

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Danmark

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE 9132 5705

LUJJ@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

Att.: uim@uim.dk og fkf@uim.dk

DOK. NR. 17/00409-3

**HØRING OVER UDKAST TIL LOV OM ÆNDRING AF
UDLÆNDINGELOVEN (RO OG ORDEN PÅ
INDKVARTERINGSSTEDER FOR ULEDSAGEDE
MINDREÅRIGE UDLÆNDINGE, HERUNDER
HUSORDENER, ØKONOMISKE SANKTIONER,
MAGTANVENDELSE OG ANBRINGELSE UDEN FOR
INDKVARTERINGSSTEDET, M.V.)**

9. MARTS 2017

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 9. februar 2017 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til lov om ændring af udlændingeloven (Ro og orden på indkvarteringssteder for uledsagede mindreårige udlændinge, herunder husordener, økonomiske sanktioner, magtanvendelse og anbringelse uden for indkvarteringsstedet, m.v.).

1. SAMMENFATNING

Med udkastet foreslås det at indføre regler i udlændingeloven om økonomiske sanktioner, magtanvendelse, anbringelse uden for asylcentre m.v. for uledsagede mindreårige.

Udkastet indeholder alene en ganske kortfattet gennemgang af menneskeretten og kun for så vidt angår spørgsmålet om økonomiske sanktioner. Instituttet anbefaler derfor, at der foretages en udførlig gennemgang af den relevante menneskeret.

Operatørerne af asylcentre vil i det daglige skulle foretage en række menneskeretlige vurderinger. Det er vigtigt, at det sikres, at personalet har de nødvendige kompetencer, herunder pædagogiske, til at kunne håndtere denne særligt sårbare gruppe. Derudover bør det sikres i form af retningslinjer eller lignende samt tilsyn, at beføjelserne anvendes korrekt og ensartet på landets asylcentre.

Instituttet anbefaler derudover til udkastets konkrete dele blandt andet:

- at det i lovforslaget præciseres, at der skal foretages en proportionalitetsafvejning, når det vurderes, om den mindreårige skal fratages sin telefon og computer, samt at det nærmere anføres, hvilke hensyn, der skal inddrages i denne vurdering. Derudover anbefales det, at perioden for fratagelsen præciseres nærmere.
- at det i lovforslaget beskrives, at nedsættelse/bortfald af tillægsydelsen skal være egnet til at opnå målet, og at denne vurdering kan ændre sig over tid – også set i forhold til konsekvenserne for barnet.
- at indberetninger om magtanvendelse m.v. også fremsendes til den relevante kommune.
- at der gives eksempler på, hvordan den uledsagede mindreåriges udlændings funktionsevne kan have indflydelse på indgrebets varighed, så det klart fremgår, hvilken betydning den mindreåriges nedsatte funktionsevne skal tillægges.
- at repræsentanten også høres i forbindelse med anbringelse af barnet, og at dennes rolle i proceduren for anbringelse af barnet præciseres i lovforslaget.

2. UDKASTET TIL LOVFORSLAG

Udkastet udmønter den del af aftalen om finansloven for 2017, som har til formål at sikre ro og orden i og omkring landets børnecentre. Der henvises i udkastet til, at der i 2016 har været en række episoder, hvor asylansøgere har begået kriminalitet og i øvrigt skabt utryghed, og hvor uledsagede mindreårige udlændinge har skabt uro.

Udkastet indeholder en række elementer, blandt andet regler om sanktionsmuligheder over for uledsagede mindreårige udlændinge i form af udelukkelse fra aktiviteter m.v. eller fradrag af ydelser for overtrædelse af centrets husorden eller for ikke at opfylde en række forpligtelser. Derudover indføres der hjemmel i udlændingeloven til magtanvendelse m.v. over for uledsagede mindreårige i asylcentre samt til anbringelse af uledsagede mindreårige udlændinge på delvis lukkede døgninstitutioner/afdelinger, sikrede døgninstitutioner eller særligt sikrede afdelinger.

Det bemærkes indledningsvist, at instituttet finder, at udkastet er med til blandt andet at skabe klarhed over operatørernes beføjelser i forhold til de uledsagede mindreårige samt procedurerne for anbringelse.

Instituttet har dog følgende bemærkninger til det fremsendte.

