

Betænkning om anvendelse af udlæningeattachéer mv.

*Afgivet af
en ekspertarbejdsgruppe under Indenrigsministeriet
nedsat den 28. november 1994*



BETÆNKNING NR. 1291

KØBENHAVN 1995

Købes hos boghandleren eller hos

Statens Information, INFOservice

Postboks 1103, 1009 København K

Telf. 33 37 92 28, Fax 33 37 92 99

ISBN 87-601-4893-4

In 00-401-bet.

Stougaard Jensen / Scantryk A/S,
København

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	1
1.1.	Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium..	1
1.2.	Arbejdsgruppens sammensætning	3
1.3.	Arbejdsgruppens hidtidige arbejde	4
1.4.	Indholdet af rapporten	5
2 .	Beskrivelse af repræsentationernes nuværende opgaver på udlændingeområdet.	5
2.1.	Opgavernes art	5
2.2.	Arbejdets omfang	19
3.	Den hidtidige indvandrerattachés arbejdsopgaver.	24
4.	Andre danske myndigheders anvendelse af og erfaringer med udstationering af medarbejdere i udlandet.	27
4.1.	Generelt om anvendelse af specialattachéer...	27
4.2.	Særligt om Justitsministeriets anvendelse af og erfaringer med specialattachéer	30
5.	Arbejdet i EU-regi: CIREA og CIREFL	33
6.	Andre (nordiske) landes anvendelse af og erfaringer med udlændingeattachéer.	34
6.1.	Norge	34
6.2.	Sverige	36
7.	Arbejdsgruppens overvejelser vedrørende en eventuel ændring af kompetenceregler, så visse afgørelser træffes af repræsentationerne uden forelæggelse for Direktoratet for Udlændinge.	37
8.	Arbejdsgruppens overvejelser vedrørende en eventuel øget anvendelse af udlændingeattachéer.	42
8.1.	Indledning	42

8.2.	Hvilke opgaver vil en udlændingeattaché kunne udføre, herunder eventuelt opgaver som ikke eller kun i begrænset omfang løses ved de repræsentationer, hvor der ikke er/vil blive udstationeret sådanne attachéer?	44
8.3.	Hvilken uddannelsesmæssig baggrund bør en udlændingeattaché i givet fald have?	46
8.4.	Vil kvaliteten af sagsbehandlingen blive bedre?	47
8.5.	Vil anvendelsen af udlændingeattachéer i givet fald være omkostningseffektiv?	57
8.6.	Øvrige modeller	67
8.7.	Hvorledes vil de udgifter, som vil være forbundet med en øget anvendelse af udlændingeattachéer, kunne finansieres, herunder ved et eventuelt samarbejde mellem forskellige danske myndigheder eller samarbejde med myndigheder i andre lande?	69
8.7.1.	Indledning	69
8.7.2.	Samarbejde mellem danske myndigheder	69
8.7.3.	Muligt samarbejde mellem flere lande, herunder drøftelser i Den Nordiske Samrådsgruppe for Flygtningespørgsmål	73
9.	Konklusion og anbefalinger	77
9.1.	Indledning	77
9.2.	Øget anvendelse af udlændingeattachéer mv.	77
9.3.	Øget udlægning af kompetence til repræsentationerne	81
Bilag 1.	Rigspolitichefens brev af 14. juni 1994 til Udenrigsministeriet	82
Bilag 2.	Udenrigsministeriets brev af 18. oktober 1994 til Finansministeriet	83
Bilag 3.	Instruks for specialattachéer ved danske bilaterale repræsentationer i udlandet	86

Bilag 4.	Instruks for Rigspolitichefens specialattachéer i indvandringsspørgsmål ved danske bilaterale repræsentationer i udlandet.	87
Bilag 5.	Eksempler til belysning af behovet for udlændingeattachéer.	92
Bilag 6.	Rigspolitichefens redegørelse af 23. januar 1995 for problemer i forbindelse med politiets udsendelse af udlændinge, der ikke har ret til at opholde sig i landet.	96

1. Indledning.

1.1. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium.

I 1975 udstationerede Rigspolitichefen (Tilsynet med Udlændinge), hvorunder sagsbehandlingen i udlændingesager dengang hørte, en polititjenestemand som indvandrerrattaché ved den danske ambassade i Islamabad. Stillingen, der med virkning fra 1. januar 1990 blev indtaget under samordningen af parallelle udetjenester, er siden og indtil 1994 løbende blevet forlænget.

Ved et brev af 14. juni 1994 til Udenrigsministeriet har Rigspolitichefen imidlertid meddelt, at den alt-overvejende del af attachéens arbejde består i behandling af udlændingssager og kun i mindre omfang af sager vedrørende egentlige politimæssige opgaver. På den baggrund har man samtidig anmodet Udenrigsministeriet om, at stillingen nedlægges med virkning fra udgangen af 1994. Rigspolitichefens brev af 14. juni 1994 er optaget som **bilag 1** til nærværende betænkning.

Finansministeriet har på side 55 i rapporten fra oktober 1994 over turnusundersøgelsen af Direktoratet for Udlændinge bl.a. afgivet følgende anbefaling:

"Det kan i forbindelse med styrkelsen af Informations- og Dokumentationssektionen overvejes at udstationere midlertidige attachéer på udvalgte repræsentationer og foretage tjenesterejser til særlige brændpunkter. I disse overvejelser bør indgå dokumentation for såvel attachéers som længerevarende rejsers omkostningseffektivitet."

Udenrigsministeriet har ved brev af 18. oktober 1994 til Finansministeriet bl.a. anført, at udsendelse af udlændingeattachéer til visse ambassader ud fra en helhedsbetragtning vil medføre en væsentlig ressourcebesparelse på udlændingeområdet. Udenrigsministeriet har

på den baggrund henstillet til Finansministeriet at overveje, hvorledes der kan stilles de fornødne midler til rådighed til brug for udsendelse af sådanne udlændingeattachéer. Udenrigsministeriets brev af 18. oktober 1994 er optaget som **bilag 2** til nærværende betænkning.

Indenrigsministeriet har på den baggrund besluttet at tage spørgsmålet om anvendelse af udlændingeattachéer op i en bredere sammenhæng. Indenrigsministeriet har således den 28. november 1994 nedsat en ekspertarbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra Indenrigsministeriet (formand), Udenrigsministeriet, Rigspoliti- chefen og Direktoratet for Udlændinge.

Arbejdsgruppens opgave er beskrevet således i kommisso- riet :

"Arbejdsgruppen skal hurtigst muligt i forbindelse med Rigspoliti- chefens beslutning om, at man ikke længere ønsker at finansiere indvandrerattaché-stillingen i **Is- lamabad** i Pakistan, tilvejebringe oplysninger og fore- tage beregninger til brug for de overvejelser, der si- deløbende hermed under Finansministeriets ledelse gøres af en uformel arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for Finansministeriet, Udenrigsministeriet og Inden- rigsministeriet vedrørende forskellige spørgsmål i re- lation til udstationering af udlændingeattachéer ved visse danske repræsentationer.

Arbejdsgruppen skal endvidere beskrive de opgaver, som i dag varetages af repræsentationerne i udlandet i re- lation til udlændingelovgivningen.

Uafhængigt af ovenstående opgave skal arbejdsgruppen som opfølgning på Finansministeriets turnusundersøgelse af Direktoratet for Udlændinge og som led i styrkelsen af udlændingemyndighedernes informations- og dokumenta- tionsarbejde mere generelt overveje hensigtsmæssigheden af udstationering af midlertidige attachéer på udvalgte repræsentationer.

Arbejdsgruppen skal i den forbindelse udrede de hidti- dige erfaringer i forbindelse med Rigspoliti- chefens ud- stationering af en indvandrerattaché ved ambassaden i Islamabad, ligesom arbejdsgruppen skal undersøge, i hvilket omfang udlændingeattachéer indgår i de øvrige nordiske landes udlændingeadministration.

Arbejdsgruppen skal på den baggrund overveje, om det ud fra en samlet vurdering, herunder ved inddragelse af

samfundsøkonomiske hensyn, vil være hensigtsmæssigt at ansætte udlændingeattachéer ved repræsentationer i visse lande, fx Pakistan, Syrien, Tyrkiet og et eller flere lande i Afrika. I disse overvejelser bør indgå dokumentation for sådanne attachéers omkostningseffektivitet. Arbejdsgruppen bør beskrive, hvilke opgaver sådanne udlændingeattachéer i givet fald vil kunne udføre, dels i asylsager, dels i almindelige sager vedrørende opholds- og arbejdstilladelse. Det bør herunder overvejes, om indsamling af generelle baggrundsoplysninger i det pågældende område til brug for behandlingen af bl.a. asylansøgninger i Danmark med fordel vil kunne foretages af en udlændingeattaché, og om der med fordel vil kunne etableres en ordning med udlændingeattachéer, hvorefter almindelige sager vedrørende opholds- og arbejdstilladelse i højere grad forberedes og sorteres forinden fremsendelse til Direktoratet for Udlændinge.

Arbejdsgruppen skal i den forbindelse udrede eventuelle muligheder for, at sådanne attachéer i givet fald kan udstationeres i samarbejde med myndighederne i de øvrige nordiske lande.

Arbejdsgruppen skal endvidere overveje, om udlændingelovens kompetenceregler bør ændres med henblik på, at kompetencen til at træffe visse afgørelser i henhold til udlændingeloven, fx vedrørende ansøgninger om asyl efter udlændingelovens § 7, stk. 4, ud fra et effektiviseringshensyn med fordel kan udlægges til repræsentationerne i udlandet, og vurdere, i hvilket omfang dette i givet fald vil forudsætte ændringer i lovgivningen.

Arbejdsgruppen kan indkalde eksperter fra andre myndigheder eller organisationer.

Der gives arbejdsgruppen adgang til at fremkomme med indstillinger inden for de områder, der er fastsat i kommissoriet.

Det forudsættes, at arbejdsgruppens udredning og overvejelser foreligger senest i januar 1995."

1.2. Arbejdsgruppens sammensætning.

Som medlemmer af arbejdsgruppen blev ved nedsættelsen udpeget følgende, idet det i parentes er angivet, hvilken institution det pågældende medlem har repræsenteret:

Formand:

Afdelingschef Claes Nilas (Indenrigsministeriet)

Medlemmer:

Afdelingschef Ib Jensen (Indenrigsministeriet),
Kontorchef Torben Sørensen (Indenrigsministeriet),
Kst. kontorchef Kim Lunding (Indenrigsministeriet),
Kontorchef Christian Oldenburg (Udenrigsministeriet),
Kontorchef Niels Pultz (Udenrigsministeriet),
Direktør W. Willerslev-Olsen (Direktoratet for Udlændinge),
Administrationschef Poul Mose Hansen, (Direktoratet for Udlændinge),
Politimester Hans-Viggo Jensen (Rigspolitichefen),

Endvidere har repræsentanter for Flygtningenævnet deltaget i arbejdsgruppens møder.

Arbejdsgruppens medlemmer har haft mulighed for at give møde ved stedfortrædere.

Som sekretærer for arbejdsgruppen har fungeret specialkonsulent Lisbet Lykke Holm og specialkonsulent Morten Laursen, begge Indenrigsministeriet.

1.3. Arbejdsgruppens hidtidige arbejde.

Den første del af arbejdsgruppens kommissorium vedrørende tilvejebringelse af oplysninger og foretagelse af beregninger til brug for de overvejelser, der sideløbende under Finansministeriets ledelse gøres af en uformel arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for Finansministeriet, Udenrigsministeriet og Indenrigsministeriet vedrørende forskellige spørgsmål i relation til udstationering af udlændingeattachéer ved visse danske repræsentationer, blev afsluttet ved Udenrigsministeriets og Indenrigsministeriets breve af henholdsvis 28. og 29. november 1994 til Finansministeriet.

Arbejdsgruppen har afholdt 4 møder.

1.4. Indholdet af rapporten.

Nedenfor i afsnit 2 er de danske repræsentationers nuværende opgaver på udlændingeområdet beskrevet. I afsnit 3 er der herefter en beskrivelse af de opgaver, som den hidtidige indvandrerattaché i Islamabad har varetaget.

Rapporten indeholder endvidere i afsnit 4 en beskrivelse af andre danske myndigheders anvendelse af og erfaringer med udstationering af medarbejdere i udlandet, mens afsnit 5 indeholder en kortfattet beskrivelse af det arbejde, der i EU-regi gøres med henblik bl.a. på udarbejdelse af rapporter om den generelle situation i udvalgte tredjelande. I afsnit 6 er der en kort redegørelse for anvendelsen af udlændingeattachéer mv. i Norge og Sverige.

Arbejdsgruppens overvejelser, konklusioner og anbefalinger er gengivet i afsnit 7-9.

I afsnit 7 er der redegjort for overvejelserne om en eventuel øget udlægning af kompetence til at træffe afgørelser på udlændingeområdet til repræsentationerne.

Afsnit 8 indeholder en udførlig redegørelse for arbejdsgruppens overvejelser vedrørende en eventuel øget anvendelse af udlændingeattachéer mv.

Arbejdsgruppens konklusioner og anbefalinger er gengivet i afsnit 9.

2. Beskrivelse af repræsentationernes nuværende opgaver på udlændingeområdet.

2.1. Opgavernes art.

Arbejdsgruppen skal i henhold til sit kommissorium bl.a. beskrive de opgaver på udlændingeområdet, som i dag varetages af repræsentationerne i udlandet.

Disse opgaver består primært i følgende:

- behandling af ansøgninger om visum, herunder transit-, turist-, besøgs-, og forretningsvisum,
- behandling af ansøgninger om opholds- og arbejdstilladelse, herunder familiesammenføringsansøgninger og asylansøgninger,
- meddelelse af afgørelser,
- forberedelse af kvoteudvælgelsesmissioner,
- opkrævning af gebyrer,
- modtagelse af prøveeksemplarer af opholdslandets pasblanketter,
- besvarelse af forespørgsler fra danske udlændingemyndigheder,
- bistand til politiet ved udsendelse af afviste asylansøgerem. fl. ,
- mødevirksomhed.

De nævnte opgaver varetages hovedsageligt af viseringsberettigede danske repræsentationer i udlandet, dvs. ambassader og konsulære repræsentationer med udsendte medarbejdere, og i et vist omfang af honorære konsulære repræsentationer (ca. 1/5 af de omkring 500 honorære konsulære repræsentationer er viseringsberettigede). Herudover varetages nogle af de nævnte opgaver tillige af visse repræsentationer ved internationale organisationer, navnlig de opgaver der vedrører besvarelse af forespørgsler fra danske udlændingemyndigheder.

Visum

Som hovedregel skal repræsentationerne forelægge visumansøgninger for Direktoratet for Udlændinge.

Hovedparten af repræsentationerne har dog i medfør af udlændingelovens § 47, stk. 2, en stående bemyndigelse til uden forudgående forelæggelse for direktoratet at udstede visum i tilfælde, der er nærmere beskrevet i Viseringsinstruks for Udenrigstjenesten. Visse repræsentationer har endvidere en særbemyndigelse, der er videregående end den stående bemyndigelse, mens andre repræsentationers bemyndigelse i henhold til særlig instruktion er snævrere.

Dette indebærer, at visumansøgninger ikke kan ekspederes ensartet. Ansøgningsskemaerne må nøje kontrolleres, og ansøgerne må eventuelt udspørges. I hvert enkelt tilfælde må ambassaden herefter foretage en konkret vurdering af, om ansøgningen skal indsendes til direktoratet med henblik på afgørelse, eller om repræsentationen uden forelæggelse kan afgøre sagen (udstede visum).

Mange ansøgere indgiver deres ansøgning så sent i forhold til det ønskede indrejsetidspunkt, at sagen må behandles som hastende. Det indebærer, at eventuel forelæggelse må ske pr. telex i stedet for med ordinær post. Dette medfører et betydeligt merarbejde for repræsentationen med strimling og afsendelse af telex.

I de tilfælde, hvor sagen må forelægges, fremkommer direktoratet undertiden med yderligere forespørgsler, der kræver, at ambassaden må rette henvendelse til ansøgeren eller foretage yderligere undersøgelser i sagen.

Hertil kommer, at der som følge af den generelle overbelastning af direktoratet ofte må påregnes en ikke u-

betydelig sagsbehandlingstid i disse sager, hvilket også belaster repræsentationerne, der i så fald må afse ressourcer til at besvare rykkere mv.

Forelægges sagen **ikke**, vil det ofte være nødvendigt at foretage en undersøgelse af fremlagt dokumentation i forbindelse med ansøgningen, eksempelvis indbydelser fra en dansk forretningsforbindelse eller indbydelse til deltagelse i kongresser, idet der over for repræsentationerne i visse lande jævnligt fremlægges falske dokumenter.

Ressourcebesparelsen ved ikke at skulle forelægge sagen for Direktoratet for Udlændinge (mere end) opvejes af den mere indgående sagsbehandling lokalt med kontrol og indhentelse af oplysninger.

De stående bemyndigelser og særbemyndigelserne må dog antages at have en positiv effekt på sagsbehandlingstiden i disse sager.

En af Udenrigsministeriet i 1990 foretaget opgørelse viste, at der dette år blev indgivet ca. 125.000 visumansøgninger på de danske repræsentationer. Udenrigsministeriet har ikke opgjort tallene for de senere år. Det skal dog bemærkes, at Danmark de senere år har skærpet sin visumpolitik, således at der siden den seneste opgørelse i 1990 er indført visumpligt for statsborgere i en række lande, særligt i Afrika. Dette må antages at have medført en ikke ubetydelig stigning i antallet af indgivne visumansøgninger.

Opholds- og arbejdstilladelser

a) Familiesammenføring

Ved henvendelse fra en person, der ønsker at ansøge om opholdstilladelse i Danmark i familiesammenføringsøjemed, vil repræsentationen gøre ansøgeren bekendt med de danske betingelser for familiesammenføring. Såfremt

personen herefter opretholder sit ønske om at indgive ansøgning, vil den pågældende skulle udfylde ansøgningsskema og fremlægge dokumentation for familieforholdet til den person, der er bosiddende i Danmark, eksempelvis i form af vielses- eller fødselsattest. Når skemaet er udfyldt, indsendes det til Direktoratet for Udlændinge.

b) Asyl

Ved henvendelse fra en person, der ønsker at ansøge om asyl i Danmark i henhold til udlændingelovens § 7, stk. 4, vil repræsentationen gøre ansøgeren bekendt med reglerne herfor.

Det bemærkes, at en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7, stk. 4, efter udlændingelovens § 46 b kun behandles, hvis ansøgningen indeholder oplysninger om ansøgerens tilknytning til Danmark. Vedkommende repræsentation skal påse, at ansøgningen opfylder denne betingelse, og kan afvise ansøgningen, såfremt dette ikke er tilfældet.

Angiver den pågældende ansøger **ikke** at have nogen tilknytning til Danmark, vil repræsentationen derfor afvise ansøgningen.

Angiver ansøgeren at have tilknytning til Danmark, og opretholder den pågældende sit ønske om indgivelse af ansøgning, vil ansøgningsskema skulle udfyldes tillige med et tillægsskema, hvori der bl.a. redegøres for asylmotivet. De udfyldte skemaer indsendes til Direktoratet for Udlændinge.

Både med hensyn til a) (familiesammenføring) og b) (asyl) gælder, at kommunikationen med ansøgerne efter omstændighederne kan være meget tidskrævende. Nogle ansøgere er analfabeter og afhængige af repræsentationens eller andres bistand til udfyldelse af skema. Andre ansøgere taler hverken opholdslandets sprog eller nogle

af hovedsprogene og er afhængige af en medfølgende hjælper, som måske i nogle tilfælde selv har vanskeligheder med den sproglige kommunikation. Herudover er der ansøgere, som må søge bistand til udfyldelse af skema mv. hos en professionel skriver og eventuelt klare sig med tegnsprog på repræsentationen. Endelig medbringer ansøgerne ikke altid i første omgang den nødvendige dokumentation, ligesom de i nogle tilfælde ikke er i besiddelse af alle oplysninger til brug for udfyldelsen af skemaerne og derfor vil skulle rette henvendelse til repræsentationen flere gange i forbindelse med behandlingen af ansøgningen.

c) Ansøgning om arbejds- og opholdstilladelse på andet grundlag end asyl og familiesammenføring

Ansøgninger i denne kategori omfatter ansøgninger fra personer, der ønsker at opholde sig i Danmark ud over 3 måneder, fx på familiebesøg eller med henblik på at arbejde eller uddanne sig i Danmark. I disse tilfælde indsendes ansøgning, eventuelt bilagt arbejdskontrakt, bevis for optagelse på uddannelsesinstitution eller anden nødvendig dokumentation, til Direktoratet for Udlændinge.

Ved alle ansøgninger om opholdstilladelse skal der udfyldes et mere omfattende ansøgningsskema end ved visumsansøgninger. Det betyder igen, at der er flere oplysninger at kontrollere, og at disse sager derfor lægger beslag på betydeligt flere ressourcer end visumsagerne. Samtidig er det i disse sager nødvendigt at føre en mere intensiv kontrol med især oplysningerne om ansøgerens familiemæssige forhold til brug ved eventuelle senere ansøgninger om familiesammenføring.

Meddelelse af udlændingemyndighedernes afgørelser

Når Direktoratet for Udlændinge har truffet afgørelse vedrørende en ansøgning om visum eller opholds- og arbejdstilladelse, vil afgørelsen blive sendt til den re-

præsentation, hvorfra ansøgningen er modtaget, eller hvortil direktoratet er blevet anmodet om at sende afgørelsen.

Er der tale om en tilladelse, vil repræsentationen, når ansøgeren henvender sig personligt, udstede visum eller opholds- og/eller arbejdstilladelse. Såfremt ansøgeren ikke er i besiddelse af rejседokument, og bemyndigelse dertil foreligger, vil ambassaden endvidere udstede laissez-passer.

I tilfælde af afslag vil ordlyden heraf blive tilsendt ansøgeren eller udleveret til denne ved fremmøde på repræsentationen. Hvis afslaget alene foreligger på dansk, vil repræsentationen normalt videregive dette sammen med meddelelse på et hovedsprog eller opholdslandets sprog om afslaget og om eventuel klagemulighed samt med tilbud om uddybende, mundtlig orientering om begrundelsen for afslaget.

På tilsvarende måde meddeles afgørelser fra klageinstanser, dvs. henholdsvis Indenrigsministeriet og Flygtningenævnet. I disse tilfælde angives det dog, at der er tale om endelige afgørelser.

De ovenfor nævnte forhold med hensyn til kommunikation med ansøgerne gælder også ved meddelelse af udlændingemyndighedernes afgørelser.

Hertil kommer, at det i nogle tilfælde ikke er muligt at kommunikere skriftligt eller telefonisk med ansøgere, der fx befinder sig i flygtningelejre. Ansøgerne er i så fald henvist til at rette henvendelse til ambassaden, enten ved personligt fremmøde eller ved en mellemmand.

Dette samt de ofte lange sagsbehandlingstider er medvirkende til, at repræsentationerne må afse en del ressourcer til at besvare personlige henvendelser - henvendelser, som det bl.a. på grund af de ofte forekom-

mende kommunikationsvanskeligheder, men også på grund af det forhold, at mange ansøgere kan have vanskeligt ved umiddelbart at acceptere en eventuel negativ afgørelse og ved at forstå, at det ikke er muligt at påvirke repræsentationen til at ændre denne, kan være ganske tidskrævende at ekspedere.

