



**DANSK
FLYGTNINGE
HJÆLP**

NÅR BØRN SØGER OM BESKYTTELSE

ET KOMPENDIUM OM ASYLSØGENDE BØRNS RETTIGHEDER

1

**RETNINGSLINJER
FOR INTERNATIONAL
BESKYTTELSE**

UNHCR
22. december 2009

2

**TRYGT
& SIKKERT**

UNHCR og UNICEF
Oktober 2014

3

**GENEREL
BEMÆRKNING
NR. 6**

KOMITÉ FOR BARNETS
RETTIGHEDER
1. september 2005

4

**HENSYNET TIL
BARNETS BEDSTE
I DEN DANSKE
ASYLPROCEDURE**

DANSK
FLYGTNINGEHJÆLP
Juni 2015

NÅR BØRN SØGER OM BESKYTTELSE

ET KOMPENDIUM OM ASYLSØGENDE BØRNS RETTIGHEDER



H DANSK
H FLYGTNINGE
H HJÆLP

UNHCR Regional Representation
for Northern Europe

Tel.: +46 8 457 48 94
Ynglingagatan 14, 6 tr.,
113 47 Stockholm, Sweden

September 2016

FORORD

Et stadigt stigende antal børn ender som aktører i den danske asylprocedure, og det stiller særlige krav til sagsbehandlingen, som ofte er langvarig og ganske kompliceret – især set med børneøjne. Der skal sikres procedurer, hvor børn er børn, men hvor de tages seriøse som individuelle rettighedsbærere, og hvor deres perspektiv holdes for øje i vurderingen af deres beskyttelsesbehov. Der skal sikres procedurer, hvor børn har mulighed for at give udtryk for deres oplevelser og synspunkter under trygge rammer, og hvor hensynet til deres tarv er et gennemgribende princip, der løbende skal vurderes og vægtes, når der træffes beslutninger.

Kompleksiteten er med andre ord stor, når børn er aktører i en formel og juridisk asylproces skabt af voksne, hvor noget så alvorligt som risikoen for forfølgelse skal vurderes; hvordan beskytter man børn bedst muligt undervejs i asylproceduren? Hvordan tager man højde for deres perspektiv og synspunkter i beslutninger? Og hvordan interviewer man i det hele taget børn om, hvad de har oplevet i hjemlandet, på en nænsom og børnevenlig måde?

I herværende kompendium er der samlet et antal helt centrale udgivelser, som er oversat til dansk. Udgivelserne tilbyder svar og vejledning til mange af de spørgsmål, som opstår, når børn søger om beskyttelse. UNHCR og Dansk Flygtningehjælp finder det helt afgørende, at der ydes asylsøgende børn særlig opmærksomhed – både børn, der indrejser alene i Danmark og børn, der er ledsaget af forældre eller andre omsorgspersoner. De er på den ene side børn med ret til en tryk barndom med alt, hvad det indebærer af fritid, leg og varige løsninger. På den anden side er de børn i en helt særlig sårbar situation på flugt fra deres hjemland og på vej gennem en kompliceret juridisk asylsagsprocedure, hvor ventetid og usikkerhed i samspil med for eksempel krigs- og flugtopplevelser kan udgøre en enorm stor belastning.

Vi håber, at kompendiet kan være med til at øge udlændingemyndighedernes opmærksomhed på deres forpligtelser overfor asylsøgende børn i Danmark. Initiativet er en del af en proces, som startede med et dialogmøde i FN byen i København i sommeren 2015 efterfulgt af et to dages seminar i oktober 2015 om børn i asylproceduren, hvor både myndigheder, UNHCR og civilsamfund deltog og drøftede relevante asylretslige forhold på en åben og konstruktiv måde.

Det samlede kompendium tilbyder de danske udlændingemyndigheder et ganske solidt grundlag at stå på hvad angår deres proceduremæssige samt indholdsmæssige forpligtelser, således at asylsøgende børn i Danmark sikres en behandling i overensstemmelse med internationale anbefalinger og standarder.

Kompendiet indeholder:

UNHCR's retningslinjer (fra december 2009) for behandling af børns asylansøgninger er et juridisk fortolkningsbidrag med materielle og processuelle retningslinjer for, hvordan vurderingen af asylansøgninger indgivet af børn bør håndteres.

Safe & Sound (på dansk "Trygt & Sikkert"), udgivet af UNHCR og UNICEF i oktober 2014, tilbyder vejledning til implementeringen af Børnekonventionens artikel 3 om sikringen af hensynet til barnets tarv. Udgivelsen beskriver konkret, hvilke retsgarantier, der bør implementeres i asylproceduren for at sikre uledsagede asylsøgende børns tarv bedst muligt. Udgivelsen opstiller en liste med konkrete forhold, der bør tages i betragtning i vurderingen af asylsøgende børns tarv, og det er således en håndgribelig vejledning med retningslinjer for, hvordan man sikrer, at barnets tarv er et gennemgående, tungtvejende princip i behandlingen af asylansøgninger indgivet af uledsagede børn.

FN' børnekomites **generel bemærkning nr. 6 om behandlingen af uledsagede og ledsagede børn** (2005) er også oversat til dansk og inkluderet i kompendiet. Komiteen udgiver generelle bemærkninger som fortolkningsbidrag til enkelte af artiklerne i Børnekonventionen, og de fungerer som vigtige retningslinjer for tolkningen og anvendelsen af Børnekonventionen (se blandt andet også generel bemærkning nr. 12 om retten til at blive hørt (2009) samt generel bemærkning nr. 14 vedrørende hensynet til barnets tarv (2013)).

Endelig er Dansk Flygtningehjælps notat fra juni 2015 om **hensynet til barnets bedste i den danske asylprocedure** med i kompendiet. Notatet beskriver udvalgte problemstillinger i den danske asylprocedure, hvor implementeringen af Børnekonventionens artikel 3 ifølge Dansk Flygtningehjælp kræver mere opmærksomhed.

UNHCR og Dansk Flygtningehjælp håber på at kunne fortsætte den gode debat, som blev startet mellem myndigheder, UNHCR og civilsamfund i FN byen i sommeren 2015 og håber, at dette kompendium med anbefalinger og konkrete retningslinjer giver et godt udgangspunkt for en fortsat konstruktiv dialog.



Pia Prytz Phiri
Regional Chef
UNHCR Regionale Kontor for Nordeuropa



Andreas Kamm
Generalsekretær
Dansk Flygtningehjælp

September 2016

RETNINGSLINJER FOR INTERNATIONAL BESKYTTELSE: Asylsøgende børn i henhold til artikel 1, litra A, stk. 2, og artikel 1, litra F i konventionen af 1951 og/eller protokollen af 1967 om flygtninges retsstilling

FN's Flygtningehøjkommissariat (UNHCR) udsteder disse retningslinjer i medfør af sit mandat i statutten for FN's Flygtningehøjkommissariat (*Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*) samt artikel 35 i konventionen af 1951 om flygtninges retsstilling og artikel 2 i protokollen af 1967. Disse retningslinjer supplerer UNHCR's håndbog om procedurer og kriterier for flygtningestatus (*Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (Reedited, Geneva, januar 1992)*).

Formålet med disse retningslinjer er at give juridisk vejledning til fortolkning til regeringer, aktører inden for retsvæsenet, beslutningstagere og domstolene samt de ansatte i UNHCR, som tager stilling til flygtningestatus i felten.

I. INTRODUKTION

1. Disse retningslinjer giver materiel og proceduremæssig vejledning i forbindelse med afgørelse af flygtninges retsstilling under hensyntagen til børns interesser. De fremhæver børns specifikke rettigheder og behov for beskyttelse under asylprocedurer. Selvom definitionen af en flygtning i artikel 1, litra A, stk. 2, i konventionen af 1951 om flygtninges retsstilling, samt dens protokol af 1967 (i det følgende benævnt "konventionen af 1951" og "protokollen af 1967"), omfatter alle enkeltpersoner uanset alder, er den traditionelt blevet fortolket på grundlag af erfaringer med voksne. Dette har medført, at mange asylansøgninger fra børn er blevet vurderet forkert eller helt tilsidesat¹.

2. De særlige omstændigheder, der vedrører asylsøgende børn som enkeltpersoner med selvstændige krav på flygtningestatus, er generelt ikke forstået korrekt. Børn kan blive opfattet som del af en familie i stedet for som enkeltpersoner med egne rettigheder og interesser. Dette kan delvis forklares ved den underordnede rolle, position og status, som børn stadig har i mange samfund verden over. Der er større sandsynlighed for, at sager med børn bliver vurderet hver for sig, når børnene er uledsagede, end når de er ledsaget af deres familie. Ikke desto mindre bliver der ikke altid taget hensyn til deres specifikke erfaringer med forfølgelse grundet faktorer som bl.a. deres alder, grad af modenhed og udvikling samt deres afhængighed af voksne. Børn er ikke altid i stand til at formulere deres krav om flygtningestatus på samme måde som voksne, og derfor kan de have brug for særlig hjælp hertil.

3. Der kommer stadig større globalt fokus på den vold, misbrug og diskrimination, som børn oplever,² hvilket afspejles i udarbejdelsen af standarder for internationale og regionale menneskerettigheder. Selvom disse tiltag endnu ikke er fuldstændigt indarbejdet i processerne til fastlæggelse af flygtningestatus, anerkender manganationale asylmyndigheder i stigende grad, at børn kan søge om asyl uafhængigt af andre. I konklusionen om udsatte børn (*Conclusion on Children at Risk*) fra 2007 understreger UNHCR's eksekutivkomité behovet for, at børn anerkendes som aktive rettighedsindehavere ("active subjects of rights") i overensstemmelse med international ret. Eksekutivkomitéen anerkender ligeledes, at børn kan opleve børnespecifikke former og udtryk for forfølgelse.³

4. Fortolkning af konventionen af 1951 med særligt hensyn til børns interesser betyder naturligvis ikke, at asylsøgende børn automatisk er berettiget til flygtningestatus. Børn, der søger asyl, skal godtgøre, at de har en velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, politisk orientering eller tilhørsforhold til en særlig social gruppe. Ligesom kønnet er alderen også relevant for den overordnede definition af en flygtning.⁴ Som anført af Komitéen for Barnets Rettigheder under FN skal definitionen af en flygtning:

... fortolkes i forhold til alder og køn og tage højde for de bestemte grunde til den forfølgelse, børn oplever, samt dens former og udtryk. Forfølgelse af slægtninge, ansættelse af mindreårige, handel med børn med henblik på

¹ UNHCR, *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, Geneva, 1997 (hereafter "UNHCR, *Guidelines on Unaccompanied Children Seeking Asylum*"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3360.html>, in particular Part 8.

² See, for instance, UN General Assembly, Rights of the Child: Note by the Secretary-General, A/61/299, 29 Aug. 2006 (hereafter "UN study on violence against children") <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453780fe0.html>; UN Commission on the Status of Women, The elimination of all forms of discrimination and violence against the girl child, E/CN.6/2007/2, 12 Dec. 2006, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46c5b30c0.html>; UN General Assembly, Impact of armed conflict on children: Note by the Secretary-General (the "Machel Study"), A/51/306, 26 Aug. 1996, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f2d30.html>, and the strategic review marking the 10 year anniversary of the Machel Study, UN General Assembly, Report of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, A/62/228, 13 Aug. 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47316f602.html>.

³ ExCom, *Conclusion on Children at Risk*, 5 Oct. 2007, No. 107 (LVIII) – 2007, (hereafter "ExCom, *Conclusion No. 107*"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html>, para. (b)(x)(viii).

⁴ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 7 May 2002 (hereafter "UNHCR, *Guidelines on Gender-Related Persecution*"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f1c64.html>, paras. 2, 4.

prostitution samt seksuel udnyttelse eller kønslig lemlæstelse af kvinder er nogle af de børnespecifikke former og udtryk for forfølgelse, som berettiger et barn til at få tildelt flygtningestatus, såfremt disse handlinger har forbindelse til en af begrundelserne i flygtningekonventionen af 1951. Staterne bør derfor tage særligt højde for sådanne børnespecifikke former og udtryk for forfølgelse samt kønsbestemt vold i henhold til de nationale procedurer for fastlæggelse af flygtningestatus.⁵

Foruden alder skal faktorer som børnespecifikke rettigheder, barnets udviklingstrin, viden og/eller erindring om forholdene i oprindelseslandet samt barnets sårbarhed også tages i betragtning for at sikre korrekt anvendelse af kriterierne for berettigelse til flygtningestatus.⁶

5. Anvendelse af flygtningedefinitionen med særlig hensynstagen til børns interesser, ville være i overensstemmelse med FN's Konvention om Barnets Rettigheder af 1989 (herefter benævnt "FN's børnekonvention" eller "Børnekonventionen").⁷ Komitéen for Barnets Rettigheder har angivet følgende fire artikler i Børnekonventionen som overordnede principper for dens implementering:⁸ Artikel 2: Deltagerstaterne skal respektere og sikre de rettigheder, der er fastsat i denne konvention, for ethvert barn inden for deres jurisdiktion, uden forskelsbehandling af nogen art;⁹ Artikel 3, stk. 1: I alle foranstaltninger vedrørende børn (...) skal barnets tarv komme i første række;¹⁰ Artikel 6: Barnets naturlige ret til livet og deltagerstaternes forpligtelse til i videst muligt omfang at sikre barnets overlevelse og udvikling;¹¹ og Artikel 12: Barnets ret til frit at udtrykke sine synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet; samt at disse synspunkter skal tillægges passende vægt.¹² Disse principper skal ligge til grund for både de indholdsmæssige og proceduremæssige aspekter ved vurderingen af et barns ansøgning om flygtningestatus.

II. DEFINITIONSSPØRGSMÅL

6. Disse retningslinjer dækker alle asylsøgende børn, herunder ledsagede og uledsagede børn samt medfølgende børn, som kan have individuelle krav på asyl. Alle børn har ret til selv at søge asyl, uanset om de er ledsagede eller uledsagede. "Medfølgende børn", er børn, der er blevet adskilt fra deres forældre eller tidligere juridiske eller primære forsørgere, men ikke nødvendigvis fra andre slægtninge. Derimod er "uledsagede børn" børn, som er blevet adskilt fra både forældre og andre slægtninge, og som ikke forsørges af en anden voksen, der enten ifølge lov eller sædvane er ansvarlig for barnet.¹³

⁵ UN Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin*, CRC/GC/2005/6, Sep. 2005 (hereafter "CRC, General Comment No. 6"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42dd174b4.html>, para. 74

⁶ UNHCR, *Guidelines on Unaccompanied Children Seeking Asylum*, op cit., page 10.

⁷ With a near universal ratification, the CRC is the most widely ratified human rights treaty, available at <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>. The rights contained therein apply to all children within the jurisdiction of the State. For a detailed analysis of the provisions of the CRC, see UNICEF, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, fully revised third edition, Sep. 2007 (hereafter "UNICEF, Implementation Handbook"). It can be ordered at http://www.unicef.org/publications/index_43110.html.

⁸ CRC, *General Comment No. 5 (2003): General Measures of Implementation for the Convention on the Rights of the Child (Arts. 4, 42 and 44, Para. 6)*, CRC/GC/2003/5, 3 Oct. 2003 (hereafter "CRC, General Comment No. 5"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4538834f11.html>, para. 12.

⁹ CRC, *General Comment No. 6*, para. 18.

¹⁰ *Ibid*, paras. 19–22. See also ExCom *Conclusion No. 107*, para. (b)(5), and, on how to conduct "best interests" assessments and determinations, UNHCR, *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, Geneva, May 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>.

¹¹ CRC, *General Comment No. 6*, paras. 23–24.

¹² *Ibid*, para. 25. See also CRC, *General Comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard*, CRC/C/GC/12, 20 July 2009 (hereafter "CRC, General Comment No. 12"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae562c52.html>.

¹³ CRC, *General Comment No. 6*, paras. 7–8. See also, UNHCR, *Guidelines on Unaccompanied Children Seeking Asylum*, op cit., p. 5, paras. 3.1-3.2. See also, UNHCR, UNICEF et al, *Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children*, Geneva, 2004 (hereafter "Inter-Agency Guiding Principles"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4113abc14.html>, p. 13.

7. I forbindelse med disse retningslinjer defineres "børn" som alle personer under 18 år.¹⁴ Alle personer under 18 år, som er den primære asylansøger, har ret til proceduremæssige beskyttelsesforanstaltninger, der tager højde for børns særlige interesser og behov. Hvis der ændres på alderen for barndomsårene eller anvendes en restriktiv tilgang til aldersvurdering for at behandle børn som voksne i asylprocedurer, kan det medføre brud på deres rettigheder i henhold til den internationale menneskerettighedslovgivning. Når man er ung og sårbar kan man være særligt udsat i forbindelse med forfølgelse. Der kan derfor være særlige sager, hvor disse retningslinjer vil være relevante, selvom ansøgeren er 18 år eller lidt ældre. Dette kan især være tilfældet, hvis forfølgelsen har hæmmet ansøgerens udvikling, så hans/hendes psykologiske modenhed svarer til et barns.¹⁵

8. Selv i en ung alder kan et barn blive betragtet som den primære asylansøger.¹⁶ Forælderen, forsørgeren eller en anden person, der repræsenterer barnet, vil være nødsaget til at påtage sig en større rolle for at sikre, at alle relevante aspekter af barnets ansøgning fremlægges.¹⁷ Der skal dog også tages højde for børns ret til at udtrykke deres egne synspunkter i forhold til alt, hvad der vedrører dem, herunder at blive hørt i forbindelse med alle retslige og administrative sager.¹⁸ Et barn, der søger asyl, og som ledsages af forældre, medlemmer af en udvidet familie eller det fællesskab, der ifølge lov eller sædvane har ansvar for barnet, er berettiget til behørig støtte og vejledning fra dem for at kunne udøve sine rettigheder på en måde, som er i overensstemmelse med barnets alder og udvikling.¹⁹ Hvor barnet er den primære asylansøger, vil vedkommendes alder og, underforstået, modenhed, psykologiske udvikling og evne til at udtrykke visse synspunkter eller meninger være en afgørende faktor i beslutningstagerens afgørelse.

9. Hvis forældrene eller forsørgeren søger asyl på grund af frygt for, at barnet vil blive forfulgt, vil barnet normalt være den primære ansøger, selv når barnet ledsages af sine forældre. I sådanne tilfælde kan en forælder få asyl på baggrund af barnets flygtningestatus (*mutatis mutandis*), på samme måde som barnet kan få asyl på baggrund af forældrenes flygtningestatus.²⁰ I situationer, hvor både forældre og barn søger asyl, anbefales det, at hver ansøgning behandles for sig. Indføringen af mange af de procedure- og bevismæssige foranstaltninger, som er anført nedenfor i del IV, vil sætte større fokus på børn, som måske burde være de primære asylansøgere i deres familier. Hvis barnets oplevelser alligevel betragtes som del af en forælders asylansøgning og ikke særskilt, er det vigtigt, at ansøgningen også vurderes ud fra barnets synspunkt.²¹

¹⁴ CRC, Art. 1 provides that "a child means every human being below the age of eighteen years unless, under the law applicable to the child, majority is attained earlier." In addition, the EU Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted, 19 May 2004, 2004/83/EC, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4157e75e4.html>, provides that "unaccompanied minors" means third-country nationals or stateless persons below the age of 18, who arrive on the territory of the Member States unaccompanied by an adult responsible for them whether by law or custom, and for as long as they are not effectively taken into the care of such a person; it includes minors who are left unaccompanied after they have entered the territory of the Member States", Art. 2 (i).

¹⁵ The United Kingdom Immigration Appeals Tribunal (now the Asylum and Immigration Tribunal) has held that "[t]o adopt a rigidity however in this respect is in our view to fail to recognize that in many areas of the world even today exact ages and dates of birth are imprecise. It is better to err on the side of generosity"; *Sarjoy Jakitay v. Secretary of State for the Home Department*, Appeal No. 12658 (unreported), U.K. IAT, 15 Nov. 1995. See also, *Decision VA0-02635*, VA0-02635, Canada, Immigration and Refugee Board (hereafter "IRB"), 22 March 2001, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b18dec82.html>.

¹⁶ See, for instance, *Chen Shi Hai v. The Minister for Immigration and Multicultural Affairs*, [2000] HCA 19, Australia, High Court, 13 April 2000, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6df4.html>. In this case, which concerned a 3 ½ year-old boy, it was found that "under Australian law, the child was entitled to have his own rights determined as that law provides. He is not for all purposes subsumed to the identity and legal rights of his parents", para. 78.

¹⁷ See also UNHCR, *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*, Geneva, 1994, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3470.html>, pp. 97–103.

¹⁸ CRC, Art. 12(2); CRC, *General Comment No. 12*, paras. 32, 67, 123.

¹⁹ CRC, Art. 5.

²⁰ UNHCR, *Guidance Note on Refugee Claims relating to Female Genital Mutilation*, May 2009 (hereafter "UNHCR, *Guidance Note on FGM*"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a0c28492.html>, para. 11. See also UNHCR, ExCom Conclusion on the Protection of the Refugee's Family, No. 88 (L), 1999, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c4340.html>, para. (b)(iii).

²¹ See, for instance, *EM (Lebanon) (FC) (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, U.K. House of Lords, 22 Oct. 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/490058699.html>; *Refugee Appeal Nos. 76250 & 76251*, Nos. 76250 & 76251, New Zealand, Refugee Status Appeals Authority (hereafter "RSAA"), 1 Dec. 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/494f64952.html>.

III. ANALYSE AF BARNETS FORHOLD

a) Velbegrundet frygt for forfølgelse

10. Begrebet "forfølgelse" kan, selv om det ikke er udtrykkeligt defineret i konventionen af 1951, tolkes som alvorlige overtrædelser af menneskerettighederne, herunder trusler på livet eller mod menneskers frihed og andre former for alvorlig overlast eller utålelige forhold som vurderet i forhold til ansøgerens alder, overbevisninger, følelser og psykologiske tilstand.²² Diskrimination kan i visse situationer sidestilles med forfølgelse, hvis den behandling, som ansøgeren frygter eller har været udsat for, resulterer i alvorlige konsekvenser for det berørte barn.²³ Princippet om barnets tarv kræver, at krænkelserne vurderes ud fra barnets perspektiv. Dette kan omfatte en analyse af, hvordan barnets rettigheder eller interesser påvirkes, eller vil blive påvirket, af krænkelserne. Mishandling, som ikke nødvendigvis kan ligestilles med forfølgelse, når der er tale om en voksen, kan godt ligestilles hermed, når der er tale om et barn.²⁴

11. Både objektive og subjektive faktorer skal tages i betragtning ved vurdering af, om et barn, der søger asyl, har en velbegrundet frygt for forfølgelse.²⁵ En nøjagtig vurdering kræver både en aktuel analyse og viden om de specifikke forhold for børn i oprindelseslandet, herunder de eksisterende foranstaltninger til beskyttelse af børn. Afvisning af et barns asylansøgning, der er baseret på en antagelse om, at dem som står bag forfølgelsen, ikke ville tage et barns synspunkter alvorligt eller anse dem for at være en reel trussel, kan være en forkert beslutning. Det kan være, at et barn ikke kan udtrykke frygt, selvom man ville forvente det, eller at det omvendt overdriber sin frygt. I sådanne situationer skal beslutningstagerne foretage en objektiv vurdering af den risiko, barnet ville blive udsat for, uanset barnets frygt.²⁶ Det kræver, at der tages hensyn til en lang række forskellige kilder, herunder specifikke oplysninger om børns vilkår i oprindelseslandet. Når et barns forælder eller forsørger har en velbegrundet frygt for, at deres barn vil blive forfulgt, kan det antages, at barnet også har en sådan frygt, hvad enten barnet giver udtryk for eller føler en sådan en frygt eller ej.²⁷

12. Udover barnets alder kan andre identitetsbaserede, økonomiske og sociale karakteristika, såsom familiebaggrund, social klasse, status, helbred, uddannelse og indkomstniveau, øge risikoen for overlast samt påvirke den form for forfølgelse barnet udsættes for, og forværre følgerne. Eksempelvis kan børn, der er hjemløse, efterladte eller på anden vis uden forældreomsorg, være ekstra udsatte i forhold til seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse eller i særlig risiko for at blive rekrutteret eller udnyttet af en væbnet styrke/gruppe eller kriminelt bande. Børn, der lever på gaden, har en særlig stor risiko for at blive anholdt eller tilbageholdt under nedværdigende forhold eller underlagt andre former for vold, herunder mord, med

²² See UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 1979, re-edited, Geneva, Jan. 1992 (hereafter "UNHCR, Handbook") <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3314.html>, paras. 51–52; UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 7: The Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons at Risk of Being Trafficked*, 7 Apr. 2006 (hereafter "UNHCR, Guidelines on Victims of Trafficking"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/443679fa4.html>, para. 14.

²³ UNHCR, *Handbook*, paras. 54–55.

²⁴ See, for instance, United States Bureau of Citizenship and Immigration Services, *Guidelines For Children's Asylum Claims*, 10 Dec. 1998 (hereafter the "U.S. Guidelines for Children's Asylum Claims"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f8ec0574.html>, noting that "the harm a child fears or has suffered, however, may be relatively less than that of an adult and still qualify as persecution." See also, *Chen Shi Hai*, *op. cit.*, where the Court found that "what may possibly be viewed as acceptable enforcement of laws and programmes of general application in the case of the parents may nonetheless be persecution in the case of the child", para. 79.

²⁵ UNHCR, *Handbook*, paras. 40–43.

²⁶ See UNHCR, *Handbook*, paras. 217–219. See also *Yusuf v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 F.C. 629; F.C.J. 1049, Canada, Federal Court, 24 Oct. 1991, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/403e24e84.html>. The Court concluded that "I am loath to believe that a refugee status claim could be dismissed solely on the ground that as the claimant is a young child or a person suffering from a mental disability, s/he was incapable of experiencing fear the reasons for which clearly exist in objective terms.", at 5.

²⁷ See, for instance, *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Patel*, 2008 FC 747, [2009] 2 F.C.R. 196, Canada, Federal Court, 17 June 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a6438952.html>, at 32–33.

henblik på "social udrensning".²⁸ Børn med handicap kan blive nægtet adgang til speciel eller rutinemæssig medicinsk behandling eller blive udstødt af deres egen familie eller samfund. Børn i det, der kan anses for værende utraditionelle familiesituationer, herunder børn født uden for ægteskab, som brud på et barnspolitik, i modstrid med reproduktive og seksuelle rettigheder²⁹ eller som følge af voldtægt, kan være udsat for mishandling eller alvorlig diskrimination. Gravide piger kan blive udstødt af deres familier og være udsat for chikane, vold, tvungen prostitution eller andet nedværdigende arbejde.³⁰

Børns særlige rettigheder

13. En nutidig forståelse af forfølgelse, som tager hensyn til børns interesser, omfatter mange former for overtrædelser af menneskerettighederne, herunder brud på særlige rettigheder for børn. Ved fastlæggelsen af, hvilken form for forfølgelse, et barn har været udsat for, er det af afgørende betydning at analysere standarderne i FN's børnekonvention og andre relevante internationale menneskerettighedsinstrumenter der omfatter børn.³¹ I overensstemmelse med FN's børnekonvention har børn ret til en række særlige rettigheder, som tager højde for deres unge alder og afhængighed af andre mennesker, og som er grundlæggende for at sikre deres beskyttelse, udvikling og overlevelse. Disse rettigheder omfatter blandt andet: Retten til ikke at blive adskilt fra sine forældre (artikel 9); beskyttelse af barnet mod alle former for fysisk eller psykisk vold, misbrug, vanrøgt eller forsømmelig behandling, mishandling eller udnyttelse (artikel 19); beskyttelse mod traditionsbundne ritualer, som er skadelige for børns sundhed (artikel 24); en levestandard, der sikrer barnets udvikling (artikel 27); retten til ikke at blive tilbageholdt eller fængslet, medmindre dette bruges som en sidste udvej (artikel 37) samt beskyttelse mod rekruttering af mindreårige (artikel 38). FN's børnekonvention anerkender også, at flygtningebørn og børn, som søger flygtningestatus, har ret til behørig beskyttelse og humanitær bistand i henhold til de rettigheder, som er angivet i denne konvention samt i andre internationale instrumenter vedrørende menneskerettigheder eller humanitære forhold (artikel 22).