3. GENERELLE BEMÆRKNINGER TIL UDKASTET

3.1. MENNESKERETLIG GENNEMGANG

Udkastet indeholder på s. 62-63 alene en meget kortfattet og upræcis henvisning til Danmarks internationale forpligtelser, dog kun eksplicit til

dele af FN's Børnekonventions artikler, nemlig artikel 3 (barnets bedste), 26 (social sikkerhed) og 27 (levestandard). Afsnittet behandler kun spørgsmålet om økonomiske sanktioner.

Instituttet finder, at flere af udkastets dele giver anledning til at behandle forholdet til blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), FN's Børnekonvention og FN's Handicapkonvention.

Eksempelvis er udelukkelse fra aktiviteter, herunder fratagelse af mobiltelefon/computer, samt adgangen til at tage genstande i bevaring og undersøgelse af person omfattet af EMRK artikel 8 og Børnekonventionens artikel 16 om retten til privatliv, ligesom indgrebene rejser spørgsmål efter Børnekonventions artikel 12 om retten til at blive hørt. Derudover er spørgsmålet om undersøgelse af den mindreåriges opholdsrum omfattet af eksempelvis EMRK artikel 8. Magtanvendelse rejser spørgsmål om særligt EMRK artikel 8 om retten til privatliv, ligesom anbringelse uden for asylcentret vil skulle vurderes efter EMRK artikel 5 om retten til personlig frihed.

Uanset udkastet indeholder en række menneskeretlige elementer, eksempelvis i form af krav om proportionalitet, er der ikke foretaget en udførlig redegørelse af de menneskeretlige implikationer af udkastet.

- Instituttet anbefaler derfor, at der i lovforslaget foretages en udførlig gennemgang af de relevante menneskeretlige forpligtelser.

Derudover har instituttet i det følgende fremhævet steder, hvor der bør foretages en nærmere præcisering af menneskeretten.

3.2. OPERATØRERS BEFØJELSER OG TILSYN

Udkastet indeholder en række beføjelser for operatørerne til at gøre indgreb i de mindreåriges rettigheder. Den proportionalitetsvurdering, der skal foretages i forbindelse med konkrete indgreb, skal således foretages af operatøren og (dele af) dennes personale.

Instituttet anerkender, at der kan opstå situationer på centrene, hvor de forskellige beføjelser, eksempelvis i form af sanktionering og magtanvendelse, kan være nødvendige. I udkastet lægges der generelt op til, at konflikter m.v. skal søges løst via en pædagogisk tilgang forud for anvendelse af eksempelvis sanktioner eller magtanvendelse.

Det bemærkes hertil, at det bør sikres, at personalet har de fornødne pædagogiske kompetencer til at håndtere denne særligt sårbare gruppe. Derudover bør der efter instituttets opfattelse udarbejdes retningslinjer eller lignende samt føres det fornødne tilsyn for at sikre, at der ikke på de forskellige centre opstår en vilkårlig og uensartet praksis ved anvendelse af beføjelserne.

3.3. HENSYNTAGEN TIL NEDSAT FUNKTIONSEVNE

Handicapkonventionens artikel 7 omhandler børn med handicaps ret til at blive hørt. Børn med handicap har i denne forbindelse ret til at modtage handicap- og alderssvarende bistand for at virkeliggøre denne ret. Derudover skal staterne efter artikel 12 træffe passende foranstaltninger for at give personer med handicap adgang til den støtte, de måtte have behov for til at udøve deres retlige handleevne.

Af udkastets bemærkninger fremgår det flere steder, at der skal tages særlige hensyn til mindreårige udlændinge med nedsat funktionsevne (bemærkningerne til §§ 56 b og 56 c om klage over afgørelserne, § 62 e om tilrettelæggelse af indsatsen og anvendelse af pædagogiske virkemidler forud for magtanvendelse og andre indgreb, samt § 62 j om barnets adgang til at udtale sig om magtanvendelsen og inddragelse i løsningen på hvordan magtanvendelse fremover kan undgås).

Det fremgår imidlertid ikke, hvad dette særlige hensyn nærmere indebærer. Det er derfor uklart, om de nuværende formuleringer skal forstås således, at den uledsagede mindreårige udlænding med nedsat funktionsevne i øget eller mindre grad skal inddrages i processen.

