

21. december 2020

Til:

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Sendt til pr. mail til [uim@uim.dk](mailto:uim@uim.dk) og [cakr@uim.dk](mailto:cakr@uim.dk)

Sagsnr. 2020-6279.



## Høringssvar til udkast til lov om hjemrejse for udlændinge uden lovligt ophold

### Indledning

I vores arbejde møder vi hver dag afviste asylansøgere og ved, hvor vanskeligt det er for mange af dem at finde overblik og overskud nok til at træffe et aktivt valg om at rejse ud efter at have fået afslag på asyl.

Tanken om at gennemføre en model med tidlig indsats, klare procedurer og en håndholdt proces er positiv, og Røde Kors kan se muligheder for, at flere tidligere bliver afklarerede om, at deres fremtid ikke er i Danmark. Også ud fra et humanitært og medmenneskeligt synspunkt er det vigtigt for Røde Kors, at så få som muligt stranded på udrejsecentre med de for negative konsekvenser der følger deraf.

Vi har følgende overordnede kommentarer til det fremsatte lovforslag til en ny hjemrejselov og deraf følgende ændringer i blandt andet udlændingeloven:

- Jo mere klarhed de afviste får over deres situation, og de muligheder og forpligtelser de har, jo bedre kan de handle. Vi finder det derfor positivt, at der udarbejdes en kontrakt for alle, hvoraf det tydeligt fremgår, hvad der er aftalt.
- Den enkelte og familierne kan have barrierer, der står i vejen for at medvirke til at planlægge udrejse, og det er nødvendigt at adressere de barrierer individuelt. Hvis manglende medvirken alene bliver mødt med restriktioner og fratagelse af de muligheder, der skal forberede hjemrejsen, kommer modellen ikke til at have den ønskede og nødvendige effekt.
- Det er Røde Kors' erfaring, at de motivationsfremmende foranstaltninger ikke virker motiverende for afvistes beslutning om hjemrejse. Vi opfordrer derfor til, at de kun anvendes i meget begrænset omfang, hvor afgørende ordensmæssige hensyn taler for det. Meldepligt må ikke ligge i vejen for aktiviteter, der kan være kompetencegivende, og opholdspligt bør indrettes på en måde, så børn i familier der reelt lever adskilt kan få ordentligt samvær med begge deres forældre, uanset forældrenes opholdsstatus.

Kommentarerne uddybes i det nedenstående.

### **Medvirken, afsnit 3.2**

Det er væsentligt for de afviste asylansøgere motivation til at medvirke til at udrejse, at de forstår myndighedernes afgørelser. En vigtig del af dette er, at det er helt klart, hvornår myndighederne mener, at der er medvirken, og hvad der skal til for at blive betragtet som medvirkende.

Forslaget om skriftligt at meddele afgørelser om, at myndighederne ikke vurderer, at der er medvirken, ser vi som et godt skridt i retning af denne afklaring for de afviste, og netop forvaltningslovens bestemmelser om begrundelse og partshøring er gode instrumenter til at give klarhed over status. Vi ser dog ikke, at det er velbegrundet, at det foreslås, at der ikke skal kunne klages over afgørelserne, da klageadgang er en vigtig del af forvaltningsretten, og da manglende medvirken fortsat vil kunne straffes med bøde eller fængsel indtil fire måneder.

I forhold til den foreslåede karenperiode, har Røde Kors har forståelse for, at der må være en grænse for, hvor ofte Hjemrejsestyrelsen skal vurdere om der er medvirken, men to måneder forekommer at være lang tid. Vi forstår derfor, at der indsættes mulighed for at suspendere karenperioden i helt særlige tilfælde.

### **Forslag til en digital kommunikationsløsning, afsnit 3.3**

Hjemrejsestyrelsen vil etablere en model for digital kommunikation, så alle får den post de skal have fra myndighederne direkte til deres smartphone eller til en computer på deres indkvarteringssted. Det fremgår af det foreslåede, at den digitale kommunikation skal erstatte den nuværende ordning med breve og forkyndelser, og at beskeder sendt i det digitale kommunikationssystem anses for at være forkyndte, når de er afsendt.

Røde Kors er enig i, at de fleste beboere på centrene allerede orienterer sig digitalt, og vi mener derfor, at en direkte digital kommunikation mellem myndigheder og beboere vil være en styrkelse af kontakten. Det er dog helt væsentligt, at mulighederne for undtagelse fra ordningen for dem, der er ældre eller har kognitive eller fysiske funktionsnedsættelser bliver fleksible og løbende kan revurderes ud fra de erfaringer, der opnås med løsningen. Det er ligeledes vigtigt, at der informeres grundigt og kontinuerligt om, at de fremsendte meddelelser anses for at være forkyndte, og den retsvirkning det vil have, fx at manglende læsning af post indgår i vurdering af medvirken.