Forberedelse af kvoteudtagelsesmissioner

Efter udlændingelovens § 8 kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til udlændinge, der kommer hertil som led i en aftale med UNHCR eller lignende international aftale (kvoteflygtninge).

Den danske flygtningekvote fastsættes hvert år af Folketinget i forbindelse med vedtagelsen af finansloven. De nærmere retningslinier for kvotens udnyttelse fastlægges i et særligt udvalg (kvote-udvalget). Udvælgelsen af, hvilke personer der skal gives opholdstilladelse efter § 8, sker hovedsageligt på såkaldte kvoteudtagelsesmissioner, hvor repræsentanter for udvalget (normalt Direktoratet for Udlændinge og Dansk Flygtningehjælp) besøger én eller flere FN-flygtningelejre. Den konkrete udvælgelse sker på baggrund af personlige interview i flygtningelejrene.

Udtagelsesmissionerne finder sted to gange om året. Forud for sådanne missioner vil den danske repræsentation på stedet, hvis en sådan findes, blive anmodet om hos det lokale UNHCR-kontor at rekvirere dossiers på de flygtninge, som UNHCR ønsker at præsentere til genbosættelse i Danmark, og om via Udenrigsministeriet at indsende disse til Direktoratet for Udlændinge og Dansk Flygtningehjælp. Endvidere vil repræsentationerne have til opgave at arrangere møder for udtagelsesmissionen og også selv briefe missionen.

Andre kvoteflygtninge udvælges af Direktoratet for Udlændinge og Dansk Flygtningehjælp efter skriftlig anmodning herom fra UNHCR's hovedkontor i Genève indsendt

via Udenrigsministeriet.

Når Direktoratet for Udlændinge efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp har truffet beslutning om at give opholdstilladelse efter § 8 til flygtninge, som er præsenteret til genbosættelse i Danmark af UNHCR, tilgår meddelelse herom via Udenrigsministeriet repræsentationen i det land, hvor flygtningen befinder sig. Repræsentationen underretter UNHCR's lokale repræsentant om afgørelsen og udsteder indrejsetilladelse.

Opkrævning af gebyr

I medfør af § 14 i lov nr. 150 af 30. april 1983 om udenrigstjenesten opkræves der i visse tilfælde gebyrer i forbindelse med modtagelse på repræsentationerne af ansøgninger om visum eller opholds- og arbejdstilladelse.

Således opkræves der som hovedregel gebyrer ved indgivelse af ansøgning om **besøgs- eller transitvisum**. Gebyret herfor udgør for øjeblikket 150,- kr.

Visse kategorier af personer, herunder især statsborgere fra lande, med hvilke Danmark har indgået aftale om frihed for viseringsgebyr, eller som ikke opkræver viseringsgebyr af danske statsborgere, er dog fritaget for dette gebyr.

Endvidere opkræves der som hovedregel gebyr ved indgivelse af ansøgning om **opholds- og/eller arbejdstilladelse**. Gebyret herfor udgør for øjeblikket 225,- kr.

Gebyret skal betales, uanset om den pågældende person er fritaget for gebyr for visum. I visse sager, herunder sager vedrørende opholds- og/eller arbejdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 4, eller § 8, opkræves gebyr dog ikke.

Gebyrerne tilbagebetales ikke, uanset om ansøgningen

imødekommes eller afslås.

Modtagelse af prøveeksemplarer af opholdslandets pasblanketter

Som led i samarbejdet om at bekæmpe forfalskninger af rejsedokumenter modtager repræsentationerne prøveeksemplarer af nye pasblanketter fra opholdslandets myndigheder. Prøveeksemplarerne indsendes til Udenrigsministeriet (i nogle tilfælde modtager Udenrigsministeriet dem direkte fra de herværende ambassader), der giver dem videre til de danske udlændingemyndigheder med henblik på en vurdering af, om de pågældende blanketter opfylder betingelserne som rejselegitimation ved indrejse og under ophold i Danmark, jf. udlændingelovens § 39, stk. 1, og udlændingebekendtgørelsens § 1.

I tilfælde, hvor der opstår tvivl om, hvorvidt den pågældende pasblanket kan anvendes som rejselegitimation ved indrejse til Danmark, anmodes udenrigstjenesten om at optage forhandling med udstederlandet om at tilvejebringe de fornødne supplerende erklæringer.

Fremmede landes indrejsebestemmelser

Med henblik på at kunne besvare henvendelser fra de danske myndigheder og private skal repræsentationerne løbende indberette om opholdslandets og om eventuelt sideakkrediterede landes indrejsebestemmelser. Disse oplysninger samles af Udenrigsministeriet og udsendes til berørte myndigheder og organisationer med jævne mellemrum, ligesom de danner grundlag for besvarelsen af de mange daglige henvendelser til Udenrigsministeriet og repræsentationerne.

Besvarelse af forespørgsler fra udlændingemyndighederne

a) Ægthedsvurderinger

Normalt vil repræsentationerne kontrollere, at de attester, der indsendes i forbindelse med en ansøgning om

opholds- og arbejdstilladelse, fremtræder som dokumenter af denne art, som ambassaden i forvejen er bekendt med.

Direktoratet for Udlændinge anser dog ikke altid denne umiddelbare kontrolforanstaltning for tilstrækkelig.

Direktoratet for Udlændinge anmoder således undertiden om, at der foretages en egentlig ægthedsvurdering af de indsendte attester eller af attester modtaget fra herboende slægtninge. I sådanne tilfælde sendes attesterne til repræsentationen i udstedelseslandet.

Såfremt der **ikke** er tale om en asylansøgning (se herom nedenfor), vil repræsentationen herefter anmode myndighederne i opholdslandet om en udtalelse om attesternes ægthed. Repræsentationerne vil som oftest være henvist til at rette henvendelse til de centrale myndigheder, der, medmindre et centralt register forefindes, igen vil rette skriftlig henvendelse til de lokale myndigheder, som har udstedt attesten. Denne procedure kan i mange lande være meget tidskrævende og kræve gentagne henvendelser fra repræsentationen.

Også i forbindelse med Direktoratet for Udlændinges og Flygtningenævnets behandling af asylansøgninger anmodes repræsentationerne undertiden om at foretage ægthedsvurderinger af dokumenter, der er fremlagt i sagen, fx retsdokumenter og militære dokumenter. I disse tilfælde, hvor asylansøgerens identitet ikke må afsløres, er repræsentationerne afskåret fra at rette henvendelse til opholdslandets myndigheder. Som regel vil det i stedet være nødvendigt at konsultere en advokat eller en anden juridisk kyndig, som repræsentationen kan have absolut tillid til. I forbindelse hermed vil der undertiden skulle udarbejdes korte sagsresumeeer, og det kan være nødvendigt at afholde et møde med den juridiske kilde.

Skriftlig kommunikation i sager om ægthedsvurderinger

er som regel nødvendig for at opnå præcise svar og dokumentation for sagens ekspedition og indhold. Mens de udsendte repræsentationer korresponderer på dansk med myndighederne i Danmark, vil de normalt korrespondere på et fremmed sprog med myndighederne og andre kilder i opholdslandet. Ganske mange ressourcer anvendes derfor på at oversætte essensen af korrespondancen fra eller til dansk.

b) Indhentelse af oplysninger

Til brug for asylsagsbehandlingen indhenter repræsentationerne endvidere efter anmodning fra Direktoratet for Udlændinge og Flygtningenævnet oplysninger af vidt forskellig art, rækkende fra helt faktuelle oplysninger om gadenavne eller udrejsekontrol til omfattende redegørelser for politiske partiers udfoldelsesmuligheder, menneskerettighedsforhold og sikkerhedssituationen i det hele taget i et givet land.

Visse forespørgsler kan besvares umiddelbart af repræsentationerne på baggrund af deres kendskab til forholdene på stedet, mens andre forespørgsler kræver grundige undersøgelser. I den forbindelse vil repræsentationerne om nødvendigt inddrage en lang række kilder. Det kan være ambassader fra nærtstående lande, internationale, humanitære organisationer, oppositionsgrupper, kirkelige og sociale kredse, advokater og repræsentanter for pressen mv.

De indsamlede oplysninger vil, sammenholdt med det baggrundsmateriale og den baggrundsviden repræsentationen i øvrigt er i besiddelse af, danne grundlag for udarbejdelsen af repræsentationens besvarelse af forespørgslen.

Repræsentationerne bliver endvidere i forbindelse med behandling af familiesammenføringsager og asylsager anmodet om at redegøre for relevant lovgivning inden for det civile og strafferetlige område samt for

militær- og statsborgerskabsforhold.

Afhængigt af oplysningernes karakter og den geografiske afstand til kilderne vil det som regel være nødvendigt at holde møder, korrespondere og/eller foretage tjene-
sterejser for at indsamle de ønskede oplysninger. I de lande, hvor der er aflytning af telekommunikation og/eller postcensur, eller hvor post- og televæsenet fungerer dårligt, kan man ikke drøfte de spørgsmål, ud-
lændingemyndighederne ønsker oplysninger om, over tele-
fonen, men må holde møder, ligesom al følsom post må bringes med bud.

Også repræsentationer i lande, hvorfra der ikke modta-
ges asylansøgere eller et større antal ansøgninger om
familiesammenføring, og repræsentationer ved interna-
tionale organisationer inddrages i arbejdet med ind-
hentning af oplysninger. Dels kan de af Udenrigsmini-
steriet blive anmodet om at indhente det lokale uden-
rigsministeriums eller den internationale organisations
vurdering af forholdene i det land, Direktoratet for
Udlændinges eller Flygtningenævnets forespørgsel ved-
rører. Dels indhenter Udenrigsministeriet jævnligt op-
lysninger fra repræsentationerne om andre landes lov-
givning på udlændingeområdet - fortrinsvis i de nordi-
ske lande og EU-landene - til brug for Indenrigsmini-
steriet.

Endelig anmodes repræsentationerne i andre asylmodta-
gende lande end Danmark jævnligt om (efter samtykke fra
asylansøgeren) at anmode myndighederne i det pågældende
land om oplysninger om, hvorvidt en person, der har
søgt om asyl i Danmark, er kendt dér. Er dette tilfæl-
det, kan repræsentationerne anmodes om at rekvirere den
pågældendes eventuelle asylakter eller om at få en til-
kendegivelse fra myndighederne om, hvorvidt asylansøge-
ren vil kunne tage ophold i det pågældende land.

c) Andre opgaver

I tilfælde af tvivl om slægtskabsforholdet mv. i en familiesammenførings-sag vil repræsentationerne af Direktoratet for Udlændinge blive anmodet om at indsende blodprøver udtaget fra ansøgeren med henblik på foretagelse af DNA-analyse i Danmark. Dette kræver kontakt med ansøgeren, aftale med hospital/læge og hjemsendelse af prøven efter særlige retningslinier.

Bistand til politiet ved udsendelse af afviste asylansøgere m.fl.

Det fremgår af udlændingelovens § 30, stk. 1, at en udlænding, der efter reglerne i udlændingeloven ikke har ret til at opholde sig her i landet, skal udrejse. Såfremt udlændingen ikke udrejser frivilligt, påhviler det politiet at drage omsorg for udrejsen, jf. § 30, stk. 2.

I en række tilfælde løber Rigspolitiet i sager om udsendelse ind i vanskeligheder, de ikke selv kan løse. Det kan være, at den pågældende persons hjemlands ambassade nægter at udstede rejседokumenter eller kun gør det meget modvilligt og efter lange forhandlinger. I andre tilfælde afvises politifolkene, når de ankommer til hjemlandet for at aflevere den pågældende udlænding, og må rejse hjem igen. Der forekommer tilfælde, hvor statsborgerskabslovgivningen fører til, at den pågældende kan hævde at være eller være blevet gjort statsløs. Endelig er der de mere ukomplicerede tilfælde, hvor en repræsentation blot anmodes om at underrette opholdslandets myndigheder om den påtænkte udsendelse og om at være til stede i lufthavnen for at bistå med eventuelle indrejseformaliteter. I alle de nævnte tilfælde anmodes udenrigstjenesten om at bistå med at tilvejebringe et grundlag for udsendelsen. Det indebærer ofte langvarige forhandlinger med vedkommende lands myndigheder og en omfattende korrespondance mellem repræsentationen og Udenrigsministeriet og mellem Uden-

rigsministeriet og Rigspolitichefen. Visse sager har verseret i flere år. Der henvises endvidere til nedenfor, afsnit 8.5. (ad V.).

Mødevirksomhed

I en lang række lande afholdes der regelmæssigt på forskelligt niveau møder mellem EU-landenes, de nordiske landes eller andre landegrupperes ambassader, hvorunder der drøftes spørgsmål af relevans for varetagelse af opgaverne på udlændingeområdet.

2.2, Arbejdets omfang

For at illustrere arbejdets omfang gengives nedenfor statistiske oplysninger indhentet fra tre udvalgte ambassader. Det bemærkes, at oplysningerne kan være indsamlet på forskelligt grundlag og derfor ikke er umiddelbart sammenlignelige, og at nogle af de opgivne tal for 1994 kun dækker årets første 10½ måneder.

PAKISTAN

Ambassaden i Islamabad (1)

	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>
1. Visumsager (Besøgs/forretningsvisum)	2.196	1.998	1.943
2. Opholds- og arb.tilladelser (familiesammenføringssager)	306	313	264
3. Kriminelle sager, DCP-sager (verifikationer, narkotika, blodprøver)	34	30	32
4. Forkyndelsessager (skilsmisse, underholdsbidrag, etc.)	16	15	17
5. Asylansøgninger (inkl. henvendelser)	15.000 (ca.)	4.277	1.308
6. Forespørgsler fra udlændinge- myndigheder vedr. forhold i Pakistan og Afghanistan	80	140	130
7. Ægthedsvurderinger	65	95	110

Generalkonsulatet i Karachi

1. Visumsager (Besøgs- og forretningsvisum - alle andre sagskategorier behandles af ambassaden i Islamabad)	471	395	396
--	-----	-----	-----

UDLÆNDINGESAGER I ALT 18.168 7.263 4.200

1: Tallet for 1994 er for årets første 10M måned

SYRIEN

Ambassaden i Damaskus og ambassadekontoret i Beirut (2)

	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>
1. Visumsager			
a. Syrien	860	395	378
b. Libanon	468	473	579
2. Opholds- og arbejdstilladelser			
a. Syrien (inkl. asyl)	890	180	142
b. Libanon (ekskl. asyl)	525	603	296
3. Asylansøgninger			
Libanon	1.642	210	56
4. Foresp, fra udi.myndigheder vedr. forh. i de 3 lande og andet			
a. Syrien	26	17	13
b. Libanon	-(3)	53	33
c. Jordan	5	10	10
5. Ægthedsvurderinger			
a. Syrien	23	4	5
b. Libanon	-(4)	39	25
c. Jordan	0	4	2

Konsulatet i Aleppo

1. Visum	124	138	99
2. Arbejds- og opholdstilladelser	8	4	3
3. Asyl	0	0	0
4. Ægthedsvurderinger	0	0	0
5. Andre sager	0	0	0

2: Tallet for 1994 er for årets første 10½ måned

3: Inkluderet i tallet for Syrien

4: do.

4.571 2.130 1.641

1992 1993 1994

4.571 2.130 1.641

Generalkonsulatet i Amman

1. Visum	135	171	202
2. Opholds- og arbejdstilladelser	64	65	92
3. Asylansøgninger	6	4	4
4. Indberettet via Damaskus			
5. Andre sager	1	3	5

Konsulatet i Larnaca

1. Visum	43	25	17
2. Opholds- og arbejdstilladelser	34	30	16
3. Asyl	0	4	1
4. Ægthedsvurderinger	0	0	0
5. Andre sager	0	0	0

UDLÆNDINGESAGER I ALT 4.854 2.432 1.978

TYRKIET

Ambassaden i Ankara (5)

	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>
1. Visumsager (Besøgs/forretningsvisum)	872	621	590
2. Opholds- og arb.tilladelser (familiesammenføringsager)	980	790	664
3. Asylansøgninger	121	109	78
4. Foresp, fra udi.myndigheder vedr. forholdene i Tyrkiet og andre lande	8	11	14
5. Ægthedsvurderinger	12	15	14
6. Anmodninger af anden art	43	49	47

Generalkonsulatet i Istanbul

1. Visumsager	1.977	3.379	1.556
2. Opholds- og arbejdstilladelser (familiesammenføringsager)	82	115	88
3. Asylansøgninger	9	8	7
 UDLÆNDINGESAGER I ALT	 4.104	 5.097	 3.058

5: Tallet for 1994 er for årets første 10½ måned

3. Den hidtidige indvandrerattachés arbejdsopgaver.

Som beskrevet ovenfor i afsnit 1 har der siden 1975 fra Rigspolitichefen været udstationeret en polititjenestemand som indvandrerattaché ved den danske ambassade i Islamabad. Den pågældende er imidlertid pr. 1. januar 1995 blevet hjemkaldt. Baggrunden herfor var, at den pågældende efter Rigspolitiets opfattelse næsten udelukkende var beskæftiget med opgaver inden for Direktoratet for Udlændinges område. Der er herefter ikke udstationeret udlændingeattachéer ved Danmarks bilaterale repræsentationer i udlandet.

Indvandrerattachéen i Islamabad har fortrinsvis været beskæftiget med opgaver af opklarende karakter, der har været forbundet med behandlingen af ansøgninger indgivet i Islamabad om især opholds- og arbejdstilladelse i Danmark på grundlag af familiemæssig tilknytning (familiesammenføring) samt til en vis grad i forbindelse med behandlingen af visumansøgninger.

I det følgende er der en nærmere gennemgang af de opgaver, som indvandrerattachéen har varetaget.

Visum

Efter kontrol af indgivne visumansøgninger ved lokalt ansatte medarbejdere er indvandrerattachéen blevet konsulteret i sager, hvor oplysningernes karakter har givet anledning til tvivl.

Endelig afgørelse om, hvorvidt der har kunnet udstedes bona fide visa, er blevet truffet af indvandrerattachéen, der har foretaget den nødvendige kontrol af oplysningerne. Denne er eksempelvis foregået ved, at der dels er rettet henvendelse til pakistanske forretningsfolks forretningforbindelser i Danmark med henblik på

verifikation af en invitation, dels ved undersøgelse af det firma, den pågældende repræsenterer, i form af henvendelse til bankforbindelse, eventuelt besøg, interview mv.

Familiesammenføring

Alle ansøgninger om familiesammenføring har været forelagt indvandrerattachéen. I den forbindelse har indvandrerattachéen i de sager, hvor det er fundet nødvendigt at efterforske, foretaget interview af ansøgeren og dennes reference i Danmark, såfremt sidstnævnte har været på stedet, bl.a. med henblik på at afdække ansøgerens relationer til referencepersonen. Interviewene er blevet afholdt hver for sig, om nødvendigt med tolkebistand, og har været grundigere end de samtaler, repræsentationerne normalt har med ansøgere ved indgivelse af en ansøgning. Efter afholdelse af interview er der skrevet en kort rapport. Andre repræsentationer vil normalt af kapacitetsmæssige grunde - efter en kontrol af, at skemaet er ordentligt udfyldt, og at dokumentationen og pas synes i orden - indsende sagen til Direktoratet for Udlændinge.

Endvidere har indvandrerattachéen kontrolleret, om de relevante dokumenter har været vedlagt ansøgningen og om nødvendigt foretaget undersøgelse af dokumenternes ægthed. De danske repræsentationer i udlandet er som oftest henvist til skriftligt at anmode centrale eller lokale myndigheder om verifikation af oplysninger, hvilket normalt af kapacitetsmæssige grunde kun sker på anmodning fra udlændingemyndighederne i Danmark. I Pakistan har indvandrerattachéen haft direkte adgang til at søge oplysningerne i de lokale myndigheders registre. Dette har været en meget stor fordel, idet tidsrøvende korrespondance er undgået, og eventuelle forfalskninger har kunnet konstateres ved selvsyn. Efter forudgående skriftlig aftale med de lokale myndigheder har indvandrerattachéen ugentligt foretaget tjene-

sterejser til forskellige lokaliteter i Pakistan. Formålet med disse tjenesterejser har været at søge oplysninger og attester, som fremlægges i sager, der behandles på ambassaden, verificeret. Normalt er der blevet medtaget 2-3 sager på hver tjenesterejse.

Det er vurderingen, at en nærmere undersøgelse har været påkrævet i hver tredje familiesammenførings sag. Proceduren med interview af ansøger og referenceperson, rapportskrivning og verifikation af dokumenter - eventuelt i forbindelse med tjenesterejse - har været mellem 3 og 14 arbejdstimer.

Asyl

Indvandrerattachéen har foretaget gennemgang af indgivne asylansøgninger og har truffet afgørelse om eventuel afvisning af ansøgningen på grund af manglende tilknytning til Danmark, jf. udlændingelovens § 46 b.

Meddelelse af afgørelser mv.

Også ved meddelelse af Direktoratet for Udlændinges afgørelser har indvandrerattachéen medvirket. De ofte individuelle og meget lange afgørelser har måttet oversættes til engelsk, hvilket har været meget tidskrævende. Også meddelelser om, at visum kan udstedes, har ofte måttet udfærdiges skriftligt.

Fly-check i Islamabad lufthavn

I forbindelse med PIA's ugentlige flyafgang fra Islamabad til København har indvandrerattachéen bistået det pakistanske lufthavnsspoliti med undersøgelse af pas og visa ved indcheckningen. Denne bistand har været meget værdsat af det pakistanske politi, der ofte i den forbindelse har forelagt andre sager. Der er i forbindelse med den foretagne kontrol flere gange afsløret falske dokumenter.

Andre opgaver

Indvandrerattachéens arbejdsområde har også omfattet sager af retlig eller politimæssig karakter. Indvandrerattachéen har således foretaget undersøgelser og forkyndelser som led i strafferetlig forfølgning og endvidere som led i faderskabssager og skilsmisser, opklarende arbejde i forbindelse med adoptionssager samt deltaget i behandlingen af barnebortførelsessager. På foranledning af udlandspasregistret er der jævnligt foretaget verifikation af fødselsattester vedrørende børn født af danske statsborgere af pakistansk oprindelse.

Indhentelse af oplysninger

De erfaringer, indvandrerattachéen har gjort under udførelsen af de ovenfor beskrevne opgaver, er indgået i den baggrundsviden, ambassaden har gjort brug af i forbindelse af udarbejdelse af svar på forespørgsler fra Direktoratet for Udlændinge og Flygtningenævnet.

4. Andre danske myndigheders anvendelse af og erfaringer med udstationering af medarbejdere i udlandet.

4.1. Generelt om anvendelse af specialattachéer.

På baggrund af anbefalinger fra det under Udenrigsministeriet nedsatte "Udvalg om de parallelle udetjenester" blev den såkaldte specialattachéordning indført med virkning fra 1. juli 1989. Ordningen var et led i den daværende regerings initiativer til en forenkling, effektivisering og afbureaukratisering af den offentlige sektor.

