2.3. Kontraktordning for afviste asylansøgere, der samarbejder om udrejse

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

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

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

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

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

5.2.3.1. Det nærmere indhold af kontraktordningen

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

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

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

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

5.2.3.2. Pligten til at udrejse

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

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

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

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

5.2.3.3. Ordningens anvendelse

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

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

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

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

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

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

5.2.4. Særlig ordning for statsborgere fra Kosovo

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

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

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

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

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

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

6. Forholdene for asylansøgere i andre lande

6.1. Indledning

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

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

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

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

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

6.2.1. Modtagelsesdirektivet (direktiv 2003/9/EF)

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

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

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

6.2.1.1. Indkvartering af asylansøgere

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

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

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

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

6.2.1.2. Asylansøgers adgang til arbejdsmarkedet

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

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

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

6.2.2. Ændringsforslag til modtagelsesdirektivet

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

6.2.2.1. Indkvartering af asylansøgere

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

6.2.2.2. Adgang til arbejdsmarkedet

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

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

6.3. Forholdene for asylansøgere i Norge

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

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

6.3.1. Indkvartering af asylansøgere

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

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

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

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

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

6.3.2. Asylansøgere adgang til arbejdsmarkedet

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

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

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

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

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

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

6.3.3. Økonomisk støtte

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

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

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

Asylansøgere, der bor privat, modtager ikke økonomisk støtte.

6.3.4. Uddannelse og aktivering m.v.

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

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

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

6.3.5. Sundhedsydelser

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

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

6.3.6. Motivationsfremmende foranstaltninger

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

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

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

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

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

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

6.4. Forholdene for asylansøgere i Sverige

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

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

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

6.4.1. Indkvartering af asylansøgere

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

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

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

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

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

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

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

6.4.2. Asylansøgers adgang til arbejdsmarkedet

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

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

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

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

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

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

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

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

6.4.3. Økonomisk støtte

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

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

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

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

6.4.4. Uddannelse og aktivering m.v.

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

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

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

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

6.4.5. Sundhedsydelser

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

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

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

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

6.4.6. Motivationsfremmende foranstaltninger

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

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

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

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

6.5. Forholdene for asylansøgere i Nederlandene

6.5.1. Indkvartering af asylansøgere

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

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

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

6.5.2. Asylansøgere adgang til arbejdsmarkedet

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

6.5.3. Økonomisk støtte

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

6.5.4. Motivationsfremmende foranstaltninger

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

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

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

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

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

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

6.6. Forholdene for asylansøgere i Storbritannien

6.6.1. Indkvartering af asylansøgere

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

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

6.6.2. Asylansøgers adgang til arbejdsmarkedet

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

Adgangen til at arbejde er underlagt følgende begrænsninger:

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

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

6.6.3. Økonomisk støtte

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

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

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

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

6.6.4. Motivationsfremmende foranstaltninger

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

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

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

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

6.7. Forholdene for asylansøgere i Tyskland

6.7.1. Indkvartering af asylansøgere

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

6.7.2. Asylansøgers adgang til arbejdsmarkedet

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

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

6.7.3. Økonomisk støtte

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

6.7.4. Motivationsfremmende foranstaltninger

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

- Betaling af transportomkostninger i forbindelse med hjemrejsen (fly, tog eller bus)
- Betaling af omkostninger ved kørsel i egen bil (250 € pr. bil)
- Økonomisk bidrag til rejsen (200 € pr. person over 12 år og 100 € pr. person under 12 år)
- Bidrag til reetablering i hjemlandet (300 € pr. person over 12 år og 150 € pr. person under 12 år for statsborgere i følgende lande: Algeriet, Bangladesh, Kina, Elfenbenskysten, Etiopien, Eritrea, Ghana, Guinea, Indien, Jordan, Libanon, Marokko, Nigeria, Pakistan, Sierra Leone, Somalia, Syrien og Vietnam)
- Bidrag til reetablering i hjemlandet (400 € pr. person over 12 år og 200 € pr. person under 12 år for statsborgere i følgende lande: Armenien, Aserbajdsjan, Bosnien-Herzegovina, Georgien, Iran, Kosovo (med undtagelse af etniske serbere og romaer), Makedonien, Moldova, Montenegro, Rusland, Serbien, Tyrkiet og Ukraine)
- Bidrag til reetablering i hjemlandet (750 € pr. person over 12 år og 375 € pr. person under 12 år for statsborgere i følgende lande: Afghanistan, Irak og Kosovo (for etniske serbere og romaer)
- Der ydes ikke bidrag til reetablering i hjemlandet til statsborgere fra Makedonien, Montenegro, Serbien og Bosnien-Herzegovina, hvis de er indrejst efter datoen for visumfrihed til de pågældende lande.

7. Overvejelser om asylansøgere mulighed for at få adgang til arbejdsmarkedet og bo uden for asylcentre

7.1. Indledning

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

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

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

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

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

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

7.2. Generelle overvejelser om adgang til arbejde og udflytning

7.2.1. Generelle hensyn

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.2.2. Adgang til velfærdsydelser efter den almindelige lovgivning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Det gælder for det andet det mere praktisk betonedede spørgsmål om, hvorledes den adgang til forsørgelse og sundhedsmæssige ydelser m.v., der i dag tilbydes som led i opholdet i et asylcenter, fremover i praksis kan tilbydes asylansøgere, der er flyttet uden for et asylcenter og ikke længere bor i nærheden af et asylcenter. Dette spørgsmål behandles nedenfor afsnit 7.6.2.4.

7.2.3. Betydning for den asylrelaterede indvandring

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

...

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

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

...

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

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

...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

There were 65 interviews with asylum seekers. ...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

...

Economic pull factors

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

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

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

7.3. Forslag til etablering af adgang til arbejde og udflytning

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

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

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

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

En *adgang til arbejdsmarkedet* bør efter udvalgets opfattelse gælde for hele gruppen af asylansøgere, der opfylder de grundlæggende betingelser om 6 måneders ophold m.v. Adgangen til at tage beskæftigelse bør således efter udvalgets opfattelse gælde uafhængigt af, om den pågældende er udflyttet, eller om den pågældende fortsat er indkvarteret i eller i tilknytning til et asylcenter. Der henvises til afsnit 7.5, der indeholder udvalgets nærmere overvejelser om etablering af adgang til arbejdsmarkedet.

Muligheden for udflytning bør ligeledes gælde for hele gruppen af asylansøgere, der foreslås omfattet af målgruppen, jf. afsnit 7.4. Efter udvalgets opfattelse kan der peges på tre muligheder:

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

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

- *Det tredje forslag* har karakter af en tilbudsmodel, hvor indkvarteringsoperatøren er ansvarlig for at tilvejebringe tilbud om udflytning (selvstændig bolig). Forslaget indebærer, at der – inden for de afsatte økonomiske rammer – gives adgang til udflytning i selvstændig bolig, der ligger udenfor, men dog i nærheden af, et asylcenter. I praksis foreslås der afsat midler til etablering af et vist antal boliger, således at tilbuddet er udbudsstyret.

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

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

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

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

7.4. Overvejelser om afgrænsning af målgruppen

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

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

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

7.4.1. Beregning af perioden på 6 måneders ophold

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.4.2. *Kravet om medvirken*

7.4.2.1. *Hovedregel om krav om aktuel og løbende medvirken*

Som det er beskrevet i kapitel 3, er det efter udlændingelovgivningen en grundlæggende betingelse, at den enkelte udlænding skal medvirke til sagens behandling og, såfremt der skal ske udsendelse, medvirke til planlægning m.v. af hjemrejsen.