Det fremgår ikke af forslaget, at kommunikationen i den foreslåede kommunikationsløsning vil være på udlændingenes eget sprog, men Røde Kors antager, at det er tanken, da formålet ellers fortaber sig.

### **Forslag til hjemrejsekontrakt, afsnit 3.4**

Som nævnt indledningsvist er det Røde Kors' holdning, at det ud fra et humanitært synspunkt er vigtigt, at så få som muligt får et langt ophold på et udrejsecenter efter de har fået afslag. Forslaget om at indgå en hjemrejsekontrakt med en klar beskrivelse af sagsskridt samt rettigheder og pligter, tror vi vil understøtte ønsket om hurtigere at nå til afklaring om nødvendigheden af en forestående hjemrejse. Både de håndholdte elementer, hvor de afviste, hurtigt efter afslag bliver kontaktet med henblik på at indgå en hjemrejsekontrakt, og tankerne om løbende dialog og justering af kontraktens indhold, kan være gode veje til at holde overvejelserne om en forestående hjemrejse present.

De foreslåede elementer i en hjemrejsekontrakt ser Røde Kors således som vigtige komponenter i en samlet plan for hjemrejse, hvor det hele tiden er klart, hvad der er næste trin, hvilke forpligtelser man har, og hvilken støtte man kan forvente.

Vi har dog et væsentligt forbehold: Det fremgår af ministeriets overvejelser, at 'det kan være vanskeligt for de afviste at overskue skridtene frem mod hjemrejse'. Det er også Røde Kors' erfaring. Det er samtidig også vores erfaring fra den hjemrejserådgivning vi tidligere har stået for og fra vores

daglige møder med afviste asylansøgere, at det i lige så høj grad er vanskeligt at overskue konsekvenserne af hjemrejse. Der kan være forskellige barrierer, der blokerer for ønsket om at medvirke og indgå forpligtende aftaler.

Det er derfor efter vores opfattelse helt afgørende, at der i processen frem mod hjemrejse arbejdes løsningsfokuseret med afklaring af disse barrierer, særligt i forhold til udfordringer i hjemlandet. Det er vores erfaring, at det er vigtigere end alt andet, at den enkelte kan se for sig, hvordan en hverdag i hjemlandet skal kunne hænge sammen, både i forhold til sikkerhed og mulighed for at skabe et hverdagsliv med bolig, indtægt at leve for og skole til børnene. Vi foreslår derfor, at disse elementer får et særskilt afsnit i hjemrejsekontrakterne.

Det vil i forlængelse heraf efter vores opfattelse være en alvorlig fejl at lade manglende opfyldelse af hjemrejsekontrakten betyde, at de mister retten til aktiviteter og den støtte, der netop skal være med til at klæde dem på til at kunne klare sig i hjemlandet.

Frem for at afskære de afviste asylansøgere fra mulighederne for at deltage i de hjemrejseforberedende aktiviteter, foreslår Røde Kors, at der arbejdes individuelt og målrettet med sammenhængende tilbud om opkvalificering via uddannelse og jobtræning, der etableres på baggrund af en kompetenceafklarende screening. Gennem tilegnelse eller vedligeholdelse af konkrete kompetencer, der er brugbare i hjemlandet, styrkes jobparathed og evnen til selvforsørgelse.

På området for jobtræning anbefales det at afsøge muligheden for at indgå i partnerskaber med danske virksomheder, der har aktiviteter i et eller flere hjemrejselande bl.a. med henblik på at kunne tilbyde jobmuligheder i hjemlandet fx i form af en aftalt ansættelse på seks måneder i perioden efter hjemrejse.

Det nævnes i forslaget, at der fortsat skal kunne ske deltagelse i intern produktionsvirksomhed, hvor produkterne afsættes internt i indkvarteringssystemet. Røde Kors skal hertil bemærke, at intern produktionsvirksomhed er meget velegnet til læring inden for alle aspekter af virksomhedsdrift, og såfremt der åbnes for adgang til også – inden for nogle aftalte rammer – at afsætte produkterne eksternt, vil det give endnu flere muligheder for at udvikle hjemrejserelevante kompetencer, såsom salg, marketing, bogføring og regnskab.

For nogle familier kan bekymringer om sundhedsaspekter også være en barriere. Røde Kors foreslår derfor, at det gøres til en del af hjemrejsekontrakten, at der udarbejdes en plan for afslutning af igangværende behandlinger eller planlægning af videre forløb i hjemlandet, herunder udarbejdelse af en afsluttende medicinsk rapport, som kan medtages til hjemlandets sundhedssystem, udarbejdelse af individuel behandlingsplan med angivelse af tilgængelige relevante medicinske præparater i hjemlandet og medicinpakker, der kan dække fx den første måneds medicinforbrug.

