

Til Udlændinge- og Integrationsministeriet,
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Sendt pr. mail til fk@uim.dk og uim@uim.dk



9. marts 2017

Høringssvar på lovudkast om ro og orden på børnecentre, herunder husordener, økonomiske sanktioner, magtanvendelse og tvangsanbringelse m.v.

Røde Kors takker for invitationen til at afgive høringssvar på udkast til lov om ændring af udlændingeloven omkring ro og orden på indkvarteringssteder for uledsagede mindreårige udlændinge, herunder husordener, økonomiske sanktioner, magtanvendelse og anbringelse uden for indkvarteringsstedet m.v.

Røde Kors har i mange år haft til opgave at indkvartere uledsagede mindreårige asylansøgere og har dermed oparbejdet en stor viden om målgruppen og erfaring med at etablere trygge rammer for børn og unge, der er flygtet alene. På den baggrund har Røde Kors en række generelle og specifikke bemærkninger til lovforslaget.

Generelle kommentarer

- Røde Kors mener, at serviceloven bør være den primære ramme for beskyttelse af alle børn i Danmark. Vi bør i videst muligt omfang undgå parallelle love og regelsæt, der stiller børn forskelligt. Med serviceloven følger en række præciseringer i form af vejledninger og bekendtgørelser, som er udviklet for at sikre børnene bedst muligt. Når der opbygges parallelle regelsæt, skabes der usikkerhed om regler, rettigheder og håndteringen af forbyggende støtte og muligheden for at iværksætte forskellige sociale foranstaltninger. Desuden ændres serviceloven løbende, og hvis ikke det samme sker for reglerne under udlændingeloven, kan der på sigt være en risiko for forældede regler for nogle børnegrupper.
Der bør endvidere være ensartede regler for social beskyttelse af asylbørn uanset om de har processuelt ophold eller har fået afslag på asyl. Dette opnås bedst ved, at også afviste asylbørn bliver omfattet af serviceloven.
- Det er Røde Kors' erfaring, at gode, stabile og trygge forhold på børnecentrene er en forudsætning for uledsagede asylbørns trivsel og udvikling. Ro og orden på asylcentre er også vigtigt for at opnå gode relationer til de lokalsamfund, centrene ligger i, og Røde Kors støtter derfor overordnet lovforslagets intention.

- Røde Kors finder det overordnet positivt, at der tilvejebringes regler for magtanvendelse og andre indgreb i de uledsagede asylbørns selvbestemmelsesret og privatliv, der i højere grad minder om reglerne for magtanvendelse for anbragte børn og unge på opholdssteder. I helt særlige situationer kan sådanne indgreb være nødvendige med henblik på at sikre trivsel og beskyttelse af de uledsagede asylbørn. Af samme årsager, som ovenfor beskrevet, er det også på dette område vores holdning, at der ikke bør være parallelle regelsæt. Derfor mener Røde Kors, at uledsagede asylbørn på børnecentrene hellere skulle være direkte omfattet af voksenansvarsloven frem for, at der lovgives særskilt herom i udlændingeloven.
- Røde Kors kan ikke støtte forslaget om at tilvejebringe særskilt hjemmel i udlændingeloven til en særlig lempelig adgang til anbringelse af uledsagede asylbørn, som på flere væsentlige punkter fraviger servicelovens bestemmelser om særlig støtte til børn og unge. Vi frygter, at en mindre omfattende børnefaglig redegørelse end servicelovens § 50-undersøgelse vil medføre risiko for, at ikke alle relevante forhold inddrages i beslutningen om at anbringe et uledsaget asylbarn.