Ordningen indebærer, at andre ministeriers specialattachéer under deres udsendelsesperiode vil være at betragte som udlånt til Udenrigsministeriet. Udenrigsmini-

nisteriet varetager således administrationen og afholder alle udgifter i forbindelse med specialattachéernes tjeneste i udlandet. Udenrigsministeriet forestår herunder også de praktiske og administrative opgaver i forbindelse med udsendelse og hjemkaldelse af specialattachéerne. De udsendte specialattachéer oppebærer samme aflønnings- og arbejdsforhold som Udenrigsministeriets "egne" udsendte medarbejdere.

Ordningen indebærer endvidere, at det pågældende ressortministerium én gang årligt betaler et beløb til Udenrigsministeriet. Beløbet fastsættes på grundlag af en "sagsbehandlertakst", svarende til de samlede gennemsnitlige omkostninger pr. udsendt sagsbehandler på den pågældende repræsentation.

Den gennemsnitlige sagsbehandlertakst for alle repræsentationer med specialattachéer er for 1995 beregnet til 1,8 mill. kr. (svingende fra 1,3 mill. kr. for ambassaden i Moskva til 2,9 mill. kr. for ambassaden i Tokyo).

Ud over Udenrigsministeriet udsender 19 ministerier/institutioner i dag medarbejdere til tjeneste som specialattachéer på danske repræsentationer i udlandet. 13 af disse ministerier/institutioner sender udelukkende medarbejdere som specialattachéer til multilaterale repræsentationer (EU-repræsentationen i Bruxelles, FN-missionen i Geneve, OECD-delegationen i Paris). 2 ministerier, nemlig Boligministeriet og Landbrugs- og Fiskeriministeriet, udsender specialattachéer, der er placeret på bilaterale repræsentationer, med henblik på at varetage eksportfremmeopgaver i bredere forstand inden for disse ministeriers sektorområder. Derudover er udsendt et antal specialattachéer til bilaterale repræsentationer med henblik på styrkelse af indberetningsvirksomheden på ressortområdet og varetagelse af andre særlige opgaver for ressortministeriet. Det drejer sig især om Forsvarsministeriets, Finansministeriets, Rigs-

politichefens og Miljøstyrelsens specialattachéer.

Nogle af stillingerne som specialattachéer har en lang historie og tradition bag sig som fx Landbrugsministeriets statskonsulenter og Forsvarsministeriets forsvarsattachéer. Andre stillinger er nye og især afføde af EU-medlemskabet. Det gælder i første række stillinger ved EU-repræsentationen i Bruxelles.

Antallet af udsendte specialattachéer fra de enkelte ministerier/institutioner er vist nedenfor opgjort pr. 1. januar 1995:

Arbejdsministeriet	1
Boligministeriet	2
Danmarks Nationalbank	1
Erhvervsministeriet	4
Finansministeriet	4
Forskningsministeriet	1
Forsvarsministeriet	14
Generaldirektoratet for P&T	1
Indenrigsministeriet	2
Justitsministeriet	1
Kulturministeriet	1
Landbrugs- og Fiskeriministeriet	22
Miljø- og Energiministeriet	4
Miljøstyrelsen	2
Rigspolitichefen	2
Skatteministeriet	1
Socialministeriet	1
Sundhedsministeriet	1
Trafikministeriet	1
Specialattachéer i alt	<u>66</u>

Med henblik på en samordnet vurdering af oprettelse, nedlæggelse og placering af specialattachéstillinger, uanset hvilken institution specialattachéen kommer fra, blev der samtidig med specialattachéordningens ikraft-

træden nedsat et såkaldt specialattacrierudvalg. Udvalget, hvis formandskab varetages af Udenrigsministeriet, har repræsentation af samtlige ministerier/institutioner med udsendte specialattachéer.

Det bemærkes, at specialattachéerne indgår i den pågældende repræsentations stab på linie med de øvrige medarbejdere under repræsentationschefens ledelse og under hensyntagen til deres respektive fagområder og deres tilknytning til ressortministerier/institutioner. De nærmere retningslinier for den enkelte institutions specialattachéer er indeholdt i en særskilt udarbejdet instruktion. Som **bilag 3** til betænkningen er optaget den generelle instruks for specialattachéer ved danske bilaterale repræsentationer i udlandet af 27. april 1989. Som eksempel på en særlig tillægsinstruks er - instruks for Rigspolitichefens specialattachéer i indvandringsspørgsmål ved danske bilaterale repræsentationer i udlandet af 1. oktober 1990 (jf. Rigspolitichefens tidligere specialattaché ved ambassaden i Islamabad) optaget som **bilag 4** til betænkningen.

I det følgende beskrives Justitsministeriets erfaringer med anvendelsen af udlændingeattachéer. Baggrunden for, at arbejdsgruppen alene har fundet grundlag for at beskrive dette ministeriums erfaringer, er, at det kun er dette ministerium, der kan antages at have specialattachéer udsendt med henblik på kontrol af oplysninger og dokumenter, som indgår eller vil kunne komme til at indgå i forvaltningsafgørelser i Danmark. Efter arbejdsgruppens opfattelse vil det primært være sådanne erfaringer, der vil være relevante for arbejdsgruppens overvejelser.

4.2. Særligt om Justitsministeriets anvendelse af og erfaringer med specialattachéer.

Rigspolitiet har oplyst, at Danmark for tiden har udstationeret fire narkotikaforbindelsesofficerer, som

alle indgår i den fællesnordiske såkaldte "Politi- og Told-sambandsmandsordning" eller "Politi og Told i Norden" (PTN) fra 1984. Ordningen indebærer, at de enkelte forbindelsesofficer repræsenterer samtlige nordiske lande.

Forbindelsesofficerernes væsentligste opgave består i at skabe kontakt og samarbejde med værtslandets myndigheder i kampen mod narkotikakriminalitet. De pågældende beskæftiger sig dog også med bekæmpelsen af andre former for kriminalitet, såfremt der er tale om sager af hastende karakter. Forbindelsesofficererne må ikke arbejde operativt i de pågældende lande og skal i øvrigt virke inden for rammerne af en fællesnordisk instruks for sambandsmænd.

De overordnede retningslinier vedrørende den fællesnordiske ordning - herunder om udstationeringssteder og lignende - er løbende blevet fastlagt og justeret ved aftaler mellem de nordiske rigspolitichefer, som regel i tilknytning til de årlige nordiske rigspolitichefermøder .

Ud over de 4 narkotikaforbindelsesofficerer, som er placeret i henholdsvis Wiesbaden, Wien, Ankara og Rom, har Danmark siden februar 1994 som et led i EU-samarbejdet haft en polititjenestemand udstationeret hos Europols "European drugs unit" (EDU) i Haag.

Forbindelsesofficererne i Wiesbaden og Rom er placeret hos værtslandets centrale politimyndigheder, medens forbindelsesofficererne i henholdsvis Wien og Ankara er udsendt under den danske specialattachéordning og har kontor i de respektive danske ambassader, hvorfra der samarbejdes med de lokale myndigheder.

I alt er der for øjeblikket udsendt 18 nordiske forbindelsesofficerer, der ud over de lande, som dækkes af Danmark, er stationeret i henholdsvis Spanien, Portu-

gal, Holland, England, Grækenland, Cypern, Pakistan, Thailand, Polen og Ungarn.

Endvidere forventer Rigspolitiet at kunne udstationere en forbindelsesofficer i Vilnius i Litauen i sommeren 1995, ligesom behovet for en dublering på posten i Wiesbaden for øjeblikket vurderes.

Forbindelsesofficerne udsendes normalt for en periode på 3 år. Der føres løbende kontrol med deres arbejde, og Rigspolitiet foretager inspektion 1-2 gange i løbet af en udstationeringsperiode.

Det er Rigspolitiets erfaring, at en placering af forbindelsesofficeren hos opholdslandets centrale politimyndighed giver det bedste resultat for samarbejdet.

Det bemærkes, at det for så vidt angår det politimæssige samarbejde ikke er muligt umiddelbart at angive dokumenterbare lettelser og samfundsøkonomiske besparelser som følge af udstationeringerne, men det er Rigspolitiets opfattelse, at den fællesnordiske udstationeringsordning giver gode muligheder for et mere målrettet og effektivt internationalt politisamarbejde med en lang række lande, og ordningen bliver af samtlige samarbejdspartnere i Europa betragtet som en ideel måde at fordele arbejdet og udgifterne på.

På immigrationsområdet har Rigspolitiet i perioden fra maj til august 1994 haft udstationeret 2 polititjenestemænd i Nairobi i Kenya, hvor de pågældende har medvirket til at forbedre flyselskabernes og de lokale myndigheders kendskab til danske rejsedokumenter og indrejseregler.

Resultatet af udstationeringen til Kenya har været en særdeles markant reduktion i antallet af personer, der indrejser illegalt i Danmark via lufthavnen i Nairobi på falske eller forfalskede rejsedokumenter.

På baggrund af de gode erfaringer med udstationeringen af politipersonale til lufthavnen i Nairobi agter Rigspolitiet i foråret 1995 at udstationere 2 polititjenestemænd til lufthavnen i Istanbul med henblik på en lignende målrettet indsats i en 3-måneders periode, idet der fra denne lufthavn i 1994 er indrejst et stort antal passagerer med utilstrækkelig rejselegitimation.

Der henvises i øvrigt til nedenfor under afsnit 8.7.3.

5. Arbejdet i EU-regi: CIREA og CIREFI.

CIREA (Centre d'Information, de Reflexion et d'Échanges en matière d'Asile) er et organ, der i EU-regi under Rådet indsamler, udveksler og viderebringer oplysninger og udarbejder dokumentation om alle spørgsmål vedrørende asyl.

CIREA afholder møde 3-4 gange pr. formandskabsperiode, som er på 6 måneder. Den danske delegation består af repræsentanter fra Indenrigsministeriet, Direktoratet for Udlændinge, Flygtningenævnet og Udenrigsministeriet.

På møderne udveksles der blandt andet oplysninger om ny asylrelevant lovgivning og praksis i medlemsstaterne samt om antallet af asylansøgere, der er indrejst i de enkelte medlemsstater, herunder fordelingen på de vigtigste nationaliteter, og antallet af meddelte tilladelser. Endvidere drøftes forskellige spørgsmål vedrørende et eller flere asylrelevante lande.

Et væsentligt led i CIREA's virke er udarbejdelsen af fælles rapporter om den politiske, økonomiske og sociale situation i udvalgte tredjelande. Det er medlemsstaternes repræsentationer i de udvalgte lande, der under ledelse af formandskabets repræsentation udarbejder disse rapporter.

CIREFI (Centre d'Information, de Reflexion et d'Échanges en matière de franchissement des Frontières et d'Immigration) er et organ, der i EU-regi under Rådet indsamler, udveksler og viderebringer oplysninger og udarbejder dokumentation om alle spørgsmål vedrørende grænsepassage og indvandring.

6. Andre (nordiske) landes anvendelse af og erfaringer med udlændingeattachéer.

6.1. Norge.

Det norske justis- og politidepartement har over for arbejdsgruppen oplyst, at Norge i dag har udstationeret udlændingeattachéer på følgende ambassader:

<u>Land</u>	<u>By</u>	<u>Administreres af</u>
Afrika	"ambulerende" *)	Utenriksdepartementet
Pakistan	Islamabad	Utenriksdepartementet
Syrien	Damaskus	Utenriksdepartementet
Jugoslavien	Beograd	Justisdepartementet
Kroatien	Zagreb	Justisdepartementet
Tyskland	Koblenz	Justisdepartementet
Iran	Teheran	Justisdepartementet
Sri Lanka	Colombo	Justisdepartementet

*) "Ambulerende" betyder, at attachéen placeres på de repræsentationer, hvor der er øjeblikkelig brug for den pågældende, i perioder fra 6 uger - 3 måneder.

De attachéer, som administreres af Justisdepartementet, er i modsætning til de attachéer, som er underlagt Utenriksdepartementet, ikke fast placeret på de norske repræsentationer. I stedet praktiseres ordningen således, at ansatte fra udlændingeforvaltningen (Justisdepartementet og Utlændingsdirektoratet) foretager længe-revarende tjensterejser. De er imidlertid tilmeldt det

aktuelle land som udlændingeattaché med kontoradresse i Norge. Denne tilmelding synes nødvendig for at få arbejdet udført på en tilfredsstillende måde.

Attachéernes arbejdsopgaver består hovedsageligt af verificeringsarbejde i enkeltsager, kortlægning af menneskerettighedssituationen, indhentning af generel landeinformation, etablering og vedligeholdelse af kontakter med nationale og internationale organisationer og personer, som vurderes at være til nytte i udlændingeattachéens arbejde, samt etablering og vedligeholdelse af kontakt med andre landes ambassader vedrørende udlændingeområdet.

Justisdepartementets udlændingeattachéer, der som nævnt ikke er fast udstationerede, skal ikke udføre arbejdsopgaver for repræsentationerne, medmindre der er tale om opgaver, som efter attachéens vurdering er af særlig interesse for den pågældendes eget arbejdsområde, eller der foreligger en særlig aftale med Justisdepartementet.

For så vidt angår de attachéer, som administreres af **Utenriksdepartementet**, dvs. de fast udstationerede, hedder det i instruksen, at

"Spesialutsendingen (utlendingeattachéen) skal arbeide med utlendingssaker, men må i ekstraordinære situasjoner og for kortere tid påregne å avlaste det øvrige personale med andre arbeidsoppgaver, og skal rette seg etter de instruksjer som gis av stasjonssjefen".

For så vidt angår spørgsmålet om, i hvilket omfang ambassaderne er tillagt selvstændig kompetence til at træffe afgørelser i konkrete sager inden for udlændingeområdet, har det norske justis- og politidepartement henvist til § 110 i Utlendingsforskriften, som har følgende ordlyd:

"Utstedelse av visum foretas av norsk utenriksstasjon som er gitt utstedelsesadgang av Utenriksdepartementet. Med Utlendingsdirektoratets godkjenning kan utenriksde-

partementet bestemme at også andre lands utenriksstasjoner skal ha adgang til å udstede norsk visum.

Utenriksdepartementet kan med Utlendingsdirektoratets godkjenning bestemme at norsk utenriksstasjon skal ha myndighet til å avgjøre søknad om besøksvisum, generelt eller i nærmere angitte tilfeller."

For at komme i betragtning som norsk udlændingeattaché skal man have en højere uddannelse og være godt orienteret om norsk indvandringsspolitik, navnlig på flygtninge- og asylområdet. Endvidere skal man være godt orienteret om lovgivning og retningslinier på området. Herudover skal man have gode sprogkunderskaber, have evne til at arbejde såvel selvstændigt som sammen med andre samt have administrative evner.

Det er en forudsætning, at man sikkerhedsmæssigt kan "cleares", og det er en fordel at have kørekort.

Der er ikke i Norge foretaget konkrete undersøgelser, som kan dokumentere, at udlændingemyndighedernes sagsbehandling er blevet lettet, eller at der i øvrigt er opnået samfundsmæssige besparelser som følge af anvendelsen af de norske udlændingeattachéer.

Alligevel kan det efter det norske Justisdepartements opfattelse fastslås, at udstationering af udlændingeattachéer har en klar præventiv virkning, og at verificeringer, som medfører afslag, medfører store besparelser.

6.2. Sverige

Arbejdsgruppen har fra Arbetsmarknadsdepartementet og Statens Invandrarverk (SIV) i Sverige fået oplyst, at Sverige som en forsøgsordning har udstationeret 1 sagsbehandler på ambassaden i Damaskus og 1 på ambassaden i Nairobi. Udstationeringen finansieres i fællesskab af det svenske udenrigsministerium og SIV med 50 % hver.

De opgaver, som de pågældende sagsbehandlere varetager,

udføres - i lighed med, hvad der gælder for det øvrige personale på ambassaden - på vedkommende ambassadørs ansvar. Attachéerne har dog selvstændig bemyndigelse til på SIV's vegne at træffe afgørelse i visse udlændingesager.

Ud over de nævnte sagsbehandlere udsender SIV løbende på **midlertidig** basis personale til aflastning af det faste personale på de repræsentationer, som er særligt hårdt belastet af udlændingesager. Det drejer sig for tiden om ambassaderne i Ankara, Moskva, St. Petersborg, Tallinn, Addis Abeba og Vilnius. Der er endvidere fast udstationeret personale på ambassaderne i Zagreb og Beograd. Dette personale finansieres udelukkende af det svenske udenrigsministerium.

Herudover har Sverige inden for udlændingeområdet for tiden udsendt polititjenestemænd, som er knyttet til ambassaderne i Tallinn, Riga, Damaskus, Nairobi og Abidjan.

Formålet med udstationeringerne er at opnå en hurtigere og mere effektiv sagsbehandling på udlændingeområdet.

Statens Invandrarverk har over for arbejdsgruppen oplyst, at man for øjeblikket overvejer, om der er grundlag for at udstationere yderligere et antal sagsbehandlere til andre ambassader.

7. Arbejdsgruppens overvejelser vedrørende en eventuel ændring af kompetenceregler, så visse afgørelser træffes af repræsentationerne uden forelæggelse for Direktoratet for Udlændinge.

Som det fremgår af beskrivelsen i afsnit 2.1., har repræsentationerne i dag kompetence til at træffe afgørelse i medfør af § 46 b (afvisning af ansøgning om opholdstilladelse efter § 7, stk. 4, såfremt ansøgningen ikke indeholder oplysninger om ansøgerens tilknytning

til Danmark) og afgørelse i visse visumsager (tilladelser).

I arbejdsgruppens kommissorium er det anført, at arbejdsgruppen bl.a. skal overveje, om udlændingelovens kompetenceregler bør ændres med henblik på, at kompetencen til at træffe visse afgørelser i henhold til udlændingeloven, fx vedrørende ansøgninger om asyl efter udlændingelovens § 7, stk. 4, ud fra et effektiviseringshensyn med fordel kan udlægges til repræsentationerne i udlandet, og vurdere, i hvilket omfang dette i givet fald vil forudsætte ændringer i lovgivningen.

Arbejdsgruppen har i overensstemmelse hermed overvejet følgende sagstyper:

- a) ansøgninger om asyl efter § 7, stk. 4,
- b) ansøgninger om opholdstilladelse på andet grundlag,
- c) sager, der afgøres efter § 46 b, og
- d) visumsager.

Ad a) - ansøgninger om asyl efter § 7. stk. 4

Arbejdsgruppen har bl.a. overvejet, om kompetencen til at træffe **afgørelse** efter § 7, stk. 4, med fordel kan overføres til repræsentationerne.

Ansøgninger om opholdstilladelse i medfør af denne bestemmelse indgives i forvejen via repræsentationerne. Det kontrolleres i den forbindelse, om såvel skema som tillægsskema er udfyldt, ligesom ansøgeren vejledes om regelgrundlaget. Hertil kommer, at repræsentationerne gennemser skemaerne med henblik på at kunne træffe afgørelse efter § 46 b.

Det kunne derfor overvejes at udvide repræsentationernes kompetence, således at også den materielle afgørel-

se i disse sager kunne træffes dér.

Hertil må imidlertid bemærkes, at der i sager vedrørende § 7, stk. 4, ofte er behov for kendskab til oplysninger, der er afgivet af de herboende referencer. Disse oplysninger beror hos Direktoratet for Udlændinge. Hertil kommer, at der ofte vil være behov for afhøring af de(n) herboende reference(r).

Det bemærkes endvidere, at ansøgninger om asyl efter § 7, stk. 4, i lighed med asylansøgninger fra spontane asylansøgere vil kunne behandles efter såvel normalprocedure som åbenbart grundløs-procedure.

Asylansøgninger, der af Direktoratet for Udlændinge - eller i givet fald af en repræsentation - ønskes udtaget til behandling i åbenbart grundløs-proceduren, skal, forinden der træffes afgørelse, efter de gældende regler forelægges for Dansk Flygtningehjælp, jf. herved § 53 a, stk. 3.

På den baggrund er det arbejdsgruppens opfattelse, at det allerede ud fra en administrativ synsvinkel ikke vil være hensigtsmæssigt at henlægge kompetencen til at træffe afgørelse i disse sager til repræsentationerne.

Arbejdsgruppen finder dog anledning til at bemærke, at der ikke vil være noget til hinder for, at disse sager forberedes så langt som muligt på repræsentationerne - eventuelt med en indstilling om, hvorvidt den indgivne ansøgning bør imødekommes eller ej.

Ad b) - ansøgninger om opholdstilladelse på andet grundlag

Arbejdsgruppen har bl.a. overvejet, om kompetencen til at træffe afgørelse i de sager vedrørende familiesammenføring i Danmark, hvor ansøgning indgives på en dansk repræsentation i udlandet, kunne overføres til

repræsentationerne.

I forbindelse med behandlingen af ansøgninger om familiesammenføring skal der bl.a. korresponderes med den herboende reference. Endvidere vil der ofte skulle korresponderes med den herboende references opholdskommune med henblik på afklaring af, om forsørgelseskravet kan opfyldes.

Denne korrespondance foretages efter arbejdsgruppens opfattelse mest smidigt fra Direktoratet for Udlændinge. På den baggrund er det arbejdsgruppens opfattelse, at det allerede ud fra en administrativ synsvinkel heller ikke vil være hensigtsmæssigt at overføre kompetencen i disse sager til repræsentationerne.

Ad c) - sager, der afgøres efter § 46 b

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet, om der kunne være anledning til at udvide kompetencen i § 46 b til også at gælde ansøgninger, hvor der ganske vist er oplyst om ansøgerens tilknytning til Danmark, men hvor den oplyste, familiemæssige tilknytning til Danmark er af en sådan perifer art (fx fætre/kusiner, onkler/tanter mv.), at det må anses for meget sandsynligt, at der vil blive meddelt afslag på ansøgningen af de danske udlændingemyndigheder. § 46 b giver i sin nuværende udformning alene repræsentationen adgang til at afvise en asylansøgning, såfremt der ikke er angivet **nogen** tilknytning til Danmark.

En udvidelse af kompetencen må antages at ville medføre kortere sagsbehandlingstider for ansøgeren og en aflastning af Direktoratet for Udlændinge, idet flere sager vil blive afgjort på repræsentationerne.

Der vil efter arbejdsgruppens opfattelse være tilfælde, hvor selv personer med perifer familiemæssig tilknytning til Danmark, vil kunne opnå opholdstilladelse i

medfør af § 7, stk. 4, fx på grund af tidligere ophold her i landet.

Henset hertil samt til, at repræsentationernes afgørelser efter § 46 b, stk. 2, ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed, finder arbejdsgruppen ikke at kunne anbefale, at bestemmelsen i § 46 b udvides på den angivne måde.

Ad d) - visumsager

Arbejdsgruppen har endelig overvejet, om der kunne være anledning til at udvide repræsentationernes kompetence i visumsager, således at der i visse tilfælde ikke blot vil kunne meddeles tilladelse, men også afslag, uden forelæggelse for Direktoratet for Udlændinge.

En sådan udvidelse, der i givet fald vil forudsætte en ændring af udlændingelovens § 47, stk. 2, kunne være begrænset til visse sagstyper og fx komme på tale for så vidt angår repræsentationerne i de lande, hvor der, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, efter fast praksis alene meddeles visum med henblik på familiesøg til ansøgere, der tilhører den såkaldte "retskravsgruppe", dvs. ansøgere, der som udgangspunkt ville have et retskrav på opholdstilladelse her i landet i medfør af reglerne om familiesammenføring.

