

Ventetid, uigennemsigthed og stress: Udsatte borgere med flugtbaggrund oplever udfordringer i mødet med offentlige systemer

Center for Udsatte Flygtninge, august 2024

Mange borgere med flugtbaggrund, som befinder sig i en udsat position med komplekse problematikker, oplever, at de offentlige myndigheder, de er i kontakt med, ikke umiddelbart bidrager til at løse deres problemer. Tværtimod synes bureaukratiske systemer, der ikke taler sammen og ikke har hensynet til borgeren i centrum, ofte at fastholde den enkelte i en udfordret situation, hvor retslige, sociale, økonomiske og sundhedsmæssige problematikker væver sig sammen.

Dette er en velbeskrevet problematik for mange borgere i udsatte positioner, der er afhængige af offentlig hjælp eller af myndigheder, men borgere med flugtbaggrund kan have særlige problemstillinger, der betyder ekstra udsathed. Udsatte borgere med flugtbaggrund har måske ikke tilstrækkeligt kendskab og mangler ressourcer og sprogkompetencer til at navigere i de komplekse systemer. De er derfor ofte helt afhængige af anden rådgivning eller støtte. Men selv da er det svært.

Ofte har fagprofessionelle manglende kendskab til, hvad det vil sige at være ny i Danmark med begrænset viden om systemet og begrænset sprogkendskab. Det kan medvirke til, at den rådgivning og service, som borgerne får, ikke er forståelig og tilpasset deres situation og behov. Og konsekvenserne kan være store, da de pågældende borgere ofte er berørte af forskellige lovgivninger og myndigheder – statslige, kommunale, sundhedsaktører – hvor forhold og afgørelser ét sted kan få betydning andre steder også.

I Center for Udsatte Flygtninge støder vi ofte på sådanne sager vedrørende borgere med flugtbaggrund, som befinder sig i udsatte positioner. Det er borgere, der ofte ikke er højtuddannede læger eller 12-tals studerende, og som derfor sjældent finder vej til avisernes forsider. De situationer, som disse borgere kan befinde sig i, er derfor ofte underbelyste. Det vil vi bidrage til at ændre.

Vi har fået tilladelse til at beskrive et eksempel på et konkret forløb, der illustrerer, hvordan udfordringer for udsatte borgere med flugtbaggrund kan tage sig ud, og hvordan de endda kan forværres i mødet med diverse myndigheder.¹ Eksemplet illustrerer samtidig, hvor meget det kræver at navigere i den systemiske karrusel, og hvor vanskeligt det kan være at få fodfæste og opnå de rettigheder, som loven ellers foreskriver.

Hvis du synes, sagen er lidt lang at læse, så tænk på, hvor lang den har virket for Rita og hendes familie.

Hvis du synes, sagen er lidt teknisk, så tænk på, hvor uigennemskuelig den har været for Rita og hendes familie.

Hvis du synes, det virker skørt, så tænk over, hvordan det kunne have været håndteret anderledes af de involverede parter undervejs.

Og tænk over, hvad der i det hele taget – på forskellige måder og niveauer – kan gøres for at undgå, at borgere og familier kommer i klemme som i dette tilfælde.

¹ Navne og steder er anonymiseret, men Center for Udsatte Flygtninge er bekendte med personernes identitet og har dokumentation for det beskrevne forløb. Den frivillige rådgivning, som er beskrevet, er ikke foregået i DRC-regi.

Rita og hendes familie

Sagen drejer sig om Rita og hendes familie. Rita har ophold i Danmark som flygtning med konventionsstatus (§ 7,1). Hun kommer fra et afrikansk land, og har haft ophold i Danmark i ni år. Hun bor i en mellemstor kommune med sine tre mindre-årige børn, hun studerer og arbejder som sosu-elev.

Rita har gennemgået en lang og udmattende proces om familiesammenføring, og udfordringerne stopper ikke, da hendes partner efter otte års venten og kæmpen får ophold i Danmark. Hun beskyldes bl.a. for socialt bedrageri, modtager krav om tilbagebetaling af ydelser, og kommunen udbetaler ikke ydelse til hendes partner uden at henvise til korrekt grundlag herfor.

