

Talepapir

Arrangement: Samråd i forbindelse med lovforslag om ro og orden på indkvarteringssteder for uledsagede mindreårige udlændinge mv.

Hvornår: 23. maj 2017, kl. 14.00



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

18. maj 2017

Sags nr. 2016 - 12986
Akt-id 240779

Tekst:

Spørgsmål A:

"Vil ministrene redegøre for, om det er muligt at skabe hjemmel i udlændingeloven til at anvende servicelovens bestemmelser i stedet for at lave parallel lovgivning? Er regeringen parat til at følge *KL*'s anbefaling om at anvende servicelovens bestemmelser direkte i forhold til uledsagede mindreårige flygtningebørn?"

Spørgsmål B:

"For udsatte børn og unge omfattet af Serviceloven udarbejdes en *"børnefaglig undersøgelse"*. *KL* mener i sit høringssvar, at det er problematisk, at man i lovforslaget i stedet arbejder med en "faglig undersøgelse", som alene skal omfatte en undersøgelse af det mindreårige uledsagede flygtningebarns adfærd og udvikling. Vil ministrene forklare, hvorfor der ikke skal laves en børnefaglig undersøgelse, og hvad motivationen er herfor?"

Spørgsmål C:

"*KL* påpeger i sit høringssvar, at det er besynderligt, at der skal udarbejdes en anden slags "plan" for indsatsen,

end den kommunerne allerede kender fra serviceloven i dag, "handleplanen". Hvorfor har ministeren valgt en anden slags plan fremfor den, som kommunerne allerede er vant til at udarbejde i serviceloven?"

Spørgsmål D:

"I sit hørings svar bemærker KL, at de foreslåede bestemmelser om, at personalet på børnecentre kan sanktionere uledsagede mindreårige, der ikke overholder husordenen, ved at udelukke dem fra konkrete arrangementer eller aktiviteter og fratage dem økonomiske ydelser, ikke findes i voksenansvarsloven for anbragte børn og unge, og KL stiller i forlængelse heraf spørgsmålstejn ved det hensigtsmæssige i at indføre ekstra bestemmelser overfor denne målgruppe. Vil ministrene forklare, hvorfor man har valgt at afvige fra bestemmelserne i voksenansvarsloven?"

Spørgsmål E:

"Der er udarbejdet en omfattende vejledning til Serviceloven (600 sider). Det er *KL's* forventning, at det bliver nødvendigt at udarbejde en ny vejledning for at håndtere de nye regler i tillæg til den eksisterende. Finder ministrene, at der er hensigtsmæssigt og god forvaltning at udvide vejledningsmaterialet, når det i forvejen er så kompliceret? Tager det tilstrækkeligt hensyn til ønsket om en regelforenkling på det kommunale område?"

Spørgsmål F:

"Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at indberetninger om magtanvendelse m.v. også fremsendes til den relevante kommune. Hvordan forholder ministrene sig til denne anbefaling?"

[Indledning]

De overordnede rammer for lovforslaget har vi været inde på både i forbindelse med 1. behandlingen og den tekniske gennemgang af lovforslaget, så det vil jeg ikke gentage i dag.

Jeg vil blot nævne, at lovforslaget, som I ved, udmønter de dele af aftalen for finansloven for 2017 på udlændingområdet, som vedrører ro og orden på børnene.

Hovedformålet med lovforslaget er således at styrke indsatsen for at sikre ro og orden i og omkring landets børnene.

Jeg vil indledningsvist gerne slå fast, at de uledsagede mindreårige udlændinge, som lovforslaget handler om, opholder sig her i landet, fordi de pågældende har søgt om asyl.

De uledsagede mindreårige udlændinge er altså ikke meddelt opholdstilladelse her i landet, og de befinder sig i en særlig situation. De er kommet hertil uden deres forældre, og derfor er de blevet indkvarteret på et asyl-

center af Udlændingestyrelsen. Det vil som udgangspunkt være et børnecenter.

Jeg vil gerne understrege, at et børnecenter ikke er et anbringelsessted, men et opholdssted.

Derfor kan de uledsagede mindreårige udlændinges situation ikke sammenlignes med herboende børn, som er anbragt på en døgninstitution som led i en social foranstaltning efter servicelovens regler.

