

Skriftlig redegørelse:

Redegørelse af 31/3 92 for en samlet indvandrerpolitik.

(Redegørelse nr. R 11).

Indenrigsministeren (Thor Pedersen):

Forhistorie

Folketinget vedtog den 3. december 1991 under en forespørgselsdebat vedrørende racisme på grundlag af statsministerens redegørelse følgende forslag om motiveret dagsorden:

»Idet Folketinget fordømmer enhver diskrimination, fysisk vold eller offentlige angreb, der tager udgangspunkt i menneskers etniske, religiøse eller nationale baggrund, opfordres regeringen til senest den 1. april 1992 at fremsætte forslag til en samlet indvandrerpolitik, bl.a. omfattende uddannelsesmæssige, erhvervmæssige og bolig-mæssige aspekter, samt til at styrke oplysningen om indvandreres og flygtninges faktiske forhold i Danmark.«

Sammenfattende indvandrer- og udlændingeredegørelse

Regeringen fremlægger derfor en sådan redegørelse, der også indeholder punkter vedrørende ulands- og bistandspolitikken, udlændingepolitikken og flygtningepolitikken, idet regeringen finder det hensigtsmæssigt at sammenfatte disse områder som grundlag for de politiske overvejelser i Folketinget.

Det er blevet hævdet, at Danmark ikke har en samlet indvandrerpolitik. Dette er ikke rigtigt. Vi har en samlet indvandrerpolitik, der bygger på det grundlæggende princip, at alle, der har lovligt ophold i landet, har lige ret og skal behandles lige af de danske myndigheder.

Tidligere drøftelser i Folketinget

De forskellige områder af bistands-, udlændinge- og indvandrerpolitikken har været drøftet ved flere lejligheder i Folketinget. Der skal særligt henvises til regeringens oplæg af 12. november 1991 vedrørende udlændingeloven, der blev drøftet den 27. november 1991 i Folketinget, første behandling af Socialdemokratiets beslutningsforslag (B 77), der blev drøftet den 3. maj 1989 i Folketinget og senere gen-

fremsat den 31. oktober 1989 (B 11) og kom til første behandling den 17. november 1989, og sidste større ulandsbistandsdebat den 20. februar 1992 i Folketinget.

Regeringen har fundet det nyttigt og positivt med den store interesse for forholdet mellem danskere og udlændinge. Herunder finder regeringen det meget vigtigt med en åben diskussion om, hvorledes vi kan sikre en vellykket integration af vore indvandrere og flygtninge(*). Det gælder såvel mål og principper som den praktiske udførelse af disse.

Den samlede indsats på udlændingeområdet

Det er forbundet med både principielle og praktiske vanskeligheder at foretage en samlet opgørelse af den indsats, der fra Danmarks side ydes som bistandshjælp til andre lande og som støtte til herboende udlændinge. Således er de offentlige udgifter på indvandrerområdet normalt ikke særskilt opgjort i budgetterne, hvorimod størsteparten af udgifterne på flygtningeområdet fremgår af finansloven. En fuldstændig opgørelse burde endvidere medtage såvel udgifter som indtægter. I *bilag 1* er der dog – under en række forudsætninger – forsøgt en samlet opgørelse af bruttoudgifterne. (Ikke optrykt her). Ifølge denne er de samlede offentlige udgifter til bistand til udlandet samt flygtninge og indvandrere i Danmark beregnet til knap 19 mia. kr. i 1992, svarende til 2,2 pct. af bruttonationalindkomsten.

Bistandshjælp til andre lande

Der er mange årsager til, at folk forlader deres hjemland. Alene den meget store befolkningstilvækst fremover i den tredje verden vil skabe et udvandringspres.

Ulandsbistanden kan spille en vigtig rolle som katalysator i en proces, hvor økonomiske og politiske reformer i udviklingslandene sammen med en bedre adgang til de vestlige markeder virker i retning af økonomisk vækst i disse lande. Økonomisk vækst er en afgørende forudsætning for at begrænse udvandringen fra de økonomisk svage lande. Den danske ulandsbistand kan således både opfylde de rent humanitære mål om afhjælpning af fattigdom og modvirke flygtninge- og vandringspro-

(*) Ved indvandrere forstås i praksis de udlændinge, som ikke kommer fra Norden, EF og Nordamerika, og som ikke er flygtninge, dvs. ikke har fået politisk asyl eller ophold på humanitært grundlag her i landet.

[Indenrigsministeren]

blemer.

Hertil kommer Danmarks bistand til Østeuropa, hvor regeringen har truffet beslutning om en omfattende indsats. Baggrunden for denne indsats er Danmarks ønske om at genoprette de tidligere nære og gode kontakter til disse områder. Desuden er der en risiko for, at fattigdom i kombination med politisk og social uro kan skabe grobund for masseflugt fra områder meget tæt på Danmarks grænser.

Den internationale flygtningepolitik og Danmarks bistandspolitik er nærmere beskrevet i *bilag 2*. (Ikke optrykt her).

Udlændingepolitikken

Regeringen finder, at også udlændingepolitikken, dvs. reguleringen af udlændinges adgang her til landet, bør afspejle det overordnede synspunkt, at det danske samfund skal modtage udlændingene under gode og forsvarlige forhold. Det skal sikres, at samfundet bl.a. med hensyn til uddannelsesmæssige, erhvervs-mæssige og bolig-mæssige tilbud og krav til udlændingene kan sikre en tilfredsstillende integration i det danske samfund. Dette mål kan kun opfyldes, hvis reglerne om udlændinges adgang her til landet er udformet realistisk og under hensyntagen til den folkelige forståelse for disse regler.

Derfor udarbejdede regeringen i efteråret 1991 et oplæg til en ny udlændingepolitik, som var grundlaget for en debat i Folketinget den 27. november 1991.

