

Til Social- og Indenrigsministeriet

DANSK FLYGTNINGEHJÆLP
Borgergade 10, 3.sal
DK-1300 København K
Tlf: 3373 5000
www.flygtning.dk

24.11.2016

Hørings svar vedrørende udkast til vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier (vejledning nr. 3 til serviceloven)

Social- og Indenrigsministeriet har den 14. oktober 2016 fremsendt udkast til vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier (vejledning nr. 3 til serviceloven) med høringsfrist den 24. november 2016.

Dansk Flygtningehjælps bemærkninger fokuserer på de dele af vejledningen, der berører asylsøgende børn og unge; afsnit 16 og 101.

Dansk Flygtningehjælp sætter stor pris på ministeriets forudgående indsats for at præcisere forholdet mellem serviceloven og udlændingeloven og er glade for, at der med en ny vejledning kan skabes større klarhed over, hvordan kommuner og aktører på asylområdet skal forholde sig til den relevante lovgivning.

I Dansk Flygtningehjælps optik er der imidlertid med det fremsendte udkast til vejledning fortsat en række forhold, der er uklare, ligesom Dansk Flygtningehjælp finder nogle af ministeriets konklusioner vedrørende forholdet mellem udlændingeloven og serviceloven bekymrende i forhold til at sikre asylsøgende børns trivsel og retssikkerhed i lyset af Børnekonventionen.

Vedrørende børn og unge med processuelt ophold

Dansk Flygtningehjælp er særdeles glad for, at det fremgår tydeligt af udkastet til vejledningen, at asylsøgende børn og unge med processuelt ophold er omfattet af serviceloven, ligesom vi sætter pris på, at en standardiseret procedure for iværksættelse af foranstaltninger for denne gruppe børn og unge nu fremgår tydeligt af vejledningen. Dansk Flygtningehjælp finder det endeligt meget betryggende, at det med udkastet til vejledningen bliver slået fast, at Udlændingestyrelsen i praksis aldrig vil tilsidesætte kommunens faglige vurdering, således at

den socialfaglige vurderings- og beslutningskompetence ligger hos de børnefaglige kommunale myndigheder, og Udlændingestyrelsens godkendelse har karakter af en økonomisk godkendelse af foranstaltningerne.

Det fremgår imidlertid også af udkastet til vejledningen, at *"(u)dlændingeloven betragtes i den sammenhæng som en særlov. Serviceloven finder således ikke anvendelse i det omfang, udlændingemyndighederne inden for asylsystemet kan imødekomme eventuelle behov"*.

Dansk Flygtningehjælp ønsker at bemærke, at anvendelsen af udlændingeloven som en særlov, der kan træde i stedet for serviceloven, rejser nogle spørgsmål, som vejledningen ikke ses at besvare, og som dermed fortsat skaber uklarhed.

Det fremstår således uklart i hvilket omfang, udlændingeloven betragtes som en særlov. Dansk Flygtningehjælp antager, at udlændingeloven alene betragtes som en særlov i forhold til Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt, jf. udlændingelovens § 42a, stk. 1, i den forstand, at det udelukkende er vedrørende godkendelse og afholdelse af udgifter til foranstaltninger, at udlændingeloven træder i stedet for serviceloven for asylsøgende børn og unge med processuelt ophold.

Dansk Flygtningehjælp foreslår derfor, at rækkevidden af udlændingeloven som særlov præciseres, således at det fremgår tydeligt af vejledningen, at f.eks. formålet med servicelovens kapitel 11, jf. § 46, også er gældende for asylsøgende børn og unge med processuelt ophold, således at kommunen ved vurderingen af, hvorvidt eventuelle behov for støtte kan imødekommes inden for asylsystemet, tager udgangspunkt i, at *"formålet med at yde støtte til børn og unge, der har et særligt behov herfor, er at sikre, at disse børn og unge kan opnå de samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som deres jævnaldrende. Støtten skal ydes med henblik på at sikre barnets eller den unges bedste [...]"*, jf. § 46.

Dansk Flygtningehjælps erfaring er, at der i øjeblikket eksisterer en uens og til tider mangelfuld praksis i kommunerne i forhold til proceduren for iværksættelse af foranstaltninger og imødekommelse af dokumentationskravet fra Udlændingestyrelsen, ligesom der iværksættes foranstaltninger uden, at der afholdes børnesamtaler med de involverede børn og unge. For at formuleringen om udlændingeloven som særlov ikke skal bidrage yderligere til en sådan praksis, foreslår Dansk Flygtningehjælp, at det fremgår tydeligere af vejledningen, at servicelovens § 48 og § 50 (børnefaglig undersøgelse og børnesamtaler) også finder anvendelse for børn og unge med processuelt ophold med

henblik på at sikre barnets ret til at blive hørt, ikke mindst for de uledsagede mindreårige asylansøgere, jf. Børnekonventions artikel 12 og servicelovens § 46, stk. 3.