- Instituttet anbefaler derfor, at Handicapkonventionens artikel 7 og principperne i artikel 12 inddrages i lovforslagets bemærkninger om særlige hensyn til uledsagede mindreårige udlændinge med nedsat funktionsevne.

4. FRATAGELSE AF PRIVAT MOBILTELEFON/COMPUTER

Med udkastet foreslås det, at uledsagede mindreårige udlændinge kan udelukkes fra aktiviteter og arrangementer, hvis den mindreårige bryder centrets husorden. Heri ligger også en adgang til at fratage den mindreåriges private mobiltelefon eller computer i en kortere periode, eksempelvis hvis pågældende har spillet musik på et tidspunkt, hvor der skal være ro på centret. Af den foreslåede § 62 b, stk. 7, fremgår det, at den iværksatte sanktion skal stå i rimeligt forhold til omfanget og karakteren af overtrædelsen. En beslutning herom vil være faktisk forvaltningsvirksomhed og således ikke en forvaltningsretlig afgørelse.

Instituttet skal hertil bemærke, at disse sanktioner også er et indgreb i retten til privatliv efter blandt andet EMRK artikel 8. Beskyttelsen af retten til privatliv er ikke absolut, og staten kan i medfør af artikel 8, stk. 2, under visse betingelser foretage indgreb heri. Et indgreb kan efter stk. 2 retfærdiggøres, hvis der er hjemmel i lovgivningen, samt hvis indgrebet har et lovligt formål og er nødvendigt. Kravet om nødvendighed medfører, at indgrebet skal være proportionalt og dermed stå i rimeligt forhold til formålet.

Instituttet finder i den forbindelse særligt anledning til at fremhæve adgangen til at fratage den mindreåriges mobiltelefon/computer,

hvilket for den mindreårige kan være meget indgribende, da mobilen kan være dennes eneste mulighed for kontakt til pårørende osv.

Hvorvidt det vil være proportionelt at fratage barnets telefon/computer vil naturligvis afhænge af den enkelte situation, herunder overtrædelsen, hvor store konsekvenser fratagelsen vil få for barnet, hvor længe telefonen/computeren vil blive frataget osv.

- Instituttet anbefaler derfor, at det i lovforslaget præciseres, at der skal foretages en proportionalitetsafvejning, når det vurderes, om den mindreårige skal fratages sin telefon og computer, samt at det nærmere anføres, hvilke hensyn, der skal inddrages i denne vurdering. Derudover anbefales det, at perioden for fratagelsen præciseres nærmere.

5. ØKONOMISKE SANKTIONER

Med udkastet foreslås det ligeledes, at den uledsagede mindreåriges tillægsydelse kan fratages eller nedsættes ved overtrædelser af centrets husorden. Derudover kan tillægsydelsen nedsættes/bortfalde, hvis den mindreårige eksempelvis udebliver fra en samtale med Udlændingestyrelsen, har udvist voldelig/truende adfærd over for personalet på centret, eller hvis den mindreårige ikke medvirker til sagens oplysning eller udrejsen efter et afslag på asyl.

Personlige og familiemæssige forhold eller barnets bedste kan betyde, at ydelserne ikke kan nedsættes eller bortfalde. Af udkastets s. 83 fremgår det, at en afgørelse om nedsættelse/bortfald af tillægsydelsen vil skulle ændres, når pågældende på ny overholder forpligtelsen.

Instituttet er enig i, at indgrebet forfølger et sagligt formål, og at det efter omstændighederne kan være proportionelt, at tillægsydelsen kan nedsættes eller bortfalde.

Det bemærkes dog, at det også i vurderingen af nedsættelse/bortfald af ydelsen skal inddrages, om indgrebet er egnet til at nå målet – i dette tilfælde eksempelvis at få den mindreårige til at medvirke til sagens oplysning eller udrejse. Denne vurdering kan ændre sig over tid, også selvom barnet ikke på ny overholder forpligtelsen.

- Instituttet anbefaler derfor, at det i lovforslaget ligeledes beskrives, at nedsættelse/bortfald af tillægsydelsen skal være egnet til at opnå målet, og at denne vurdering kan ændre sig over tid – også set i forhold til konsekvenserne for barnet.

6. MAGTANVENDELSE M.V.

6.1. INDBERETNING AF MAGTANVENDELSE M.V.

Af den foreslåede § 62 j fremgår det blandt andet, at magtanvendelse m.v. skal registreres og indberettes til Udlændingestyrelsen, som efter

den foreslåede § 62 k fører tilsyn med operatørernes anvendelse af reglerne om magtanvendelse m.v.

