



Hensynet til barnets bedste

i den danske asylprocedure

Juni 2015

Indhold

1. Hensynet til barnets bedste	3
1.1 Hvad er 'barnets bedste'?	3
1.2 Asylsøgende børn i Danmark.....	4
2. Den danske asylprocedure	5
2.1 De usynlige børn – retten til at blive hørt	5
2.2 § 7 i børneperspektiv.....	7
2.3 Ved udsendelse fra Danmark til hjemlandet.....	8
2.4 Ved overførsler til andre europæiske lande i medfør af Dublinforordningen	11
2.5 På midlertidigt ophold	12
2.6 Foringelse af den sociale retssikkerhed	14
3. Afsluttende	14

1. Hensynet til barnets bedste

"I alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal barnets tarv komme i første række."

Børnekonventionens artikel 3 stk. 1

Danmarks forpligtelse i henhold til Børnekonventionens artikel 3 er at sikre hensynet til barnets bedste samt lade dette hensyn komme i første række i alle foranstaltninger og beslutninger vedrørende børn. Dette gælder for ethvert barn under statens jurisdiktion og uanset barnets opholdsgrundlag i landet.

Herværende notat beskriver udvalgte problemstillinger i den danske asylprocedure, hvor implementeringen af Børnekonventionens artikel 3 ifølge Dansk Flygtningehjælp kræver mere opmærksomhed. Notatet tilbyder ikke en omfattende juridisk analyse af den danske asylprocedure men peger på væsentlige steder i proceduren, hvor hensyntagen til børns bedste i asylproceduren burde styrkes.

1.1 Hvad er 'barnets bedste'?

Børnekonventionen trådte i kraft i Danmark i 1991, men den er endnu ikke inkorporeret i dansk lov, og hensynet til barnets bedste påberåbes sjældent i dansk ret. I perioden fra den 1. januar 2001 til den 1. januar 2014 er der blot trykt 14 afgørelser i ugeskriftet for Retsvæsen, hvor danske domstole udtrykkeligt har anvendt Børnekonventionen¹. Begrebet om barnets bedste er blandt andet som en konsekvens heraf et begreb, som kan være svært at præcisere. Det har ikke et entydigt indhold, og der findes ikke mange handlingsanvisende standarder for dets anvendelse. Operationaliseringen af princippet om barnets bedste kan således umiddelbart synes vanskelig i en dansk asylkontekst.

Princippet om barnets bedste er imidlertid et af Børnekonventionens fire generelle hovedprincipper – ret til beskyttelse mod diskrimination (art. 2), hensynet til barnets bedste (art. 3), ret til liv og udvikling (art. 6) og retten til at blive hørt (art. 12). Konventionen skal fortolkes i lyset af disse fire grundprincipper, og de er vejledende for samtlige bestemmelser i konventionen og for dets implementering². Samtidig defineres de fire principper af UNHCR som grundlæggende, når beslutningstagere skal træffe afgørelse i asylansøgninger indgivet af børn – både hvad angår børnenes indholdsmæssige og proceduremæssige rettigheder³.

Børnekomiteen tilbyder i deres generelle kommentar nr. 14 fra 2013 overordnet vejledning til implementeringen af princippet om barnets bedste. Yderligere vejledning, men målrettet specifikt til asylsøgende børn, kan findes i UNHCRs udgivelse fra oktober 2014 "Safe and Sound – what states can do to ensure respect for the best interest of unaccompanied and separated children in Europe". Børnekomiteen og UNHCR forklarer, at 'barnets bedste' er et dynamisk begreb, der skal defineres og fortolkes i relation til det

¹ "Betænkning om inkorporering mv. indenfor menneskeretsområdet, Betænkning nr. 1546", Justitsministeriet, København 2014, side 62

² "General comment no. 5 (2003) on the general measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child", Committee on the rights of the child, 2003, para. 12

³ "Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims under Articles 1 (A)2 and 1 (F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees", UNHCR, 22 December 2009, para. I.5

individuelle barns helt specifikke situation⁴. Begge slår fast, at princippet om barnets bedste pålægger myndigheder en retslig forpligtelse til at *undersøge og definere*, hvad der er bedst for barnet i alle beslutninger. Jo større påvirkning en beslutning har på barnets liv, jo grundigere overvejelser skal der gøres. Forpligtelsen inkluderer ikke et krav om, at hensynet til barnets bedste altid skal være udslagsgivende, men myndighederne skal som minimum definere hvilke elementer, der er relevante i en analyse af barnets forhold, give dem konkret indhold og vægte dem i forhold til hinanden for dermed at sikre en helhedsvurdering af det enkelte barns situation og bedste, inden der træffes beslutning om dets skæbne⁵. Børn skal således anses som selvstændige rettighedsaktører, hvor vurdering og fastlæggelse af deres bedste er en todelt proces. Der skelnes mellem en *'best interest assessment'* (BIA) og en *'best interest determination'* (BID). Førstnævnte er en evaluering og vægtning af alle barnets relevante forhold nødvendige for at træffe en beslutning. Sidstnævnte er en mere formel proces, hvor der på baggrund af en BIA træffes beslutning om barnets skæbne⁶.

1.2 Asylsøgende børn i Danmark

I Danmark opererer de danske udlændingemyndigheder med tre kategorier af asylsøgende børn:

Uledsagede børn er børn (under 18 år), der er indrejst i Danmark og har søgt om asyl uden ledsagelse af sine forældre eller andre myndige personer, der kan anses for at være trådt i forældrenes sted.

Hvis et barn indrejser i Danmark uden sine forældre, men der i stedet er en eller flere voksne, som reelt er trådt i forældrenes sted, fordi de har påtaget sig ansvaret for barnet, vil barnet ikke blive anset for uledsaget. Barnet vil i stedet være *et ledsaget barn*. Ledsageren til barnet vil som oftest være andre myndige familiemedlemmer såsom søskende eller bedsteforældre.

Endelig er der *medfølgende børn*. Det er børn, der har søgt om asyl i Danmark sammen med en eller flere forældre.