Med lovforslaget skaber vi for det første klare regler og rammer for de uledsagede mindreåriges ophold i asylcentre. For det andet sikrer vi, at myndighederne og personalet på asylcentre har de rette værktøjer, som de kan tage i brug, hvis det bliver nødvendigt i forhold til håndtering af situationer med utilpassede unge udlændinge.

Lovforslaget og initiativerne er udarbejdet i tæt samarbejde med Børne- og Socialministeriet.

For der er jo i vidt omfang tale om, at vi overfører reglerne fra det sociale område til udlændingeområdet.

Temaet for samrådet i dag er i høj grad KL's høringssvar. Det vil jeg naturligvis forsøge at forholde mig til – i det omfang, jeg ikke allerede har besvaret det i den kommenterede høringsoversigt.

Jeg noterer mig, at KL ikke er positive over for lovforslaget.

Samtidig hæfter jeg mig dog også ved, at der faktisk er en række andre høringssvar – herunder fra flere af de organisationer, som rent faktisk har daglig kontakt til de uledsagede mindreårige udlændinge i dag – som overordnede er positive over for, at vi indfører regler om anbringelse og magtanvendelse.

Bl.a. hæfter jeg mig ved, at f.eks. Dansk Flygtningehjælp er positive over for, at der med lovforslaget kommer tydelige retningslinjer, begrænsninger og lovhjemmel for personalets adgang til indgreb i selvbestemmelsesretten, herunder fysisk guidning, afværgehjælp, magtanvendelse og undersøgelse af person og opholdsrum.

Flygtningehjælpen anerkender også, at der i helt særligt alvorlige tilfælde kan være grund til at tvangsanbringe en uledsaget mindreårig udlænding på en døgninstitution. Både af hensyn til den konkrete uledsagede mindreårige udlænding, der må antages at have problemer af en sådan alvor og karakter, så et anbringelsessted er bedre kvalificeret til at håndtere den pågældende, men også af hensyn til trygheden og sikkerheden for de øvrige beboere og personale på indkvarteringsstederne.

Jeg vil i det følgende forsøge at besvare de stillede samrådsspørgsmål et ad gangen.

[Samrådsspørgsmål A – Mulighed for at anvende servicelovens regler i stedet for parallel regulering]

Denne del af spørgsmålet vedrører lovforslagets bestemmelser om tvangsmæssig anbringelse af en uledsaget mindreårig udlænding.

Lovforslagets regler om tvangsmæssig anbringelse har grundlæggende to formål:

For det første har reglerne til formål at sikre en klar og samlet regulering af mulighederne for anbringelse af uledsagede mindreårige udlændinge.

For det andet har reglerne til formål at undgå, at uledsagede mindreårige med en meget negativ adfærd opholder sig unødigt længe på et indkvarteringssted. Det kan ikke blot skade den enkelte udlænding, men kan også påvirke trivslen og adfærden hos de øvrige uledsagede mindreårige, der opholder sig på børnecentret.

Reglerne har derfor til formål at sikre, at der hurtigt kan gribes ind over for uledsagede mindreårige udlændinge med en meget negativ adfærd.

Det er kort sagt den politiske ramme om denne del af lovforslaget.

KL finder det positivt, at der etableres en særlig hjemmel i lovgivningen, men KL er ikke enige i, at reglerne skal fastsættes i udlændingeloven. KL mener, at opgaven kunne være løst på en enklere måde.

Lad mig hertil sige følgende:

Reglerne om tvangsmæssig anbringelse af uledsagede mindreårige udlændinge foreslås fastsat i udlændingeloven. Det sikrer en samlet regulering af mulighederne for anbringelse af uledsagede udlændinge med processuelt eller ulovligt ophold.

Det giver rigtig nok også anledning til nogle ganske omfattende og ikke helt ukomplicerede regler. Det er jeg enig i.

Men vi skal huske på, at anbringelse er en meget indgribende foranstaltning, og vi kommer nok ikke uden om – uanset i hvilken lov det reguleres – at et så alvorligt indgreb som anbringelse kræver en ganske tæt regulering.

