

Beslutningsforslag nr. B 6. Fremsat den 8. oktober 1986 af Tinning (VS), Albrechtsen (VS) og Elisabeth Bruun Olesen (VS)

Forslag til folketingsbeslutning

om den praktiske gennemførelse af flygtningepolitikken

Idet Folketinget erkender, at den danske andel af det globale flygtningeproblem til stadighed svarer til 6.000–8.000 flygtninge årligt, pålægger Folketinget regeringen

- 1) at etablere en permanent kapacitet af forsvarlig standard til modtagelse af 10.000 asylansøgere årligt, idet der tages højde for de erfaringsmæssige udsving i flygtningestrømmen, og idet der påregnes en gennemsnitlig opholdsvarighed på 2 måneder for asylansøgere i modtagelsescentrene,
- 2) at udbygge kapaciteten vedrørende behandlingen af asylansøgere således, at Direktoratet for Udlændinge almindeligvis kan afslutte sin behandling af ansøgningen senest en måned efter dens fremsættelse og en eventuel behandling i Flygtningenævnet almindeligvis kan være afsluttet senest 3 måneder efter ansøgningens fremsættelse,
- 3) at udbygge kapaciteten vedrørende integrationsprogrammerne således, at det bliver muligt på forsvarlig vis at integrere det antal flygtninge, som fremgår af ovenstående.

For at gøre det muligt inden for overskuelig tid at nå frem til behandlingstider for asylansøgninger svarende til det ovenfor i nummer 1) og 2) beskrevne, pålægger Folketinget regeringen

- 4) at afvikle den nuværende ansøgningspuk-

kel derved, at Direktoratet for Udlændinge meddeler opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 til alle, hvis ansøgning er mere end 3 måneder gammel, medmindre ansøgningen kan anses for åbenbart grundløs, i hvilket tilfælde den snarest behandles af Flygtningenævnet efter de regler, der allerede gælder herfor.

På basis af erfaringerne med den hidtidige ansøgningsprocedure henstiller Folketinget til regeringen,

- 5) at vejledningen i forbindelse med asylansøgning koncentrerer sig om at oplyse ansøgere om de generelle betingelser for at opnå flygtningestatus i Danmark,
- 6) at ansøgningskemaet, som asylansøgeren skal udfylde straks ved ankomsten, begrænses til de to spørgsmål, som er afgørende for vurderingen af ansøgningen, nemlig a) den konkrete, personlige forfølgelse eller risiko, ansøgeren har været eller er udsat for og b) spørgsmålet, om ansøgeren har søgt asyl i andre lande, mens de øvrige spørgsmål i det nuværende skema udsættes, til ansøgeren har haft lejlighed til at hvile ud,
- 7) at den nærmere udspørgen af ansøgeren foretages af dertil særligt uddannet personale under Direktoratet for Udlændinge til afløsning af de politifolk, som hidtil har forestået disse afhøringer.

Bemærkninger til forslaget

Generelt

De sidste to års flygtningsindtag har givet anledning til en lang række praktiske problemer og til en uhyggelig polarisering i befolkningen. Igen og igen er der opstået akutte paniksituationer, når indtaget en enkelt weekend eller gennem flere uger har været særlig stort.

Regeringens svar herpå har været utrolig kortsynede. En aftale med DDR fik det forudsigelige resultat, at den del af problemet blev eksporteret til Vesttyskland. Vesttysklands forståelige og beskedne modtræk blev af den danske regering mødt med irritation og forargelse og gav anledning til, at der blev oprettet modtagecentre ved grænsen med henblik på tilbagesendelse af personer, der allerede havde søgt asyl i Vesttyskland. Resultatet har være mikroskopisk af den simple grund, at de danske beskyldninger mod Vesttyskland var vildt overdrevne.

Trods alle forsøg på at give »sorteper« videre, finder flygtningestrømmen stadig i en vis udstrækning vej til Danmark. En grundlæggende vanskelighed for løsningen af dette problem er, at det stadig betragtes som akut, som noget midlertidigt. Derfor gøres der ikke egentlige forsøg på at nå frem til varige løsninger. Der oprettes mere og mere interimistiske modtagecentre, og det kniber at få kommunerne til at medvirke.