Røde Kors er endvidere bekymret over ordningens fravigelse fra servicelovens regler om underretningspligt. Det er Røde Kors' erfaring, at det er vigtigt at få kommunens faglige vurdering af, hvilke sociale foranstaltninger er egnede og nødvendige for det enkelte barn. Røde Kors frygter, at den nye ordning medfører, at nødvendige sociale foranstaltninger eller faglige undersøgelser ikke iværksættes rettidigt. Det er endvidere vigtigt, at planer for anbringelse indeholder vurdering af, hvad det uledsagede asylbarn har behov for efter anbringelsen, eksempelvis fortsat beskyttelsesbehov og eventuel videre støtte. Røde Kors anbefaler derfor, at eventuelle ændringer eller præciseringer af lovhjemmel for anbringelse af uledsagede asylbørn inkorporeres i serviceloven.

- Det er Røde Kors' erfaring, at det skaber de bedste forudsætninger for en vellykket integration eller tilbagevenden til hjemlandet efter afslag på asyl, hvis asylansøgere i videst muligt omfang bibeholder en meningsfuld hverdag. Vi finder det derfor beklageligt, at asylansøgere på modtagecentre fremover som udgangspunkt ikke skal deltage i undervisning og aktivering. Røde Kors frygter, at selv en kort periode med passiv tilstand kan medføre negative konsekvenser for asylansøgere integration og følelse af medansvar for egen livssituation. Fastholdes forslaget, mener vi i forlængelse heraf, at 3 måneder er for lang tid at vente på aktivering og undervisning for de asylansøgere, som i særlige tilfælde befinder sig i længere tid på et modtagecenter. Vi foreslår derfor, at udlændingelovens § 42 e, stk. 1-4 samt udlændingelovens § 42 f, stk. 2-4 og 7 skal finde anvendelse for udlændinge, der har opholdt sig her i landet i mere end 2 måneder i stedet for de forslåede 3 måneder.
- Røde Kors støtter formålet om i endnu højere grad at anvende overgangsfasen fra meddelelse af opholdstilladelse indtil overgivelse til kommunen til at forberede flygtnings ankomst og integrationsproces i kommunen. Vi hilser det derfor velkomment, at kontrakten mellem asylansøgeren og indkvarteringsoperatøren fremover skal omfatte overgangsfasen. Røde Kors finder dog, at praktikforløb og andre beskæftigelsesrettede initiativer ligeledes kan opfylde forslagets formål. Røde Kors anbefaler derfor, at det i lovforslaget præciseres, at asylansøgeren er forpligtet til at deltage i 25 timers ugentlig undervisning eller beskæftigelsesrettede initiativer.

Konkrete kommentarer

Vedr. rammer for indkvartering og sanktioner

Viden om målgruppen og de enkelte unge er meget vigtige forudsætninger i bestræbelsen på et bo- og arbejdsmiljø uden uro og konflikter. Uledsagede asylbørn er ofte prægede af komplekse traumer og i visse tilfælde manglende basal omsorg og regulering gennem opvæksten.

De unge skal derfor gives mulighed for at aflære copingstrategier, der var givtige i krigs- og uroprægede områder og under flugten, og at tillære sig nye og mere hensigtsmæssige strategier i samspil med andre. Sanktioner bør altid afvejes i forhold til den enkelte unge for at opnå den ønskede effekt. Det er Røde Kors' erfaring, at tydelig struktur, troværdige voksne, omsorg og en rolig anerkendende tone medvirker positivt til et roligt center. Det er derfor vigtigt, at børnecentrenes personale har grundlæggende traumeforståelse og gode pædagogiske metoder og værktøjer til at håndtere denne meget sårbare gruppe.

Unge, der udfordrer centrene med konfliktskabende adfærd, hører ofte til blandt de marginaliserede grupper - det vil sige unge med stærke psykiske belastninger og mulige diagnoser eller unge med stofmisbrug. Her er der behov for iværksættelse af særlige tiltag efter drøftelse på tværfaglige koordineringsmøder. Fratagelse af tillægsydelse vil efter Røde Kors' erfaring næppe føre til forståelse eller ændret adfærd. Muligheden for at fratage eller nedsætte tillægsydelsen kunne dog eksempelvis anvendes i en symbolsk tilbagebetalingsordning i forbindelse med hærværk. En sådan ordning rummer inddragelse, ansvar og læring.