Regeringen har på baggrund heraf arbejdet videre med spørgsmålet om ændringer i udlændingelovgivningen. Regeringens overvejelser er udmøntet i et lovforslag, der er fremsat samtidig med denne redegørelses udarbejdelse, og som bl.a. indeholder nedennævnte forslag:

Familiesammenføring med forældre

Som den gældende udlændingelov er affattet, har forældre over 60 år til en herboende udlænding et retskrav på at få opholdstilladelse her i landet. For herboende indvandrere gælder retskravet dog normalt kun, hvis de pågældende ikke har børn i hjemlandet, der kan påtage sig forsørgelsen.

Det er en svær opgave for familien og samfundet at hjælpe disse gamle forældre, der kommer her til landet, til en god alderdom.

Forældrene er i vidt omfang afhængige af, at det herboende barn er således integreret og forankret i det danske samfund, at barnet kan hjælpe sine forældre til at finde sig til rette i Danmark. Endvidere bør det tages i betragtning, at man ikke altid styrker familiens enhed ved at give forældrene adgang til familiesammenføring. Er der børn i hjemlandet, som forældrene vil miste forbindelse med ved familiesammenføringen, taler dette sammen med sociale og kulturelle hensyn for, at familiens enhed søges bevaret i hjemlandet. Regeringen foreslår på denne baggrund, at aldersgrænsen for, at forældre kan komme hertil efter reglerne om familiesammenføring, hæves fra 60 til 65 år. Endvidere foreslås det, at indvandrere skal have boet her i landet i mere end de sidste 7 år, før familiesammenføring kan finde sted. Endelig skal familiesammenføring som udgangspunkt ikke kunne tillades for indvandrere, hvis forældrene har andre børn i hjemlandet, uanset om disse kan eller vil påtage sig forsørgelsen.

Familiesammenføring med ægtefælle

Regeringen finder endvidere, at der er behov for en indgriben over for børneægteskaber (ægteskaber, hvor en af ægtefællerne er under 18 år) og proformaægteskaber (ægteskaber, der alene indgås med det formål at skaffe en af ægtefællerne opholdstilladelse i Danmark).

Desuden bør det også ved en ændring af reglerne om udlændinges opholdsret søges modvirket, at visse grupper af udlændinge – herunder udlændinge med lang tids ophold her i landet – fastholdes i et mønster, hvor de danske normer kun vanskeligt formår at vinde indpas, herunder hvor ægteskab fortrinsvis indgås med personer fra hjemlandet. Udlændingeloven foreslås derfor ændret således, at det for indvandrere bliver en betingelse for familiesammenføring med ægtefælle, at den herboende ægtefælle har boet i Danmark i mere end 7 år. For at modvirke børneægteskaberne stilles det desuden som en generel betingelse for familiesammenføring, at begge ægtefæller er over 18 år. Med henblik på yderligere at imødegå proformaægteskaber foreslås det, at udlændinge kun kan indgå ægteskab her i landet, hvis de pågældende har opholdstilladelse, har visum eller er visumfri.

[Indenrigsministeren]

Skærpelse af forsørgelseskravet

Det er centralt i regeringens overvejelser, at der bør ydes tilbud, men også stilles krav til vore indvandrere. Normalt påhviler der en udlænding pligt til at forsørge de familiemedlemmer, der kommer hertil i medfør af reglerne om familiesammenføring. For at påse, at dette krav også i praksis overholdes, foreslås det, at det stilles som betingelse for opholdstilladelse efter reglerne om familiesammenføring, at den herboende godtgør at være i stand til at forsørge familien. Det er vigtigt, at de sociale myndigheder i den forbindelse foretager en grundig undersøgelse og vurdering af garantens økonomiske muligheder til brug ved afgørelsen af, om tilladelse skal gives. Der er endvidere efter gældende regler hjemmel til at hjemsende de indvandrere, der har fået opholdstilladelse på baggrund bl.a. af en garantierklæring fra den herboende. Hvis hjemsendelse ikke kan ske, finder regeringen, at der bør være adgang til tvangsmæssig inddrivelse hos den herboende af den hjælp, som det offentlige – som følge af den herboendes misligholdelse af sine forpligtelser – må yde forældrene. Regeringen foreslår, at en sådan inddrivelse skal kunne ske efter de samme regler som inddrivelsen af skatter.

Inddragelse af opholdstilladelse

Udlændingelovens grundprincip er, at en opholdstilladelse skal inddrages, når opholdsgrundlaget ikke længere består. Efter den gældende udlændingelov kan inddragelse som udgangspunkt kun finde sted inden for en frist af 2 år. Denne frist foreslår regeringen forlænget til 4 år. Reglen vil kunne styrke bekæmpelsen af proformaægteskaber. Forlængelsen af fristen kan endvidere få betydning ved inddragelse af opholdstilladelse i tilfælde, hvor flygtninge kan vende tilbage til deres hjemland, fordi de ikke længere risikerer forfølgelse.

Effektivisering af asylsagsbehandlingen

Regeringen finder, at behandlingen af asylsager bør fremskyndes og styrkes væsentligt. Der foreslås således såvel administrative som lovgivningsmæssige initiativer på dette område. Det grundlæggende synspunkt bag disse initiativer er, at det af hensyn såvel til asylansøgeren selv som til myndighederne må anses for ønskeligt, at den samlede sagsbehandlings-

tid i asylsager søges nedbragt mest muligt. Herved mindskes ulempen for den asylansøger, der ikke har et asylgrundlag, og som derfor må vende hjem. Desuden begrænses muligheden for, at selve sagsbehandlingstiden af ansøgeren benyttes som anledning til at søge sagen genoptaget eller indgive udsigtsløse klager. Endelig reduceres også muligheden for, at asylansøgeren i kraft af selve sagsbehandlingstiden opnår et andet opholdsgrundlag her i landet. Kan sagsbehandlingstiden nedbringes, vil det endvidere kunne bidrage til en reduktion af udgifterne til asylansøgenes ophold på asylcentre, samtidig med at en fremskyndelse af sagsbehandlingen vil være en serviceforbedring.

De administrative initiativer retter sig især mod ressourcetildelingen og mod spørgsmålet om opsættende virkning af ansøgninger om genoptagelse og klager til Folketingets Ombudsmand.