Den panikagtige måde at behandle problemet på har givet næring til en meget negativ holdning i en del af befolkningen. Regeringens optræden og udtalelser har dannet grobund for den opfattelse, at Danmark er mere åbent for flygtninge end alle andre lande, at vi allerede nu har så rigelig »vores part« af verdens flygtninge, og til argumenter af typen: »Vi kan jo alligevel ikke løse hele verdens flygtningeproblem«.

Danmarks andel af problemet

Selvfølgelig kan Danmark ikke løse hele verdens flygtningeproblem. Men i stedet for at geråde i panik over 400 asylansøgere på en weekend eller 2.000 på en måned kunne vi i det mindste tage

udgangspunkt i spørgsmålet: *hvad er vores andel af det globale flygtningeproblem*, og derefter gøre op med os selv: *er vi parat til at tage vores andel?*

Det er netop udgangspunktet for nærværende beslutningsforslag. I hele efterkrigsperioden har den gennemsnitlige globale flygtningestrøm med et rundt tal været 1 mill. flygtninge årligt. En stor del af dem er aldrig kommet længere end til flygtningelejre, fortrinsvis under FNs flygtningehøjkommissariat, hvor der nu befinder sig omkring 15 mill. flygtninge, og hvor millioner af unge aldrig har kendt andet liv end flygtningelejrens.

Det skyldes bl.a., at Danmark aldrig har været villig til at påtage sig sin del af problemet.

Hvis det globale flygtningeproblem skal fordeles og løses, så er det selvsagt ikke realistisk at fordele det ligeligt mellem det rige mindretal og det fattige, hungerramte flertal af verdens befolkning. Problemet må fordeles på og løses af den bedst stillede tredjedel eller fjerdedel af os.

Herved bliver Danmarks andel 5.000–6.000 flygtninge årligt, hvis vi blot skal følge med. Hvis vi også vil tage fat på de millioner, som er opsamlet i flygtningelejre gennem mange år som følge af bl.a. Danmarks manglende vilje til at vedkende sig sin del af problemet, bliver tallet noget større.

Igennem mange år var den danske kvote på 250 flygtninge årlig. Først i de seneste år blev den gradvis presset op i nærheden af 500, og dér lå den, indtil den nuværende flygtningestrøm begyndte i 1984–85. Denne strøm, som giver anledning til så megen panik, er vel at mærke i god talmæssig overensstemmelse med den danske andel af det globale flygtningeproblem, hverken mere eller mindre. Det grundlæggende i beslutningsforslaget er at vedkende sig og indrette sig på denne andel, så den ikke ustandselig giver anledning til panik, til interimistiske løsninger eller til myter om, at »vi forsøger at løse hele verdens flygtningeproblem«.

Til nr. 1

Ud fra den hidtidige afvisningsprocent vil de nævnte 10.000 asylansøgere svare til de

6.000–8.000 flygtninge, der omtales i indledningen til forslaget.

Med en gennemsnitlig opholdsvarighed på 2 måneder i modtagelsescentre (om forudsætningerne herfor, se bemærkningerne til nummer 2) vil det kun kræve en kapacitet på under 2.000 pladser, altså mindre end det hidtidige behov i spidsbelastningssituationer. Dette burde kunne gennemføres med forsvarlig standard.

Til nr. 2

Den forudsatte udbygning er i virkeligheden yderst beskeden, hvis først vi kommer af med den pukkel af sager, som har hobet sig op, jfr. nummer 4. I det sidste års tid har sagsbehandlingen i direktoratet såvel som i Flygtningenævnet nogenlunde holdt trit med tilgangen af sager, men ikke været i stand til at æde sig ind på puklen. Dette antyder, at der ikke vil være behov for kapacitetsudvidelse af betydning, bortset fra den midlertidige udvidelse, der skal til for at afvikle puklen, og som er forholdsvis begrænset, hvis puklen afvikles som foreslået i nummer 4.

