

EN FORSKEL FOR
ASYLANSØGERE
SIDEN 1984

**ANBEFALINGER TIL
ET BEDRE
ASYLSYSTEM**



RødeKors.dk



EN FORSKEL FOR ASYLANSØGERE SIDEN 1984

Røde Kors har siden 1984 varetaget opgaven med at yde humanitær og social bistand til asylansøgere i Danmark.

Røde Kors har påtaget sig opgaven, fordi den er helt i overensstemmelse med Røde Kors bevægelsens principper og vores mandat, og det er Røde Kors' overbevisning, at vores værdier gør en positiv forskel for de mennesker, vi tager i mod.

Rammerne for Røde Kors' asylarbejde

Hver dag er en lang række personalegrupper i tæt kontakt med beboerne på Røde Kors' asylcentre. Både sygeplejersker, netværks- medarbejdere, pædagoger, lærere, sundhedsplejersker, læger, psykologer og socialrådgivere oplever på tætteste hold, hvordan livet er for asylansøgere i Danmark – og hvilken betydning aftaler og lovgivning har for det enkelte menneske.

Det er Røde Kors' vision, at de beboere vi indkvarterer, har en tryk, meningsfuld og værdig hverdag mens de afventer afklaring om fremtiden.

Derfor peger Røde Kors med dette papir på en række forslag til, hvordan det danske asylsystem kan forbedres og udvikles for at give asylansøgere i Danmark en mere værdig modtagelse og ventetid.

Du kan her læse om Røde Kors holdninger på disse områder:

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1 | Tålt ophold | 3 |
| 2 | Motivationsfremmende foranstaltninger | 5 |
| 3 | Adgang til arbejdsmarkedet | 8 |
| 4 | Adgang til uddannelsessystemet | 9 |
| 5 | Danskundervisning | 10 |
| 6 | Dublin-forordningen | 10 |
| 7 | Bolig uden for asylcentre | 12 |
| 8 | Frihedsberøvelse af asylansøgere | 14 |
| 9 | Uledsagede mindreårige | 15 |
| 10 | Aldersundersøgelser | 16 |
| 11 | Børn udsat for menneskehandel | 17 |
| 12 | Handlede kvinder | 18 |
| 13 | Indkvartering | 20 |

1 TÅLT OPHOLD

Personer på tålt ophold er en af de mest udsatte grupper, der er indkvarteret hos Røde Kors.

Mennesker på tålt ophold på grund af begået kriminalitet, har endeligt udstået deres straf, men bliver efter straffefsoning pålagt at bo i Center Sandholm. Såfremt forholdene ikke ændrer sig i de pågældendes hjemland, kan opholdet i Center Sandholm blive livslangt.

Røde Kors mener, at der er tale om en tillægsstraf, som er meget mere indgribende end selve den strafferetlige sanktion. Røde Kors finder det vigtigt, at der arbejdes for en ændring af forholdene for mennesker på tålt ophold.

Derfor mener Røde Kors

AT forholdene for mennesker på TÅLT OPHOLD skal indrettes med mulighed for et værdigt og indholdsrigt liv – med mulighed for uddannelse, privat- og familieliv.

Derudover skal der være økonomiske midler som er tilstrækkelige til at få en hverdag til praktisk at hænge sammen. Der skal være en tidsmæssig grænse for, hvor længe et menneske kan være på tålt ophold.

AT der bør indføres en klar juridisk status for TÅLT OPHOLD, herunder en tidsmæssig grænse for, hvor længe et menneske være omfattet af den status.

FAKTABOKS: HVAD ER TÅLT OPHOLD?

At være på tålt ophold er ikke en retligt defineret status, men en situation, der opstår som følge af flere omstændigheder.

For det første er der forhold der gør, at den danske stat har vurderet, at den pågældende er uønsket i Danmark. Dette kan skyldes, at personen har fået en udvisningsdom som følge af begået kriminalitet. Der behøver ikke at være tale om grov kriminalitet før en person kan få en udvisningsdom i tillæg til den almindelige straf. Hvorvidt der vil ske udvisning er afhængigt af arten af kriminalitet vurderet i forhold til personens opholdstid og relation til Danmark. For det andet kan personen være uønsket i Danmark som følge af kriminalitet begået før indrejse. Herunder hører blandt andet forbrydelser mod menneskeheden.

Der kan altså være tale om allerede anerkendte flygtninge der får en udvisningsdom og spontane asylansøgere, der nægtes opholdstilladelse som følge af forhold der ligger før indrejse.

Selvom personen som følge af det ovenfor nævnte er uønsket i Danmark, er den danske stat i nogle tilfælde retligt forpligtet til ikke at udsende vedkommende. Hvis personen ved en hjemsendelse vil blive udsat for dødsstraf, tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling, er hjemsendelsen i strid med international ret.

1.1 Nyere lovændringer

Der skete i 2009 en række stramninger af udlændingelovens regler om meldepligt blandt andet på baggrund af den offentlige debat i forbindelse med den såkaldte Tuneser-sag.

I høringsvar til lovforslaget i november 2009 gjorde Røde Kors det klart, at vi finder det dybt bekymrende med så indgribende tiltag overfor en lille gruppe mennesker. Det er personer, der i

forvejen befinder sig i en særdeles udsat og vanskelig situation, - uden reel indflydelse på deres fremtid.

Vi udtalte overfor regering og Folketing, at de foreslåede stramninger efter Røde Kors' mening mangler proportionalitet mellem de meget indgribende tiltag, og det man ønsker at opnå.

1.2 Forhindringer for indholdsrig hverdag

Personer på tålt ophold er pålagt at bo i Center Sandholm, og har som udgangspunkt dagligt meldepligt hos politiet kl. 10. De har ikke adgang til selv at lave mad, og må derfor spise alle dagens måltider i cafeteriet i centeret. Fordi de ikke har lovligt ophold, må de ikke tage lønnet arbejde, og al aktivering sker derfor i Røde Kors regi. Udlændingesservice betaler lomme penge til mennesker på tålt ophold, beløbet er mindre end 10 kr. om dagen. De penge skal dække al transport, sociale aktiviteter som fx sportsaktiviteter, biograf og cigaretter.