Både uledsagede og ledsagede børn har deres egen individuelle asylsag. Medfølgende børn tilknyttes derimod som oftest deres forældres asylsag og gennemgår sjældent asylproceduren på selvstændig vis.

I 2014 søgte i alt 14.792 personer om asyl i Danmark, heraf var 818 uledsagede børn. Til sammenligning søgte i alt 7.557 personer om asyl i Danmark i 2013, hvoraf 354 var uledsagede børn⁷. Det er ikke muligt at se fra Udlændingestyrelsens statistik, hvor mange af de i alt 14.815 personer, som søgte om asyl i 2014, var medfølgende børn, eller hvor mange af de uledsagede børn senere hen blev vurderet som ledsaget.

⁴ "General comment no. 14 (2013) on the right of the child to have his or hers best interests taken as a primary consideration", Committee on the rights of the child, 29 May 2013, Section IV, A 3 (32).

⁵ "General comment no. 14 (2013) on the right of the child to have his or hers best interests taken as a primary consideration", Committee on the rights of the child, 29 May 2013, Section III, 14 (b).

⁶ "General comment no. 14 (2013) on the right of the child to have his or hers best interests taken as a primary consideration", Committee on the rights of the child, 29 May 2013, Section V. & "Safe and Sound – what states can do to ensure respect for the best interest of unaccompanied and separated children in Europe", UNHCR, Unicef. October 2014, p. 20

⁷ "Tal og fakta på udlændingområdet 2014", Udlændingestyrelsen Forår 2015, Ny i Danmark <https://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/1100C0D4-5EF5-49FF-807D-E8559342DFA2/0/talogfakta2014.pdf>

2. Den danske asylprocedure

Børn og unge, der søger om asyl i Danmark, er i en særlig udsat og sårbar position – både de, der indrejser alene og de, der har forældre eller anden familie med. De er på flugt fra hjemlandet, og under asylsagsbehandlingen i Danmark lever de under forhold præget af midlertidighed, hvor ventetid og usikkerhed i samspil med for eksempel krigs- og flugtoplevelser kan udgøre en belastning. Dansk Flygtningehjælp finder det derfor afgørende, at der ydes disse børn en særlig opmærksomhed, og at der eksisterer procedurer til sikring af deres bedste. Nedenstående fremhæver udvalgte problemstillinger i den danske asylprocedure, hvor princippet om barnets bedste ifølge Dansk Flygtningehjælp kræver mere opmærksomhed.

2.1 De usynlige børn – retten til at blive hørt

Et element i sikringen af hensynet til barnets bedste er retten til at give udtryk for sin egen holdning. Børnekomiteen skriver i deres generelle kommentar nr. 14, at retten til at blive hørt (Børnekonventionens artikel 12) er uløseligt forbundet med hensynet til barnets bedste:

*“The two articles [art. 3 and 12] have complementary roles: the first aims to realize the child’s best interests, and the second provides the methodology for hearing the views of the child or children and their inclusion in all matters affecting the child, including the assessment of his or her best interests. **Article 3, paragraph 1, cannot be correctly applied if the requirements of article 12 are not met.** Similarly, article 3, paragraph 1, reinforces the functionality of article 12, by facilitating the essential role of children in all decisions affecting their lives⁸”.*

Indrejser et barn i Danmark sammen med sine forældre og søger om asyl, beror det på en konkret og individuel vurdering ved udlændingemyndighederne om, hvorvidt barnet skal indkaldes til et interview med henblik på at afgive forklaring om sit eller familiens asylmotiv. Med mindre det vurderes af myndighederne, at særlige forhold gør sig gældende, vil et medfølgende barn ikke blive indkaldt til en samtale hos Udlændingestyrelsen eller have mulighed for at afgive forklaring under klagebehandlingen i Flygtningenævnet. En ansøgning om asyl indgivet af et medfølgende barn vil således i langt de fleste tilfælde udelukkende blive afgjort på baggrund af forklaringer afgivet af forældre eller andre myndige familiemedlemmer.

Dansk Flygtningehjælp anerkender, at det ikke i alle asylsager kan anses for at være i barnets bedste interesse at indkalde et medfølgende barn til en samtale som led i sagsbehandlingen. Deltagelse i en asylsamtale, hvor svære emner gennemgås, bør ikke belaste et barn unødigt, og en sikring af barnets bedste bør gå forud for andre overvejelser. Vi finder det imidlertid utilstrækkeligt, at medfølgende børn som *udgangspunkt* ikke høres under asylsagsbehandlingen. Vi finder, at medfølgende børn som *udgangspunkt* skal høres *med mindre* det ikke er i deres bedste interesse. Dette kræver etablering af en procedure til vurderingen af, om det strider imod barnets bedste at blive indkaldt til en asylsamtale. Denne vurdering foregår på nuværende tidspunkt fra sag-til-sag uden en systematisk tilgang. Dette fører til, at der er sager, hvor det ikke ’opdages’, at det er i barnets interesse at blive hørt som led i behandlingen af asylsagen.

Langt de fleste medfølgende børn bliver således aldrig hørt under deres asylsagsbehandling og gennemgår proceduren som en slags ’usynlige aktører’ i deres forældres asylsag. Dansk Flygtningehjælp har kendskab til

⁸ “General comment no. 14 (2013) on the right of the child to have his or hers best interests taken as a primary consideration (art. 3, para 1)”, Committee on the rights of the child, 29 May 2013, page 11 (egen fremhævning).

adskillige eksempler på asylsager, hvor børn ikke er blevet hørt under sagsbehandlingen, og hvor det ikke ses fra sagens akter, at myndighederne på noget tidspunkt har gjort sig overvejelser omkring det. Nedenstående er eksempler i anonymiseret form⁹.