Med en sådan udvidelse af repræsentationernes kompetence vil der kunne opnås en - omend mindre - aflastning af Direktoratet for Udlændinge.

Arbejdsgruppen finder imidlertid ikke, at hensynet til en sådan mindre aflastning af direktoratet i sig selv kan begrunde, at der gennemføres en ændring af udlændingeloven med henblik på den nævnte kompetenceudlægning.

En mere generel udlægning af kompetence til repræsenta-

tioner i visumsager kunne også overvejes. Et sådant skridt vil imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse kræve udredning af langt mere komplekse, praktiske og juridiske aspekter, som ligger uden for rammerne af denne rapport.

Samtidig skal arbejdsgruppen pege på, at der i de kommende år må forventes en række ændringer med hensyn til visumudstedelse. Dette vil være forårsaget af indførelsen af et ensartet visummærkat inden for EU samt samarbejdet om visumudstedelse i det hele taget inden for EU og eventuelt i Schengen-samarbejdet.

8. Arbejdsgruppens overvejelser vedrørende en eventuel øget anvendelse af udlændingeattachéer.

8.1. Indledning.

Arbejdsgruppen skal bl.a. overveje, om det ud fra en samlet vurdering, herunder ved inddragelse af samfundsøkonomiske hensyn, vil være hensigtsmæssigt at ansætte udlændingeattachéer ved repræsentationer i visse lande, fx Pakistan, Syrien, Tyrkiet og et eller flere lande i Afrika. Arbejdsgruppen skal i forbindelse med sine overvejelser søge dokumentation for sådanne attachéers omkostningseffektivitet. Arbejdsgruppen skal endvidere beskrive, hvilke opgaver sådanne udlændingeattachéer i givet fald vil kunne udføre, herunder om der med fordel vil kunne etableres en ordning, hvorefter almindelige sager vedrørende opholds- og arbejdstilladelse i højere grad forberedes og sorteres forinden fremsendelse til Direktoratet for Udlændinge.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse nærmere overvejet følgende spørgsmål:

1. Hvilke opgaver vil en udlændingeattaché kunne udføre, herunder eventuelt opgaver som ikke eller kun i begrænset omfang løses ved de repræsentationer, hvor

der ikke er/vil blive udstationeret sådanne attachéer ?

2. Hvilken uddannelsesmæssig baggrund bør en udlændingeattaché i givet fald have ?
3. Vil kvaliteten af sagsbehandlingen blive bedre ?
4. Vil anvendelsen af udlændingeattachéer i givet fald være omkostningseffektiv ?
5. Hvorledes vil de udgifter, som vil være forbundet med en øget anvendelse af udlændingeattachéer kunne finansieres, herunder ved et eventuelt samarbejde mellem forskellige danske myndigheder eller samarbejde med myndigheder i andre lande ?
6. Øvrige modeller ?

Særligt for så vidt angår det under pkt. 6 nævnte spørgsmål finder arbejdsgruppen allerede på dette sted anledning til at understrege, at der ud over en ordning med egentlige, fast udstationerede udlændingeattachéer kan overvejes yderligere 2 modeller.

Det drejer sig for det første om såkaldt **"flyvende attachéer"**, som vil kunne udsendes til aktuelle brændpunkter og på skift arbejde i forskellige lande. Endvidere kunne det overvejes i højere grad at foretage delegationsrejser (**"fact-finding missions"**) til andre områder med det formål at udarbejde rapporter om forholdene i landene primært til brug for asylsagsbehandlingen.

Herudover vil det som en variant af specialattachéordningen kunne overvejes - i lighed med den ordning, der praktiseres i Sverige, jf. afsnit 6.2. ovenfor - at udlægge dele af Direktoratet for Udlændinges kompetence til at træffe afgørelser i udlændingesager til midler-

tidige eller faste udlændingeattachéer, således at disse kan træffe afgørelse på eget ansvar og på vegne af Direktoratet for Udlændinge. En sådan ordning vil kunne gennemføres efter særlig aftale mellem Udenrigsministeriet og Direktoratet for Udlændinge.

Det skal i øvrigt understreges, at der ikke er tale om alternative modeller, men derimod om ordninger, som i givet fald vil kunne supplere hinanden indbyrdes.

I det følgende vil arbejdsgruppens overvejelser vedrørende ovennævnte spørgsmål blive gengivet.

8.2. Hvilke opgaver vil en udlændingeattaché kunne udføre, herunder eventuelt opgaver som ikke eller kun i begrænset omfang løses ved de repræsentationer, hvor der ikke er/vil blive udstationeret sådanne attachéer ?

Repræsentationernes nuværende arbejdsopgaver på udlændingeområdet er beskrevet ovenfor i afsnit 2.1. Som det fremgår heraf, varetager repræsentationerne en lang række opgaver i forbindelse med sagsbehandlingen i udlændingesager.

Repræsentationerne kan imidlertid ikke under de nuværende ressourcemæssige vilkår underkaste alle sager en lige intens behandling.

Udstationering af en udlændingeattaché på en repræsentation vil derfor utvivlsomt indebære en generel opprioritering af repræsentationens sagsbehandling på udlændingeområdet.

Hertil kommer, at en udlændingeattaché på grund af sin særlige indsigt i behandlingen af udlændingesager mv. må antages kvalitativt at kunne styrke den pågældende repræsentations sagsbehandling på udlændingeområdet. Arbejdsgruppen finder, at en udlændingeattaché bl.a. vil kunne varetage følgende opgaver, hvorved bemærkes,

at nogle af disse opgaver allerede i dag (i et vist omfang) varetages af repræsentationernes nuværende personale:

- interview af ansøgeren med henblik på afklaring af ansøgningens formål, forholdet til eventuelle referencepersoner mv. ;
- undersøgelse af, om samtlige relevante dokumenter er til stede, samt foranstaltning af eventuel ægtheds-vurdering af dokumenterne;
- afgørelse om udstedelse af visum inden for rammerne af den pågældende repræsentations bemyndigelse samt forelæggelse af andre visumansøgninger for Direktoratet for Udlændinge;
- afgørelse efter udlændingelovens § 46 b, stk. 2;
- supplerende undersøgelser af opklarende karakter efter konkret anmodning fra direktoratets sagsbehandlere;
- indhentelse af baggrundsmateriale om menneskerettighedssituationen mv. i det pågældende land/område;
- supplere med oplysninger til brug i CIREA-regi;
- bistand til repræsentationens personale ved henvendelse til lokale myndigheder og organisationer til brug for asylsagsbehandling (formulering af spørgsmål, kritisk vurdering af modtagne svar før fremsendelse til Udenrigsministeriet/direktoratet mv.);
- undervisning og instruktion af repræsentationens personale om regelgrundlag, praksis, sagsbehandlingsrutiner, arbejds gange mv.;
- bistand til de lokale grænsekontrolmyndigheder og

luftfartsselskaber, bl.a. ved vurdering af danske rejsedokumenter og visa;

- assistance til Rigspolitichefen i forbindelse med udsendelser;
- meddelelse af udlændingemyndighedernes afgørelser til ansøgerne;
- vejledning til ansøgerne om regelgrundlaget;
- højere grad af forberedelse og sortering af almindelige sager vedrørende opholds- og arbejdstilladelse forinden fremsendelse til Direktoratet for Udlændinge.

8.3. Hvilken uddannelsesmæssig baggrund bør en udlændingeattaché i givet fald have ?

På baggrund af de opgaver, som en udlændingeattaché i givet fald vil skulle varetage, er der i arbejdsgruppen enighed om, at den pågældende selvsagt bør have indsigt i udlændingeretlige forhold, ligesom attachéen bør have indsigt i visse politimæssige forhold, herunder en indsigt, der gør det muligt at forholde sig til forskellige dokumenters ægthed mv.

Ud fra en samlet vurdering af de arbejdsopgaver, som udlændingeattachéen skal varetage, herunder den indledende sagsbehandling i opholds- og arbejdstilladelses-sager, asylsager og visumsager mv., er det arbejdsgruppens opfattelse, at udlændingeattachéen som udgangspunkt bør have en baggrund som **jurist** med praktisk erfaring i behandling af de nævnte sagstyper. Det skal dog understreges, at udlændingeattachéen bør udvælges efter en konkret vurdering - også med hensyn til uddannelsesmæssig baggrund - med henblik på at målrette indsatsen mod de behov, der er på udstationeringsstedet.

Arbejdsgruppen finder endvidere anledning til at understrege, at en udlændingeattaché forinden udstationeringen bør gennemgå et kursus hos Rigspolitichefen i relevante politimæssige forhold.

Herudover vil det være af afgørende betydning, at attachéen uden problemer kan tale, læse og skrive ét eller flere af de lokalt anvendte hovedsprog og eventuelt have kendskab til sproget i udstationeringslandet.

Endelig finder arbejdsgruppen, at det - henset til de påtænkte opgaver med bl.a. at etablere og vedligeholde et pålideligt kildenet samt etablere og vedligeholde gode personlige kontakter til myndighederne i det pågældende land/område - i visse tilfælde vil kunne være hensigtsmæssigt, at en udlændingeattaché forinden udsendelse gennemgår et målrettet kursus med henblik på at øge den pågældendes indsigt i det lokale lands kultur, befolkningsforhold mv.

8.4. Vil kvaliteten af sagsbehandlingen blive bedre ?

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at udstationering af udlændingeattachéer til en række udvalgte repræsentationer vil have en særdeles positiv effekt på udlændingemyndighedernes sagsbehandling. Dette gælder såvel med hensyn til antallet af materielt rigtige afgørelser som med hensyn til sagsbehandlingstiden.

Efter arbejdsgruppens opfattelse vil den positive effekt særligt gøre sig gældende på følgende områder:

- a) bedre og hurtigere ægthedsvurderinger;
- b) bedre og hurtigere tilvejebragte baggrundsoplysninger;
- c) færre forelæggelser for Direktoratet; for Udlændinge;

- d) færre svagt funderede og svingagtige ansøgninger;
- e) mere fyldestgørende afgørelsesgrundlag;
- f) flere og hurtigere udsendelser.

Ad a) - bedre og hurtigere ægthedsvurderinger

Det er over for arbejdsgruppen oplyst, at det både i Direktoratet for Udlændinge og i Flygtningenævnet i 5-10 % af asylsagerne er af stor betydning for bedømmelsen af asylgrundlaget, herunder troværdigheden af ansøgerens forklaring, at der er eller bliver foretaget en ægthedsvurdering af fremlagte dokumenter mv.

Hertil kommer, at det også i andre sager om opholdstilladelse kan være af betydning at få ægthedsvurderet fremlagte dokumenter og få kontrolleret oplysninger, som er givet af ansøgeren.

Der henvises i den forbindelse til det nedenfor i afsnit 8.5. (ad IV.) anførte.

I forbindelse med foretagelse af ægthedsvurderinger vil udlændingeattachéen kunne forestå det praktiske arbejde med at kontakte de af ambassaden udvalgte lokale kilder samt varetage den fornødne kontakt til Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet har oplyst, at personligt fremmøde ved en ambassadefunktionær i høj grad kan medvirke til, at de udvalgte kilder fremskynder deres sagsbehandling (ægthedsvurderingen). Desuden vil der i forbindelse med foretagelse af ægthedsvurderinger undertiden være stillet en række andre spørgsmål, som kun vanskeligt vil kunne afklares uden personlige samtaler med menneskerettighedsorganisationer, advokater, politikere, journalister, kolleger mv. på det pågældendes sted. En udlændingeattaché, hvis eneste sagsområde vil være udlæn-

dingeområdet, vil i meget højere grad end det øvrige faste personale kunne bruge sin tid på oparbejdelse og vedligeholdelse af et godt kildenet, ligesom attachéen i højere grad vil kunne afse tid til de nævnte personlige møder, kontakter mv.

En udlændingeattaché vil således på denne måde kunne bidrage til en væsentligt kortere sagsbehandlingstid i de sager, hvor en ægthedsvurdering er nødvendig.

Det bemærkes i den forbindelse, at erfaringerne viser, at en betydelig del af de vurderede dokumenter anses for falske, hvilket i næsten alle tilfælde har afgørende indflydelse på en beslutning om afslag på en ansøgning om asyl.

Det bemærkes endvidere, at det på baggrund af erfaringerne med den udstationerede indvandrerattaché i Islamabad kan antages, at udlændingeattachéen i mange tilfælde af egen drift og inden indsendelse af sagen til Direktoratet for Udlændinge vil lade fremlagte dokumenter ægthedsvurdere.

Herved spares sagsgange i behandlingen af sagen, men hertil kommer, at en udlændingeattaché i kraft af sit kendskab til det pågældende lands dokumenter mv. vil være bedre i stand til at vurdere, om der eventuelt er fremlagt falske dokumenter i sagen og i givet fald lade disse ægthedsvurdere.

Ad b) - bedre og hurtigere tilvejebragte baggrundsoplysninger

Generelle og konkrete baggrundsoplysninger om forholdene i bestemte lande eller områder er ofte af afgørende betydning for behandlingen af asylsager i Direktoratet for Udlændinge og i Flygtningenævnet, idet sådanne oplysninger sammenholdt med de konkrete oplysninger i den enkelte asylsag danner grundlaget for sagens afgø-

reise.

Udlændingeattachéen vil med sin baggrundsviden og sit kendskab til asylproceduren i Danmark kunne levere kvalificerede og værdifulde bidrag til Udenrigsministeriets notater og rapporter om konkrete og generelle forhold i det pågældende land. Der henvises i den forbindelse til eksempel 3 i den oversigt, der er optaget som **bilag 5** til nærværende betænkning. Det afgørende spørgsmål i denne sag var, i hvilket omfang statsløse palæstinensere, der tidligere havde opholdt sig i Jordan, kunne få tilladelse til at genindrejse dér.

Udlændingemyndighederne i Danmark vil i øvrigt kunne drage stor fordel af udstationerede udlændingeattachéer i forbindelse med planlægning og gennemførelse af fremtidige eventuelle delegationsrejser ("fact-finding missions"). Sådanne delegationsrejser, eventuelt i samarbejde med andre landes udlændingemyndigheder, vil have stor værdi som grundlag for afgørelser i asylsager. Der skal herved henvises til, at delegationsrejsen til Sri Lanka i marts 1994 tilvejebragte så væsentlige nye oplysninger, at de danske udlændingemyndigheder efterfølgende kunne afgøre et stort antal asylsager, som tidligere var stillet i bero.

Endvidere kan der peges på, at bedre og hyppigere indberetninger også vil kunne medvirke til, at der skabes et bedre grundlag for eventuelt at inddrage opholdstilladelser som følge af ændrede forhold i de pågældende udlændinges hjemlande.

I det omfang de fælles rapporter, der udarbejdes af CI-REA-landenes repræsentationer, vedrører udlændingeattachéernes landeområder, vil det under hensyn til udlændingeattachéernes kendskab til landet og asylsituationen dér være naturligt, at udlændingeattachéerne også deltager i dette arbejde og således bidrager til en styrket dansk indsats i denne proces.

Arbejdsgruppen finder for så vidt angår de under såvel a) som b) nævnte opgaver anledning til at pege på risikoen for, at oplysninger i en asylsag, der er tilvejebragt af en af udlændingemyndighederne udsendt udlændingeattaché, vil blive anset for partsindlæg. For så vidt angår delegationsrejserne (fact-finding missions), finder arbejdsgruppen det hensigtsmæssigt, at sådanne i nogle tilfælde udføres af både repræsentanter for udlændingemyndighederne, repræsentanter for private humanitære organisationer, fx. Dansk Flygtningehjælp, og, så vidt det er muligt, i samarbejde med andre nordiske/europæiske lande. Udenrigsministeriet bør tilknyttes sådanne fact-finding missions, enten ved en repræsentant fra ministeriet selv eller ved en repræsentant fra den lokale danske repræsentation på stedet. En sådan tilrettelæggelse af delegationsrejserne bør ske af hensyn til at opnå en så høj grad af troværdighed omkring de indhentede oplysninger som muligt og for at imødegå eventuelle parallelle fact-finding missions med deraf følgende risiko for uensartede oplysninger om og vurderinger af forholdene.

Foretages indsamlingen af oplysninger af en udlændingeattaché til brug for asylsagsbehandling, er det vigtigt, at udvælgelse og godkendelse af de lokale kilder foretages på repræsentationschefens - og ikke udelukkende på udlændingeattachéens - ansvar.

Dette vil som følge af den generelle specialattachéordning også være tilfældet, jf. herved afsnit 4.1. ovenfor, hvoraf det bl.a. fremgår, at specialattachéer, herunder udlændingeattachéer, indgår i den pågældende repræsentations stab på linie med de øvrige medarbejdere under repræsentationschefens ledelse.

Ad c) - færre forelæggelser for Direktoratet for Udlændinge

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at repræsentationer med en udstationeret udlændingeattaché i kraft af den pågældendes større ekspertise på udlændingeområdet, herunder erfaring med afgørelser i udlændingesager, i større omfang end andre repræsentationer vil kunne træffe afgørelse i visumsager uden forelæggelse for Direktoratet for Udlændinge.

Dette vil dels indebære en administrativ lettelse for direktoratet, dels medføre forbedret service (kortere sagsbehandlingstid) for ansøgeren.

Ad d) - færre svagt funderede og svigagtige ansøgninger

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at udstationeringen af udlændingeattachéer vil have en præventiv effekt, således at der vil blive indgivet færre svagt funderede ansøgninger.

Af større betydning vil det dog efter arbejdsgruppens opfattelse være, at der som følge af den mere intense sagsbehandling på de pågældende repræsentationer, herunder ved øget kontrol af fremlagte dokumenters ægthed og angivne oplysningers rigtighed, vil kunne opnås en præventiv virkning, således at der vil blive indgivet færre svigagtige ansøgninger.

Erfaringerne med den nu suspenderede ordning med en indvandrerattaché i Islamabad har vist, at der givet har været en præventiv effekt af udlændingeattachéens virke.

Dette underbygges af erfaringer fra andre lande, som Danmark normalt sammenligner sig med. Myndighederne i både Norge, Sverige, Holland og Belgien anvender sale-

des sådanne ordninger som led i bekæmpelsen af den illegale indvandring og afdækning af useriøse asylansøgere. Der peges imidlertid fra de nævnte lande og andre lande, der benytter sig af udstationeringsordninger, på den ikke målbare præventive effekt af sådanne tiltag. Arbejdsgruppen er i den forbindelse bekendt med, at midlertidige fravær fra repræsentationen af udsendte udlændingeattachéer straks kan registreres på antallet af forsøg på at omgå de udlændingeretlige regler i modtagerlandet. Dette har også været tilfældet på den danske repræsentation i Islamabad.

Hertil kommer, at svigagtige ansøgninger må antages i højere grad at blive opdaget/opdaget på et tidligere tidspunkt, såfremt der er mulighed for en mere intens kontrol af ansøgernes oplysninger mv. Det bemærkes herved, at erfaringerne med indvandrerattachéen i Islamabad viser, at der ud af godt 800 sager blev konstateret uregelmæssigheder i form af falske dokumenter, bigami mv. i 21 sager. På tilsvarende måde må det antages, at muligheden for efterfølgende at inddrage opholdstilladelser, der er opnået på et svigagtigt grundlag, vil blive større.

En udlændingeattaché vil endvidere kunne henlede udlændingemyndighedernes opmærksomhed på særlige forhold i et land, som kan have betydning for asylsituationen eller lignende. Dette kan fx være tilfældet, hvor en udlændingeattaché bliver opmærksom på, at der i det land, hvor den pågældende befinder sig, kan erhverves falske eller forfalskede nationalitetspas, som vil kunne benyttes af andre nationaliteter til på et urigtigt grundlag at opnå opholdstilladelse i Danmark.

Det bemærkes endvidere, at en arbejdsgruppe i Rigspoliti-
chefens afdeling E, **Den Centrale Politiafdeling**, i en rapport fra marts 1995 om asylansøgere fra Østafrika bl.a. har anbefalet, at der i Østafrika udstationeres en indvandrerattaché til modtagelse og behandling af

ansøgninger om familiesammenføring. Rapporten giver herudover en række anbefalinger af, hvorledes indsatsen med henblik på fastlæggelse af nationalitet, identitet og rejserute/indrejse i forhold til asylansøgere fra det østafrikanske område kan styrkes og målrettes.

Baggrunden for Den Centrale Politiafdelings beslutning om at nedsætte den nævnte arbejdsgruppe var, at det i løbet af 1994 var blevet konstateret, at en ikke ubetydelig andel af de asylansøgere, der er indrejst i Danmark og over for udlændingemyndighederne har oplyst at være somaliske statsborgere, i stedet har vist sig at være fra andre dele af Afrika - først og fremmest Østafrika.

Borgerkrigen i Somalia har medført strømme af flygtninge til såvel nabolandene som Europa. Disse personer er i Danmark gennem længere tid blevet behandlet således, at de som udgangspunkt er blevet anset som "prima facie flygtninge", dvs. asylansøgere, der i mangel på bevis på det modsatte betragtes som flygtninge og hurtigt overgives til integration, medmindre de kan henvises til et sikkert 1. asylland. Efter hidtidig praksis anses de omliggende lande ikke for sikre.

Karakteristisk for Somalia er, at så godt som 100 % af befolkningen taler somali. En person, der ikke kan tale dette sprog, har således formodningen om asylbehov som somalisk statsborger imod sig. Problematisk er imidlertid, at somali også tales af befolkningerne i dele af de omliggende lande - lande, hvor der ikke generelt er tale om forhold, som kan begrunde asyl, men hvorfra ansøgere af sociale grunde og under angivelse af at komme fra Somalia søger asyl med henvisning til problemerne dér.

Somali-sprogområder findes således i Djibouti, Etiopien, Kenya, Tanzania og Uganda.

Som eksempel kan nævnes den såkaldte "**Tansom-sag**".

I sommeren og efteråret 1993 blev der registreret et stort antal swahili-talende personer som somaliske asylansøgere i Sandholm. Der var en begrundet mistanke om, at de pågældende ikke var somalier, idet de ikke talte somali, ligesom de havde et meget ringe kendskab til Somalia og somaliske forhold. Alle oplyste at tilhøre bajuni-stammen i Somalia, der taler kisswahili.

På grundlag af en personlig henvendelse iværksatte politiet en målrettet efterforskning, der viste, at de pågældende hovedsagelig var fra Kenya og Tanzania. Pr. 24. januar 1995 var 75 angiveligt somaliere identificeret som kenyanere eller tanzaniere. Heraf var 49 pr. samme dato allerede udsendt.

Politiets efterforskning bestod bl.a. i at rette henvendelse til myndighederne i henholdsvis Kenya og Tanzania. I rapporten fra arbejdsgruppen under Den Centrale Politiafdeling er det anført, at det for begge lande gælder, at der skal ske **personlig** henvendelse til myndighederne, idet henvendelse ellers skønnes formålsløs, da der erfaringsmæssigt intet sker ved skriftlige eller telefoniske henvendelser. Ligeledes har det ifølge rapporten vist sig vigtigt, at den person, der henvender sig, ikke er "en ny hver gang", men helst er en person, som myndighederne genkender og har været behjælpelig før.

Endelig kan arbejdsgruppen pege på muligheden for, at faste udlændingeattachéer vil kunne medvirke til, at de lokale grænsekontrolmyndigheder er opmærksomme på forfalskede danske pas og rejsedokumenter. Det bemærkes herved, at sådanne forfalskninger ikke sjældent fore-

kominer i lande, hvorfra Danmark modtager mange ansøgninger om opholdstilladelse.