14. Børns socioøkonomiske behov er mere udtalte end voksnes, især på grund af deres afhængighed af voksne og deres særlige udviklingsbehov. Mangel på økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder kan dermed være lige så relevant i vurderingen af et barns asylansøgning som civile og politiske rettigheder. Det er vigtigt, at der ikke automatisk lægges større vægt på visse krænkelser i forhold til andre, men at der foretages en samlet vurdering af krænkelsernes påvirkning i forhold til det enkelte barn. Overtrædelse af bare én rettighed kan ofte udsætte barnet for andre former for mishandling. Eksempelvis kan det føre til en forhøjet risiko for andre former for overlast, for eksempel vold og mishandling, hvis et barn nægtes retten til uddannelse eller en tilstrækkelig levestandard.³² Derudover kan der ligge politiske, etniske, kønsmæssige eller religiøse mål eller intentioner imod en bestemt gruppe børn eller deres forældre til grund for diskriminerende tiltag, der vedrører deres økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Som FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle rettigheder har bemærket:

²⁸ "Social cleansing" refers to the process of removing an undesirable group from an area and may involve murder, disappearances, violence and other ill-treatment. See, UNICEF, *Implementation Handbook*, pp. 89, 91, 287. See also *Case of the "Street Children" (Villagrán-Morales et al.) v. Guatemala*, Inter-American Court of Human Rights (hereafter "IACtHR"), Judgment of 19 Nov. 1999, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17bc442.html>, paras. 190–191. The Court found that there was a prevailing pattern of violence against street children in Guatemala. Relying on the CRC to interpret Art. 19 of the 1969 American Convention on Human Rights, "Pact of San Jose", Costa Rica (hereafter "ACHR"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36510.html>, the Court noted that the State had violated their physical, mental, and moral integrity as well as their right to life and also failed to take any measures to prevent them from living in misery, thereby denying them of the minimum conditions for a dignified life.

²⁹ See further, UNHCR, *Note on Refugee Claims Based on Coercive Family Planning Laws or Policies*, Aug. 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4301a9184.html>.

³⁰ UNHCR, *Guidelines on Gender-Related Persecution*, *op cit.*, para. 18

³¹ In the context of Africa, the African Charter on the Rights and Welfare of the Child should also be considered (hereafter "African Charter"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38c18.html>.

³² CRC, *General Comment No. 5*, *op cit.*, paras. 6–7. See further below at v. Violations of economic, social and cultural rights.

Manglen på uddannelsesmuligheder for børn gør dem ofte mere udsatte for brud på andre menneskerettigheder. Børn, der lever i dyb fattigdom og ikke fører et sundt liv, er eksempelvis særligt sårbare i forhold til tvangsarbejde og andre former for udnyttelse. Desuden er der en direkte forbindelse mellem eksempelvis antallet af piger, der starter i skole, og store fald i børneægteskaber.³³

Forskellige udtryk for forfølgelse af børn

15. Selvom børn kan være udsat for lignende eller samme former for krænkelse som voksne, kan de opleve dem forskelligt. Handlinger eller trusler, der måske ikke vil blive klassificeret som forfølgelse for en voksen, kan blive klassificeret som forfølgelse for et barn af den simple grund, at det er et barn, det drejer sig om. Umodenhed, sårbarhed, uudviklede overlevelseselementer og afhængighed af andre samt fysisk og intellektuel udviklingshæmmelse kan have direkte betydning for den måde, et barn oplever eller frygter overlast på.³⁴ Særligt i forbindelse med asylansøgninger, hvor den overlast, ansøgeren har lidt eller frygter, er mere alvorlig end blot chikane, men mindre alvorlig end en trussel på livet eller mod ansøgerens frihed, kan barnets individuelle vilkår, herunder alderen, være vigtige faktorer i forhold til at beslutte, om overlasten kan ligestilles med forfølgelse. For at kunne vurdere alvorligheden af handlingerne og den indvirkning, de har haft på barnet, er det nødvendigt at undersøge de nærmere detaljer ved hver enkelt sag og justere kriterierne for, hvad der kan anses som forfølgelse, i forhold til det enkelte barn.

16. Er der tale om en mindreårig asylansøger, kan psykologisk overlast være en meget relevant faktor at tage i betragtning. Børn er mere tilbøjelige til at blive påvirkede i fjendtlige situationer, og til at tro på usandsynlige trusler og blive følelsesmæssigt påvirkede af ukendte situationer. Minder om traumatiske hændelser kan sætte sig fast hos børn, så de bliver mere udsatte for overlast i fremtiden.

17. Børn er også mere følsomme over for handlinger, der rammer nære slægtninge. Overlast mod et familiemedlem kan skabe en velbegrundet frygt i barnet. Et barn, der har været vidne til vold mod en forælder eller en anden person, som barnet er afhængig af, eller som har oplevet, at denne person forsvinder eller bliver slået ihjel, kan eksempelvis have en velbegrundet frygt for forfølgelse, selvom handlingen ikke var direkte rettet mod barnet selv.³⁵ Under visse forhold kan blandt andet tvungen adskillelse fra forældrene på grund af en diskriminerende forældremyndighedslov eller tilbageholdelse af barnets forældre klassificeres som forfølgelse.³⁶

Særlige former for forfølgelse af børn

18. Børn kan også udsættes for specifikke former for forfølgelse, der er influeret af deres alder, manglende modenhed eller sårbarhed. Det, at asylansøgeren er et barn, kan være en afgørende faktor i forbindelse med den overlast, barnet har lidt eller frygter. Dette kan være, fordi den påståede forfølgelse kun gælder børn eller rammer en uforholdsmæssig stor andel af børn, eller fordi der kan være særlige børnerettigheder, der krænkes. UNHCR's Eksekutivkomité har anerkendt, at særlige former for børneforfølgelse kan omfatte rekruttering af mindreårige, handel med børn og skamfering af kvindelige kønsorganer.³⁷ Blandt andre

³³ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (hereafter "CESCR"), *General Comment No. 11: Plans of Action for Primary Education (Art. 14 of the Covenant)*, E/1992/23, 10 May 1999, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4538838c0.html>, para. 4.

³⁴ See further Save the Children and UNICEF, *The evolving capacities of the child*, 2005, <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/evolving-eng.pdf>.

³⁵ See, for instance, *Cicek v. Turkey*, Application No. 67124/01, European Court of Human Rights (hereafter "ECtHR"), 18 Jan. 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42d3e7ea4.html>, paras. 173–174; *Bazorkina v. Russia*, Application No. 69481/01, ECtHR, 27 July 2006, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44cdf4ef4.html>, paras. 140–141.

³⁶ See *EM (Lebanon) (FC) (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, *op. cit.*, *Refugee Appeal Nos. 76226 and 76227*, Nos. 76226 and 76227, New Zealand, RSAA, 12 Jan. 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49a6ac0e2.html>, paras. 112–113.

³⁷ ExCom, [Conclusion No. 107](#), para. (g)(viii).

eksempler kan nævnes familie- og hustruvold, tvangsægteskaber eller ægteskaber med mindreårige,³⁸ slavearbejde med børn, tvangsarbejde,³⁹ tvungen prostitution og børnepornografi.⁴⁰ Sådanne former for forfølgelse omfatter også krænkelse af retten til overlevelse og udvikling såvel som alvorlig diskrimination af børn født uden for strenge regler om familieplanlægning⁴¹ samt børn, der er blevet statsløse, fordi de har mistet deres statsborgerskab og de tilhørende rettigheder. Nogle af de mest almindelige former for forfølgelse, der er specifikke for børn, og som ses i forbindelse med asylansøgninger, er beskrevet mere detaljeret i det følgende.

i. Rekruttering af mindreårige

19. Der er voksende enighed om et forbud mod rekruttering og anvendelse af børn under 18 år i væbnede konflikter.⁴² Den humanitære folkeret forbyder rekruttering af og deltagelse i fjendtligheder af børn under 15 år, hvad enten det er i en international⁴³ eller ikke-international væbnet konflikt.⁴⁴ Artikel 38 i FN's børnekonvention gentager deltagerstaternes forpligtelser i henhold til den humanitære folkeret. Romtraktaten fra den internationale straffedomstol klassificerer væbnede styrkers hvervning og brug af børn under 15 år i en væbnet konflikt som krigsforbrydelser.⁴⁵ Den særlige domstol for Sierra Leone har konkluderet, at rekruttering af børn under 15 år til væbnede styrker er en forbrydelse i henhold til almindelig folkeret.⁴⁶

20. Den valgfrie protokol til FN's børnekonvention om involvering af børn i væbnet konflikt anfører, at deltagerstaterne skal træffe alle mulige foranstaltninger for at sikre, at medlemmer af deres væbnede styrker, der er under 18 år, ikke deltager i fjendtligheder, og at der ikke kan foregå nogen obligatorisk rekruttering af personer under 18 år til deres væbnede styrker.⁴⁷ Den valgfrie protokol indeholder et absolut forbud mod, at væbnede grupper, som ikke er en del af landets væbnede styrker, rekrutterer eller bruger børn under 18

³⁸ CRC, Art. 24(3); International Covenant on Civil and Political Rights (hereafter "ICCPR"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html>, Art. 23; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36c0.html>, Art. 10; Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3970.html>, Art. 16

³⁹ CRC, Arts. 32–36; International Labour Organization, Worst Forms of Child Labour Convention, C182 (hereafter "ILO Convention on the Worst Forms of Child Labour"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ddb6e0c4.html>; Minimum Age Convention, C138, (hereafter "ILO Minimum Age Convention"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/421216a34.html>, Arts. 2 (3), 2(4).

⁴⁰ CRC, Art. 34; Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38bc.html>.

⁴¹ See, for instance, *Xue Yun Zhang v. Gonzales*, No. 01-71623, U.S. Court of Appeals for the 9th Circuit, 26 May 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17c7082.html>; *Chen Shi Hai*, *op. cit.*

⁴² See UNICEF, *The Paris Principles and Guidelines on Children Associated With Armed Forces or Armed Groups*, Feb. 2007 (hereafter "The Paris Principles"). While not binding, they reflect a strong trend for a complete ban on under-age recruitment. See also UN Security Council resolution 1612 (2005) (on children in armed conflict), 26 July 2005, S/RES/1612, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43f308d6c.html>, para. 1; 1539 on the protection of children affected by armed conflict, S/RES/1539, 22 Apr. 2004, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/411236fd4.html>.

⁴³ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36b4.html>, Art. 77(2).

⁴⁴ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b37f40.html>, Art. 4(3).

⁴⁵ UN General Assembly, *Rome Statute of the International Criminal Court*, A/CONF. 183/9, 17 July 1998 (hereafter "ICC Statute"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3a84.html>, Art. 8 (2) (b) [xxvii] and (e)[vii].

⁴⁶ See *Prosecutor v. Sam Hinga Norman*, Case No. SCSL-2004-14-AR72(E), Decision on Preliminary Motion Based on Lack of Jurisdiction (Child Recruitment), 31 May 2004, paras. 52–53; UN Security Council, Report of the Secretary-General on the establishment of a Special Court for Sierra Leone, 4 Oct. 2000, S/2000/915, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6afb4.html>, para. 17, which recognized the customary character of the prohibition of child recruitment.

⁴⁷ The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47fdfb180.html>, Arts. 1–2. There are currently 127 States Parties to the Optional Protocol. See also the African Charter, which establishes 18 years as the minimum age for all compulsory recruitment, Arts. 2 and 22.2, and the ILO Convention on the Worst Forms of Child Labour, which includes the forced recruitment of children under the age of 18, Arts. 2 and 3(a) in its definition of worst forms of child labor.

år.⁴⁸ Den indeholder også en ændring af artikel 38 i FN's børnekonvention, idet den hæver alderen for frivillig rekruttering.⁴⁹ Deltagerstaterne forpligter sig også til at træffe alle mulige foranstaltninger for at forbyde og kriminalisere ikke-statslige væbnede gruppers rekruttering af mindreårige og brug af børnesoldater.⁵⁰ Komitéen for Barnets Rettigheder understreger, at

... rekruttering af mindreårige (herunder piger til seksuelle ydelser eller indkaldelse til militæret) og direkte eller indirekte deltagelse i fjendtligheder udgør et alvorligt brud på menneskerettighederne og kan ligestilles med forfølgelse, hvilket bør medføre tildeling af flygtningestatus, hvor den velbegrundede frygt for en sådan rekruttering eller deltagelse i fjendtligheder er baseret på "race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en bestemt social gruppe eller sine politiske anskuelser" (artikel 1, litra A, stk. 2, Flygtningekonventionen af 1951).⁵¹

21. Efter UNHCR's opfattelse kan tvungen rekruttering og rekruttering af et barn under 18 år til direkte deltagelse i fjendtligheder i landets væbnede styrker ligestilles med forfølgelse. Det samme gælder i situationer, hvor et barn er i fare for tvungen genrekruttering eller vil blive straffet for at have undgået tvungen rekruttering, eller hvor barnet er deserteret fra landets væbnede styrker. Ligeledes vil rekruttering af et barn under 18 år til en ikke-statslig væbnet gruppe blive anset som værende forfølgelse.

22. Frivillig rekruttering af børn over 16 år i deltagerstaterne er tilladt i henhold til den valgfrie protokol til FN's børnekonvention vedrørende børn i væbnet konflikt.⁵² De rekrutterende myndigheder i deltagerstaterne skal dog iværksætte beskyttende foranstaltninger, som sikrer, at rekrutteringen er frivillig, og at den foregår med forældrenes informerede samtykke, og at de børn, der rekrutteres på denne måde, fremlægger tilfredsstillende bevis på deres alder inden rekrutteringen. I sådanne tilfælde er det vigtigt at vurdere, om rekrutteringen virkelig var frivillig, samt tage højde for, at børn er særligt modtagelige over for kidnapning, manipulering og tvang og kan være mindre tilbøjelige til at modsætte sig rekruttering. De kan melde sig under pres, i selvforsvar, for at undgå, at deres familie lider overlast, for at søge beskyttelse mod uønskede ægteskaber eller seksuelt misbrug i hjemmet eller for at få adgang til helt grundlæggende overlevelsesmetoder såsom mad og husly. Børnenes familier kan også opfordre dem til at deltage i væbnet konflikt til trods for risikoen og farerne.

23. Derudover kan børn have en velbegrundet frygt for forfølgelse som følge af den behandling, de udsættes for, og/eller den aktivitet, de skal deltage i, i de væbnede styrker eller den væbnede gruppe. Drengene og pigerne med tilknytning til væbnede styrker eller grupper vil muligvis skulle fungere som kokke, portnere, budbringere og spioner samt deltage som aktive parter i fjendtlighederne. Piger kan især blive tvunget til seksuelle forhold med mænd i militæret.⁵³ Det er også vigtigt at tage i betragtning, at børn, der er blevet frigivet fra væbnede styrker eller en væbnet gruppe og vender tilbage til deres oprindelseslande og -samfund, kan være i fare for genrekruttering eller gengældelse, herunder fængsling eller udenretslig henrettelse.

⁴⁸ Optional Protocol to the CRC on the Involvement of Children in Armed Conflict, Art. 4.

⁴⁹ *Ibid.*, Art. 3.

⁵⁰ *Ibid.*, Art. 4.

⁵¹ CRC, *General Comment*, No. 6, para. 59. See also para. 58.

⁵² Optional Protocol to the CRC on the Involvement of Children in Armed Conflict, Art. 3. States Parties are required to raise in years the minimum age for the voluntary recruitment from the age set out in Art. 38, para. 3 of the CRC, hence, from 15 to 16 years.

⁵³ The Paris Principles define children associated with an armed force or group as follows: "A child associated with an armed force or armed group refers to any person below 18 years of age who is or who has been recruited or used by an armed force or armed group in any capacity, including but not limited to children, boys and girls, used as fighters, cooks, porters, messengers, spies or for sexual purposes. It does not only refer to a child who is taking or has taken a direct part in hostilities." Art. 2.1.

ii. Handel med børn og børnearbejde

24. Som anerkendt af adskillige domsmyndigheder har ofre for børnehandel eller børn, der frygter at blive offer for børnehandel, ret til flygtningestatus.⁵⁴ UNHCR's retningslinjer for ofre for menneskehandel og personer i fare for menneskehandel gælder også for asylansøgninger, der er indgivet af børn. Der skal desuden tages hensyn til den indvirkning, menneskehandel har på et barn, og de krænkelser af børns specifikke rettigheder, det måtte medføre.⁵⁵

25. Handel med børn forekommer af mange forskellige årsager, men alle med det samme altoverskyggende formål at opnå fortjeneste gennem udnyttelse af mennesker.⁵⁶ I denne kontekst er det vigtigt at huske på, at alle former for rekruttering, transport, transfer, skjul eller modtagelse af børn med det formål at udnytte dem er en form for menneskehandel, uanset hvilke metoder der er blevet anvendt. Hvorvidt barnet indvilligede i handlingen eller ikke, er derfor irrelevant.⁵⁷

26. Handel med børn er en alvorlig krænkelse af en række grundlæggende rettigheder og betragtes derfor som forfølgelse. Disse rettigheder inkluderer retten til livet, overlevelse og udvikling, retten til beskyttelse mod alle former for vold, herunder seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug og retten til beskyttelse mod børnearbejde og bortførelse, salg og menneskehandel som udtrykkeligt angivet i artikel 35 af FN's børnekonvention.⁵⁸

27. Effekten af repressalier fra medlemmer i det organiserede netværk bag menneskehandel, social eksklusion, udstødelse og/eller diskrimination⁵⁹ af et offer for børnehandel, der er vendt tilbage til sit hjemland, skal vurderes på en måde, der tager hensyn til børns særlige behov og interesser. For eksempel kan en pige, der har været offer for børnehandel eller seksuel udnyttelse, ende med at blive afvist af sin familie og blive socialt udstødt af lokalsamfundet, hvis hun vender tilbage. En dreng, der er blevet sendt væk af sine forældre i håb – og med forventning om – at han kan studere og arbejde i udlandet og sende penge hjem til sin familie, kan ligeledes blive ekskluderet af sin familie, hvis de finder ud af, at han er blevet solgt til tvangsarbejde. Sådanne ofre for børnehandel kan have begrænsede muligheder for at tilgå og gøre brug af deres menneskerettigheder, herunder retten til overlevelse, hvis de vender tilbage til deres hjem.

28. I asylsager, der involverer ofre for børnehandel, er beslutningstagerne nødt til at være særligt opmærksomme på indikationer af mulig meddelagtighed; det vil sige, om barnets forældre, andre familiemedlemmer eller forsørgere har været medvirkende til planlægning af børnehandlen eller har givet samtykke hertil. I sådanne tilfælde skal statens evne og villighed til at beskytte barnet vurderes omhyggeligt. Børn, der er i fare for (igen) at blive ofre for børnehandel eller for seriøse repressalier bør anses som havende velbegrunderet frygt for forfølgelse inden for betydningen af flygtningedefinitionen.

⁵⁴ See, for instance, *Ogbeide v. Secretary of State for the Home Department*, No. HX/08391/2002, U.K. IAT, 10 May 2002 (unreported); *Li and Others v. Minister of Citizenship and Immigration*, IMM-932-00, Canada, Federal Court, 11 Dec. 2000, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b18d3682.html>.

⁵⁵ See UNHCR, *Guidelines on Victims of Trafficking*. See also UNICEF, *Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking*, Oct. 2006, http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf, which make reference to refugee status for children who have been trafficked.

⁵⁶ These reasons include, but are not limited to, bonded child labour, debt repayment, sexual exploitation, recruitment by armed forces and groups, and irregular adoption. Girls, in particular, may be trafficked for the purpose of sexual exploitation or arranged marriage while boys may be particularly at risk of being trafficked for various forms of forced labour.

⁵⁷ For a definition of the scope of "trafficking", see the following international and regional instruments: Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime, 15 Nov. 2000, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4720706c0.html>, in particular Art. 3; Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, CETS No. 197, 3 May 2005 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43fded544.html>.

⁵⁸ For a detailed analysis of the human rights framework relating to the trafficking of children, see UNICEF, *Implementation Handbook*, *op cit.*, in particular pp. 531–542.

⁵⁹ UNHCR, *Guidelines on Victims of Trafficking*, *op cit.*, paras. 17–18.

29. Foruden menneskehandel er andre krænkende former for arbejde, såsom slavearbejde, gældsslaveri og andre former for tvangsarbejde samt brug af børn til prostitution, pornografi og ulovlige aktiviteter (som for eksempel narkohandel) forbudt af international ret.⁶⁰ Sådanne praksisser udgør seriøse krænkelser af menneskerettighederne og anses som forfølgelse, uanset om de begås uafhængigt eller som led i organiseret menneskehandel.

30. International ret forbyder også arbejde, der forventes at skade barnets sundhed, sikkerhed eller værdier. Dette betegnes som "farligt arbejde".⁶¹ Ved bestemmelse af, hvorvidt et arbejde er farligt, må de følgende arbejdsbetingelser overvejes: arbejde, der udsætter børn for fysisk eller mental vold; arbejde, der foregår under jordens overflade, under vand, i farlige højder eller på begrænset plads; arbejde, der involverer farligt udstyr eller manuel håndtering af tung last; lange arbejdstider og sundhedsfarlige miljøer.⁶² Arbejde, der udføres af et mindreårigt barn, som er udpeget til denne bestemte slags arbejde, og som er anset for at vanskeliggøre barnets uddannelse og fulde udvikling er også forbudt i henhold til de internationale standarder.⁶³ Sådanne former for arbejde kan anses som forfølgelse, når de vurderes set fra barnets perspektiv og i forhold til dets alder og andre omstændigheder. For eksempel kan der være tale om forfølgelse, når børn tvinges til at udføre skadeligt arbejde, der sætter deres fysiske og/eller mentale sundhed og udvikling på spil.

iii. Kønslig lemlæstelse af kvinder

31. Det er fastslået af international og national retspraksis samt juridisk teori, at alle former for kønslig lemlæstelse af kvinder⁶⁴ anses som skadelige og er i strid med en række menneskerettigheder⁶⁵. Mange jurisdiktioner har anerkendt, at kønslig lemlæstelse af kvinder påfører de berørte alvorlig skade, der anses som forfølgelse.⁶⁶ Da det især påvirker pigebørn,⁶⁷ kan det anses som en børnespecifik form for forfølgelse. Se UNHCR's vejledningsnotat om asylansøgninger, der vedrører kønslig lemlæstelse af kvinder, for yderligere information om dette emne i forhold til bestemmelse af flygtningestatus.⁶⁸

iv. Vold i hjemmet mod børn

32. Al vold mod børn, herunder fysisk, psykologisk og seksuel vold, der foregår under forældrenes eller andres varetægt, er forbudt i henhold til FN's børnekonvention.⁶⁹ Vold mod børn blive begået i den private sfære af dem, der er relateret til børnene gennem blod, intimitet eller lov.⁷⁰ Selvom det tit foregår som en form for opdragelse, er det vigtigt at huske på, at børneopdragelse og -omsorg, der ofte kræver fysiske handlinger og interventioner for at beskytte barnet, er af en helt anden karakter end bevidst og straffende brug af magt til at forvolde smerte eller ydmygelse.⁷¹ Visse former for vold, særligt mod meget små børn, kan

⁶⁰ ILO Convention on the Worst Forms of Child Labour, Art. 3 (a-c).

⁶¹ *Ibid.*, Art. 3(d).

⁶² *Ibid.*, Art. 4 in conjunction with ILO Worst Forms of Child Labour Recommendation, 1999, R190, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ddb6ef34.html>, at 3 and 4.

⁶³ ILO Minimum Age Convention, Art. 2.

⁶⁴ FGM comprises all procedures involving partial or total removal of the external female genitalia or other injury to the female genital organs for non-medical reasons. See further, OHCHR, UNAIDS et al., *Eliminating Female Genital Mutilation: An Interagency Statement*, Feb. 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47c6aa6e2.html>.

⁶⁵ These include the right to life, to protection from torture, and cruel, inhuman or degrading treatment, to protection from physical and mental violence and the right to the highest attainable standard of health.

⁶⁶ See, for instance, *Mlle Diop Aminata*, 164078, Commission des Recours des Réfugiés (hereafter "CRR"), France, 17 July 1991, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b7294.html>; *Khadra Hassan Farah, Mahad Dahir Buraleh, Hodan Dahir Buraleh*, Canada, IRB, 10 May 1994, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b70618.html>; *In re Fauziya Kasinga*, 3278, U.S. Board of Immigration Appeals (hereafter "BIA"), 13 June 1996, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47bb00782.html>.

⁶⁷ FGM is mostly carried out on girls up to 15 years of age, although older girls and women may also be subjected to the practice.

⁶⁸ UNHCR, *Guidance Note on FGM*, *op cit.*

⁶⁹ CRC, Arts. 19, 37.

⁷⁰ Declaration on the Elimination of Violence Against Women, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f25d2c.html>, Art. 2(a).

⁷¹ See CRC, *General Comment No. 8 (2006): The Right of the Child to Protection from Corporal Punishment and Other Cruel or Degrading Forms of Punishment (Arts. 19; 28, Para. 2; and 37, inter alia)*, CRC/C/GC/8, 2 Mar. 2007 (hereafter "CRC, General Comment No. 8"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/460bc7772.html>, paras. 13-14, 26.

forvolde permanent skade og sågar føre til dødsfald, selvom gerningsmanden måske ikke havde intention om at forvolde sådan skade.⁷² Vold i hjemmet kan påvirke børn betydeligt, fordi de ofte ikke har nogen anden form for støtte.⁷³

33. Visse jurisdiktioner har anerkendt, at visse handlinger af fysiske, seksuelle og psykiske former for vold i hjemmet kan anses som forfølgelse.⁷⁴ Eksempler på sådanne handlinger kan være mishandling, seksuelt misbrug i hjemmet, incest, skadelige traditionelle skikke, forbrydelser begået af hensyn til familiens ære, tidlige og tvungne ægteskaber, voldtægt og vold relateret til kommerciel seksuel udnyttelse.⁷⁵ I nogle tilfælde kan psykisk vold være lige så skadelig for offeret som fysisk skade og kan derfor anses som forfølgelse. Denne type vold kan omfatte alvorlige former for ydmygelse, chikane, misbrug, konsekvenser af isolering og andet, der forårsager eller resulterer i psykologisk skade.⁷⁶ Vold i hjemmet kan også høre under torturområdet og anden ondsksfuld, umenneskelig og nedværdigende behandling eller straf.⁷⁷ Der kræves et vist minimumsniveau af alvor, for at det anses som forfølgelse. Ved vurdering af skadens alvor er der en række faktorer, der er vigtige at tage hensyn til, for eksempel hyppighed, mønstre, varighed og indvirkning på det enkelte barn. Barnets alder og afhængighed af gerningsmanden samt den langsigtede indvirkning på barnets fysiske og psykologiske udvikling og velbefindende skal også tages i betragtning.

v. Krænkelser af økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder

34. Besiddelsen af økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder er central for barnets overlevelse og udvikling.⁷⁸ FN's Komité for Barnets Rettigheder her erklæret, at

... retten til overlevelse og udvikling kan kun implementeres på en holistisk måde gennem håndhævelse af alle de andre bestemmelser i Børnekonventionen, herunder retten til sundhed, fornøden ernæring, social tryghed, tilstrækkelig levestandard, et sundt og sikkert miljø, uddannelse og leg (oversat fra engelsk).⁷⁹

Selvom Børnekonventionen og Konventionen om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder af 1966 indeholder en progressiv realisering af de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, forpligter disse instrumenter deltagerstaterne til at sikre visse rettigheder med øjeblikkelig virkning.⁸⁰ Disse forpligtelser omfatter at undgå at tage modstridende forhåndsregler, at overholde minimumsniveauet for kerneelementerne af hver rettighed og at sikre ikke-diskrimination ved håndhævelsen af rettighederne.⁸¹

⁷² UN study on violence against children, *op. cit.*, para. 40.

⁷³ See further UNICEF, *Domestic Violence Against Women and Girls*, Innocenti Digest No. 6, 2000, <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest6e.pdf>.

⁷⁴ See UNHCR, *Handbook for the Protection of Women and Girls*, Feb. 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html>, pp. 142–144. See also, for instance, *Rosalba Aguirre-Cervantes a.k.a. Maria Esperanza Castillo v. Immigration and Naturalization Service*, U.S. Court of Appeals for the 9th Circuit, 21 Mar. 2001, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f37adc24.html>.

⁷⁵ UN Commission on Human Rights, Human Rights Resolution 2005/41: Elimination of violence against women, E/CN.4/RES/2005/41, 19 Apr. 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45377c59c.html>, para. 5.

⁷⁶ CRC, *General Comment No. 8*, *op. cit.*, para. 11. See also UN study on violence against children, *op. cit.*, para. 42; UNICEF, *Domestic Violence Against Women and Girls*, *op. cit.*, pp. 2–4.

⁷⁷ CRC, *General Comment No. 8*, *op. cit.*, para. 12; Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, A/HRC/7/3, 15 Jan. 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47c2c5452.html>, paras. 45–49.