For så vidt angår *lovgivningsinitiativer* vil regeringen bl.a. foreslå en regulering af behandlingen af de såkaldte ambassadeansøgninger, dvs. ansøgninger om asyl indgivet i udlandet, samt spørgsmålet om udsendelse af asylansøgere, der har modtaget afslag på ansøgningen, men som modsætter sig udsendelse.

Integration af flygtninge

Når flygtninge har fået opholdstilladelse, gennemføres et integrationsprogram. Dansk Flygtningehjælp forestår på Socialministeriets vegne et 18 måneders integrationsprogram.

Efter udløbet af de 18 måneder overgår ansvaret for det videre integrationsarbejde til kommunerne.

Der skal i den forbindelse peges på socialministerens lovforslag om ændret flygtningefinansiering og tilskud til kommuner med flygtninge med ophold på mellem 6½ og 9½ år (L 82).

Efter socialministerens lovforslag gives der mulighed for en tidligere overførsel af ansvaret til kommunerne for at yde integrationsbistand.

Overtager kommunerne pligten til at yde integrationsbistand, ydes der et kompenserende tilskud.

Målet i integrationsarbejdet er at sætte den enkelte flygtning i stand til at klare sig i det danske samfund, navnlig gennem indlæring af dansk og indførelse i danske samfundsforhold.

[Indenrigsministeren]

Det skal i øvrigt nævnes, at der til de flygtninge, der ønsker at repatriere, kan ydes et tilskud på op til 10.000 kr. pr. familie til dækning af udgifter til etablering i hjemlandet.

Flygtninge og indvandrere har forskellige integrationsbehov

Flygtninge adskiller sig fra nytilkomne indvandrere ved, at flygtninge typisk ikke har en familie, som kan hjælpe dem med integrationsprocessen. Indvandrerne har derimod ofte levet i en længere årrække her i landet, og når nye familiemedlemmer kommer hertil, vil de ofte blive optaget i den herboendes husstand.

Det bærende princip i indvandrerpolitikken

Gennem de seneste 10 år har der været enighed om, at indvandrerpolitikens hovedmål er indvandrernes integration i det danske samfund. Efter regeringens opfattelse skal dette forstås således, at indvandrerne skal gives mulighed for at indgå i det danske samfund på lige fod med den danske befolkning, således at flest muligt bliver selvhjulpne. Der må ikke herske tvivl om, at hovedansvaret for en vellykket integration påhviler den enkelte indvandrer. Samfundet yder til danskere såvel som til indvandrere forskellige tilbud, som den enkelte må forudsættes at gøre en aktiv indsats for at udnytte. Særligt for indvandrere yder samfundet et tilbud om danskundervisning.

Målet for den enkelte indvandrer må være at erhverve de nødvendige færdigheder, der gør det muligt at klare sig selv.

Indvandrernes forhold behandles af de samme myndigheder som danskernes

Det er vigtigt, at indvandrernes forhold behandles af de samme myndigheder, som behandler danske statsborgeres tilsvarende forhold. De kommunale myndigheder har ansvaret for at føre indvandrerpolitikken ud i livet. Det må betyde, at kommunerne får frihed til at tilrettelægge de kommunale opgaver, så de indvandrerpolitiske initiativer i videst muligt omfang kommer til at udgøre et integreret hele med kommunens foranstaltninger i øvrigt.

På denne måde kan vi undgå såvel positiv som negativ diskrimination. Det er naturligt at give samme tilbud om offentlig service og støtte til alle borgere uanset statsborgerskab. Heraf følger også, at der ikke bør være særlige ret-

tigheder for indvandrere. Ingen kan være tjent med, at indvandrerne har særlige rettigheder, hverken indvandrerne selv eller den øvrige befolkning. Den gensidige tolerance mellem indvandrere og danskere, som er så vigtig, opnås efter regeringens mening bedst ved lige behandling.

Udligning af de kommunale udgifter til indvandrere og flygtninge

Tilrettelæggelsen og samordningen af forskellige foranstaltninger bør således ligge i kommunerne og amtskommunerne. Dette forudsætter, at der sker en udligning af udgiftsbehovene mellem kommuner med mange og kommuner med få indvandrere og flygtninge. Det var også hensigten med den ændring af udligningsordningen for indvandrere og flygtninge, som blev vedtaget af et stort flertal i Folketinget i december 1988 og gennemført i 1989. Desuden skal nævnes det lovforslag (L 82), som socialministeren har fremsat om ændret flygtningefinansiering i integrationsperioden og tilskud til kommuner med flygtninge med ophold på mellem 6½ og 9½ år som kompensation for de sociale merudgifter, der følger af, at den særlige refusion af sociale udgifter til flygtninge ophører efter 6½ år. Regeringen finder det centralt også fremover at følge udviklingen i udgiftsbehovene tæt med henblik på at sikre, at der sker en udligning mellem kommunerne af udgiftsbehovene som følge af indvandrere og flygtninge.

Det decentrale princip

Regeringen finder det vigtigt, at det decentrale princip fastholdes og udbygges.

Der skal i denne forbindelse peges på de muligheder, der vil blive åbnet for, når Dansk Flygtningehjælp overlader integrationsarbejdet til kommunerne tidligere end i dag, således som socialministerens lovforslag som omtalt vil give adgang til.

Gennemsigthed i tilbud

Som bekendt er langt de fleste serviceopgaver i dag lagt ud til kommunerne og amterne, og disse har således også ansvaret for at yde en aktiv indsats i integrationsarbejdet.

En decentral struktur stiller imidlertid krav til indvandrerpolitikken om at være præget af stor gennemskuelig og gennemsigtighed i

[Indenrigsministeren]

de mange tilbud, som kommunerne allerede har i gang. Dels for at give brugerne – indvandrere – det bedste overblik over, hvilke tilbud der passer bedst til deres situation, dels for at undgå ressourcespild. Der er allerede afsat betydelige ressourcer på området, men der bør nok i fremtiden gøres en ekstra indsats for at øge gennemskuelighed i tilrettelæggelsen og udførelsen af de mange tilbud.