Fra Røde Kors' side forsøger vi at skabe en så indholdsrig hverdag som muligt, gennem blandt andet uddannelse og praktikophold. De kompetencer den pågældende tilegner sig, bidrager til såvel at skabe værdighed i nuet, men bidrager også til at skabe muligheder, hvis det på et tidspunkt bliver muligt med en hjemrejse.



TÅLT OPHOLD:

Røde Kors peger på nødvendigheden af bedre forhold for mennesker på TÅLT ophold samt at der bør indføres en klar juridisk status

Desværre er det nærmest umuligt at etablere praktik og undervisningsforløb for personer på tålt ophold på grund af den hyppige meldepligt, der foregår hos politiet i Sandholm kl. 10. Røde Kors har i flere situationer anbefalet at flytte tidspunktet for meldepligt for beboere på tålt ophold, så den enkelte på tålt ophold ville kunne følge eksempelvis et uddannelsesforløb. Men det har ikke været muligt efter de nuværende regler, fordi ændret tidspunkt for meldepligt kun kan ske, hvis der er tale om sygdom eller deltagelse i en begravelse.

Derfor har vi oplevet, at en ung mand, der var i gang med et succesfuldt undervisningsforløb på en teknisk skole, fik forløbet afbrudt.

Overfor regering og Folketing udtalte Røde Kors, at de foreslåede stramninger efter Røde Kors' mening mangler proportionalitet mellem de meget indgribende tiltag, og det man ønsker at opnå.

1.3 International bekymring

International bekymring

I 2008 aflagde Europaparlamentets udvalg for borgerrettigheder, LIBE Danmark et besøg for at se på forholdene for asylansøgere i Danmark. LIBE-udvalget, som bestod af 6 parlamentsmedlemmer, udtalte sig generelt positivt om forholdene i Røde Kors' asylcentre, men var bekymret for forholdene hvis indkvarteringen skulle ske på tidubestemt basis.

EUROPAPARLAMENTETS UDVALG FOR BORGERRETTIGHEDER (LIBE)

”Statussen tålt ophold giver store problemer, for på grund af den manglende juridiske klarhed, fanges de pågældende i et juridisk tomrum, der forhindrer enhver form for integration i samfundet. Den juridiske uklarhed om deres fremtid er i øvrigt en betydelig stressfaktor for de pågældende, der går i konstant frygt for at blive udvist til et land, hvor de er truede...”

Det forekommer paradoksalt, at presse disse mennesker til frivilligt at vende tilbage til et land, som Danmark ikke selv kan sende dem tilbage til på grund af folkeretten... Ordføreren opfordrer den danske regering til at indføre en klar juridisk status for disse mennesker...”

2 MOTIVATIONSFREMMEDE FORANSTALTNINGER

Fratagelse af kostpenge, meldepligt, overflytning til udsendelsescenter... listen er lang. Der er gennem årene iværksat en række tiltag for at fremme motivationen til udrejse hos asylansøgere, der har fået endeligt afslag. Disse tiltag kaldes under ét motivationsfremmende foranstaltninger.

Røde Kors peger på, at de motivationsfremmende foranstaltninger medvirker til at mindske livskvaliteten, og at de ikke tilskynder til en frivillig hjemrejse. Eksempelvis betyder det sammen at tilberede og spise et måltid meget for en families livssituation – at presse ansøgere ind i en kantineordning er derfor et tab af et dagligt samlingspunkt.

FAKTABOKS:

Følgende tiltag skal påvirke afviste asylansøgere til at rejse hjem frivilligt:

- Kostpenge. Hvis en afvist ansøger ikke vil medvirke frivilligt til sin udsendelse får han frataget sine lommepenge.
- Overflytning til udsendelsescenter, der som udgangspunkt er Center Sandholm.
- Pålæg om meldepligt til politiet.
- Cafeteriaordning. Når man bliver overflyttet til et udsendelsescenter, overgår man som udgangspunkt til cafeteriaordning.
- Fratagelse af lommepenge. Når man er i udrejseposition modtager man ikke længere kontante ydelser til underhold. Der er mulighed for at indgå en kontrakt om aktivering (fx rengøring mv.), således at kan få en tillægsydelse på 8,35 kr. pr dag (2011-niveau).
- Frihedsberøvelse. I udlændingeloven har Rigspolitiet en hjemmel til at frihedsberøve udlændinge i udsendelsesposition for at motivere dem til at forberede sig på at skulle af sted. Eller for at sikre at de pågældende er til stede når en udsendelse skal effektueres.

Derfor mener Røde Kors

AT de motivationsfremmende foranstaltninger bør afskaffes. Røde Kors oplever, at de ikke virker efter hensigten - og til gengæld har store menneskelige omkostninger.



Røde Kors oplever ikke, at de motivationsfremmende foranstaltninger virker efter hensigten - til gengæld har store menneskelige omkostninger.

2.1 Motivationsfremmende foranstaltninger har ikke den ønskede virkning

Rigspolitiet har klart og entydigt meldt ud, at de motivationsfremmende foranstaltninger ikke har den tilsigtede virkning. I en udsendelsesredegørelse fra 2007 konkluderer Rigspolitiet således at:

"De motivationsfremmende foranstaltninger har imidlertid reelt ingen effekt i forhold til gruppen af afviste asylansøgere fra Irak med henblik på frivillig udrejse til Irak,"

Sanktionerne i form af fratagelse af lommepenge, meldepligt hos politiet og flytning til udrejsecentre virker heller ikke efter hensigten i forhold til afviste asylansøgere i øvrigt, påpeger daværende vicerigspolitichef i udlændingefdelingen Hans-Viggo Jensen og udtaler:"

Billedet er det samme i forhold til andre nationaliteter. Vi kan drive folk til truget, men ikke tvinge dem til at drikke. Der er ikke salg i de frivillige hjemrejser,"

Røde Kors ved erfaringsmæssigt, at flytninger mellem centre er meget indgribende og medfører både usikkerhed og tab af netværk. Det gælder for voksne asylansøgere og for børn i særdeleshed. Det er derfor Røde Kors' holdning, at flytninger som udgangspunkt kun skal ske, hvor det er nødvendigt på grund af centerlukninger.