Eksempel: Uzuri fra Afghanistan

Uzuri fra Afghanistan på 13 år indrejste i Danmark og søgte om asyl i 2010 sammen med sin mor og far samt to søskende på henholdsvis 7 og 15 år. Ved Flygtningenævnets afgørelse i 2011 var Uzuri 14 år gammel. Under asylsagens behandling både ved Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet blev kun forældrene indkaldt til interviews for at forklare, hvorfor de var flygtet fra Afghanistan. Hverken Uzuri eller hendes søskende blev på noget tidspunkt hørt under asylsagens behandling. Forældrene henviste som asylmotiv til, at de ved en tilbagevenden til Afghanistan frygtede en lokal, magtfuld kommandant, idet faren i familien havde oparbejdet en stor spillegæld til kommandanten. Faren havde derfor været nødt til at acceptere et giftemål mellem kommandanten og Uzuri. Flygtningenævnet valgte at forkaste forældrenes forklaring om deres asylmotiv og vurderede forklaringen som værende usandsynlig og konstrueret til lejligheden. Familien blev derfor meddelt afslag på asyl. Uzuri havde under sagens behandling ikke mulighed for at afgive forklaring på trods af, at hun spillede en helt central rolle i familiens asylmotiv og havde et ønske om at blive hørt. Uzuri var således bærer af sit eget, individuelle asylmotiv, der blev afvist som værende utroværdigt af de danske myndigheder uden de på noget tidspunkt tilbød hende en mulighed for at forklare sig.

Eksempel: Mohammad fra Syrien

Mohammad fra Syrien indrejste i Danmark i 2014 sammen med sine forældre og to yngre søskende. Han er 17 år gammel. Familien modtog i begyndelsen af 2015 afslag på asyl i Flygtningenævnet med henvisning til, at de havde opnået beskyttelse i Bulgarien. Familien står derfor på nuværende tidspunkt i udsendelsesposition til Bulgarien. Mohammad blev på intet tidspunkt under familiens ansøgning om asyl indkaldt til samtale med myndighederne, og der blev således ikke taget stilling til Mohammads individuelle forhold og motiv. Efter afslaget på asyl oplevede Mohammad en traume-reaktion og måtte henvises til akut psykiatrisk behandling. Han var den første tid efter afslaget i massiv benægtelse og var af den overbevisning, at han selv havde fået opholdstilladelse, mens hans familie skulle udsendes. Efter psykiatrisk behandling henvendte Mohammad sig til Dansk Flygtningehjælps asylrådgivning og bad om at få lov til at tale med beslutningstagerne i hans sag. Han oplyste til Dansk Flygtningehjælp, at, at han i Bulgarien havde været udsat for seksuelle overgreb på hans skole. Han ønskede ikke, at hans forældre eller søskende blev bekendt med dette, men han udtrykte eksplicit et ønske om, at de danske myndigheder tog stilling til hans forhold i deres afgørelse.

Eksempel: Elina fra Usbekistan

I 2013 indrejste Elina på 12 år fra Usbekistan i Danmark sammen med sin mor og far og søgte om asyl. Elina blev aldrig hørt under asylsagens behandling. Forældrene havde som asylmotiv henvist til, at de ved en tilbagevenden til hjemlandet frygtede for deres sikkerhed som følge af en konflikt med en privatperson. Ved sagens endelige afgørelse i 2015 fandt Flygtningenævnet ikke, at forældrene havde sandsynliggjort deres asylmotiv under henvisning til forældrenes divergerende forklaringer. Under en rådgivningssamtale med Dansk Flygtningehjælp oplyste forældrene, at Elina havde fået flere henvendelser og trusler på livet som følge af deres konflikter med privatpersonen. Det fremgår ikke fra sagens akter, at udlændingemyndighederne under interviews med forældrene på noget tidspunkt havde spurgt ind til Elinas forhold, eller overvejet om hun skulle indkaldes til et selvstændigt interview.

Flygtningehjælpen anbefaler:

- at medfølgende børn som udgangspunkt høres under asylsagsbehandlingen

⁹ Alle eksempler i notatet er anonymiseret. Navne – og i nogle tilfælde også nationalitet – er ændret.

- at der etableres en systematisk procedure for vurderingen af, om det strider imod barnets bedste at blive indkaldt til et interview under asylsagsbehandlingen
- at der i tråd med UNHCR' anbefalinger¹⁰ sikres procedurer, hvor børn har mulighed for at give udtryk for deres oplevelser og synspunkter under trygge rammer med børnevenlig kommunikation og interviewmetoder tilpasset barnets alder og kognitive niveau
- at der opstilles tydelige retningslinjer for, hvordan et barns udtalelser må anvendes i beslutningsprocessen, således at barnets udtalelser ikke tillægges negativ vægt i troværdighedsvurderingen af familiemedlemmers asylmotiv, men kun indkaldes til interview for at få belyst sine individuelle forhold

2.2 § 7 i børneperspektiv

Når medfølgende børn i familier som oftest ikke høres under asylsagsproceduren, kan udlændingemyndighederne – i vurderingen af børnefamiliers beskyttelsesbehov efter udlændingelovens § 7 – risikere at miste blik for børnenes perspektiv og dermed overse forfølgelse af børnespecifik karakter. For medfølgende børn, der ikke har en selvstændig asylsag, kan børneperspektivet i sagsbehandlingen til tider helt mangle. For eksempel tog de danske myndigheder i sagerne beskrevet ovenfor ikke direkte stilling til Uzuris individuelle asylmotiv vedrørende tvangsægteskab, ligesom Elinas oplevelser om trusler samt overgrebet af Mohammad i Bulgarien ikke blev taget i betragtning ved sagernes afgørelse.

Børn bliver således som oftest anset som en del af en familieenhed nærmere end som individuelle rettighedsbærere. Dette gør sig gældende især for medfølgende børn i familier. Uanset om et barn får mulighed for at afgive forklaring under en asylsagsbehandling, og uanset om barnet har den fornødne modenhed eller alder til at fremsætte et selvstændigt asylmotiv, skal udlændingemyndighederne imidlertid vurdere beskyttelsesbehovet for hvert enkelt barn.