For alle elementer i kontrakterne er det vigtigt, at alle familiemedlemmers hjemrejsekontrakter ses i en helhed. Det er vigtigt både for ægtefæller og for eventuelle myndige børn i familien.

### *Go-prepare*

Mange afviste asylansøgere har ikke været i deres hjemland i mange år. Røde Kors har derfor tidligere foreslået en ordning, hvor de afviste ville kunne orientere sig om forholdene i hjemlandet, blandet andet med 'go and see -visits', videokonferencer med Udenrigsministeriets partnerorganisationer i forhold til reintegration og inddragelse af Røde Kors- og Røde Halvmåneselskaber i hjemlandet. Det mener vi fortsat er en rigtig god vej imod konkret forberedelse af hjemrejsen.

I det fremsendte lovforslag er der forslag om, at en go-prepare ordning kan indgå som et element i hjemrejsekontrakten. Her er det tanken, at ét medlem af en afvist familie kan rejse i forvejen for at forberede familiens reintegration, og at den resterende familie med en forlænget udrejsefrist kan følge, når der er foretaget basale forberedelser. Det kan muligvis være en løsning for nogle, men hvis ordningen skal vinde indpas, skal der skabes tryghed for, at den der er rejst i forvejen kan vende tilbage til sin familie.

#### *Tålt ophold*

Det fremgår, at også personer på tålt ophold kan indgå en hjemrejsekontrakt, og at såfremt de ikke ønsker det, kan Hjemrejsestyrelsen fastsætte en kontrakt for vedkommende. Røde Kors skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at der er tale om mennesker, for hvem Flygtningenævnet har truffet afgørelse om, at de ikke kan udsendes, da de risikerer asylbegrundende forfølgelse ved tilbagevenden til hjemlandet. Brugen af hjemrejsekontrakter for denne gruppe skal ske i det lys og bør efter vores opfattelse indgås i tæt dialog med de pågældende om, hvad der for dem kan være relevant og kompetencegivende i tilfælde af, at de på et tidspunkt kommer til at kunne udrejse.

Det skal i den forbindelse nævnes, at der er personer på tålt ophold, som har ønsket at rejse hjem, men hvor myndighederne ikke har kunnet anbefale og dermed understøttet hjemrejsen af sikkerhedsmæssige årsager.

Vi finder det positivt, at det specifikt nævnes, at personer i denne gruppe kan deltage i intern produktionsvirksomhed, praktik hos eksterne arbejdsgivere og frivilligt arbejde – både humanitært og andet, og vi skal opfordre til, at disse muligheder bringes i spil for dem på tålt ophold, der ønsker at indgå en kontrakt.

#### *Ro og orden – husordener på centrene*

Det er Røde Kors' erfaring, at information og dialog om tilbud, rettigheder og pligter på centrene er vigtig, både når nye flytter ind på et center og løbende derefter, og det er fast rutine på de centre Røde Kors driver. Husordenerne har været genstand for drøftelse under Ombudsmandens tilsynsbesøg på Røde Kors' centre de senere år, og Ombudsmanden har under tilsynene særligt lagt vægt på, at det skal fremgå af husordenerne, hvad der er mulige konsekvenser af manglende overholdelse. Dette er derfor en fast bestanddel af Røde Kors' husordener, og de fleste af de øvrige elementer, der foreslås som en obligatorisk del af husordenerne, er også allerede standard-elementer i Røde Kors' husordener efter aftale med Udlændingestyrelsen, som en del af operatørkontrakten.

Den foreslåede ordning får således ikke umiddelbar betydning for praksis på området.

### **3.8. Kontrol- og motivationsfremmende foranstaltninger**

Det fremgår af lovforslaget, at kompetencen til at træffe afgørelse om kontrol- og motivationsfremmende foranstaltninger er overgået til Hjemrejsestyrelsen, herunder afgørelser om pålæg af meldepligt.

I den forbindelse skal Røde Kors opfordre til, at tankegangen om håndholdt og individuel sagsbehandling også anvendes, når det kommer til meldepligt. Det er vores erfaring, at meldepligt bliver brugt rutinemæssigt uden plads til individuelle hensyn. Helt grundlæggende bør det være sådan, at mindre indgribende foranstaltninger overvejes og drøftes med den pågældende, og kun såfremt meldepligt efter overvejelse af den pågældendes situation anses for at være et nødvendigt tiltag, skal det anvendes. Når meldepligten pålægges, skal Røde Kors kraftigt opfordre til, at der ud over de undtagelser, der nævnes i forslaget - tages hensyn til den pågældendes planlagte aktiviteter, således at meldepligten ikke kommer til at stå i vejen for aktiviteter, der styrker hjemrejserrelevante kompetencer. Vi har i årenes løb oplevet flere eksempler på en u hensigtsmæssig ufleksibel tilrettelæggelse af meldepligten, der har betydet, at de pålagte tider for meldepligt har forhindret

gennemførelse af både uddannelsesforløb og planlagte praktikker. Det stemmer meget dårligt overens med ønsket om forberedelse til hjemrejse.