3 ADGANG TIL ARBEJDSMARKEDET

Det danske retsforbehold medfører, at Danmark er forhindret i at deltage i samarbejdet med de andre europæiske lande om løsningen af de fælles problemstillinger vedrørende udlændinge og asyl.

Som følge heraf har asylansøgere i Danmark ikke samme rettigheder som asylansøgere i de øvrige EU-lande. Det vigtigste eksempel er, at asylansøgere i Danmark ikke har mulighed for at komme ind på arbejdsmarkedet.

Derfor mener Røde Kors

Røde Kors anbefaler, at asylansøgere tilbydes adgang til arbejdsmarkedet efter 1/2 års ophold som asylansøger. Det vil være medvirkende til at bevare kompetencer, skabe en indholdsrig og værdig hverdag samt generelt være medvirkende til at afhjælpe negative konsekvenser af den usikkerhed, der kendetegner livet som asylansøger.

Samtidig skal mulighederne for uddannelse og aktivering udbygges, således at der på et tidligere tidspunkt tilbydes undervisning, og såfremt beboeren har kvalifikationerne til det, skal ekstern praktik tilbydes allerede efter asylansøgerkurset er afsluttet

Det at kunne tage et arbejde og forsørge sig selv og sin familie er helt afgørende for at opretholde mening i livet og bevare sin mentale sundhed. Manglende adgang til arbejde i asylfasen betyder, at mange gode ressourcer og kompetencer går tabt. Ressourcer, som asylansøgere i høj grad har brug for til at forsørge sig selv i fremtiden, uanset opholdssted.

For det danske samfund betyder det blandt andet, at de asylansøgere, der får opholdstilladelse og skal integreres i det danske samfund, står med ringere muligheder og færre personlige ressourcer. Røde Kors tilbyder undervisning og aktivering for asylansøgere, men dette kan ikke erstatte muligheden for at arbejde.

FAKTABOKS:

EU's Modtagedirektiv fra 2003 (Council directive 2203/9/EC laying down minimum standards for reception of asylum seekers) fastlægger minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemslandene. Heri anføres artikel 11, at ethvert medlemsland skal angive en tidsramme for, hvornår asylansøgere skal have adgang til arbejdsmarkedet og den tidsramme må ikke overskride ét år. Flere EU lande har givet asylansøgere mulighed for at arbejde, men Danmark er, på grund af sit forbehold på det retlige område, ikke forpligtet til at følge direktivet, og asylansøgere har ikke adgang til arbejde i Danmark.

4 ADGANG TIL UDDANNELSESSYSTEMET

Asylansøgere har ikke adgang til det danske uddannelsessystem på lige fod med andre borgere. Mange eksterne uddannelsesinstitutioner, f.eks. social- og sundhedsskolerne, har ikke mulighed for at optage asylansøgere, da lovgivningen kræver, at personen skal have et personnummer. Endvidere er der på mange uddannelser indlagt et lønnet praktikforhold, som en asylansøger er afskåret fra at deltage i. Nogle tekniske skoler optager dog asylansøgere, men asylansøgerne kan ikke afslutte deres uddannelse, da de ikke har ret til at komme i lønnet praktik.



Adgang til uddannelse: Røde Kors peger på behovet for reel adgang til det danske uddannelsessystem.

Andre uddannelsessteder optager asylansøgere mod betaling – f.eks. universiteterne eller DTU, men her opkræves der fuld brugerbetaling, hvilket betyder, at Røde Kors kun yderst sjældent er i stand til at finansiere disse forløb.

Derfor mener Røde Kors

AT asylansøgere skal have adgang til det danske uddannelsessystem. Det vil være medvirkende til at udvikle nye kompetencer, skabe en indholdsrig og værdig hverdag samt bidrage til at give asylansøgeren mulighed for selvforsørgelse i Danmark eller i hjemlandet

Skal de unge under 21 år videreuddanne sig, opkræves der som regel brugerbetaling på 10. klasses skoler og gymnasier. På de fleste sprogcentre betales der endvidere fuld modultakst.

Alt i alt vil det sige, at Røde Kors er henvist til at forhandle individuelt med de eksterne uddannelsesinstitutioner – altså forsøge at opnå fripladser eller en reduceret pris. Det indebærer endvidere, at Røde Kors er nødt til også at bruge det private marked for at skaffe tilstrækkelige uddannelsespladser til de unge, der er kvalificerede til at gå videre i uddannelsessystemet.

5 DANSKUNDERVISNING

Voksne asylansøgere over 21 år i Danmark har i dag efter gældende lovgivning ikke mulighed for at modtage undervisning i dansk som andetsprog.

Det oplever Røde Kors som et problem – fordi et basalt kendskab til dansk styrker evnen til at kommunikere i dagligdagen, øger uafhængigheden af tolkebistand, og giver den enkelte en langt bedre indgang til det danske samfund, hvis der opnås asyl.

Derfor mener Røde Kors

AT lovgivningen på området ændres, således at asylansøgerne får mulighed for at modtage undervisning i dansk som andetsprog, snarest muligt efter de er indrejst.

For år tilbage, da mindre end en fjerdedel af asylansøgere fik opholdstilladelse i Danmark, var det myndighedernes holdning, at det var mere hensigtsmæssigt, at ansøgerne lærte engelsk, da det er et sprog, der kan anvendes i hele verden. Samtidig mente man, at der ikke var grund til at påbegynde en integration, når kun hver fjerde skulle blive i Danmark.