Endelig finder Dansk Flygtningehjælp det uklart i praksis såvel som i vejledningen, hvilken betydning forholdet mellem serviceloven og udlændingeloven som særlov har for reguleringen af anvendelse og indberetning af magtanvendelser på børneasylcentre. Børnecentrenes drift reguleres under udlændingeloven, men udlændingeloven har ingen bestemmelser for anvendelse og indberetning af magtanvendelser på asylcentre. Det har serviceloven derimod, men kun vedrørende børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet under serviceloven. Flygtningehjælpens erfaring er, at der er meget uens og i nogle tilfælde kritisabel praksis på asylcentre i forhold til anvendelse og indberetning af magtanvendelser og andre indgreb i selvbestemmelsesretten.

Dansk Flygtningehjælp skal derfor opfordre til, at der skabes absolut klarhed omkring retningslinjer for anvendelse og indberetning af magtanvendelse på børnecentre, således at uledsagede børn sikres, at brug af magtanvendelser finder sted efter professionelle standarder og efter mindsteindgrebsprincippet, samt at eventuelle beføjelser til magtanvendelser på asylcentre er ledsaget af en standardiseret indberetnings- og tilsynsordning.

Vedrørende børn og unge med ulovligt ophold

Børn og unge, der har fået afslag på asyl og dermed har ulovligt ophold i Danmark, udgør en særlig udsat og sårbar gruppe. De vil ofte være stærkt ventetidsbelastede som følge af et langt ophold i det danske asylsystem. De børn og unge, der har søgt asyl sammen med deres familie, vil ofte opleve, at opholdet i asylsystemet og afslaget på opholdstilladelse har belastet deres forældres psykiske helbred og forældreevne. Mange afviste børn og unge opholder sig i Danmark i ganske lang tid, ofte flere år, grundet vanskeligheder ved at udsende dem til hjemlandet og lever under stor uvished om deres fremtid.

Asylsøgende børn og unge med ulovligt ophold udgør således i udpræget grad en gruppe børn i Danmark, der kan have behov for særlig støtte for at sikre deres trivsel og udvikling. Dansk Flygtningehjælp finder det derfor særdeles bekymrende, at netop denne gruppe børn og unge ifølge udkastet til vejledningen som udgangspunkt ikke er omfattet af serviceloven, og at kommunen således ikke kan træffe afgørelse om og iværksætte foranstaltninger, hjælp eller støtte overfor denne gruppe.

Af udkastet til vejledningen fremgår det således, at der sammenlignet med alle andre børn på dansk territorium gælder andre og lavere standarder for, hvornår myndighederne har pligt til og mulighed for at sikre børn og unges trivsel, idet de har fået afslag på asyl, upåagtet at de forsat befinder sig under de danske myndigheders ansvar. Det er således kun i særlige tilfælde, hvor der eksisterer en åbenbar risiko for vanrøgt og overgreb, at foranstaltninger efter serviceloven kan finde anvendelse.

Dansk Flygtningehjælp ønsker at henvise til Børnekonventions artikel 3, hvoraf det fremgår, at i alle foranstaltninger vedrørende børn, skal barnets tarv komme i første række, jf., i øvrigt FN's børnekomité's *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interest taken as a primary consideration.*

Dansk Flygtningehjælp finder det i strid med Børnekonventionen artikel 3, at asylsøgende børn og unge med ulovligt ophold, ikke har adgang til samme sikring af deres tarv og trivsel som de øvrige børn i Danmark, herunder de øvrige børn i asylsystemet. Det foreliggende udkast til vejledning ses således ikke at leve op til kravene i afsnit 14 i *General comment No. 14*, hvoraf det fremgår, at staterne har "(t)he obligation to ensure, that the child's best interests are appropriately integrated and consistently applied in every action taken by a public institution, especially in all implementation measures, administrative and judicial proceedings which directly or indirectly impact on children"

Dansk Flygtningehjælp er klar over, at også migrationspolitiske hensyn kan og må indgå i myndighedernes afvejning af barnets tarv. I lyset af at myndighedernes mulighed for at udsende børn (og deres familier) uden lovligt ophold ikke forringes af, at disse børn omfattes af serviceloven på linje med børn med processuelt ophold¹ ses der imidlertid ikke at være rimelig grund til at tilsidesætte hensynet til en særdeles udsat og sårbar gruppe børns tarv.

