



10. april 2020

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K.

HØRINGSSVAR

til Lov om ændring af udlændingeloven, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og lov om voksenansvar for anbragte børn og unge

(Hjemmel til iværksættelse af sociale foranstaltninger over for ledsagede mindreårige udlændinge uden lovligt ophold i Danmark m.v.)

Bedsteforældre for Asyl takker for invitationen til at afgive et høringssvar til dette lovforslag. Vi udgør en bevægelse, der gennem 12 år har fulgt asylsøgende børnefamilier og uledsagede unges situation i det danske asylsystem. Bevægelsen Bedsteforældre for Asyl, BfA, består af overvejende ældre borgere, der bredt repræsenterer det almindelige danske samfund.

Det aktuelle lovforslag handler om mindreårige udlændinge uden lovligt ophold, og da vi omkring denne gruppe har en grundig erfaring med børnefamilier anbragt på Udrejsecenter Sjælsmark, vil høringssvaret bygge på vore erfaringer derfra. Centret drives af Kriminalforsorgen, og det blev fra 2015 gjort muligt at internere børnefamilier der, fordi Røde Kors påtog sig opgaver omkring leverance af sundhedsydelser, skolegang, samt nogen drift af børnehave og klubaktivitet.

Vi er opmærksomme på, at flere børnefamilier uden lovligt ophold befinder sig uden for Sjælsmark, men finder det vigtigt at basere høringssvaret på vore mange års erfaring fra udrejsecentret.

Dette høringssvar kan ikke systematisk omfatte alle punkter i lovforslaget, da det så ville blive for langt. I stedet beskriver det de for BfA mest bekymrende temaer:

Kodificering af praksis

Indtil 2014 – 2015 var alle børn, der opholdt sig i Danmark omfattet af og beskyttet af Servicelovens bestemmelser. Derpå indførtes på Socialministeriets foranledning en lov om, at børn uden lovligt ophold ikke skulle være dækket af Serviceloven men i stedet høre hjemme under Udlændingeloven. Mange relevante børneorganisationer foruden Dansk Flygtningehjælp, Institut for Menneskerettigheder og Røde Kors kom med indvendinger, begrundet i bekymring for disse børns retsstilling. Der blev på Socialministeriets initiativ skabt kategorier af to forskellige slags børn i Danmark. En majoritetsgruppe, der som hidtil nød beskyttelse under Serviceloven, og en lille gruppe børn med såkaldt ulovlig tilstedeværende i Danmark. Disse blev nu henvist til et ”helt nyt forvaltningslandskab” under Udlændingestyrelsen på Udlændingelovens præmisser. Trods de relevante organisationers indsigelser blev loven vedtaget, og siden har der udviklet sig en administrativ praksis, som konstant har bekymret BfA. Det er denne praksis, der nu ønskes kodificeret, dvs. de uskrevne regler gøres til skrevne.

Allerede i 2016 startede en dialog mellem Ombudsmanden og Social- og Indenrigsministeriet om denne nye tilstand, det parterne omtalte som ” et ulovhjemlet retsgrundlag”, som af Ombudsmanden især blev opfattet som bekymrende ved større foranstaltninger.

Hvad er så disse børn – med benævnelsen ulovligt ophold - gået glip af, da de mistede retten til at være sikret efter Serviceloven?

Service-loven

Børns sociale rettigheder er sikret under Lov om sociale rettigheder, hvor kap. 11 beskriver særlig støtte til børn og unge, også kaldet Serviceloven. Det fremgår, at kommunerne (§ 46) skal træffe afgørelser ud fra, hvad der er bedst for barnet. Derunder sikre kontinuitet i opvæksten, sikre barnets / den unges muligheder for personlig udvikling og opbygning af sociale kompetencer samt understøtte barnets / den unges skolegang. Endelig skal det forberede barnet / den unge til et selvstændigt voksenliv.

Støtten skal tilbydes tidligt, helhedsorienteret og ud fra en konkret vurdering i hvert tilfælde. Problemer skal så vidt muligt løses i samarbejde med familien. Først når mindre indgribende foranstaltninger er forsøgt gennemført uden tilstrækkelig bedring af barnets tilstand, skrider man til en anbringelse – frivillig eller ufrivillig.