Der henvises i øvrigt til det nedenfor i afsnit 8.5. (ad IV.) anførte.

Ad e) - mere fyldestgørende afcrørelsesgrundlag

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at en udlændingeattaché via sin ekspertise på udlændingeområdet vil være bedre i stand til at sørge for, at en sag er behørigt oplyst, inden den videresendes til afgørelse i Direktoratet for Udlændinge. Herved vil sagsbehandlingstiden blive reduceret, hvilket vil medføre en serviceforbedring for den pågældende ansøger.

Ad f) - flere og hurtigere udsendelser

Det er ofte tilfældet, at den praktiske gennemførelse af udsendelsen af afviste asylansøgere eller andre udlændinge, der skal udrejse af Danmark, bliver forhindret på grund af samarbejdsvanskeligheder med de pågældende landes myndigheder.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at en fast udstationeret udlændingeattaché - i kraft af sine personlige kontakter til det eller de pågældende landes myndigheder - i samarbejde med Rigspolitichefen vil kunne lette den praktiske gennemførelse af frivillige eller tvangsmæssige udsendelser af afviste asylansøgere mv.

Der henvises herved til det ovenfor ad d) anførte og i øvrigt til det nedenfor under afsnit 8.5. (ad III. - V.) anførte.

Arbejdsgruppen skal **ud over de ovenfor under a-f nævnte forhold** pege på, at indførslen af en udlændingeattaché-ordning må antages at medføre et generelt højere vidensniveau blandt udlændingemyndighedernes medarbejde-

re. Således er det arbejdsgruppens vurdering, at de pågældende udlændingeattachéer efter endt udstationering og fornyet tjeneste hos udlændingemyndighederne på baggrund af deres erfaringer fra udlandsopholdet vil kunne afklare mange spørgsmål, som i dag gøres til genstand for høringer af Udenrigsministeriet. Dette vil selvsagt medføre en administrativ lettelse for Udenrigsministeriet og repræsentationerne, ligesom det vil medføre kortere sagsbehandlingstider.

Hertil kommer, at stillingerne som udlændingeattaché vil kunne medvirke til at tiltrække og fastholde erfarne sagsbehandlere. Det bemærkes herved, at Finansministeriet i sin rapport over turnusundersøgelsen af Direktoratet for Udlændinge på side 105 har givet udtryk for, at det nuværende antal advancementsstillinger i direktoratet på mellemlider- og specialistniveau næppe i sig selv er tilstrækkeligt til at fastholde erfarne jurister.

8.5. Vil anvendelsen af udlændingeattachéer i givet fald være omkostningseffektiv ?

Som det fremgår ovenfor af afsnit 8.4., er det arbejdsgruppens opfattelse, at der vil være en række besparelser forbundet med udstationeringen af udlændingeattachéer på udvalgte repræsentationer.

Disse besparelser, der vil variere, afhængigt af hvilke sagstyper der er tale om, opstår primært på følgende områder:

- I. Administrativ lettelse hos udlændingemyndighederne .
- II. Færre sagsgange.
- III. Kortere sagsbehandlingstid.

IV. Færre opholdstilladelser på urigtigt grundlag.

V. Flere vellykkede udsendelser.

Ad I. og II. Administrativ lettelse hos udlændingemyndighederne og Færre sagsgange:

Tilstedeværelsen af en udlændingeattaché på en given repræsentation vil efter arbejdsgruppens opfattelse forbedre den indledende sagsbehandling i de sager, hvor ansøgning indgives på den pågældende repræsentation. Afgørelsesgrundlaget for Direktoratet for Udlændinge må således antages at blive bedre. Dette vil i sig selv medføre færre sagsgange mellem udlændingemyndighederne og repræsentationerne, hvilket ikke mindst vil være tilfældet med hensyn til behovet for kontrol af fremlagte dokumenter mv.

På tilsvarende måde vil udstationering af udlændingeattachéer i det hele taget give mulighed for, at ansøgninger, der indgives på de pågældende repræsentationer, i højere grad forberedes og sorteres inden fremsendelse til Direktoratet for Udlændinge. Der kan i den forbindelse peges på muligheden for, at visiteringen af sager efter § 7, stk. 4, i normalprocedure-sager og åbenbart grundløs-sager foretages af udlændingeattachéen, og at visse åbenbart grundløs-sager af udlændingeattachéen forberedes så meget, at Direktoratet for Udlændinge alene behøver at foretage en mindre ekspedition i forbindelse med forelæggelsen for Dansk Flygtningehjælp.

Hertil kommer, at udlændingeattachéer efter arbejdsgruppens opfattelse i et vist omfang vil være i stand til at træffe afgørelse i en række sager, som normalt ellers ville blive forelagt for udlændingemyndighederne i Danmark, ligesom en udlændingeattaché i højere grad vil være i stand til selv at besvare forespørgler, udstede visa mv.

Endelig vil den ovenfor omtalte præventive effekt medføre, at der indgives færre svagt funderede og svigagtige ansøgninger.

De nævnte forhold må samlet antages at ville medføre en vis, mindre ressourcebelastning af navnlig Direktoratet for Udlændinge.

Ad III. Kortere saasbehandl.ingstid.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at udstationering af udlændingeattachéer til udvalgte repræsentationer vil medføre generelt kortere sagsbehandlingstider, navnlig i de sager, hvor de pågældende repræsentationer er direkte involveret i den enkelte sag, men **også** generelt for så vidt angår sager vedrørende ansøgere fra det pågældende område, som attachéen dækker, fx i forbindelse med indhentelse af generelle baggrundsoplysninger.

Besparelsen vil afhænge af, hvilke sagstyper der er tale om.

For så vidt angår **visumsager** vil der næppe kunne peges på andre væsentlige besparelser end dem, der er omtalt ovenfor under I. og II.

Det samme gælder ansøgninger om opholdstilladelse i medfør af § 7, **stk.** 4.

For begge sagstyper må en kortere sagsbehandlingstid dog antages at medføre færre skriftlige og telefoniske forespørgsler fra ansøgere og deres herboende pårørende, dels i Direktoratet for Udlændinge, dels på de pågældende repræsentationer. Hertil kommer naturligvis hensynet til ansøgerne selv, for hvem en forkortelse af sagsbehandlingstiden i sig selv vil indebære en væsentlig serviceforbedring.

Ud fra en samfundsøkonomisk betragtning vil den store besparelse som følge af kortere sagsbehandlingstider efter arbejdsgruppens opfattelse opstå for så vidt angår **spontane asylansøgere**, dvs. asylansøgere som opholder sig her i landet under asylsagens behandling. Besparelsen vil ud fra en snæver **økonomisk** betragtning kun gælde for så vidt angår asylansøgere, der skal meddeles **afslag**, men arbejdsgruppen finder også her anledning til at understrege, at en forkortelse af sagsbehandlingstiden ud fra en **retssikkerhedsmæssig** og almen humanitær betragtning i alle sager må anses for et gode.

Besparelsen i forbindelse med en forkortelse af sagsbehandlingstiden for spontane asylansøgere, der skal meddeles afslag, vil opstå som følge af, at de pågældende personer vil skulle opholde sig kortere tid her i landet, hvilket selvsagt vil medføre besparelser på underhold, indkvartering mv.

Beregningseksempel:

Der kan opstilles følgende eksempel på, hvorledes en beregning over omkostningseffektiviteten ved udstationering af en udlændingeattaché i relation til den anslåede forkortelse af sagsbehandlingstiden i sager vedrørende spontane asylansøgere kunne se ud:

Af finansloven for 1995 fremgår, at de gennemsnitlige årlige udgifter til asylansøgere underhold mv. i 1995 forventes at udgøre ca. 100.000,- kr. pr. ansøger.

Til sammenligning koster en specialattaché i gennemsnit ca. 1,5 mio. kr. pr. år.

Heraf følger, at en ordning med en udlændingeattaché hviler i sig selv, såfremt den pågældende ved

sit arbejde hvert år forkorter sagsbehandlingstiden i asylsager vedrørende ca. 180 personer, der fører til et afslag, med én måned (eller sager vedrørende 60 personer med tre måneder).

Det bemærkes i den forbindelse, at der i asylsager, hvor der bliver tale om at høre Udenrigsministeriet, hvilket er tilfældet i ca. 10 % af sagerne, skønsmæssigt for tiden medgår 2-3 måneder ved konkrete og 3-4 måneder ved generelle høringer, beregnet fra udlændingemyndighedernes anmodning om en udtalelse til repræsentationens udtalelse er modtaget i direktoratet. I dette tidsrum er de pågældende asylsager typisk sat i bero.

For så vidt angår spørgsmålet om, på hvilken måde udstationerede udlændingeattachéer vil kunne medvirke til kortere sagsbehandlingstider i sager vedrørende spontane asylansøgere, henvises til det, der er anført ovenfor under afsnit 8.4.

I den forbindelse skal arbejdsgruppen også pege på den besparelse, der vil være forbundet med et forbedret samarbejde med myndighederne i de lande, som en udlændingeattaché vil dække. Som anført ovenfor må et sådant forbedret samarbejde antages at ville medføre, at der hurtigere vil kunne foretages udsendelser af afviste asylansøgere. Der henvises i øvrigt til det nedenfor ad V. anførte.

Ad IV. Færre opholdstilladelser på urigtigt grundlag.

Arbejdsgruppen er ikke bekendt med, i hvilket omfang der afgives urigtige oplysninger eller benyttes falske dokumenter mv. i forbindelse med ansøgninger om opholdstilladelse i Danmark.

Arbejdsgruppen **skønner** imidlertid, at det i et ganske

betydeligt omfang forekommer, at opholdstilladelse i Danmark søges opnået på et urigtigt grundlag.

Som eksempel kan nævnes det forhold, at der i et meget stort antal sager, navnlig asylsager, meddeles afslag under henvisning til, at det af ansøgeren oplyste om grundlaget for ansøgningen efter udlændingemyndigheder-nes opfattelse må tilsidesættes som utroværdigt.

Der kan endvidere henvises til eksempel 4. jf. bilag 5, hvor der over for de danske myndigheder var blevet afgivet falske oplysninger, som var blevet understøttet bl.a. af en forfalsket fødselsattest.

Som et tredje eksempel kan peges på den ovenfor i afsnit 8.4. (ad d) omtalte "Tansom-sag".

De nævnte eksempler skal bl.a. ses på baggrund af det forhold, at der i samtlige vesteuropæiske lande er indført generelle indvandringsstop, hvorfor muligheden for at opnå opholdstilladelse på legitim vis som udgangspunkt er meget lille. Hertil kommer, at der blandt mange - især yngre - statsborgere fra 3. verdenslande hersker en udbredt og til dels berettiget opfattelse af, at de pågældendes levestandard vil blive løftet betydeligt, såfremt det lykkes dem at få opholdstilladelse i et vesteuropæisk land. Endelig skal det nævnes, at falske eller forfalskede dokumenter, herunder pas mv., i mange 3. verdenslande er forholdsvis lette at komme i besiddelse af.

De ovenfor nævnte misbrugstilfælde er eksempler på, at afgivelsen af de urigtige oplysninger er blevet afsløret.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at der herudover finder et misbrug sted, som ikke opdages. Dette skyldes efter arbejdsgruppens vurdering ikke mindst ressourcemæssige forhold, idet udlændingemyndighederne ikke al-

tid kan afse ressourcer til at foretage det kontrolarbejde, som egentlig var nødvendigt.

Dette indebærer, at der i en række tilfælde meddeles opholdstilladelse til ansøgere på et urigtigt eller utilstrækkeligt grundlag.

Efter arbejdsgruppens opfattelse vil en lang række af disse misbrugstilfælde kunne opdages, såfremt der på repræsentationerne i de lande, hvor misbruget skønnes at være mest udbredt, blev udstationeret udlændingeattachéer med henblik på en intensivering af kontrolindsatsen.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at udstationering af udlændingeattachéer på forskellig vis vil kunne medvirke til, at færre søger og endnu færre får opholdstilladelse i Danmark på et urigtigt eller svigagtigt grundlag.

Beregningseksempel:

Der kan opstilles følgende eksempel på, hvorledes en beregning over omkostningseffektiviteten ved udstationering af en udlændingeattaché i relation til den anslåede reduktion i antallet af opholdstilladelser, som meddeles på urigtigt grundlag, kunne se ud:

Af Finansministeriets, Indenrigsministeriets og Dansk Flygtningehjælps "Budgetanalyse vedrørende Dansk Flygtningehjælps aktiverings- og integrationsindsats" fra december 1994 fremgår, at de samlede enhedsomkostninger pr. flygtning til integration i 1993 udgjorde ca. 90.000 kr. (Det bemærkes, at det som udgangspunkt alene er personer, der anerkendes som flygtninge, eller som får humanitær opholdstilladelse, der tilbydes deltagelse i et egentligt integrationsprogram). Da en specialat-

taché som nævnt koster ca. 1,5 mio. kr. om året, vil disse omkostninger således have tjent sig selv ind, såfremt udlændingeattachéens indsats medvirker til, at der i løbet af et år meddeles afslag vedrørende ca. 17 personer, som ellers ville have fået opholdstilladelse på urigtigt grundlag.

Beregningseksempel:

Som et andet eksempel kan opstilles følgende:

En udlænding, der får opholdstilladelse her i landet, er berettiget til at modtage sociale ydelser efter samme retningslinier som danske statsborgere.

Såfremt en udlænding - uanset et eventuelt integrationsforløb - ikke kan blive selvforsørgende, vil den pågældende derfor være berettiget til at modtage kontanthjælp efter bistandsloven.

Arbejdsgruppen er ikke i besiddelse af oplysninger om, hvor stor en del af de personer, som får opholdstilladelse her i landet, der efterfølgende i en længere periode modtager transbestemt kontanthjælp efter bistandsloven.

I afsnittet i bemærkningerne til forslaget til lov nr. 464 af 30. juni 1993 om ændring af lov om social bistand, lov om social pension og udlændinge-loven (Hjælp til frivillig repatriering) om lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser er bl.a. anført følgende:

"Socialministeriet har oplyst, at de årlige bistandsudgifter m.v. til flygtninge udgør ca. 250.000 kr. til familier med 2 børn og ca. 70.000 kr. til enlige. Det kan antages, at ca. 60 pct. af flygtningene modtager bistandshjælp."

Dette indebærer, at ordningen hviler i sig selv

(10 x 250.000 kr. x 60 %) , hvis udlændingeattaché-en ved sin arbejdsindsats medvirker til, at 10 færre flygtningefamilier får opholdstilladelse på urigtigt grundlag.

Er der stillet forsørgelseskrav i forbindelse med ansøgning om familiesammenføring, vil den potentielle besparelse ved, at en eventuel svigagtig ansøgning opda- ges, og opholdstilladelse derfor nægtes eller inddra- ges, naturligvis umiddelbart være mindre.

Ad V. Flere vellykkede udsendelser.

Rigspolitichefen har ved brev af 25. januar 1995 til Indenrigsministeriet fremsendt en redegørelse af 23. januar 1995 for problemer i forbindelse med politiets udsendelse af udlændinge, der ikke har ret til at op- holde sig i landet. Redegørelsen er optaget som **bilag 6** til nærværende betænkning.

Det fremgår af redegørelsen, at der pr. 17. januar 1995 verserede 1.213 sager, som var fremsendt til Rigspoli- tiet fra udlændingemyndighederne med henblik på udsen- delse af asylansøgere eller andre udlændinge. De nævnte sager omfattede i alt 2.562 personer.

Det fremgår endvidere af redegørelsen, at tilstedevæ- relsen af rejselegitimation (dokumentforhold) og udlæn- dingens samarbejdsvilje er to af de mest afgørende fak- torer i udsendelsessager.

I redegørelsen anføres bl.a. følgende:

"Der forekommer også en række udsendelsesproblemer, der som udgangspunkt ikke alene beror på udlændingens sam- arbejdsvilje eller dokumentforhold. Blandt de vigtigste kan nævnes:

- 1) Manglende samarbejdsvilje hos visse landes myndig- heder/repræsentationer, eksempelvis Algeriet, Vi- etnam, Sri Lanka, Indien, Rusland og det tidligere Jugoslavien. Endvidere forekommer det, at visse afrikanske lande, f.eks. Etiopien, generelt næg-

ter at modtage egne statsborgere.

- 2) Internationale beslutninger - f.eks. FN-sanktionerne mod Irak, og indtil efteråret 1994 mod Former Republic of Yugoslavia (F.R.Y.).
- 3) Særlige udsendelsesbetingelser - f.eks. Flygtninggenavnets generelle forbud mod benyttelse af lufthavnen i Kabul, Afghanistan, eller særlige betingelser i enkeltsager."

Som anført ovenfor i afsnit 8.4. (ad d og ad f) er det arbejdsgruppens opfattelse, at personlige kontakter til myndighederne i mange af de lande, Danmark modtager bl.a. asylansøgere fra, er af afgørende betydning for, i hvilket omfang disse myndigheder er indstillet på at samarbejde med de danske myndigheder i forbindelse med eventuelle tvangsmæssige udsendelser af afviste asylansøgere.

Efter arbejdsgruppens opfattelse vil en udlændingeattaché i langt højere grad end repræsentationernes øvrige personale, der vil have en lang række andre opgaver, have mulighed for at "dyrke" sådanne kontakter.

Positive kontakter vil efter arbejdsgruppens vurdering ikke alene medføre hurtigere udsendelser, men også at det i flere tilfælde vil være muligt overhovedet at gennemføre tvangsmæssige udsendelser.

I ganske mange tilfælde beror disse sager på ofte langvarige og vanskelige forhandlinger med myndighederne i de pågældende afviste asylansøgers hjemlande. Kan de pågældende asylansøgere ikke udsendes inden for en vis rimelig tidshorisont, vil de kunne meddeles midlertidig opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4.

Beregningseksempel:

Der kan opstilles følgende eksempel på, hvorledes en beregning over omkostningseffektiviteten ved udstationering af en udlændingeattaché i relation

til den anslåede forkortelse af sagsbehandlingstiden i udsendelsessager vedrørende afviste, spontane asylansøgere kunne se ud:

Som nævnt ovenfor forventes de gennemsnitlige årlige udgifter til asylansøgers underhold mv. i 1995 at udgøre ca. 100.000,- kr. pr. ansøger og en specialattaché i gennemsnit ca. 1,5 mio. kr. pr. år.

Heraf følger, at en ordning med en udlændingeattaché hviler i sig selv, såfremt den pågældende ved sit arbejde hvert år medvirker til at forkorte sagsbehandlingstiden vedrørende udsendelse af 100 afviste asylansøgere med 1 3/4 måned (eller sager vedrørende 50 personer med 3 1/2 måned).

Fører udlændingeattachéens indsats til, at en udsendelsessag gennemføres, kan der opstilles beregningseksempler svarende til dem, der er anført ovenfor under ad. IV.

8.6. Øvrige modeller

Det er som nævnt arbejdsgruppens opfattelse, at der kan peges på 3 modeller, som indbyrdes kan supplere hinanden:

1. **Faste udlændinge-attachéer**, som udstationeres i de lande, hvorfra der kommer flest flygtninge. Her vil attachéerne kunne kontrollere dokumenter fra flygtninge og lære forholdene i landet at kende, så det bliver lettere at vurdere bl.a. asylsagerne i Danmark.
2. **"Flyvende attachéer"**, som udsendes til aktuelle brændpunkter og på skift arbejder i forskellige lande. Denne model minder i vid udstrækning om de modeller, der anvendes af udlændingemyndighederne i

Norge og Sverige. Som et eksempel på brændpunkter kan nævnes lande eller områder, hvorfra der akut sker en pludselig, større indstrømning af asylansøgere. Også disse attachéer vil bl.a. kunne sætte sig ind i de pågældende landes dokumenter og bidrage til, at falske dokumenter lettere kan sorteres fra.

3. Herudover er det intentionen, at der i højere grad skal foretages delegationsrejser ("**fact-finding missions**") til andre områder med det formål at udarbejde rapporter om forholdene i landene primært til brug for asylsagsbehandlingen.

For så vidt angår den under pkt. 1 nævnte model henvises til det ovenfor under afsnit 8.2. - 8.5. anførte.

For så vidt angår den under pkt. 2 nævnte model bemærkes, at det ovenfor vedrørende den under pkt. 1 nævnte model i vidt omfang også vil være gældende for en ordning med "flyvende attachéer". Det må dog antages, at en mere midlertidigt udstationeret person, der skal dække et større område, ikke i så høj grad som en fast udstationeret person vil være i stand til at opbygge et hensigtsmæssigt og troværdigt kildenet, ligesom en sådan person selvsagt vil have mindre kendskab til det pågældende lands/områdes forhold. Til gengæld vil en "flyvende attaché" kunne anvendes mere fleksibelt end en fast udstationeret attaché.

For så vidt angår den under pkt. 3 nævnte model bemærkes, at formålet med sådanne missioner selvsagt ikke vil være at foretage egentlig forberedelse af konkrete sager, men derimod at skaffe de bedste og mest aktuelle baggrundsoplysninger om et lands forhold.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at sådanne fact-finding missions i nogle tilfælde med fordel vil kunne foretages i et samarbejde mellem Direktoratet for Udlændinge og Dansk Flygtningehjælp. Udenrigsministeriet bør

tilknyttedes sådanne fact-finding missions, enten ved en repræsentant fra ministeriet selv eller ved en repræsentant fra den lokale danske repræsentation på stedet.

8.7. Hvorledes vil de udgifter, som vil være forbundet med en øget anvendelse af udlændingeattachéer, kunne finansieres, herunder ved et eventuelt samarbejde mellem forskellige danske myndigheder eller samarbejde med myndigheder i andre lande ?

8.7.1. Indledning.

Arbejdsgruppen skal bl.a. udrede eventuelle muligheder for, at udlændingeattachéer i givet fald kan udstationeres i samarbejde med myndighederne i de øvrige nordiske lande.

I det følgende gennemgås arbejdsgruppens overvejelser om, i hvilket omfang en øget anvendelse af udlændingeattachéer mv. vil kunne finansieres via et samarbejde mellem danske myndigheder indbyrdes eller via et samarbejde med myndighederne i de øvrige nordiske lande.

8.7.2. Samarbejde mellem danske myndigheder

De danske repræsentationer i udlandet repræsenterer hele det politiske og administrative system i Danmark. Udenrigstjenesten varetager derfor en lang række opgaver for andre danske myndigheder, som ingen berøring har med udlændingeområdet. Som eksempler herpå kan nævnes: Indhentning af generelle eller konkrete oplysninger, forhandlinger om internationale aftaler eller andet samarbejde, arrangement af besøg, system-eksport og anden eksportfremme, ekspedition af separations- og skilsmisse-sager, barnebortførelser, opkrævning af skyldige beløb (skat, underholdsbidrag mv.), stævninger og forkyndelser i civile og strafferetlige sager, udstedelse af dokumenter (pas, kørekort, diverse attester mv.), efterlysninger og meget mere.

I et vist omfang bliver udenrigstjenestens ressourceforbrug i disse sager dækket af de gældende gebyrer, men efter det eksisterende system er statslige myndigheder fritaget for gebyrer. Let identificerbare udlæg for disse myndigheder (som fx honorarer til advokater i forbindelse med ægthedsvurderinger) bliver dog refunderet.