I dag forholder det sig anderledes, idet anerkendelsesprocenten stabilt i en længere periode har ligget på ca. 50 %. Med denne ændring i udviklingen taler meget for at ændre lovgivningen og give asylansøgerne mulighed for at modtage undervisning i dansk som andetsprog, fra det øjeblik de indrejser. Røde Kors forventer, at ca. 50 % af de asylansøgere, der får opholdstilladelse, med den nuværende sagsbehandlingstid vil kunne gennemføre, hvad der svarer til 1-2 moduler i Røde Kors eget danskuddannelsessystem, der stort set er på niveau med det officielle system.

6 DUBLIN-FORORDNINGEN

Dublin-forordningen er en aftale mellem EU-landene, som skal sikre, at en asylansøgning, der indgives i et af EU-landene, behandles af et og kun et af landene. Dublin-forordningen trådte i kraft i Danmark den 1. april 2006 som afløser for Dublin-konventionen. Ud fra forordningens kriterier afgøres det hvilket EU-land, der er ansvarlig for behandlingen af en given asylansøgning. Udgangspunktet for forordningen er, at asylansøgningen skal behandles af det første land blandt "medlemslandene", hvortil asylansøgeren indrejser.

FAKTABOKS:

Udgangspunktet om asylansøgningsbehandling af 1. land fraviges i en række tilfælde.

For eksempel kan nævnes:

1. Hvis asylansøgeren er uledsaget mindreårig, er det land, hvor et medlem af vedkommendes familie (typisk forældre eller værge) befinder sig lovligt, ansvarlig.
2. Hvis asylansøgeren har et familiemedlem (ægtefælle, ugift partner i fast forhold, mindreårigt barn, samt forældre eller værge til en mindreårig asylansøger), der er anerkendt som flygtning i et andet EU-land, er det dette land, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, såfremt den pågældende ønsker det.

Den humanitære klausul – Udlændingelovens § 48c

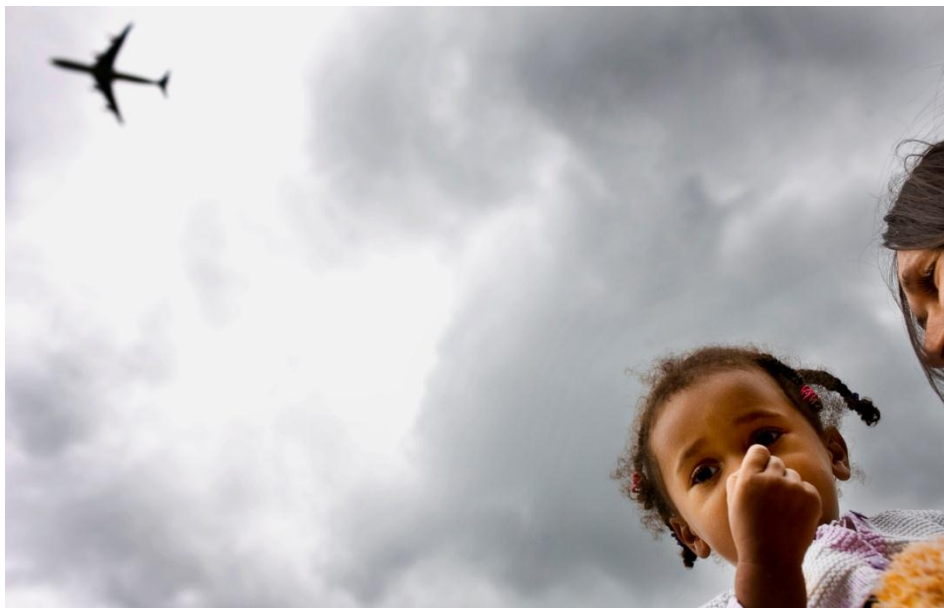
Røde Kors mener

AT Danmark skal arbejde på en mere ligelig ansvarsfordeling inden for Dublinforordningens område, da det er fortsat nogle enkelte lande, der står med ansvaret for langt de fleste asylansøgere i Europa.

AT Danmark i højere grad anvender den humanitære klausul i sager, hvor familiemæssige og humanitære hensyn taler for det.

Uanset hvilket EU-land, der ifølge forordningens kriterier er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, har et EU-land, der modtager en asylansøgning, altid ret til at behandle ansøgningen.

På samme måde kan ethvert EU-land efter anmodning fra et andet EU-land af humanitære grunde beslutte at behandle en asylansøgning. De humanitære grunde kan for eksempel være familiemæssige eller kulturelle hensyn.



Røde Kors peger på en mere lige ansvarsfordeling inden for Dublin-forordningens område. Og at Danmark i højere grad anvender den humanitære klausul.

I forbindelse med Dublin-tilbagesendelser til Grækenland, før der skete et generelt stop efter den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse i 2010, oplevede Røde Kors, at myndighederne, på trods af veldokumenterede oplysninger om overgreb og mangel på retssikkerhed valgte at tilbagesende til Grækenland.

Røde Kors mener, at myndighederne i den situation burde have anvendt den humanitære klausul til at forhindre udsendelser til det overbelastede græske asylsystem, ligesom det fremadrettet er en god mulighed for at give beskyttelse til særligt sårbare asylansøgere.

6.1 Ansvarsfordeling

Som følge af, at en række af medlems-landene i Dublin-forordningen er placeret i det sydlige Europa, vil disse som følge af denne geografiske placering, modtage langt flere asylansøgere som første land, end landene i Nordeuropa.

Reglen om, at en asylansøger skal søge asyl i det første sikre land lægger størst pres på de lande, der udgør EU's ydre grænser. Ud fra det solidaritetsprincip, som EU's asylovgivning baserer sig på, er der grund til at påpege, at Dublin-forordningen forværrer problemet med ansvarsfordeling. Det viste situationen i Grækenland med al tydelighed.

Aktuelt er der for øjeblikket store flygtningestrømme fra Nord-afrika, som ankommer til Europa. Dette lægger et væsentligt pres på enkelte landes asylsystemer, og bringer igen spørgsmålet op om det naturlige i at få skabt et system, hvor der tages mere ligeligt ansvar for de asylansøgere, der søger mod Europas grænser.