Danmark har gennem generationer opbygget en god praksis omkring støtte til børn med særlige behov på niveau med de fire andre nordiske lande. Lovgivningen forvaltes i kommunerne af kompetente medarbejdere ud fra en vifte af mange mulige indsatser, og sundhedsplejersker, pædagoger, lærere, socialrådgivere, psykologer og familierådgivere har langvarige uddannelser og erfaringer.

Praksis under Udlændingeloven

Efter lovændringerne i 2014 – 2015 har det for BfA været uigennemskueligt, hvorledes samarbejdet mellem Røde Kors, Hørsholm Kommune og Udlændingestyrelsen er blevet udmøntet. Men det har været tydeligt for os, at børnenes og familiernes støttetilbud og retssikkerhed har ligget fjernt fra den virkelighed, Serviceloven ville kunne sikre dem. Vi har med stor bekymring fulgt derouten for børn og forældre under deres ophold i Udsendelsescenter Sjælsmark. Denne bekymring er blevet delt af børneorganisationer og Dansk Flygtningehjælp. Selv nødhjælpsorganisationen Røde Kors, der gennem mere end 35 år har haft et meget tæt samarbejde med Udlændingestyrelsen - og siden 2015 har haft ansvaret for indsatsen for disse børnefamilier uden lovligt ophold - blev ultimo 2018 så bekymret, at man foretog en psykologisk screening af børnene og deres forældre. Forinden var der de seneste 11 måneder foretaget 51 underretninger til Hørsholm Kommune, der gentagne gange gav udtryk for, at opgaverne langt oversteg kommunens formåen.

Børnene har under asylprocessen været kategoriseret som medfølgende børn og har derved ikke fået nogen selvstændig asylbehandling, som i visse tilfælde kunne have sikret nogle en opholdstilladelse eller i tide afsløring af et behandlingsbehov tilgodeset under Serviceloven.

Da Danmark ikke har inkorporeret FN's Konvention om Barnets Rettigheder, har disse børn ikke status af på samme tid at være en ”juridisk person” og et barn med det naturlige behov for nødvendig omsorg.

Røde Kors' screening af børn og forældre i Udrejsecenter Sjælsmark

Børn: en stor andel af børnene har signifikante symptomer på psykisk mistrivsel.

61 % ville sandsynligvis opfylde kriterierne for en psykiatrisk diagnose

19 % ville muligvis opfylde samme kriterier

halvdelen af de 11 – 17 årige har symptomer på PTSD.

Desværre er der ikke foretaget en screening af børnenes kognitive udvikling og skolestandpunkt.

Forældre: over 80 % af forældrene har symptomer på mistroivsel i en grad, så det svarer til en psykisk lidelse.

Rapporten dokumenterer desuden, hvor hyppigt disse familier før interneringen i Sjælsmark er blevet flyttet fra et asylcenter til et andet: i gennemsnit hver 8. måned. Dette er en konsekvens af den specielle danske asylprocedure, hvor familierne flyttes til et nyt center, hver gang deres "sag" bevæger sig ind i en ny fase i asylproceduren. Dette har forhindret børn og voksne i at etablere relationer, der i et vist omfang kunne have modvirket deres tiltagende dårlige trivsel.

Siden denne screening er der gået endnu et år for børn og forældre under uændret svær belastning. De er dertil fortsat underkastet Udlændingestyrelsens afgørelser ud fra Udlændingeloven om behov for indsatser, der tidligere ville høre hjemme under Serviceloven.

Bekymringer om det aktuelle lovforslag

Det understreges i lovforslaget, at der blot er tale om en lovliggørelse af den praksis, Udlændingestyrelsen har udviklet siden 2014. Man undlader helt at omtale eller undersøge konsekvenserne af denne praksis - konsekvenser som siden 2015 har været synlige og fortsat kun er forværret hos børn og forældre, der er interneret i Udrejsecenter Sjælsmark. Men netop Røde Kors' undersøgelsesresultat, som helt dækker BfA's erfaringer, viser, at den praksis, Udlændingestyrelsen har gennemført, har været dybt skadelig for børnene og deres familier.

Der har fortsat været en utydelig ansvarsfordeling mellem Røde Kors, Hørsholm Kommune og Udlændingestyrelsen, og dette har medført en manglende retssikkerhed for børnene. Og dertil en manglende sammenhængende og tilstrækkelig indsats.