⁷⁸ CRC, Art. 6.2.

⁷⁹ CRC, *General Comment No. 7: Implementing Child Rights in Early Childhood*, CRC/C/GC/7/Rev.1, 20 Sep. 2006 (hereafter "CRC, *General Comment No. 7*") <http://www.unhcr.org/refworld/docid/460bc5a62.html>, para. 10.

⁸⁰ See CESCR, *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations* (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), E/1991/23, 14 Dec. 1990, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4538838e10.html>, para. 1; CRC, *General Comment No. 5*, para. 6.

⁸¹ See UN Commission on Human Rights, Note verbale dated 86/12/05 from the Permanent Mission of the Netherlands to the United Nations Office at Geneva addressed to the Centre for Human Rights ("Limburg Principles"), 8 Jan. 1987, E/CN.4/1987/17 at B.16, 21–22, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd5790.html>; International Commission of Jurists, *Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, 26 Jan. 1997, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd5730.html>, at II.9 and 11.

35. Krænkelser af en økonomisk, social eller kulturel rettighed kan anses som forfølgelse, hvis minimumsniveauet for kerneelementerne af denne rettighed ikke er realiseret. For eksempel kunne benægtelse af et gadebarns ret til en tilstrækkelig levestandard (herunder adgang til mad, vand og bolig) lede til en uudholdelig situation, der truer barnets udvikling og overlevelse. På samme vis kan nægtelse af lægebehandling, særligt hvor det pågældende barn lider af en livstruende sygdom, anses som forfølgelse.⁸² Forfølgelse kan også fastslås gennem akkumulering af et antal mindre alvorlige krænkelser.⁸³ Dette kunne for eksempel være tilfældet, hvor børn med handicap eller statsløse børn mangler adgang til fødselsregistrering og som et resultat heraf ekskluderes fra uddannelse, sundhedspleje og andre serviceydelser.⁸⁴

36. Diskrimination kan anses som forfølgelse, når det fører til alvorlige konsekvenser for det pågældende barn.⁸⁵ Børn, der mangler voksen pleje og støtte, er forældreløse, forladte eller afviste af deres forældre og flygter fra vold i deres hjem, kan være særligt påvirkede af sådanne former for diskrimination. Selvom det er klart, at ikke alle diskriminerende handlinger leder til berøvelse af økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder i en sådan grad, at det kan sidestilles med forfølgelse, er det vigtigt at vurdere konsekvenserne af sådanne handlinger for hvert enkelt barn, både nu og i fremtiden. For eksempel ved at huske den afgørende vigtighed af uddannelse og de alvorlige følger, nægtelse af denne rettighed kan have for et barns fremtid, og at der kan forvoldes alvorlig skade, hvis et barn nægtes adgang til uddannelse.⁸⁶ Uddannelse for piger tolereres måske ikke af samfundet,⁸⁷ eller skolegangen kan blive uudholdelig for børn på grund af skade, som de har været ude for af racistiske eller etniske grunde.⁸⁸

b) Ophav til forfølgelse

37. Ved asylansøgninger fra børn er den forfølgende part ofte en ikke-statslig aktør. Det kan omfatte militærgrupper, kriminelle bander, forældre og andre omsorgspersoner, lokalsamfundet og religiøse ledere. I disse situationer skal vurderingen af, om frygten er velbegrundet, omfatte overvejelser om, hvorvidt staten er ude af stand til at beskytte ofret, eller om den er uvillig til det.⁸⁹ Om staten eller dens repræsentanter har taget tilstrækkelige skridt til at beskytte barnet skal vurderes fra sag til sag.

⁸² See, for instance, *RRT Case No. N94/04178*, N94/04178, Australia, Refugee Review Tribunal (hereafter "RRT"), 10 June 1994, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6300.html>.

⁸³ UNHCR, *Handbook*, para. 53. See also *Canada (Citizenship and Immigration) v. Oh*, 2009 FC 506, Canada, Federal Court, 22 May 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a897a1c2.html>, at 10.

⁸⁴ See *Case of the Yean and Bosico Children v. The Dominican Republic*, IACtHR, 8 Sep. 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44e497d94.html>. Two girls of Haitian origin were denied the right to nationality and education because, among other matters, they did not have a birth certificate; *Case of the "Juvenile Reeducation Institute" v. Paraguay*, IACtHR, 2 Sep. 2004, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17bab62.html>. The Court found that failure to provide severely marginalized groups with access to basic health-care services constitutes a violation of the right to life of the ACHR. See also, CRC, *General Comment No. 7*, para. 25; CRC, *General Comment No. 9 (2006): The Rights of children with disabilities*, CRC/C/GC/9, 27 Feb. 2007 (hereafter "CRC, *General Comment No. 9*"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/461b93f72.html>, paras. 35–36.

⁸⁵ UNHCR, *Handbook*, para. 54.

⁸⁶ See *RRT Case No. V95/03256*, [1995] RRTA 2263, Australia, RRT, 9 Oct. 1995, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17c13a2.html>, where the Tribunal found that "discriminatory denial of access to primary education is such a denial of a fundamental human right that it amounts to persecution." at 47.

⁸⁷ See *Ali v. Minister of Citizenship and Immigration*, IMM-3404-95, Canada, IRB, 23 Sep. 1996, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b18e21b2.html>, which concerned a 9 year-old girl from Afghanistan. The Court concluded that "Education is a basic human right and I direct the Board to find that she should be found to be a Convention refugee."

⁸⁸ Decisions in both Canada and Australia have accepted that bullying and harassment of school children may amount to persecution. See, for instance, *Decision VA1-02828*, VA1-02826, VA1-02827 and VA1-02829, VA1-02828, VA1-02826, VA1-02827 and VA1-02829, Canada, IRB, 27 Feb. 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b18e03d2.html>, para. 36; *RRT Case No. N03/46534*, [2003] RRTA 670, Australia, RRT, 17 July 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17bfd62.html>.

⁸⁹ See CRC, Art. 3, which imposes a duty on States Parties to ensure the protection and care of children in respect of actions by both State and private actors; ACHR, Arts. 17 and 19; African Charter, Arts. 1(3), 81. See also UNHCR, *Handbook*, para. 65; UNHCR, *Guidelines on Gender-Related Persecution*, para. 19; *Advisory Opinion on Juridical Condition and Human Rights of the Child*, No. OC-17/02, IACtHR, 28 Aug. 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4268c57c4.html>.

38. Vurderingen afhænger ikke blot af tilstedeværelsen af et retssystem, der kriminaliserer og giver mulighed for sanktioner over for den forfølgende adfærd. Den afhænger også af, hvorvidt myndighederne sikrer, at disse hændelser undersøges effektivt, og om de ansvarlige identificeres og straffes behørigt.⁹⁰ Derfor er vedtagelse af lovgivning, der forbyder eller fordømmer en særlig forfølgende praksis mod børn, i sig selv ikke tilstrækkeligt bevis til at afvise et barns ansøgning om flygtningestatus.⁹¹

39. Barnets adgang til statens beskyttelse afhænger ligeledes af evnen og viljen hos barnets forældre, værge eller en anden primær omsorgsperson til at udøve rettigheder og opnå beskyttelse på barnets vegne. Dette kan omfatte indgivelse af en klage til politiet, administrative myndigheder eller offentlige serviceinstitutioner. Det er dog ikke alle børn, der har en voksen, som kan repræsentere dem, som det for eksempel er tilfældet, hvor barnet er uledsaget eller forældreløst, eller i tilfælde hvor en forælder, værge eller anden primær omsorgsperson er ophav til forfølgelsen. Det er vigtigt at have in mente, at børn måske ikke altid er i stand til at henvende sig til ordenshåndhæverne eller give udtryk for deres frygt eller klage på samme måde som voksne på grund af deres unge alder. Børn kan lettere blive afvist eller ikke blive taget seriøst af de involverede embedsmænd, og embedsmændene kan selv mangle de nødvendige færdigheder for at kunne tale med børnene og lytte til dem.

c) Begrundelserne i Flygtningekonventionen af 1951

40. Ligesom ved voksnes ansøgning om flygtningestatus er det nødvendigt at afgøre, om børns velbegrundede frygt for forfølgelse er forbundet med en eller flere af de fem grunde, der er anført i artikel 1, litra A, stk. 2, i Flygtningekonventionen af 1951. Det er tilstrækkeligt, at grunden, der er indeholdt i Flygtningekonventionen, er et forhold, der er relevant for forfølgelse. Det er ikke nødvendigt, at den er den eneste eller endog den dominerende grund.

Race og nationalitet eller etnisk oprindelse

41. Race og nationalitet eller etnisk oprindelse er i mange sammenhænge kernen i asylansøgninger fra børn. Procedurer der nægter børn af en særlig race eller særlig etnisk oprindelse retten til statsborgerskab eller til at blive registreret ved fødslen,⁹² eller som nægter børn fra visse etniske grupper ret til uddannelse eller adgang til sundhedsvæsenet, falder inden for denne kategori. Denne grund, der er omfattet af Flygtningekonventionen, omfatter også procedurer, der har til formål at fjerne børn fra deres forældre på basis af særlige racemæssige, etniske eller indfødte bevæggrunde. Systematisk forfølgelse af piger fra etniske minoriteter med henblik på voldtægt, menneskehandel eller rekruttering til væbnede styrker eller grupper kan også anses som hørende under denne grund i konventionen.

⁹⁰ See, for instance, *Velásquez Rodríguez Case*, Series C, No. 4, IACtHR, 29 July 1988, para. 174 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40279a9e4.html>; *M.C. v. Bulgaria*, Application No. 39272/98, ECtHR, 3 Dec. 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b19f492.html>. See also UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, General Recommendations Nos. 19 and 20, adopted at the Eleventh Session, 1992 (contained in Document A/47/38), A/47/38, 1992, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453882a422.html>, para. 9; UN Commission on Human Rights, The due diligence standard as a tool for the elimination of violence against women: Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, Its Causes and Consequences, Yakin Ertürk, E/CN.4/2006/61, 20 Jan. 2006, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45377afb0.html>.

⁹¹ UNHCR, *Guidelines on Gender-Related Persecution*, para. 11.

⁹² Universal Declaration of Human Rights, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html>, Art. 15; ICCPR, Arts 24(2) and (3); CRC, Art. 7.

Religion

42. Som tilfældet er for voksne, kan et barns religiøse overbevisning eller nægtelse af samme udsætte barnet for risiko for forfølgelse. For at en grund omfattet af Flygtningekonventionen kan godtgøres, er det ikke nødvendigt, at barnet er aktiv udøver. Det er tilstrækkeligt, at barnet ganske simpelt opfattes som at have en bestemt religiøs overbevisning eller f.eks. tilhører en sekt eller religiøs gruppe på grund af barnets forældres religiøse overbevisning.⁹³

43. Børn kan eventuelt have begrænset indflydelse på, hvilken religion de tilhører eller efterlever, og det at tilhøre en religion kan være næsten lige så medfødt som en persons etniske oprindelse eller race. I nogle lande fastsætter religion bestemte roller eller en bestemt adfærd for børn. Som følge heraf kan børn have en velbegrundet frygt for forfølgelse på baggrund af religion, hvis de ikke opfylder deres fastsatte rolle eller nægter at overholde den religiøse adfærdskodeks med straf til følge.

44. Der kan også redegøres for årsagen til forfølgelse i forbindelse med et barns modstand mod at følge foreskrevne kønsroller i henhold til denne grund. Især piger kan rammes af forfølgelse på baggrund af religion. Det kan for eksempel kræves af halvvoksne piger, at de skal udføre traditionelle slaveopgaver eller yde seksuelle tjenester. Det kan også kræves af dem, at de får foretaget omskæring eller straffes for æresforbrydelser i religionens navn.⁹⁴ I andre sammenhænge kan børn – både drenge og piger – være særlig udsatte i forbindelse med rekruttering til væbnede grupper eller en stats væbnede styrker, der er præget af religiøse eller relaterede ideologier.

Politisk anskuelse

45. Anvendelsen af grunden "politisk anskuelse" i Flygtningekonventionen er ikke begrænset til ansøgninger fra voksne. En ansøgning, der er baseret på dette grundlag, forudsætter, at ansøgeren har eller formodes at have anskuelser, der ikke tolereres af myndighederne eller samfundet, og som er kritiske over for generelt accepterede procedurer, traditioner eller metoder. Hvorvidt et barn er i stand til at have en politisk anskuelse, er et realitetsspørgsmål og skal afgøres ved at vurdere barnets modenhedsniveau, udvikling, uddannelsesniveau og evne til at give udtryk for disse anskuelser. Det er vigtigt at være opmærksom på, at børn kan være politisk aktive og have særskilte politiske anskuelser, uafhængigt af voksne, og som de kan frygte at blive forfulgt for. Mange nationale befrielses- eller protestbevægelser drives af studerende, der er aktive i bevægelserne, herunder skolebørn. Børn kan f.eks. være med til at uddele pjecer, deltage i demonstrationer, fungere som kurerer eller deltage i undergravende virksomhed.

46. Derudover kan synspunkter eller meninger hos forældrene tillægges børnene af myndighederne eller ikke-statslige aktører.⁹⁵ Dette kan være tilfældet, selv hvis et barn er ude af stand til at give udtryk for forældrens politiske synspunkter eller aktiviteter, herunder hvis forælderen bevidst skjuler disse oplysninger for barnet for at beskytte det. Under sådanne omstændigheder bør sagerne undersøges, ikke kun i forhold til politisk anskuelse, men også i forhold til barnets tilhørsforhold til en særlig social gruppe (i dette tilfælde "familien").

47. Grundene (tillagt) politisk anskuelse og religion kan ofte være overlappende i børns asylansøgninger. I visse samfund kan den rolle, der tilskrives kvinder og piger, henføres til krav fra staten eller den offentlige

⁹³ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 6: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/04/06, 28 Apr. 2004 (hereafter, "UNHCR, *Guidelines on Religion-Based Persecution*"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4090f9794.html>.

⁹⁴ *Ibid*, para. 24.

⁹⁵ See *Matter of Timnit Daniel and Simret Daniel*, A70 483 789 & A70 483 774, U.S. BIA, 31 Jan. 2002 (unpublished, non-precedent setting decision). The Court found that the notion "that the respondents were too young to have an actual political opinion is irrelevant; it is enough that the officials believed that they supported the EPLF."

religion. Myndighederne eller andre forfølgende parter kan opfatte en piges manglende tilpasning til denne rolle som en undladelse af at praktisere eller have visse religiøse overbevisninger. Samtidig kan manglende tilpasning fortolkes som at have en uacceptabel politisk anskuelse, der truer grundlæggende magtstrukturer. Dette kan især være tilfældet i samfund, hvor der kun er begrænset adskillelse mellem religiøse og statslige institutioner, love og doktriner.⁹⁶

Tilhørsforhold til en særlig social gruppe

48. Børns ansøgninger om flygtningestatus undersøges oftest i sammenhæng med grunden vedrørende "tilhørsforhold til en særlig social gruppe", selvom alle grundene i Flygtningekonventionen kan være gældende. Som anført i retningslinjerne fra FN's Flygtningehøjkommissariat

[a] en særlig social gruppe er en gruppe personer, der deler et fælles kendetegn ud over deres risiko for at blive forfulgt, eller som af samfundet opfattes som en gruppe. Kendetegnet er ofte et, der er medfødt, uforanderligt, eller som på anden måde er grundlæggende for identiteten, samvittigheden eller håndhævelsen af vedkommendes menneskerettigheder (oversat fra engelsk originaltekst).⁹⁷

49. Selv om alder ret beset hverken er medfødt eller permanent, idet den løbende ændres, er det at være barn faktisk et uforanderligt kendetegn på et givet tidspunkt. Et barn er klart ude af stand til at distancere sig fra sin alder for at undgå den frygtede forfølgelse.⁹⁸ Det forhold, at barnet med tiden bliver ældre, er ikke relevant for identificering af en særlig social gruppe, da dette baserer sig på de fakta, der fremlægges i asylansøgningen. At være et barn er direkte relevant for et menneskes identitet, både set med samfundets øjne og fra det enkelte barns perspektiv. Mange regeringers procedurer er styret af eller relateret til alder, såsom alderen for militærtjeneste, seksuel lavalder, alder for indgåelse af ægteskab eller den skolepligtige alder. Børn har også mange fælles generelle kendetegn, såsom uskyld, relativ umodenhed, let påvirkelighed og deres udviklingsevner. I de fleste samfund adskiller børn sig fra voksne, idet det er underforstået, at de kræver særlig opmærksomhed og omsorg, og der henvises til børn via en række beskrivelser, der bruges til at identificere eller klassificere dem, såsom "ung", "mindreårig", "barn", "dreng", "pige" eller "halvvoksen". Identifikation af sociale grupper kan ligeledes lattes af det forhold, at børn deler en fælles, socialt betinget erfaring som for eksempel at blive udsat for misbrug, blive forladt, leve i fattigdom eller opleve intern fordrivelse.

50. En række grupperinger af børn kan således danne grundlag for asylansøgning i henhold til grunden "tilhørsforhold til en særlig social gruppe". Ligesom "kvinder" er blevet anerkendt som en særlig social gruppe i flere jurisdiktioner, kan "børn" eller en mindre gruppe børn også udgøre en særskilt social gruppe.⁹⁹ Alder

⁹⁶ UNHCR, *Guidelines on Gender-Related Persecution*, op. cit. para. 26.

⁹⁷ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 2: 'Membership of a Particular Social Group' within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/02/02, 7 May 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f23f4.html>, para. 11.

⁹⁸ See *Matter of S-E-G*, et al., 24 I&N Dec. 579 (BIA 2008), U.S. BIA, 30 July 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4891da5b2.html>, which noted that "we acknowledge that the mutability of age is not within one's control, and that if an individual has been persecuted in the past on account of an age-described particular social group, or faces such persecution at a time when that individual's age places him within the group, a claim for asylum may still be cognizable." (p. 583); *LQ (Age: Immutable Characteristic) Afghanistan v. Secretary of State for the Home Department*, [2008] U.K. AIT 00005, 15 Mar. 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47a04ac32.html>, finding that the applicant, "although, assuming he survives, he will in due course cease to be a child, he is immutably a child at the time of assessment" at 6; *Decision V99-02929*, V99-02929, Canada, IRB, 21 Feb. 2000, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b18e5592.html>, which found that "[t]he child's vulnerability arises as a result of his status as a minor. His vulnerability as a minor is an innate and unchangeable characteristic, notwithstanding the child will grow into an adult."

⁹⁹ *In re Fauziya Kasinga*, op. cit., it was held that "young women" may constitute a particular social group.

og andre kendetegn kan give anledning til at operere med grupper såsom “forladte børn”,¹⁰⁰ “handikappede børn”, “forældreløse børn” eller børn, der er født uden for restriktive familieplanlægningspolitikker eller ikke-lovformelige ægteskaber, og som også benævnes “uægte børn”.¹⁰¹ Ansøgerens familie kan ligeledes udgøre en relevant social gruppe.¹⁰²

51. Ansøgerens tilhørsforhold til en social gruppe bestående af børn ophører ikke nødvendigvis med at eksistere, fordi barnet bliver voksen. Følgerne af tidligere at have tilhørt en sådan social gruppe forsvinder måske ikke, selv om den væsentligste faktor ved den identitet (dvs. ansøgerens unge alder) ikke længere er gældende. For eksempel kan en tidligere delt erfaring være et kendetegn, der ikke lader sig ændre og er historisk, hvilket kan bidrage til identificeringen af grupper, såsom “tidligere børnesoldater”¹⁰³ eller “børn, der har været ofre for menneskehandel” for så vidt angår frygt for fremtidig forfølgelse.¹⁰⁴

52. Nogle af de mere iøjnefaldende sociale grupperinger omfatter følgende:

- i. **Gadebørn** kan betragtes som en særlig social gruppe. Børn, der lever og/eller arbejder på gaden, er blandt de mest synlige af alle børn, og samfundet klassificerer dem ofte som socialt udstødte. De har fælles kendetegn i form af deres ungdom og det at have gaden som hjem og/eller livsgrundlag. Især for børn, der er vokset op under sådanne omstændigheder, er deres levevis afgørende for deres identitet og ofte vanskelig at ændre. Mange af disse børn har taget betegnelsen “gadebørn” til sig, da den giver dem en følelse af identitet og tilhørsforhold, samtidig med at de kan leve og/eller arbejde på gaden af en række forskellige årsager. De deler måske også tidligere erfaringer såsom vold i hjemmet, seksuelt misbrug og udnyttelse, eller dét at de er forældreløse eller forladte.¹⁰⁵
- ii. **Børn, der er berørt af HIV/AIDS**, herunder både dem, der er HIV-positive og dem med en HIV-positiv forælder eller anden slægtning, kan alle anses for at være en særlig social gruppe. At være HIV-positiv er et faktum, der er uafhængigt af den forfølgelse, de kan udsættes for som følge af deres HIV-status. Deres status eller deres families status kan give dem en særstilling, og selvom den kan kontrolleres og/eller behandles, kan deres status i det store hele ikke forandres.¹⁰⁶
- iii. Hvis børn bliver udset til at være målgruppe for *rekruttering eller brug for en væbnet styrke eller gruppe*, kan de udgøre en særlig social gruppe på grund af den medfødte og uforanderlige art, som

¹⁰⁰ In V97-03500, Canada, Convention Refugee Determination Division, 31 May 1999, it was accepted that abandoned children in Mexico can be a particular social group. (A summary is available at http://www2.irb-cisr.gc.ca/en/decisions/reflex/index_e.htm?action=article.view&id=1749). See also RRT Case No. 0805331, [2009] RRTA 347, Australia, RRT, 30 April 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a2681692.html>, where the Tribunal held that the applicant’s (a two-year old child) particular social group was “children of persecuted dissidents”.

¹⁰¹ This has been affirmed in several decisions in Australia. See, for instance, *Chen Shi Hai*, *op. cit.* and more recently in RRT Case No. 0901642, [2009] RRTA 502, Australia, RRT, 3 June 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a76ddbf2.html>.

¹⁰² See *Aguirre-Cervantes*, *op. cit.*, where the Court found that “[f]amily membership is clearly an immutable characteristic, fundamental to one’s identity”, and noted that “[t]he undisputed evidence demonstrates that Mr. Aguirre’s goal was to dominate and persecute members of his immediate family.”

¹⁰³ In *Lukwago v. Ashcroft*, *Attorney General*, 02-1812, U.S. Court of Appeals for the 3rd Circuit, 14 May 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47a7078c3.html>, the Court found that “membership in the group of former child soldiers who have escaped LRA captivity fits precisely within the BIA’s own recognition that a shared past experience may be enough to link members of a ‘particular social group’”.

¹⁰⁴ UNHCR, *Guidelines on Victims of Trafficking*, para. 39. See also, RRT Case No. N02/42226, [2003] RRTA 615, Australia, RRT, 30 June 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17c2b02.html>, which concerned a young woman from Uzbekistan. The identified group was “Uzbekistani women forced into prostitution abroad who are perceived to have transgressed social mores.”

¹⁰⁵ See, for instance, *Matter of B-F-O-*, A78 677 043, U.S. BIA, 6 Nov. 2001 (unpublished, non-precedent decision). The Court found that the applicant, who was an abandoned street child, had a well-founded fear of persecution based on membership in a particular social group. See also, *LQ (Age: Immutable Characteristic) Afghanistan v. Secretary of State for the Home Department*, *op. cit.* The Tribunal found that the applicant’s fear of harm as an orphan and street child “would be as a result of his membership in a part of a group sharing an immutable characteristic and constituting, for the purposes of the Refugee Convention, a particular social group”, at 7.

¹⁰⁶ See further, CRC, *General Comment No. 3: HIV/AIDS and the Rights of the Child*, 17 Mar. 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4538834e15.html>.

deres alder indebærer, samtidig med at de opfattes som en undergruppe af det samfund, de lever i. Ligesom med voksne kan et barn, der undgår indkaldelse, deserterer eller på anden vis nægter at blive associeret med en væbnet styrke, opfattes som havende en politisk anskuelse, der dermed gør det muligt at anvende grunden om politisk anskuelse i henhold til Flygtningekonventionen.¹⁰⁷

d) Alternative flugtmuligheder eller genbosættelse i hjemlandet

53. En vurdering af spørgsmålet om alternative flugtmuligheder i hjemlandet består af to dele: relevansen af en sådan forespørgsel og rimeligheden af et eventuelt foreslået område til intern genbosættelse.¹⁰⁸ Barnets tarv skal ligge til grund for vurderingen af begge aspekter.

54. Som det er tilfældet med voksne, er en intern genbosættelse kun relevant, hvis ansøgeren har praktisk, sikker og lovlig adgang til genbosættelsesstedet.¹⁰⁹ Særligt i forhold til kønsbaseret forfølgelse såsom hustruvold og omskæring af kvinder der typisk udøves af private aktører, kan manglen på effektiv statslig beskyttelse i én del af landet være tegn på, at regeringen heller ikke vil være i stand til eller villig til at beskytte barnet i en anden del af landet.¹¹⁰ Hvis barnet eksempelvis skulle genbosættes fra et landområde til et byområde, ville risiciene i forhold til beskyttelse i en sådan genbosættelse også skulle undersøges nøje under hensyntagen til barnets alder og overlevelsesmuligheder.

55. I tilfælde, hvor en alternativ flugtmulighed eller genbosættelse i hjemlandet anses for at være relevant, er en foreslået intern genbosættelsesplacering, som måske er rimelig i forhold til en voksen, ikke rimelig i forhold til et barn. "Rimelighedstesten" går på den enkelte ansøger og er dermed ikke knyttet til en hypotetisk "rimelig person". Barnets alder og interesser er blandt de faktorer, der skal overvejes i en vurdering af barnets overlevelsesmuligheder i en foreslået intern genbosættelsesplacering.¹¹¹

56. Med hensyn til uledsagede børn, som dermed ikke vender tilbage til deres oprindelsesland sammen med familiemedlemmer eller andre voksne, skal det nøje overvejes, om en sådan genbosættelse vil være rimelig eller ej. Alternative flugtmuligheder eller genbosættelse i hjemlandet ville eksempelvis ikke være passende for uledsagede børn uden nogen kendte slægtninge i oprindelseslandet, som kan tage sig af dem, og hvor det derfor foreslås, at børnene genbosættes til at bo alene uden tilstrækkelig bistand og hjælp fra staten. Det, der blot er vanskeligt for en voksen, kan meget vel udgøre en unødvendig krise for et barn, især hvis barnet er uden venner eller slægtninge.¹¹² En sådan genbosættelse kan være brud på menneskets ret til liv, overlevelse og udvikling, princippet om barnets tarv og retten til ikke at blive udsat for umenneskelig behandling.¹¹³

57. Hvis den eneste genbosættelsesmulighed er at anbringe barnet på en institution, skal der udføres en grundig evaluering af de pleje-, sundheds- og uddannelsesfaciliteter, der ville blive stillet til rådighed, også

¹⁰⁷ UNHCR, *Handbook*, paras. 169–171; UNHCR, *Guidelines on Religion-Based Persecution*, paras. 25–26.

¹⁰⁸ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 4: "Internal Flight or Relocation Alternative" Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/03/04, 23 July 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f2791a44.html>.

¹⁰⁹ *Ibid*, para. 7.

¹¹⁰ *Ibid*, para. 15.

¹¹¹ *Ibid*, para. 25. See further factors in the CRC, *General Comment No. 6*, para. 84, on Return to Country of Origin. Although drafted with a different context in mind, these factors are equally relevant to an assessment of an internal flight/relocation alternative.

¹¹² See, for instance, *Elmi v. Minister of Citizenship and Immigration*, Canada, Federal Court, No. IMM-580-98, 12 Mar. 1999, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17c5932.html>.