Dublin-systemet er en hjørnesten i EU's asylpolitik med stor betydning for medlemslandene og berørte asylansøgere. Manglende overholdelse af direktiver om f.eks. modtageforhold og adgang til asylprocedurer har afstedkommet stadig stigende kritik af Dublin-forordningen. Særligt situationen i Grækenland har været kilde til bekymringer, men også situationen for asylansøgere i lande som Italien og Malta vækker bekymring.

Hertil kommer også en mangel på harmonisering af metoder til alderstest. Det betyder f.eks., at en ung asylansøger, der rejser alene kan registreres som uledsaget mindreårig asylansøger i ét land, men ikke i det land vedkommende eventuelt sendes tilbage til i medfør af Dublin-forordningen.

7 BOLIG UDEN FOR ASYLCENTRENE

På trods af de nedsatte sagsbehandlingstider opholder en mindre gruppe af asylansøgende familier med mindreårige børn sig i flere år i asylsystemet. Det vil typisk være afviste asylansøgerfamilier, hvor deres asylsag er afsluttet. En del af børnene er født på danske asylcentre.

Derfor mener Røde Kors

AT opholdstiden i asylsystemet samlet set skal begrænses til maksimum ét år. Der skal gives et frivilligt tilbud til alle asylansøgere om bolig uden for asylcentret, uanset nationalitet.

Det er i denne forbindelse ønskeligt at udflytningen til egen bolig organiseres sådan, at børnene samtidig kommer i kommunale skoler og børneinstitutioner, og at forældrene tilbydes lokal aktivering eller uddannelse og i øvrigt introduceres til lokalsamfundets foreninger, institutioner, etc. f.eks. gennem tilknytning af frivillige netværkspersoner.

7.1 Ventetiden er skadelig – særligt for børn og unge

I foråret 2006 gennemførte Socialforskningsinstituttet en undersøgelse af "Livsvilkårene for børn med familie på danske asylcentre". Rapporten beskrev blandt andet, at hverdagen for børn på de danske asylcentre var præget af begrænsede pladsforhold, gentagne bopæls-skift og brudte sociale relationer (Christensen og Andersen 2006). Rapporten dannede baggrund for en række forandringer i bl.a. indkvarteringsforholdene og medførte, at familier med børn efterfølgende fik tildelt minimum to værelser pr. familie, hvilket samtidig var en imødekommenhed af Røde Kors' ønske til forbedring af familiernes vilkår.

På denne baggrund indgik Røde Kors i september 2006 en aftale med Københavns Universitet, Institut for Folkesundhedsvidenskab, om at undersøge det psykiske helbred blandt asylbørn i Danmark. I oktober 2007 blev den første af to artikler på denne baggrund publiceret i Ugeskrift for Læger. Artiklernes konklusion var, at adfærdsmæssige – og emotionelle problemer var særdeles udbredt blandt asylbørn (Nielsen et al 2007). Den anden artikel fra marts 2009 beskriver, at børn, der havde været asylsøgende i mere end et år, havde øget risiko for at udvikle psykiske problemer. Fire eller flere flytninger i asylsystemet var også forbundet med en højere risiko for psykiske problemer (Nielsen et al 2009).



Røde Kors mener, at opholdstiden i asylsystemet samlet set skal begrænses til maksimum et år.

7.2 Politisk bevågenhed – og ændringer

Netop asylbørns forhold blev i efteråret 2007 et tema i Folketingsvalgkampen. Den 16. januar 2008 blev der indgået en aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om at tilbyde udvalgte afviste asylansøgende familier en særlig bolig udenfor asylcentre. Tilbuddet omfattede asylfamilier fra udvalgte nationaliteter, der havde opholdt sig i Danmark i tre år efter endeligt afslag på asyl. Udflytningen til særlige boliger er beskrevet i rapporten "Herre i eget hus" fra 2009. Rapporten konkluderer, at udflytningen beskytter familierne mod en lang række af asyltilværelsens negative konsekvenser, og at både børn og familier har bedre muligheder for at aktivere deres ressourcer i udebolig end på asylcenter.

I juni 2011 blev aftalen forbedret, sådan at familier af alle nationaliteter nu får et tilbud om udflytning til egen bolig halvandet år efter endeligt afslag på asyl.

8 FRIHEDSBERØVELSE AF ASYLANSØGERE

Frihedsberøvelse efter udlændingeloven sker ved at udlændingen indsættes i Ellebæk, Kriminalforsorgens lukkede institution for frihedsberøvede asylansøgere.

Efter udlændingelovens regler skal der ikke træffes afgørelse om frihedsberøvelse i de tilfælde, hvor det vil virke særlig belastende for asylansøgeren på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den pågældendes personlige forhold. Det kan for eksempel være, hvis den pågældende er enlig og har små børn, eller hvis vedkommende er alvorlig syg og kan dokumentere dette ved lægeerklæring. Personer som kan kategoriseres som særlig sårbare må altså ikke frihedsberøves og anbringes i Ellebæk.

FAKTABOKS:

I januar 2011, var 62 mænd og 2 kvinder frihedsberøvet i Ellebæk, og de hyppigst repræsenterede lande var Indien, Kosovo, Irak, Syrien og Ghana. Ifølge Kriminalforsorgen, er gennemsnitsindsættelsen på 43 dage. Dette gennemsnit dækker dog over store variationer, idet nogle var løsladt igen dagen efter, og andre var frihedsberøvet i månedsvis. Den længste frihedsberøvelse har været på to og et halvt år, jf. oplysninger fra Amnesty International. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har kritiseret flere europæiske lande for at fængsle sårbare grupper i strid med Menneskerettighedskonventionens artikel 3.

Artikel 3 fortolkes således, at der skal tages helt særlige hensyn til sårbare mennesker, hvis man vil fængsle dem. Menneskerettighedsdomstolen har i en lang række afgørelser understreget, at det kan udgøre nedværdigende behandling i strid med artikel 3 i konventionen, hvis man ikke tager helt særlige hensyn til sårbare mennesker, som man vil fængsle. Der har også været afgørelser fra FN's Menneskerettighedskomité, der har afgjort at frihedsberøvelse af sårbare grupper er i strid med både artikel 7 (umenneskelig og nedværdigende behandling) og artikel 9 (vilkårlighed og domstolskontrol).