Der skal i den forbindelse peges på, at kommunerne har en pligt til at vejlede og rådgive alle kommunens borgere, herunder også indvandrere. Men den enkelte indvandrer må også selv aktivt søge information.

Regeringen sigter på en indvandreradministration, der ud fra princippet om lige behandling af indvandrere og den øvrige befolkning bygger på en decentral opgavevaretagelse med udligning af de dermed følgende udgiftsbehov i kommunerne og en effektiv udnyttelse af de allerede afsatte ressourcer.

Det er imidlertid begrænset, hvor meget love og regler kan udrette. Det er nok så meget på arbejdspladserne, i boligkvartererne, i foreningerne og alle andre steder, hvor folk færdes, at det egentlige arbejde skal gøres.

Kommunerne kan stå for integrationsprogrammer

Man kan mene, at princippet om decentral struktur står i modsætning til ønsket om integrationsprogrammer. Sådan forholder det sig imidlertid ikke. Kommunernes socialforvaltninger har i mange år været vant til at tilrettelægge og gennemføre sammenhængende revaliderings- og bistandsprogrammer for familier med behov herfor. Der er god grund til at udnytte kommunernes erfaringer med hensyn til at yde hjælp til disse grupper. Ofte er der tale om utraditionelle initiativer tilrettelagt med stor opfindsomhed og forståelse for indvandrernes og flygtningenes særlige baggrund. Regeringen vil gøre en indsats for at få kortlagt disse erfaringer med henblik på, at de kan udnyttes af flere kommuner.

Krav til indvandrere

Som det allerede er fremgået, bør indvandrerpolitikken bygge på princippet om, at krav og rettigheder skal følges ad. Integration er ikke alene et spørgsmål om at give tilbud – der skal også stilles krav om, at indvandrere ak-

tivt sørger for at blive selvhjulpne. Hovedansvaret for, at integrationen lykkes, påhviler den enkelte. Uden den enkelte indvandrers positive medvirken vil særlige integrationsforanstaltninger ikke nytte.

Bistandsloven indeholder allerede muligheder for, at kommunen kan stille krav om, at modtageren skal gøre en egen indsats for at forbedre sine muligheder, for eksempel ved deltagelse i beskæftigelsesprojekter eller – hvad der er meget relevant for flygtninge og indvandrere – deltagelse i danskundervisning. Inden for arbejdsløshedsforsikringslovgivningen er der tilsvarende muligheder, herunder mulighed for efter en konkret vurdering at gøre dagpengereetten betinget af, at medlemmet har de fornødne danskundskaber.

Voksenundervisning

Integration i et samfund kræver, at man behersker landets sprog. Kendskab til det danske sprog er en afgørende forudsætning for deltagelse i erhvervslivet og i samfundet i øvrigt.

Undervisningen i dansk sprog og danske kultur- og samfundsforhold for voksne indvandrere etableres i henhold til Kulturministeriets lov om undervisning af voksne indvandrere (lov 355/86). Ifølge denne lov skal amtskommunerne sørge for, at indvandrere kan få undervisning, der sigter mod at gøre det muligt for dem at fungere i det danske samfund. Amtskommunerne opfylder denne undervisningsforpligtelse ved at indgå overenskomst med private initiativtagere, herunder oplysningsforbundene og Dansk Flygtningehjælp.

Undervisningen kendetegnes ved, at dens indhold skal formidles til en meget bred målgruppe, uden at dette – som i andre uddannelsesmæssige sammenhænge – kan ske på basis af et fælles sprog. Deltagergruppen er ikke homogen, end ikke aldersmæssigt. Der er tale om en gruppe deltagere med alle tænkelige nationaliteter, sprog og uddannelser.

Forslag inden for voksenundervisningen

I denne forbindelse skal regeringen foreslå, at man giver amtskommunerne større mulighed for inden for lovens rammer at indgå overenskomst med andre end de nuværende initiativtagere: oplysningsforbundene og Dansk Flygtningehjælp. Formålet hermed er at øge mulighederne for samarbejde på tværs af amts-

[Indenrigsministeren]

kommunens uddannelsesinstitutioner. Det antages således, at organiseringen af undervisningen i høj grad vil kunne tilrettelægges mere fleksibelt til fordel for deltagerne. Dette vil gøre det lettere for kommunerne at sammensætte relevante beskæftigelsesfremmende tilbud til indvandrere, tilbud, hvor danskundervisning bliver knyttet sammen med arbejde eller anden uddannelse.

Regeringen skal foreslå, at man over en tre-årig periode årligt overfører et beløb på 3,5 mio. kr. til gennemførelse af projekter, der inddrager andre aspekter i danskundervisningen.

Midlerne overføres fra § 2 i lov af 6. juni 1985 om ungdomsvejledning og visse uddannelsesmæssige foranstaltninger. Kulturministeriet administrerer midlerne i henhold til cirkulære af 22. september 1986.

Overvejelse om intensiv danskundervisning for indvandrere over den undervisningspligtige alder

Derudover mener regeringen, at det kan overvejes, om der skal etableres forsøg med intensiv danskundervisning for voksne.

Der kunne tænkes et undervisningsforløb af ½ års varighed med en daglig undervisning på 5 timer.

Et sådant undervisningstilbud kunne rettes til indvandrere over den undervisningspligtige alder med henblik på i løbet af en meget kort periode at sætte disse i stand til at tale, læse og skrive dansk.

Tydeliggørelse af undervisningens mål, mulighed for test og synliggørelse af progressionen i undervisningen

Inden for den eksisterende voksenundervisning har Kulturministeriet foreslået en undervisningsmodel, der afstikker rammerne for undervisningen af voksne indvandrere. Grundlaget for forslaget er en rapport om undervisning af voksne indvandrere, afgivet i marts 1991. Modellen tydeliggør målet med undervisningen og gør målene med undervisningen evaluerbare samt synliggør udviklingen i undervisningen for den enkelte. Kulturministeriet vil om kort tid udsende en vejledning om undervisningsmodellens gennemførelse. I modellen tages hensyn til deltagernes forudsætninger samt deres fremtidige uddannelses- og beskæftigelsesmuligheder. Der planlægges differenti-

erede tilbud, eventuelt med indbygget praktikophold, i samarbejde med uddannelsesinstitutioner, organisationer og det lokale arbejdsmarked i amtskommunen. Kulturministeriet sikrer i vejledningen, at man som minimum kan deltage i kurser, der er enten almen- og skoleforberedende, erhvervs- og arbejdsmarkedsforberedende eller studieforberedende på det sproglige niveau.