Dog skal der nok tages højde for, at man også ved sagsbehandlingen i direktoratet og i Flygtningenævnet hidtil har forudsat, at arbejdet i det nuværende omfang er et midlertidigt problem, mens beslutningsforslagets grundide er, at man indretter sig på permanent at kunne klare et arbejde af det nuværende omfang.

Til nr. 3

Det er af afgørende betydning på lidt længere sigt, at integrationsprogrammerne fungerer. På dette punkt vil der blive stillet særligt store krav i en overgangsperiode, hvis puklen skal afvikles på relativt kort tid som foreslået i nummer 4. Den ekstra kapacitet, som det vil kræve, skal ikke nødvendigvis betragtes som midlertidig. Der er tværtimod god grund til at betragte integrationsprogrammerne som lige så ønskelige i forbindelse med senere familiesammenføringer, det være sig til flygtninge eller til tidligere indvandrere, som i forbindelse med egentlige flygtninge. Men det er et selvstændigt spørgsmål, som ligger uden for dette forslags rammer.

Til nr. 4

Den nuværende kapacitet ved sagsbehandlingen i direktoratet og i Flygtningenævnet svarer som sagt nogenlunde til det antal asylansøgninger, der har kunnet registreres i det seneste års tid. De tidsfrister for sagsbehandlingen, der er opstillet i num-

mer 2, vil derfor isoleret betraget uden videre kunne overholdes. Men så længe der eksisterer en pukkel af ubehandlede ansøgninger, som for nuværende andrager 3.000–4.000 sager for direktoratet og ca. 1.300 sager for nævnet, vil sagsbehandlingen i al fremtid tage gennemsnitlig omkring et år, hvis ikke puklen afvikles.

Den lange sagsbehandlingstid er belastende og uønsket både for asylansøgerne, for de involverede instanser og for samfundet som helhed. Udover den menneskelige belastning medfører den også et unødigt højt krav til kapaciteten i modtagelsescentre, som med samme gennemstrømningshastighed kunne bringes ned på omkring en sjettedel, hvis puklen var afviklet og behandlingstiderne derved bragt ned svarende til forslagens nummer 2.

En afvikling af puklen er og bliver således nøgen til en fremtidig hurtig sagsbehandling uden flaskehalsproblemer og paniksituationer.

Der har været ideer fremme om afvikling af puklen ved en midlertidig kraftig begrænsning af tilgangen af asylansøgere, f.eks. ved krav om visum eller lignende. Helt bortset fra vanskelighederne ved at praktisere et sådant flygtningestop, uden at det i nogle tilfælde fører til hjemsendelse til forfølgelse eller henrettelse, og uden at det administrative arbejde bliver nogenlunde lige så omfattende som nu, så lider en sådan løsning under, at den uundgåeligt vil blive en hovedpude, som forhindrer, at vi indretter os på at kunne modtage vores andel af den globale flygtningestrøm. Er det f.eks. realistisk at tro, at modtagecentre vil blive udbygget til en kapacitet svarende til vores andel i en periode, hvor de gradvis tømmes i takt med, at puklen bevæger sig gennem direktoratet og Flygtningenævnet?

Den i nærværende forslag opstillede løsning indebærer, at de omkring 3.000 asylansøgere, som har indgivet deres ansøgning for mere end 3 måneder siden, meddeles opholdstilladelse uden videre sagsbehandling efter udlændingelovens § 7 (konventions- eller de facto-status), medmindre deres ansøgning anses for åbenbart grundløs, i hvilket tilfælde deres sag kan behandles af Flygtningenævnet på den særligt ressourcebesparende måde, som allerede er iværksat for den slags sager.

Efter de hidtidige erfaringer vil det indebære, at et sted mellem 400 og 800, som ellers ville blive afvist om ½–1 år, vil opnå asyl. Denne omkostning forekommer overkommelig sammenlignet med de fordele, der vil være ved at komme puklen hurtigt til livs. For det første skal det nok vise sig, at en betydelig del af de asylmodtagere, som ikke udsættes for alvorlig risiko ved hjemvenden, vil vende

hjem efter forholdsvis kort tid. For det andet vil afvikling af puklen medføre, at kapacitetskravene til modtagecentre og de dermed forbundne udgifter varigt reduceres meget væsentligt. For det tredje vil den fremtidige kortere behandlingstid, som afviklingen af puklen vil muliggøre, fjerne de ikke så helt få opholdstilladelser, der hidtil er givet, og hvor varigheden af opholdet uden for hjemlandet og den deraf følgende mistanke fra hjemlandets myndigheder har været medvirkende årsag til asyl. Disse pladser kan derefter (hvis man opererer med kvoter) reserveres til flygtninge, som umiddelbart er mere udsatte.