Røde Kors driver med center Kongelunden et asylcenter, hvor en del af beboerne af enten fysiske eller psykiske årsager er særlig sårbare. Beboerne får alene mulighed for ophold på dette center efter visitation af et visitationsudvalg bestående af fagpersoner fra Røde Kors og Udlændingetjeneste. Det vil sige, at særlige betingelser skal være opfyldt før indflytning.

Desværre oplever vi, at de asylansøgere, der er visiteret til dette center, på linje med asylansøgere på almindelige centre, bliver frihedsberøvet i Ellebæk. Da samtlige visiterede beboere på center Kongelunden må kategoriseres som værende "særlig sårbare", finder vi denne praksis meget kritisabel.

Røde Kors mener

AT praksis ændres således at særlige sårbare personer ikke anbringes i Ellebæk. Dette vil betyde, at såfremt man er visiteret beboer på center Kongelunden, vil man ikke kunne frihedsberøves i Ellebæk.

AT myndighederne skal have en skærpet opmærksomhed på prøvelsen af om mindre indgribende foranstaltninger kan være tilstrækkelige.

En anden problemstilling vedrører udlændingelovens § 36, hvorefter udlændinge alene må frihedsberøves, hvis mindre indgribende foranstaltninger (efter § 34) ikke er tilstrækkelige. Røde Kors er bekymret for om der frihedsberøves mere end nødvendigt og da det er vores erfaring, at mange psykiske lidelser opstår i forbindelse med frihedsberøvelser, taler det for vigtigheden af, at domstolene er opmærksomme på alternative muligheder før der frihedsberøves.

9 ULEDSAGEDE MINDREÅRIGE

Første januar 2011 trådte en ændring af udlændingeloven i kraft, der medførte ændringer for de uledsagede mindreåriges mulighed for at opnå opholdstilladelse i Danmark.

Mest markant ved lovændringen er, at opholdstilladelser der gives på grund af manglende modenhed (§ 9 c stk. 3. nr. 1) eller udsigt til en reel nød-situation ved hjemsendelse (9 c stk. 3. nr. 2), tidsbegrænses til det fyldte 18 år. Der kan desuden ikke meddeles opholdstilladelse efter den sidstnævnte bestemmelse, hvis der eksisterer modtagecentre i oprindelseslandet. Loven er derudover ændret på den måde, at unge der vurderes til at være over 18 eller fylder 18 mens deres asylsag behandles, ikke længere kan få behandlet deres sag efter de særlige bestemmelser, der er for mindreårige i udlændingeloven.

Røde Kors mener

AT den usikkerhed de unge udsættes for på grund af lovændringen vil være voldsomt belastende for dem, og at reglerne om midlertidighed bør ændres.

Indtil da anbefaler Røde Kors, at når en tidsbegrænset opholdstilladelse udløber fordi den unge fylder 18 år, skal den unge have mulighed for fortsat at opholde sig i deres opholds kommune, indtil de eventuelt skal sendes tilbage til deres hjemland.

Røde Kors har i vores høringssvar peget på, at Danmark ikke skal drive egne modtagecentre i tredjelande, hverken med eller uden modtagerlandets samtykke. Derudover bør ethvert tiltag overfor gruppen af mindreårige vurderes individuelt i forhold til, hvad der er i det enkelte barns tarv.

Da der endnu ikke er etableret modtagecentre udenfor Danmarks grænser, kan de mindreårige få en midlertidig opholdstilladelse i Danmark. Denne type opholdstilladelse gives også til dem, der ikke bliver vurderet modne nok til at gennemgå en asylsagsbehandling. Størstedelen af de uledsagede mindreårige der kommer til landet, er omkring 17 år. For en stor dels vedkommende er det derfor reelt kun i en relativ kort periode, de kan tage ophold i Danmark, fordi de får en opholdstilladelse, der er tidsbegrænset til det fyldte 18 år.

Med ændringen er der derfor en risiko for, at de mindreårige fastholdes i en midlertidig, utryk og usikker situation, der vil lægge et massivt psykisk pres på dem, samtidig med, at de danske myndigheder har et begrænset incitament til at bruge ressourcer på integration. Røde Kors ved, at en del af de uledsagede mindreårige har psykiske problemer i form af akutte belastningsreaktioner ved ankomsten til Danmark. Vi ved også, at uvished og utryk kan forværre den tilstand.

Når de unge fylder 18 og deres midlertidige opholdstilladelse udløber, er det stadig uklart, hvor de skal opholde sig i perioden inden deres udsendelse. For at skabe størst mulig tryghed for de unge og forhindre, at de skal etablere nye relationer i den sidste periode i landet, er det Røde Kors' holdning, at alle med denne opholdstilladelse fortsat skal have mulighed for at forblive i deres nye kommunale lokalområde, indtil de kan udsendes.

Røde Kors ser endvidere en risiko for, at enkelte unge vælger at rejse videre til andre lande eller vælger at leve uregistreret uden opholdstilladelse, når de er ved at fylde 18, for på den måde at vægre sig imod udsendelse til oprindelseslandet.

Livet som illegal migrant er usikkert og usundt, og som illegale migranter vil de unge være særdeles udsatte for udnyttelse på det illegale arbejdsmarked og af kriminelle. Det er derfor vigtigt, at en sådan risiko mindskes. Den bedste måde er, at den unge selv bliver inddraget i forberedelserne til en tilbagesendelse, og er økonomisk såvel som fagligt rustet til at tage vare på sig selv i oprindelseslandet.

10 ALDERSUNDERSØGELSER

I langt de fleste sager, hvor uledsagede unge søger asyl i landet, sker der en aldersundersøgelse for at fastlægge den unges alder. Det sker oftest i de tilfælde, hvor den unge ikke har dokumenter til at verificere sin alder eller identitet. Det er Rigspolitiet eller Udlændingesservice, der træffer afgørelse om, hvorvidt en ung skal til aldersundersøgelse eller ej.