¹¹³ CRC, Arts. 3, 6 and 37. See also *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium*, Application No. 13178/03, ECtHR, 12 Oct. 2006, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45d5cef72.html>, which concerned the return (not internal relocation) of an unaccompanied five-year old girl. The Court was "struck by the failure to provide adequate preparation, supervision and safeguards for her deportation", noting further that such "conditions was bound to cause her extreme anxiety and demonstrated such a total lack of humanity towards someone of her age and in her situation as an unaccompanied minor as to amount to inhuman treatment [violation of article 3 of the European Convention on Human Rights]", paras. 66, 69.

set i forhold til langtidsudsigterne i livet blandt voksne, der kom på institution som børn.¹¹⁴ Behandlingen såvel som de sociale og kulturelle opfattelser af forældreløse børn og andre børn i institutionaliseret pleje skal evalueres nøje, idet sådanne børn kan være genstand for misbilligelse, fordomme eller mishandling fra samfundets side, hvilket under visse omstændigheder gør det foreslåede genbosættelsessted til en urimelig løsning.

e) Anvendelse af udelukkelsesbestemmelser på børn

58. Udelukkelsesbestemmelserne i artikel 1, litra F, i Flygtningekonventionen af 1951 fastslår, at visse handlinger er så alvorlige, at udøverne heraf ikke fortjener international beskyttelse som flygtninge.¹¹⁵ Da denne artikel har til hensigt at bevare integriteten i asyl, skal den følges til punkt og prikke. Som det gælder alle undtagelser i forhold til menneskerettighedsgarantier, skal der i lyset af de mulige, alvorlige konsekvenser for den enkelte asylansøger anvendes en restriktiv fortolkning af udelukkelsesbestemmelserne.¹¹⁶ Udelukkelsesbestemmelserne er udførligt beskrevet i artikel 1, litra F, og ingen forbehold er tilladt.¹¹⁷

59. I lyset af de særlige vilkår og sårbarheder, der er forbundet med børn, skal anvendelsen af udelukkelsesbestemmelserne på børn altid ske med stor forsigtighed. I forhold til meget unge børn må udelukkelsesbestemmelserne slet ikke anvendes. Hvor det hævdes, at børn har begået kriminalitet, mens deres egne rettigheder blev krænket (f.eks. mens de havde tilknytning til væbnede styrker eller grupper), er det vigtigt at huske på, at de kan være ofre for forbrydelser mod folkeretten, og ikke kun forbrydere.¹¹⁸

60. Selv om udelukkelsesbestemmelserne i artikel 1, litra F, ikke skelner mellem voksne og børn, kan artikel 1, litra F, kun anvendes på børn, hvis de er over den kriminelle lavalder som fastlagt af international og/eller national lov på tidspunktet for udøvelsen af den udelukkede handling.¹¹⁹ Et barn under en sådan lavalder kan dermed ikke anses for at være ansvarligt for en handling, der ellers medfører udelukkelse.¹²⁰ Artikel 40 i FN's børnekonvention kræver, at deltagerstaterne fastsætter en kriminel lavalder, men der er ikke nogen

¹¹⁴ See CRC, *General Comment No. 6*, para. 85. See also *Inter-Agency Guiding Principles*, *op cit.*, which notes that institutional care needs to be considered a last resort, as "residential institutions can rarely offer the developmental care and support a child requires and often cannot even provide a reasonable standard of protection", p. 46.

¹¹⁵ UNHCR's interpretative legal guidance on the substantive and procedural standards for the application of Art. 1F is set out in UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/03/05, 4 Sep. 2003, (hereafter: "UNHCR, *Guidelines on Exclusion*") <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857684.html>; UNHCR, *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 4 Sep. 2003, (hereafter "UNHCR, *Background Note on Exclusion*"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html>; UNHCR, *Statement on Article 1F of the 1951 Convention*, July 2009, (hereafter "UNHCR, *Statement on Article 1F*"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a5de2992.html>, and UNHCR, *Handbook*, paras. 140–163.

¹¹⁶ UNHCR, *Guidelines on Exclusion*, para. 2; UNHCR *Background Note on Exclusion*, para. 4. UNHCR, *Handbook* para. 149. See also ExCom Conclusions No. 82 (XLVIII), *Safeguarding Asylum*, 17 Oct. 1997, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c958.html>, para. (v); No. 102 (LVI) 2005, *General Conclusion on International Protection*, 7 Oct. 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43575ce3e.html>, para. (i); No. 103 (LVI), *Conclusion on the Provision on International Protection Including Through Complementary Forms of Protection*, 7 Oct. 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43576e292.html>, para. (d).

¹¹⁷ UNHCR, *Guidelines on Exclusion*, para. 3; UNHCR, *Background Note on Exclusion*, para. 7.

¹¹⁸ The Paris Principles state: "Children who are accused of crimes under international law allegedly committed while they were associated with armed forces or armed groups should be considered primarily as victims of offences against international law; not only as perpetrators. They must be treated in accordance with international law in a framework of restorative justice and social rehabilitation, consistent with international law which offers children special protection through numerous agreements and principles," para. 3.6. It should also be noted that the prosecutor for the SCSL chose not to prosecute children between the ages of 15 and 18 years given that they themselves were victims of international crimes.

¹¹⁹ UNHCR, *Guidelines on Exclusion*, para. 28.

¹²⁰ UNHCR, *Background Note on Exclusion*, para. 91. If the age of criminal responsibility is higher in the country of origin than in the host country, this should be taken into account in the child's favour.

universelt anerkendt aldersgrænse.¹²¹ I forskellige jurisdiktioner kan den kriminelle lavalder strække sig fra 7 år og opefter til 16 eller 18 år, mens vedtægterne for den særlige domstol for Sierra Leone¹²² og Den Internationale Straffedomstol¹²³ har en kriminel lavalder på henholdsvis 15 og 18 år.

61. På grund af forskellene i den kriminelle lavalder i forskellige deltagerstater og jurisdiktioner skal den følelsesmæssige, psykiske og fysiske modenhed hos et barn over den kriminelle lavalder i det pågældende land evalueres for at bestemme, om barnet havde den psykiske tilstand, der var nødvendig for at kunne blive holdt ansvarlig for en forbrydelse inden for anvendelsesområdet af artikel 1, litra F. Sådanne overvejelser er særligt vigtige, hvor den kriminelle lavalder er lavere på skalaen, men er også relevant, hvis der ikke foreligger noget bevis på barnets alder, og det ikke kan fastsættes, at barnet er over den kriminelle lavalder. Jo yngre barnet er, jo større vil antagelsen være, at den nødvendige mentale tilstand ikke eksisterede på det relevante tidspunkt.

62. Som med alle udelukkelsesanalyser skal der foretages en tretrinsanalyse for at bestemme, om der er nogen tegn på, at barnet har været involveret i adfærd, der kan give anledning til udelukkelse.¹²⁴ En sådan analyse kræver: (i) at de pågældende handlinger vurderes i forhold til udelukkelsesårsagerne med hensyntagen til handlingernes art og kontekst og alle forhold, de blev udøvet under; (ii) at det i hver sag fastlægges, om barnet har begået en forbrydelse, som er dækket af en af underbestemmelserne i artikel 1, litra F, eller om barnet har deltaget i en sådan forbrydelse på en måde, som medfører straffeansvar i henhold til internationalt gældende standarder; og (iii) at det i sager med spørgsmål om individuelt ansvar fastlægges, om konsekvenserne af at blive udelukket fra at kunne opnå flygtningestatus er proportionale med alvoren af den forbrydelse, der er begået.¹²⁵

63. Det er vigtigt, at der i hver sag iværksættes en grundig og individualiseret analyse af alle forhold. Hvis der er tale om et barn, skal udelukkelsesanalysen ikke kun tage højde for de generelle udelukkelsesprincipper, men også de regler og principper, som omhandler den særlige status, rettigheder og beskyttelse, som børn er berettiget til i henhold til international og national lov i alle dele af asylprocessen. Det er især vigtigt at tage højde for de principper, der vedrører børns særlige interesser, deres mentale tilstand samt deres evne til at forstå og indvillige i handlinger, de bliver bedt om eller beordret til at udføre. Det er også vigtigt, at de juridiske og proceduremæssige standarder for udelukkelse følges til punkt og prikke.¹²⁶

64. Ud fra ovenstående er følgende hensyn af afgørende vigtighed i anvendelsen af udelukkelsesbestemmelser i forhold til forbrydelser begået af børn:

- i. Ved fastlæggelse af en persons ansvar for handlinger, der er årsag til udelukkelse, er spørgsmålet, om barnet har den nødvendige **mentale tilstand** eller ej (også kaldet *mens rea*), en afgørende faktor, det vil sige, om barnet handlede med den nødvendige hensigt og viden til at kunne drages

¹²¹ The Committee on the Rights of the Child urged States not to lower the minimum age to 12 years and noted that a higher age, such as 14 or 16 years, "contributes to a juvenile justice system which [...] deals with children in conflict with the law without resorting to judicial proceedings"; see, CRC, *General Comment No. 10 (2007): Children's Rights in Juvenile Justice*, CRC/C/GC/10, 25 Apr. 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4670fca12.html>, para. 33. See also UN General Assembly, United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice ("The Beijing Rules"), A/RES/40/33, 29 Nov. 1985, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f2203c.html>, which provides that the "beginning of that age should not be fixed at a too low an age level bearing in mind the facts of emotional, mental and intellectual maturity", Art. 4.1.

¹²² UN Security Council, Statute of the Special Court for Sierra Leone, 16 Jan. 2002, Art. 7.

¹²³ ICC Statute, Art. 26.

¹²⁴ For further information on exclusion concerning child soldiers, see UNHCR, *Advisory Opinion From the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Regarding the International Standards for Exclusion From Refugee Status as Applied to Child Soldiers*, 12 Sep. 2005 (hereafter "UNHCR, *Advisory Opinion on the Application of Exclusion Clauses to Child Soldiers*"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/440eda694.html>.

¹²⁵ UNHCR, *Statement on Article 1F*, p. 7

¹²⁶ For a detailed analysis on procedural issues regarding exclusion, see UNHCR, *Guidelines on Exclusion*, paras. 31–36 and UNHCR, *Background Note on Exclusion*, paras. 98–113.

til ansvar for en handling, som er årsag til udelukkelse, eller ej. Denne evaluering skal tage højde for elementer som barnets følelsesmæssige, psykiske og intellektuelle udvikling. Det er vigtigt at fastlægge, om barnet var tilstrækkeligt modent til at forstå arten og konsekvenserne af sin adfærd og dermed til at begå eller være medvirkende til at begå en forbrydelse. Grunde til at antage en utilstrækkelig mental tilstand kan eksempelvis være alvorlige psykiske handicap, ufrivillig rus eller manglende modenhed.

- ii. Hvis den mentale tilstand er fastlagt, skal andre årsager til at **afvise individuelt ansvar** undersøges. Især skal det undersøges, om barnet handlede under pres, tvang eller i selvforsvar eller forsvar af andre. Sådanne faktorer er af særlig stor relevans i forbindelse med behandling af asylansøgninger fra tidligere børnesoldater. Yderligere faktorer, der kan tages i betragtning, er blandt andet den alder, børnene havde, da de blev involveret i de væbnede styrker eller grupper, årsager til, at de tilsluttede sig eller forlod den væbnede styrke eller gruppe, hvor længe de var medlemmer, hvilke konsekvenser det ville få ikke at tilslutte sig gruppen, eventuel tvungen brug af stoffer, alkohol eller medicin, børnenes uddannelsesniveau og evne til at forstå de pågældende begivenheder samt det traume eller den mishandling eller vanrøgt, børnene er blevet udsat for.¹²⁷
- iii. Hvis der endnu ikke er etableret individuelt ansvar, skal det fastlægges, om konsekvenserne af at blive udelukket fra at kunne opnå flygtningestatus er **proportionelle** med alvoren af den forbrydelse, der er begået.¹²⁸ Dette indebærer som regel en opvejning af forbrydelsens alvor i forhold til den grad af forfølgelse, der frygtes, når barnet vender tilbage. Hvis det er sandsynligt, at ansøgeren vil blive udsat for grov forfølgelse, skal den pågældende forbrydelse være meget alvorlig for at udelukke ansøgeren fra at få flygtningestatus. Spørgsmål, der kan overvejes, omfatter eventuelle formildende eller skærpene omstændigheder med relevans for sagen. Ved behandling af en asylansøgning fra et barn er faktorer som barnets alder, modenhed og sårbarhed vigtige at tage i betragtning, også selv om omstændighederne ikke giver anledning til forsvar. I forhold til børnesoldater omfatter sådanne faktorer mishandling begået af militæret og omstændighederne i forbindelse med børnesoldaternes opgaver. De konsekvenser og den behandling, som kan vente barnet efter tilbagevenden (dvs. alvorlige brud på menneskerettighederne som straf for at være deserteret fra den væbnede styrke eller gruppe), skal også tages i betragtning.

¹²⁷ Decisions in France have recognized that children who committed offences, which should in principle lead to the application of the exclusion clauses, may be exonerated if they were in particularly vulnerable situations. See, for instance, 459358, M.V.; Exclusion, CRR, 28 Apr. 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43abf5cf4.html>; 448119, M.C, CRR, 28 Jan. 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17b5d92.html>. See also, *MH (Syria) v. Secretary of State for the Home Department; DS (Afghanistan) v. Secretary of State for the Home Department*, [2009] EWCA Civ 226, Court of Appeal (U.K.), 24 Mar. 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49ca60ae2.html>, para. 3. For detailed guidance on grounds rejecting individual responsibility, see, UNHCR *Guidelines on Exclusion*, paras. 21–24. UNHCR, *Background Note on Exclusion*, paras. 91–93. UNHCR, *Advisory Opinion on the Application of Exclusion Clauses to Child Soldiers*, *op cit.* pp. 10–12.

¹²⁸ For detailed guidance on proportionality see UNHCR, *Guidelines on Exclusion*, para. 24; UNHCR, *Background Note on Exclusion*, paras. 76–78.

IV. PROCEDUREMÆSSIGE OG BEVISMÆSSIGE PROBLEMSTILLINGER

65. På grund af deres unge alder, afhængighedsforhold og relative umodenhed bør der gælde specifikke proceduremæssige og bevismæssige foranstaltninger for børn for at sikre en retfærdig fastlæggelse af deres flygtningestatus i forbindelse med deres ansøgninger.¹²⁹ De overordnede foranstaltninger, der er beskrevet nedenfor, angiver minimumstandarderne for behandlingen af børn i asylproceduren. De udelukker ikke anvendelsen af eksisterende, detaljerede vejledninger, som for eksempel ressourcepakken om indsatsen for børns rettigheder (Action for the Rights of Children Resources Pack)¹³⁰, de fælles vejledende principper for uledsagede børn og medfølgende børn (Inter-Agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children) samt nationale retningslinjer.¹³¹

66. Uanset om børn er ledsagede eller ej, bør deres asylansøgning normalt prioriteres, idet de ofte har særlige behov for beskyttelse og assistance. Prioriteret behandling betyder, at ventetiden på hvert trin i asylproceduren reduceres, bl.a. i forhold til afgørelsen af asylansøgningen. Før proceduren igangsættes, har børn dog brug for tilstrækkelig tid til at forberede sig på og reflektere over gengivelsen af deres oplevelser. De har brug for tid til at opbygge et tillidsfuldt forhold til deres væрге og andre medarbejdere og til at føle sig trygge og sikre. Hvis barnets ansøgning er direkte relateret til ledsagende familiemedlemmers ansøgninger, eller hvis barnet ansøger om asyl på baggrund af forældrenes flygtningestatus, vil det ikke være nødvendigt at prioritere barnets ansøgning, medmindre andre forhold kræver det.¹³²

67. Der er ikke nogen overordnet regel, der foreskriver, hvilket navn et barns asylansøgning skal fremsættes i, særligt ikke, hvis barnet er meget ungt, eller hvis en ansøgning er baseret på en forælders bekymringer for barnets sikkerhed. Dette afhænger af de gældende nationale bestemmelser. Her er imidlertid behov for tilstrækkelig fleksibilitet, så navnet på den primære ansøger kan ændres i løbet af proceduren, hvis det f.eks. viser sig, at barnet bør angives som primær ansøger i stedet for dets forælder. Denne fleksibilitet sikrer, at de administrative formaliteter ikke forlænger processen unødigt.¹³³

68. Ved uledsagede og medfølgende børneansøgere bør man så hurtigt som muligt forsøge at opspore familien og genforene barnet med sine forældre eller andre familiemedlemmer. Der er dog undtagelser, såfremt noget tyder på, at eftersøgning eller genforening kan bringe forældrene eller andre familiemedlemmer i fare, hvis barnet har været udsat for misbrug eller misrøgt, og/eller hvis forældrene eller familiemedlemmerne kan have været eller har været involveret i forfølgelsen af barnet.¹³⁴

¹²⁹ The relevant applicable age for children to benefit from the additional procedural safeguards elaborated in this section is the date the child seeks asylum and not the date a decision is reached. This is to be distinguished from the substantive assessment of their refugee claim in which the prospective nature of the inquiry requires that their age at the time of the decision may also be relevant.

¹³⁰ Action for the rights of children, *ARC Resource Pack, a capacity building tool for child protection in and after emergencies*, produced by Save the Children, UNHCR, UNICEF, OHCHR, International Rescue Committee and Terre des Hommes, 7 Dec. 2009, <http://www.savethechildren.net/arc>.

¹³¹ See, for instance, U.K. Asylum Instruction, *Processing an Asylum Application from a Child*, 2 Nov. 2009, <http://goo.gl/oiDHfe>; U.K. Border Agency Code of Practice for Keeping Children Safe from Harm, Dec. 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4948f8662.html>; Finland, Directorate of Immigration, *Guidelines for Interviewing (Separated) Minors*, Mar. 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/430ae8d72.html>; U.S. *Guidelines For Children's Asylum Claims*, *op cit.*; Canada, IRB, *Guidelines Issued by the Chairperson Pursuant to Section 65(4) of the Immigration Act: Guideline 3 - Child Refugee Claimants: Procedural and Evidentiary Issues*, 30 Sep. 1996, No. 3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b31d3b.html>.

¹³² UNHCR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate*, 20 Nov. 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42d66dd84.html>, pages 3.25, 4.21-4.23.

¹³³ This is especially relevant in relation to claims, such as FGM or forced marriage, where parents flee with their child in fear for his/her life although the child may not fully comprehend the reason for flight.

¹³⁴ Family tracing and reunification have been addressed in a number of ExCom Conclusions, including most recently in ExCom, Conclusion No. 107, para. (h)(iii). See also UNHCR, *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, *op cit.*; CRC, *General Comment No. 6*, para. 81.

69. Uledsagede og medfølgende børn skal øjeblikkeligt have udpeget en gratis, uafhængig og kvalificeret værge. Børn, der er primære ansøgere i asylproceduren, har også ret til en advokat.¹³⁵ Sådanne advokater bør have en passende uddannelse og skal støtte barnet igennem hele processen.

70. Børn har ret til at udtrykke deres meninger og deltage på en meningsfuld måde, og dette er også vigtigt i forbindelse med asylprocedurer.¹³⁶ Børns egen udlægning af deres oplevelser er ofte altafgørende for at kunne fastlægge deres individuelle beskyttelsesbehov, og i mange tilfælde er det kun barnet, der er i besiddelse af disse oplysninger. For at sikre, at barnet har mulighed for at give udtryk for disse synspunkter og behov, kræves det, at der udvikles og indarbejdes trygge og børnevenlige procedurer og miljøer, der indgyder tillid på alle trin i asylprocessen. Det er vigtigt, at børn får alle nødvendige oplysninger på et sprog og i en form, som de forstår, angående de mulige valg og konsekvenserne heraf.¹³⁷ Dette omfatter oplysninger om deres ret til privatliv og fortrolighed, der giver dem mulighed for at udtrykke deres meninger uden tvang, begrænsninger eller frygt for at blive straffet.¹³⁸

71. Der skal udvælges passende kommunikationsmetoder til de forskellige trin i processen, herunder asylsamtalen, og der skal tages hensyn til barnets alder, køn, kulturelle baggrund og modenhed samt omstændighederne omkring flugten og ankomsten.¹³⁹ Det kan være en god idé at anvende nonverbale kommunikationsformer til børn, f.eks. leg, tegning, skrivning, rollespil, historiefortælling og sang. Børn med handicap kræver "den kommunikationsmetode, de har behov for, for at kunne udtrykke deres synspunkter, uanset hvad dette måtte være".¹⁴⁰

72. Det kan ikke forventes, at et barn kan gengive sine oplevelser ligesom en voksen. Børn kan have svært ved at give udtryk for deres frygt af forskellige årsager, herunder traumer, instrukser fra deres forældre, mangel på uddannelse, frygt for autoriteter eller personer med magt, brug af vidneforklaringer, der er præfabrikeret af menneskesmuglere, eller frygt for at blive straffet. De kan også være for unge eller umodne til at kunne vurdere, hvilke oplysninger der er vigtige, eller til at tolke det, de har været vidne til eller oplevet, på en sådan måde, at det er forståeligt for en voksen. Nogle børn kan udelade eller fordreje vigtige oplysninger eller være ude af stand til at skelne mellem fantasi og virkelighed. De kan også have svært ved at relatere til abstrakte begreber, f.eks. tid eller afstande. Derfor vil noget, der udgør en løgn hos en voksen, ikke nødvendigvis udgøre en løgn hos et barn. Det er således vigtigt, at sagsbehandlere har den rette uddannelse og de rette kompetencer til at kunne foretage en nøjagtig vurdering af pålideligheden og væsentligheden af barnets fortælling.¹⁴¹ Dette kan kræve, at man inddrager eksperter i at interviewe børn uden for et formelt miljø eller i at observere børn og kommunikere med dem i et miljø, hvor de føler sig trygge, f.eks. i et modtagelsescenter.

73. Selv om bevisbyrden normalt deles ligeligt mellem sagsbehandleren og ansøgeren i forbindelse med voksnes asylansøgninger, kan det være nødvendigt, at en sagsbehandler påtager sig en større del af bevisbyrden i forbindelse med ansøgninger fra børn, især hvis det pågældende barn er uledsaget.¹⁴² Hvis de

¹³⁵ "Guardian" here refers to an independent person with specialized skills who looks after the child's best interests and general well-being. Procedures for the appointment of a guardian must not be less favourable than the existing national administrative or judicial procedures used for appointing guardians for children who are nationals in the country. "Legal representative" refers to a lawyer or other person qualified to provide legal assistance to, and inform, the child in the asylum proceedings and in relation to contacts with the authorities on legal matters. See ExCom, *Conclusion No. 107*, para. (g)(viii). For further details, see CRC, *General Comment No. 6*, paras. 33–38, 69. See also UNHCR, *Guidelines on Unaccompanied Children Seeking Asylum, op cit.*, p. 2 and paras. 4.2, 5.7, 8.3, 8.5.

¹³⁶ CRC, Art. 12. The CRC does not set any lower age limit on children's right to express their views freely as it is clear that children can and do form views from a very early age.

¹³⁷ CRC, *General Comment No. 6*, para. 25; CRC, *General Comment No. 12*, paras. 123–124.

¹³⁸ CRC, Arts. 13, 17.

¹³⁹ Children in Europe Programme, *SCEP Statement of Good Practice*, Third edition, 2004, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/415450694.html>, para. 12.1.3.

¹⁴⁰ CRC, *General Comment No. 9*, para. 32.

¹⁴¹ ExCom, *Conclusion No. 107*, para. (d).

¹⁴² *Ibid*, para. (g)(viii), which recommends that States develop adapted evidentiary requirements.

faktiske omstændigheder i sagen ikke kan fastslås, og/eller barnet er ude af stand til fuldt ud at formulere sin ansøgning, er sagsbehandleren nødt til at træffe en afgørelse på grundlag af de foreliggende kendte forhold, hvilket kan kræve, at man i højere grad lader tvivlen komme barnet til gode.¹⁴³ Ligeledes bør tvivlen komme barnet til gode, hvis der skulle være en vis usikkerhed med hensyn til troværdigheden af dele af barnets påstand om forfølgelse.¹⁴⁴

74. Ligesom baggrundsoplysninger fra oprindelseslandet kan være kønsdiskriminerende, således at der er større sandsynlighed for, at de afspejler mænds erfaringer i modsætning til kvinders, kan børns erfaringer også være oversete. Desuden kan børn have meget begrænset viden om forholdene i hjemlandet, eller de kan være ude af stand til at forklare årsagerne til deres forfølgelse. Af disse grunde er det vigtigt, at asylmyndigheder gør en særlig indsats for at indsamle relevante oplysninger om hjemlandet.

75. Der foretages en aldersvurdering i tilfælde, hvor der er tvivl om barnets alder, og der er brug for, at alderen indgår i en samlet vurdering, der tager hensyn til både den fysiske fremtoning og den mentale modenhed hos det enkelte barn.¹⁴⁵ Det er vigtigt, at der gennemføres sådanne vurderinger på en sikker, børne- og kønsfølsom måde med respekt for menneskelig værdighed. Den skønsmargen, der er forbundet med alle aldersvurderingsmetoder, skal anvendes på en sådan måde, at ansøgeren skal betragtes som et barn, hvis der er usikkerhed om alderen.¹⁴⁶ Da der ikke findes en universel metode til aldersvurdering, eller vurderingen ikke altid tillægges den samme grad af betydning, skal der udvises forsigtighed for ikke at skabe for stor tvivl om troværdigheden, når kulturelle eller landespecifikke standarder kan skønnes at sænke eller hæve et barns alder. Børn har brug for at få klare oplysninger om formålet med aldersvurderingen og om, hvordan det kommer til at foregå, på et sprog de forstår. Før en aldersvurdering foretages, er det vigtigt, at en kvalificeret og uafhængig værge udpeges til at rådgive barnet.

76. Under normale omstændigheder vil DNA-test kun blive foretaget, når det er tilladt ved lov, og med samtykke fra de personer, der skal testes, og alle involverede parter skal forsynes med en fuldstændig redegørelse for grundene til sådanne test. I nogle tilfælde vil børn imidlertid ikke være i stand til at give samtykke på grund af deres alder, umodenhed, manglende evne til at forstå, hvad det indebærer, eller af andre grunde. I sådanne situationer vil deres udpegede værge (i mangel af et familiemedlem) give eller nægte samtykke på deres vegne under hensyn til de synspunkter, som barnet måtte give udtryk for. DNA-test bør kun anvendes, hvor andre midler til verifikation har vist sig at være utilstrækkelige. De kan vise sig særligt gavnlige i forbindelse med børn, der er under mistanke for at have været ofre for menneskehandel af enkeltpersoner, der hævder at være forældre, søskende eller andre slægtninge til barnet.¹⁴⁷

77. Afgørelser skal kommunikeres til børn på et sprog og på en måde, de forstår. Børn har brug for personligt at blive informeret om beslutningen, i overværelse af deres værge, bistandsadvokat, og/eller anden støtteperson, og i trygge, støttende omgivelser. Hvis afgørelsen er negativ, skal man være særligt omhyggelig med at formidle budskabet til barnet på en god måde og forklare, hvad der bliver næste skridt, så man undgår eller reducerer barnets psykiske stress eller overlast.

¹⁴³ UNHCR, *Handbook*, paras. 196, 219.

¹⁴⁴ *Inter-Agency Guiding Principles*, op. cit., p. 61.

¹⁴⁵ *Inter-Agency Guiding Principles*, op. cit., p. 61.

¹⁴⁶ *Ibid*, para. (g)(ix); UNHCR, *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, op. cit., paras. 5.11, 6.

¹⁴⁷ UNHCR, *Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context*, June 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48620c2d2.html>.



TRYGT & SIKKERT

HVAD LANDENE I EUROPA KAN GØRE FOR AT SIKRE
ULEDSAGEDE OG ADSKILTE BØRNS TARV

TRYGT & SIKKERT

2

HVAD LANDENE I EUROPA KAN GØRE FOR AT SIKRE, AT ULEDSAGEDE OG ADSKILTE BØRNS TARV VARETAGES

Denne fælles UNHCR/UNICEF-publikation er udgivet med økonomisk støtte fra Diana Princess of Wales Memorial Fund.

Projektet er blevet koordineret af UNHCR's Bureau for Europe i tæt samarbejde med Division of International Protection i UNHCR og Programme Division og Division of Data, Research & Policy i UNICEF.

Vi har i forbindelse med denne publikation hentet inspiration og ekspertise fra en lang række institutioner, der arbejder med beskyttelse af børn i EU-medlemsstaterne og EFTA-landene, herunder internationale som statslige og ikke-statslige organisationer og værgemålsinstitutioner. Der er ligeledes blevet afholdt høringsrunder i de enkelte lande med repræsentanter fra offentlige instanser, det civile samfund og børneombudsmænd med det formål at tilvejebringe relevant information til brug for dette dokument. Vi vil gerne udtrykke vores tak til de forskellige eksperter, der har stillet deres viden og erfaringer til rådighed for os.

Publikationen er udarbejdet af Christina Jespersen. Nadine Finch har bidraget med værdifuld forskning og teknisk input. Andrea Vonkeman, Senior Policy Officer for Bureau for Europe har stået for koordineringen.

En særlig tak skal rettes til kollegerne på UNHCR-landekontorerne samt til UNICEF's nationale udvalg, som har bidraget med rådgivning ud fra eksempler fra national praksis.