I forhold til opholdsplichten skal Røde Kors også her opfordre til, at der foretages individuelle vurderinger af den enkeltes situation, før opholdsplicht anvendes. Vi er i denne forbindelse særligt opmærksomme på, at der er flere beboere særligt på udrejsecentre, der har børn der reelt er afskåret fra regelmæssigt samvær med den ene af deres forældre, fordi forældrene lever adskilt på grund af, at den ene part har opholdsplicht. Røde Kors er blevet opmærksom på, at problemet er voksende, og vi har derfor i efteråret 2020 gennemført kvalitative interviews med beboere på centrene om deres situation. Det er gennemgående i disse interviews, at adskillelsen har alvorlige konsekvenser, særligt for børnenes trivsel, og det er Røde Kors' holdning, at opholdsplicht fremover bør indrettes på en måde, så børn i familier, der reelt lever adskilt, kan få ordentligt samvær med begge deres forældre.

### **Øget brug af frihedsberøvelse, afsnit 3.10**

For så vidt angår de foreslåede bestemmelser om frihedsberøvelse, har Røde Kors noteret sig, at der ikke med bestemmelserne er tilsigtet nogen ændringer i forhold til, hvad der hidtil har været gældende. Røde Kors vil dog generelt bemærke, at frihedsberøvelse altid kun bør anvendes, efter undersøgelse af om mindre indgribende foranstaltninger vil kunne skabe samme resultat. Derudover skal vi også opfordre til, at procedurerne for vurdering af sårbarhed gennemgås, så det sikres, at viden om psykiske lidelser og eventuel tortur-historik inddrages i vurderingen af, om den pågældende kan frihedsberøves uden risiko for yderligere traumer eller forværring af sygdom.

### **Beslaglæggelse af genstande, afsnit 3.12**

Det foreslås, at hjemrejse-loven viderefører udlændingelovens nuværende bestemmelse om beslaglæggelse af genstande med henblik på indsamling af information om identitet og tilknytning til andre lande, og at der sættes midler af til at øge brugen af mobildata og internetoplysninger. Uanset, at det er forudsat, at der skal søges at indhente samtykke til beslaglæggelsen, er der ikke tvivl om, at enhver form for beslaglæggelse og i særdeleshed beslaglæggelse af telefon og computer til udlæsning, er et meget indgribende tiltag, der går langt ind i privatlivet. Røde Kors skal derfor opfordre til, at det kun anvendes, når andre mindre indgribende tiltag er prøvet, og når der er konkret formodning om, at de data der kan hentes vil være af afgørende betydning for Hjemrejsestyrelsens arbejde.

### **Behandling af oplysninger, afsnit 3.15.3**

For at give Hjemrejsestyrelsen så mange oplysninger som muligt at arbejde med, foreslås det, at der gives hjemmel til, at indkvarteringsoperatøren kan videregive oplysninger, der er registreret til styrelsen uden indhentelse af samtykke. Det mener Røde Kors er dybt betænkeligt.

Det er afgørende for den helt nødvendige tillid mellem beboere og indkvarteringsoperatør, at det er helt klart, hvilke oplysninger vi videregiver og i hvilken situation. Vi møder dagligt børn og voksne i vuggestuen, børnehaven, i skolen, til fritidsaktiviteter og aktivering, og i den forbindelse sker der registrering af for eksempel fremmøde, dialog om børnenes trivsel og særlige hændelser. Derudover har vi vigtige opgaver på det social- og sundhedsfaglige område, hvor personfølsomme oplysninger registreres i IT-systemer.

Operatørernes opgaver er således både driftsmæssige og omsorgsmæssige, og hvis der er tvivl om operatørens rolle, risikerer man at den omsorgsmæssige opgave ikke kan udføres tilstrækkeligt.

Vi ligger inde med oplysninger om beboerne på centrene inden for alle livsområder, og vi mener helt klart, at en hjemmel til at indhente oplysninger skal være langt mere præcis end det, der foreslås.

Ligeledes må vurderingen af, om den fornødne proportionalitet er til stede, foretages i forhold til hver enkelt type af oplysninger, med så forskelligartede oplysninger kan det ikke ske samlet.

Ydermere er der en del af disse oplysninger, der allerede tilgår Udlændingestyrelsen som et led i deres opgave som myndighed på området, og det vil for operatørerne være langt mere naturligt, at dialogen om disse oplysninger foregår mellem Hjemrejsestyrelsen og Udlændingestyrelsen.

Venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ad Karl'.

Anders Ladekarl  
Generalsekretær