Til nr. 5-7 i almindelighed

Efter den nuværende procedure bliver der, straks når den pågældende fremsætter anmodning om asyl, af politiet udarbejdet en ultrakort, skematisk registreringsrapport.

Umiddelbart efter ankomsten til modtagecentret, sædvanligvis samme dag, skal ansøgeren udfylde et omfattende ansøgningsskema (10 sider med 50-60 spørgsmål).

Dette ansøgningsskema danner grundlag for direktoratets rekvisition af politiafhøring, hvor der (skematisk) udpeges punkter, ansøgeren især skal afhøres om. Denne politiafhøring finder sædvanligvis sted 8-14 dage efter ankomsten.

Afhøringsrapporten danner sammen med ansøgningsskemaet og registreringsrapporten grundlaget for direktoratets behandling af ansøgningen.

Først hvis et afslag fra direktoratet indankes for Flygtningenævnet, har ansøger krav på at få beskikket en advokat. Det er almindeligvis også først i denne fase, at ansøger har kontakt til flygtningehjælpen.

En meget stor del af de sager, der efter afslag i direktoratet går videre til Flygtningenævnet, står og falder med nævnets vurdering af ansøgerens troværdighed, oftest endda med den komplikation, at ansøgeren oprindelig ikke har anført noget, som kunne berettige til asyl, men senere fremkommer med oplysninger om konkret forfølgelse, som ifølge sagens natur sjældent kan bevises, men som, hvis de tages for pålydende, klart berettiger til asyl.

Sådanne nye oplysninger bliver uundgåeligt modtaget med skepsis. Hvorfor blev de ikke fremlagt straks? Er de ikke opdigtet efter anvisninger, ansøgeren har fået fra andre ansøgere i modtagecentret? Det kan naturligvis ikke afvises, at noget sådant kan forekomme. Det sker da også ganske

ofte, at nævnet stadfæster direktoratets afslag fordi man ikke fæster lid til de nye oplysninger.

Omvendt er det en tilbagevendende forklaring fra asylansøgere, at de oprindelig tilbageholdt oplysninger om konkret, personlig forfølgelse, fordi a) de troede, det kunne skade deres sag, at de havde været politisk aktive eller på anden måde aktive, b) de havde fået det indtryk, at man i Danmark kunne opnå »humanitært asyl«, dvs. asyl alene på grundlag af generelt forfærdelige forhold i hjemlandet (f.eks. borgerkrigen i Libanon), og at det således var overflødigt at fortælle om personlig forfølgelse, c) de var trætte efter flere døgn rejse og frygt eller d) de var vant til, at man ikke kunne stole på politiet, og følte sig ikke trygge ved at fortælle danske politifolk om deres politiske aktiviteter, som kunne betyde døden for dem, hvis disse oplysninger gik tilbage til hjemlandets myndigheder og de selv blev sendt tilbage.

Det er umuligt at afvise disse forklaringer. Der findes adskillige eksempler på, at de asylrelevante oplysninger blev holdt tilbage både fra registreringsrapporten, fra ansøgningsskemaet og fra politiafhøringen, men at de senere kom frem og viste sig dokumenterbare.

Til nr. 5

Mange asylansøgere synes at være bibragt den opfattelse, at de i Danmark kan opnå »humanitært asyl«, hvis forholdene i deres hjemland i almindelighed frembyder en risiko, uden at den specielt er rettet mod dem personligt (f.eks. borgerkrig, tørke, naturkatastrofe). Det kan føre til, at de ikke giver oplysning om deres personlige, asylrelevante forhold.

Oprindelig har man formentlig i den bedste mening foretrukket, at ansøgerne var uvidende om, hvad der i Danmark anses for asylrelevant, for ikke derigennem at lægge dem oplysninger i munden, tilpasset til danske asylbetingelser.