FAKTABOKS: ALDERSUNDERSØGELSER

Aldersundersøgelsen er en kombination af tre forskellige undersøgelser, der foretages på henholdsvis Retsmedicinsk Institut, Tandlægehøjskolen og Radiologisk Afdeling på Rigshospitalet.

Den første delundersøgelse er en lægefaglig klinisk undersøgelse af, hvor udviklet den unges krop er. Her bliver den unge undersøgt af en læge. Røde Kors' erfaringer med denne metode er, at den ikke bibringer relevant information, bl.a. fordi den unge ofte er nervøs over f.eks. undersøgelsens intime karakter, og kan have svært ved at forstå og svare på spørgsmålene.

I den anden del af undersøgelsen får den unge taget røntgenundersøgelse af sin kæbe og visdomstænder. Endelig får den unge taget et røntgenbillede af hånden. I disse undersøgelser udsættes den unge således for en sundhedsmæssig risiko i form af skadelig ioniserende stråling, i nogle tilfælde op til 11 gange på en enkelt undersøgelse.

Røntgenundersøgelse resultater tillægges stor værdi, når der i Danmark foretages aldersundersøgelser. Dette er problematisk, fordi faktorer som underernæring, etnisk- eller genetisk oprindelse, sygdomsforløb, psykologiske eller kulturelle forskelle generelt ikke inddrages i fortolkningen af røntgenbilledernes betydning.

Når Retsmedicinsk Institut kommer med det endelige resultat af aldersundersøgelsen spænder den anslåede alder ofte over flere år. Resultatet kan fx lyde: "xxx vurderes til at være mellem 18 og 21 år. Der er dog en vis, om end mindre, sandsynlighed for, at den nedre aldersgrænse kan være 16 år."

Udlændingesservice fastsætter den unges alder til den laveste af de førstnævnte, men tager ikke højde for, at der også er en sandsynlighed for, at den unge kan være yngre end dette. Sandsynligheden for at personen kan være yngre end det anslåede tidsspænd, kommer derved ikke den unge til gode.

Denne praksis betyder, at der er risiko for, at nogle unge ikke får den behandling de har krav på, fordi deres kønsmodning statistisk set er "mindre sandsynlig". Dette er ikke tilfredsstillende. Danmark er et af de eneste lande, der vurderer alder alene ud fra kvantificerbare undersøgelser. Langt størstedelen af de europæiske lande benytter psykologiske undersøgelser og eller interviewundersøgelser på lige fod med lægefaglige/biologiske undersøgelser.

Røde Kors mener

At andre landes praksis og erfaringer med aldersundersøgelser afdækkes – for at sikre den bedst muligt metode til brug for aldersundersøgelserne.

For at mindske aldersundersøgelsens usikkerhed bør den nuværende metode kombineres med en vurdering af den unges modenhed foretaget af en børnesagkyndig.

Den af en læge vurderede mindre sandsynlighed for, at personerne er yngre end den afgjorte alder, bør efter almindelige retssikkerhedsmæssige principper komme den unge til gode.

Fordi den nuværende aldersundersøgelse medfører en belastning for den unge bør den kun anvendes, når der er begrundet tvivl om alderen.

11 BØRN UDSAT FOR MENNESKEHANDEL

En del af de uledsagede mindreårige børn der hvert år ankommer til Danmark, udviser i deres handlinger og fortællinger indikatorer på at være ofre for menneskehandel. Disse børn er enten placeret i Røde Kors børne- og ungecentre for asylansøgere, eller i Social - og Kriminalforsorgens sikrede institutioner og fængsler ved tilfælde af kriminalitet.

DRK har siden regeringens tillæg til Handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel i 2005 og den efterfølgende Handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker 2007-2010, som den eneste aktør i Danmark arbejdet på at udrede og støtte børn udsat for menneskehandel. Dette er sket i nært samarbejde med Center mod Menneskehandel (CMM).

Røde Kors mener

AT det bør være naturligt at børn og unge kan anerkendes som ofre for menneskehandel, også selvom udnyttelsen ikke er sket.

AT der desuden skal ske et bedre samarbejde om den forebyggende indsats i hjemlandene, bygget på informationer fra organisationer, der har ekspertise på området og fra de ofre for menneskehandel, der opholder sig i Danmark.

Alle børn der udviser indikatorer på menneskehandel bliver som udgangspunkt udredt af projektet. Målgruppen har siden 2005 været støt stigende og i alt er 164 børn blevet udredt. I projektperioden fik kun 3 ud af de 27 børn som blev identificeret som ofre for menneskehandel, opholdtilladelse i Danmark, alle 3 med den begrundelse, at de manglede netværk i hjemlandet og derfor ville komme i en reel nødsituation ved hjemsendelse (§ 9c stk. 3. nr. 2). Det at have været udsat for menneskehandel er ikke i sig selv asylgrundlag efter gældende lovgivning.

Blandt børnene har man registreret en gruppe der var i transit på vej til andet EU-land for at arbejde. Disse børn skulle arbejde under tvangslignede og underbetalte forhold, for at tilbagebetale ekstremt høje summer for deres transport til Europa.

Da udnyttelsen af børnene endnu ikke havde fundet sted, kunne de ikke identificeres som ofre for menneskehandel og Røde Kors kunne derfor kun sætte ind med en forebyggende indsats. Når et barn er identificeret som offer for menneskehandel bliver det langt nemmere at målrette tilbud til barnet i samarbejde med IOM og CMM. Barnet vil straks blive tilbudt assistance fra en advokat, og har ydermere krav på blandt andet psykologisk støtte.

Endelig er det almindeligt at identificerede børn forsvinder fra institutionen inden en verificering har fundet sted. Der er således meget få børn, der reelt set får mulighed for at modtage de støttende foranstaltninger man ifølge Regeringens handlingsplan har at tilbyde.