Det anbefales i rapporten, at der indføres test/evalueringer, der udarbejdes lokalt efter centralt fastsatte retningslinier, og at deltagerne på det udslusende niveau tilbydes at deltage i sådanne test.

Som følge af den foreslåede undervisningsmodel, der præciserer undervisningens indhold og omfang, vil det være muligt at stille mere præcise krav til lærerne i indvandrerundervisningen. Det kan oplyses, at kulturministeren og finansministeren er i gang med forhandlinger om tjenestetid og fastere ansættelsesforhold på indvandrerområdet.

Arbejdsmarkedsforanstaltninger

Behovet for en effektiv danskundervisning understreges af, at arbejdsløsheden blandt indvandrere er 3-4 gange højere end for danskere. Den høje ledighedsprocent gælder uafhængigt af erhverv, køn, alder og geografisk placering.

Indvandrere beskæftiges i dag hovedsagelig som ufaglærte i fremstillingsindustrien og i den offentlige og private servicesektor. I de senere år har en del indvandrere etableret sig som selvstændige, hovedsagelig inden for restaurationsbranchen og detailhandelen.

I dag er beherskelse af det danske sprog blevet et primært krav også ved udførelse af ufaglært arbejde. Dertil kommer, at almene faglige kvalifikationer bør være til stede. Derudover er kendskabet til den danske arbejdspladskultur og normer for den sociale omgang på arbejdspladsen vigtigt.

På arbejdsgiversiden kan der være en vis tilbageholdenhed med hensyn til at beskæftige indvandrere, selv om de har gode danskuddannelser såvel som faglige kvalifikationer. Endvidere kan det være en barriere for indvandreteres og flygninges beskæftigelsesmuligheder, at der kun er et begrænset kendskab til de uddannelser, der medbringes fra hjemlandet.

[Indenrigsministeren]*Tilbudene til ledige indvandrere og flygtninge*

I ledighedssituationen tilbydes indvandrere og flygtninge en række ydelser. Således står arbejdsformidlingens vejlednings- og formidlingsindsats til rådighed for udenlandske statsborgere i samme omfang som for danskere. Med henblik på aktivering af ledige og nedbringelse af arbejdsløsheden udbyder arbejdsformidlingerne (AF) og arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU) desuden en række foranstaltninger, som kan benyttes af både danskere og udlændinge. Indvandrere og flygtninge benytter alle beskæftigelsesordningerne.

Under AMU hører EIFU/EIFL, de erhvervsintroducerende kurser for unge og ledige, og man har i relation til disse af hensyn til de indvandrere og flygtninge, som skønnes ikke at have tilstrækkelige dansksproglige forudsætninger, etableret tilbud om sprogkurser. Udlændinge med gode dansksproglige forudsætninger tilbydes optagelse på de normale UTB-kurser, som går ud på, at ledige på bestemte tidspunkter i ledighedsperioden skal have tilbudt en uddannelse på 3-6 måneders varighed. Deltagelse i uddannelsestilbudet kan være betingelsen for, at den ledige bevarer sin dagpenget. Det gælder for UTB-kurser såvel som for arbejdsmarkedsuddannelserne, at tilbudene kan bestå af integreret faglig undervisning og danskundervisning.

Arbejdstilbudsloven giver endvidere de ledige ret til at få enten uddannelsesydelse til selvvalgt uddannelse (UDY) eller iværksætterydelse (IVY) med henblik på etablering af selvstændig virksomhed. Iværksætterydelsen bruges af mange indvandrere hovedsagelig med henblik på at etablere sig som selvstændige inden for restaurationsbranchen og i detailhandelen. Der har siden 1988 i København med held været gennemført særlige iværksætterkurser for indvandrere og flygtninge.

I øvrigt finansieres AMU-tilbud til flygtninge over en særlig bevilling, hvorimod indvandrernes tilbud finansieres over den ordinære EI-bevilling.

Målsætningerne på arbejdsmarkedet

Med henblik på at forbedre indvandrernes henholdsvis flygtningenes situation på arbejdsmarkedet bør det overordnede mål være dels at ligestille indvandrere og flygtninge med danskere med hensyn til ledighedsrisiko, dels

at ligestille flygtninge og indvandrere i forhold til AMU's og AF's særlige tilbud til fremmedsprogede. Inden for de nuværende økonomiske rammer foreslås det derfor, at AF's og AMU's vejlednings- og uddannelsesindsats over for indvandrere og flygtninge forbedres således, at de kan få samme udbytte af ydelserne som danskere. Desuden bør det holdes som en målsætning, at indvandrernes arbejdsmarkeds kvalifikationer og kompetence i forhold til det danske samfund bringes på højde med danskernes. Endvidere skal der foreslås et opøgende arbejde over for virksomhederne med henblik på at motivere virksomhederne til at ansætte indvandrere og flygtninge på lige fod med danskere med samme kvalifikationer. Derudover vil det være hensigtsmæssigt med en forbedret koordinering mellem de mange instanser, der arbejder med integration af indvandrere og flygtninge, med henblik på at skabe sammenhæng i den enkeltes forløb. Der skal i denne forbindelse foreslås et forbedret samarbejde mellem voksenuddannelsessystemet og de institutioner, der står for arbejdsmarkedsforanstaltninger.

Førskolealderen

Det er meget vigtigt, at indvandrerbørnene, allerede når de starter i skolen, kan tale dansk. Såfremt de ikke behersker det danske sprog fra skolestart, vil de allerede være bag efter deres danske kammerater, før de overhovedet er begyndt i skolen. Her har forældrene et stort ansvar, som det er vigtigt at de er helt klar over.