Som tingene har udviklet sig og med den erfaring, der nu er indhentet, forekommer det mere regulært fra starten at vejlede ansøgerne om, at kun personlig forfølgelse og personlig risiko har betydning for opnåelse af asyl, mens generelle forhold, de være sig nok så forfærdelige, ikke tæller i asylsammenhæng.

Det kan naturligvis ikke udelukkes, at en sådan præcisering fra starten vil få enkelte ansøgere til at tilpasse deres oplysninger til asylbetingelserne. Til gengæld opnås mindre usikkerhed vedrørende troværdigheden af asylrelevante oplysninger, der først fremkommer på et langt senere tidspunkt.

Forslaget skal ses i sammenhæng med nr. 6 og 7.

Til nr. 6

I det nuværende ansøgningsskema når ansøgeren først frem til det helt afgørende spørgsmål nederst på side 8 efter mere end 40 andre spørgsmål af tvivlsom relevans. På dette tidspunkt er ansøgeren meget forståeligt træt og ukoncentreret (har oftest rejst længe uden hvil).

Desuden ses det ikke sjældent, at ansøgere opfatter det pågældende spørgsmål på en måde, som får dem til at skrive rosene om det danske samfund frem for at skrive om den personlige forfølgelse, de er udsat for eller risikerer i hjemlandet, også selv om det senere viser sig, at de havde klart asylrelevante ting at anføre. En forsømmelse på dette punkt vil svække ansøgerens troværdighed, men kan meget vel skyldes, dels at det pågældende spørgsmål optræder meget sent i et meget vidtløftigt spørgeskema, dels at ansøgeren ikke har nogen klar fornemmelse af, hvilke oplysninger der er af betydning ved behandlingen af asylansøgningen, jf. bemærkningerne til nummer 5.

For at skabe større sikkerhed for, at de asylrelevante oplysninger kommer frem fra starten, foreslås således (udover den ændrede vejledning, se nummer 5), at ansøgningsskemaet på dette tidlige tidspunkt, hvor flytningen netop er nået frem efter en lang, trættende og ofte nervepirrende rejse, koncentrerer meget stærkt om det asylrelevante hovedspørgsmål: hvilken konkret og personlig forfølgelse har ansøgeren været ude for, som kan begrunde asyl? Spørgsmålet besvares med angivelse af tid, sted, art, omfang, og hvem der stod for forfølgelsen. Sammenholdt med den ændrede vejledning, jfr. nummer 5, vil en sådan udformning af ansøgningsskemaet i væsentlig grad fjerne begrundelsen for, at de asylrelevante oplysninger først fremkommer på et senere tidspunkt.

Udover dette hovedspørgsmål ses der ikke på dette tidlige stadium af sagen at være tvingende behov for andre spørgsmål, bortset fra spørgsmålet om, hvorvidt ansøger har søgt asyl i andre lande (af hensyn til sådanne andre landes tilbagetagelsesfrist).

Alle øvrige spørgsmål: forældres navne, fødselsdatoer og bopæl, søskendes navne og fødselsdatoer, ansøgers skolegang, erhverv, indtjening, værnepligtsforhold, tidligere udlandsrejser osv., osv, må kunne vente, til ansøgeren har hvilet ud, blot de er besvaret inden den uddybende afhøring, der sædvanligvis finder sted 8-14 dage efter ankomsten.

Til nr. 7

Det foreslås endelig, at denne uddybende afhøring foretages af personer ansat i Direktoratet for Udlændinge og særlig uddannet til denne opgave. Det vil f.eks. sige personer med kendskab til konflikterne i de lande, asylansøgerne fortrinsvis kommer fra (herunder kendskab til det baggrundsmateriale, der løbende udarbejdes af Udenrigsministeriet, Amnesty International, Dansk Flygtningehjælp m.v. til brug for behandlingen af asylansøgninger).

Afhøringen af asylansøgere lægger beslag på et betydeligt antal politifolk, som rigspolitichefen har måttet indforskrive fra de enkelte politikredse. Det har givet anledning til klager over mandskabsmangel i kredsene. Allerede dette burde være grund nok til at flytte opgaven fra politiet til selve direktoratet.