Børn oplever ofte forfølgelse på en anden måde end voksne, og det skal der under sagsbehandlingen tages særlig højde for i tråd med UNHCR' retningslinjer. Vurderingen af (især medfølgende) børns beskyttelsesbehov tolkes ofte i lyset af voksnes erfaringer, hvilket kan føre til, at børnenes beskyttelsesbehov overses. Det kan ikke forventes, at børn kan formulere sig og sætte ord på deres oplevelser på samme måde som voksne. Så for at vurdere intensiteten af barnets oplevelser og den påvirkning, det har haft på barnet, kræver det en grundig og individuel vurdering af hver enkelt barns beskyttelsesbehov, hvor barnet – såfremt det ikke strider imod barnets bedste, og såfremt barnet er i stand til at forklare sig – bliver hørt, og hvor anmodningen om beskyttelse vurderes ud fra barnets synspunkt¹¹.

Princippet om barnets bedste pålægger med andre ord myndighederne hele tiden at holde børnenes perspektiv for øje under asylsagsbehandlingen. Det fordrer en mulighed for barnet til at få egen selvstændig asylsag, således at myndighederne ikke mister blik for børneperspektivet i vurderingen af beskyttelsesbehovet. Ligesom uledsagede og ledsagede børn kan have selvstændige asylmotiver, kan børn i familier også være primære bærere af asylmotivet. Dette gælder også, selv om barnet ikke har en alder til at fremsætte motivet, og i nogle tilfælde også selv om forældrene heller ikke gør asylmotivet gældende.

¹⁰ "Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims under Articles 1 (A)2 and 1 (F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees", UNHCR, 22 December 2009, para. 70-72

¹¹ "Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims under Articles 1 (A)2 and 1 (F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees", UNHCR, 22 December 2009

Eksempel: Asylmotiver vedrørende pigeomskæring i Somalia

I de første tre kvartaler af 2014 har Flygtningenævnet taget stilling til asylmotiver vedrørende pigeomskæring i 12 Somalia sager (praksisgennemgang baseret på de sager Dansk Flygtningehjælp har modtaget fra Flygtningenævnet). I 4 af sagerne meddelte nævnet asyl under henvisning til baggrundoplysningerne vedrørende udbredelsen af pigeomskæring i Somalia og under henvisning til forældrenes manglende evne til at modsætte sig det sociale pres for pigeomskæring. I 8 af sagerne blev Udlændingestyrelsens afslag stadfæstet af nævnet. I flere af disse sager vurderede nævnet, at frygten for pigeomskæring var fremsat for sent af forældrene for eksempel under formødet med advokaten eller ved nævnsmødet og vurderede heraf, at risikoen for omskæring ikke var sandsynliggjort. I disse sager ses nævnet ikke eksplicit at have taget stilling til barnets perspektiv. Risikoen for omskæring for et pigebarn i Somalia vil nødvendigvis være den samme, uanset hvilket tidspunkt forældrene har gjort asylmotivet gældende under den danske asylprocedure. Motivet bør således være genstand for samme juridiske vurdering. Ligeledes følger det af børneperspektivet, at udlændingemyndighederne aktivt bør tage stilling til pigeomskæring i sager med somaliske pigebørn, uanset om forældrene overhovedet har gjort asylmotivet vedrørende pigeomskæring gældende og uanset forældrenes holdning til omskæring og/eller forældrenes motivation for at fremføre eller tilbageholde oplysninger om omskæring. Et nyfødt somalisk pigebarn vil således være bærer af sit eget selvstændige asylmotiv. Det bemærkes endvidere, at spørgsmål om kønsrelateret forfølgelse ikke indgår som en del af Udlændingestyrelsens standardiserede interviewguides, heller ikke for somaliske asylansøgere med døtre i den relevante alder.

Se også Dansk Flygtningehjælps tema-profil om pigeomskæring i Somalia fra december 2014. Temaprofilen findes på vores hjemmeside.

Dansk Flygtningehjælp finder, at de danske udlændingemyndigheder i langt højere grad bør være opmærksomme på børneperspektivet i vurderingen af børnefamiliers beskyttelsesbehov.

Flygtningehjælpen anbefaler derfor:

- at der implementeres procedurer for, hvordan børns perspektiv og status som individuelle rettighedsbærere holdes for øje i vurderingen af især medfølgende børns beskyttelsesbehov.

2.3 Ved udsendelse fra Danmark til hjemlandet

Uledsagede afviste børn udsendes ikke tvangsmæssigt til deres hjemland af de danske myndigheder. Kun hvis barnet samarbejder omkring en udsendelse til hjemlandet, og der kan etableres forbindelse til familiemæssigt netværk eller mulighed for ophold på et modtage- og omsorgscenter, vil et uledsaget barn blive udsendt. Denne praksis er ikke reguleret i dansk lovgivning men følger internationale retningslinjer¹².

Når et uledsaget barn i udsendelsesposition fylder 18 år, bliver barnet imidlertid underlagt de samme motivationsfremmende foranstaltninger som afviste voksne asylansøgere og kan udsendes af Danmark, også selv om det ikke er frivilligt.

Ovenstående praksis betyder, at de uledsagede børn i udsendelsesposition, som ikke samarbejder omkring deres udsendelse til hjemlandet, som oftest blot bliver boende på et asylcenter, indtil de fylder 18 år og kan tvangsudsendes. Denne ventetid varierer meget fra barn til barn, men kan indebære mangeårige ophold på centre, indtil man er 'voksen nok' til tvangsudsendelse.

¹² se fx. "Statement of Good Practice, 4th revised edition", Separated Children in Europe Programme, Save the Children, UNHCR and UNICEF, 2009 para. D15 & "Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors", ECRE and Save the Children, December 2011

Et ledsaget barn vil som udgangspunkt have sin egen selvstændige asylsag, men sagen vil blive behandlet sammen med ledsagerens asylsag. Et medfølgende barn vil som udgangspunkt følge forældrenes asylsag uden en selvstændig asylsag. Det gælder også ved udsendelse til hjemlandet efter endeligt afslag på asyl.