Af udkastets s. 99 fremgår det, at indberetningen blandt andet har til formål at give styrelsen mulighed for at vurdere, om indkvarteringsstedet fortsat er det rette, eller om der er anledning til at overveje ændringer i den iværksatte indsats over for den uledsagede mindreårige udlænding.

Udlændingestyrelsens tilsyn efter den foreslåede § 62 j ændrer ikke ved, at kommunens generelle tilsynsforpligtelse fortsat gælder over for de uledsagede mindreårige udlændinge på asylcentrene.

Instituttet skal hertil bemærke, at det – med henblik på at sikre, at kommunerne, som har den socialfaglige kompetence, kan varetage den generelle tilsynsforpligtelse – bør sikres, at kommunerne får de nødvendige oplysninger om børnenes forhold.

- Instituttet anbefaler derfor, at indberetninger om magtanvendelse m.v. også fremsendes til den relevante kommune.

6.2. INDGREBETS VARIGHED FOR MINDREÅRIGE MED NEDSAT FUNKTIONSEVNE

Det fremgår flere steder i udkastet, eksempelvis de specielle bemærkninger til udkastets §§ 62 d og 62 f, at varigheden af magtanvendelse beror på en individuel vurdering af de konkrete omstændigheder, herunder den mindreåriges funktionsevne. Det fremgår dog ikke, hvordan den mindreåriges funktionsevne konkret indgår i vurderingen.

- Instituttet anbefaler, at der gives eksempler på, hvordan den uledsagede mindreåriges udlændings funktionsevne kan have indflydelse på indgrebets varighed, så det klart fremgår, hvilken betydning den mindreåriges nedsatte funktionsevne skal tillægges.

7. ANBRINGELSE

En anbringelse af barnet uden for asylcentret er et alvorligt indgreb i barnets personlige frihed, men kan efter omstændighederne være berettiget efter EMRK artikel 5, stk. 1, litra d.

Efter den foreslåede § 62 l, stk. 1, skal kommunens børne- og ungeudvalg træffe afgørelse om, at en uledsaget mindreårig udlænding kan anbringes på en døgninstitution. En indstilling om anbringelse udenfor asylcentret skal efter den foreslåede § 62 p omfatte 1) en faglig undersøgelse, 2) en handleplan for anbringelsen, og 3) den uledsagede mindreåriges holdning til den påtænkte foranstaltning.

Af udkastet fremgår det, at der skal være mulighed for hurtigere og efter en mere enkel fremgangsmåde at kunne skride til tvangsmæssig

anbringelse af de uledsagede mindreårige, idet der ikke er samme behov for at undersøge familieforholdene for barnet. Derudover fremgår det, at myndighederne gennem indkvarteringsoperatøren normalt vil have et bedre kendskab til den pågældendes sociale og adfærdsmæssige udfordringer.

Den mindreårige vil dog (typisk) have udpeget en repræsentant, som varetager barnets interesser. Instituttet finder det vigtigt, at repræsentanten ligeledes inddrages i proceduren for beslutning om anbringelse af barnet med henblik på at sikre, at afgørelsen træffes på et tilstrækkeligt oplyst grundlag.

- Instituttet anbefaler derfor, at repræsentanten ligeledes høres i forbindelse med anbringelse af barnet, og at dennes rolle i proceduren for anbringelse af barnet præciseres i lovforslaget.

Kommunens børne- og ungeudvalg kan ikke i medfør af de foreslåede regler træffe afgørelse om andre mindre indgribende foranstaltninger i stedet for indbringelse. Af udkastets s. 50 fremgår det dog, at det forudsættes, at der altid søges anvendt mindre indgribende sociale foranstaltninger, før der skrives til tvangsanbringelse i institution.

Instituttet finder det imidlertid uklart, hvordan dette sikres i praksis.

- Instituttet anbefaler derfor, at det sikres, at børne- og ungeudvalget har de fornødne oplysninger til at kunne vurdere i de enkelte sager om målet kan nås med mindre indgribende foranstaltninger.

Der henvises til ministeriets sagsnr. 2016-12986.

Med venlig hilsen

Lucienne Josephine Lokjær Jørgensen

JURIDISK RÅDGIVER