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

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

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

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

7.4.2.2. *Konsekvenser af manglende medvirken*

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

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

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

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

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

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

7.4.2.3. Modifikationer af krav om medvirken

7.4.2.3.1. Særlige tilfælde, hvor krav om medvirken kan fraviges

Enkeltstående afvisninger af medvirken

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

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

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

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

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

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

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

Lovligt forfald

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

Særlige grunde

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

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

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

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

7.4.2.3.2. Undtagelse for bestemte grupper af asylansøgere

Kravet om medvirken gælder hele gruppen af afviste asylansøgere.

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

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

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

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

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

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

På den baggrund – og i lyset af den særlige situation, som denne gruppe af asylansøgere befinder sig i – foreslår udvalget, at manglende medvirken ikke skal have konsekvenser i forhold til muligheden for arbejde og udflytning, hvis asylansøgeren på tidspunktet for berostillelsen er bosat uden for et asylcenter.

Kravet om medvirken vil genindtræde, så snart udlændingemyndighederne ophæver berostillelsen af de tvangsmæssige udsendelser til det givne land. Dette vil betyde, at de afviste asylansøgere ikke længere vil kunne arbejde og bo uden for asylcentret, medmindre de medvirker til udsendelsen.

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

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

7.4.3.1. Asylansøgere omfattet af Dublinproceduren

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.4.3.3. Personer på tålt ophold

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

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

For det andet drejer det sig om udlændinge, der er udvist ved dom for kriminalitet begået her i landet, jf. udlændingelovens §§ 22-24, men som uønsket opholder sig her i landet, fordi de ikke udrejser frivilligt og ikke kan udsendes tvangsmæssigt grundet refoulementsforbudet.

Det drejer sig for det tredje om udlændinge, der er udelukket fra at få asyl efter udelukkelsesgrundene i FN's Flygtningekonvention, men som uønsket opholder sig her i landet, fordi de ikke udrejser frivilligt og ikke kan udsendes tvangsmæssigt grundet refoulementsforbudet.

For denne gruppe af udlændinge har Flygtningenævnet vurderet, at de pågældende ved en tilbagevenden risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen nævnte grunde eller dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Resultatet bliver, at disse udlændinge opholder sig her i landet på tålt ophold.

I marts 2012 opholdt 38 udlændinge sig her i landet på tålt ophold.

Udlændinge på tålt ophold er som udgangspunkt undergivet Udlændingestyrelsens underholdsforpligtelse på samme vilkår som asylansøgere.

Der er i udlændingeloven fastsat særlige regler om dels meldepligt, dels påbud om opholdssted for udlændinge på tålt ophold.

Efter udlændingelovens § 34, stk. 3, bestemmer politiet, medmindre særlige grunde taler herimod, at en udlænding på tålt ophold skal give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter med henblik på løbende at sikre, at politiet har kendskab til udlændingens opholdssted.

Det følger endvidere af bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, at Udlændingestyrelsen, medmindre særlige grunde taler derimod, bestemmer, at udlændinge på tålt ophold skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, som i praksis er Center Sandholm. Det afgørende hensyn bag bestemmelsen er at sikre myndighedernes kendskab til de pågældende udlændinges opholdssted.

I nogle tilfælde godkender Udlændingestyrelsen dog anden indkvartering, f.eks. i situationer, hvor udlændingen af helbredsmæssige grunde er nødsaget til at være indkvarteret på et om-

sorgscenter, eller i situationer, hvor hensynet til overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til familieliv gør det nødvendigt.

Udvalget skal på den baggrund bemærke, at udlændinge, der opholder sig her i landet på tålt ophold, udgør en helt særlig gruppe af udlændinge.

Gruppen omfatter udlændinge, som må anses for en fare for statens sikkerhed. Dette omfatter især de interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens sikkerhed og selvstændighed m.v.) og af straffelovens kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v.)

Endvidere drejer det sig – som nævnt – om udlændinge, der er udvist på grund af kriminalitet begået her i landet. Det kan f.eks. være personer, der er udvist på grund af alvorlig kriminalitet som f.eks. drab og alvorlig narkokriminalitet.

Endelig er der tale om udlændinge, som efter flygtningekonventionen er udelukket fra beskyttelse efter konventionen, fordi der er alvorlig grund til at antage, at de pågældende har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, eller at den pågældende har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for tilflugtslandet, før vedkommende søgte asyl. Der kan f.eks. være tale om en alvorlig ikke-politisk forbrydelse, hvis den pågældende har deltaget i terrorhandlinger i form af flykapring, drab eller lemlæstelse. Således kan meget alvorlige forbrydelser – uanset deres politiske formål – medføre udelukkelse fra beskyttelse efter flygtningekonventionen. En person, der er omfattet af flygtningekonventionens udelukkelsesgrunde, anses ikke for at være flygtning i konventionens forstand. Hvis en person således er omfattet af ovennævnte udelukkelsesgrunde, vil den pågældende ikke få asyl i Danmark. Flygtningekonventionens udelukkelsesgrunde gælder undtagelsesfrit.

Denne gruppe udlændinge befinder sig i Danmark på tålt ophold, fordi Danmark ikke kan udsende personer på tålt ophold tvangsmæssigt, da dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Udvalget lægger til grund, at der er tale om udlændinge, der i princippet er uønskede i Danmark, og at dette er afspejlet i deres vilkår for ophold her i landet.

På den baggrund – og under hensyn til myndighedernes behov for løbende at have kendskab til denne gruppe udlændinges opholdssted – finder udvalget, at udlændinge på tålt ophold ikke bør være omfattet af tilbuddet om udflytning og arbejde.

Det forhold, at udlændinge på tålt ophold i nogle tilfælde kan have opholdt sig i asylcenter-systemet i flere år uden udsigt til en ændring af deres situation, fordi de er udelukket fra at få asyl her i landet samtidig med, at de ikke kan udsendes til hjemlandet, ændrer ikke herved.

7.4.3.4. Udlændinge, der er udvist ved dom

Ved siden af personer på tålt ophold kan der her i landet opholde sig udlændinge, som er udvist ved dom på grund af kriminalitet begået i Danmark, men hvor der ikke ved hjemvenden er nogen risiko for forfølgelse m.v. For denne gruppe af udlændinge er det udvalgets opfattelse, at der skal gælde samme forhold som for gruppen af personer på tålt ophold.

7.4.3.5. Sårbare grupper

7.4.3.5.1. Uledsagede mindreårige asylansøgere

Uledsagede mindreårige asylansøgere er udlændinge under 18 år, der indrejser i Danmark og søger asyl uden deres forældre eller andre voksne, der kan anses for at være trådt i forældrenes sted.

De uledsagede mindreårige asylansøgere betragtes som en særligt sårbar gruppe med resourcekrævende behov, idet de er mindreårige, der befinder sig uden for deres hjemland uden forældre. Der gælder derfor særlige retningslinjer for behandlingen af asylansøgninger fra uledsagede mindreårige asylansøgere, idet deres ansøgninger skal behandles hurtigt.

I forhold til indkvarteringen af uledsagede mindreårige asylansøgere er der også taget hensyn til denne gruppes situation. De uledsagede mindreårige asylansøgere indkvarteres på særskilte centre, hvor der alene bor uledsagede mindreårige. På centrene for de uledsagede mindreårige er der døgnbemanding, og personalet har fokus på pædagogisk, psykologisk og social støtte til de mindreårige. De uledsagede mindreårige går i skole enten i asylcenterregi eller på en unge- og voksenskole uden for asylcenteret. Herudover har de uledsagede mindreårige mulighed for at deltage i fritidsaktiviteter enten på centeret eller i lokalområdet.

Udvalget har – i lyset af denne gruppes særlige forhold – overvejet, om uledsagede mindreårige asylansøgere skal være omfattet af en ordning med adgang til arbejdsmarkedet og til at bo uden for centrene.