Forsidefoto: © UNHCR / H. Davies

© UNHCR/UNICEF, oktober 2014

Layout & Design: Bakos DESIGN

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Indledning og overblik	6
1.1 Baggrund.....	7
1.2 Børns mobilitet.....	8
1.3 Operationalisering af princippet om barnets tarv.....	9
1.4 Formål	11
2. Retslige og operationelle rammer	12
2.1 Folkeretten	13
2.2 Regional lovgivning og politik	14
2.3 Yderligere operationelle rammer	17
3. Definition af begreber	18
4. Anvendelse af princippet om barnets tarv i europæiske lande	24
4.1 Ankomst og foreløbig identifikation	25
4.2 Adgang til landets territorium og identifikation	27
4.3 Registrering og dokumentation	30
4.4 Henvi sning til statslige børneforsorgstjenester.....	33
4.5 Procesplanlægning.....	37
4.6 Anvendelse af princippet om barnets tarv i asyl- og immigrationsprocedurer.....	41
4.7 En varig løsning	44
4.8 Monitorering	51
5. Konklusion	52

Figurer

Figur 1: Fra teori til praksis: anvendelse af princippet om barnets tarv16

Figur 2: Fra ankomst til en holdbar løsning: anvendelse af princippet om barnets tarv.....23

Tekstbokse

Boks 1: Beskyttelsesforanstaltninger21

Boks 2: Tilbageholdelse26

Boks 3: Relevant persongruppe omkring barnet27

Boks 4: Varetagelse af barnets tarv i store blandede migrationsstrømme28

Boks 5: Skabelse af tillid30

Boks 6: Inddragelse af barnet31

Boks 7: Opsporing af familie32

Boks 8: Aldersvurdering34

Boks 9: Anvendelse af en helhedsorienteret tilgang35

Boks 10: Indsamling af oplysninger38

Boks 11: Fortrolighed og datadeling39

Boks 12: Ikke-udtømmende liste over elementer vedrørende barnets tarv42

Boks 13: Afvejning af elementer vedrørende barnets tarv43

Boks 14: Afvejning af barnets tarv mod andre hensyn44

Boks 15: Minimumsbeskyttelsesforanstaltninger ved tilbagesendelse48

Boks 16: Ved det fyldte 18. år50

1 INDLEDNING OG OVERBLIK

1.1 Baggrund

I de senere år er et stigende antal børn ankommet til Europa, som er uledsagede eller som er adskilt fra deres familie (adskilte børn). I 2012 søgte i alt 13.320 børn om asyl i EU og landene i Den Europæiske Frihandelskommens (EFTA), dvs. Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz – en stigning fra 12.225 i 2011¹ og 10.845 i 2010. I 2013 blev der indgivet 12.430 ansøgninger.² Men disse tal udgør dog kun en brøkdel af det samlede antal uledsagede og adskilte børn, som befinder sig uden for deres hjem- eller bopælsland, og som nu opholder sig i EU- og EFTA-lande.³ Mange uledsagede og adskilte børn melder sig ikke hos myndighederne, enten fordi de ikke kan, fordi de er angst, eller fordi familiemedlemmer, venner eller smuglere har rådet dem til at fortsætte deres rejse mod en anden destination. Det er derudover bekymrende, at nogle af disse børn ikke er i stand til at kontakte myndighederne, fordi de overvåges af menneskehandlere, at nogle ender med at blive udsat for udnyttelse, eksempelvis seksuelt, bliver udsat for børnearbejde eller på anden vis udnyttet mens de befinder sig i Europa. Flere uledsagede og adskilte børn indgår ikke i statistikkerne, enten fordi de ikke søger om international beskyttelse, eller i lykkeligere tilfælde fordi de er blevet henvist til specialiserede procedurer for børneofre for menneskehandel.

Børn forlader deres hjemlande af mange forskellige årsager. De kan være på flugt fra forfølgelse, væbnet konflikt, udnyttelse eller fattigdom. De kan være sendt afsted af slægtninge, eller de kan selv have valgt at tage afsted – enten for at overleve, for at få en uddannelse eller et arbejde. De kan være blevet væk fra deres familie under flugt, eller måske forsøger de at slutte sig til deres forældre eller andre familiemedlemmer, eller de kan være ofre for menneskehandel. Ofte er der tale om en kombination af mange årsager og hændelser.

Men uanset hvilke omstændigheder eller årsager der er til deres flugt, har alle uledsagede og adskilte børn to grundlæggende træk til fælles. De er først og fremmest børn og bør derfor behandles som sådanne. For det andet har de, som børn, der midlertidigt eller permanent savner tryghed i familiemæssige rammer, krav på særlig beskyttelse og hjælp.⁴

Ikke desto mindre stiller det forholdsvist store antal uledsagede og adskilte børn, som ankommer til eller rejser internt i Europa, medlemsstaterne over for reelle udfordringer. Bl.a. stiller det ressourcemæssige krav, idet de nyankomne skal have tilbud om passende pleje og støtte, familier skal opspores, og der skal findes en varig løsning, som er i barnets tarv. Det kræver også særlige indsatser fra medlemslandene at leve op til deres forpligtelser i henhold til Konventionen om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen), Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og EU's direktiver og forordninger.

Den praktiske udfordring medlemsstaterne står overfor i forhold til uledsagede og adskilte børn i Europa er kompleks og kræver, at offentlige myndigheder finder nye måder for samarbejde i innovative konstellationer og med nye partnere. Denne udgivelse har til formål at støtte disse bestræbelser ved at fokusere på, hvordan stater bedst kan operationalisere princippet om 'barnets tarv', som det er nedfældet i Børnekonventionens artikel 3, stk. 1, i henhold til hvilken barnets tarv skal komme i første række i alle forhold.

¹ Eurostat data citeret i European Commission, *Commission Staff Working Document on the implementation of the Action Plan on Unaccompanied Minors*. Accompanying the document: *Report from the Commission to the Council and the European Parliament Mid-term report on the implementation of the Action Plan on Unaccompanied Minors* COM (2012) 554 final, 28 September 2012, <http://goo.gl/GC5Zy2>

² Eurostat statistik for 2012 and 2013 er tilgængelige på: <http://goo.gl/W5bgmY>

³ European Agency for Fundamental Rights (FRA), *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States*, December 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e539f1c2.html>. Se endvidere den European Union: European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Action Plan on Unaccompanied Minors* (2010 – 2014), 6 May 2010, COM(2010) 213/3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bfe89602.html>

⁴ See Art. 20 of the UN General Assembly, *Convention on the Rights of the Child*, 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>



1.2 Børns mobilitet

Børn, der migrerer på egen hånd, er særligt udsatte og har behov for beskyttelse. En lang række undersøgelser har set nærmere på denne problematik. En undersøgelse, foretaget af UNICEF, Den Internationale Organisation for Migration (IOM) og Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) tillige med en række civilsamfunds-partnere⁵ har set nærmere på dynamikken i mobiliteten blandt børn og unge i Vestafrika, hvilket har bidraget til forståelsen af det voksende fænomen. Dynamikken blandt børn, der forlader Mellemamerika og Mexico, blev også undersøgt i en UNHCR-rapport⁶ i 2014. En tværnational undersøgelse under ledelse af UNHCR dokumenterede transporten af børn langs en længere transportrute i EU, Grækenland, Italien og Frankrig og foreslog, at der blev rettet op på den manglende beskyttelse via opsøgende aktiviteter i forbindelse med modtagelse, rådgivning og henvisning.⁷ Adskillige UNICEF-undersøgelser har peget på situationen med børneofre for menneskehandel i Europa,⁸ B bl.a. diskuterer rapporten *Child Trafficking in the Nordic Countries: Rethinking strategies and national responses*⁹ (Børnehandel i de nordiske lande: Gentænkning af strategier og nationale tiltag) konkrete politiske anbefalinger vedrørende tiltag til varetagelse af barnets tarv, herunder behovet for at formalisere sådanne tiltag ved fastlæggelse af en definition af

⁵ PLAN, WARO, ENDA, Jeunesse Action, AMWCY, ILO, Terre des hommes Foundation, IOM, Aide à l'Enfance-Suède, UNICEF WCARO, *Which Protection for Children Involved in Mobility in West Africa? Our positions and recommendations, Project of Joint Regional Study on the Mobility of Children and Youths in West Africa*, June 2011, <http://goo.gl/Y1fk7q>

⁶ UNHCR, *Children on the Run: Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the need for International Protection*, March 2014, <http://www.refworld.org/docid/532180c24.html>

⁷ UNHCR, *Protecting children on the move*, July 2012. <http://www.refworld.org/docid/522852c34.html>

⁸ Summarized in UNICEF, *Child Trafficking in Europe. A Broad Vision to Put Children First*. October 2007, http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/ct_in_europe_full.pdf

⁹ UNICEF, Innocenti Research Centre, *Child Trafficking in the Nordic Countries: Rethinking strategies and national responses*, December 2011, http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/nordic_countries.pdf

“barnets tarv” (BID). En undersøgelse, foretaget af EU’s Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA), fremhævede de specifikke problemer, der er forbundet med beskyttelse af disse uledsagede og adskilte børn.¹⁰ Endvidere pegede en fælles OHCHR/-UNICEF-undersøgelse af den retlige gennemførelse af artikel 3 i Børnekonventionen på princippet om “barnets tarv”, således som det anvendes på forhold vedrørende migrerende børn.¹¹ To undersøgelser, der blev iværksat af UNHCR i 2010,¹² undersøgte afghanske børns ankomst til Europa og fremhævede behovet for at indføre procedurer for fastlæggelse af “barnets tarv” (BID) i de industrialiserede lande. Her blev det også fundet, at UNHCR’s retningslinjer for fastlæggelse af barnets tarv, Guidelines on Determining the Best Interests of the Child fra 2008¹³ og UNHCR’s håndbog om gennemførelse af BID-retningslinjer¹⁴ ikke nødvendigvis kan anvendes direkte i industrialiserede lande uden væsentlige justeringer. UNHCR’s retningslinjer og tilhørende håndbog er udarbejdet, så de passer til situationer, hvor det var UNHCR og dets partnere, der var hovedansvarlige for beskyttelsesindsatsen, ikke til situationer hvor offentlige børneforsorgs-, asyl- og immigrationssystemer veludbyggede.

1.3 Operationalisering af princippet om barnets tarv

I de senere år er der gjort en væsentlig indsats for at indarbejde princippet om “barnets tarv” i politik og lovgivning. Processen er i høj grad blevet fremmet af indarbejdelsen af Børnekonventionen, dels på nationalt plan og dels gennem regionale politiske tiltag (se f.eks. Europa-Kommissionens handlingsplan om uledsagede mindreårige (2010-2014).)¹⁵

I denne handlingsplan har Kommissionen erkendt behovet for en fælles EU-tilgang til beskyttelse af disse børn og har kraftigt understreget behovet for en varig løsning. Der kan fx være tale om tilbagesendelse og reintegrering i hjemlandet, tildeling af international beskyttelsesstatus eller anden retlig status, som gør det muligt for børn at blive velintegreret i den medlemsstat, de opholder sig i, eller i et helt tredje land. Den rigtige løsning kan imidlertid kun findes ud fra en vurdering af, hvad der vil være i det enkelte barns tarv.

UNICEF og UNHCR ønsker at støtte landenes bestræbelser på at få kortlagt de måder, hvorpå de mest hensigtsmæssigt kan leve op til deres forpligtelser over for uledsagede og adskilte børn i Europa. Børn, der er uden deres forældres beskyttelse, er afhængige af, at landene sikrer deres rettigheder. Det er blevet mere og mere komplekst at sikre børns rettigheder, og det er i stigende grad presserende at finde måder hvorpå dette kan ske.

¹⁰ FRA, *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States: comparative report*, December 2010, <http://www.refworld.org/docid/4ecf71aeb.html>

¹¹ UNICEF, *Judicial Implementation of Article 3 of the Convention on the Rights of the Child in Europe: The case of migrant children including unaccompanied children*, June 2012, <http://www.refworld.org/docid/513ae842.html>

¹² UNHCR, *Trees only move in the wind: a study of unaccompanied Afghan children in Europe*, June 2010, PDES, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c21ae2a2.html>. UNHCR, *Voices of Afghan Children – A Study on Asylum-seeking Children in Sweden*, June 2010, <http://www.refworld.org/docid/4c19ec7f2.html>

¹³ UNHCR, *UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, May 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>

¹⁴ UNHCR, *Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines*, November 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e4a57d02.html>

¹⁵ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Action Plan on Unaccompanied Minors (2010 – 2014)*, 6 May 2010, COM(2010) 213/3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bfe89602.html>

UNHCR har i henhold til sit mandat, der er nedfældet i organisationens statut¹⁶ til opgave at sikre flygtninges beskyttelse samt at finde varige løsninger¹⁷ på deres problemer. Set i lyset af den betydelige andel af børn blandt fordrevne befolkninger og det faktum, at de vil have behov for specielle beskyttelsesforanstaltninger, er det helt afgørende at prioritere deres særlige behov. UNHCR's forpligtelse til at beskytte fordrevne børn blev bekræftet i *A Framework for the Protection of Children* (Politik for Beskyttelse af Børn), der blev offentliggjort i juni 2012.¹⁸ Konventionen om barnets rettigheder fastlægges som udgangspunkt for UNHCR's beskyttelsesmandat og bygger på UNHCR's politik og eksisterende retningslinjer for beskyttelse af børn og Eksekutivkomitéens relevante konklusioner.¹⁹



UNICEF har mandat fra De Forenede Nationers Generalforsamling til at være fortalere for beskyttelse af børns rettigheder, hjælpe med at dække deres basale behov og udvikle den fulde udnyttelse af deres potentiale. UNICEF tager afsæt i Børnekonventionen og bestræber sig på retsligt at sikre børns rettigheder, således at de etiske principper og internationale standarder for adfærd over for børn nøje overholdes. UNICEF er forpligtet til at sørge for en særlig beskyttelse af de dårligst stillede børn. At være fortalere for børns rettigheder er en central funktion hos både UNICEF som en international organisation og UNICEF's nationale komitéer i de industrialiserede lande. Som formuleret i UNICEF's strategi for beskyttelse af børn²⁰ "vil UNICEF fremme beskyttelse af børn ved aktiviteter i både industrilande og udviklingslande ved forskning og dokumentation, eksisterende partnerskaber og innovative tiltag."

¹⁶ UN General Assembly, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 14 December 1950, A/RES/428(V), <http://goo.gl/9ma5cX>, ("UNHCR Statute").

¹⁷ See Art. 1 of the Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, adopted by General Assembly Resolution 428 (V) 14 December 1950, A/RES/428(V). The Statute explicitly mandates the High Commissioner to provide protection also by "assisting governmental and private efforts to promote voluntary repatriation or assimilation within new national communities" (Art. 8 (c)) and prompts States to cooperate in the promotion of assimilation of refugees, especially by facilitating their naturalization (Art. 2 (e)). In relation to resettlement to a third country, see Art. 9 of the UNHCR Statute; see also Art. 2 (f) on travel and other documentation for enabling resettlement; Art. 2 (g) and 8 (e) on transfer of refugees' assets to third countries. UN General Assembly, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 14 December 1950, A/RES/428(V), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html>

¹⁸ UNHCR, *A Framework for the Protection of Children*, June 2012, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fe875682.html>

¹⁹ These include *UNHCR Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, February 1997, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3360.html>, *UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, May 2008, <http://www.refworld.org/docid/48480c342.html>, UNHCR, *UNHCR Guidelines on International Protection No. 8: 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*, December 2009, HCR/GIP/09/08 <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>, UNHCR, *Field Handbook for the Implementation of the UNHCR BID Guidelines*, November 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e4a57d02.html> and Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Conclusion No. 107 on Children at Risk*, 5 October 2007, No 107(LVIII) – 2007, <http://www.refworld.org/docid/471897232.html>

²⁰ UNICEF, *Child Protection Strategy*, May 2008, http://www.unicef.org/protection/files/CP_Strategy_English.pdf



1.4 Formål

Denne publikation har til formål at støtte lande i EU og EFTA i anvendelsen af princippet om 'barnets tarv' som det primære hensyn, når landene beskæftiger sig med uledsagede børn og børn, der er adskilt fra deres familie. Det tager udgangspunkt i en accept af, at dette princip kan udmøntes på forskellige måder, og forsøger derfor ikke at insistere på et specifikt sæt strukturer eller procedurer. Det foreslår dog elementer, som landene kan vælge at tage til sig med det formål at opfylde internationale retsnormer og forpligtelser.

I erkendelse af de vigtige skridt, der er taget, og bredden af den erfaring, der er til rådighed, gør dokumentet brug af eksempler på praksis i EU-medlemsstaterne og i nogle få andre lande. Denne fremhævede praksis tegner et øjebliksbillede på et givet tidspunkt og er blevet valgt for at vise forskellige optioner for at udforme procedurer og for at give inspiration til, hvordan systemer til beskyttelse af børn kan videreudvikles i takt med ændrede behov og systemkrav. På tidspunktet for udgivelsen er flere lande i færd med at udforme og iværksætte procedurer og strukturer, der skal føre princippet om 'barnets tarv' ud i livet, og det er håbet, at dette dokument kan danne afsæt for yderligere bestræbelser.

Denne publikation henvender sig primært til politiske beslutningstagere og offentlige og private institutioner i EU- og EFTA-landene, der med barnets tarv som første prioritet har til hensigt at etablere eller forbedre ordninger til identifikation af uledsagede og adskilte børn. Publikationen kan også være af interesse for andre aktører, der beskæftiger sig med indsatser der har til formål at fremme beskyttelse af børn, f.eks. advokater, socialarbejdere, repræsentanter/værger, retsvæsen og børneombudsmænd. Selv om publikationen bygger på de retslige og politiske rammer, der er etableret på regionalt plan, finder princippet om 'barnets tarv' i Børnekonventionens artikel 3 anvendelse for alle lande, der har ratificeret konventionen. Publikationen kan således tjene som inspiration for de lande, der er ved at udforme eller forbedre deres procedurer vedrørende beskyttelse af børn, internationale beskyttelsesforanstaltninger og immigrationsordninger.

2 RETSLIGE OG OPERATIONELLE RAMMER



Uledsagede og adskilte børns rettigheder er fastsat i både folkeretten og i regional lovgivning og er yderligere indarbejdet i politikker og retningslinjer i europæisk sammenhæng. En bredere juridisk diskussion ligger uden for dette dokumentets formål. Dog gives der i dette afsnit for nemheds skyld, og som en påmindelse om grundlaget for dokumentet, en kort sammenfatning af retsgrundlaget for princippet om 'barnets tarv'.

2.1 Folkeretten

Konventionen om barnets rettigheder,²¹ som blev vedtaget af De Forenede Nationers Generalforsamling den 20. november 1989, er blevet ratificeret af alle FN's medlemslande med undtagelse af tre lande²².

Det er det vigtigste retsinstrument vedrørende beskyttelse af børn. Det indeholder fire generelle principper:

- **Barnets tarv** (Artikel 3)

- **Ikke-forskelsbehandling** (Artikel 2)

- **Retten til livet og overlevelse** og **udvikling** (Artikel 6)

- **Retten til at udtale sig** (Artikel 12)

Ud over disse fire principper indeholder Børnekonventionen en række grundlæggende rettigheder, som blandt andet omfatter behovet for beskyttelse mod misbrug, udnyttelse og forsømmelse og betydningen af barnets fysiske og psykiske udvikling. Der lægges særlig vægt på familiens rolle i varetagelsen af omsorg for barnet, og på det særlige behov for beskyttelse af børn, der står uden for et familiemiljø, er asylsøgende eller flygtninge.

Komiteén vedrørende Barnets Rettigheder udsteder generelle anbefalinger med henblik på autoritativ vejledning til lande vedrørende fortolkningen og implementeringen af Børnekonventionen. I forhold til uledsagede og adskilte børn er den mest relevante konventionens generelle bemærkning nr. 6 om behandling af uledsagede børn og børn, der er adskilt fra deres familie, uden for deres oprindelsesland,²³ konventionens generelle bemærkning nr. 12 om barnets ret til at udtale sig,²⁴ konventionens generelle bemærkning nr. 14 om barnets tarv²⁵ og konventionens generelle bemærkning nr. 5 om generelle gennemførelsesforanstaltninger.²⁶

²¹ UN General Assembly, *Convention on the Rights of the Child*, 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>

²² Somalia, South Sudan and the United States of America.

²³ UN Committee on the Rights of the Child, *CRC General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>

²⁴ UN Committee on the Rights of the Child, *CRC General Comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard*, 20 July 2009, CRC/C/GC/12, <http://www.refworld.org/docid/4ae562c52.html>

²⁵ UN Committee on the Rights of the Child, *CRC General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, 29 May 2013, CRC/C/GC/14, <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>

²⁶ UN Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 5 (2003) General Measures of Implementation*, 27 November 2003, CRC/GC/2003/5, <http://www.refworld.org/docid/4538834f11.html>

2.2 Regional lovgivning og politik

Europarådets ramme for beskyttelse af menneskerettigheder består af forskellige menneskerettighedsforanstaltninger, hvor den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK)²⁷ og Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel er to af de mest relevante.²⁸

I henhold til artikel 24 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder²⁹ har børn ret til den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for deres trivsel, og barnets tarv skal prioriteres højest i alle handlinger vedrørende børn, uanset om de udføres af offentlige myndigheder eller af private institutioner.

I maj 2010 udarbejdede Kommissionen, som reaktion på Stockholmprogrammet,³⁰ der fastlægger EU's prioritet for retfærdighed, frihed og sikkerhed, herunder grænsekontrol og tilvejebringelse af international beskyttelse af sårbare personer i perioden 2010-2014, en handlingsplan for uledsagede mindreårige (2010-2014).³¹ Disse dokumenter fremlagde en fælles EU-strategi for modtagelsen af sådanne børn og identifikationen af holdbare løsninger for dem. Handlingsplanen er ikke bindende for EU's medlemsstater. Det anføres dog specifikt heri, at EU's lovgivningsforanstaltninger vedrørende asyl, indvandring og menneskehandel direkte eller indirekte omfatter den særlige situation, uledsagede mindreårige befinder sig i, og udvirker øget beskyttelse af deres rettigheder.³²

EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel indeholder også vigtige bestemmelser om barnets tarv, især børneofre for menneskehandel, og giver FRA mandat til at udforme en model for værger og juridiske repræsentanter for børneofre for menneskehandel.³³

En række EU-direktiver og forordninger vedrørende tredjelandstatsborgere, herunder personer, der potentielt har behov for international beskyttelse, henviser udtrykkeligt til børns rettigheder i almindelighed og princippet om barnets tarv i særdeleshed. Disse omfatter, i kronologisk rækkefølge:

- Direktivet om familiesammenføring³⁴
- Direktivet om udstedelse af opholdstilladelse til ofre for menneskehandel³⁵
- Tilbagesendelsesdirektivet³⁶

²⁷ Council of Europe, *Council of Europe Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by The Protocols Nos. 11 and 14*, 4 November 1950, ETS 5, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3b04.html>

²⁸ Council of Europe, *Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings*, 16 May 2005, CETS 197, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43fded544.html>

²⁹ European Union, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 26 October 2012, 2012/C 326/02, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html>

³⁰ European Commission, *Final communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens, Action Plan Implementing the Stockholm Programme*, 24 April 2010 COM(2010) 171, <http://goo.gl/rssDN>

³¹ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Action Plan on Unaccompanied Minors (2010 – 2014)*, 6 May 2010, COM(2010) 213/3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bfe89602.html>

³² At the end of the period of the Action Plan on Unaccompanied Minors 2010-2014, the EC will evaluate the Action Plan. The European Parliament has called for development of strategic guidelines in a resolution of 12 September 2013 on the situation of unaccompanied minors in the EU (2012/2263(INI), <http://goo.gl/IUkqmj>)

³³ FRA, *Guardianship for children deprived of parental care – A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking*, <http://goo.gl/Ytfu4O>

³⁴ The Council of the European Union and the European Parliament, *Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification*, 3 October 2003, <http://goo.gl/8uRUl>

³⁵ The Council of the European Union, *Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking inhuman beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration who cooperate with the competent authorities*, 6 August 2004, <http://goo.gl/m1Dd4z>

³⁶ The Council of European Union and the European Parliament, *Directive 2008/115/EC of the European parliament and of the council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals*, 24 December 2008, <http://goo.gl/b4mct>

- Direktivet om bekæmpelse af menneskehandel³⁷
- EU's direktiv om fastboende udlændinge³⁸
- Schengengrænsekodekset³⁹

EU har vedtaget fem anden fase foranstaltninger, der fuldender det fælles europæiske asylsystem (CEAS), som omfatter:

- Det omarbejdede anerkendelsesdirektiv⁴⁰
- De omarbejdede Dublin- og Eurodacforordninger⁴¹
- Det omarbejdede asylproceduredirektiv⁴²
- Det omarbejdede direktiv om modtagelsesforhold⁴³

Disse retslige og politiske foranstaltninger integrerer princippet om 'barnets tarv' og opstiller vigtige beskyttelsesklausuler og standarder, som EU's medlemsstater skal overholde. Forordningerne trådte i kraft i januar 2014. Direktiverne forventes indarbejdet i national lovgivning senest den 20. juli 2015.