Det tror jeg, at vi alle kan blive enige om.

Men ikke desto mindre: Kunne vi have gjort det hele på enklere måde?

Det lyder naturligvis besnærende, hvis vi – som foreslået af KL – med en enkel bestemmelse i udlændingeloven kunne have opnået alt det, vi nu foreslår gennemført med

et ganske omfattende kapitel 9 b i udlændingeloven. Det ville jo – i hvert fald på papiret – have været en nemmere løsning.

Lad mig understrege, at jeg ikke – som antydnet af KL – har noget ønske om at overdænge kommunerne med komplicerede regler. Jeg har heller ikke et ønske om at gøre den kommunale hverdag unødigt besværlig eller resourcetung.

Men jeg har et ønske om, at anbringelse af uledsagede mindreårige udlændinge, der opholder sig på et indkvarteringssted, sker efter regler, der er klare og tilpasset den særlige situation, som denne gruppe børn og unge befinder sig i.

Vi har naturligvis overvejet, om vi kunne gennemføre de foreslåede ændringer på en enklere måde. Og vi har faktisk også overvejet den løsning, som KL foreslår, nemlig at henvise til servicelovens regler.

Men det er vores klare vurdering, at det desværre ikke er muligt at gå denne vej.

Lad mig sige et par ord om, hvorfor denne løsning ikke duede. Her bliver det lidt teknisk.

Det, vi gør i lovforslaget, er bl.a. at tilpasse reglerne til den særlige situation, som uledsagede mindreårige udlændinge befinder sig i.

Skulle vi have anvendt den af KL foreslåede løsning, ville vi enten stå med nogle regler, som ikke rigtig passede på de uledsagede mindreårige. Eller også måtte vi i bemærkningerne til lovforslaget tilpasse reglerne til den særlige situation, som uledsagede mindreårige udlændinge befinder sig i.

Det første – at foreslå nogle regler, som ikke rigtig passer på de uledsagede mindreåriges situation – giver jo ikke mening.

Og den anden løsning ville resultere i lovgivning i bemærkningerne i et meget vidtgående omfang – og efter vores opfattelse i et alt for vidtgående omfang.

Jeg mener ikke, at det ville være forsvarligt at fremsætte et sådant lovforslag for Folketinget, uanset hvilken af de to løsninger man anvendte.

Jeg vil gerne understrege, at lovforslaget – og den valgte løsning – har været grundigt drøftet med Børne- og Socialministeriet, og at den valgte løsning i høj grad er et resultat af disse drøftelser.

Jeg vil også gerne fremhæve, at de regler i serviceloven, som så at sige kan anvendes uden videre på uledsagede mindreårige, er kopieret direkte over i lovforslaget.

Men sagen er, at servicelovens regler på en række punkter ikke helt passer på forholdene for uledsagede mindreårige udlændinge.

Vi har i lovforslaget og i høringsnotatet nærmere redegjort for, hvor der efter ministeriets opfattelse har været behov for at tilpasse reglerne om anbringelse til den særlige situation, som uledsagede mindreårige befinder sig i.

Det ønsker jeg ikke at gentage i dag, men helt kort drejer det sig bl.a. om det forhold, at der ikke er tale om en

tvangsfjernelse fra hjemmet hos forældrene, men om at den pågældendes adfærd og sociale udfordringer ikke kan håndteres i regi af indkvarteringssystemet.

Det gælder endvidere det forhold, at udlændingen har fået udpeget en personlig repræsentant efter reglerne i udlændingeloven. Der er derfor behov for nærmere at regulere repræsentantens rolle og beføjelser i forbindelse med en anbringelse.

Det gælder desuden det forhold, at udlændingen allerede opholder sig på et indkvarteringssted på det tidspunkt, hvor der skal ske tvangsmæssig anbringelse.

Jeg er derfor ikke enig i KL's kritik af den valgte løsningsmodel.

[Samrådsspørgsmål B – Børnefaglige undersøgelser]

Jeg vil nu besvare det stillede samrådsspørgsmål B om, hvorfor vi foreslår, at der gennemføres en faglig undersøgelse af de uledsagede mindreårige udlændinge i stedet for en børnefaglig undersøgelse.