Efter udvalgets opfattelse bør uledsagede mindreårige asylansøgere som hovedregel ikke være omfattet af tilbuddet om arbejde og bolig uden for et asylcenter. Der er tale om børn og unge med behov for hjælp og støtte, som bedst tilgodeses gennem ophold på et asylcenter. En udflytning vil betyde, at mindreårige med et begrænset kendskab til det danske samfund vil skulle klare sig selv – uden at være under opsyn af personale og uden den særlige støtte, der i dag er til stede hele døgnet på asylcentre. Som hovedregel bør uledsagede mindreårige derfor blive boende på et asylcenter. Flere vil i øvrigt have en så ung alder, at det ikke giver mening at give dem et tilbud om beskæftigelse og egen bolig.

Nogle uledsagede mindreårige vil dog have en alder og personlig modenhed, der gør, at et tilbud om arbejde eller bolig uden for et asylcenter kan styrke deres kompetencer og give dem mulighed for en mere målrettet hverdag m.v.

Det vil efter udvalgets opfattelse navnlig være relevant for uledsagede asylansøgere omkring 16-17 år, der ikke længere går i skole eller er under uddannelse, og som har en sådan alder og modenhed, at de med fordel kan tage et arbejde og have en bolig uden for et asylcenter. Udlændingestyrelsen vil på baggrund af oplysninger fra indkvarteringsoperatørerne træffe afgørelse herom.

Udvalget skal derfor anbefale, at uledsagede mindreårige asylansøgere som udgangspunkt ikke er omfattet af tilbuddet om arbejde og bolig uden for asylcentret, men at der efter en konkret vurdering kan gives uledsagede mindreårige, der er omkring 16-17 år og dermed forholdsvis tæt på at være myndige, mulighed for at være omfattet af ordningen.

Ved vurderingen heraf må det efter udvalgets opfattelse indgå, om udflytning og beskæftigelse kan være med til at øge de unges generelle trivsel og ruste de pågældende til tilværelsen efter tiden som asylansøger, hvad enten denne tilværelse ligger her i landet eller i hjemlandet. Dette skal afvejes over for de behov, som uledsagede mindreårige har for hjælp og støtte, og som de modtager på asylcentret.

7.4.3.5.2. Asylansøgere med omsorgsbehov

Visse asylansøgere indkvarteres på et omsorgscenter, fordi de vurderes at have behov for ekstra og særlig sundhedsmæssig eller psykologisk hjælp og omsorg. Et omsorgscenter har egen sundhedsklinik med læger og sygeplejersker, og derudover er der på grund af centrets særlige beboergruppe bl.a. ansat psykologer.

Det bemærkes, at denne gruppe af asylansøgere både kan omfatte voksne asylansøgere og asylansøgerbørn med særlige behov, der gør, at de og deres familie indkvarteres på et omsorgscenter.

Der er her tale om en gruppe af asylansøgere, der på grund af deres fysiske og/eller psykiske sundhedsmæssige situation har behov for den hjælp, de kan få på et omsorgscenter, og som vil kunne have svært ved at klare tilværelsen på egen hånd uden nem adgang til de tilbud og den støtte, der findes på et omsorgscenter. Herudover har asylansøgere med særlige omsorgsbehov måske i endnu højere grad end andre asylansøgere behov for at fastholde det sociale netværk, der findes på et center.

Endvidere er dette en gruppe af asylansøgere, der i de fleste tilfælde vil have vanskeligt ved at varetage et almindeligt arbejde, men som kan have god gavn af at deltage i de aktiviteter, der er på centeret.

En udflytning uden tilknytning til et asylcenter vil også rejse spørgsmål om, hvorledes asylansøgere med et større behov for støtte eller pleje kan modtage denne hjælp, uden at dette vil blive uforholdsmæssigt ressourcekrævende, idet indkvarteringstilbuddene ikke kan gives af personalet på centeret.

Der kan naturligvis for nogle være tale om, at en udflytning og et arbejde kan bidrage til at styrke den enkeltes situation.

Udvalget skal derfor anbefale, at der – svarende til forslaget for de uledsagede mindreårige – konkret gives mulighed for, at denne gruppe af asylansøgere kan flytte i egen bolig, hvis det vurderes, at dette vil være til gavn for ansøgerens og dennes eventuelle familie, og hvis behovet for pleje m.v. kan tilgodeses på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Kan den pågældende finde beskæftigelse, vil dette i sagens natur pege på, at den pågældendes behov for hjælp og støtte er mindre end antaget, og at den pågældende derfor må have adgang hertil.

7.5. Forslag om etablering af adgang til arbejdsmarkedet

7.5.1. Indledning

Dette afsnit indeholder udvalgets nærmere overvejelser om, hvorledes en adgang til arbejdsmarkedet kan etableres.

Afsnittet er opbygget således, at der indledningsvis foreslås fastsat nogle grundlæggende betingelser for adgang til beskæftigelse, der dels vedrører kendskab til asylansøgerens identitet, dels kravene til ansættelsesvilkår for den enkelte asylansøger. Dernæst overvejes mulighederne for at afgrænse den kreds af jobs, som en asylansøger kan tage, ligesom spørgsmålet om anerkendelse af kvalifikationer vurderes. Endelig overvejes forholdet til udlændingelovens regler om opholdstilladelse som led i beskæftigelse.

7.5.2. Krav om godtgørelse af identitet

Udvalget skal pege på, at det må være en forudsætning for at opnå adgang til arbejdsmarkedet, at den enkelte asylansøgers identitet er fastlagt. Dette svarer til de gældende ordninger i Sverige og Norge, jf. hertil kapitel 6.

Formålet er at sikre, at såvel myndighederne som arbejdsgiveren har kendskab til arbejdstagerens identitet.

Denne betingelse er opfyldt, hvis asylansøgeren fremlægger et (ægte) rejsedokument (normalt et pas) eller et nationalt identitetskort.

I praksis vil mange asylansøgere imidlertid have vanskeligt ved at fremlægge en sådan dokumentation, og behandlingen af en asylansøgning gennemføres i praksis, uden at sådanne identitetsdokumenter foreligger, men hvor den pågældendes identitet anses for godtgjort på anden vis.

Udvalget skal derfor foreslå, at i tilfælde, hvor den pågældende ikke er i besiddelse af egentlige identitetspapirer, må den pågældende gives adgang til på anden vis at godtgøre sin identitet, således at dette – i lighed med, hvad der gælder ved behandlingen af asylansøgningen – anses for tilstrækkeligt.

7.5.3. Løn- og ansættelsesvilkår m.v.

Etablering af adgang til arbejdsmarkedet rejser spørgsmål om, hvilke ansættelsesmæssige vilkår der skal gælde for en asylansøgers beskæftigelse.

Det er grundlæggende udvalgets opfattelse, at en asylansøger, der opnår beskæftigelse, skal ligestilles med andre lønmodtagere under det pågældende ansættelsesforhold. Det skal gælde i forhold til løn, afsked og øvrige ansættelsesvilkår. Endvidere skal den pågældende som andre lønmodtagere være omfattet af reglerne i f.eks. ligestillingslovgivningen på beskæftigelsesområdet, arbejdsmiljølovgivningen om et sikkert og sundt arbejdsmiljø og reglerne i arbejdsskadessikringslovgivningen.

Særligt for så vidt angår spørgsmålet om krav om overholdelse af almindelige løn- og ansættelsesvilkår skal udvalget bemærke følgende:

Efter de almindelige bestemmelser i udlændingeloven om udenlandsk arbejdskraft er det normalt en betingelse for meddelelse af opholdstilladelse, at løn- og ansættelsesvilkår skal svare til de overenskomstmæssige vilkår eller på anden måde være sædvanlige for det danske arbejdsmarked.

Formålet er at sikre ordentlige og forsvarlige arbejdsvilkår for den pågældende udlænding. Formålet er endvidere at undgå et urimeligt pres på det lønniveau, som er opnået gennem forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter.