³⁷ The Council of the European Union and the European Parliament, *Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*, OJ L 101, 15 April 2011, <http://goo.gl/qNBHYk>

³⁸ The Council of the European Union, *Directive 2011/51/EU of the European Parliament and of the Council of 11 May 2011 amending Council Directive 2003/109/EC to extend its scope to beneficiaries of international protection (Text with EEA relevance)*, 19 May 2011, <http://goo.gl/6w0I7L>

³⁹ The Council of the European Union and the European Parliament, *Regulation (EU) No 610/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), the Convention implementing the Schengen Agreement, Council Regulations (EC) No 1683/95 and (EC) No 539/2001 and Regulations (EC) No 767/2008 and (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council*, 29 June 2013, <http://goo.gl/XPjE1b>

⁴⁰ The Council of the European Union, *Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)*, OJ L 337, December 2011, pp 9-26, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f197df02.html>

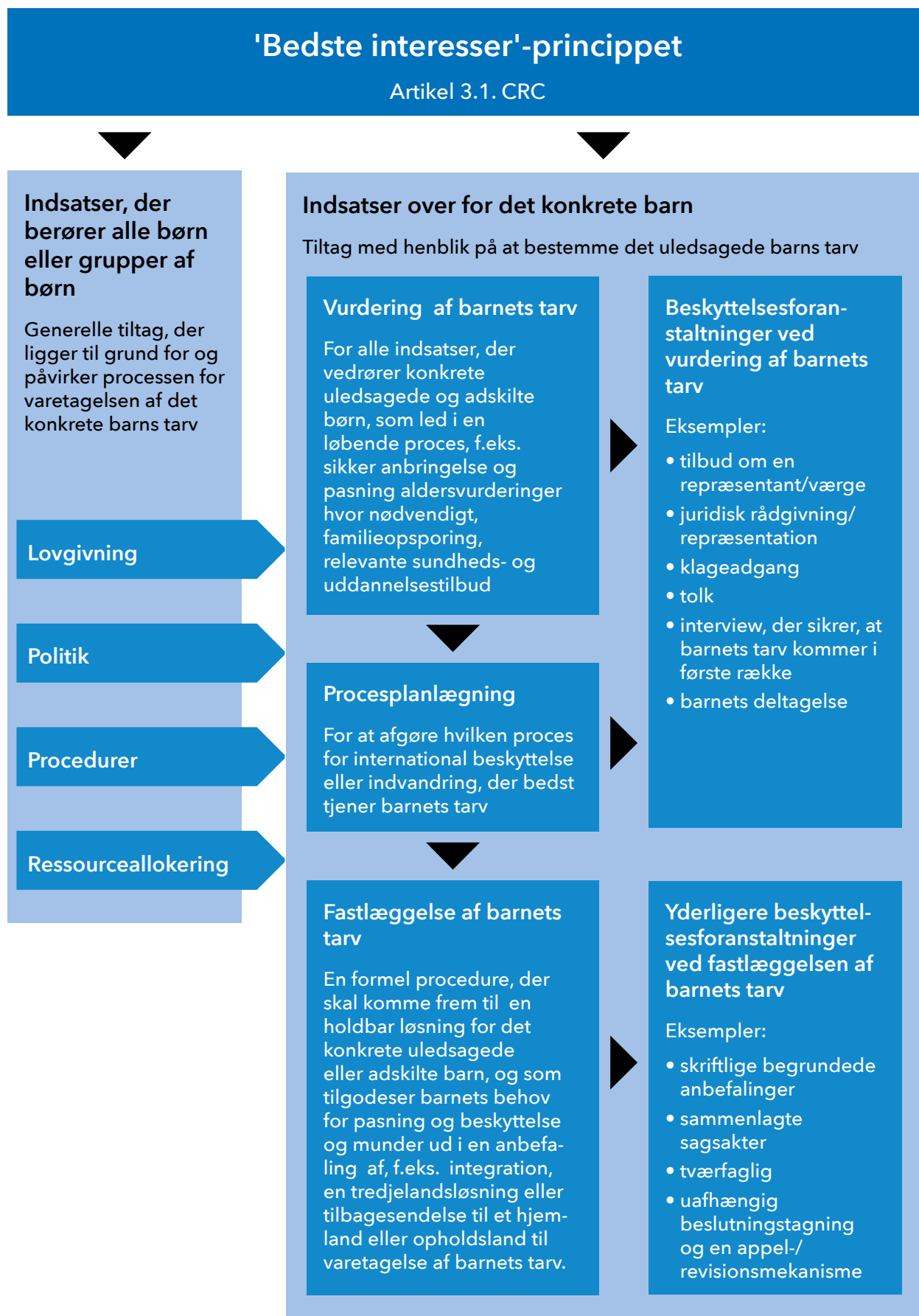
⁴¹ The Council of the European Union and the European Parliament, *Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, 29 June 2013, <http://goo.gl/XnJ2mV>; and The Council of the European Union and the European Parliament, *Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast)*, 29 June 2013, <http://goo.gl/W0nYKA>

⁴² The Council of the European Union and the European Parliament, *Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)*, 29 June 2013, L 180/60, <http://www.refworld.org/pdfile/51d29b224.pdf>

⁴³ The Council of the European Union and the European Parliament, *Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, 26 June 2013, <http://goo.gl/rn9hMT>

Figur 1:

Fra teori til praksis: anvendelse af princippet om barnets tarv



2.3 Yderligere operationelle rammer

Dette dokument bygger ligeledes på yderligere operationelle rammer, primært vejledninger udarbejdet af UNICEF og UNHCR om implementeringen af deres respektive mandater, specifikt dem der vedrører uledsagede og adskilte børn. Dokumentet indeholder tillige godkendte erklæringer fra andre organisationer eller erklæringer udarbejdet i fællesskab. De omfatter:

- UNHCR Refugee Children: Guidelines on Protection and Care (1994)⁴⁴
- UNHCR ExCom Conclusion No. 107 on Children at Risk⁴⁵
- UNHCR Guidelines on Best Interests Determination (2008)⁴⁶
- UNHCR Guidelines on International Protection No. 8: 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 (2009)⁴⁷
- UNHCR Field Handbook for BID (2011)⁴⁸
- UNHCR A Framework for the Protection of Children, 2012⁴⁹
- UNHCR Child Protection Issue Brief: Child-friendly procedures (endnu ikke udgivet)
- UNICEF Guidelines on the Protection of Victims of Child Trafficking (2006)⁵⁰
- UNICEF Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe (2006)⁵¹
- The UNICEF Child Protection Strategy⁵²
- UNICEF Age Assessment: A Technical Note (2013)⁵³
- Joint UN Commentary on EU Trafficking Directive⁵⁴
- Separated Children in Europe Programme (SCEP) Statement of Good Practice (4th Edition) (endorsed by UNICEF and UNHCR)⁵⁵

⁴⁴ UNHCR, *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*, Geneva, 1994, <http://www.unhcr.org/3b84c6c67.html>

⁴⁵ Executive Committee of the High Commissioner's programme, *Conclusion on Children at Risk*, 5 October 2007, No. 107 (LVIII) <http://www.unhcr.org/4717625c2.html>

⁴⁶ UNHCR, *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, May 2008, <http://www.unhcr.org/4566b16b2.pdf>

⁴⁷ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 8: 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*, December 2009 <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>

⁴⁸ UNHCR, *Field Handbook for the Implementation of the UNHCR BID Guidelines*, November 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e4a57d02.html>

⁴⁹ UNHCR, *A Framework for the Protection of Children*, June 2012, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fe875682.html>

⁵⁰ UNICEF, *Guidelines on the Protection of Victims of Child Trafficking*, September 2006, http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf

⁵¹ UNICEF, *Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe*, 2006, <http://goo.gl/rjCicC>

⁵² UNICEF, *Child Protection Strategy*, May 2008, http://www.unicef.org/protection/files/CP_Strategy_English.pdf

⁵³ UNICEF, *Age Assessment: A Technical Note*, January 2013, <http://www.refworld.org/docid/5130659f2.html>

⁵⁴ UNHCR, OHCHR, UNICEF, UNDOC, UN Women and ILO, *Joint UN Commentary on the EU Directive. A Human Rights-Based Approach. Prevent, Combat, Protect: Human Trafficking*, November 2011, <http://goo.gl/okpWUB>

⁵⁵ Separated Children in Europe Programme, *SCEP Statement of Good Practice*, March 2010, 4th Revised Edition, <http://www.refworld.org/docid/415450694.html>

3 DEFINITION AF BEGREBER



Dette dokument henviser til **princippet om barnets tarv** inden for rammerne af artikel 3, stk. 1, i FN's Konvention om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen), hvori det hedder:

« 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.»

Princippet om barnets tarv gælder for alle børn uden forskelsbehandling, herunder udsatte, uledsagede børn og børn, der er adskilt fra deres familie uden for deres hjemland.⁵⁶ Det gælder, uanset om børnene er statsborgere, udlændinge, EU-statsborgere, tredjelandstatsborgere eller statsløse.

I henhold til Børnekonventionens artikel 1 forstås ved et **barn** ethvert menneske under 18 år, medmindre barnet bliver myndigt tidligere efter den lov, der gælder for barnet. En person under 18 år skal således betragtes som et barn, uanset graden af modenhed, medmindre andet er fastsat i de for barnet gældende love.

Princippet om barnets tarv finder anvendelse på alle indsatser, der berører børn som en gruppe, f.eks. når en stat udarbejder udkast til lovgivning og politikker eller allokterer ressourcer, og for alle indsatser, der berører et konkret barn. (Se figur 1, "Fra teori til praksis: anvendelse af princippet om barnets tarv")

Komitéen for Barnets Rettigheder definerer barnets tarv i Børnekonventionens generelle bemærkning nr. 14⁵⁷ som et koncept i tre dele:

- **En grundlæggende ret:** Barnets ret til at få vurderet, om hans eller hendes tarv varetages og hvorvidt det kommer i første række.

- **Et juridisk princip:** Såfremt en lovbestemmelse er åben for mere end én fortolkning, skal den fortolkning, som tjener barnets tarv på den mest effektive måde, vælges.

- **En procedurebestemmelse:** Når der træffes en afgørelse, der kommer til at påvirke et konkret barn, en gruppe af børn eller børn i almindelighed, skal beslutningsprocessen omfatte en vurdering af den mulige påvirkning (positiv eller negativ), som afgørelsen vil have for det pågældende barn.

Begreberne **vurdering af barnets tarv (BIA)** og **fastsættelse af barnets tarv (BID)** kan forstås som en del af den samme proces, der i princippet starter, så snart et uledsaget barn eller et barn, der er adskilt fra sin familie, opdages, og som slutter, når der er sikret en holdbar løsning på barnets adskillelse og flytning fra oprindelses- eller bopælslandet. (Se Figur 2, "Fra ankomst til en holdbar løsning: anvendelse af princippet om barnets tarv.")

Vurderingen af barnets tarv (BIA) beskriver en enkel, løbende procedure for afgørelser om, hvilke indsatser, der her og nu er i det konkrete barns tarv, f.eks. beskyttelse og pasning. Vurderinger af barnets tarv kan finde sted på flere tidspunkter, hver gang en indsats, som kan påvirke barnet, er planlagt eller gennemføres. De omfatter interview eller samtaler med barnet af fagfolk med den nødvendige ekspertise, viden og kvalifikationer i forbindelse med børneforsorg samt yderligere indsamling af oplysninger efter behov, og i givet

⁵⁶ UN Committee on the Rights of the Child, *CRC General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>; Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Conclusion on Children at Risk*, 5 October 2007, No. 107 (LVIII) – 2007, <http://www.refworld.org/docid/471897232.html>

⁵⁷ UN Committee on the Rights of the Child, *CRC, General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*, 29 May 2013, CRC/C/GC/14, Art. 3, para. 1, para. 6., <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>



fald, en afvejning af de forskellige elementer omkring barnets omstændigheder. Denne proces kaldes noget forskelligt i forskellige børneforsorgsordninger, f.eks. vurdering af beskyttelse af børn, sagsevaluering, osv. Det, der primært kendetegner dem, er, at de er helhedsorienterede og udføres af personale med relevant faglig ekspertise. Komitéen for Barnets Rettigheder har også bemærket, at vurderinger af barnets tarv ideelt set bør "tage hensyn til barnets evner vil udvikle sig" og "...overveje tiltag, der kan revideres eller justeres i overensstemmelse hermed, i stedet for at træffe endelige eller uigenkaldelige afgørelser."⁵⁸

Fastsættelsen af barnets tarv (BID) beskriver en mere formel procedure for vigtige afgørelser, der vil have en afgørende indflydelse på et barns fremtidige udvikling. Som med vurderinger af barnets tarv, indebærer de interview og samtaler med barnet forestået af vel-kvalificerede fagfolk, men på grund af afgørelsens betydning kræver fastsættelse af barnets tarv indgående oplysninger om barnet, som indsamles under processen for varetagelse af barnets tarv, og som indebærer større grader af kontrol foranstaltninger og uafhængighed. Vurderingen af, hvad der ville være i barnets tarv, er således en forudsætning for, at der kan træffes en afgørelse, der har betydning for eller angår barnet.

Den generelle bemærkning nr. 14, stk. 20, vedrørende Børnekonventionen viser, at ikke alle tiltag, der træffes af et medlemsland, behøver at indebære en fuldkommen og formel procedure for vurdering og fastlæggelse af barnets tarv. Men når en afgørelse vil få stor indflydelse på et barn, grupper af børn eller børn i almindelighed, vil en større grad af beskyttelse og detaljerede procedurer være på sin plads. Dette skal forstås sådan, at jo større påvirkning en afgørelse vil have på barnet og barnets fremtidige udvikling, desto større proceduremæssige beskyttelsesforanstaltninger skal der være på plads, når den pågældende afgørelse træffes. Der er således en **progression i omfanget eller antallet af beskyttelsesforanstaltninger**, der kommer i spil. En vurdering af barnets tarv bør gennemføres i forbindelse med afgørelser med mindre vidtrækkende konsekvenser for barnet, mens vigtigere afgørelser skal tages under mere formel overvejelse med strenge proceduremæssige beskyttelsesforanstaltninger, svarende til en fastsættelse af barnets tarv (BID).

⁵⁸ UN Committee on the Rights of the Child, *General Comment No.14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*, 29 May 2013, CRC /C/GC/14, para. 84., <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>

Den generelle bemærkning nr. 14 i Børnekonventionen omhandler princippet om barnets tarv:

« *Hvor en beslutning vil få stor konsekvens for et barn eller børn, er en højere grad af beskyttelse og detaljerede procedurer hensigtsmæssige af hensyn til varetagelsen af barnets tarv.*»

Nedenfor gives eksempler på beskyttelsesforanstaltninger, som europæiske lande kan indføre:

Uafhængig repræsentant eller værge: Uledsagede børn eller børn, der er adskilt fra deres familie, står i en meget ugunstig situation uden deres forældres beskyttelse og har brug for støtte fra en person der kan repræsentere dem, og som er uafhængig af de instanser, der træffer afgørelse om deres beskyttelseskrav og som dermed kan hjælpe dem med at sikre deres rettigheder. Fraværet af en potentiel interessekonflikt, er med til at sikre, at beskyttelsen af barnets rettigheder ikke vil komme i konflikt med nogen rolle eller institutionelt mandat, som værgeren ellers kan have. Undersøgelser⁵⁹ viser, at børn værdsætter tilstedeværelsen af uafhængig repræsentation og ofte ønsker et mere personligt forhold til den pågældende person.⁶⁰

Børnevenlige oplysninger: Det er afgørende at børn forstår konsekvenserne af det sagsforløb, de er i gang med, hvilke de forskellige muligheder, der findes, og hvad deres forpligtelser er. De skal også bruge oplysninger, der giver dem mulighed for at komme til orde og for at forstå, hvilken vægt der tillægges deres synspunkter. For at barnet skal komme til en sådan forståelse, skal oplysninger meddeles på en sådan måde og under sådanne omstændigheder, at barnet er i stand til at opnå fuld forståelse for situationen, i overensstemmelse med barnets alder og modenhed.⁶¹

Prioriteret sagsbehandling: Her vægtes det forhold, at tidsfaktoren er mere relevant for børn i lyset af deres relativt korte udviklingsforløb. Det betyder imidlertid ikke, at deres sag skal fremskyndes på bekostning af respekten for deres rettigheder eller behov for at få den tid, der er nødvendig for, at de kan få tillid til deres omgivelser, udtrykke deres synspunkter og modtage ordentlig støtte og oplysninger om de muligheder, der findes.⁶²

Juridisk repræsentation og rådgivning: Barnet har ret til uafhængig juridisk rådgivning og repræsentation, især i forbindelse med afgørelser, der har afgørende indflydelse på hans/hendes fremtid.⁶³

Skriftlige, begrundede afgørelser: Der bør i den skriftlige afgørelse om, hvad der anses for at være i barnets tarv, gøres rede for, hvordan man er nået frem til vurderingen/fastsættelsen af barnets tarv, herunder hvordan og ud fra hvilke faktorer, der blev vægtet. Det vil ikke være tilstrækkeligt at blot at angive, at barnets tarv er blevet vurderet og fastsat. Der skal redegøres for hver faktor, og hvordan den er blevet overvejet og vægtet som grundlag for afgørelsen.⁶⁴

Tolkning: For fuldt ud at forstå og have mulighed for at samarbejde skal barnet have tolkning i hendes/hans modersmål eller på et sprog, som han/hun forstår.⁶⁵

Revision af afgørelser: Afgørelser, f.eks. om international beskyttelse/indvandring, kan normalt appelleres.⁶⁶ Skulle der ske en ændring i omstændighederne, (familien er blevet sporet, eller den identificerede holdbare løsning kunne ikke gennemføres på langt sigt), kan fastsættelsen af barnets tarv (BID) tages op til fornyet vurdering.

⁵⁹ FRA, *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States: comparative report*, December 2010, <http://www.refworld.org/docid/4ecf71aeb.html>

⁶⁰ See recast Asylum Procedures Directive (APD), recast Reception Conditions Directive (RCD), Dublin III, Qualification Directive (QD), Anti Trafficking Directive (ATD).

⁶¹ See Dublin III, CRC General Comment No. 14, UNHCR Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims.

⁶² See APD ATD, UNHCR Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims.

⁶³ See APD, Dublin III, RCD, ATD, UNHCR Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims.

⁶⁴ See CRC General Comment No. 14.

⁶⁵ See APD, Dublin III, ATD.

⁶⁶ See EU Charter of Fundamental Rights, APD and ICCPR.

En **varig løsning**, hvad angår det uledsagede eller adskilte barn, er en løsning, der på langt sigt sikrer, at det uledsagede eller adskilte barn er i stand til at udvikle sig ind i voksenalderen, i omgivelser, der vil opfylde dets behov og sikre dets rettigheder som defineret i Børnekonventionen, og ikke vil udsætte barnet for risiko for forfølgelse eller alvorlige overgreb. Da en sådan holdbar løsning vil have fundamentale langsigtede konsekvenser for det uledsagede eller adskilte barn, vil den være omfattet af en BID. En holdbar løsning gør det også i sidste ende muligt for barnet at opnå, eller genopnå, en stats fulde beskyttelse.⁶⁷

Uledsagede eller adskilte børn defineres inden for rammerne af Børnekonventionen, EU's asyldirektiver, direktivet for bekæmpelse af menneskehandel og UNHCR EXCOM-konklusion nr. 107⁶⁸ og er defineret i Guidelines on the Policy and Procedures in dealing with Unaccompanied and Separated Children (retningslinjer for politikken og procedurerne for behandling af uledsagede og adskilte børn)⁶⁹ og Interagency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children (tværinstitutionelle vejledende principper for uledsagede og adskilte børn).⁷⁰ I henhold hertil defineres **uledsagede børn** som enhver person under 18 år, der befinder sig uden for deres hjemland eller opholdsland, og som er adskilt fra begge forældre og andre familiemedlemmer, og som ikke bliver passet af en voksen, der er ansvarlig for dem enten retsligt eller efter sædvane. **Børn, der er adskilt fra deres familier**, kan være adskilt fra begge forældre eller fra deres tidligere juridiske eller sædvanlige primære omsorgsperson, men ikke nødvendigvis fra andre familiemedlemmer. Dette kan omfatte børn, ledsaget af andre voksne familiemedlemmer.

I konklusion nr 107 definerer UNHCR's Eksekutivkomité børn, der anses for at være **særligt udsatte**, som de børn, der er påvirket af risikofaktorer både som følge af det bredere beskyttelsesmiljø og risici, der skyldes individuelle omstændigheder, idet der tages hensyn til de kumulative virkninger af at blive udsat for flere risikofaktorer. Komitéen tager hensyn til individuelle risikofaktorer, der omfatter, men ikke er begrænset til (børn, der er uledsagede eller adskilte), især faktorer der berører husholdninger, hvor barnet er familiens overhoved, og faktorer der berører børn, der ledsages af misbrugende eller udnyttende voksne, statsløse børn, unge, især piger, der er mødre samt deres børn, børn, der er ofre for menneskehandel og seksuelt misbrug, herunder pornografi, pædofili og prostitution; torturofre, ofre for vold, navnlig seksuel og kønsbaseret vold og andre former for misbrug og udnyttelse, ægteskab med mindreårige børn som nærmere angivet i national lovgivning og/eller børn i tvangsægteskaber, børn, der er eller har været tilknyttet væbnede styrker eller grupper; tilbageholdte børn, børn, der lider af social diskrimination, børn med psykiske eller fysiske handicap, børn, der lever med eller er berørt af HIV og AIDS, børn, der lider af andre alvorlige sygdomme, og børn, der ikke går i skole.

I denne forbindelse forstås ved et **handlet barn** enhver person under 18 år, der bliver rekrutteret, transporteret, overført, holdt fanget eller som modtages med henblik på udnyttelse enten i eller uden for et land, også selv om der ikke er forekommet noget element af tvang, vildledelse, misbrug af autoritetsforhold eller anden form for misbrug.⁷¹

⁶⁷ For the definition of durable solutions in the refugee context, please see footnote 17.

⁶⁸ Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Conclusion on Children at Risk*, 5 October 2007, No. 107 (LVIII), <http://www.refworld.org/docid/471897232.html>

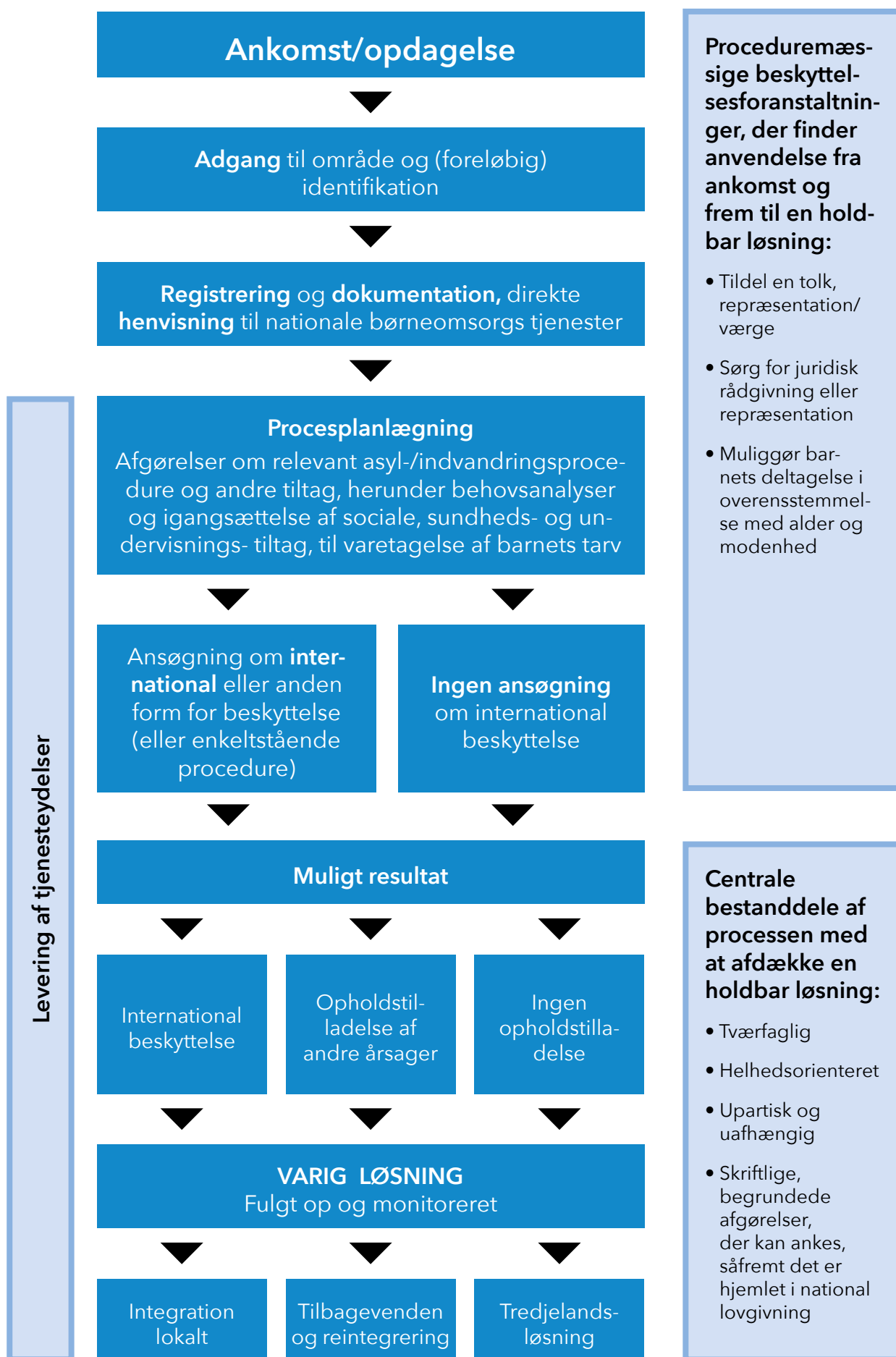
⁶⁹ UNHCR, *Guidelines on the Policy and Procedures in dealing with Unaccompanied and Separated Children*, February 1997, <http://www.unhcr.org/3d4f91cf4.html>

⁷⁰ UNICEF, UNHCR, ICRC, Save the Children, IRC, World Vision International, *Interagency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children*, January 2004, <http://www.refworld.org/pdfid/4113abc14.pdf>

⁷¹ UNICEF, *Guidelines on the Protection of Victims of Child Trafficking*, September 2006, http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf

Figur 2:

Fra ankomst til en varig løsning: anvendelse af princippet om barnets tarv





4 ANVENDELSE AF PRINCIPPET OM BARNETS TARV I EUROPÆISKE LANDE

De følgende afsnit beskriver, hvordan statslige myndigheder kan anvende princippet om barnets tarv i deres interaktion med uledsagede eller adskilte børn. Disse forhold præsenteres i kronologisk rækkefølge, som også går igen i Figur 2.

4.1 Ankomst og foreløbig identifikation

Når et barn ankommer til grænsen eller opdages alene inden for et lands område eller er ledsaget af en person, der ikke er barnets omsorgsperson retsligt eller efter sædvane, vil der være behov for en meget hurtig vurdering af, om barnet er i fare. (Der findes situationer, hvor børn rejser alene gennem Europa, uden at det vækker bekymring i relation til barnets beskyttelse. Det gælder f.eks. teenagere med dokumentation, der kan efterprøves, og som bekræfter, at de rejser uledsaget på ferie eller med studier for øje.)

På dette tidspunkt bør en vurdering af barnets tarv foretages. Den indebærer en afvejning af de elementer, der indgår i en specifik situation for at træffe en beslutning for et konkret barn. Hvis et barn udviser indikatorer på risikofaktorer, kan en vurdering af barnets tarv hjælpe myndighederne med at beslutte, om det vil være i barnets tarv at blive henvist til børneforsorgstjenester med henblik på yderligere udredning og bistand. De indsamlede oplysninger i denne fase vil normalt være begrænset til, hvad der er nødvendigt for at fastslå barnets identitet, fødselsdato eller alder og, hvis det er relevant, nationalitet.⁷² Langvarige interview er normalt ikke på sin plads.

For børn, der er ledsaget af en anden person end deres omsorgsperson retsligt eller efter sædvane, er det vigtigt at rejse spørgsmål om kvaliteten af forholdet til den voksne ledsager. Det sker for at kunne imødegå frygt for eventuel menneskehandel, men også for at kunne fastslå, om det vil være i barnets tarv at bo sammen med den ledsagende pårørende eller anden voksne, mens børneforsorgstjenesterne kontaktes.

For statslige repræsentanter, der møder børnene for første gang, kan det være vanskeligt at identificere, hvem der kan være i fare. Nogle af de lande, børnene bruger som transitlande på vej til andre destinationer, understreger det vanskelige dilemma de står i, mellem på den ene side at give adgang til landet af hensyn til barnets tarv, og på den anden side at sørge for effektiv grænsekontrol.

I den generelle bemærkning til Børnekonventionen anføres det, at landenes forpligtelser i henhold til Børnekonventionen finder anvendelse inden for landets grænser, herunder over for børn, der er omfattet af statens jurisdiktion under deres forsøg på at komme ind i landet.⁷³ Mange børn kan modsætte sig registrering, være bange for at give præcise oplysninger eller være uvillige til at identificere sig selv nøjagtigt på grund af frygt, eller fordi de er uvidende om deres muligheder for beskyttelse. De kan være under menneskesmugleres eller menneskehandlers indflydelse, de kan have et ønske om at rette sig efter deres forældres instruktioner for rejsen eller de kan være under indflydelse af grupperinger af asylansøgere eller irregulære indvandrere.

UNHCR har udarbejdet en trænings håndbog om beskyttelse for europæisk grænse- og immigrationspersonale inden for rammerne af den 10-punkts handlingsplan, som blev lanceret i 2006 for at hjælpe regeringer med at identificere og beskytte flygtninge, herunder uledsagede og adskilte børn, som har behov for international beskyttelse inden for stadig mere komplekse befolkningsstrømme.⁷⁴

Præsidiets projekt, der løb af stabelen i 2006 som et italiensk regeringsinitiativ og involverer UNHCR, IOM, Red Barnet, Røde Kors og de italienske myndigheder, er et eksempel på positivt, tværinstitutionelt samarbejde i forbindelse med blandede migrationsstrømme. Projektet blev udvidet til andre ankomsthavne i det sydlige **Italien** i de efterfølgende år.⁷⁵

⁷² Separated Children in Europe Programme, *SCEP Statement of Good Practice*, March 2010, 4th Revised Edition, p. 20, para. D1, <http://www.refworld.org/docid/415450694.html>

⁷³ UN Committee on the Rights of the Child, *CRC General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6, para 12, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>

⁷⁴ UNHCR, *UNHCR Protection Training Manual for European Border and Entry Officials*, <http://www.unhcr.org/4d944f229.html>

⁷⁵ UNHCR, *Refugee Protection and Mixed-Migration: The 10-Point Plan in Action*, February 2011, pp. 113-115, <http://goo.gl/S9O0Be>

Ansøgning om asyl er ikke en ulovlig handling, og tilbageholdelse af asylansøgere, alene fordi de er rejst ind i landet uden forudgående tilladelse, er i strid med folkeretten.

Tilbageholdelse har varige negative konsekvenser. Det underminerer det enkelte menneskes værdighed og kan medføre unødvendig lidelse og har potentielt alvorlige konsekvenser for de berørtes sundhed og trivsel. Tilbageholdelse af børn er især alvorlig på grund af de ødelæggende konsekvenser det kan have for deres fysiske, følelsesmæssige og psykologiske udvikling. Børn skal i princippet ikke tilbageholdes. Med hensyn til tilbageholdelse fastslås det i Børnekonventionens artikel 37, direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdet)⁷⁶ artikel 11 og tilbagesendelsesdirektivet⁷⁷ artikel 17, at: Intet barn kan ulovligt eller vilkårligt berøves sin frihed.

Frihedsberøvelse bør anvendes undtagelsesvist og kun som en sidste udvej og bør være af kortest mulig varighed.