Den nuværende ordning indebærer, at udenrigstjenesten ikke har mulighed for i alle tilfælde at afse de fornødne ressourcer til et givet område, såfremt opgaverne på dette område bliver for omfattende.

I sådanne situationer vil der - som det fremgår af afsnit 4.1. ovenfor - være mulighed for, at det pågældende ministerium udsender en specialattaché.

Såfremt en sådan specialattaché udsendes, vil den pågældende kunne udføre opgaver på en lang række områder, hvoraf den overvejende del vil vedrøre udlændingeområdet og dermed som udgangspunkt Indenrigsministeriets sagsområde.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at indførelse af en udlændingeattachéordning vil indebære en markant nettoforøgelse af de ressourcer, som de pågældende repræsentationer vil kunne afse til varetagelse af opgaver på udlændingeområdet.

Efter arbejdsgruppens vurdering vil der dog også i et vist, ikke ubetydeligt omfang blive tale om at udføre opgaver, som i givet fald ellers ville skulle udføres af andre danske myndigheder.

Som det fremgår af afsnit 2.1. ovenfor, udføres der allerede i dag af repræsentationernes øvrige personale en lang række opgaver på udlændingeområdet.

Da disse opgaver i vidt omfang vil kunne varetages af en udlændingeattaché, er det arbejdsgruppens vurdering, at tilstedeværelsen af en udlændingeattaché - uanset at denne primært vil skulle udføre opgaver, som i meget vidt omfang ellers ikke ville blive udført - vil indebære en vis aflastning af den pågældende repræsentations øvrige personale.

Det må dog i den forbindelse understreges, at indførelse af en udlændingeattachéordning som nævnt vil indebære en markant nettoforøgelse af de ressourcer, som de pågældende repræsentationer vil kunne afse til varetagelse af opgaver på udlændingeområdet. At der er tale om en nettoforøgelse indebærer bl.a., at det ofte vil være vanskeligt at udmønte ressourcetilførslen til den pågældende repræsentation i en modsvarende besparelse på repræsentationen, idet der ofte tidligere har været afsat betydeligt mindre end ét årsværk til varetagelsen af opgaverne på udlændingeområdet.

Tilstedeværelsen af en udlændingeattaché vil derfor først og fremmest udmønte sig i en afkorting af repræsentationens sagsbehandlingstider og i mindre grad blive oplevet som en aflastning af det øvrige personale.

Det bemærkes, at Danmark som anført ovenfor under afsnit 2.1. de senere år har skærpet sin visumpolitik. Eksempelvis er der eller vil der inden for perioden september 1994 til maj 1995 blive indført visumpligt for statsborgere i 15 lande i Afrika og Caribien, hvilket har påført udenrigstjenesten øgede arbejdsopgaver uden tilførsel af yderligere ressourcer.

Udstationering af en udlændingeattaché vil også medføre, at nogle af de opgaver, som i dag primært er Justitsministeriets (Rigspolitichefens) ansvarsområde, vil blive udført af udlændingeattachéerne, hvilket selvsagt vil indebære en mindre aflastning også for Justitsministeriet.

Som eksempel kan nævnes, at udlændingeattachéerne bl.a. vil kunne påtage sig at yde bistand til de lokale grænsekontrolmyndigheder og luftfartsselskaber (vurdering af rejседokumenter og visa mv.). Hertil kommer, at også Rigspolitiets opgaver vil blive færre som følge af den præventive effekt, der som nævnt ovenfor i afsnit 8.4. vil være forbundet med sådanne udstationeringer.

Arbejdsgruppen finder imidlertid anledning til at påpege, at Justitsministeriet, herunder Rigspolitichefen, allerede i meget vid udstrækning varetager opgaver på udlændingeområdet, herunder målrettede opgaver i udlandet, fx med undervisning og instruktion af udenlandske immigrationsmyndigheder og flyselskaber, og at udgifterne i den forbindelse afholdes inden for egne bevillingsmæssige rammer, uanset at varetagelsen af disse opgaver ikke alene medfører lettelser for Justitsministeriets egne, men også andre myndigheders ansvarsområder.

Arbejdsgruppen kan på den baggrund anbefale, at ud over Indenrigsministeriet i hvert fald Udenrigsministeriet bidrager til finansieringen af (den danske del af) omkostningerne ved en udlændingeattachéordning med faste udlændingeattachéer på udvalgte repræsentationer.

Arbejdsgruppen skal i den forbindelse pege på, at en væsentlig del af de umiddelbare udgifter i forbindelse med etableringen af en udlændingeattachéordning, udsendelse af fact-finding missions mv. naturligt vil kunne finansieres via bevillingen vedrørende underhold mv. af asylansøgere (underholdsbevillingen), eftersom en betydelig del af de forventede og forudsatte besparelser ved sådanne tiltag netop vil være at finde på denne bevilling.

8.7.3. Muligt samarbejde mellem flere lande, herunder drøftelser i Den Nordiske Samrådsgruppe for Flygtningespørgsmål .

Arbejdsgruppen har bl.a. overvejet, om og i givet fald i hvilket omfang en øget anvendelse af udlændingeattachéer mv. vil kunne finansieres i samarbejde med myndigheder i andre nordiske lande.

Et eksempel på, at et sådant nordisk samarbejde er etableret på et beslægtet område, er det ovenfor i afsnit 4.2. nævnte PTN-samarbejde mellem de nordiske politi- og toldmyndigheder.

PTN blev etableret i 1984 på baggrund af de daværende nordiske justits- og socialministres beslutning om et tæt tværfagligt samarbejde vedrørende bekæmpelse af narkotikamisbrug. Formålet med etableringen af PTN var løbende at forstærke samarbejdet til fælles gavn for de operative enheders daglige indsats på narkotikabekæmpelsesområdet.

Et af de væsentligste elementer i dette samarbejde er udstationeringen af fælles forbindelsesofficerer i de for Norden mest relevante producent- og transitlande.

Der er for tiden udstationeret 26 nordiske forbindelsesofficerer i følgende lande (udsendelseslandet er anført i parentes):

<u>Land</u>	<u>Politi</u>	<u>Toldvæsen</u>
Cypern	1 (SF)	
Danmark	-	2 (SF/S)
England	1 (N)	1 (S)
Grækenland	1 (S)	
Italien	1 (DK)	
Holland	2 (S)	1 (S)
Pakistan	1 (N)	
Polen	1 (S)	1 (S)
Portugal	1 (S)	
Spanien	2 (N)	1 (N)
Thailand	2 (S)	
Tyrkiet	1 (DK)	
Tyskland	1 (DK)	1 (S)
Ungarn	1 (S)	
Østrig	1 (DK)	

Det skal tilføjes, at den danske forbindelsesofficer i Østrig tillige er akkrediteret i Schweiz, Tjekkiet, Slovakiet, Slovenien og Kroatien. Endvidere overvejer Danmark at udstationere en forbindelsesofficer i Baltikum i løbet af 1995, ligesom man eventuelt vil udstationere yderligere en dansk polititjenestemand i Tyskland.

Forbindelsesofficererne udstationeres normalt for en periode af ca. 3 års varighed.

De overordnede retningslinier vedrørende den fælles nordiske ordning - herunder udplaceringssteder - er blevet fastlagt ved aftaler mellem henholdsvis de nordiske rigspolitichefer og de nordiske tolddirektører. Der er således ved den såkaldte PTN-normalinstruks

fastsat fælles bestemmelser med hensyn til opgaver og arbejdsmetoder, herunder rapportering og kommunikation. Ordningen evalueres løbende ud fra de erfaringer, man opnår i relation til de enkelte udstationeringer, hovedsageligt baseret på det daglige samarbejde, forbindelsesofficerernes halv- og helårslige rapporter og inspektion på udstationeringsstederne.

Forbindelsesofficerernes væsentligste opgave består i at skabe kontakt til og samarbejde med værtslandets myndigheder i forbindelse med narkotikakriminalitet, der har relation til de nordiske lande. Der ydes dog også bistand ved andre former for kriminalitet, fx hvis sagen er af hastende karakter eller har tilknytning til narkotikakriminalitet.

I forbindelse med de senere års stigning i den grænseoverskridende kriminalitet har de nordiske rigspoliti- chefer drøftet, hvorvidt forbindelsesofficerernes sags- område bør udvides til generelt at omfatte også andre former for kriminalitet end narkotikakriminalitet, og senest besluttet at lade disse overvejelser indgå i en samlet plan for de kommende 5 års udstationeringer.

Såfremt Danmark - som tidligere nævnt - udstationerer en nordisk forbindelsesofficer i Baltikum, vil denne ifølge de nuværende planer ud over narkotikakriminali- tet skulle varetage en række andre kriminalitetsformer af grænseoverskridende karakter, herunder menneskesmug- ling.

Den fællesnordiske ordning med narkotikaforbindelsesof- ficerer er karakteriseret ved, at forbindelsesoffice- rerne - uanset nationalitet og udstationeringssted - er direkte til rådighed for politi- og toldmyndigheder i alle de nordiske lande. Der er således tale om en ar- bejdsdeling, som ud fra de givne ressourcer muliggør en mere effektiv indsats inden for kriminalitetsbekæmpel- sen. Ordningen indebærer endvidere den fordel, at de

informationer, forbindelsesofficeren kommer i besiddelse af, formidles samtidig til alle de nordiske lande. Da det i forbindelse med efterretninger om grænseoverskridende kriminelle aktiviteter rettet mod Norden ikke altid er muligt at fastslå præcist, hvilke af de nordiske lande aktiviteterne rettes mod, er den skærpede opmærksomhed i samtlige nordiske lande af væsentlig betydning for indsatsen. Hertil kommer, at forbindelsesofficeren gennem sit generelle kendskab til samtlige nordiske lande og den løbende kontakt med disse landes myndigheder opnår en bedre position i samarbejdet med værtslandets myndigheder samt en mere effektiv udnyttelse og udveksling af informationer.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at Danmark i videst muligt omfang i de relevante fora bør arbejde for, at der i samarbejde mellem de nordiske lande etableres en udlændingeattachéordning - eventuelt ad modum PTN-samarbejdet. Herved vil den danske del af finansieringen blive mindre og muligheden for at dække flere områder af verden større. Der opnås således en langt mere effektiv udnyttelse af de givne ressourcer.

I forbindelse med overvejelserne om et sådant samarbejde vil det efter arbejdsgruppens opfattelse bl.a. skulle afklares, om der - sådan som det er tilfældet i PTN-samarbejdet - kun skal udsendes én attaché til et givet område, der skal betjene samtlige lande, eller om der skal være tale om udsendelse af flere attachéer.

Hvis der kun udsendes én attaché, som skal dække et område på samtlige landes vegne, er det vigtigt, at den pågældendes opgavebeskrivelse bliver så bred, at den kan dække samtlige landes behov. Udsendes der flere, er det vigtigt, at der etableres et tæt samarbejde om løsningen af de forskellige opgaver.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at disse spørgsmål allerede har været genstand for indledende drøftelser i

Den Nordiske Samrådsgruppe for Flygtningespørgsmål. Arbejdsgruppen finder det derfor nærliggende at pege på, at også de videre drøftelser vil kunne foregå i dette forum.

9. Konklusion og anbefalinger.

9.1. Indledning.

Arbejdsgruppen har overvejet en række spørgsmål i forbindelse med en eventuel udstationering af udlændingeattachéer på udvalgte repræsentationer, ligesom den har overvejet, om det må anses for hensigtsmæssigt at udlægge yderligere kompetence til at træffe afgørelse på udlændingeområdet til repræsentationerne i udlandet.

9.2. Øget anvendelse af udlændingeattachéer mv.

Anbefalede tiltag

Arbejdsgruppen vurderer, at en mere målrettet indsats i ansøgernes hjemlande vil have en betydelig, præventiv effekt på potentielle ansøgere med et urigtigt ansøgningsgrundlag. Dette er efter arbejdsgruppens opfattelse et forhold, der i sig selv kan begrunde en øget anvendelse af de instrumenter til bekæmpelse af illegal indvandring, der er nævnt ovenfor i afsnit 8.6. Hertil kommer, at der efter arbejdsgruppens opfattelse ikke kan ses bort fra risikoen for, at den folkelige opbakning bag udlændingelovgivningen lider skade, såfremt der ikke gøres nok for at håndhæve reglerne.

Arbejdsgruppen kan anbefale, at der som led i behandlingen af udlændingesager - fortrinsvis uden for asylsagsområdet - med fordel vil kunne etableres ordninger med enten faste eller midlertidige udlændingeattachéer. Hvilket af de to instrumenter, der må anses for mest velegnet på en given repræsentation, vil afhænge af en konkret vurdering, hvori bl.a. kan indgå antallet af

ansøgninger, løbende eller momentant, samt behovet for at få undersøgt ansøgningerne nøjere, inden de sendes til Direktoratet for Udlændinge til afgørelse.

Som et eksempel på en dansk repræsentation, hvor der efter arbejdsgruppens opfattelse er behov for en fast udlændingeattaché kan nævnes repræsentationen i Islamabad. Erfaringerne med den nu suspenderede ordning har vist, at der givet har været en præventiv effekt af den hidtidige udlændingeattachés virke. Hertil kommer, at der i 21 ud af godt 800 sager blev konstateret uregelmæssigheder i form af falske dokumenter, bigami mv. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at **en fast udstationeret udlaendingattaché i Islamabad er afgørende for bestræbelserne på at komme sådanne uregelmæssigheder til livs.**

Tilsvarende er det efter arbejdsgruppens opfattelse afgørende, at der også **udstationeres faste udlændingeattachéer i Ankara, Damaskus og Nairobi.**

Arbejdsgruppen kan endvidere anbefale, at der på grundlag af de nævnte kriterier udsendes **midlertidige udlændingeattachéer** til andre repræsentationer, navnlig for at analysere forholdene på stedet og vurdere eventuelle behov for tiltag i forbindelse med ansøgningernes modtagelse på repræsentationen. Ved at bibringe det stedlige personale en større forståelse for behovet for en veloplyst ansøgning kan der opnås en højere kvalitet i sagsbehandlingen, ligesom den nævnte præventive effekt efter arbejdsgruppens opfattelse utvivlsomt vil slå igennem.

Det bemærkes som nævnt ovenfor i afsnit 8.4, at en arbejdsgruppe i Rigspolitiet i en rapport fra marts 1995 om asylansøgere fra Østafrika bl.a. har anbefalet, at der i Østafrika udstationeres en indvandrerattaché til modtagelse og behandling af ansøgninger om familiesammenføring. Nærværende arbejdsgruppe kan **tilslutte sig**

denne anbefaling. En sådan indvandrerattaché kunne eventuelt delegeres kompetence fra Direktoratet for Udlændinge, således at den pågældende vil kunne træffe afgørelse på eget ansvar og på vegne af Direktoratet for Udlændinge i (visse) udlændingesager. En sådan ordning, der som anført ovenfor i afsnit 8.1. vil forudsætte en særlig aftale herom mellem Udenrigsministeriet og Direktoratet for Udlændinge, vil indebære den fordel, at den pågældende attaché uden ændringer i de nuværende kompetenceforhold ikke alene kunne forberede og sortere sager, men også afgøre disse på direktoratets vegne.

Arbejdsgruppen kan herudover anbefale, at der løbende foretages såkaldte "**fact-finding missions**". Disse vil efter arbejdsgruppens opfattelse med fordel kunne foretages i samarbejde mellem bl.a. Dansk Flygtningehjælp og Direktoratet for Udlændinge samt eventuelt myndigheder m.fl. fra andre nordiske lande. Udenrigsministeriet bør tilknyttes sådanne fact-finding missions, enten ved en repræsentant fra ministeriet selv eller ved en repræsentant fra den lokale danske repræsentation på stedet.

Omkostningseffektivitet

Som der nærmere er redegjort for ovenfor i afsnit 8.5., er det arbejdsgruppens opfattelse, at de samfundsøkonomiske besparelser ved udstationering af faste udlændingeattachéer på de nævnte repræsentationer **utvivlsomt** vil overstige de umiddelbare omkostninger, som vil være forbundet hermed.

På samme måde er det arbejdsgruppens opfattelse, at anvendelse af såvel faste som "flyvende" udlændingeattachéer ud fra en samlet bedømmelse ikke alene vil føre til flere materielt rigtige afgørelser, men også vil være omkostningseffektivt.

Det er endvidere arbejdsgruppens opferrrelse, at udsendelse af fact-finding missions givet vil kunne forkorte den samlede sagsbehandlingstid i mange asylsager, hvilket vil indebære sparede opholdsudgifter til indkvartering og underhold af asylansøgere. Dette vil ikke mindst gælde i tilfælde, hvor et større antal asylsager er stillet i bero på indhentelse af baggrundoplysninger.

Der henvises i øvrigt til det ovenfor under afsnit 8.4. og afsnit 8.5. anførte. Der skal endvidere henvises til, at der bl.a. i Norge og Sverige er etableret ordninger, hvorefter udlændingemyndighederne har udstationeret personale i udlandet.

Finansiering

Finansieringen af de nævnte tiltag skal efter arbejdsgruppens opfattelse ses i sammenhæng med, under hvilke myndigheders ansvarsområder der vil kunne drages nytte af de foreslåede tiltag.

Det bemærkes i den forbindelse, at Direktoratet for Udlændinge under arbejdsgruppens arbejde har oplyst, at direktoratet vil være indstillet på i et vist omfang at afholde udgiften til udsendelse af de nævnte **"flyvende", midlertidige attachéer**, ligesom direktoratet i et vist omfang vil være indstillet på at afholde udgifterne i forbindelse med udsendelse af **fact-finding missions** inden for de kendte bevillingsrammer.

For så vidt angår finansieringen af de faste udlændingeattachéer har arbejdsgruppen peget på muligheden for, at ud over Indenrigsministeriet i hvert fald Udenrigsministeriet bidrager hertil.

Arbejdsgruppen har endvidere anbefalet, at der arbejdes videre med muligheden for at finansiere sådanne initiativer i fællesskab med myndighederne i andre nordiske

lande.

Arbejdsgruppen har endelig peget på, at en væsentlig del af de umiddelbare udgifter i forbindelse med etableringen af en udlændingeattachéordning, udsendelse af fact-finding missions mv. naturligt vil kunne finansieres via bevillingen vedrørende underhold mv. af asylansøgere (underholdsbevillingen), eftersom en betydelig del af de forventede og forudsatte besparelser ved sådanne tiltag netop vil være at finde på denne bevilling.

9.3. Øget udlægning af kompetence til repræsentationerne.

Arbejdsgruppen finder ikke umiddelbart, at der bør udlægges yderligere kompetence til at træffe afgørelse på udlændingeområdet til repræsentationerne i udlandet.

Der henvises nærmere til afsnit 7.

BILAG

1-6

RIGSPOLITICHEFEN
 AFD. C - ADMINISTRATIONSAFDELINGEN
 Polititorvet 14 - 1780 København V
 Telefon 33 14 88 88
 Telefax 33 93 73 71

Date	14 JUNI 94 H
	1993-060-11
<small>Bedes anført i svarskrivelse</small>	

KN/lp

Udenrigsministeriet,
 Asiatisk Plads 2,
 1448 København K.

Adm.chef P.Mose **Hansen**
 DfU

Siden 1975 har der været udstationeret en polititjenestemand som indvandreattaché ved den danske ambassade i Islamabad. Stillingen blev med virkning fra 1. januar 1990 inddraget under samordningen af parallelle udetjenester. Stillingen er senest forlænget fra den 1. august 1992 til den 1. august 1994.

Indvandreattachéens opgaver er at foretage undersøgelser i anledning af indgivne ansøgninger om visum og opholdstilladelse, herunder om asyl. Attachéen foretager endvidere undersøgelser og forkyndelser, som led i strafferetlig forfølgning og som led i faderskabssager, efter anmodning fra danske myndigheder.

Forholdene i Danmark og i Pakistan har i de senere år udviklet sig således, at arbejdet i stigende grad er blevet koncentreret om opgaver, som ikke kan karakteriseres som politimæssige. Attachéen behandler således nu årligt ca. 1400 udlændingesager og kun ca. 20 sager vedrørende egentlige politimæssige opgaver.

På denne baggrund finder Rigspolitiet det ikke længere rødvendigt at have udstationeret en polititjenestemand i Islamabad permanent. I tilslutning hertil kan det oplyses, at politiet mere løbende vil vurdere behovet for kortere eller længerevarende udstationering af dansk politi til udlandet.

Rigspolitiet skal derfor anmode om, at stillingen som indvandreattaché i Islamabad nedlægges med virkning fra udgangen af indeværende år.

Der henvises til drøftelser med fuldmægtig Eva Janson.

Boye

Erik Justesen

UDENRIGSMINISTERIET

Finansministeriet
Att. 5. kontor

ASIATISK PLADS 2
1443 KØBENHAVN K
TELEFON: 45 33 92 00 00
GIROKONTO 3 00 18 06
TELEX 31292 ETR OK
TELEFAX: 45 31 54 05 33
TELEGRAMADRESSE: ETRANGERES

bilag Kontor F.2

J.nr. 3.E.76

Dato 18. oktober 1994

Udsendelse af udlændingeattachéer til visse ambassader.

Udenrigsministeriet må forstå, at der i turnusundersøgelsen vedrørende Direktoratet for Udlændinge ikke er taget stilling til spørgsmålet om udsendelse af udlændingeattachéer til visse ambassader, og at Indenrigsministeriet/Direktoratet for Udlændinge ikke mener at have midler til at finansiere udlændingeattachéer.

Rigspolitichefen har meddelt Udenrigsministeriet, at man ikke længere ønsker at finansiere indvandrerattaché-stillingen i Islamabad, da stillingen primært indeholder udlændingerelaterede fremfor politimæssige opgaver. Skulle der ikke ske videre i sagen vil stillingen som indvandrerattaché i Islamabad derfor blive nedlagt fra årsskiftet 1994/95. En sådan reduktion af ambassaden i Islamabads udsendte sagsbehandlende medarbejdere fra tre til to vil ikke kunne undgå at påvirke dens løsning af indvandrer- og flygtningesager negativt.

Udenrigsministeriet finder ud fra en helhedsbetragtning, at udsendelse af udlændingeattachéer til visse ambassader, såsom Islamabad og Damaskus, samt evt. til andre ambassader, som har mange udlændingerelaterede opgaver, vil medføre en væsentlig ressourcebesparelse på udlændingeområdet som helhed.

Særligt de opgaver som pålægges ambassaderne i forbindelse med behandlingen af spontane asylansøgninger i Danmark vil, efter Udenrigsministeriets vurdering, kunne løses langt mere effektivt af udsendt personale fra indvandrermyndighederne end af Udenrigstjenestens medarbejdere. Indsamling af generelle og konkrete oplysninger til brug for de danske indvandrer- og

flygtningemyndigheder kan bedst foretages af personer, der nøje kender disse myndigheders behov. En udlændingeattaché vil kunne koncentrere sig om at skabe et lokalt kontaktnet til de stedlige udlændingemyndigheder, grænsepolitiet samt diverse kilder. Udenrigsministeriets udsendte medarbejdere har på grund af befatningen med andre sagsområder ikke i samme grad mulighed for at opbygge et kontaktnet. Desuden vil det lokalkendskab, som udlændingeattachéer opbygger, utvivlsomt medføre især på sigt, at anmodning om oplysninger fra de danske indvandrere- og flygtningemyndigheder til udenrigstjenesten bliver mere **fyldestående** og præcise. Uden lokalkendskab vil det i disse sager ofte være særdeles vanskeligt at stille målrettede spørgsmål, som befordrer en hurtig sagsbehandling.