Efter udvalgets opfattelse bør det på tilsvarende vis stilles som betingelse for en asylansøgers adgang til ordinær beskæftigelse, at løn- og ansættelsesvilkår er sædvanlige for det danske arbejdsmarked. Dette kan medvirke til at beskytte den enkelte asylansøger, der ofte kan være i en mere udsat position end andre arbejdstagere.

Det må i øvrigt bero på en konkret vurdering og godkendelse af det pågældende ansættelsesforhold, om løn- og ansættelsesvilkårene er sædvanlige. Vurdering og godkendelse må som udgangspunkt skulle foretages af Udlændingestyrelsen.

Det foreslås, at Udlændingestyrelsen i den forbindelse kan gennemføre en høring af det regionale beskæftigelsesråd ved tvivl om, hvorvidt en ansættelsesaftale er i overensstemmelse med sædvanlige løn- og ansættelsesvilkår. Det svarer til den ordning, der gælder i sager om ophold som led i beskæftigelse.

Udvalget skal i øvrigt anbefale, at den enkelte asylansøger, der ønsker at opnå beskæftigelse, vejledes om, at denne bør gøre arbejdsgiveren opmærksom på, at asylansøgeren kan have behov for fravær inden for normal arbejdstid med henblik på behandling af den pågældendes asylansøgning eller planlægning af hjemrejse i tilfælde af afslag. Asylansøgeren vejledes om, at der med kort varsel kan være behov for at afbryde ansættelsesforholdet i tilfælde af bl.a. udrejse eller manglende medvirken hertil, opholdstilladelse m.v.

7.5.4. Skattepligt og udstedelse af skattekort

En asylansøger, der opnår beskæftigelse og dermed lønindkomst, vil som andre lønmodtagere være skattepligtig af den pågældendes lønindkomst.

Dette rejser en række spørgsmål om, hvorledes en sådan skattebetaling mest hensigtsmæssigt kan etableres og gennemføres. Det gælder bl.a. spørgsmål om registrering som skattepligtig (i form af oprettelse af skattepersonnummer, herunder hvilke form for dokumentation der i givet fald skal fremlægges af den enkelte asylansøger), ligesom der skal tages stilling til, efter hvilke skattemæssige principper en asylansøger skal beskattes, herunder spørgsmål om fradrag.

Udvalget skal derfor anbefale, at der i forbindelse med udmøntning af en adgang for asylansøgere til arbejdsmarkedet tages nærmere stilling til spørgsmålet om udformning af beskattningen af den enkelte asylansøger. Udvalget skal dog – på baggrund af drøftelse med SKAT – bemærke, at, at etablering af skattepligt skønnes at medføre behov for såvel lovændringer som ændringer i SKAT's systemer.

7.5.5. Afgrænsning af kredsen af jobs

7.5.5.1. Adgang til ordinær beskæftigelse

Udvalget har overvejet, om adgangen til at tage beskæftigelse skal omfatte enhver form for beskæftigelse, eller om kredsen af jobs, som en asylansøger kan søge og tage, skal afgrænses.

Efter udvalgets opfattelse omfatter en adgang til arbejdsmarkedet en adgang til at tage enhver form for ordinær beskæftigelse uden offentligt tilskud. Særligt for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende skal opnå mulighed for at deltage i beskæftigelsesfremmende aktiviteter, henvises der til afsnit 7.7 nedenfor om bedre muligheder for tilbud om undervisning og aktivering m.v.

Adgangen til at tage beskæftigelse bør omfatte såvel fuldtids- som deltidsbeskæftigelse. Det bør dog sikres, at en asylansøger, der flytter uden for et asylcenter, gennem sin beskæftigelse opnår det fornødne økonomiske grundlag for at kunne klare sig selv. Dette spørgsmål behandles nedenfor i afsnit 7.6.2.

7.5.5.2. Overvejelser om adgang til selvstændig erhvervsvirksomhed

Efter udvalgets opfattelse er der ikke grundlag for at foreslå, at asylansøgere skal have mulighed for at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed. En asylansøger, der ønsker at etablere selvstændig erhvervsvirksomhed, vil ikke kunne dokumentere, at selvforsørgelseskravet løbende vil være opfyldt. Dertil kommer, at selvstændig erhvervsvirksomhed kan indebære behov for etablering af særlige selskabsformer, ligesom der kan være behov for ansættelse af medarbejdere m.v., også hvis der er tale om en enkeltmandsejet virksomhed, hvilket kan være vanskeligt uden et egentligt opholdsgrundlag. En adgang til selvstændig erhvervsvirksomhed – også i form af enkeltmandsejet virksomhed – vil således indebære en videregående erhvervsaktivitet end den adgang til arbejdsmarkedet, som i øvrigt foreslås givet asylansøgere.

Ønsker en asylansøger at etablere selvstændig erhvervsvirksomhed her i landet, vil den pågældende kunne ansøge herom efter udlændingelovens almindelige regler herom.

7.5.5.3. Fortrinsstilling for herboende arbejdskraft til ledige stillinger

En asylansøger må herudover som udgangspunkt kunne gives adgang til at tage enhver form for beskæftigelse.

Det kan dog overvejes, om en asylansøger bør have adgang til at søge om og tage beskæftigelse på lige fod med andre arbejdssøgende, eller om der bl.a. af arbejdsmarkedspolitiske grunde bør gives danske statsborgere, EU-borgere, nordiske statsborgere og udlændinge i øvrigt med lovligt ophold en vis fortrinsstilling.

Formålet hermed er at sikre, at ledige stillinger, som kan besættes af herværende arbejdskraft m.v., ikke besættes af en asylansøger.

En sådan fortrinsstilling kan opnås på to måder:

For det første kan der stilles krav om, at stillingen skal have været ubesat gennem en vis periode. Som det fremgår af kapitel 5, indgik det i etableringen af en adgang til at gå ind i et egentligt arbejdsforhold efter lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v., at en ledig stilling skulle have været ubesat i 3 måneder, førend en person, der var omfattet af ordningen, kunne tage jobbet.

Den anden mulighed indebærer, at asylansøgere alene gives adgang til at søge jobs, hvor der konkret er mangel på arbejdskraft. Det er således uden betydning, hvor længe stillingen har været ubesat, så længe den pågældende stillingskategori er opført på listen over stillingskategorier med mangel på arbejdskraft. Det svarer til princippet bag den såkaldte positivliste, der udstedes af Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering, og som afgrænser kredsen af udlændinge, som kan meddeles opholdstilladelse inden for erhverv, hvor der er mangel på kvalifi-

ceret arbejdskraft, og dermed har særligt let adgang til det danske arbejdsmarked. Disse erhverv er opført på positivlisten. Ordningen omfatter også personer, som har søgt om asyl.

En lignende positivliste for asylansøgere vil i sagens natur skulle omfatte en bredere kreds af stillingsbetegnelser end dem, der er omfattet af den gældende positivliste.

Udvalget finder ud fra en samlet vurdering ikke grundlag for at foreslå, at der indføres en fortrinsstilling i form af krav om en karenperiode for ledige stillinger eller en positivliste.

7.5.5.4. Anerkendelse af kvalifikationer

Arbejde inden for en række erhverv kræver autorisation eller anden form offentlig godkendelse. Dette gælder en række lovregulerede erhverv. Inden for visse brancher forudsætter udførelsen af bestemte opgaver af arbejdsmiljø- og sikkerhedsmæssige grunde, at arbejdstageren skal have sine erhvervmæssige kvalifikationer kontrolleret og anerkendt af Arbejdstilsynet, inden arbejdet kan varetages. Det gælder f.eks. inden for bygge- og anlægsbranchen.

På den baggrund skal udvalget bemærke, at det bør overvejes, om der er behov for at give asylansøgere mulighed for at opnå autorisation eller adgang til at få erhvervmæssige kvalifikationer anerkendt. Asylansøgeren vil i givet fald skulle betale dette selv.