De første leveår har stor betydning for sprogudvikling. I daginstitutioner og andre dagtilbud har indvandrerbørn mulighed for at være sammen med andre børn, og de får kendskab til danske normer og ikke mindst det danske sprog.

Betydningen heraf understreges af det forhold, at der i mange indvandrerhjem ikke tales dansk.

Da indvandrerforældre ofte er skeptiske over for den offentlige dagpasning, er det vigtigt, at kommunerne giver indvandrerforældre kendskab både til den offentlige dagpasning og til betydningen af, at børnene får lov til at deltage. Dette kan om nødvendigt ske gennem fremmedsproget informationsmateriale eller video eller gennem indvandrerforeningerne og måske navnlig gennem sundhedsplejerskerne.

[Indenrigsministeren]

Der arbejdes i kommunerne med flere modeller for integration af indvandrerbørn i daginstitutioner, vuggestuer, dagpleje og lege-stuer, deltidspasning og tilbud til mødrene om at deltage i pasningen og samtidig lære dansk.

Forslag på førskoleområdet

Regeringen vil foreslå, at flere kommuner iværksætter forsøg med pasningstilbud, hvor moderen og barnet samtidig får mulighed for at lære dansk, idet erfaringerne tyder på, at moder/barn-undervisning har givet gode resultater.

Skoleområdet**Forslag til imødegåelse af udeblivelse**

Mange indvandrerbørn bliver taget ud af skolen i kortere eller længere perioder på grund af ferie i hjemlandet. Dette strider mod den almindelige undervisningspligt og er til skade for børnenes mulighed for den nødvendige indlæring. Der må derfor stilles krav til indvandrerforældrene ligesom til danske forældre om at sørge for, at deres børn passer skolen, og at de ikke sendes på ferie i hjemlandet i længere tid end skoleferiens længde.

Undervisningsministeriet udgav i 1991 på de relevante fremmedsprog en letlæst pjece om disse forhold. Men der skal yderligere overvejes tiltag, som kan mindske fraværet. I et udvalg nedsat af undervisningsministeren peges der på, at nøgleordene er tidlig information og gentagen information. For at give forældrene den rette information bør den gives på de relevante indvandrersprog.

På grundlag af de praktiske erfaringer, der findes på dette område, skal det foreslås, at der oprettes en »kontrakt«, hvoraf det fremgår, hvornår eleven skal vende tilbage til skolen efter ferie. Fordelen ved denne metode er, at der er mere respekt om den skrevne aftale end om en mundtlig.

Skolen bør endvidere gøre forældrene opmærksomme på konsekvenserne for børnene af, at de som følge af fraværet ikke kan følge klassens undervisning med udbytte.

Forslag om modersmålsundervisning

Det er regeringens opfattelse, at kommunerne bør have større frihed til at koncentrere ressourcerne om danskundervisningen. Der skal ikke ske beskæring af de ressourcer, der tilde-

les kommunerne pr. fremmedsproget elev, men der bør være fuld frihed for kommunerne til at øge danskundervisningen og reducere eller fjerne undervisningen i modersmål. Det skal bemærkes, at kun ca. 50 pct. af de fremmedsprogede børn i dag får modersmålsundervisning, og at danske børn i udlandet normalt heller ikke får en sådan undervisning. Dertil kommer, at det ikke er muligt at skaffe egnede lærere til modersmålsundervisning på alle indvandrersprog. Det betyder, at modersmålsundervisningen for mange børn bliver undervisning i endnu et fremmedsprog. Det er uholdbart at tilkalde lærere fra hjemlandet, idet det må være et absolut krav til modersmålsundervisningen, at den varetages af tosprogede lærere, således at modersmålsundervisningen kan stimulere både den sproglige bevidsthed og danskundervisningen.

Regeringen bestrider ikke, at modersmålsundervisningen kan have en vis betydning for den sproglige udvikling, herunder for udviklingen af danskkundskaber. Men der er naturligvis ikke videnskabeligt belæg for, at en time brugt på modersmålsundervisning giver større effekt på danskkundskaberne end en time brugt på danskundervisning.

Man kan altså ikke begrunde modersmålsundervisningen med hensynet til udviklingen af danskkundskaber hos eleverne. På den anden side kan modersmålsundervisningen naturligvis have en selvstændig værdi for familier, der virkelig ønsker undervisningen, og som bakker den op. Regeringen vil derfor lade udarbejde en vejledende læseplan for modersmålsundervisningen, hvor der bl.a. stilles krav om danskkundskaber hos modersmåls lærerne.

Da det må antages, at dispositionsfriheden for kommunerne vil føre til en begrænsning af modersmålsundervisningen især i de ældste klasser, foreslår regeringen, at de dermed frigjorte midler overføres til forsøg med intensiv danskundervisning for både børn og voksne, herunder moder/barn-undervisning – alt sammen i den hensigt at sikre den størst mulige indsats for sproglig integration af det voksende antal fremmedsprogede i Danmark.

Forslag om spredning af skolebørn

Til en vellykket integration af de fremmedsprogede elever kan der i indvandrer-tætte områder være behov for en spredning af børnene.

[Indenrigsministeren]

Om nødvendigt bør der skabes hjemmel til, at kommunen ved indskrivning kan hindre en for kraftig koncentration af fremmedsprogede elever på enkelte skoler. Der henvises til *bilag 3* vedrørende en prognose over henholdsvis det samlede antal elever i folkeskolen og antallet af fremmedsprogede elever. (Ikke optrykt her).

Bosætning af indvandrere og flygtninge

Spredningen af indvandrere bør dog i princippet ske via bosætningen.

Vi ved, at der i visse områder er høje koncentrationer af indvandrere. Der henvises her til *bilag 4* vedrørende indvandreres og flygtninges bosætningsmønster. (Ikke optrykt her).

Det er imidlertid ikke ønskværdigt at have et stærkt opdelt samfund med visse områder helt eller næsten udelukkende beboet af indvandrere.