Imens processerne kører med ansøgninger, ventetid, dokumentationsindsamling, klager, møder og anden myndighedskommunikation arbejder Rita som sosu-elev og kæmper med sin tiltagende migræne.

Ritas forløb

Efterår 2022

Efter forgæves gennem 7-8 år at have forsøgt at blive forenet med sin mandlige partner og far til sine børn opsøger Rita i slutningen af 2022 en frivillig rådgivning. Partneren Eric, der er fra samme land som Rita, er to gange blevet Dublin-overført fra Danmark til Italien, og der er tidligere givet afslag på familiesammenføring med henvisning til manglende familieliv. Rita og Eric mødte hinanden på et asylcenter i Danmark, og har derfor kun kortvarigt boet sammen. Eric er biologisk far til to af børnene, men alle tre børn ser ham som deres far.

Rita forsøger nu at søge familiesammenføring igen.

Forår 2023

Efter et omfattende arbejde med indhentning af dokumentation og hjælp fra den frivillige rådgiver indsendes endnu en ansøgning om familiesammenføring. Ansøgningen henviser til, at der i sagen indgår ganske særlige grunde, der henvises til artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention (blandt andet retten til familieliv) og praksis desangående.

December 2023

Rita og Eric modtager et afslag fra Udlændingestyrelsen. Familiesammenføring bliver afvist, og afslaget henviser til, at der ikke er særlige grunde i sagen.

Med hjælp fra den frivillige rådgiver sender Rita en klage til Udlændingenævnet med yderligere dokumentation for parrets samliv og familieliv samt juridisk argumentation – herunder henvisning til, at Udlændingestyrelsen i afslaget reelt ikke har forholdt sig til de ganske særlige grunde i sagen.

Rita og Eric modtager et brev fra Udlændingenævnet, der beder om mere dokumentation. Dokumentationen indsamles igen og sendes til Udlændingenævnet.

Februar 2024

Udlændingenævnet hjemviser sagen til Udlændingestyrelsen, der således pålægges at behandle den igen.

Omtrent samtidig modtager Rita et brev fra kommunen. Kommunen har modtaget en anonym anmeldelse om, at der befinder sig en mand på Ritas bopæl. Kommunen mistænker hende derfor for socialt bedrageri, da hun står registreret som enlig forsørger.

Marts 2024

Rita er til møde med kommunens kontrolgruppe (partshøring) vedrørende bedragerimistanken. Tolkningen til mødet er mangelfuld, og flere for sagen centrale ord og begreber bliver oversat forkert.

Ved hjælp af den frivillige rådgiver, der er med som bisidder, bliver sagen dog henlagt, og man vil afvente svar på familiesammenføringssagen og dermed på Eric's opholdsstatus. Han har på dette tidspunkt processuelt ophold, hvilket betyder, at han ikke har ret til at arbejde og ikke kan modtage nogen ydelser. Han kan dermed ikke på nogen måde bidrage økonomisk til husholdningen, tværtimod.

Rita og Eric modtager et brev fra Udlændingestyrelsen om, at det er påkrævet, at han indsender kopi af ny eller forlænget rejsedokumentation, hvilket i praksis vil indebære, at han skal tage til Italien for at få udstedt nye dokumenter. Ved hjælp fra den frivillige rådgiver kontakter de den italienske ambassade, der ikke kan hjælpe, og de skriver efterfølgende tilbage til Udlændingestyrelsen og forklarer, hvorfor det ikke er muligt for Eric at tage til Italien.

April 2024

Rita og Eric hører ikke mere fra Udlændingestyrelsen om rejsedokumentation.

De modtager i stedet en tilladelse til familiesammenføring og opholdstilladelse til Eric med henvisning til, at der er ganske særlige grunde, der gør sig gældende i sagen. I brevet skriver de, at der er international praksis, der siger, at Eric ikke behøver gyldig rejsedokumentation.

Rita og Eric modtager afgørelsen efter at have ansøgt og ventet i omtrent otte år.

Rita og Eric tager til kommunen for at registrere Eric's ophold og bopæl, som det er beskrevet i brevet fra Udlændingestyrelsen, at man skal. De henvises dog til en anden kommunal myndighed og sendes i øvrigt hjem med besked om, at registreringen kun kan ske via en elektronisk formular.