7.5.6. Forholdet til de gældende regler i udlændingeloven

Endelig har udvalget overvejet forholdet til de gældende regler i udlændingeloven om adgang til opholdstilladelse som led i beskæftigelse.

Som beskrevet i kapitel 3, er der i udlændingelovens § 9 a fastsat nærmere regler om udlændinges adgang til at tage ophold her i landet som led i beskæftigelse. Bestemmelsen i § 9 a indebærer generelt, at der kan meddeles opholdstilladelse som led i beskæftigelse eller selvstændig erhvervsvirksomhed, hvis en række nærmere angivne beskæftigelsesmæssige eller erhvervmæssige hensyn taler herfor.

En asylansøger har efter de gældende regler mulighed for at indgive ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a, jf. herved § 9 a, stk. 4, 2. pkt. Adgangen til at indgive ansøgning gælder fra det tidspunkt, hvor Udlændingestyrelsen har truffet beslutning om, at ansøgningen skal behandles her i landet, og hvor udlændingen således kan opholde sig her i landet, dvs. fra fase II.

Kredsen af udlændinge, der er omfattet af muligheden for at indgive ansøgning her i landet, vil således i vidt omfang svare til den kreds af asylansøgere, som nu foreslås givet mulighed for at tage beskæftigelse her i landet. Men kredsen af jobs, der kan tages efter den nu foreslåede ordning for asylansøgere, vil være bredere end kredsen af jobs, der kan søges efter § 9 a.

Ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a er som udgangspunkt betinget af, at der betales et gebyr, jf. udlændingelovens § 9 h, ligesom der er knyttet en række betingelser til de forskellige former for opholdsgrundlag, der er omfattet af § 9 a. Der stilles normalt krav om, at løn- og ansættelsesvilkår skal være sædvanlige, og i visse tilfælde er opholdstilladelse betinget af, at der foretages høring af de regionale beskæftigelsesråd.

På den baggrund foreslås det, at en asylansøger, der tilbydes beskæftigelse i en stilling, der er omfattet af § 9 a, kan henvises til at indgive en ansøgning om opholdstilladelse efter denne bestemmelse. Den pågældende vil dog fortsat have adgang til at få godkendt beskæftigelsen af Udlændingestyrelsen efter den her foreslåede adgang for asylansøgere til at tage beskæftigelse.

Meddeles den pågældende afslag på en ansøgning om opholdstilladelse, vil asylansøgeren fortsat kunne tage beskæftigelse efter den nu foreslåede adgang til arbejde. Dette vil også gælde, hvis ansøgningen afvises, fordi asylansøgeren ikke ønsker eller ikke har mulighed for at betale gebyret.

Opnår en asylansøger beskæftigelse, der er omfattet af § 9 a, vil dette i praksis indebære, at den pågældende kan meddeles opholdstilladelse her i landet på dette grundlag.

7.5.7. Meddelelse af arbejdstilladelse

Det følger af udlændingelovens § 13, stk. 1, 1. pkt., at udlændinge skal have arbejdstilladelse for at tage lønnet eller ulønnet beskæftigelse, for at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller for mod eller uden vederlag at udføre tjenesteydelser her i landet.

En arbejdstilladelse er normalt betinget af, at udlændingen har et gyldigt opholdsgrundlag her i landet i form af en opholdstilladelse eller et visum, der giver adgang til at få udstedt en arbejdstilladelse.

Asylansøgere har ikke en opholdstilladelse, men har alene processuelt ophold, mens deres sag er under behandling. Afviste asylansøgere, hvis udrejsefrist er overskredet, opholder sig ikke lovligt her i landet.

Henset til, at asylansøgere ikke har opholdstilladelse her i landet, finder udvalget ikke, at asylansøgere, der får adgang til arbejdsmarkedet, bør have udstedt en egentlig arbejdstilladelse.

Af praktiske årsager – f.eks. i forbindelse med myndighedernes kontrol af opholdsgrundlaget for de ansatte på en arbejdsplads – vil det være nødvendigt, at asylansøgere, der har adgang til at tage et arbejde, kan dokumentere dette.

Udvalget foreslår derfor, at når en asylansøger eller afvist asylansøger får adgang til arbejdsmarkedet, udsteder Udlændingestyrelsen et bevis for adgangen til at tage arbejde det pågældende sted.

7.6. Udmøntning af forslag om adgang til udflytning

7.6.1. Indledning

Dette afsnit har til formål nærmere at beskrive, hvorledes forslaget om adgang til udflytning kan etableres. Først beskrives udvalgets tre forslag, hvorefter der tages stilling til nogle mere specifikke spørgsmål.

7.6.2. Adgang til at finde bolig på egen hånd (egenfinansieret bolig)

7.6.2.1. Målgruppe og krav om selvforsørgelse

Efter dette forslag gives asylansøgere, der er omfattet af målgruppen, en vid adgang til at bo uden for asylcentre.

Muligheden for udflytning vil omfatte såvel enlige som familier.

Forslaget bygger på, at asylansøgere gives *en ret* til selv at finde bolig, men at den enkelte som konsekvens heraf også må kunne forsørge sig selv.

Forslaget bygger således på et *selvforsørgelsesprincip*, således at den enkelte som betingelse for udflytning må kunne forsørge sig selv gennem et arbejde. Dette indebærer samtidig, at den pågældende ikke længere vil kunne modtage kontante ydelser eller have adgang til tilbud om undervisning eller aktivering. Den pågældende vil dog fortsat modtage sundhedsbehandling m.v. gennem asyloperatørens system på lige fod med andre asylansøgere.

Om selvforsørgelseskravet bemærkes, at normalt vil det forhold, at en asylansøger ansættes i ordinær beskæftigelse, indebære, at den pågældende opnår et fornødent økonomisk grundlag til at kunne klare sig selv.

I praksis kan der dog være tale om, at den pågældende ansættes på deltid med en deraf følgende lavere indkomst. Der kan også være tale om en familie, hvorfor der er et større forsørgelsesbehov.

Det er efter udvalgets opfattelse ikke ønskeligt, at en asylansøger tager ophold og beskæftigelse uden for asylcentret uden at være sikret det fornødne økonomiske grundlag herfor.

På den baggrund – og for at sikre, at den enkelte kan sikres en grundlæggende levestandard uden at have behov for hjælp til forsørgelse – foreslår udvalget, at det fastsættes som betingelse for adgang til at flytte ud og tage et job, at asylansøgeren kan dokumentere at have en løn-

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 beboelsesejendom 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 asylansøgers 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 asylcentre.

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 asylcenteret. 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 aktiveringstilbud, 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 deltidbeskæftigelse. 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 asylansøgenes 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 forældre 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 tilgået 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 forberede sig på udrejsen. For myndighederne er frivillig udrejse ligeledes at foretrække. Særligt

for politiet medfører sager om tvangsmæssig udsendelse af afviste asylansøgere således ofte et 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 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 der 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 udsendescenter, 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 tilbagesendes 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-

ination 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 udrejse. 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 bospisningsordning, 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. Målrettet 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 målrettet udsendelse.

På den baggrund har udvalget overvejet, om det kan være hensigtsmæssigt at indføre mulighed for en mere målrettet 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 målrettet 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 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 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 udrejsen, 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 udrejse. 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 asylcentre 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 tilgodeses netop denne gruppe af asylansøgere.

Tilbuddet om udflytning giver samtidig efter udvalgets opfattelse mulighed for en bedre og mere hensigtsmæssig anvendelse af de eksisterende asylcentre. I dag fungerer nogle asylcentre både som modtagecenter og som udrejsecenter. Nyankomne asylansøgere indkvarteres således sammen med asylansøgere, som har fået afslag på asyl, og som skal udrejse.

Udvalget finder, at nyankomne asylansøgere, der indgiver ansøgning om asyl her i landet, så vidt muligt skal indkvarteres i modtagecentre, der er målrettet denne gruppe af asylansøgere, og hvor denne gruppe asylansøgers behov bedre kan tilgodeses. Udvalget foreslår derfor at reservere en del af den samlede bevilling til dette formål.