Tvangsmæssig anbringelse af et barn eller ung er betinget af, at der gennemføres en undersøgelse af barnet eller den unges udvikling og adfærd.

Det er naturligvis afgørende, at barnets eller den unges forhold er grundigt undersøgt, før der træffes afgørelse om, hvorvidt der skal ske anbringelse. Det gælder efter serviceloven, og det gælder efter de foreslåede regler i udlændingeloven.

Vi skal ikke anbringe børn og unge, hvis betingelserne ikke er opfyldt, men omvendt skal vi heller ikke overse det barn eller den unge, hvor der er behov for hjælp og støtte i form af en anbringelse.

Anbringelse efter de foreslåede regler i udlændingeloven er således betinget af, at der er gennemført en undersøgelse af barnet eller den unge. Det er vigtigt at fremhæve.

Det skal også altid sikres, at grundlaget for en anbringelse er tilstrækkeligt oplyst. Det er også vigtigt at fremhæve.

Men vi foreslår, at undersøgelsen af en uledsaget mindreårige udlænding, der skal anbringes efter de foreslåede regler i udlændingeloven, tilpasses den særlige situation, som denne gruppe børn og unge befinder sig i.

Det gælder det forhold, at den pågældende uledsagede mindreårige er her i landet uden sine forældre. Der vil derfor ikke være behov for at vurdere forældremyndighedens indehavers forhold og muligheder for at tage vare på den pågældende. Den pågældende vil også ofte have opholdt sig her i landet i kortere tid.

Dertil kommer, at den uledsagede mindreårige udlænding allerede opholder sig på et indkvarteringssted på det tidspunkt, hvor der skal ske anbringelse. Myndighederne vil derfor gennem indkvarteringsoperatøren normalt have mulighed for at have opnået et godt kendskab til den pågældende udlændings sociale og adfærdsmæssige udfordringer.

Vi har derfor fundet det mest korrekt at markere denne forskel i undersøgelsens indhold og omfang ved at kalde undersøgelsen for en faglig undersøgelse fremfor en børnefaglig undersøgelse.

Der er i lovforslaget og i høringsnotatet nærmere redegjort for undersøgelsens indhold og omfang. Det skal jeg ikke gentage i dag. Men jeg vil dog gerne fremhæve, at undersøgelsen naturligvis skal omfatte en grundig undersøgelse af udlændingens udvikling og adfærd, og at der ikke med de foreslåede regler gives mulighed for en mere lempelig adgang til anbringelse end efter reglerne i serviceloven.

Der er derimod kort sagt tale om at gøre det klart over for kommunerne, hvordan en undersøgelse af uledsagede mindreårig udlænding skal gribes an.

Jeg er derfor ikke enig i KL's kritik af dette punkt.

[Samrådsspørgsmål C – plan for anbringelse]

Jeg vil nu vende mig mod besvarelsen af samrådsspørgsmål C. Her spørges der til, hvorfor der skal udarbejdes en plan efter de foreslåede regler i stedet for en handleplan, som jo er ordningen efter serviceloven.

Reglerne i serviceloven indebærer, at der skal udarbejdes en handleplan, inden et barn eller en ung anbringes på en døgninstitution. En handleplan skal kort sagt indeholde formålet med den indsats, der iværksættes under anbringelse, og hvilken indsats der konkret skal iværksættes.

På tilsvarende vis skal der udarbejdes en plan for en uledsaget mindreårig udlænding, der anbringes efter de foreslåede regler.

Men også her er der behov for at tilpasse planen til den særlige situation, som uledsagede mindreårige udlændinge befinder sig i.

Kommunalbestyrelsen skal således ved udarbejdelse af planen tage højde for, at den uledsagede mindreårige udlænding ikke er meddelt opholdstilladelse her i landet, og at udlændingens muligheder for at deltage i uddannelse eller opnå beskæftigelse i overensstemmelse hermed er begrænsede.

Planen vil derfor heller ikke skulle omfatte mere vidtgående eller langsigtede målsætninger vedrørende deltagelse i beskæftigelse og uddannelse, der forudsætter, at ud-

lændingen har lovligt ophold her i landet. Men bliver den unge meddelt opholdstilladelse, vil der skulle udarbejdes en handleplan, der også omfatter spørgsmål om beskæftigelse og uddannelse som led i den kommunale integrationsindsats.