Røde Kors anbefaler, at det i bemærkningerne til lovforslaget præciseres, at børnecentrenes ledelse skal foretage en meget grundig afvejning af sanktionens nødvendighed, egnethed og hensigtsmæssighed under hensyntagen til den unges alder og modenhed, aktuelle situation, bevæggrunde samt alvor og gentagelse i handlinger.

Stramme regler om uledsagede asylbørns brug af elektroniske kommunikationsmidler kan virke særligt belastende for denne gruppe, da mange af børnene elektronisk kommunikerer med eksempelvis forældre eller familie i hjemlandet. Røde Kors anbefaler derfor, at det præciseres, at eventuelle regler for brug af elektroniske kommunikationsmidler skal fastsættes under særlig hensyntagen til det uledsagede asylbarns behov for kommunikation med familie og netværk.

Økonomiske sanktioner

Hjemmelen til, at Udlændingestyrelsen kan fratage kontante ydelser eller tillægsydelser for uledsagede mindreårige i tilfælde af eksempelvis manglende samarbejde om oplysning af sag eller udsendelse, har hidtil i praksis ikke været brugt. Dette er i overensstemmelse med forarbejderne til reglen, der tog behørigt hensyn til, at uledsagede asylbørn er en særlig sårbar gruppe.

Røde Kors kan derfor kun opfordre til, at Udlændingestyrelsen fremover i videst muligt omfang anvender muligheden for efter en konkret vurdering at undlade at nedsætte eller fratage et uledsaget asylbarns økonomiske ydelser, da det vil virke særligt belastende for det uledsagede asylbarn.

Det bør i bemærkningerne til lovforslaget præciseres, at Udlændingestyrelsen forinden en afgørelse om nedsættelse eller fratagelse af et uledsaget asylbarns økonomiske ydelser bør

indhente relevante udtalelser fra det uledsagede asylbarns opholdscenter, anbringelsessted, kontaktperson samt repræsentant og lægge disse udtalelser til grund, når det skal vurderes, om indgrebet vil virke særligt belastende for det uledsagede asylbarn.

Vedr. rusmiddeltest

Røde Kors anerkender rusmiddeltestens formål om at varetage hensynet til det uledsagede asylbarns sundhed og udvikling, enten ved at forebygge et potentielt misbrug eller ved at hjælpe den pågældende med at komme ud af et misbrug, samt formålet om at varetage hensynet til de øvrige beboere og personalet. Det er dog vigtigt, at uledsagede asylbørn får lov til at være børn og unge på lige fod med andre børn og unge, og at der skelnes mellem lovlige rusmidler og ulovlige rusmidler.

Røde Kors anbefaler derfor, at det i lovteksten præciseres, at rusmiddeltest alene bør anvendes, såfremt den unge har et misbrug, er i risiko for at komme ud i et misbrug eller såfremt den unges anvendelse af rusmidlet er til fare for den unge selv eller til gene for andre på centret. Anvendelse af rusmiddeltest bør endvidere alene foretages efter en konkret vurdering af nødvendighed og hensigtsmæssighed.

Røde Kors opfordrer til, at Udlændinge- og integrationsministeren hurtigst muligt fastsætter nærmere regler om anvendelsen af rusmiddeltest, herunder om fremgangsmåden og om krav til indholdet af samtykket.

Vedr. fysisk guidning og magtanvendelse

Røde Kors finder, at fysisk guidning, hvor den unge ikke yder modstand, kan være et godt redskab for personalet på børnecentre til at afværge konflikters opståen.