Dette kan medvirke til en mere hensigtsmæssig anvendelse af 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 incitament er 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 anspore 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 anspore 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 spørgsmålstejn 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 afgrænsnings 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 asylcentrene.

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, ansøgningsskemaer 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 ansøgningsskemaer 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 udrejsen. 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 indkvarteringssystemet.

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 indkvarteringssystemet.

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 asylansøgers 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>	Mio. kr. årligt
<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 omselvtændig 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 aktiveringstilbud</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

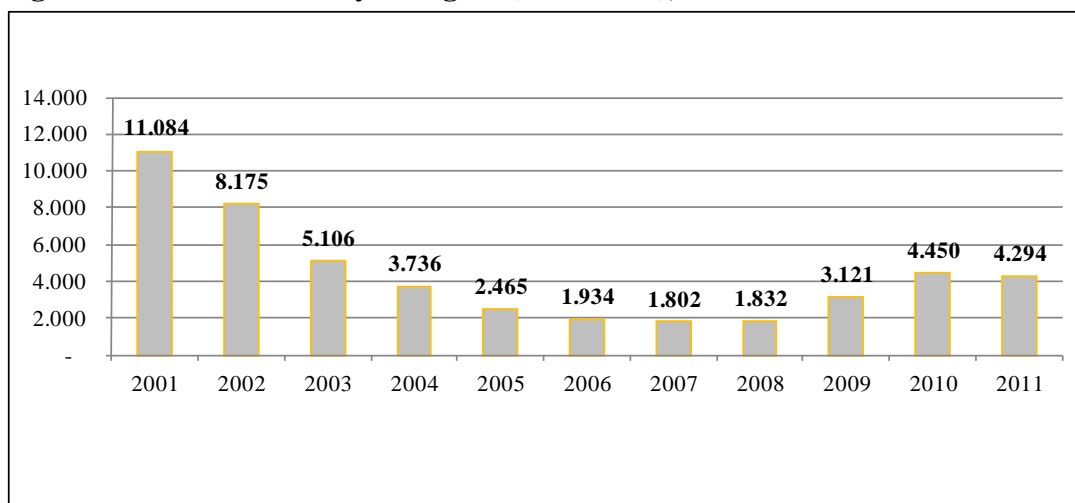
10.1. Nøgletal på asylområdet – Danmark

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.

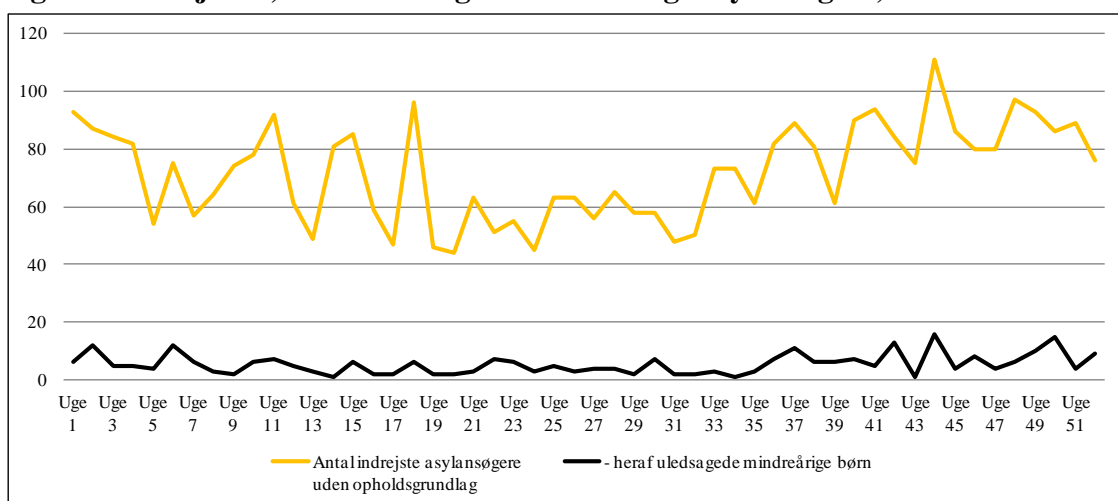
Figur 1: Indkvarterede asylansøgere (2001-2011), ultimo*



* 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*

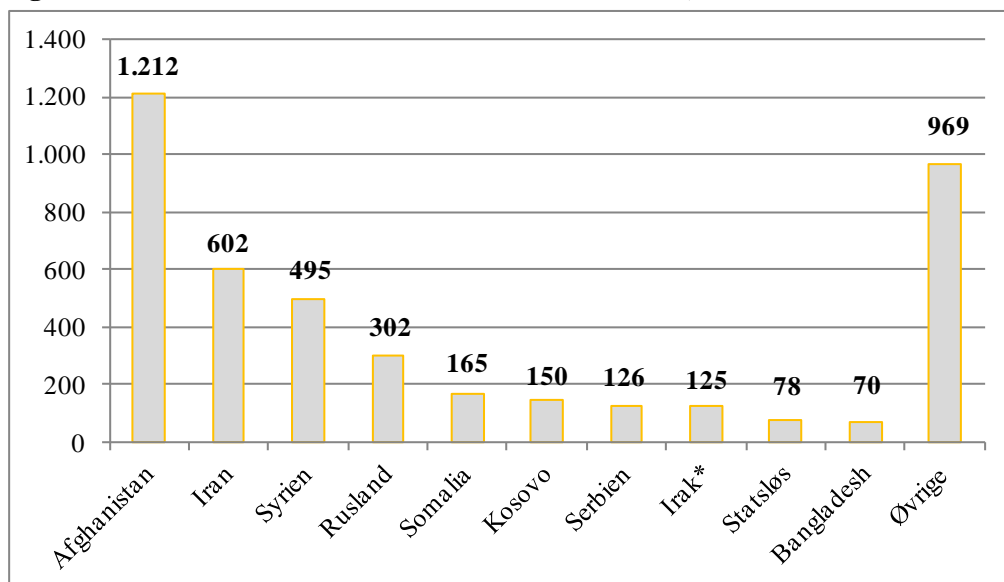


* Tallene for 2011 er foreløbige.

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*

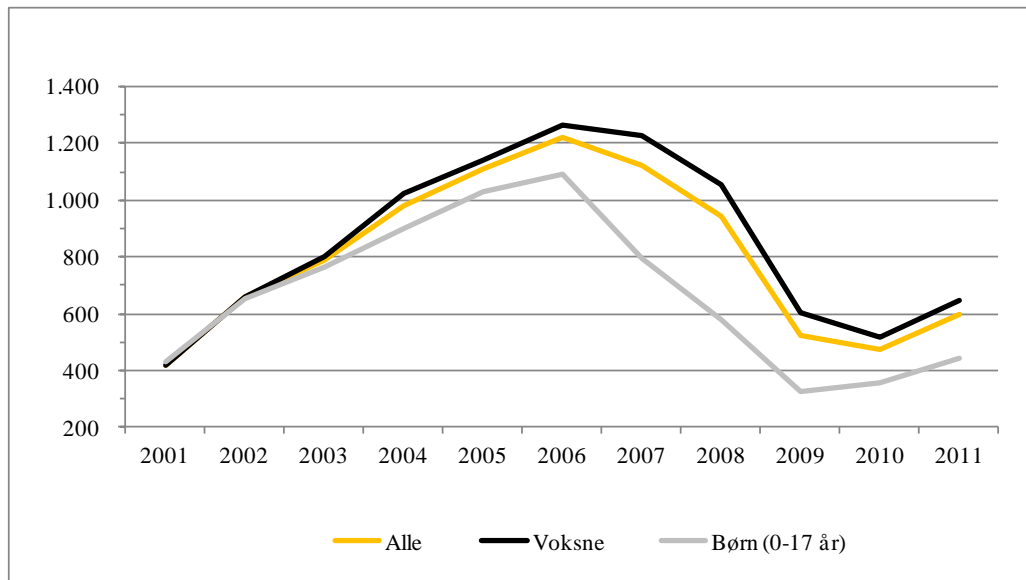


* Tallene for 2011 er foreløbige.