De danske myndigheder har umiddelbart ikke vist nogen formildende omstændigheder i forhold til disse få børn. De er på lige fod med alle andre ofre for menneskehandel, blevet udvist eller afvist til deres hjemlande, eller tilbagesendt som følge af Dublin-konventionen.

Når børn tilbagesendes til deres oprindelsesland, bliver de tilbudt en forberedt hjemsendelse organiseret af IOM (International Organization for Migration). Desværre opleves det, at børn man har holdt varetægtsfængslet for en kriminel forseelse - ikke er motiverede for at vente yderligere på at dette kan finde sted. De afviser derfor tilbuddet og hjemsendes herefter af Rigspolitiet uden særlige foranstaltninger. Børn udsat for menneskehandel har ofte behov for helt særlige tilbud. Det er derfor vigtigt, at børnene placeres det rette sted.

Med den ekspertise Røde Kors har i forhold til de uledsagede mindreårige asylansøgere, er asylcentre det nærmeste, man kommer på et specialiseret tilbud til uledsagede børn udsat for menneskehandel.

12 HANDLEDE KVINDER

De fleste handlede kvinder kommer fra afrikanske lande – heraf udgør de nigerianske kvinder langt den største del. Hovedparten af asylsøgende kvinder, der er identificeret som ofre for menneskehandel, har været indkvarteret i Røde Kors' asylcenter for kvinder.

Kvindecentrets personale har opnået stor erfaring med denne særlige målgruppe, som kan have behov for særlig og udvidet social og pædagogisk støtte. Kvindecentrets personale er tværfagligt sammensat (pædagogiske medarbejdere, sundhedspersonale, psykolog, undervisnings- og aktiveringsvejleder, socialkoordinator etc.), og det er derved muligt at tilbyde kvinderne en helhedsorienteret indsats.

Røde Kors mener

AT, der sker anerkendelse af kvinder som ofre for menneskehandel, selv om handlen ikke er foregået direkte til Danmark.

AT den forberedte hjemsendelse bør ske i et bredere samarbejde mellem danske NGO'er og NGO'er i oprindelseslandene, samtidig med at der mere individuelt tages udgangspunkt i den enkeltes behov og potentiale.

AT refleksionsperiodens længde bør være fleksibel, således at der reelt gives en mulighed for en brugbar forberedelse til hjemsendelse til hjemlandet. Herunder skal der værnes om formålet med refleksionsperioden, så den fremstår som det, den skal være – en periode med tid til refleksion og evt. opkvalificering af færdigheder – og ikke som nu en presset periode, der udelukkende omhandler hjemsendelse.

Uagtet at menneskehandel anerkendes som et internationalt fænomen på tværs af landegrænser, er det udelukkende kvinder, som er handlet direkte TIL Danmark, og som har været udnyttet i Danmark, der anerkendes og defineres som ofre for menneskehandel. En stor gruppe kvinder, der indledningsvis har været handlet til et andet europæisk land, og som af forskellige grunde havner i Danmark, får således ikke den særlige støtte, som handlingsplanen omfatter.

I årene 2007-2010 var antallet af handlede kvinder i asylsystemet støt stigende. I hverdagen oplever vi, at der ofte sker kriminalisering og fængsling af handlede kvinder, når de f.eks. anholdes for småkriminalitet eller ved grænsepolitiet i lufthavnen.

Iflg. Europarådets konventioner er Danmark forpligtiget til ikke at dømme eller fængsle ofre for menneskehandel. Efter endeligt afslag på asylansøgning træffer udlændingetjenesten afgørelse om en refleksionsperiode – indledningsvis 30 dage, som efter ansøgning kan forlænges til max. 100 dage. Den 100 dages refleksionsperiode er betinget af, at kvinden skriver under på, at hun frivilligt vil returnere til hjemlandet. I refleksionsperioden sker der en forberedt hjemsendelse, hvor der på baggrund af kvindens oplysninger udarbejdes en plan for hjemsendelse af kvinden. Hjemsendelse af handlede asylsøgende kvinder er en særdeles vanskelig proces, og kun ganske få kvinder har taget imod og gennemført tilbuddet om forberedt hjemsendelse.

13 INDKVARTERING

Indkvarteringsforholdene på asylcentre er blevet væsentligt forbedrede over årene, og særligt de vilkårsforbedringer, der blev indført i 2007 medførte et vigtigt løft i indkvarteringen for familier, da de fik garanti for at få minimum to værelser.

Røde Kors mener

AT der af hensyn til beboernes mulighed for et minimum af privatliv maksimalt bor to personer på hvert værelse. Indretningen af centrene bør være sådan, at beboernes bolig i videst mulig omfang understøtter muligheden for et privatliv, eksempelvis med eget bad, toilet og køkken i tilknytning til boligen.

Der bør være et tilbud til alle, både familier, par og enlige kvinder og mænd om mulighed for udflytning i egen bolig efter maksimalt et års ophold i Danmark.

De enlige mænd er en ofte overset gruppe, der udgør en stor del af asylansøgere i Danmark. Som forholdene er i dag, bliver enlige mænd ofte indkvarteret fire sammen på et værelse. Det almindelige er, at de fire ikke kender hinanden, men Røde Kors forsøger om muligt at indkvartere sådan, at personer af samme nationalitet eller sproggruppe bor sammen.



Røde Kors anbefaler, at der maksimalt bor to personer på hvert værelse

Røde Kors oplever at det er en gruppe, der er udsat for ensomhed og hvor det at dele værelse med op til 3 andre en stress-faktor. Generelt mener Røde Kors, at gode asylcentre er kendetegnede ved at have en beliggenhed, der giver beboerne mulighed for at deltage i lokalsamfundets aktiviteter og for at have adgang til offentlige transport midler. Bygningerne og deres indretning skal være af god kvalitet og både give mulighed for privatliv og indbyde til samvær.

Det er Røde Kors' erfaring, at muligheden for at købe ind til og forberede sin egen mad er af afgørende betydning for beboerne trivsel og oplevelse af normalitet i hverdagen, så vigtigheden af adgang til selvhushold kan ikke understreges nok.