Flygtnings bosætning foregår forholdsvis spredt

Der må her skelnes mellem flygtninge og indvandrere. Flygtningene er forholdsvis jævnt fordelt mellem kommunerne. Det er Dansk Flygtningehjælp, der som led i integrationsprogrammet i første omgang sørger for midlertidig indkvartering af flygtninge og senere finder en varig bolig. Det tilstræbes, at flygtningene fordeles ligeligt på de kommuner, hvor der er praktiske muligheder for at integrere dem.

Derimod tendens til koncentration af indvandrere i bestemte områder

Indvandrere kommer praktisk taget udelukkende til landet i kraft af familiesammenføringsreglerne. Dette forstærker koncentrationen af indvandrere i de områder, hvor der i forvejen bor indvandrere. Endvidere foretrækker mange indvandrere at bo tæt ved familie og andre landsmænd. Kommunerne vil have visse muligheder for at påvirke bosætningsmønsteret inden for den enkelte kommune ved en smidig anvendelse af de eksisterende muligheder for at anvise lejere til ledige almennyttige boliger. Det er dog vigtigt for regeringen at understrege, at der også på boligområdet må gælde lige ret for alle.

Regeringen vil dog ikke afvise, at der skabes mulighed for, at man i ganske særlige tilfælde kan regulere tilflytningen til almennyttige boliger, der i forvejen i særlig grad varetager bolig-sociale opgaver. Det kan samtidig foreslås, at

kommunerne søger samarbejde med repræsentanter for de lokale almennyttige boligsselskaber, lokale private udlejere og indvandrernes lokale organisationer for at løse eventuelle lokale problemer i bosætningsmønsteret.

Oplysning

I forbindelse med forespørgselsdebatten den 3. december 1991 gjorde regeringen opmærksom på, at oplysning om indvandrernes og flygtningsenes faktiske forhold er vigtig. Uvidenhed kan hæmme den folkelige debat og danne myter.

Derfor er oplysning en grundpille i arbejdet med udlændinge.

Folketinget bevilgede for 1989 og 1990 10 mio. kr. til en øget oplysningsindsats om flygtninge og indvandreres baggrund og vilkår og til støtte for lokale aktiviteter mellem flygtninge, indvandrere og danskere. I 1991 var der afsat 5 mio. kr. til formålet. Den såkaldte »Når mennesker mødes«-bevilling administreres af Socialministeriet.

Forslag om oplysning

Det forventes, at ca. 2 mio. kr., der ikke er disponeret over, vil være til rådighed for en fortsat indsats i 1992. Der vil her blive lagt vægt på aktiviteter og initiativer, der har til formål at oplyse om indvandreres og flygtnings faktiske forhold. Regeringen vil herefter tage stilling til, om bevillingen skal videreføres.

Derudover vil Indenrigsministeriet udsende en pjece til de kommunale myndigheder og beslutningstagere, i hvilken udligningen af de kommunale udgiftsbehov beskrives, for at udbrede kendskabet til udligningen. Alt for mange tror nemlig, at der for den enkelte kommune er særlige udgifter forbundet med at modtage indvandrere og flygtninge.

Sammenfatning af forslag

I redegørelsen er nævnt forslag og overvejelser på en række områder inden for udlændingepolitikken og politikken for integration af indvandrere og flygtninge. Forslagene spænder vidt, men bør ses i sammenhæng med den samlede indsats, der fra Danmark ydes over for udenlandske statsborgere. Således bestemmes betingelserne for en samlet indvandrerpolitik i høj grad af udlændingepolitikken. Regeringens forslag og overvejelser skal her kort resumeres.

[Indenrigsministeren]

Inden for *udlændingepolitikken* foreslår regeringen bl.a.:

- Skærpelse af reglerne om familiesammenføring med forældre, bl.a. således, at aldersgrænsen for familiesammenføring hæves fra 60 til 65 år, og at det herboende barn skal have boet i Danmark i 7 år.
- Indgriben over for børneægteskaber (ægteskaber, hvor en af ægtefællerne er under 18 år) og proformaægteskaber (ægteskaber, der alene indgås med det formål at skaffe en af ægtefællerne opholdstilladelse i Danmark). Opholdstilladelse for ægtefæller til indvandrere betinges af, at den herboende har boet her i mere end 7 år.
- Mere effektiv håndhævelse af forsørgelseskravet, dels i forbindelse med meddelelse af opholdstilladelse efter reglerne om familiesammenføring, dels for så vidt angår inddrivelse af beløb, som det offentlige – som følge af den herboendes misligholdelse af sine forpligtelser – må yde til forældrene.
- Ændring af de tidsmæssige betingelser for inddragelse af opholdstilladelse, når opholdsgrundlaget ikke længere er til stede. Fristen forlænges fra 2 år til 4 år.
- Effektivisering af asylsagsbehandlingen i kraft af en række administrative tiltag og forskellige lovgivningsinitiativer. Disse ændringer tilsigter navnlig en nedbringelse af sagsbehandlingstiden for asylsager.

I *integrationspolitikken* foreslår regeringen som en konsekvens af den decentrale, *kommunale opgavevaretagelse*:

- at lovforslaget om ændret flygtningefinansiering samt tilskud til kommuner (L 82) gennemføres, og at udviklingen i de kommunale udgiftsbehov som følge af flygtninge og indvandrere i øvrigt følges tæt,
- mulighed for, at kommunerne overtager integrationsarbejdet for flygtninge fra Dansk Flygtningehjælp tidligere end i dag (del af L 82).

Den del af integrationsarbejdet i forhold til *voksne* indvandrere, der består i indlæring af det *danske sprog*, foreslår regeringen styrket ved:

- udvidet adgang for amtskommunerne til at tilrettelægge praktiske og beskæftigelsesrelevante undervisningstilbud. Der overføres 3,5 mio. kr. årligt i tre år til projekter med et indhold ud over undervisning i dansk sprog,

- gennemførelse af en undervisningsmodel, som indeholder tydeliggørelse af målet med undervisningen, evaluerbare mål samt en synlig udvikling i undervisningen.

Det kan overvejes, om der skal etableres forsøg med intensiv danskundervisning. Undervisningsforløbene kunne være af ½ års varighed med en daglig undervisning på 5 timer.