Ansøgninger om opholds- og arbejdstilladelse samt om familiesammenføring vil desuden i højere grad kunne forberedes og sorteres på ambassaderne, førend de indsendes til Direktoratet for Udlændinge, hvis der er en udlændingeattaché på ambassaden.

Norge og Sverige benytter udlændingeattachéer, som er udsendt af udlændingemyndighederne/politiet. Såvidt Udenrigsministeriet har erfaret, medfører disse udsendelsesordninger en ressourcebesparelse, færre sager og kortere sagsbehandlingstid.

Udenrigsministeriet finder således, at udsendelse af udlændingeattachéer til visse ambassader, som er særligt belastede med udlændingerelaterede opgaver, især på sigt vil medføre en saralet besparelse for staten i form af færre sager og en kortere sagsbehandlingstid. Opmærksomheden henledes i denne forbindelse på Finansministeriets, Indenrigsministeriet samt Socialministeriets "Budgetanalyse vedrørende udgifter til asylansøgere og flygtninge", juli 1993, hvori det anføres, at de gennemsnitlige årlige udgifter til asylansøgeres underhold mv. i 1993 udgjorde 120.000,- kr. pr. ansøger. En specialattaché koster ca. 1,5 mill. kr. pr. år. Heraf følger, at en udlændingeattaché blot hvert år skal forkorte sagsbehandlingstiden af 150 sager, der fører til et afslag, med en måned (eller 50 sager med tre måneder) for at ordningen hviler i sig selv. For de asylansøgere, der får opholdstilladelse, vil en forkortet sagsbehandlingstid være et stort humanitært gode. Da integrationsudgifterne pr. person pr. år er ca. 103.000,- kr. vil der også for de offentlige kasser være en besparelse i denne forbindelse som følge af kortere sagsbehandlingstid.

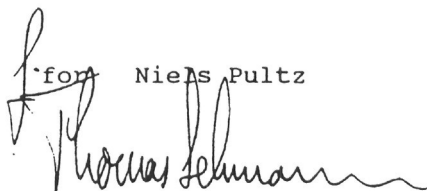
Det er Udenrigsministeriets vurdering, at udlændingeattachéer i Islamabad (Pakistan), Damaskus (Syrien), men også på andre ambassader, klart vil medføre en nettobesparelse for det danske samfund.

Udenrigsministeriet skal på denne baggrund henstille, at Finansministeriet overvejer, hvorledes der kan stilles de fornødne midler til rådighed til brug for udsendelse af udlændingeattachéer til i første omgang ambassaden Islamabad og ambassaden Damaskus, samt fremover evt. til andre repræsentationer, som måtte være særligt belastede med udlændingerelaterede opgaver.

Kopi af denne skrivelse er sendt til Indenrigsministeriet til underretning.

P. M. V.

E. B.

for Niels Pultz


Udenrigsministeriet

A.II. j.nr. 3.E.76.a.

Den 27. april 1989

Instruks for specialattacheer ved danske
bilaterale repræsentationer i udlandet

1. Specialattacheer anmeldes diplomatisk af repræsentationschefen efter instruks fra Udenrigsministeriet over for værtslandets myndigheder eller vedkommende internationale organisation.
2. Med forbehold for det i tillæg til denne instruks fastsatte indgår specialattacheer i repræsentationens stab på linie med de øvrige medarbejdere under repræsentationschefens ansvar og handler på hans vegne.
3. Specialattacheernes hovedarbejdsområde fastlægges af Udenrigsministeriet efter forhandling med det vedkommende ressortministerium i et tillæg til denne instruks, der skal være retningsgivende for repræsentationschefen ved arbejdets tilrettelæggelse og fordeling. I tillægget kan tillige optages bestemmelser om ressortministeriets instruktionsbeføjelse over for specialattacheen.

Såfremt ressortministeriet i Øvrigt ønsker særlige opgaver varetaget af specialattacheen skal dette meddeles repræsentationschefen.
4. Specialattacheernes rapporter indgår i repræsentationens almindelige indberetningsvirksomhed og sendes i repræsentationschefens navn og på hans ansvar.
5. Specialattacheerne kan dog i eget navn til vedkommende ressortministerium afgive indberetninger og meddelelser om forhold, der falder inden for deres hovedarbejdsområde. Hvis repræsentationschefens forudgående tilslutning hertil ikke foreligger, skal han samtidig **underrettes**.
6. Udenrigsministeriet stiller hjælpepersonale og lokaler til rådighed.

Rigspolitichefen

Udenrigsministeriet

Instruks

for

Rigspolitichefens specialattacheer i indvandringsspørgsmål
ved danske bilaterale repræsentationer i udlandet

Tillæg til instruks af 27. april 1989 for specialattacheer
ved danske bilaterale repræsentationer i udlandet.

§1-

Ved specialattacheer forstås i det følgende diplomatisk anmeldt personale, som er udnævnt og udsendt fra Rigspolitichefen til bilaterale repræsentationer i udlandet. Dette personale har stillingsbetegnelsen indvandningsattaché og anmeldes diplomatisk i overensstemmelse med Udenrigsministeriets praksis på området.

Specialattacheer kan efter Rigspolitichefens anmodning anmeldes i flere lande.

§2.

Specialattacheernes hovedarbejdsområde er de opgaver, der falder inden for Rigspolitichefens ressort, herunder interviews og øvrige undersøgelser i forbindelse med ansøgninger om opholdstilladelse i Danmark.

Disse sager behandles efter følgende retningslinier:

a. - Ansøgninger fra ægtefæller uden børn, eller børn under 2 år.

Ved modtagelsen af ansøgningen kontrolleres denne i overensstemmelse med viseringsinstruksens kapitel V. Der foretages

interview af ægtefællen, og ansøgningen indsendes til Direktoratet for Udlændinge umiddelbart efter modtagelsen.

Såfremt der ikke i forbindelse med ansøgningens indgivelse er vedlagt en vielsesattest samt fødselsattest for eventuelle børn, skal ansøgeren opfordres til at indsende de relevante attester til ambassaden, og ansøgningen indsendes ikke til Direktoratet for Udlændinge, før attesterne er modtaget.

b. - Ansøgninger fra forlovede til personer boende i Danmark.

Ansøgeren indkaldes til interview vedrørende familieforholdene, herunder forholdet til den i Danmark bosatte forlovede. Der foretages ikke verifikation af fødselsattest.

c. - Ansøgninger fra ægtefæller med børn over 2 år eller andre ansøgninger om familiesammenføring.

Ansøgeren indkaldes til interview vedrørende familieforholdene. Der afkræves relevante attester (fødselsattester og vielsesattester), der efterfølgende verificeres, hvorefter sagen sendes til Direktoratet for Udlændinge.

d. - Ansøgninger fra andre.

Ansøgeren indkaldes til interview om formålet med det ønskede ophold i Danmark. Der foretages ingen verifikation af fødselsattester, og sagen indsendes umiddelbart efter interview til Direktoratet for Udlændinge.

e. - Undersøgelser for Rigspolitichefen, Den centrale Politiafdeling og andre myndigheder.

Specialattachéen skal foretage de nødvendige verifikationer og undersøgelser, som korrespondance fra Den centrale Politiafdeling og andre myndigheder giver anledning til i relation til indvandring eller besøg i Danmark.

Arbejdet skal generelt tilrettelægges på en sådan **måde**, at opgaverne løses uden unødigt forsinkelse. Interview og veri-

fikation af attester bør lægges på ugens almindelige arbejdsdage.

Indvandringsattachéen skal ved udgangen af hver måned indsende følgende oplysninger til Den centrale Politiafdeling:

- a. - Ambassade-journalnumre på røde ansøgninger, der verserer på ambassaden, med angivelse af modtagelsesdato samt manglende oplysninger.
- b. - Udlændingenumre eller Cen-numre på sager modtaget fra Den centrale Politiafdeling, hvor sagen fortsat verserer på ambassaden, med angivelse af modtagelsesdato samt manglende oplysninger.
- c. - Opgørelse over afsluttede sager, der i månedens løb er sendt til Direktoratet for Udlændinge eller Den centrale Politiafdeling.
- d. - Opgørelse over antallet af foretagne verifikationer i månedens løb.
- e. - Opgørelse over andre behandlede sager.

§3.

Repræsentationschefen påser, at sager indenfor specialattachéens hovedarbejdsområde varetages af specialattachéen, som i øvrigt løbende inddrages i sager, der berører hovedarbejdsområdet.

I de tilfælde, hvor specialattachéen i henhold til **basisinstruksen** pålægges opgaver udenfor hovedarbejdsområdet, skal disse opgaver fortrinsvis have relation til hovedarbejdsområdet.

§4.

Specialattacheen modtager inden for sit hovedområde instruktion direkte fra Rigspolitichefen. Specialattacheen skal i alle spørgsmål inden for sit hovedarbejdsområde udføre sit arbejde i samvirke med repræsentationen og i øvrigt stå til rådighed for repræsentationschefen med oplysninger om sit arbejde.

§5.

Specialattacheen kan under iagttagelse af §4 og §5 i **basis-**instruksen i eget navn indberette direkte til Rigspolitichefen. Sager af principiel betydning, eller af mere vidtrækkende karakter bør forelægges for Den centrale Politiafdeling.

Specialattacheen kan, hvor indberetninger skønnes egnet hertil, sende kopi til andre myndigheder via Den centrale Politiafdeling. Såfremt besvarelse af forespørgsler indeholder generelle oplysninger eller i øvrigt skønnes at være af interesse for Justitsministeriet og/eller Udenrigsministeriet indsendes kopi hertil. I indberetningen anføres, til hvem kopi er sendt.

§6.

Specialattacheen skal virke for danske interesser indenfor sit hovedarbejdsområde og skal med henblik herpå følge udviklingen i såvel værtslandet som i Danmark.

Specialattacheen skal endvidere søge samarbejde med andre landes udsendte medarbejdere med tilsvarende arbejdsområde.

§7.

Specialattacheen bør ikke give interview til danske eller udenlandske journalister uden forudgående godkendelse fra Den centrale Politiafdeling.

§8.

Specialattachéen er bemyndiget til at gennemføre de tjenesterejser i opholdslandet, som skønnes nødvendige for at løse opgaver indenfor hovedarbejdsområdet. Specialattachéen modtager med hensyn til gennemførelsen af tjenesterejser til lande uden for opholdslandet og til Danmark med henblik på løsning af opgaver inden for hovedarbejdsområdet instruktion direkte fra Rigspolitichefen.

Tidspunktet for tjenesterejser og fravær iøvrigt aftales med repræsentationschefen. For tjenesterejser til lande uden for opholdslandet aftales tidspunktet endvidere med ambassaden i disse lande. Omkostningerne i forbindelse med tjenesterejser afholdes indenfor specialattachéens budgetramme på repræsentationens budget og afregnes via repræsentationen.

§9.

Udenrigsministeriet stiller tjenestebil i nødvendigt omfang, hjælpepersonale, lokaler, telefon, telex og arkiv til rådighed for specialattachéen.


København, den 1. oktober 1990,

for

Rigspolitichefen


for

Udenrigsministeriet



I. Boye

Boye

10-20


Niels Pultz

Eksempler til belysning af behovet for udlændingeattachéer på ambassaderne.

Eksempel 1

En srilankansk statsborger havde den 21. december 1993 opnået opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 3, idet hans fader angiveligt havde opholdstilladelse i Danmark.

Til politirapport af 4. maj 1994 oplyste den pågældende, at opholdstilladelsen var opnået **på** grundlag af urigtige oplysninger vedrørende familieforholdet.

Han havde således benyttet falsk navn og falske legitimationspapirer, ligesom den herboende reference ikke var hans fader.

Forholdet blev alene afsløret, idet den herboende reference angav den pågældende til myndighederne, hvorefter den pågældendes opholdstilladelse blev inddraget.

Det bemærkes, at en udlændingeattaché på stedet ville have kunnet undersøge familieforholdet, **og** sagen kunne således have været undgået.

Eksempel 2

I den konkrete sag søgte 4 pakistanske statsborgere om familiesammenføring med deres herboende forældre i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 3.

Da forældrene ikke ved indrejsen havde oplyst, at de havde børn, indledte man en undersøgelse af de fremlagte dokumenters ægthed.

Under ambassadens verificering af dokumenterne blev det

oplyst, at to af fødselsattesterne ikke kunne tillægges bevismæssig betydning, idet der var sket en efterregistrering på 16 år. På to andre fødselsattester var de pågældendes moder ikke anført.

Det blev endvidere oplyst, at en fremlagt skilsmisseattest var falsk.

Det bemærkes, at en sådan verificering af fremlagte dokumenter i en familiesammenføringssag med stor fordel kunne have været foretaget af en udlændingeattaché.

Eksempel 3

Sagen vedrører palæstinensiske asylansøgers statsborgerforhold i Jordan.

I sagen havde et større antal palæstinensiske asylansøgere her i landet anført, at de ikke kunne genindrejse i Jordan.

Flygtningenævnet havde i den anledning via Udenrigsministeriet stillet ambassaden i Damaskus nogle spørgsmål herom. Indberetningen til Flygtningenævnet affødte imidlertid nye, uddybende spørgsmål, og sagen verserede i næsten 3 år, inden Flygtningenævnet havde modtaget tilstrækkeligt præcise svar på sine spørgsmål.

Sagen blev først løst, efter at personale fra ambassaden havde taget et personligt møde med den juridiske kilde. Det kunne herefter konstateres, at det af asylansøgerne anførte ikke var korrekt.

En udstationeret udlændingeattaché med praktisk og teoretisk kendskab til behandlingen af asylsager og med tid til at rejse mere til Amman havde antagelig kunnet give udlændingemyndighederne et fuldstændigt svar hurtigere.

Dermed kunne underholdsudgifter i relation til de asylansøgere, hvis sager var stillet i bero på indhentelse

af de nævnte oplysninger, have været undgået.

Eksempel 4

En yngre statsløs palæstinenser fra Libanon fik asyl i Danmark.

Hans far, der oplyste at være over 60 år gammel, blev derpå familiesammenført med sønnen i Danmark. Derefter søgte faderens kone og fem døtre om familiesammenføring med deres ægtefælle/far i Danmark.

Det blev i ansøgningerne oplyst, at de to ældste døtre var tvillinger og næsten 18 år gamle, og at datter nr. 3 var næsten 17 år gammel. Det blev endvidere oplyst, at alle fem døtre var ugifte.

Det bemærkes, at ambassadekontoret i Beirut på baggrund af en række tilfælde af konstateret dokumentfalsk kræver, at statsløse palæstinensere ved ansøgninger om familiesammenføring ud over fødsels- og vielsesattester fremviser en original udskrift af deres UNRWA-registreringskort for familien. Et sådant krav kan ikke stilles til andre grupper end statsløse palæstinensere, da de ikke er UNRWA-registrerede. Hvis der er uoverensstemmelser mellem de foreliggende attester og UNRWA-registreringskortet, tager ambassadekontoret en fotokopi af sidstnævnte og vedlægger det som bilag til ansøgningen, når denne fremsendes til Direktoratet for Udlændinge.

Det bemærkes, at Udenrigsministeriet har oplyst, at ambassadekontoret i Beirut ikke har kapacitet til at foretage andre ægthedsvurderinger af egen drift.

I den konkrete sag fremgik det af familiens UNRWA-registreringskort, at faderen ikke som oplyst var over 60 år, at de to ældste døtre ikke som oplyst var tvillinger, men at den ene af dem modsat det oplyste var over 18 år gammel, og at datter nr. 3 ikke stod på kortet.

Det bemærkes, at mandlige statsløse palæstinensere ved

indgåelse af ægteskab får udstedt selvstændigt UNRWA-registreringskort, hvorimod kvindelige statsløse palæstinensere i forbindelse med indgåelse af ægteskab overføres fra faderens til ægtemandens kort. Det kunne således konstateres, hvilket senere blev bekræftet, at datter nr. 3 ikke som oplyst var ugift.

Det bemærkes, at udstationering af en udlændingeattaché til området vil medføre en væsentlig kapacitetsudvidelse for så vidt angår behandlingen af udlændingesager, hvorfor en udlændingeattaché i højere grad vil have mulighed for at kontrollere oplysninger, dokumenters ægthed mv.

Eksempel 5

Som eksempler på, hvor fact-finding missions har været anvendt som led i behandlingen af asylsager kan nævnes missions til Libanon og Sri Lanka. En planlagt fact finding-mission til Serbien i 1993 måtte opgives på grund af de politiske forhold. Et sådant initiativ kunne meget vel have medført, at de ca. 2500 såkaldte serbersager kunne have været afgjort på et tidligere tidspunkt.

Et andet eksempel fra de senere år er et større antal, ca. 150, togolesiske asylansøgere, hvis sager først op imod et halvt år efter deres indrejse i 1993 kunne afgøres, idet Udenrigsministeriet først efter et halvt års tid kunne fremkomme med det fornødne dokumentationsgrundlag.

Rigspolitichefens
Afdeling E

Den 23. januar 1995
AG-UDSEN/LC

REDEGØRELSE FOR PROBLEMER I FORBINDELSE MED POLITIETS UDSENDELSE AF UDLÆNDINGE, DER IKKE HAR RET TIL AT OPHOLDE SIG I LANDET.

I: INDLEDNING

Det fremgår af udlændingelovens § 30, stk. 1, at en udlænding, der efter reglerne i udlændingeloven ikke har ret til at opholde sig her i landet, skal udrejse. Udgangspunktet er således, at udlændingen skal udrejse frivilligt af landet.

Såfremt udlændingen ikke udrejser frivilligt, påhviler det politiet at drage omsorg for udrejsen, jf. udlændingelovens § 30, stk. 2. Politiet skal således sørge for, - eventuelt ved anvendelse af tvang - at udlændingen udrejser af Danmark.

Gruppen af udlændinge, der skal udsendes af politiet, omfatter først og fremmest asylansøgere, der enten har fået afslag på asyl og eventuelt efterfølgende tillige afslag på anden form for opholdstilladelse, eller som af Direktoratet for Udlændinge er nægtet indrejsetilladelse med henblik på at indgive en ansøgning om asyl, jf. udlændingelovens § 48, stk. 2.

Gruppen omfatter dog også udlændinge, der enten alene opholder sig ulovligt her i landet eller er dømt for et strafbart forhold og i den forbindelse er udvist af Danmark.

Erfaringsmæssigt er udsendelsesproblemerne i forhold til hjemlandet imidlertid de samme, uanset baggrunden for at en udlænding skal udsendes af Danmark.

II: UDSENDELSESPROBLEMER - GENERELT

Nedenfor i afsnit III er der nærmere redegjort for problemer i forhold til de enkelte lande, der skal ske udsendelse til.

Indledningsvis kan der imidlertid være grund til at fremhæve en række forhold af generel betydning for politiets udsendelser af udlændinge.

Tilstedeværelsen af rejselegitimation (dokumentforhold) og udlændingens samarbejdsvilje er således to meget afgørende faktorer i udsendelsessager.

Som udgangspunkt giver sager, hvor udlændingen er i besiddelse af rejselegitimation og ønsker at medvirke til udsendelsen, men hvor den pågældende dog ikke selv er udrejst inden udrejsefristens udløb - typisk på grund af manglende midler til billetter - ingen problemer.

Tilsvarende giver sager, hvor udlændingen mangler rejselegitimation, men er samarbejdsvillig, sjældent problemer, idet politiet kan være behjælpelig med at rette henvendelse til udlændingens hjemlands nærmeste repræsentation med henblik på at fremskaffe den fornødne rejselegitimation.

Sager, hvor udlændingen ikke ønsker at udrejse frivilligt, giver imidlertid erfaringsmæssigt anledning til en del problemer.

Generelt må udsendelser foretages med fly, der typisk er eneste reelle mulighed for en direkte udsendelse til hjemlandet.

I mange tilfælde kan en udsendelse - trods udlændingens besiddelse af fornøden rejselegitimation - af hensyn til flysikkerheden og sikkerheden for udlændingen selv kun finde sted under ledsagelse af mindst to polititjenestemænd, idet der kan være fremsat trusler om vold mod medpassagerer, selvmordstrusler eller lignende.

Er det forinden udsendelse kan iværksættes ydermere nødvendigt at fremskaffe rejselegitimation, forekommer det ganske ofte, at udlændingen obstruerer sagens videre forløb ved enten at nægte at underskrive diverse nødvendige formularer eller til ambassaden/konsulatet at oplyse at være af en anden nationalitet med den følge, at rejselegitimation ikke kan udstedes.

I denne sammenhæng bør også nævnes udlændinge, der lægger hindringer i vejen ved konsekvent at nægte at oplyse identitet, herunder nationalitet, til de danske myndigheder, uanset alle udlændinge af politiet bliver gjort bekendt med pligten efter udlændingelovens § 40 til at meddele nødvendige oplysninger. Udsendelse kan herefter kun effektueres, hvis oplysningerne kan tilvejebringes fra anden side, hvilket kan være særdeles besværligt. Det drejer sig altovervejende om udlændinge af afrikansk/arabisk herkomst, der utvivlsomt er statsborgere i visse mellem- og nordafrikanske stater, og som på forhånd er vidende om, at de efter praksis ikke vil kunne opnå opholdstilladelse som flygtninge.

Endvidere hænder det, at udlændinge, fortrinsvis asylansøgere, går under jorden for at modvirke effektueringen af en udsendelse.

Der forekommer også en række udsendelsesproblemer, der som udgangspunkt ikke alene beror på udlændingens samarbejdsvilje eller dokumentforhold. Blandt de vigtigste kan nævnes:

- 1) Manglende samarbejdsvilje hos visse landes myndigheder/repræsentationer, eksempelvis Algeriet, Vietnam, Sri Lanka, Indien, Rusland og det tidligere Jugoslavien. Endvidere forekommer det, at visse afrikanske lande, f.eks. Etiopien, generelt nægter at modtage egne statsborgere.
- 2) Internationale beslutninger - f.eks. FN-sanktionerne mod Irak, og indtil efteråret 1994 mod Former Republic of Yugoslavia (**F.R.Y.**).

- 3) Særlige udsendelsesbetingelser - f.eks. Flygtningenævnets generelle forbud mod benyttelse af lufthavnen i Kabul, Afghanistan, eller særlige betingelser i enkeltsager.

Endelig må nævnes de tilfælde, hvor en udlænding skal udsendes til et andet land end hjemlandet, dvs. til et land, der ikke folkeretligt eller på andet grundlag er forpligtet til at modtage den pågældende. Dette vil være tilfældet i sager, hvor Direktoratet for Udlændinge har truffet afgørelse om afvisning af en udlænding i medfør af udlændingelovens § 48, stk. 2. Til denne gruppe hører også asylsager,, hvor der er truffet afgørelse om udsendelse til et 1. asylland, og sager, hvor ægtefæller af forskellig nationalitet skal udsendes samlet til den ene ægtefælles hjemland.