På den baggrund foreslås det, at der er forskel i indholdet af den plan, der skal udarbejdes for uledsagede mindreårige, der anbringes efter de foreslåede regler i udlændingeloven, og den plan, der skal udarbejdes efter servicelovens regler.

Jeg finder det derfor mest korrekt ikke at omtale planen som en handleplan, men blot en plan. Derved markerer vi, at der ikke er tale om den helt samme plan, som iværksættes efter serviceloven.

Jeg er derfor ikke enig i KL's kritik af dette punkt.

[Samrådsspørgsmål D – Økonomisk sanktionering for overtrædelse af husorden]

Jeg vil nu vende mig mod spørgsmål nr. D.

I spørgsmålet bliver jeg bedt om at forklare, hvorfor der er indført et andet regelsæt end i voksenansvarsloven i forhold til sanktionering af overtrædelser af husordener.

Det helt korte svar på spørgsmålet er: Det er et politisk valg!

Det har været vigtigt for regeringen at sikre, at det har klare konsekvenser for de unge, hvis de ikke opfører sig ordentligt.

Derfor indgik det også som en del af finanslovsaftalen, som regeringen indgik med Dansk Folkeparti, at det skal være muligt at trække i de mindreåriges økonomiske ydelser (lommepenge) på grund af manglende overholdelse af husordenen.

Som jeg allerede har været inde på, så er det vigtigt for mig at understrege, at uledsagede mindreårige udlændinge, som er indkvarteret på et børnecenter, opholder sig her i landet, fordi de pågældende har søgt om asyl. De er kommet hertil uden deres forældre, og derfor har Udlændingestyrelsen indkvarteret dem på et børnecenter. Et

børnecenter er ikke et anbringelsessted, men et opholdssted.

Derfor kan de uledsagede mindreårige udlændinges situation ikke sammenlignes med herboende børn, som er anbragt på en døgninstitution som led i en social foranstaltning efter servicelovens regler.

Derfor har det også i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget været nødvendigt at kigge på, hvor det giver mening at kopiere reglerne fra voksenansvarsloven, og hvor det giver bedre mening at indføre andre regler.

Det sidstnævnte, mener jeg, er tilfældet i forhold til husordener.

Som jeg tidligere har beskrevet i den kommenterede høringsoversigt, så kan det allerede i dag i et vist omfang få konsekvenser, hvis en uledsaget mindreårig udlænding ikke overholder reglerne på børnecentret.

Personalet kan f.eks. allerede i dag udelukke en udlænding fra at deltage i konkrete aktiviteter. Skaber en udlænding sig fuldstændig tosset, så kan personalet allerede

i dag sige til den pågældende, at han eller hun ikke skal med på tur i svømmehallen om eftermiddagen.

Med lovforslaget har jeg ønsket at lovfæste og præcisere denne mulighed.

Derudover har jeg foreslået, at det fremover skal være muligt at trække i den uledsagede mindreårige udlændings lommepenge, hvis den pågældende groft eller gentagne gange overtræder de obligatoriske regler i husordenen.

Det svarer for så vidt til, at forældre kan bestemme, at deres søn eller datter ikke får ugens lommepenge, fordi han eller hun har opført sig på en måde, som forældrene ikke synes er i orden.

Jeg vil gerne understrege, at lovforslaget ikke ændrer ved, at det også fremover er hensigten, at personalet på børnecentrene skal gå pædagogisk til værks og tale med den mindreårige uledsagede udlænding om, hvordan udlændingen har overtrådt reglerne, og hvordan dette kan rettes op.

Faktisk går vi med lovforslaget ind og præciserer, at den pædagogiske indsats aldrig må udelades.

Det vil altid være op til personalet at vurdere, hvordan den konkrete situation mest hensigtsmæssigt håndteres.

Er det f.eks. nok bare at tale med udlændingen, så gør personalet det. For personalet skal som nævnt altid forsøge at løse konflikter ved en pædagogisk indsats.