Regeringen mener endvidere, at muligheden for at betinge modtagelse af kontanthjælp af deltagelse i danskundervisning bør anvendes, og at der i forbindelse med de konkrete rådgivningsvurderinger i dagpengesystemet også må lægges vægt på, at medlemmet har de fornødne danskundskaber til at kunne varetage arbejde inden for det faglige arbejdsområde, som medlemmet er arbejdssøgende til.

Af hensyn til indvandreres (og flygtninges) ofte vanskelige *arbejdsmarkedssituation* foreslår regeringen som målsætning inden for de eksisterende økonomiske rammer:

- Ligestilling af indvandrere og flygtninge i forhold til AMU's og AF's særlige tilbud til fremmedsprogede.
- AF's og AMU's vejlednings- og uddannelsesindsats forbedres.
- Opsøgende virksomhed over for virksomheder med henblik på at motivere virksomhederne til at beskæftige indvandrere og flygtninge, når de har samme kvalifikationer som danskere.

På arbejdsmarkedsområdet vil regeringen endvidere foreslå et udvidet samarbejde mellem myndigheder og instanser med henblik på koordinering.

I forholdet til *indvandrerbørnene* ønsker regeringen at styrke integrationsindsatsen ved:

- forsøg med tilbud om pasning af børn i førskolealderen, hvor moderen og barnet samtidig får mulighed for at lære dansk,
- gennemførelse af initiativer til reduktion af for stort skolefravær hos nogle indvandrerbørn, herunder anvendelse af en »kontrakt« mellem forældre og skole og information fra skolen om konsekvenserne af fravær.

Særlig i forhold til *modermålsundervisningen* foreslår regeringen:

- Kommunerne skal have fuld frihed til at øge danskundervisningen og reducere eller fjerne undervisningen i modersmål.

[Indenrigsministeren]

– Der udarbejdes en vejledende læseplan, hvor der bl.a. stilles krav om dansk kundskaber hos modersmålslærerne.

De midler, der frigøres fra modersmålsundervisningen, foreslås anvendt til en forstærket indsats i folkeskolen til støtte for børnenes udvikling af dansk samt til forsøg med moder/barn-undervisning i førskolealderen.

Desuden foreslår regeringen initiativer til *spredning* af indvandrere. På *skoleområdet* foreslås:

– at kommunerne tilstræber en spredning (»spredning i grupper«) af eleverne. Om nødvendigt kan der skabes en hjemmel til, at kommunen ved indskrivning kan hindre en for kraftig koncentration af fremmedsprogede elever på enkelte skoler.

På *boligområdet* vil regeringen ikke afvise, at der skabes mulighed for, at man i ganske særlige tilfælde kan regulere tilflytningen i bebyggelser med boligsociale opgaver. Herudover foreslås et lokalt samarbejde for at løse eventuelle lokale problemer i bosætningsmønstret.

Endelig foreslår regeringen med hensyn til *oplysningsindsatsen*:

- at den resterende del af »Når-mennesker mødes«-bevillingen anvendes til oplysning om indvandreres og flygtninges faktiske forhold,
- at Indenrigsministeriet informerer kommunale myndigheder og beslutningstagere om de midler, kommunerne modtager via de særlige udligningsordninger.

Den første sag på dagsordenen var:

1) Tredje behandling af lovforslag nr. L 228:

Forslag til lov om indfødsrets meddelelse.

Af indenrigsministeren (Thor Pedersen).

(Fremsat 19/2 92. Første behandling 25/2 92. Betænkning 19/3 92. Anden behandling 6/3 92).

Der var ikke stillet ændringsforslag.

Lovforslaget sattes til forhandling.

Forhandling

Birthe Hansen (SF):

Som formand for Indfødsretsudvalget vil jeg godt knytte en kort bemærkning til lovforslag nr. L 228. Alle de personer, der er optaget på forslaget, opfylder de krav, som et flertal i Folketinget har vedtaget skal være gældende ved vurderingen af den enkeltes forhold, og et flertal vil stemme for forslaget om et øjeblik.

Kim Behnke (FP):

Jeg er selvfølgelig glad for, at fru Birthe Hansen sagde, at der var et flertal, men jeg skal gøre opmærksom på, at Fremskridtspartiet ikke er en del af dette flertal.

I tiden mellem første- og andenbehandlingen stillede Fremskridtspartiet en række særdeles velbegrundede ændringsforslag, som Folketinget havde mulighed for at vedtage ved andenbehandlingen. Men det valgte man at lade være med, og på den baggrund er Fremskridtspartiet selvfølgelig nødt til at indstille hele loven til forkastelse her ved tredjebehandlingen.

Der er jo tale om et bunkebryllup, hvor mere end tusind mennesker skal tildeles dansk indfødsret, og det har fra tid til anden været påpeget, at ved at følge Fremskridtspartiets eksempel og stemme nej til den samlede pakke ville man forhindre, at nogle velbegrundede indfødsretsansøgninger ikke blev godkendt. Men situationen er jo den, at såfremt et flertal skulle vedtage eller forkaste loven her ved tredjebehandlingen, kan man jo umiddelbart derefter fremsætte de nødvendige forslag om at få disse ansøgninger med, så de pågældende personer kan få det statsborgerskab, de rimeligt har fortjent.

Men en lang række af personerne i dette lovforslag bør efter vores mening ikke tildeles indfødsret. Indfødsretten er nemlig efter vores mening en gave, en meget, meget kostbar gave. Hvis man skal gøre det op i penge, kan der jo være tale om adskillige millioner kroner for den enkelte ansøger, når vedkommende måske i en alder af bare 20 eller 30 år får tildelt dansk indfødsret og derefter stort set kan hæve bistandshjælp eller arbejdsløshedsunderstøttelse til sit 67. år og derefter får ret til folkepension. Det bliver overordentlig mange millioner kroner, som vi pålægger de danske skatteydere på denne måde.

Men det er ikke alene gjort med den økonomiske belastning. 40 af personerne i kataloget