Den frivillige rådgiver hjælper med at udfylde formularen, som ikke er intuitiv, og som desuden ikke passer til ophold efter særlige grunde, som gør sig gældende i Eric's og Ritas tilfælde. Den frivillige rådgiver må således ringe til kommunen for at få vejledning i at udfylde formularen.

Rita, Eric og den frivillige rådgiver kontakter kommunen angående forsørgerydelse til Eric, der nu har almindelig opholds- og arbejdstilladelse. På trods af, at der i opholdsbrevet står, at de er undtaget forsørgelseskravet, melder kommunen med henvisning til brevet, at han ikke har ret til ydelse.

Rita modtager et brev i e-boks fra Udbetaling Danmark om, at hun skal tilbagebetale ydelse, som hun har modtaget som enlig forsørger siden nytår. Dette sker på trods af, at Eric i perioden fra nytår frem til medio april har haft processuelt ophold, ikke har haft ret til ydelser eller arbejde, og derfor ikke har kunnet bidrage til familieøkonomien. Det sker også på trods af indtrykket af, at kommunen ved at henlægge sagen om socialt bedrageri havde vurderet, at Rita har været enlig forsørger i perioden.

Rita ringer til Udbetaling Danmark og fortæller, at hun nu har sin kæreste boende, der blot har haft opholds- og arbejdstilladelse fra medio april – samtalen bliver af længere varighed, og Rita forstår ikke alt, der bliver sagt. Ved hjælp fra den frivillige rådgiver sender Rita en klage til Udbetaling Danmark om manglende partshøring og om kravet om tilbagebetaling af ydelser.

De kontakter ligeledes igen kommunen om Erics manglende ydelse og hans ret til ydelse. Kommunen henviser til et brev fra Udlændingestyrelsen, hvoraf det skulle fremgå, at Rita skal forsørge Eric. Rita og Eric forstår ikke denne melding, da de læser brevet fra Udlændingestyrelsen anderledes. Derfor kontakter den frivillige rådgiver Udlændingestyrelsen om opholdsbrevet, hvoraf det fremgår, at Rita ikke skal forsørge Eric – at forsørgelseskravet ikke gælder, så længe de ganske særlige grunde i sagen er gældende.

Udlændingestyrelsen vurderer, at der i henhold til udlændingeloven intet er til hinder for, at Eric kan modtage ydelse, men at kommunen kan have truffet en afgørelse om det modsatte med henvisning til gensidig forsørgelsespligt, og at man evt. kan klage over denne i henhold til en given klagevejledning.

Da Eric og Rita ikke har modtaget en formel afgørelse om den manglende ret til ydelse fra kommunen, og dermed heller ingen klagevejledning, forsøger den frivillige rådgiver at kontakte kommunen igen for at drøfte situationen og bede om en formel afgørelse og baggrunden for den, men kan ikke komme igennem på telefon. Rådgiveren kontakter derfor kommunens Borgerrådgiver og får ved dennes hjælp kontakt til en kommunal medarbejder. De aftaler, at den frivillige rådgiver sender Erics opholdsbrev og en forklaring pr. mail.

Imens disse processer kører, taler Rita med den frivillige rådgiver om, at hun oplever kronisk hovedpine og hukommelsestab. Hun fortæller, at det hele er et meget stort pres.

De taler også om, at Rita arbejder meget. Rita fortæller blandt andet, at hun er bange for ikke at miste sit job og ikke tør melde sig syg, når hun har migræne. Hun tager også løbende vagter, som betyder, at hun ikke kan holde ferie med sine børn, der derfor er i SFO i skoleferierne. Og at det er krævede at være sosu-elev, når sproget er svært, og man er relativt ny i Danmark.

Samtidig er Rita berørt af de traumeproblematikker, som det ene barns biologiske far kæmper med.

Maj 2024

Kommunen melder ikke tilbage på opholdsbrev og mail, som den frivillige rådgiver har sendt efter aftale med Borgerrådgiveren. Da rådgiveren ringer til kommunen et par uger efter, er der intet registreret på sagen.