Dansk Flygtningehjælp skal i øvrigt bemærke, at alle asylsøgende børn er omfattet af sygesikringen, og at det i det lys fremstår mærkeligt, at ikke også børnenes sociale trivsel og udvikling sikres fuldt ud.

Flygtningehjælpen finder det i øvrigt betænkeligt, at asylsøgende børns adgang til hjælp og støtte efter serviceloven ændres under opholdet i det danske asylsystem. I praksis kan et barn således være omfattet af foranstaltninger efter serviceloven, f.eks. støtte i hjemmet grundet bekymring for barnets udvikling, og idet familien så modtager

¹ Udkastet til vejledningen muliggør kun anbringelse som foranstaltning for børn uden lovligt ophold, og netop kun anbringelse kan under særlige omstændigheder give adgang til ophold efter udlændingelovens §9c. At lade børn og unge uden lovligt ophold være omfattet af serviceloven på linje med børn og unge med processuelt ophold ændrer således ikke ved adgangen til opholdstilladelse eller politiets mulighed for udsendelse.

afslag på asyl, bortfalder foranstaltningen, upåagt at familien muligvis fortsat skal opholde sig i asylsystemet i en betragtelig periode, mens udsendelse planlægges og effektueres. Bortfaldet af støtteforanstaltningen kan tænkes at medføre så alvorlige konsekvenser for barnets udvikling og trivsel, at det kan medføre, at tvangsanbringelse kan blive nødvendig, hvor så serviceloven alligevel kan finde anvendelse trods ulovligt ophold.

Et sådant forløb, hvor barnets udvikling trues grundet bortfald af støttemuligheder, er åbenlyst ikke i overensstemmelse med barnets tarv. Det forhold, at barnets forældre eventuelt ikke ønsker at udrejse frivilligt, bør ikke lægges barnet til last og bør dermed heller ikke påvirke kommunernes mulighed for at sikre barnets trivsel og udvikling.

Uklarheder i forhold til relateret lovgivning

Dansk Flygtningehjælp er bekymret for, at asylansøgende børns uklare status under serviceloven medfører, at det derudover bliver uklart, hvorvidt de er omfattet af den lovgivning, der relaterer sig til serviceloven, særligt til retssikkerhedsloven.

I medfør af retssikkerhedslovens § 8 skal kommunerne, når de underrettes om, at en person under 18 år skal afhøres hos politiet i forbindelse med strafferetlige sager, sende en repræsentant (jf. bekendtgørelse nr. 572 af 30. april 2015). Retssikkerhedsloven sikrer altså, at børn og unge ikke afhøres alene. Dette er fundamentalt for børns retssikkerhed, ikke mindst for uledsagede mindreårige asylansøgere, der opholder sig i Danmark uden deres familie.

Retssikkerhedsloven § 8 finder imidlertid kun anvendelse, når kommunerne træffer afgørelse efter (bl.a.) serviceloven, jf. retssikkerhedslovens § 1. Asylsøgende børn og unges uklare status i forhold til serviceloven risikerer dermed at stille dem i en situation, hvor de kan afhøres hos politiet uden en repræsentant. Dansk Flygtningehjælp kender til flere tilfælde, hvor denne klarhed allerede har medført, at uledsagede børn og unge er blevet afhørt hos politiet uden repræsentant, hvilket Dansk Flygtningehjælp finder særdeles bekymrende.²

Dansk Flygtningehjælp skal derfor anmode ministeriet om afklaring på, hvorvidt at

² De repræsentanter, der udpeges til uledsagede mindreårige asylansøgere i medfør af udlændingeloven, har til formål at bistå den unge under asylprocedurens møder med udlændingemyndighederne, og ikke i strafferetlig sammenhæng. Desuden vil store geografiske afstande mellem asylcenterets beliggenhed og repræsentantens bopæl eller arbejdssted oftest umuliggøre, at repræsentanten eller bisiddere fra Røde Kors kan nå frem til politiets afhøring.

- 1) børn og unge med processuelt ophold er omfattet af retssikkerhedslovens § 8, selvom udlændingeloven finder anvendelse som særlov?
- 2) børn og unge uden lovligt ophold er omfattet af retssikkerhedslovens § 8, selvom kommunerne som udgangspunkt ikke ifølge udkastet til vejledningen kan træffe afgørelse efter serviceloven for disse børn og unge?

Såfremt asylsøgende børn og unge ikke er omfattet af retssikkerhedsloven grundet deres særlige status under serviceloven, skal Dansk Flygtningehjælp opfordre til, at der udvikles tilsvarende vejledning om kommunernes forpligtigelse til at sende en repræsentant, således at intet barn i Danmark skal afhøres alene hos politiet.

Med venlig hilsen



Andreas Kamm
Generalsekretær
Dansk Flygtningehjælp