Fælles for alle børn i udsendelsesposition er, at de danske myndigheder ikke af egen drift aktivt tager stilling til, hvad der er bedst for barnet, og hvordan dette hensyn skal vægtes i forhold til afgørelsen om udsendelse. I udlændingeloven er det § 9 c stk. 1, der åbner op for muligheden for at søge om opholdstilladelse med henvisning til hensynet til barnets bedste. Det fremgår af § 9 c, stk. 1, at der 'efter ansøgning kan gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til barnets tarv, taler derfor'. Som udgangspunkt skal man aktivt indgive en ansøgning herom. Det er kun i særlige tilfælde, at Udlændingestyrelsen ex officio tager stilling til, om der kan meddeles opholdstilladelse efter § 9c, stk. 1. De særlige tilfælde, hvor myndighederne af egen drift starter sagsbehandlingen, vedrører sager med tvangsanbragte asylbørn og sager, hvor Justitsministeriet – efter at have meddelt afslag på forlængelse af humanitær opholdstilladelse samt særlige tilfælde af afslag på humanitær opholdstilladelse uden forudgående opholdstilladelse – automatisk oversender sagen til Udlændingestyrelsen med henblik på vurdering af § 9 c, stk. 1.

For mange asylsøgende børn, som udsendes af Danmark, betyder det, at de danske myndigheder ikke på noget tidspunkt har vurderet, hvordan hensynet til deres bedste skal vægtes i forhold til afgørelsen om udsendelse. Udsendelse af børn er en indgribende handling med en særdeles høj grad af påvirkning på barnets liv, og det bør i medfør artikel 3 i Børnekonventionen ikke ske uden, at myndighederne forud for udsendelsen har taget aktivt stilling til, hvad der er bedst for barnet, og hvordan hensynet dertil skal vægtes¹³. Det er således en todelt proces, hvor der først udarbejdes en grundig analyse af, hvad der er bedst for barnet og dernæst træffes beslutning om barnets skæbne - eventuelt opholdstilladelse eller andre foranstaltninger. En grundig analyse af, hvad der er bedst for et barn i udsendelsesposition, indebærer en individuel helhedsvurdering af alle barnets forhold. En sådan analyse – hvis den ikke fører til opholdstilladelse – vil også potentielt kunne danne grundlag for en mere værdig og bæredygtig hjemsendelse – for eksempel ved at blive opmærksom på, at barnet skal modtage udvidet modersmålsundervisning inden en udsendelse, have mulighed for at afslutte folkeskoleeksamen eller etablere kontakt til en sportsklub i hjemlandet m.m.

Eksempel: En barndom i udsendelsesposition

Mona fra Iran indrejste i Danmark i 2001 og søgte om asyl. I 2002 fødte hun sin søn Ehsan. Mona blev meddelt afslag på asyl i 2002, hvor hendes søn Ehsan også var omfattet af afslaget. Hun har siden hen forsøgt gentagne gange at få genåbnet deres ansøgning om opholdstilladelse i Danmark men har ikke været succesfuld hermed. Mona og Ehsan har derfor siden 2002 befundet sig i udsendelsesposition i Danmark. Idet Mona har valgt ikke at samarbejde omkring sin udsendelse, har det danske politi ikke endnu haft mulighed for at udsende hende og Ehsan til Iran. Den i dag 12 årige Ehsan har aldrig opholdt sig andre steder end i Danmark. Han taler dansk og går i dansk folkeskole, hvor han klarer sig godt. Han har ingen sociale eller familiemæssige netværk i Iran og har ligesom Mona ingen kontakt til sin iranske familie. Mona er skilt fra Ehsans far, som bor i Danmark, og som har udvist voldelig adfærd overfor både Ehsan og Mona. En psykologisk vurdering af Ehsan har beskrevet, at han er ventetidsbelastet og stærkt præget af sin og morens usikre situation i Danmark. Det vurderes, at han har behov for en høj grad af ro og stabilitet, og Mona modtager derfor forælderstøtte, og Ehsan er startet på et særligt skoleforløb.

¹³ "General comment no. 14 (2013) on the right of the child to have his or hers best interests taken as a primary consideration", Committee on the rights of the child, 29 May 2013 & "Safe and Sound – what states can do to ensure respect for the best interest of unaccompanied and separated children in Europe", UNHCR/UNICEF, October 2014.

Eksempel: Bebeta, Naomi og Tavares fra Congo

Et congolesisk ægtepar indrejste i Danmark i 2009 og søgte om asyl. De modtog et endeligt afslag på asyl i 2010, men befinder sig på nuværende tidspunkt fortsat i udsendelsesposition i Danmark. Under parrets ophold i Danmark har de fået tre børn sammen Bebeta, Naomi og Tavares. Alle børn er født i Danmark i henholdsvis 2010, 2011 og 2014. De to ældste – Bebeta og Naomi – taler dansk på et alderssvarende niveau. Familien har desuden herboende slægtninge, som børnene er tæt knyttet til. Forældrene har ikke opholdt sig i deres hjemland siden 1990'erne og har ingen familiemæssig eller andet netværk i landet. I Danmark går Bebeta og Naomi i kommunal børnehave, og forældrene tager aktivt del i lokalsamfundet omkring asylcentret, hvor de bor. De danske myndigheder har på intet tidspunkt taget stilling til de tre børns individuelle forhold ved en udsendelse til Congo.

Børnene i ovenstående eksempler – særligt Ehsan – tydeliggør, at afviste asylsøgende børn i Danmark risikerer at blive fastholdt i en mangeårig uholdbar – og decideret skadelig – situation, hvor de vokser op med en høj grad af ustabilitet på forskellige asylcentre, som i udgangspunktet ikke er indrettet til at skabe de rette rammer for et trygt børneliv. Det sker blandt andet som følge af forældrenes manglende medvirken til udsendelse og som følge af, at de danske myndigheder tager udgangspunkt i forældrenes valg og forhold, når det vurderes, om der kan meddeles opholdstilladelse. De norske myndigheder har af samme årsag indført en lovgivning, der på systematisk vis pålægger de norske myndigheder for det første at udarbejde en detaljeret og omfattende barnets bedste vurdering og dernæst på baggrund af denne vurdering at træffe afgørelse om opholdstilladelse.