Desuden er politifolk uddannet til noget ganske andet, mens de ikke har særlige forudsætninger for at udsørge asylansøgere. De har ikke på forhånd nogen baggrundsviden om asylansøgerens hjemland, politiske eller religiøse konflikter, kultur, etniske mindretal eller alt det andet, som kan hjælpe dem til at spørge kvalificeret og relevant. Deres afhøringsteknik er udviklet specielt med henblik på afhøring af mistænkte, hvilket ikke ligefrem egner sig til at indgyde asylansøgeren tillid. Det er således spild af folk, der er uddannet til noget andet, at anvende politifolk til denne opgave.

Derfor kommer, at mange asylansøgere, hvad enten det er berettiget eller ej, nærer mistillid til politiet og af den grund måske endda undlader at fremkomme med de mest asylrelevante oplysninger, nemlig oplysninger om deres egen illegale aktivitet. Det kan ikke undre, at det forholder sig således, når man tænker på, at asylansøgere ofte med god grund forbinder politi med forfølgelse og tortur, eventuelt også med stikkeri og korruption.

Da den nye udlændingelov blev gennemført, var det da også for det flertal, som reelt stod bag loven, et vigtigt mål at fjerne udlændingeadministrationen fra fremmedpolitiet til et civilt organ. Den praksis, som har udviklet sig, hvorefter Direktoratet for Udlændinge rekvirerer afhøringsrapporter over asylansøgere hos en særlig politiafdeling, som er fast stationeret i modtagecentre, er i realiteten en genoprettelse af fremmedpolitiet, hvad angår dette begrænsede, men vigtige område.

En stor del af afhøringsrapporterne bærer præg af, at de involverede politifolk ikke har forudsætningerne for at foretage en asylrelevant afhøring, at deres afhøringsteknik kan virke direkte blokerende, og at ansøgerne har svært ved at forholde

sig tillidsfuldt til en politimyndighed. Sådanne rapporter er af så ringe standard, at det er temmelig uforsvarligt at lægge dem til grund for behandling af asylansøgningen.

Derudover forekommer det ikke sjældent, at rapporter ligefrem oser af fjendtlighed over for asylansøgere i almindelighed, fordrejer ansøgerens forklaring og ledsages af den pågældende politimands højst subjektive opfattelse. Noget tilsvarende udgjorde en del af begrundelsen for, at flertallet bag udlændingeloven ønskede fremmedpolitiets opgaver overdraget til en civil instans.

Sammenfatning

Forslagets første del (nummer 1-3) tager sigte på at indrette flygtningepolitikken, specielt asylbehandlingen og integrationsprogrammerne, på, at Danmark uden tilbagevendende pakniksituationer kan påtage sig sin forholdsmæssige andel af løsningen af det globale flygtningeproblem.

Det betragtes som en selvfølge, at hvis der periodevis ikke melder sig spontanflygtninge i et om-

fang svarende til denne andel, benyttes kapaciteten til kvoteflygtninge efter anvisning fra FNs højkommisariat for flygtninge.

Når der ikke samtidig er taget initiativ til ændring af udlændingelovens asylbestemmelser, følger det heraf, at forslaget ikke skal opfattes som fastsættelse af en maksimumskvote. Skulle det på et tidspunkt ske, at der ankommer flere asylberettigede spontanflygtninge end det, der svarer til Danmarks andel, må problemet søges løst som hidtil.

Forslagets midterste del (nummer 4) anviser en vej til overvindelse af den pukkel, der er opstået i asylbehandlingen, hvilket er en forudsætning for, at ikke også de kommende års asylansøgere skal vente urimeligt længe på at få deres sag behandlet, med deraf følgende unødigt høje krav til kapaciteten i modtagecentre.

Forslagets sidste del (nummer 5-7), som ikke nødvendigvis hænger sammen med de øvrige dele, indeholder praktiske ændringer med hensyn til fremgangsmåden omkring asylansøgning på områder, hvor den hidtidige fremgangsmåde har vist sig at være problematisk.