Det aktuelle forslag om ændring af Udlændingeloven råder ikke bod på disse uklarheder, og dertil indeholder det mange vage formuleringer, f.eks.:

Kommuner kan – ikke skal - omkring indsatsmuligheder. Altså behøver kommunen ikke. Dog skal kommunerne kontakte Udlændingestyrelsen for tilladelse før indsatser. Det kan kun opfattes således, at kommunernes indstillinger ikke behøver at blive fulgt.

Gentagne gange bruges begrebet: særlig støtte i henhold til lov om social støtte med anvendelse af fornødne tilpasninger. Dette begreb fornødne tilpasninger har hidtil været udmøntet på den måde, at man ikke har ydet en helt nødvendig og langsigtet støtte. Begrebet fornøden tilpasning giver mulighed for en fortsat mangelfuld og betydningsløs indsats.

Lovforslaget omtaler sociale problemer. I almindelig tale i samfundet opfattes sociale problemer som udtryk for, at barnet ikke har lært at indordne sig i samfundet, måske blot mangler opdragelse. Børnene i Sjælsmark har anderledes og langt mere dybtgående forstyrrelser i form af mistroivsel og udviklingsforstyrrelser, der uden den nødvendige indsats ud fra Servicelovens intentioner, formentlig vil præge dem livsvarigt. Kommunerne - og alle de af børneprofessionelle udviklede støtteforanstaltninger, der findes i Danmark - vil kunne hjælpe børnene ved en tilstrækkelig velplanlagt og gennemført proces.

Udlændingestyrelsen har ingen reel mulighed for at vurdere særligt udsatte børns behov for den nødvendige støtte og behandling – således som dette er indeholdt i Serviceloven. Praksis i Udrejsecenter Sjælsmark siden 2015 har dokumenteret dette. Dertil må det psykologisk være en umulig opgave for Styrelsens embedsmænd på samme tid at skulle forvalte en lovgivning, der udmatter børnefamilier maksimalt – og at tilgodese børnene og deres forældres behov for det danske samfunds omsorg.

Den sidste opgave hører hjemme i det kommunale system.

Overholdelse af FN's Konvention om Barnets Rettigheder

Folketinget har både i 2019 og i januar 2020 behandlet et beslutningsforslag om inkorporering af Børnekonventionen i dansk lovgivning. Dette har de fire andre nordiske lande fundet vigtigt at gennemføre i deres lovgivning og forvaltning. Men under ordførernes taler i Folketinget blev det begge gange af nogle modstandere fremført, at ”vi ønsker selv at bestemme over Sjælsmarkbørnene”. Altså ønskede man at opretholde en diskrimination, som strider imod Konventionens artikel 2. Andre modstanderpartier af en inkorporering brugte argumentet, at vi allerede overholder vore konventionsforpligtelser.

Efter BfA's erfaring brydes mange af Konventionens bestemmelser under Udlændingeloven, bl.a. omkring børns ret til ikke-diskrimination, ret til samfundets omsorg for det enkelte barns trivsel og udvikling og ret til den nødvendige rehabilitering.

Konklusion

Det aktuelle lovforslag giver en anledning til at trække en streg i sandet for vores udmatning af børn og deres familier i denne gruppe. Dette skal opfattes således, at børn og familier uden lovligt ophold lovmæssigt bør føres tilbage til Serviceloven i stedet for at høre hjemme under Udlændingeloven. Kun derved kan en rehabilitering af børn og deres forældre iværksættes.

Vi anbefaler derfor, at lovforslaget ikke søges fremmet. Og at man ophører med den hidtidige ulovhjemlede praksis.

Den planlagte flytning af familierne til Avnstrup vil ikke kunne give børn og familier de nødvendige og tilstrækkelige helbredelses- og udviklingsmuligheder, så længe Udlændingestyrelsen skal træffe de afgørende beslutninger omkring støtteforanstaltninger ud fra den aktuelle Udlændingelov.

Med venlig hilsen Bedsteforældre for Asyl

Kirsten Parbst: e-mail: parbstkirsten@gmail.com

Bente Rich: e-mail: rich@bentea.dk