Eksempel: Den norske model

I Norge er det muligt for afviste asylansøgere at opnå opholdstilladelse udelukkende på baggrund af hensynet til barnets bedste. Efter praksis fra Utlendingsnemnda vil der som udgangspunkt foreligge stærke menneskelige hensyn, når en familie med barn har opholdt sig i Norge i en periode på 4½ år eller mere, og barnet har gået mindst et år i skole. De norske myndigheder vil i sådanne sager lave en vurdering af barnets bedste, hvor forhold såsom barnets sårbarhed og tilknytning til Norge vurderes. Myndighederne vil dernæst foretage en afvejning i forhold til indvandringsregulerende hensyn. I december 2014 vedtog de norske myndigheder nye regler, som gør det tydeligt, at barnets bedste og barnets tilknytning til Norge skal tillægges stor vægt, og i mange tilfælde gå forud for indvandringsregulerende hensyn. Det betyder, at et tidligere krav om, at forældrene som hovedregel skal have medvirket til deres udsendelse af Norge, er fjernet – et signal om, at det er barnets situation, som skal komme i første række.

Se mere på:

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/G-062014-ikrafttredelse-av-endringer-i-utlendingsforskriften--varig-ordning-for-lengevarende-barn-og-begrunnelse-i-vedtak-som-berorer-barn/id2343509/>

Dansk Flygtningehjælp anbefaler:

- at de danske udlændingemyndigheder af egen drift i alle sager med børn i udsendelsesposition udarbejder en BID indeholdende en grundig analyse af, hvad der er bedst for det enkelte barn, og hvordan hensynet hertil skal vægtes i forhold til afgørelsen om udsendelse
- at vurderingen af, hvad der er bedst for barnet, foretages ud fra helt tydelige kriterier med udgangspunkt i anbefalingerne fra Børnekomiteen og UNHCR¹⁴.

¹⁴ "General comment no. 14 (2013) on the right of the child to have his or hers best interests taken as a primary consideration", Committee on the rights of the child, 29 May 2013 & "Safe and Sound – what states can do to ensure respect for the best interest of unaccompanied and separated children in Europe", UNHCR/UNICEF, October 2014.

2.4 Ved overførsler til andre europæiske lande i medfør af Dublinforordningen

Medfølgende børn har som udgangspunkt ikke deres egen selvstændige asylsag men følger forældrene og bliver derfor også overført til andre europæiske lande, såfremt kriterierne i Dublinforordningen finder anvendelse i forældrenes sag.

Et ledsaget barn vil som udgangspunkt have sin egen selvstændige asylsag, men sagen vil behandles sammen med ledsagerens asylsag, og det ledsagede barn vil som oftest følge deres ledsagers asylsag i forhold til afgørelsen om overførsel i medfør af Dublinforordningen.

Et uledsaget barn vil som udgangspunkt blive overført til et andet europæisk land i medfør af Dublinforordningen, hvis det er i barnets bedste interesse at blive overført. Det kunne for eksempel være, hvis barnet har familie, som det ønsker at blive sammenført med i et andet europæisk land.

Herudover vil et uledsaget barn i Danmark også blive overført til et andet europæisk land i medfør af Dublinforordningen, hvis barnet har en afsluttet asylsag i dette land. Denne praksis skyldes de danske myndigheders fortolkning af EU domstolens afgørelse i *MA and Others v. UK* af 6. juni 2013 (C-648/11 6. juni 2013). Dommen slog fast, at uledsagede børn som udgangspunkt bør have deres asylsag behandlet i det land, hvori de befinder sig ud fra en betragtning om, at hensyntagen til barnets bedste kræver, at proceduren til fastsættelse af hvilket europæisk land, der er ansvarlig, ikke forlænges mere end strengt nødvendigt. Der henvises specifikt til EU's Charter artikel 24, stk. 2, hvoraf det fremgår, at barnets bedste skal komme i første række (præmis 59). Der har dog været diskussion omkring dommens præmis 63 og 64, som specificerer, at det ikke indebærer et krav om mere end én behandling af asylsagen. De danske myndigheder har valgt at fortolke præmissen således, at uledsagede børn med en asylsag, der er endelig afgjort i et andet europæisk land, ikke er undtaget fra Dublinforhandling.

For alle børn i Dublinfasen gælder dog – i medfør af Børnekonventionen og Dublinkonventionens præambel pkt. 13 – at de danske myndigheder forud for en overførsel har en juridisk forpligtelse til at vurdere, hvilke konsekvenser overførslen vil have for barnet – på lignende vis som ved en udsendelse til hjemlandet efter endt afslag på asyl.

Eksempel: Ismail fra Syrien

Ismail fra Syrien på 14 år indrejste alene i Danmark i starten af 2014 og søgte om asyl. Under et interview med Udlændingestyrelsen oplyste Ismail, at han havde en farbror i Sverige, og Udlændingestyrelsen valgte derfor at rette henvendelse til de svenske myndigheder med henblik på at få Ismail Dublinoverført til Sverige. Under interviewet med Udlændingestyrelsen blev Ismail ikke spurgt nærmere ind til sit forhold til farbroren på trods af, at Ismail under samtalen med styrelsen oplyste, at han ikke ønskede at blive forenet med farbroren. Det var først under samtale med Dansk Flygtningehjælp, at Ismail fik mulighed for at uddybe, hvorfor han ikke ønskede en overførsel til Sverige. Han forklarede, at det bundede i en familiestridighed i Syrien, og at hans forhold til sin farbror ikke var særlig godt. Efter Dansk Flygtningehjælp orienterede de svenske myndigheder, valgte de at afvise Udlændingestyrelsens anmodning om overførsel på baggrund af de mangelfulde oplysninger om, hvad der var bedst for Ismail. Den mangelfulde vurdering af Ismails individuelle forhold i 1. instansbehandlingen forlængede Ismails sagsbehandlingstid gevaldigt. Fra Ismail indgav ansøgning om asyl i Danmark til Udlændingestyrelsen besluttede at tage sagen under behandling gik næsten 4 måneder.