Der er mange pædagogiske metoder, der kan bringes i spil for at undgå magtanvendelse. Personalet på børnecentre bør derfor være uddannet i at konfliktnedtrappe med en variation af metoder til brug i forskellige situationer og med forskellige beboere. Røde Kors finder det dog overordnet set positivt, at der tilvejebringes regler for magtanvendelse og andre indgreb i de uledsagede asylbørns selvbestemmelsesret og privatliv, der i højere grad minder om reglerne for magtanvendelse for anbragte børn og unge på opholdssteder. I helt særlige situationer kan sådanne indgreb være nødvendige med henblik på at sikre trivsel og beskyttelse af de uledsagede asylbørn. Det er også vigtigt for medarbejderne at have klare rammer at udføre deres arbejde indenfor dette felt. Som allerede påpeget, mener Røde Kors, at uledsagede asylbørn på børnecentrene hellere skulle være direkte omfattet af voksenansvarsloven frem for, at der lovgives særskilt herom i udlændingeloven. Røde Kors anbefaler derfor i stedet, at voksenansvarsloven ændres således, at de relevante regler finder anvendelse over for et uledsaget asylbarn, der er indkvarteret på et børnecenter.

Røde Kors er bekymret over omfanget af den foreslåede adgang for personalet til at tilbageføre et uledsaget asylbarn ved rømning. Der er i øjeblikket ikke personaleressourcer til at forlade børnecentret og hente unge tilbage ved rømning. Såfremt den unge opholder sig på et andet asylcenter eller på en kendt adresse, kan personalet - hvis det skønnes nødvendigt i forhold til barnets tarv - opsøge den unge og motivere denne til at følge med retur. Dette vil dog kræve en særlig indsats og ekstra ressourcer.

Røde Kors er bekymret over, at der ikke er administrativ klageadgang over Udlændingestyrelsens afgørelser om magtanvendelsers berettigelse. Røde Kors anbefaler derfor, at den påtænkte ændring under lovforslagets § 1, punkt 11 ikke gennemføres.

Vedr. anbringelse

Røde Kors kan, som ovenfor anført, ikke støtte forslaget om at tilvejebringe særskilt hjemmel i udlændingeloven til en særlig lempelig adgang til anbringelse af uledsagede asylbørn. De foreslåede regler fraviger på flere væsentlige punkter servicelovens bestemmelser om særlig støtte til børn og unge, eksempelvis vedrørende indholdet og kvaliteten af den børnefaglige undersøgelse, underretningspligten og indholdet i handleplaner.

Røde Kors mener, at der bør skabes ensartede muligheder og regler for iværksættelse og opretholdelse af sociale foranstaltninger for asylbørn med og uden lovligt ophold. Det er Røde Kors' klare anbefaling, at nye regler om sociale foranstaltninger for asylbørn så vidt muligt inkorporeres i serviceloven.

Såfremt det fastholdes, at der skal tilvejebringes hjemmel til sociale foranstaltninger for asylbørn i udlændingeloven, bør reglerne udformes således, at de svarer til servicelovens regler, hvor alle relevante hensyn er nøje afvejet. Røde Kors anbefaler derfor, at der endvidere tilvejebringes hjemmel i udlændingeloven til andre sociale foranstaltninger - herunder efterværn således, at der forud for det 18. år skal tages stilling til efterværn eller behov for foranstaltninger, som svarende til reglerne om efterværn i servicelovens kapitel 12.

Serviceloven indeholder blandt andet regler om adgang til bisidder, gratis advokatbistand, pligt til at træffe fornyet afgørelse ved opretholdelse af længerevarende foranstaltninger, pligt til at afholde samtale med den unge inden anbringelsen og pligt til at orientere om retten til aktindsigt m.v. Dette er regler der er væsentlige for børns retssikkerhed ved sociale foranstaltninger, og såfremt lovforslaget gennemføres i dets nuværende form, må disse retssikkerhedsværn gengives i udlændingeloven.

Røde Kors står naturligvis til rådighed for uddybning af disse bemærkninger.

Med venlig hilsen



Anders Ladekarl

Generalsekretær