Uledsagede og adskilte børn bør aldrig tilbageholdes i fængsler. De skal helst tilbydes familiepleje, og, hvis dette ikke er muligt, ophold på institutioner eller i overvåget gruppepleje med personale og faciliteter, der tager hensyn til de behov, som børn på deres alder har.

Barnets tarv skal komme i første række under tilbageholdelse.

Ifølge UNHCR's Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers and Alternatives to Detention (retningslinjer for gældende kriterier og standarder vedrørende tilbageholdelse af asylansøgere og alternativer til tilbageholdelse),⁷⁸ anbefales lande at sikre, at:

De nationale retslige og politiske rammer sikrer, at børn ikke tilbageholdes, medmindre der foreligger ekstraordinære omstændigheder, som en sidste udvej, og i det kortest mulige tidsrum.

Børnesensitiv screening og henvisningstjenester er på plads; børn skal henvises til relevante børneforsorgsinstitutioner for at sikre, at de får den fornødne hjælp og støtte.

Der gøres alt for at muliggøre øjeblikkelig løsladelse af børn fra tilbageholdelse og indkvartering i andre, passende indkvartering.

Alternative modtagelses-/omsorgsordninger er tilgængelige og hensigtsmæssige.

Frontex, Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser, har udarbejdet en håndbog og tilhørende undervisning i interviewteknik til (formodede) ofre for menneskehandel, der tager hensyn til børns specifikke behov og sårbarhed.⁷⁹ FRONTEX' råd til grænsevagter, der står over for børn, hvor der er tvivl om mulige risikofaktorer, er at henvise til børneforsorgstjenester.⁸⁰

Implementeringen af proceduren til henvisning til børneforsorgstjenester reguleres yderligere gennem Schengengrænsekodekset,⁸¹ der omtaler børnefølsomme proceduremæssige foranstaltninger i artikel 19, bilag VII (6.) samt i artikel 15, der opfordrer til specialiseret uddannelse af grænsevagter i påvisning og behandling af uledsagede børn.

Et eksempel på, hvordan dette implementeres, findes i **Irland**, hvor det proceduremæssigt kræves, at når f.eks. en immigrationssmyndighed mener at have opdaget et uledsaget barn eller barn, der er adskilt fra sin familie, skal Child- and Family Agency (CFA) underrettes, og barnet skal henvises dertil øjeblikkeligt. CFA omfatter Health Service

⁷⁶ The Council of the European Union and the European Parliament, *Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, art. 11, 26 June 2013 <http://goo.gl/rn9hMT>

⁷⁷ The Council of the European Union and the European Parliament, *Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying country third nationals*, 24 December 2008, <http://goo.gl/IWZ4ny>

⁷⁸ UNHCR, *UNHCR Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers*, September 2012. <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>

⁷⁹ FRONTEX, *Anti-Trafficking Training for Border Guards: Trainers Manual*, September 2012, <http://goo.gl/y18Fzc>

⁸⁰ See, FRONTEX Trainers Manual on pp. 64-65 and pp. 70-75 in particular, which mention suspected child victims of human trafficking and on p. 73 reads that: "when in doubt refer to the second line."

⁸¹ The Council of the European Union and the European Parliament, *Regulation (EU) No. 610/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending Regulation (EC) No. 562/2006 of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), the Convention implementing the Schengen Agreement, Council Regulations (EC) No. 1683/95 and (EC) No 539/2001 and Regulations (EC) No. 767/2008 and (EC) No. 810/2009 of the European Parliament and of the Council*, 29 June 2013, <http://goo.gl/qBeHav>

Executive's (HSE) Social Work Team for Separated Children Seeking Asylum.

Det kan være svært for grænsevagter at identificere og bistå udsatte børn, men det er afgørende for uledsagede børn eller for dem, som ledsages af en voksen, der ikke er deres omsorgsperson retsligt eller efter sædvane, og dermed er sårbare. Disse børn har sandsynligvis allerede oplevet traumer i forbindelse med deres rejse på tværs af grænser. Kontakt med grænsepersonale eller retshåndhævende personale er derfor et afgørende møde, der i bedste fald kan berolige barnet, men i værste fald bidrage til yderligere traumatisering. Nogle lande har forsøgt at afjæle denne kritiske situation for uledsagede eller adskilte børn når de ankommer til grænsen ved at træne grænsepersonale og retshåndhævere i børnevenlig afhøring af børn og i vigtigheden af at uledsagede og adskilte børn umiddelbart modtager den støtte de har brug for og får adgang til børneforsorgstjenesten.

I **Sverige** findes der et beredskab af børneforsorgstjenester på kommunalt plan. Dette giver mulighed for en øjeblikkelig udredning og akut anbringelse af identificerede uledsagede og adskilte børn. Tjenesten vil også vurdere kvaliteten af forholdet mellem et uledsaget barn og den / de voksne, der ledsager hende/ham. Det gøres med beskyttelse af barnet for øje idet det behovet for alternativ, akut anbringelse vurderes.

4.2 Adgang til landets territorium og identifikation

Det uledsagede eller adskilte barn, der anses for at være udsat, har først og fremmest behov for at få adgang til at få vurderet hvad der er hendes/hans tarv ud fra de fastlagte procedurer.⁸² Det uledsagede barn har grundlæggende brug for relevant beskyttelse og omsorg, hvorfor det er altafgørende, at barnet hurtigt henvises til børneforsorgstjenester, at disse identificerer barnets behov, og at barnet tillades adgang til landets territorium.⁸³ En sådan adgang til landets territorium med henblik på identifikation og be-

⁸² UN Committee on the Rights of the Child, *CRC General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6, para. 12, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>

⁸³ UN Committee on the Rights of the Child, *CRC General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6, para 31 (i), <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html> (i), <http://www.Refworld.Org/docid/42dd174b4.html>

BOKS 3: AKTØRER OG INTERESSETER OMKRING BARNET

Det uledsagede barn vil blive konfronteret med en lang række aktører, hvilket kan være forvirrende og skræmmende. Barnet kan f.eks. komme i kontakt med:

- grænsepersonale
- retshåndhævende personale
- socialrådgiver
- sagsbehandlere
- repræsentanter eller værger
- tjenesteudbydere (undervisere, sundhedspersonale)
- immigrationsmyndigheder
- tolke
- advokater
- dommere

Disse personers betydning kan have varierende konsekvenser for barnet. I lyset heraf er det vigtigt at sørge for, at børneforsorgspersonale har adgang til barnet så tidligt som muligt og inddrages i hele forløbet. Dette sker for at sikre, at barnet kan benytte sig af børneforsorgstjenester, men også for at barnets situation kan afklares hurtigst muligt.

De problemer, som et uledsaget eller adskilt barn står over for, kan høre ind under adskillige myndigheders jurisdiktion. Barnet kan f.eks. have behov for international beskyttelse og samtidig være et offer for menneskehandel. Det kan være vanskeligt for det uledsagede eller adskilte barn at forstå de forskellige aktørers roller, og det kan være yderligere vanskeligt for barnet at have tillid til voksne og myndighedspersoner. Barnet bør ideelt set have et enkelt referencepunkt, som koordinerer forløbet på dets vegne, således at barnet:

- ikke har gentagne, eventuelt traumatiserende, interview (Generel bemærkning nr. 12, stk. 24, til Børnekonventionen, ATD artikel 12 og artikel 15., til Børnekonventionen)
- ikke uforvarende kommer til at skade sin egen sag på grund af forvirring eller ved fejlagtigt at afgive modstridende oplysninger

Nogle lande har gjort en indsats for at strømlinje og harmonisere den måde, hvorpå myndigheder mødes og interagerer med et uledsaget eller adskilt barn. En metode kunne være at udarbejde en fælles sagsfil, hvor relevante oplysninger kan deles mellem myndigheder, med forbehold for en passende anvendelse af beskyttelses- og fortrolighedsforanstaltninger. (Se Boks 11, "Fortrolighed og datadeling.")

BOKS 4: VARETAGELSE AF BARNETS TARV I STORE BLANDEDE MIGRATIONSTRØMME

Antallet af uledsagede og adskilte børn, som ankommer i blandede migrationsstrømme til Europa, er stigende. Princippet om barnets tarv bør anvendes i alle tiltag, som berører disse børn.

I erkendelse af, at der på grund af tidspres er nogle handlinger, der ikke kan udføres ved ankomst, f.eks. det at udføre aldersvurderinger eller udpege en værge,⁸⁴ med henblik på at varetage barnets tarv, skal der gives prioritet til:

- Gennemførelse af profilering/screening af personer, der ankommer, således at uledsagede børn og børn, der er adskilt fra deres familie, hurtigt kan identificeres under formodning om status som mindreårige, indtil resultatet af en aldersvurderingsprocedure foreligger.
- Udskillelse af personer, der tilsyneladende er mindreårige, fra voksne, der ikke er deres pårørende, således at risikoen for (fremtidig) menneskehandel og/eller andre mulige former for misbrug, reduceres.
- Henvisning til midlertidig indkvartering, så der kan ydes grundlæggende medicinsk og anden pleje⁸⁵.
- Grundlæggende oplysninger og rådgivning på en børnevenlig måde og på et sprog, som barnet kan forstå, om asylproceduren og/eller relevante procedurer for ofre for menneskehandel samt andre muligheder, herunder frivillig tilbagevendende.
- Registrering af barnets grundlæggende biologiske data samt familiemedlemmer eller pårørende, der er blevet efterladt, eller som kan befinde sig i en anden EU-medlemsstat, og som barnet ønsker at blive genforenet med.
- Henvisning til opsporingstjenester, hvor det er nødvendigt.
- Henvisning til generelle børneforsorgstjenester samt specialiserede tjenester, herunder psykosocial rådgivning, i det omfang det er nødvendigt.
- Adgang til uddannelse, så snart det med rimelighed kan lade sig gøre.

Dette kan foretages af modtagelsespersonale og helst et hold af eksperter eller personer, der normalt har "første kontakt" med ankommande, ulovlige indvandrere (f.eks. grænsevagter eller immigrationsofficerer, ng'er med relevant ekspertise eller internationale organer).⁸⁶ Kontakt og koordinering med og henvisninger til børneforsorgstjenester er af afgørende betydning i situationer med et stort antal ankomne børn.

hovsvurdering er et krav, som er beskrevet i Børnekonventionens generelle bemærkning nr. 6; Statens forpligtelser i henhold til Børnekonventionen gælder for alle børn inden for landets territorium og for alle børn, der er underlagt dens jurisdiktion, herunder de børn, der kommer under landets jurisdiktion, mens de forsøger at komme ind i landet.

Børn, der har været i landet i en periode, men som aldrig formelt er blevet anerkendt som berettigede til adgang til territoriet, vil have brug for at få denne adgang lovliggjort samt at blive henvist til relevante børneforsorgstjenester.

Det er vanskeligt at skelne mellem børns forskellige beskyttelsesbehov. Menneskehandlere finder på stadig mere opfindsomme måder at instruere deres ofre på og bruger nogle gange asylprocedurer til at øge sandsynligheden for, at et offer får adgang til et territorium. Dette gør det grænseansvarlige personales opgave endnu mere udfordrende. Men fra det uledsagede barns synspunkt er det vigtigst at få adgang til sikkerhed. Når først barnet er kommet i sikkerhed kan de yderligere beskyttelsesbehov fastlægges. Ydermere spiller grænsevagter eller andre der har den første kontakt en vigtig rolle i opbygningen af tillid hos uledsagede eller adskilte børn. (Se Boks 5, "Skabelse af tillid.")

Programmet Separated Children in Europe (SCEP) anbefaler at statslige myndigheder opgraderer kapaciteten til at identificere og reagere proaktivt og hurtigt på situationer, der giver anledning til mistanke om børnehandel.⁸⁷ Blandt de grupper af børn, der anses for at være særligt udsatte for menneskehandel, er børn, der er fordrevne som ikke lader sig registrere i ankomstlandet, ofte fordi de venter på en mulighed for at rejse videre til et andet destinationsland. De falder derfor uden for alle børneforsorgssystemer.⁸⁸ Andre grupper er børn, der er i fare for eller er udsat for traditionel skadefuld praksis, børn, der er fratvunget deres forældres omsorg eller er i fare for at blive efterladt, børn

⁸⁴ See CRC General Comment No. 6, para. 33, p. 13.

⁸⁵ See General Comment No. 6, p. 14 on interim care in large-scale emergencies.

⁸⁶ UNHCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action*, February 2011, <http://www.refworld.org/docid/4d9430ea2.html>

⁸⁷ Save the Children and Separated Children in Europe Programme, *Position Paper on Preventing and Responding to Trafficking of Children in Europe*, December 2007, <http://goo.gl/OWG5sr>

⁸⁸ UNHCR, *Protecting children on the move*, July 2012, <http://www.refworld.org/docid/522852c34.html>



uden fødselsattester, statsløse børn, børn med handicap, herunder mentale handicap, og børn i konflikt med loven.

Handlede børn tvinges ofte til at begå ulovlige handlinger enten som et direkte resultat af det formål, hvortil de udnyttes (f.eks. kommerciel seksuel aktivitet såsom prostitution) eller som følge af menneskehandelsprocessen (f.eks. ulovlig grænsepassage). EU's direktiv om bekæmpelse af menneskehandel pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre deres kompetente, nationale myndigheder retten til at undlade at retsforfølge eller straffe ofre for menneskehandel i forbindelse med deres indblanding i kriminelle aktiviteter, som de er blevet tvunget til at begå som en direkte følge af at være blevet udsat for menneskehandel.⁸⁹

De fleste EU-medlemsstater har vedtaget bestemmelser, der skal sikre, at handlede personer, der er blevet tvunget til at begå andre forbrydelser i forbindelse med, at de har været udsat for menneskehandel, ikke retsforfølges, mens disse bestemmelser i nogle lande er begrænset til visse typer af forbrydelser, såsom prostitution eller overtrædelse af immigrationslovgivning.⁹⁰ Handlede børn vil ofte være under usædvanlig kraftig påvirkning fra deres menneskehandlere. I denne situation er det myndighedernes helt særlige opgave at gennemskue barnets fejlagtige tillid til dets smuglere og fokusere på indikatorer på, at barnet kan være i fare. Det dilemma, som myndigheder, der er involveret i screening, står over for, er tydeligt, da procedurer til at identificere børneofre for menneskehandel er vanskelige at implementere og kræver specifik uddannelse af alle potentielt involverede tjenestemænd som f.eks. grænsevagter.⁹¹

Et barn, der udviser risikoadfærd, har brug for øjeblikkelig og ekstraordinær beskyttelse, især mod dets menneskehandlere. Dette afspejler behovet for at sikre, at et barn, der er identificeret som et nuværende offer eller som værende i risiko for at blive et offer for menneskehandel, modtager den fornødne beskyttelse. Samtidig skal det bemærkes, at lande er forpligtede til ikke at tilbageholde uledsagede eller adskilte børn, blot fordi de kom ulovligt ind i landet eller ikke har nogen tilladelse til at blive.⁹² Det gælder også for uledsagede og adskilte børn, der ikke er ofre for menneskehandel. Beskyttelsesforanstaltninger omfatter sikring af indkvartering ifølge de principper, der er udformet af ECPAT International, et globalt netværk

⁸⁹ The Council of the European Union and the European Parliament, *Directive 2011/36/EU on preventing and combatting trafficking in human beings and protecting its victims and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA*, Art. 8, 15 April 2011, <http://goo.gl/3UbjJE>

⁹⁰ International Centre for Migration Policy Development, *Legislation and the Situation Concerning Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation in EU Member States*, 2009, p. 63, <http://goo.gl/Xgr18w>; FRA, *Child Trafficking in the European Union: Challenges, Perspectives and Good Practices*, July 2009, p. 69, <http://www.refworld.org/docid/4a549ba35758.html>

⁹¹ See FRONTEX Anti-Trafficking Training Manual.

⁹² See CRC, Art. 37, Reception Conditions Directive (recast) Art. 11.2, Returns Directive Art. 17.1.

En omhyggelig, velovervejet og empatisk tilgang til et uledsaget barn eller et barn, der er adskilt fra sin familie, skaber tillid og gør barnets oplysninger og synspunkter til en del af processen. Dette er afgørende for at sikre de procedurmæssige garantier for, at barnets tarv varetages.

- Etablering af et tillidsfuldt forhold til et barn giver først og fremmest barnet en følelse af psykologisk tryghed, der understøtter hendes/hans mentale sundhed og hendes/hans behov for omsorg og psykisk beskyttelse.
- Børn har i almindelighed brug for både tilstrækkelig tid men også rigtig gode grunde til at stole på den voksne de stilles overfor. Uledsagede eller adskilte børn har mange grunde til at være på vagt. Den sidste person, som barnet havde tillid til, kan have vist sig at være deres smugler eller menneskehandler. En sådan frygt kan forventes at påvirke barnets evne til at forstå og stole på de oplysninger, hun/han får.
- Et mistroisk barn er muligvis ikke i stand til at acceptere eller modtage en beskyttelse, som han eller hun har behov for, og kan f.eks. forsøge at rejse videre uden at søge den beskyttelse, som er til rådighed.
- Tidlig investering i etablering af et tillidsfuldt forhold er ofte nødvendig for at kunne tilbyde barnet oplysninger, der kan rette op på fejlinformation som er tilgængeligt for barnet fra andre indflydelseskilder (indvandrergrupper, familie, smuglere, menneskehandlere, andre uledsagede eller adskilte børn..
- Et barns frygt for myndighedspersoner og deres hensigter kan være svært at overkomme og kræver en bevidst strategi; dette kan indebære diskret tilnærmelse, så man undgår situationer eller interaktioner, hvor barnet føler sig under pres. Hvis der er brug for indsamling af oplysninger kan dette udføres gennem flere korte interview og mere uformelle diskussioner.
- I arbejdet med at genetablere kontakt til familie er et tillidsfuldt forhold en forudsætning for at undgå uventede konsekvenser, såsom familie, der fortæller børnene, at de ikke skal stole på det personale der forestår kontakten og at undgå yderligere kontakt. En socialrådgiver og kulturformidler kan hjælpe med at sikre, at telefonopkald mellem barnet og barnets familie er med til at opbygge konsensus og enighed.

af organisationer, der arbejder sammen om at gøre en ende på børneprostitution, børnepornografi og børnehandel med henblik på seksuel udnyttelse.⁹³ Disse omstændigheder indebærer en omhyggelig beskyttelse af uledsagede og adskilte børns rettigheder, herunder fri bevægelighed, samtidig med at der sættes ind mod barnets risiko for at blive offer for menneskehandel.

4.3 Registrering og dokumentation

Efter at have opnået adgang til landets territorium vil det uledsagede eller adskilte barn nu have mulighed for at gøre rede for sin specifikke situation. Den generelle bemærkning nr. 6 til Børnekonventionen opfordrer til indledende samtaler, der skal udføres på en alderssvarende og kønsbevidst måde og på et sprog, som barnet forstår, af personer der er fagligt kvalificerede til at indsamle biologiske data og social historik, der kan fastslå barnets identitet. Nogle lande har anerkendt de specifikke sårbarheder og psykiske lidelser hos uledsagede børn i interview- og undersøgelses processer. Dette afspejles i de politikker og retningslinjer, der foreksempel er indført i **Holland, Norge og Storbritannien**. Her indlægges et screeningsinterview med udsatte børn, således at de får mulighed for at restituere sig, før de går videre gennem immigrations- eller asylsystemet.

I erkendelse af uledsagede og adskilte børns øgede beskyttelsesbehov har mange lande indført særlige beskyttelsesforanstaltninger for uledsagede og adskilte børn, så snart deres tilstedeværelse opdages.

I **Norge** udpeges der en værge og en sagsbehandler, som er til stede ved immigrationspolitiets første registrering af et nyankommet, uledsaget eller adskilt barn.

Med denne erkendelse af, at processen med at vurdere og fastsætte barnets tarv kan påbegyndes allerede ved første møde med barnet, indføres der vigtige mekanismer, ikke kun for varetagelsen af barnets tarv (se Boks 1, "Beskyttelsesforanstaltninger"), men også for indsamling af oplysninger fra barnet om hendes/hans situation (se Boks 10, "Indsamling af oplysninger"). Jo før barnets situa-

⁹³ See ECPAT, On the Safe Side: Principles for the safe accommodation of child victims of trafficking, 2011, <http://goo.gl/rD8BuH>

tion forstås, desto før kan hun/han opnå passende og tilstrækkelig beskyttelse. I nogle tilfælde kan tidlig klarlæggelse af barnets baggrundsinformation være med til at identificere de mest sårbare, uledsagede børn.⁹⁴

Flere lande har, eller er ved at etablere særlige indsætter med henblik på tidlig etablering af tillid mellem børn og myndigheder. I **Sverige** tilstræbes det at værgen inddrages fuldt ud ved at udpege denne med det samme. I **Holland** har NIDOS, en værgemålsinstitution, mandat til at stille professionelle værger til rådighed, så snart et uledsaget eller adskilt barn identificeres. Denne værges rolle understreges i regeringens politik, der vægter den proceduremæssige beskyttelse af barnet og opfordrer samtidig til etablering af tillid med barnet. European Network of Guardianship Institutions (ENGI) (det europæiske netværk af værgemålsinstitutioner)⁹⁵ yder støtte til udvikling af værgers kvalifikationer, herunder etablering af tillidsfulde relationer til børn i deres varetægt. I **Storbritannien** beskriver Indenrigsministeriets vejledning "Every Child Matters" foranstaltninger påkrævet til beskyttelse og fremme børns trivsel. Den beskriver henvisnings- og høringskrav, der skal beskytte børns proceduremæssige og væsentlige rettigheder. Der anvendes en formular udformet af Indenrigsministeriet til at forbedre udvekslingen af oplysninger mellem indenrigsministeriet og lokale myndigheder, der er ansvarlig for barnet og dets velfærd. Disse oplysninger bruges til at vurdere og afgøre barnets tarv. Barnet informeres om udvekslingen af oplysninger, og hendes/hans synspunkter indhentes. Proceduren skal sikre, at relevante oplysninger indsamles, så man kan vurdere barnets tarv. Samtidig sikrer den, at barnet informeres om de første skridt i en længere proces på en måde, som barnet kan forstå.

I **Belgien** udpeges en værgе tidligt i forløbet for at sikre at barnet biståes af en rådgiver, der vil tale på hendes/hans vegne under hele myndighedsforløbet og ved enhver kontakt med myndighederne, begyndende med registreringen.

⁹⁴ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council EU Action Plan on Unaccompanied Minors (2010-2014)*, 6 May 2010 COM(2010) 213/3, <http://goo.gl/RlgNgl>

⁹⁵ Nidos, *Towards a European Network of Guardianship Institutions*, <http://goo.gl/1NLjK>



© UNHCR / A. D'Amato

BOKS 6: INDDRAGELSE AF BARNET

Barnet er den vigtigste kilde til information om hendes/hans egen situation. Jo mere man hører på og lytter til barnet, jo bedre sikres en helhedsorienteret og bæredygtig beslutning med respekt for barnet. Derudover vil det potentielt give barnet mulighed for at tage ejerskab over sin egen fremtidige udvikling.

Rammerne for Børnekonventionen forankrer barnets ret til at blive hørt og til at være en del af beslutningsprocessen, barnets synspunkter skal tillægges betydning i overensstemmelse med barnets alder og modenhed.

Vurdering af barnets modenhed kræver specifikke faglige kompetencer, så som dem, en psykolog måtte have, hvilket ikke altid vil være tilgængelige. Men uden ekspertise i børnepsykologi og barnets kulturelle baggrund kan vurderingen af et barns modenhed være utilstrækkelig og hæmme barnets adgang til at blive inddraget. (Se Boks 8, "Aldersvurdering.")

Det er en forudsætning for et barns effektive inddragelse i enhver beslutning med indflydelse på barnet at hun/han har adgang til børnevenlig information og procedurer, rådgivning om de muligheder, der er til rådighed, tolkebistand og støtte fra en værgе, og en juridisk bistand i det relevante omfang (se Boks 1, "Beskyttelsesforanstaltninger").

BOKS 7: OPSPORING AF FAMILIEN

Det uledsagede eller adskilte barn har måske ikke mistet kontakten til sin familie, men har måske mulighed for at kommunikere med familiemedlemmer. Et barn kan være instrueret (muligvis af familiemedlemmer eller smuglere) til at modsætte sig opsporing af familien eller barnet kan have andre grunde til at modsætte sig genetablering af kontakt. Rådgivning af og kommunikation med barnet kan bidrage til en forståelse af barnets baggrund, beskyttelsesbehov og motivation for at bevæge sig afsted hjemmefra - og endvidere de påvirkninger barnet er udsat for, og eventuelle bagvedliggende dynamikker der er årsag til barnets modvilje mod familieopsporing.

En sådan forståelse vil ydermere være behjælpelig, i forbindelse med at fastslå barnets tarv, og i forhold til at støtte barnet i at bidrage med sine synspunkter i processen. Med henblik herpå omfatter en gennemskuelig og tydelig proces visse foranstaltninger, der skal sikre, at barnet bliver:

- informeret på en børnevenlig måde og på et sprog, som hun/han forstår, om formålet med familie opsporingen, nemlig at det er et første skridt i genetablering af forbindelse til familien.
- lyttet til og hørt.⁹⁶

Formålet med processen er at informere barnet om hendes/hans muligheder, rådgive hende/ham og måske søge kontakt til familien. Dette kan ske hvis der ikke er tegn på, at genetablering af kontakt eller opsporing af familie vil skade barnet eller barnets familiemedlemmer eller udgøre andre risici (f.eks. knyttet til barnets behov for international beskyttelse).

Det kan være en langstrakt og til tider vanskelig proces at opnå barnets tillid, men det er af afgørende betydning for at få fuld forståelse for omstændighederne omkring barnets adskillelse og for at støtte barnet i en genetablering af kontakten til familien. Forsøg på at få barnet til at samarbejde ved f.eks. at konfiskere mobiltelefoner har modsat virkning og forværrer ofte barnets sårbare situation,, hvorfor sådanne tiltag bør undgås. Den type metoder kan påvirke barnets tillid og indstilling og gøre hende/ham uvillig til at give oplysninger senere i forløbet, f.eks. under asylansøgningsinterview, med mulig afvisning af ansøgningen til følge på baggrund af troværdigheds tvivl.

Når familieopsporing vurderes at være i barnets tarv, selvom barnet nægter at acceptere det, kunne en repræsentant eller værge eventuelt give samtykke til opsporing. Dog må der tillige foretages omhyggelig kommunikation mellem barnet og repræsentanten for ikke at underminere og eventuelt skade deres tillidsforhold.

Uanset opbygningen af registreringsprocessen vil visse elementer allerede i registreringsfasen give mulighed for mere omfattende vurderinger, herunder:

- Tilstedeværelsen af barnets repræsentant/væрге
- Børnevenligt miljø og -interviewteknik
- Tolkning i barnets sprog

I løbet af registrerings- og dokumentationsfasen vil oplysninger om de særlige omstændigheder ved barnets adskillelse fra dets familie blive tilgængelige. I nogle tilfælde kan adskillelsen være af nyere dato og af en sådan karakter, at det kan være nødvendigt at handle med det samme for at sikre en hurtig genforening. Det kan derefter være nødvendigt at vurdere, om det er i barnets tarv at sætte en opsporing af familien i gang med det samme. Dette vil imidlertid være underlagt en specifik vurdering af barnets tarv, hvor barnets sikkerhed overvejes i forhold til familie samhørighed. (Se Boks 7, "Op-sporing af familien.")

Børn kan føle sig forpligtet over for familiemedlemmer, eller de kan være under indflydelse af deres smuglere, menneskehandlere, venner eller gruppe til ikke at videregive oplysninger om deres identitet eller om, hvor deres familie befinder sig. Barnet kan være bange og forvirret med hensyn til, hvem de kan stole på. Projektet "Protecting children on the move" der blev gennemført i Grækenland, Italien og Frankrig (UNHCR 2010) konkluderede, at det er vigtigt, at barnet opfatter og betragter kilden til oplysninger som legitim og troværdig. Børn har brug for at have adgang til uafhængig rådgivning, som de føler sig trygge ved, og som de kan stole på. Myndigheder bør søge at etablere en sådan tillid hos barnet fra begyndelsen. Myndigheder bør yderligere oplyse børn om de forskellige muligheder der er åbne for dem på et børnevenligt sprog og i et børnevenligt format. Det er yderst vigtigt, at børn forstår, at de har rettigheder, og at der er folk, som er udpeget udelukkendetil at hjælpe dem i deres kontakt med myndigheder. (Se Boks 1, "Beskyttelsesforanstaltninger".)