Men med lovforslaget lægges der op til at sikre personalet yderligere reaktionsmuligheder i de tilfælde, hvor det ikke er muligt at nå den uledsagede mindreårige udlænding via en samtale.

Samtidig har vi med lovforslaget forsøgt at sætte en ramme for anvendelsen af disse reaktionsmuligheder. Det har vi bl.a. gjort ved at indføre et krav om, at en iværksat sanktion skal stå i rimeligt forhold til omfanget og karakteren af den konkrete overtrædelse af husordenen.

[Samrådsspørgsmål E – Indførelse af nyt vejledningsmateriale i strid med ønsket om regelforenkling i kommunerne?]

Jeg vil nu vende mig mod besvarelsen af spørgsmål nr. E.

Der skal ikke være tvivl om, at jeg synes, det er fornuftigt, at kommunerne har fokus på afbureaukratisering og forenkling af regler, så der frigøres ressourcer til udførelse af kommunernes kerneopgaver.

Den proces bør vi som regering og Folketing – i det omfang det er muligt – understøtte i forbindelse med vedtagelse af ny lovgivning, der vedrører kommunernes opgaver.

Men det kan ikke nytte noget, hvis man i regelforenklings hellige navn vedtager et regelsæt, som ikke passer på dens målgruppe.

Som jeg nævnte i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål A, så er anbringelse af en uledsaget mindre-

årig udlænding på en lukket døgninstitution efter min opfattelse en meget indgribende foranstaltning.

Derfor har det været helt afgørende for mig, at vi får klare og præcise regler på området. Det, mener jeg, sådan set er med til at styrke de unges retssikkerhed.

Som jeg nævnte ovenfor, har vi overvejet, om man bare kan lade de uledsagede mindreårige udlændinge være omfattet af servicelovens regler om anbringelse. For jeg er da enig i, at det ville have været det letteste for alle parter.

Men det er min klare holdning, at det ikke ville have givet mening. Det vil det som nævnt bl.a. ikke, fordi reglerne i serviceloven tager højde for de situationer, hvor et barn skal fjernes fra sine forældre. Derfor er der også en række bestemmelser i serviceloven, som f.eks. regulerer forældrenes retstilling og forholdet mellem forældre og barn.

Uledsagede mindreårige udlændinge er jo netop i Danmark uden deres forældre. Derfor mener jeg ikke, at servicelovens regler bare kan overføres på denne gruppe.

Det er bl.a. en af grundene til, at det efter min opfattelse er nødvendigt at fastsætte et nyt regelsæt.

Jeg kan ikke udelukke, at der vil kunne blive brug for at udarbejde en ny vejledning om anbringelse af uledsagede mindreårige udlænding. Hvis det bliver tilfældet, så må vi gøre det.

For på så vigtigt et område som anbringelse af unge mennesker – mener jeg, at hensynet til regelforenkling må vige til fordel for, at der indføres et ordentligt regelsæt tilpasset de uledsagede mindreårige udlændinges helt særlige situation.

[Samrådsspørgsmål F – Ministerens holdning til anbefalingen om, at indberetninger af magtanvendelse mv. også skal fremsendes til den relevante kommune]

Jeg vil gerne starte med at understrege, at der ikke er noget til hinder for, at en indkvarteringsoperatør orienterer kommunen om, at der har været anvendt magt over for en uledsaget mindreårig udlænding som mistrives.

Jeg mener dog ikke, at der skal fastsættes en regel om det i udlændingeloven.

Det er Udlændingestyrelsen, der har det overordnede ansvar for indkvarteringen af uledsagede mindreårige udlændinge, og derfor også styrelsen, som kan reagere, hvis det enkelte barn mistrives.

Det er baggrunden for, at vi har valgt, at indberetninger om magtanvendelse skal ske til Udlændingestyrelsen.

Og jeg mener, at denne indberetningsordning fuldt ud tilgodeser hensynet til den enkeltes retssikkerhed.

Socialtilsynet vil naturligvis ved udførelsen af det faglige tilsyn på vegne af styrelsen også skulle se på brugen af magt. Det vil naturligt forudsætte, at Udlændingestyrelsen orienterer socialtilsynet om modtagne indberetninger.

Tak for ordet.