Eksempel: Ayan, Hassan og Moshtaq fra Somalia

Ayan og Hassan på henholdsvis 6 og 7 år er søskende og har mistet begge deres forældre i Somalia. De er indrejst i Danmark sammen med deres mormor og dennes to sønner – Moshtaq på 17 år og Abdullah, som er voksen. Abdullah har en herboende hustru, og han har nu fået opholdstilladelse i Danmark. I Danmark bor ligeledes mormorens anden voksne søn ved navn Qadir. Mormoren er af Udlændingestyrelsen blevet gjort til ledsager for sine to børnebørn Ayan og Hassan, og de står nu sammen med Moshtaq (mormorens mindreårige søn) foran en overførsel til Ungarn i medfør af Dublinforordningen. Afgørelsen om Dublinoverførsel til Ungarn er blevet stadfæstet i Flygtningenævnet. Fra sagens afgørelser og akter ses ikke, at de danske myndigheder med tilstrækkelig grundighed har undersøgt børnenes individuelle sårbarhed og generelle omsorgssituation, herunder om mormoren uden hjælp fra sine voksne sønner vil være i stand til at tage vare på børnene ved en udsendelse til Ungarn. Mormoren har både i Somalia og under flugten til Danmark hele tiden været sammen med en eller flere af sine voksne sønner, og særligt Qadir har spillet en væsentlig rolle og gennem flere år været ansvarlig for forsørgelsen af sin mor, Ayan og Hassan. Mormoren har aldrig prøvet at stå alene med forælderansvaret overfor børnene.

Når der ikke sker en systematisk gennemgang af et barns individuelle forhold både i Danmark og det land, som barnet skal overføres til, risikerer man, at vurderingen om, hvad der er bedst for barnet, træffes på et alt for spinkelt grundlag.

Flygtningehjælpen anbefaler:

- at Udlændingestyrelsen på stringent og systematisk vis forud for en Dublinoverførsel udarbejder en BID indeholdende en grundig analyse af, hvad der er bedst for det enkelte barn i Dublinproceduren – både for uledsagede, ledsagede og medfølgende børn
- at denne vurdering af, hvad der er bedst for barnet, foretages ud fra helt tydelige kriterier med udgangspunkt i anbefalingerne fra Børnekomiteen og UNHCR, herunder at barnets egen mening tildeles stor vægt¹⁵
- at et uledsaget barn kun Dublin-overføres, såfremt det på grundlag af en BID vurderes til at være bedst for barnet – uanset om barnet har en afsluttet asylsag i et andet medlemsland.

2.5 På midlertidigt ophold

Opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3 nr. 1 og nr. 2 kan meddeles til uledsagede børn, hvis der er særlige grunde til at antage, at barnet ikke bør gennemgå en asylsagsbehandling (manglende modenhed), eller hvis barnet ved udsendelse til hjemlandet vil blive stillet i en reel nødsituation. En lovændring trådte i kraft den 1. januar 2011, som betyder, at opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 3 nr. 1 eller 2 er midlertidig og ikke kan forlænges udover det fyldte 18. år. Lovændringen stiller en i forvejen sårbar gruppe i en yderst vanskelig situation, idet perioden op til det 18. år for børn på midlertidige opholdstilladelser kan være præget af en følelse af ventetid, usikkerhed og manglende fremtidsperspektiv. Disse børn med blot et eller få års opholdstilladelse visiteres desuden til kommuner, hvor det må antages at kræve særlige ressourcer at implementere en meningsfuld handlingsplan og integrationsprogram, da barnet jo få år senere står foran potentiel udsendelse til for eksempel Afghanistan eller Somalia.

Dertil kommer også, at uledsagede børn på midlertidigt ophold ikke har adgang til advokatbeskikkelse, når deres opholdstilladelse ikke længere kan forlænges. Udlændingestyrelsen vurderer heller ikke af egen drift, om

¹⁵ "General comment no. 14 (2013) on the right of the child to have his or hers best interests taken as a primary consideration", Committee on the rights of the child, 29 May 2013 & "Safe and Sound – what states can do to ensure respect for the best interest of unaccompanied and separated children in Europe", UNHCR/UNICEF, October 2014.

der kan meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9c stk. 1 ved opholdstilladelsens ophør. Barnet skal således selv aktivt søge retshjælp og/eller selv undersøge mulighederne for indgivelse af ansøgning om opholdstilladelse på andet grundlag. Det betyder, at der risikerer at være børn, som egentlig umiddelbart opfylder betingelserne for at blive meddelt opholdstilladelse på andet grundlag, når de fylder 18 år men som ikke er opmærksom eller vidende omkring dette – og derfor ikke indgiver ansøgning herom men i stedet ender i udsendelsesposition.

Eksempel: Naveed fra Iran

Naveed indrejste i Danmark i 2011 som 14 årig og blev meddelt opholdstilladelse (efter udlændingelovens § 9c stk. 3, nr. 1) nogle måneder efter indreisen, idet han ikke var tilstrækkelig moden til at gennemgå asylproceduren. I dag er Naveed 18 år gammel og er efter så mange år i Danmark velintegreret. Han taler bedre dansk end sit modersmål og ønsker at påbegynde en uddannelse som elektriker. Han har også en dansk kæreste gennem flere år, hvis familie han er tæt knyttet til. Naveed har et stort netværk i Danmark og har også et nært forhold til sin tidligere forældremyndighedsindehaver. Han har derimod ingen familie eller netværk tilbage i Iran. Naveeds opholdstilladelse er på nuværende tidspunkt udløbet og kan ikke forlænges, fordi Naveed er fyldt 18 år. Han venter derfor nu på, at Udlændingestyrelsen behandler den ansøgning om asyl, som han indgav i 2011. Det er derfor fortsat usikkert, om Naveed får lov til at blive i Danmark.

Ikke blot uledsagede børn tilbydes midlertidige løsninger. I februar 2015 trådte lov nr. 153 i kraft, som indfører en midlertidig beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 3) for flygtninge, der er flygtet fra områder præget af generel væbnet konflikt eller lignende. Opholdstilladelse efter § 7, stk. 3 er etårig og meddeles med henblik på midlertidigt ophold. Samtidig begrænses adgangen til at søge om familiesammenføring, således at der først kan indgives ansøgning herom, hvis opholdstilladelsen forlænges efter det første år (med mindre helt særlige grunde gør sig gældende).