III: UDSENDELSESPROBLEMER I FORHOLD TIL ENKELTLANDE

Det bemærkes, at angivelserne af antallet af personer i de udvalgte nationalitetsgrupper, der er klar til udsendelse eller må forventes at blive klar til udsendelse inden for en kortere periode, er udtryk for en statusopgørelse på baggrund af en manuel optælling i perioden 16.- 17. januar 1995. Antallet ændrer sig fra dag til dag, idet nye sager kommer til, medens andre enten udgår pga. udsendelser af udlændinge eller beslutninger fra udlændingemyndighederne om meddelelse af opholdstilladelse eller sættes i bero på baggrund af en udsættelse af udrejsefristen.

I forbindelse med udfærdigelsen af nærværende redegørelse er gennemgået samtlige 1.509 sager, der pr. 17. januar 1995 verserer, efter at være blevet fremsendt til Rigspolitiet fra de øvrige udlændingemyndigheder med henblik på udsendelse af asylansøgere. Endvidere er gennemgået 31 sager vedrørende udsendelse af andre udlændinge, først og fremmest uidentificerede personer af afrikansk/arabisk herkomst (16 sager) og udlændinge, der har frafaldet deres asylansøgning (7 sager).

Det bemærkes i den forbindelse, at det under sagsgennemgangen ved kontrolopslag i Udlændingeregistret umiddelbart blev konstateret, at der i 296 af sagerne vedrørende udsendelse af asylansøgere var meddelt opholdstilladelse, tilsyneladende uden at Rigspolitiet **var** blevet underrettet.

De resterende 1.213 sager vedrører i alt 2.562 personer.

Med hensyn til de statistiske oplysninger om antallet af udsendelsessager inden for de enkelte nationaliteter, hvor der efter politiets oplysninger foreligger rejselegitimation/ID-papirer, må det understreges, at det ikke kan udelukkes, at der i opholdssagen - som typisk beror hos Direktoratet for Udlændinge, Flygtningenævnet eller Indenrigsministeriet - kan ligge sådanne papirer, uden at politiet for tiden er vidende herom. En udlændings rejselegitimation/ID-papirer sendes således først til politiet, når der foreligger et endeligt afslag i opholdssagen. Udover en udlændings rejselegitimation/ID-papirer består en udsendelsessag i dag typisk af genparter af afgørelser om afslag på opholdstilladelse og fastsættelse af udrejsefrist, korrespondance med de øvrige udlændingemyndigheder, advokater og - om fornødent - med Udenrigsministeriet og andre landes repræsentationer i anledning af selve udsendelsen og politirapporter herom.

Denne situation ændres pr. 1. februar 1995, idet Rigspolitiet fra denne dato automatisk modtager opholdssagens akter fra udlændingemyndighederne i forbindelse med et endeligt afslag på opholdstilladelse.

Endelig bemærkes, at tallene for udlændinge, der ønsker/Ikke ønsker at medvirke ved udsendelsen, alene er opgjort på baggrund af sager, hvor politiet har rettet henvendelse til den pågældende med henblik på forberedelse af udsendelsen, og hvor udlændingen i den anledning har forholdt sig til udsendelsesspørgsmålet.

1) Afghanistan

Rigspolitiet har i hele 1994 ikke kunnet udsende afghanske statsborgere til hjemlandet, idet Flygtningenævnet generelt har bestemt, at udsendelse til de sikre provinser - Kandahar, Nimros, Farah og Herat - ikke kan ske via lufthavnen i Kabul. Da mange af de afghanske statsborgere, der skal udsendes, er udrejst af Afghanistan via Pakistan, er der via Udenrigsministeriet taget kontakt til de pakistanske myndigheder om muligheden for at anvende Pakistan som transitland. Efter længere tids forgæves forhandlinger via ambassaden i Islamabad for-eslog Udenrigsministeriet primo november, at man forsøgte direkte udsendelse til provinsen Herat med charterfly, hvilket Indenrigsministeriet imidlertid afviste i december 1994. Indenrigsministeriet opfordrede samtidig til, at der via den danske FN-mission i Geneve blev forsøgt indgået en aftale med den pakistanske FN-mission om transit-tilladelse. Disse forhandlinger er endnu ikke indledt, idet Udenrigsministeriet har udbedt sig yderligere instrukser.

Rigspolitiet har 60 verserende sager vedrørende 133 asylansøgere, der skal udsendes til Afghanistan. Der er ikke for tiden fastsat udrejsefrist for 124 af udlændingene. De resterende 9 personer, der i princippet ville kunne udsendes, har tilkendegivet, at de under ingen omstændigheder ønsker at medvirke. Politiet har ikke i øvrigt oplysninger om personer i denne nationalitetsgruppe, der ønsker at medvirke ved en eventuel udsendelse. Politiet har kun oplysninger om, at der foreligger rejselegitimation/ID-papirer i 9 sager.

2) Irak

FN's sanktioner forhindrer, at udsendelse sker direkte med fly til Irak, bortset fra de områder, der er kurdisk kontrollerede og beskyttes af FN. Imidlertid er der ikke civil rute-flyvning til disse områder, hvorfor direkte udsendelse til Irak under alle omstændigheder er udelukket, hvad enten der er tale om irakiske statsborgere af kurdisk afstamning, der i henhold til Flygtningenævnets beslutning kun kan ud-

sendes til det nordlige Irak, eller andre irakiske statsborgere, der kan udsendes til det øvrige Irak. En udsendelse forudsætter derfor, at der indhentes tilladelse til at benytte et naboland som transitland.

I september 1994 gennemførte Rigspolitiet en enkelt ledsaget udsendelse med 2 irakiske kurdere via Diyarbakir i Tyrkiet til Habur i det nordlige Irak. Udenrigsministeriet havde via længerevarende forhandlinger med Tyrkiet opnået at få udstedt transitvisa, ligesom der på forhånd var opnået **indrejsetilladelse** for de pågældende fra kurdiske myndigheder. Udenrigsministeriet forhandler for tiden med kurdiske myndigheder om yderligere indrejsetilladelser.

Derimod har Rigspolitiet gennem længere tid ikke kunnet gennemføre nogen udsendelser til det øvrige Irak. Dels har forhandlinger via Udenrigsministeriet med Jordan om udstedelse af gennemrejsetilladelser hidtil vist sig forgæves, dels har Flygtningenævnet i juni 1994 vedtaget, at der for tiden ikke kan ske tvangsmæssig udsendelse af afviste irakiske asylansøgere, bortset fra kurdiske asylansøgere til det nordlige Irak.

Rigspolitiet har 121 verserende sager vedrørende 246 asylansøgere, der skal udsendes til Irak. 123 personer har ikke overholdt en udrejsefrist, og ingen af disse ønsker at medvirke ved en eventuel udsendelse. Politiet har kun oplysninger om, at der foreligger rejselegitimation/ID-papirer i 54 sager.

Af de 121 verserende sager vedrører 29 sager irakiske statsborgere af kurdisk oprindelse. Det drejer sig om 65 personer. Af disse har 44 personer ikke overholdt en **udrejsefrist**, heraf er 8 for tiden registreret som forsvundet. I 21 sager vedrørende irakiske statsborgere af kurdisk oprindelse foreligger der efter det for politiet oplyste rejselegitimation/ID-papirer.

3) Sri Lanka

Rigspolitiet gennemførte i januar 1994 en ledsaget udsendelse til Colombo, Sri Lanka, af en tamil i overensstemmelse med de retningslinier, som Flygtningenævnet fastsatte i november 1993, hvorefter der navnlig skal foreligge gyldig rejselegitimation. Efterfølgende har der i en periode været sat stop for udsendelser til Sri Lanka, men dette stop blev i foråret 1994 delvis ophævet. Der blev herefter forsøgt indledt forhandlinger via Udenrigsministeriet med de srilankanske myndigheder, men disse ønskede at afvente afholdelsen af bl.a. et præsidentvalg i december 1994. Sideløbende har Udenrigsministeriet via UNHCR forsøgt at opnå indrejsetilladelse for et mindre antal personer, hidtil uden resultat.

Siden efteråret 1994 har Rigspolitiet modtaget et mindre antal udsendelsessager, hvor der foreligger gyldig rejselegitimation. Den 17. januar 1995 foretog Rigspolitiet ledsaget udsendelse i en af sagerne i overensstemmelse med Flygtningenævnets retningslinier.

Hos Rigspolitiet verserer for tiden 214 sager vedrørende 251 asylansøgere, der skal udsendes til Sri Lanka. Af disse har 75 personer ikke overholdt en udrejsefrist. Ingen af disse ønsker at medvirke ved en eventuel udsendelse, dog er 1 person for tiden registreret som forsvundet. I 77 sager foreligger der efter det for politiet oplyste rejselegitimation /ID-papirer.

4) Algeriet

Hovedproblemet vedrørende statsborgere fra Algeriet består i identitetsfastlæggelse, også selv om de pågældende har haft opholdstilladelse i Danmark gennem længere tid, f.eks. på baggrund af et nu opløst ægteskab, idet de pågældende erfaringsmæssigt har bortskaffet eventuelle papirer, når udsendelsessagen overgives til politiet. Svar på forespørgsler via Interpol i Algeriet fremkommer ofte meget sent og bliver

i visse tilfælde helt undladt. Den danske repræsentation i Algeriet har kun begrænsede muligheder for at assistere i disse sager. Hidtil har den algierske ambassade i Stockholm vist sig meget lidt samarbejdsvillig, såvel med hensyn til forespørgsler om identitetsfastlæggelse som ved anmodninger om udstedelse af rejselegitimation. Udenrigsministeriet har ikke hidtil formået at ændre på dette, men har givet udtryk for, at en mulig udvej kunne være at invitere repræsentanter fra ambassaden til København med henblik på at afholde samtaler med de algierske statsborgere, der enten har behov for udstedelse af rejselegitimation eller er uidentificerede i det hele taget. Et sådant besøg fra ambassaden er for øjeblikket under forberedelse.

Hos Rigspolitiet verserer for tiden 63 sager vedrørende 65 asylansøgere, der skal udsendes til Algeriet. 41 af disse har ikke overholdt en udrejsefrist - heraf er de 15 frihedsberøvet alene med henblik på udsendelse. 12 personer er for tiden registreret som forsvundet. I 8 sager foreligger der efter det for politiet oplyste rejselegitimation/ID-papirer. Ingen af udlændingene i denne nationalitetsgruppe ønsker at medvirke ved en eventuel udsendelse.

Endvidere verserer 13 sager vedrørende 13 afviste/udviste personer, der skal udsendes til Algeriet, men som **ikke** indtil nu har søgt om asyl. Det er imidlertid Rigspolitiets vurdering på baggrund af tidligere erfaringer, at en betydelig del fra denne gruppe vil søge asyl umiddelbart før en udsendelse skal effektueres. Af de 13 personer er 4 i øvrigt administrativt frihedsberøvet og yderligere 2 er strafafsonere.

5) Serbien, Montenegro, Vojvodina og Kosovo (F.R.Y. = Former Republic of Yugoslavia)

Som følge af FN-sanktionerne har direkte udsendelse af statsborgere fra det tidligere Jugoslavien ikke været mulig frem til efteråret 1994, hvor lufthavnen i Beograd blev genåbnet for civil flyvning. I november 1994 forsøgte Rigspolitiet herefter en ledsaget udsendelse af en enkelt person,

men ved mellemlanding i Zürich lufthavn nægtede flyselskabet videretransport til Beograd under henvisning til, at myndighederne i Beograd lufthavn erfaringsmæssigt ville nægte indrejsetilladelse til eks-jugoslaver, der hjemsendes tvangsmæssigt.

Udsendelser på frivillig basis i forbindelse med afslag på opholdstilladelse, typisk asyl, eller frafald har uden problemer kunnet foretages via nabolande til de serbisk kontrollerede områder, når de pågældende udlændinge har været i besiddelse af de nødvendige papirer.

Indtil udgangen af juni 1994 blev der endvidere gennemført et mindre antal tvangsmæssige udsendelser via Skopje i Makedonien, fortrinsvis af folk fra Kosovo. Siden har de makedonske myndigheder imidlertid af indenrigspolitiske årsager nægtet at udstede indrejsetilladelser.

F.R.Y.'s herværende repræsentation har gennem hele 1994 været **meget** tilbageholdende med hensyn til ekspedition af henvendelser fra Rigspolitiet med anmodning om pasudstedelse mv., også selv om udlændingen selv ønsker at medvirke. I januar 1995 har repræsentationen yderligere tilkendegivet, at man fremover slet ikke vil ekspedere sådanne sager. Udenrigsministeriet har indtil nu ikke været i stand til at bistå Rigspolitiet, idet F.R.Y. stiller krav om, at der etableres samarbejdsformer og -aftaler, der formentlig vil indebære en politisk anerkendelse af statsdannelsen.

Der foreligger imidlertid ikke for tiden sager, hvor der er fastsat udrejsefrist over for personer fra Serbien, Kosovo, Montenegro eller Vojvodina.

Hos Rigspolitiet verserer i øjeblikket i alt 652 sager vedrørende 1.824 asylansøgere fra Serbien, Kosovo, Montenegro og Vojvodina, der er meddelt afslag. Da udrejsefristerne generelt er udsat i disse sager, udgør disse for tiden Ingen større belastning. Sagsgruppen må imidlertid forudse« i givet fald at kunne give endog meget store udsendelsesproblemer, også fordi der efter det for politiet oplyste kun Md sikkerhed foreligger rejselegitimation/ID-papirer 1 56 af

sagerne.

Endvidere verserer en særlig gruppe på 7 sager vedrørende 21 personer, fortrinsvis fra Kosovo, der har frafaldet deres asylansøgning/midlertidige opholdstilladelse, og som ønsker at udrejse, men som forhindres heri af repræsentationens holdning. Det kan supplerende oplyses, at Rigspolitiet den 18. januar 1995 fra Dansk Røde Kors har modtaget oplysning om, at en større gruppe (25 sager med i alt 76 personer) vil frafalde deres asylansøgninger og ønsker at udrejse. Rigspolitiet har ikke på nuværende tidspunkt nærmere oplysninger om de pågældende sager.

6) Rusland, Hviderusland, Ukraine og Estland

Statsborgere fra ovennævnte lande i det tidligere Sovjetunionen har i en række tilfælde fortabt deres statsborgerskab i henhold til national lovgivning og må derfor anses for at være statsløse. Problemerne med statsløse borgere fra det tidligere **Sovjetunionen** vil blive taget op af Udenrigsministeriet i internationale fora.

Hos Rigspolitiet verserer for øjeblikket 93 sager vedrørende 172 asylansøgere, der skal udsendes til Rusland, Hviderusland, Ukraine eller Estland. 73 af disse har ikke overholdt en udrejsefrist, heraf er 32 for tiden registreret som forsvundet. I 42 sager foreligger der efter politiets oplysninger rejselegitimation/ID-papirer. Der foreligger kun oplysning om 1 person, der ønsker at medvirke ved en eventuel udsendelse.

7) Vietnam

Rigspolitiet udsendte i foråret 1994 2 vietnamesiske statsborgere, dog uden ledsagelse. De pågældende, der var i besiddelse af gyldig rejselegitimation, returnerede imidlertid omgående til Danmark og oplyste, at de var blevet nægtet indrejsetilladelse. En forespørgsel til den herværende vietnamesiske ambassade har bekræftet, at der kræves indrejse-

tilladelse. Da ambassaden imidlertid konsekvent har nægtet at udstede indrejsetilladelser, har Udenrigsministeriet siden foråret 1994 været inddraget, hidtil uden resultat.

Hos Rigspolitiet verserer for tiden 10 sager vedrørende 14 asylansøgere, der skal udsendes til Vietnam. 9 af udlændingene er meddelt udrejsefrist. Der foreligger ikke oplysninger om, at nogle af disse aktivt vil modsætte sig en eventuel udsendelse. I 5 af sagerne foreligger der efter politiets oplysninger rejselegitimation/ID-papirer.

8) Visse afrikanske lande

Erfaringsmæssigt er der løbende problemer med udsendelse af statsborgere fra visse afrikanske lande. Det drejer sig navnlig om statsborgere fra Ethiopien, **Eritrea**, **Liberia**, Nigeria, Gambia, Ghana, Somalia, Zaire og specielt fra Magreb-landene, jf. de i forhold til Algeriet omtalte problemer. Således modarbejder disse udlændinge stort set konsekvent en udsendelse, og det forekommer også jævnligt, at udlændinge af afrikansk herkomst ved ankomsten til "hjemlandet" skifter nationalitet med den konsekvens, at "hjemlandets" myndigheder ikke vil lade den pågældende indrejse.

Antalsmæssigt udgør de beskrevne tilfælde dog et relativt mindre problem, men hver enkelt sag er særdeles ressourcekrævende.

Der er ikke til brug for nærværende redegørelse foretaget en gennemgang af de enkelte udsendelsessager vedrørende disse nationaliteter, hvorfor det præcise antal sager/personer ikke kan oplyses.

9) Indien, Pakistan og Kina

Hovedproblemet med hensyn til udsendelse af statsborgere fra Indien, Pakistan og Kina er langsommelig sagsbehandling hos de pågældende landes repræsentationer i forbindelse med udstedelse af rejselegitimation. Således anslår Rigspolitiet

den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på den indiske ambassade til ikke under 6 mdr. Udenrigsministeriet har alene været involveret i forhold til Kina, hvor der herefter kunne konstateres en markant nedsættelse af ekspeditionstiden. Udenrigsministeriet blev involveret i forhold til Kina, da repræsentationen på et tidspunkt reelt nægtede at medvirke i det hele taget.

Der er ikke til brug for nærværende redegørelse foretaget en gennemgang af de enkelte udsendelsessager vedrørende disse nationaliteter, hvorfor det præcise antal sager/personer ikke kan oplyses.

10) Forbundsrepublikken Tyskland og de øvrige nordiske lande

I forhold til disse lande består der selvsagt ingen problemer med hensyn til hjemsendelse af landenes egne statsborgere.

Imidlertid træffer Direktoratet for **Udlændinge** hvert år et betragteligt antal afgørelser om afvisning af asylansøgere til disse lande i medfør af udlændingelovens § 48, stk. 2.

Det samlede antal afviste personer i 1994 i medfør af udlændingelovens § 48, stk. 2 var 959, hvoraf i alt 813 blev afvist til Forbundsrepublikken Tyskland, Sverige, Norge eller Finland. Af de 813 blev 609 afvist til Forbundsrepublikken Tyskland, 187 til Sverige, 15 til Norge og 2 til Finland.

I de tilfælde, hvor en udlænding først afvises i medfør af udlændingelovens § 48, stk. 2 efter ulovligt at have passeret grænsen, skal der imidlertid forhandles om en egentlig tilbagetagelse til disse lande.

Rigspolitiet fører ikke statistik over tilbagetagelsesforhandlinger vedrørende udlændinge, der afvises i medfør af udlændingelovens § 48, stk. 2, men det kan oplyses, at i 1994 blev i alt 545 udlændinge tilbagemeldt til Forbundsrepublikken Tyskland, 512 til Sverige, 238 til Norge og 61 til Finland. Disse tal indeholder dog også ikke-asylansøgere,

der er afvist efter indrejsen i medfør af udlændingelovens § 28, stk. 2.

Tilbage tageisen skal imidlertid under alle omstændigheder forhandles efter Den dansk-tyske Grænseoverløberoverenskomst af 31. maj 1954 i forhold til Forbundsrepublikken Tyskland og Den nordiske Paskontroloverenskomst i forhold til de øvrige nordiske lande. Tilbage tagelsesprocedurerne indebærer ikke sjældent, at modtagerlandet finder det nødvendigt at efterprøve de bevismidler, som dansk politi henviser til - og som er nødvendige - for at en tilbage tagelse kan accepteres. Undersøgelserne, der kan indebære skriftlige forhandlinger, eventuelt via en ambassade, kan strække sig over flere måneder. I mellemtiden indlogeres asylansøgerne blandt gruppen af tilbagemeldte i et asylcenter eller frihedsberøves. Rigspolitiet fører dog ikke statistik over sagsbehandlingstiden i sådanne sager.

Det synes imidlertid at være et stigende problem, at asylansøgninger i Danmark ikke kun tillades indgivet ved grænsen, men også accepteres fra udlændinge, der dukker op inde i landet uden identitetspapirer og uden at ville udtale sig om indrejseforhold mv. Således ankommer hovedparten af de spontane asylansøgere fra Somalia til Danmark under denne form.

IV: ANTALLET AF UDSENDELSER

Siden 1. maj 1994 har Rigspolitiet ført statistik over antallet af udsendte/udrejste asylansøgere. Det samlede antal udsendte/udrejste asylansøgere i perioden 1. maj - 31. december 1994 udgør 2.702. Heraf har politiet påset udrejse af 1.531 personer, hvoraf 276 personer måtte ledsages. Til disse 276 kan lægges yderligere 24 ikke-asylansøgere, der måtte ledsages.

V: DET VIDERE PERSPEKTIV

Selv om der i forhold til en række af de ovenfor beskrevne udsendelsesproblemer ikke synes at være nogen umiddelbar el-

ler nem løsning, er det Rigspolitiets erfaring, at man ved at udfolde bestræbelser over en vis tid, herunder også i samarbejde med først og fremmest Udenrigsministeriet, alligevel kan skabe mulighed for udsendelse.

Rigspolitiet er herved opmærksom på, at en eventuel opgivelse af at effektuere udsendelse af en bestemt nationalitet eller persongruppe ikke alene har den effekt, at Direktoratet for Udlændinge må meddele opholdstilladelse til de umiddelbart berørte udlændinge.

Det fremgår således af forskellige indberetninger og opgørelser fra en række internationale organisationer - bl.a. IOM, UNHCR og IGC - at der i en række østeuropæiske lande, herunder navnlig Rusland, ved udgangen af 1994 opholdt sig et meget stort antal udlændinge, der må antages at have vestlige lande som endeligt mål. Alene i Rusland anslås der at befinde sig op til 500.000 sådanne udlændinge, der væsentligst opholder sig i og omkring Moskva og Skt. Petersborg. En stor del af disse udlændinge er kinesiske statsborgere, medens de øvrige fortrinsvis kommer fra det øvrige Asien, Afrika og Mellemøsten. De største af disse grupper udgøres af personer fra Afghanistan, Irak (herunder "kurdere") og Somalia, men mange af de øvrige kommer fra **andre**-lande, hvis statsborgere ligeledes er kendte d det danske asylsystem, såsom Algeriet, Bangladesh, Etiopien, Eritrea, Ghana, Indien, Iran, Jordan, Libanon, Sri Lanka og Syrien. Endvidere nævnes i en indberetning fra januar 1995 fra de amerikanske myndigheder tallet 200.000 udlændinge alen« i Hviderusland. Disse store grupper af udlændinge udgør selv sagt en potentiel risiko for et migrationspres på de vestlige lande, herunder Danmark.

Ikke alene Sverige og Finland, der ligger nærmest i forhold til en række østeuropæiske havne, men også Danmark har flår« gange i de seneste år fået en forsmag på risikoen for at migrationspres, f.eks. illegale bådtransporter fra det baltiske område til Bornholm og Køge Bugt. Det har ved dias« lejligheder endvidere været muligt at konstatere, hvad udlændinge, der ønsker at skabe sig en ny tilværelse i Vesten, er villige til at lade sig udsætte for.