Processen genstartes således med fremsendelse af dokumenter og forklaringer, men kommunen fastholder, at Eric ikke har ret til ydelse med fortsat henvisning til Udlændingestyrelsens opholdsbrev.

Sideløbende hermed modtager Rita flere breve fra Udbetaling Danmark om, at hun skal betale penge tilbage, og at hun siden nytår ikke har været enig forsøger. I brevene henvises der blandt andet til Ritas telefonsamtale med Udbetaling Danmark i april.

Den frivillige rådgiver ringer til Udbetaling Danmark og drøfter sagen og hjælper desuden med at skrive en klage. Udbetaling Danmark beder om supplerende oplysninger og får dem – mere eller mindre de samme oplysninger, som tidligere er blevet fremsendt i sagen.

Sidst i maj modtager Rita et brev fra Udbetaling Danmark om, at de har omgjort afgørelsen, at hun ikke skal betale pengene tilbage alligevel, og at deres vurdering om, at hun havde været enig forsøger siden januar, ikke var korrekt.

Juni 2024

Ritas migræne er blevet forværret. Hun opsøger derfor frivilligbaseret sundhedsrådgivning, hvor hun i samtale med en sygeplejerske får viden, råd og vejledning om migræne og om at håndtere sin sygdom og navigere i sundhedsvæsenet.

August 2024

Fire måneder efter, at Eric fik sin opholdstilladelse, har han stadig ikke modtaget sit opholdskort. Det betyder, at han endnu ikke har kunne oprette en bankkonto og dermed heller ikke vil kunne modtage løn fra en evt. arbejdsgiver. Han savner at kunne komme ordentligt i gang, men han er glad for at være startet på sprogskolen.

Eric har heller ikke modtaget ydelse. Kommunen har ikke forklaret yderligere om det, men Rita og Eric har sammen med den frivillige rådgiver henlagt problematikken med formodning om, at det hænger sammen med, at Rita modtager elev-løn.

Rita har været hos neurolog, der har konkluderet, at hun har været fejlbehandlet for sin migræne. Hun får nu den rette forebyggende medicin.

Sammensurium af regler og udsathed kaldet på helhedsorienteret praksis med borgeren i centrum

Rita er en stærk kvinde, der er lykkes med meget, og som får opsøgt kvalificeret frivillig støtte og rådgivning. Alligevel er hun flere gange ved at knække i det beskrevne forløb, og hun og Eric havde sandsynligvis ikke klaret skærene uden den frivillige rådgiver.

I forløb som dette er der ikke nødvendigvis sket graverende fejl hos de involverede myndigheder. Men det samlede resultat af de enkelte afgørelser og sagsbehandling har ikke hjulpet Rita og Eric. Set fra et borgerperspektiv er forløb som ovenstående urimelige, uforståelige og belastende. Og fra et integrationsperspektiv kan det uheldige sammensurium af regler karambolere med det levede liv og spænde ben for den enkelte – særligt når reglerne administreres af forskellige myndigheder, hvor medarbejderne har travlt og ikke samarbejder på tværs.

Det rejser spørgsmål om, i hvor høj grad forskellige systemer er gearet til at understøtte den kompleksitet, som sådanne sager rummer, og om borgernes retssikkerhed. Er det for eksempel rimeligt, at det kræver ekspertviden at oplyse sin sag tilstrækkeligt og på den helt rigtige måde for at opnå en korrekt afgørelse? Og hvordan kan man sikre, at nyankomne borgere har adgang til nødvendig viden og information, som gør dem i stand til at handle meningsfuldt i deres sag eller situation?

Der er i myndighedsarbejdet med borgere med flugtbaggrund særligt brug for at udvise forståelse for den enkelte borgers situation og behov, for tværgående samarbejde og for rummelighed og empati i mødet med den enkelte borger. Og det gælder uanset om mødet er fysisk, i telefonen, via brev eller i sagsbehandlingen bag skrivebordet. Den enkelte borger må altid reelt inddrages – også når det kan virke bøvlet eller kompliceret.

Uden et reelt helhedsorienteret blik på den enkelte sag og en reel ambition om at have borgeren i centrum er det ikke muligt at sikre ligebehandling også af borgere med flugtbaggrund, der befinder sig i udsatte positioner.