Når der ikke tilbydes børn *'holdbare løsninger'*¹⁶, risikerer man at efterlade dem med en følelse af manglende kontinuitet og tryghed i vigtige år i opvæksten. Midlertidigheden kan medføre usikkerhed og mistrivsel og være decideret hæmmende for børns udvikling. Børn – omfattet af § 7, stk. 3 og § 9c, stk. 3 nr. 1 og 2 – har desuden på baggrund af deres konflikter i hjemlandet, rejseruten eller i det hele taget deres brud med familie og hverdagen, de kender i hjemlandet, været gennem traumatiserende oplevelser og har som oftest behov for en grad af stabilitet, som midlertidig ophold ikke kan tilbyde.

Flygtningehjælpen anbefaler derfor:

- at børns behov for stabilitet og holdbare, langsigtede løsninger anerkendes i langt højere grad, og at børnefamilier samt ledsagede og uledsagede børn derfor meddeles længerevarende opholdstilladelse med henblik på varigt ophold, uagtet om de asylretsligt vurderes til at være omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 3
- at opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c stk. 3 nr. 1 og nr. 2 meddeles med henblik på varigt ophold

¹⁶ "General Comment nr. 6 (2005) Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin", Committee on the rights of the child, 17 May – 3 June 2005, para. 79-80 & "Safe and Sound – what states can do to ensure respect for the best interest of unaccompanied and separated children in Europe", UNHCR, Unicef. October 2014, p. 22, 45.

2.6 Forringelse af den sociale retssikkerhed

I januar 2014 udsendte Socialministeriet en ny vejledning til serviceloven som erstatning for den tidligere vejledning nr. 3. fra februar 2011. I den nye vejledning synes asylsøgende børns sociale retssikkerhed og beskyttelse forringet, da asylsøgende børn i den nye vejledning nu beskrives væsentligt mere perifært i forhold til serviceloven, hvis foranstaltninger og procedurer (eksempelvis børnefaglige undersøgelser, støtte i hjemmet eller anbringelse) ifølge den nye vejledning kun gælder asylsøgende børn, hvis udlændingemyndighederne finder det relevant at bede kommunen om hjælp. Asylsøgende børn har således med ændringen ikke længere samme ret til at få ydet den nødvendige hjælp og beskyttelse efter servicelovens principper.

I marts 2015 har Socialministeriet fremsat endnu et udkast til ændring af vejledningen, som forringer asylsøgende børns retsstilling og beskyttelse i langt højere grad. Den bebudede vejledningsændring vil nu fuldstændig ekskludere asylsøgende børn i Danmark fra servicelovens beskyttelse, da de helt afskæres adgang til de handlemuligheder og foranstaltninger til sikring af barnets bedste, som serviceloven berettiger andre børn til. Der er således tale om en gennemgribende og grundlæggende ændring af asylsøgende børns retsstatus. Fra at deres trivsel er beskyttet af servicelovens bestemmelser og formål, er de nu ekskluderet fra denne beskyttelse og afledte støttemuligheder og alene underlagt udlændingelovens bestemmelser, der ikke har samme fokus på barnets bedste, og som langt fra skaber de samme handlemuligheder for at sikre børns trivsel og udvikling.

Uanset om børnene skal skabe sig en fremtid i Danmark eller i hjemlandet, betragter Dansk Flygtningehjælp servicelovens bestemmelser som et vigtigt sikkerhedsnet for, at alle børn i Danmark kan få et værdigt børneliv – også på asylcentre. Ændringen i vejledningen risikerer at føre til en voldsom forringelse af sikkerhedsnettet under asylsøgende børn, da disse børn helt udelukkes fra servicelovens bestemmelser.

Flygtningehjælpen anbefaler:

- at servicelovens bestemmelser også finder anvendelse på asylsøgende børn

3. Afsluttende

Hensynet til barnets bedste bør placeres helt centralt i den danske asylprocedure og i langt højere grad være et grundlæggende princip i hele sagsbehandlingsforløbet i tråd med Børnekomiteens og UNHCR' anbefalinger. Det indebærer en større anerkendelse af både uledsagede, ledsagede og især medfølgende børn som individuelle rettighedsbærere, hvor børnenes perspektiv hele tiden holdes for øje både hvad angår vurderingen af beskyttelsesbehovet, børn i udsendelsesposition og proceduremæssige retsgarantier.

For at sikre at Danmark lever op til sin juridiske forpligtelse til at respektere princippet om barnets bedste bør en grundigere analyse udarbejdes, hvor alle forhold for asylansøgende børn gennemgås. Herværende notat tilbyder kun et kort blik på få udvalgte problemstillinger. Flere andre nedslagspunkter bør undersøges nærmere for eksempel:

- hvorvidt den retsmedicinske metode til aldersfastlæggelse for børn bør suppleres med andre socialfaglige metoder,
- hvordan overgangen fra barn til voksen vanskeliggøres for uledsagede børn, når flere rettigheder ophører ved det fyldte 18. år som for eksempel udvidet adgang til sundhedsbehandling, retten til en personlig repræsentant og indkvartering på børnecenter.

- hvordan princippet om barnets bedste spiller ind i myndighedernes vurdering af, om et barns forklaring kan lægges til grund,
- omfanget af frihedsberøvelse af børn efter udlændingeloven og alternativer hertil,
- betydningen af at flere væsentlige procedurer etableret for at beskytte uledsagede børn falder væk, når et barn vurderes som ledsaget,
- hvordan medfølgende og ledsagede børns trivsel og udvikling belastes af indkvartering i det nye udsendelsescenter Sjælsmark som i indretning og drift har en række lighedspunkter med fængsler – særligt taget i betragtning, at erfaringer viser, at udsendelse af afviste asylansøgere ofte er en meget langvarig proces og derfor ensbetydende med langvarigt ophold i udsendelsescenter.