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.

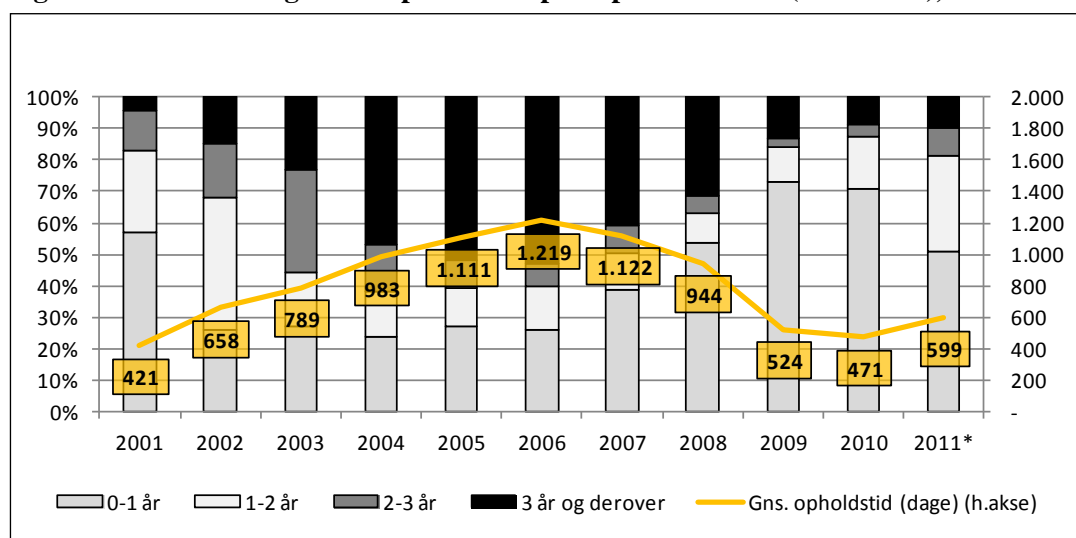
Den gennemsnitlige bruttoopholdstid for asylbørn udgjorde ultimo 2011 knap 450 dage - mod ca. 650 dage gennemsnitligt for voksne.

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 asylsagsbehandlede myndigheder, påvirker asylansøgers gennemsnitlige opholdstid i indkvarteringssystemet 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 asylsagsbehandlede 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 (førstegangs spontansager 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 (førstegangs spontansager 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 (førstegangs spontansager 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 (førstegangs-sager og genoptagede sager) mod ca. 350 i 2010.
- Ansøgning om humanitær opholdstilladelse behandles af Justitsministeriet, og sagsbehandling 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

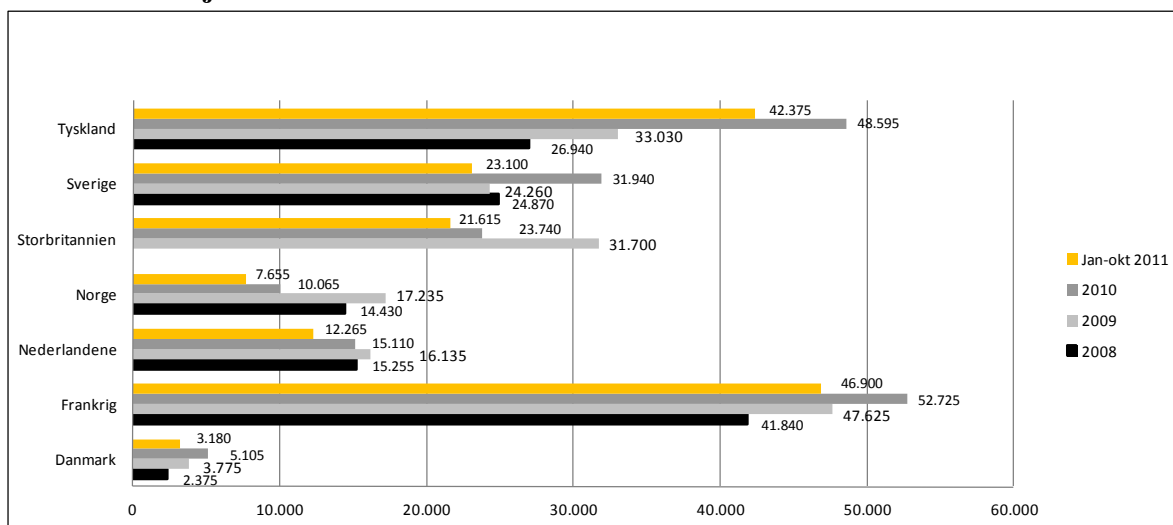
Nedenfor fremgår nøgletal på asylområdet for Danmark og de omkringliggende lande i perioden 2008-2011 (januar-oktober 2011). De omkringliggende lande omfatter Frankrig, Nederlandene, Norge, Storbritannien, Sverige og Tyskland.

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*



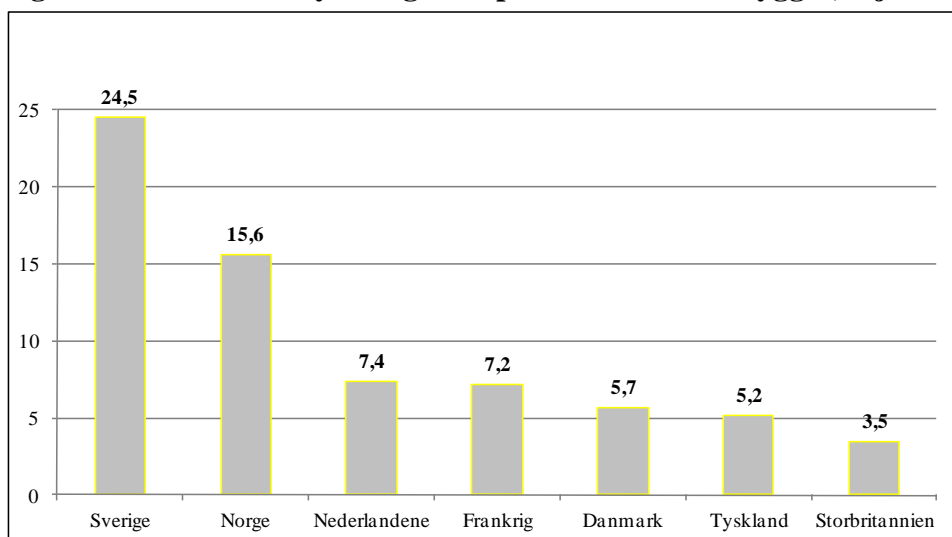
* Kilde: Eurostat (foreløbige, afrundede tal). Der er i det anvendte datagrundlag ikke internationale tal for asylansøgere i Storbritannien i 2008.

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.

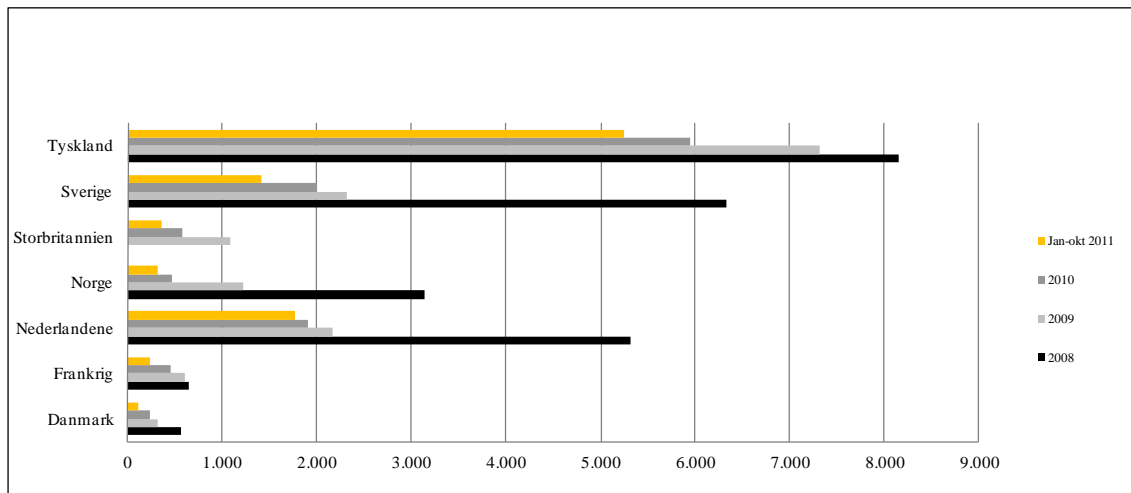
10.2.2. Hovednationaliteter i Danmark og de omkringliggende lande

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.

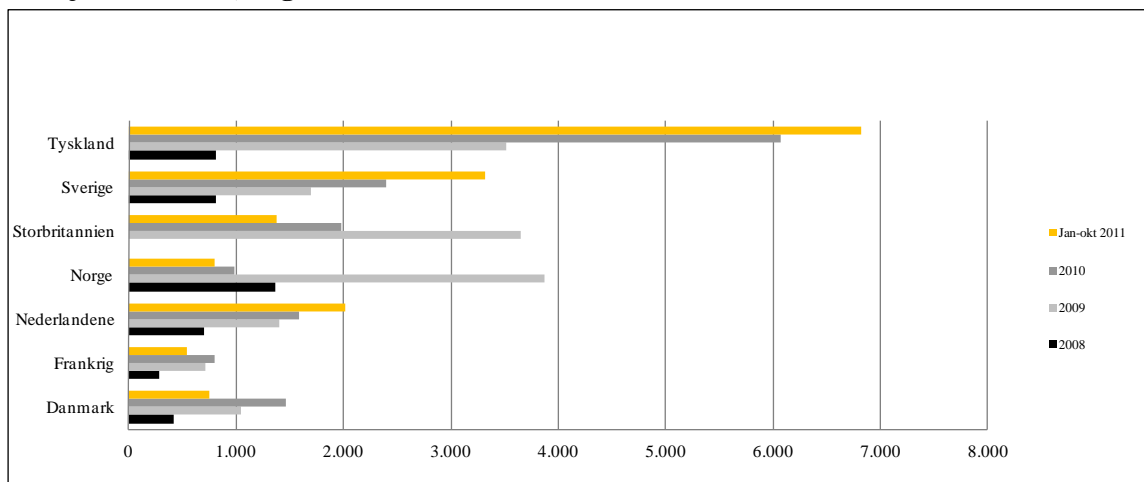
Som det fremgår af figur 8, har Danmark i perioden 2008-2011 registreret et lavt antal asylansøgere fra Irak (op til knap 600), mens blandt andet Tyskland har modtaget op til godt 8.000.

Figur 8: Antal asylansøgninger i Danmark og i de omkringliggende lande, 2008-2010 samt jan-okt. 2011, Irak



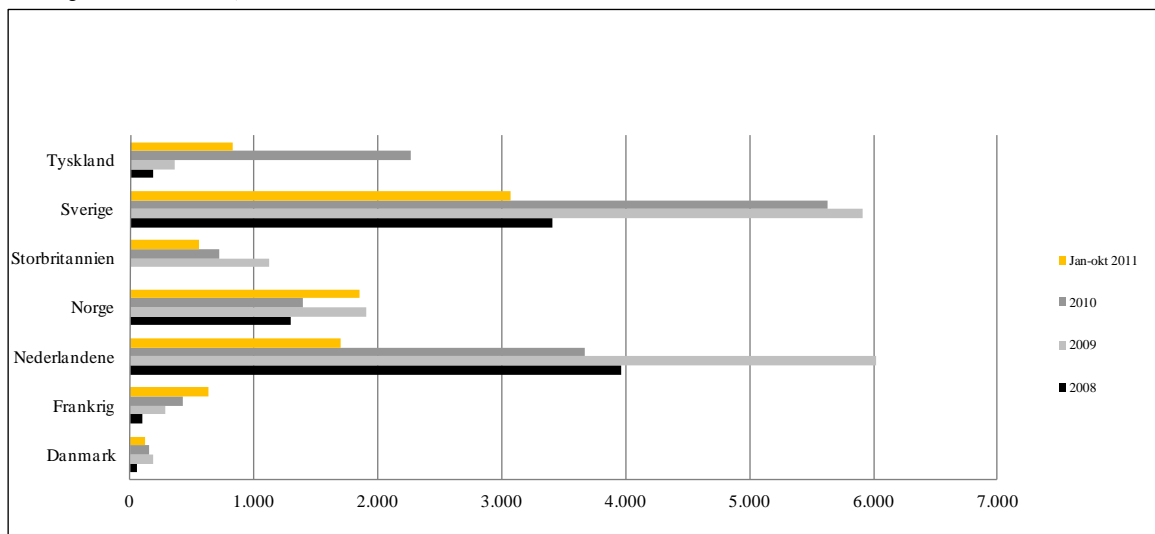
Af figur 9 nedenfor fremgår det, at både Danmark og en stor del af de omkringliggende lande, herunder særligt Tyskland, Sverige og Holland, har registreret en markant stigning i antallet af asylansøgere fra Afghanistan.

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.

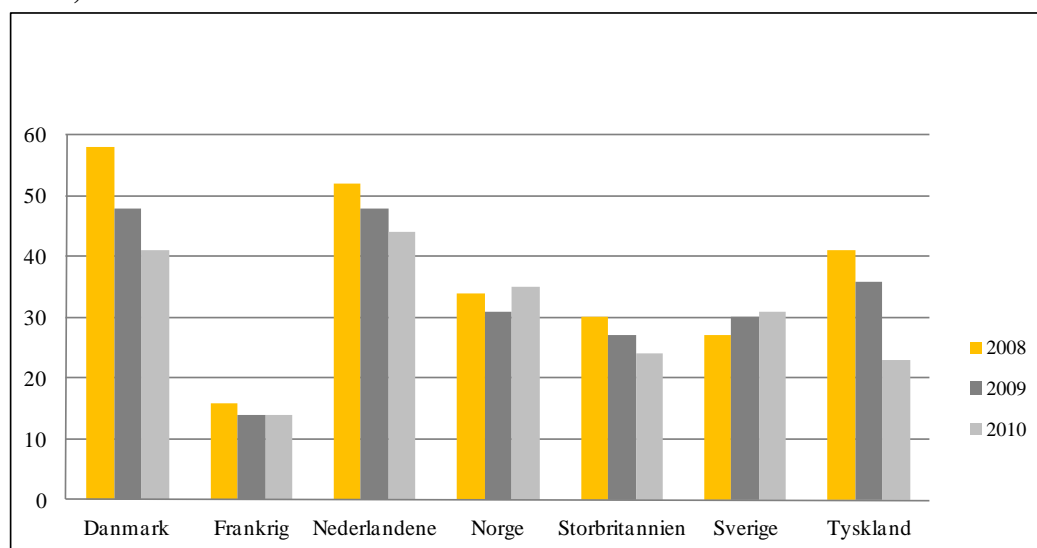
Dette kan skyldes en lang række faktorer, som kan påvirke antallet af asylansøgere i de enkelte lande, herunder de såkaldte pull- og push- faktorer, jf. afsnit 7.2.3.

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 innkvartering 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 asylcentrene”

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”