Et eksempel på børnevenlige oplysninger om det uledsagede barns rettigheder i asylprocedurer, skrevet af og for børn, er hæftet "Seeking Asylum in **Ireland**: A Guide for Children and Young People," udgivet af Irsk Flygtningehjælp.

⁹⁶ See Dublin III, Art. 6.3.c., RCD, Art. 23.2, CRC, Art. 12, ATD, Art. 14.1.



4.4 Henvisning til statslige børneforsorgstjenester

Så snart uledsagede eller adskilte børn er identificeret har de brug for øjeblikkelig henvisning til børneforsorgstjenester, så deres behov for pasning, sikkerhed, uddannelse og sundhed kan imødekommes. Det er også afgørende for planlægningen af resten af forløbet.⁹⁷

Afgørelser om pasning og beskyttelse vil blive truffet på baggrund af en vurdering af barnets tarv (som kan tages op til revision i takt med, at nye oplysninger bliver tilgængelige). Den handlingsplan, der skal iværksættes, vil være baseret på oplysninger, indsamlet under registrering og dokumentering. Yderligere og mere detaljerede oplysninger om den familiemæssige situation, sundhedstilstand, specifikke sårbarheder, kønsidentitet og etnisk og religiøs baggrund kan være nødvendige for at vurdere barnets tarv i forbindelse med psykiske og fysiske sundhedsmæssige behov, indkvartering og pasning samt behov for uddannelse og fritidsaktiviteter. Barnet kan også henvises til specialtjenester på det psykosociale og specialiserede pædagogiske område, der vil kunne afstedkomme vurdering af barnets særlige omstændigheder og deraf følgende beskyttelsesbehov.

Komitéen for Barnets Rettigheder har i generel bemærkning nr. 12, stk. 24 til Børnekonventionen opfordret til at minimere antallet af interview for at nedbringe risikoen for fornyet traumatisering. Mens flere interview kan være nødvendige for at få et komplet billede af barnets behov – og for at gøre det muligt for barnet at gøre rede for sin situation – vil en helhedsorienteret tilgang til processen overflødiggøre unødvendig gentagelse.⁹⁸ En fælles vision eller plan for barnet forbedrer effektiviteten af beskyttelsen i den tid, barnet er fordrevet. Det er derfor altafgørende, at de myndigheder, der assisterer et uledsaget eller adskilt barn, i fuldt omfang samarbejder med hinanden om at skabe og implementere en plan for barnet. (Se Boks 9, “En helhedsorienteret tilgang.”)

⁹⁷ The European Parliament, *Report on the situation of unaccompanied minors in the EU (2012/2263(INI)*, August 2013, <http://goo.gl/IUkqmj>

⁹⁸ See ATD, Art. 12 and Art. 15.

I nogle tilfælde kan der rejses tvivl om en persons alder. Det er vigtigt at erkende, at manglende officiel dokumentation ikke nødvendigvis er et tegn på, at et barn tilbageholder oplysninger om sin erklærede alder. I nogle tilfælde kan det være meget vanskeligt at være om sin kronologiske alder, og ingen metode kan bestemme alder med 100% nøjagtighed.

Stater benytter sig som regel af børnesensitive interview og faglige vurderinger af barnets alder under hensyntagen til barnets etniske og kulturelle baggrund. Nogle af de metoder, der er tilgængelige på nuværende tidspunkt, og deres konsekvenser, er samlet i EASO's Age Assessment Practice in Europe.⁹⁹

Det er værd at bemærke, at i FRA's rapport "*Separated, asylum-seeking children in the European Union Member States*" var de børn, der blev interviewet, ofte plaget af bekymring over eventuelt at blive opfattet som "løgnere".¹⁰⁰

I generel bemærkning nr. 6, stk. 31, litra (i), til Børnekonventionen, kræves det, at yderligere aldersvurderingstiltag skal være objektive og retfærdige, børne- og kønsspecifikke, skal undgå enhver risiko for overtrædelse af den enkeltes fysiske integritet samt udvise respekt for hans eller hendes menneskelige værdighed.

I erklæringen om god praksis i programmet "Separated Children in Europe, som er godkendt af UNHCR og UNICEF, anbefales det, at:

- en person, som hævder at være under 18 år, i tvivlstilfælde foreløbigt skal behandles som sådan,
- aldersvurderingsprocedurer skal kun iværksættes som en sidste udvej, hvor der er grund til alvorlig tvivl, og hvor andre metoder for fastslåelse af personens alder er slået fejl,
- der indhentes informeret samtykke,
- proceduren er tværfaglig og trækker på relevant ekspertise,
- undersøgelser aldrig bør påtvinges eller være kulturelt upassende og til enhver tid skal respektere den enkeltes værdighed,
- der skal vælges den mindst indgribende løsning og ske under afvejning af fysiske, udviklingsmæssige, psykologiske, miljømæssige og kulturelle faktorer,
- vurderingerne er køns relevante,
- vurderingerne overvåges af en uafhængig værge, som er til stede, hvis den pågældende anmoder om det,
- proceduren, resultatet og konsekvensen forklares for personen på et sprog, som denne forstår,
- der er mulighed for at indklage afgørelsen, samt den nødvendige støtte til at indgive klagen.

UNHCR's Guidelines on Unaccompanied and Separated Children Seeking Asylum (1997) anfører i stk. 5.11, at det vejledende princip for aldersvurderinger bør være, om en person udviser umodenhed og sårbarhed, der kan kræve en mere skånsom behandling.

Yderligere vejledning kan findes i UNICEF's Age Assessment: A Technical Note og UNHCR's Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims (2009), samt SCEP's Position Paper on Age Assessment in the context of Separated Children in Europe.¹⁰¹ Særligt bemærkes artikel 13, stk. 2, i Direktivet om Bekæmpelse af Menneskehandel, der tager udgangspunkt i en antagelse af mindreårig status i tilfælde, hvor der hersker usikkerhed om personens alder, og der er grund til at formode, at personen er et barn, og artikel 25, stk. 5, i Direktivet om Asylprocedurer, som indeholder nogle af de anførte beskyttelsesforanstaltninger.

⁹⁹ EASO, *Age Assessment Practice in Europe*, 2014, <http://www.refworld.org/pdfile/532191894.pdf>

¹⁰⁰ FRA, *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States*, December 2010, <http://goo.gl/bz4u1Y>

¹⁰¹ Separated Children in Europe Programme (SCEP), *Position Paper on Age Assessment in the Context of Separated Children in Europe*, May 2012, <http://www.refworld.org/docid/4ff535f52.html>

Når et uledsaget eller adskilt barn henvises til Child and Family Agency (CFA) i **Irland**, foretages der en børnebeskyttelses-behovsvurdering af en fagligt kvalificeret socialrådgiver. Resultatet af denne vurdering bliver lagt til grund for barnets individuelle, lovbestemte plejeplan. Plejeplanen overvåges af en socialrådgiver, der tildeles umiddelbart efter vurderingen, og som er udpeget til at påse, at plejeplanen administreres og gennemføres.

I **Tyskland** vil et uledsaget barn blive henvist til akut pasning i familiepleje eller på en passende plejefacilitet, hvor der vil blive iværksat en grundig planlægningsprocedure for plejen.

I **Malta** bruger myndighederne en procedure med et tværfagligt panel, der skal kortlægge en plejeplan for uledsagede børn.

I **Belgien** vil uledsagede eller adskilte børn, uanset deres status, blive anbragt på et observations- og orienteringscenter (OOC). Dette gør det muligt for værgemyndigheden at identificere uledsagede eller adskilte børn og overføre visse grupper til mere specialiserede modtagelsescentre, så der kan sikres en bedre varetagelse af deres specifikke behov (f.eks. gravide børn, små børn, børn med psykiske problemer, potentielle ofre for menneskehandel).¹⁰²

I **Norge** bruger personalet i transitcentrene et kortlægningsværktøj inspireret af Europarådets LIFE-projekter¹⁰³ til at støtte det konkrete barn i gradvist at afsløre og dokumentere oplysninger om dets liv, før hun/han kom til landet med henblik på at etablere en handlingsplan for barnet. Personalet har til opgave at sikre, at kortlægningsprocessen er afsluttet inden barnet forlader transitcentret. Selv om deres mål er at komme så tæt på de virkelige hændelser som muligt, tilbyder de også barnet støtte i takt med, at det genfortæller ofte smertefulde minder.

I **Storbritannien** har regeringen udsendt en vejledning til lokale myndigheder om skræddersyet omsorg for uledsagede asylsøgende og handlede børn baseret på deres særlige omstændigheder og behov.¹⁰⁴ Vejledningen beskriver de skridt, som lokale myndigheder bør tage for at planlægge støtten til uledsagede asylsøgende børn og børneofre for menneskehandel.

Et eksempel på en helhedsorienteret tilgang, der dog ikke har direkte forbindelse til asyl-/immigrationsproblematikken, er Børnehuspilotprojekterne (Barnahus) i **Island** og **Sverige**, som er specifikt rettet mod (formodede) ofre for seksuelt misbrug. Det svenske Barnahus samler de sociale tjenester, politi, anklage-

BOKS 9: ANVENDELSE AF EN HELHEDSORIENTERET TILGANG

Ved vurdering af barnets tarv skal alle relevante faktorer omkring barnets specifikke situation afvejes nøje. (Se Boks 12, "Ikkeudtømmende liste over elementer vedrørende barnets tarv, og Boks 13, "Afvejning af elementer vedrørende barnets tarv.") Det betyder, at:

- oplysninger om alle faktorer skal indsamles og tages i betragtning, når barnets tarv overvejes,
- da faktorerne dækker alle aspekter af barnets situation, bør oplysningerne stilles til rådighed for de forskellige aktører, der kommer i kontakt med barnet.

En helhedsorienteret tilgang til barnets tarv indebærer:

- Sikring af, at alle oplysninger indsamles og stilles til rådighed samtidig med, at principperne om databeskyttelse overholdes
- At det gøres muligt for de forskellige aktører med hver deres ekspertise i børnerettigheder at bidrage med deres synspunkter i afvejningen og betydningen af faktorerne.

Tilrettelæggelsen af den helhedsorienterede tilgang kan have form af tværfaglige teams, ad hoc-arbejdsgrupper, task forces eller etablerede paneler. Til dette formål er bestræbelser på at etablere paneler, der specifikt skal arbejde med barnet for at fastlægge dets tarv, en udvikling, der hilses velkommen. Sådanne paneler sikrer endvidere, at der etableres en fælles tilgang til hvert enkelt barn i takt med, at børneforsorgssystemet arbejder sammen med immigrations- og asylsystemer om at finde en holdbar løsning.

¹⁰² European Migration Network, *Unaccompanied minors in Belgium. Reception, Return and Integration Arrangements*, July 2009, <http://goo.gl/dQ9CuS>

¹⁰³ The Council of Europe, *Life projects for Unaccompanied Migrant Minors. A Handbook for front-line Professionals*, October 2010, <http://goo.gl/CD4gDO>

¹⁰⁴ UK Department of Education, *Care of unaccompanied and trafficked children: Statutory guidance for local authorities on the care of unaccompanied asylum seeking and trafficked children*, July 2014, <http://goo.gl/SVthki>



myndighed, retsmedicinske eksperter, pædiatrisk medicin og pædiatriske psykiatritjenester, der primært arbejder sammen i de indledende faser af den første politiefterforskning og de sociale tjenesters undersøgelse. Som regel har sociale tjenester en koordinerende rolle med én eller flere socialarbejdere placeret på stedet. På fællesmøder konsulterer repræsentanterne for de forskellige faggrupper hinanden og planlægger og tildeler opgaver. Når indledende efterforskning begynder, gennemføres interview med barnet i Barnahus, hvor fagfolk, der har brug for at høre barnets udlægninger, kan lytte til interviewet via videolink i et tilstødende lokale. Dermed er det sikret, at det er en uddannet fagperson som er ansvarlig for interviewet (ofte en psykolog), og man undgår at forskellige aktører foretager gentagne interview, som let kan forårsage yderligere traumer. Interview kan også optages på video til brug i retssager. Ambitionen er, at alle faggrupper arbejder sammen i børnehøjde for at gennemføre undersøgelsen og yde krisehjælp i Barnahus.¹⁰⁵

Denne praksis er et eksempel på en af de centrale forudsætninger for at anvende princippet om barnets tarv, som også anbefales i generel bemærkning nr. 14, til Børnekonventionen, nemlig en omfattende og koordineret indsats i forhold til barnet. Relevante fagfolk er involveret i planlægningen, og barnet bliver hørt, uanset hvem der styrer koordineringsprocessen.

¹⁰⁵ Save the Children, *Submission to the Consultation on the European Commission's Communication on the Rights of the Child (2011-2014)*, August 2010, para 6., <http://goo.gl/FphpJG>

4.5 Procesplanlægning

Det uledsagede eller adskilte barn har brug for at der tages aktion på en række beskyttelsesproblemstillinger. Procesplanlægning indebærer beslutninger om, hvilke asyl- og immigrationsprocedurer og hvilke beskyttelsestjenester der varetager barnets tarv bedst. Beslutninger bør baseres på vurderinger af barnets tarv.

Viden om barnets identitet og tidligere erfaringer bør lægges til grund for den plan, der skal følges, og danne udgangspunkt for en udvidet plejeplan. Er der eksempelvis familie, der kan opspores? Er barnet i fare for at blive udsat for menneskehandel? Er der sundhedsmæssige hensyn, herunder i forhold til traumer?

Når et barns fremtid planlægges, bør tjenestemænd og omsorgspersoner sikre, at der ikke træffes beslutninger uafhængigt af hinanden, men at beslutningerne koordineres med en fælles vision for barnet. Med dette in mente er det vigtigt, at så mange oplysninger som muligt om barnet stilles til rådighed tidligt i forløbet for at muliggøre en effektiv rådgivning om barnets muligheder. En sådan fremgangsmåde omfatter undersøgelse af hensigtsmæssigheden at genetablere familiekontakt.

Her skal også nævnes en praksis i **Tyskland**, hvor uledsagede og adskilte børn indkvarteres i særlige modtagelsescentre i tre måneder. I denne periode bliver barnets helbred, uddannelses- og beskyttelsesbehov gennemgået i en "clearingprocedure" i samarbejde med værger og børne- og ungdomsforsorgen.¹⁰⁶

Under beskyttelsesbehovsvurderingen undersøges det, om et barn skal indgive en asylansøgning eller forfølge andre muligheder, såsom familiesammenføring i et tredjeland eller i hjemlandet, eller om det skal indgive en ansøgning om opholdstilladelse af humanitære grunde hos den lokale udlændingemyndighed. Behovet for at uddanne folk, der er involveret i denne proces, er blevet anerkendt og tilbydes af Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge (B-UMF).¹⁰⁷

Barnet er ofte den vigtigste og mest relevante kilde til information. Dog kan barnet være påvirket af de oplevelser, som han eller hun har været igennem undervejs. Barnets alder, modenheds- og uddannelsesniveau vil påvirke dets evne til at samarbejde og dets følelse af sikkerhed og tillid. Kvalificerede fagfolk vil være bedst egnede til at sikre barnets særlige behov og sårbarhed, især hvis det er ramt af traumer. Fagfolk er ydermere de bedste til at sikre, at samtaler er børnevenlige, beskytter børn mod mulig utilsigtet skade og samtidig fremskaffer de nødvendige oplysninger.

Yderligere oplysninger om barnet kan være med til at belyse dets situation nærmere, især i tilfælde, hvor barnet hverken kan eller vil opgive alle oplysninger på grund af frygt for sin families sikkerhed eller af uvidenhed om den beskyttelse, der findes.

Ofte er de oplysninger, der er nødvendige for at afgøre, hvilke plejeordninger, der skal indføres, også relevante for at afgøre, hvilken plan eller procedure, der skal iværksættes for barnet. (Se Boks 10, "Indsamling af oplysninger.")

Barnets fulde inddragelse skal sikre, at oplysningerne er gyldige, nøjagtige og effektivt indsamlet. Hertil hører sikring af barnets ret til at blive hørt gennem rådgivning og støtte samt til at blive informeret om de muligheder, der er til rådighed. Det indebærer også sikring af, at barnets synspunkter tillægges passende betydning. (Se Boks 6, "Inddragelse af barnet.")

¹⁰⁶ The clearing phase ("Clearingverfahren") is not laid down in the German law, but has proven to be a successful practice and is therefore being increasingly implemented in the 16 German Federal States. Several clearing centres have been opened under the Youth Welfare Act and in some federal states, guidelines have been developed by the responsible ministries, youth welfare offices or NGOs, where such a clearing phase is an inherent part of the reception concept, e.g. in North Rhine Westphalia, the Family Ministry and Ministry of the Interior published a guidance in cooperation with various stakeholders: Ministerium für Familie, Kinder Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen *Handreichung zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen*, 2013, <http://goo.gl/aQ6m9>, which on p. 15, Chapter 5.8, describes the clearing procedure within the framework of immediate child care.

¹⁰⁷ See, Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge, www.b-umf.de

Generelt vil det uledsagede eller adskilte barn give de ønskede oplysninger, hvis hun/han har dem og er overbevist om, at hun/han kan stole på, at de vil blive brugt til at varetage hendes/hans tarv. Det kan dog være, at det uledsagede eller adskilte barn ikke er i stand til at give tilstrækkelig information. Det kan skyldes alder, traumer, tidsforløb siden barnet forlod hjemmet eller sidende oplevelser, der var årsag til flugt eller som forekom under flugten.

For at analysere, hvorledes uledsagede eller adskilte børns rettigheder respekteres, skal følgende elementer efterforskes aktivt:

- Barnets synspunkter (i overensstemmelse med alder og modenhed)
- Identitet
- Familiehistorik, barnets families synspunkt, hvor kontakt er etableret eller genetableret
- Oplysninger om oplevelser under rejsen og årsager til flugt
- Pleje, beskyttelse og sikkerhed og i den forbindelse barnets historik, behov og muligheder
- Sårbarhedssituationer, både aktuelle og situationer, der kan udvikle sig
- Uddannelseshistorik og behov
- Sundhedshistorik og behov

Ud over at give barnet passende mulighed for at komme med oplysninger kan det være nødvendigt at indhente oplysninger fra andre kilder. Det bør ske med støtte fra barnets værge, plejefamilie og socialrådgivere.

På grund af børns særlige beskyttelsesbehov skal oplysninger vedrørende deres rettigheder være specifikke, både hvad gælder deres status som børn og deres køn. Derfor er større ekspertise påkrævet, for at belyse deres situation. Oplysningskilder kan omfatte:

- Beslutning om børneasyl/immigration
- Ekspert rapporter (psykologiske, medicinske, uddannelsesmæssige rapporter om barnet)
- Familieopsporingsresultater
- Vurderingsrapporter om hjemmet/familien (herunder oplysninger om familie/plejeres villighed og evne til at beskytte, passe og gøre det muligt for barnet at udøve sine rettigheder i medfør af Børnekonventionen i det miljø, hvori de bor)
- Integrationsrapport (hvis der er tale om langvarig familiepleje, adoption eller større børn overvejes mindre afhængige boformer eller gruppeboliger) i ankomstlandet
- Børne- og kønsspecifikke oplysninger om oprindelsesland

Indsamling og udveksling af oplysninger bør respektere nationale databeskyttelseslove og regler. (Se Boks 11, "Fortrolighed og datadeling.")

For at forhindre, at barnet skal igennem flere interview (med risiko for ny traumatisering), skal oplysninger deles mellem relevante myndigheder og være underlagt fortrolighedsprincipper og databeskyttelsesnormer. (Se Boks 11, "Fortrolighed og datadeling.")

I erkendelse af behovet for at udveksle oplysninger og samtidig sikre en passende databeskyttelse og fortrolighed har det **britiske** Indenrigsministerium og asyltaskeforcen i Association of Directors of Children's Services (ADCS), der repræsenterer de lokale myndigheders Children's Service (børneforsorgstjeneste), i fællesskab udviklet en protokol for god praksis i udveksling af oplysninger med henblik på aldersvurdering.¹⁰⁸

I **Finland** har socialarbejdere lov til at deltage i interview eller afgive skriftlige erklæringer om barnets psykosociale behov samt udtale sig om den bedst mulige måde at varetage barnets tarv på. Denne indsats for at gøre beslutningsprocessen reelt tværfaglig peger i retning af yderligere brug af eksperter i processen om fastsættelsen af barnets tarv og dermed indførelse af vigtige beskyttelsesforanstaltninger, mens barnets situation vurderes.

¹⁰⁸ ADCS Asylum Task Force, *Age Assessment Information Sharing for Unaccompanied Asylum Seeking Children: explanation and guidance*, July 2013, <http://www.adcs.org.uk/goodpractice/ageassessment.html>

Procesplanlægning for uledsagede eller adskilte børn inddrager en række aktører, herunder repræsentanter/værger og andre eksperter, hvor det er relevant, f.eks. juridiske repræsentanter. Faktorer, der kan komme i spil, er barnets sikkerhed, mulighed for at opretholde eller genoprette familiens samhørighed og mulighed for at udvikle sig ind i en voksentilværelse, samt relevansen af asyl-/immigrationsprocessen. Tidsfaktoren er også vigtig: jo længere børn er adskilt fra deres familie og kultur, desto sværere bliver genforening, og desto større bliver de mulige konsekvenser for barnets mentale og fysiske velbefindende.

En nylig undersøgelse af asylsøgende uledsagede børn i **Belgien** konkluderede, at halvdelen af børnene viste tegn på posttraumatisk stress-syndrom (PTSD), og, vigtigst af alt, at PTSD, fremfor at aftage over tid, tilsyneladende forværres over tid.¹⁰⁹ Det ser således ud til, at tidsfaktoren spiller en rolle i og med, at en forlængelse af behandlingstiden synes at medføre stress og samtidig forværre en allerede eksisterende sårbarhed. Denne konklusion er vigtig for juridiske repræsentanter, repræsentanter/værger og andre, der rådgiver børn i deres immigrationsforløb. Denne konklusion peger hen imod et behov for at holde effektiv behandling op mod et barns behov for at restituere sig og for tid til at forberede sig, under nøje hensyntagen i hver enkelt sag.

Et barn, der allerede har ansøgt om international beskyttelse, vil få brug for hjælp under behandlingen af ansøgningen. Hvis der ikke er indgivet ansøgning, men der er tegn på, at barnet har behov for international beskyttelse, kan barnet i samråd med sin repræsentant/værgemand og juridiske rådgiver beslutte at ansøge om det. Hvis barnets tilstedeværelse ikke giver anledning til spørgsmål om international beskyttelse, kan barnet rådgives om, at det tjener dets tarv bedst af at afholde sig fra at indlede sådanne procedurer. Uanset hvad, bør beslutningen om at søge international beskyttelse være op til barnet og dets værgemand og juridiske rådgiver i overensstemmelse med barnets alder og modenhed.¹¹⁰

¹⁰⁹ De Standard, *Stay in Belgium Causes Stress with Young Refugees*, 20 December 2013, quoting research of Marianne Vervliet, *The trajectories of unaccompanied refugee minors: Aspirations, agency and psychosocial well-being*, 2013, <https://biblio.ugent.be/publication/4337248>

¹¹⁰ UN Committee on the Rights of the Child, *CRC General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6, CRC General Comment para. 32, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>

Lande oplever ofte, at:

- Datadeling mellem offentlige myndigheder og tjenesteudbydere, offentlige som private, kan gøre det nemmere at håndtere de mange forskellige aspekter omkring uledsagede børn og dermed bidrage til en fælles strategi.
- Der hersker af principielle årsager bekymring for beskyttelsen af personoplysninger, herunder muligt tab af kontrol med oplysninger om den enkelte, og opfattelsen af, at retten til beskyttelse af personoplysninger er selve indbegrebet af frihed, som igen giver anledning til bekymring om muligt tab af selvstændighed og de psykologiske fordele ved beskyttelse af privatlivets fred.

Det rejser det dilemma, at:

- Behovet for at indsamle og udveksle oplysninger om individuelle uledsagede og adskilte børn kan berøre fortrolighedsspørgsmål og databeskyttelseskrav, hvilket gør det juridisk udfordrende at overføre oplysninger mellem aktører.
- Da børneforsorgssystemer og immigrationssystemer fungerer parallelt, bliver udveksling af oplysninger mere kompliceret.
- Vigtige oplysninger om et uledsaget eller adskilt barns tarv kan blive isoleret fra de relevante beslutningstagere.

Landene bør derfor overveje:

- inden for rammerne af databeskyttelseslovgivningen, at videreudvikle protokoller til specifik udveksling af oplysninger om alle aspekter af processen for fastsættelse af barnets tarv.
- at indføre nødvendige forholdsregler til beskyttelse af følsomme oplysninger, herunder:
 - omhyggeligt at analysere de institutioner, som deler data
 - afgrænse funktionerne hos de offentlige organer, der deler data
 - beskytte adgang til data
 - forvalte databehandling og
 - informere barnet og dets repræsentant/værgemand om de typer oplysninger, der deles, og ikke mindst formålet med datadelingen. Dette giver barnet mulighed for at give sine synspunkter herom til kende.



Yderligere faktorer for procesplanlægningen omfatter barnets alder og de tilgængelige juridiske muligheder. Barnet bør rådes til et forløb med de procedurer, der forventes at kunne varetage dets tarv bedst. For et barn, der nærmer sig de 18 år, vil det sandsynligvis betyde iværksættelse af en proces, der afsluttes, mens barnet stadig har status som mindreårig. Målet er at respektere barnets ret til en sikker voksenudvikling enten gennem familiesammenføring, ansøgning om international beskyttelse eller andre immigrationsprocedurer. (Se Boks 16, “Ved det fyldte 18. år.”) At vente, til barnet fylder 18 med at indlede asyl-/immigrationsprocedurer, vil generelt ikke være i barnets tarv, da hun/han som voksen ikke længere vil have adgang til de tjenester og den vejledning, som hun/han stadig reelt kan have brug for. Det skal bemærkes, at selv om procesplanlægning ikke gør det ud for den mere formelle fastsættelse af barnets tarv, bør processen med afvejning af faktorer til varetagelse af barnets tarv være begrundet og dokumenteret.

Mange lande anerkender at udviklingen fra barn til voksen er en proces, der fortsætter langt ud over den dato, hvor barnet fylder 18. I **Norge**, (i en procedure lig den, der er fastsat i Europarådets LIFE-projekt)¹¹¹ arbejder personalet i modtagelsescentrene med uledsagede eller adskilte børn f.eks. med at kortlægge et langsigtet udviklingsforløb. Planen rækker ud over 18-års alderen og afspejler det forhold, at beslutninger, der træffes for et barn, vil få konsekvenser for resten af dets levetid. Denne form for planlægning forudsætter en vurdering af, hvorvidt fremtidsplanerne for barnet vil være realistiske at gennemføre.

Eftersom beslutninger om den relevante immigrationsproces kan få vidtrækkende konsekvenser for barnets udvikling, er forbedrede proceduremæssige beskyttelsesforanstaltninger afgørende (Se Boks 1, “Beskyttelsesforanstaltninger”). I **Belgien** tildeles en værge, en advokat og en tolk automatisk alle identificerede uledsagede og adskilte børn, og disse støtter er med under hele procesplanlægningen, hvilket giver børnene en bedre proceduremæssig beskyttelse. Det anbefales generelt, at juridisk bistand ikke kun ydes i forbindelse med asyl-/immigrationsprocedurer, men også tidligere under selve procesplanlægningen, da beslutninger, der træffes på dette tidspunkt, vil have vidtrækkende konsekvenser for barnets fremtid.

¹¹¹ The LIFE Project recommendations were adopted by the Council of Europe’s Committee of Ministers in July 2007 following the regional conference, “Migration of unaccompanied minors: acting in the best interests of the child,” Torremolinos, Malaga, Spain, 27-28 October 2005. See Council of Europe, Committee of Ministers, *Recommendation CM/Rec (2007)9 of the Committee of Ministers to member states on life projects for unaccompanied migrant minors*, 12 July 2007, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1164769>

4.6 Anvendelse af princippet om barnets tarv i asyl- og immigrationsprocedurer

Beslutningen om at indlede immigrationsprocedurer enten ved indgivelse af en ansøgning om international beskyttelse eller ved andre procedurer, har vidtrækkende konsekvenser for barnet og dets udviklingsmuligheder. På dette stadie vil princippet om barnets tarv indebære et højt niveau af iværksatte procedurermæssige beskyttelsesforanstaltninger. Et barn har som minimum brug for juridisk rådgivning, støtte fra en uafhængig repræsentant eller værge, tolkning og mulighed for at blive hørt og få sine synspunkter tillagt passende vægt i overensstemmelse med alder og modenhed. (Se Boks 1, "Beskyttelsesforanstaltninger".)

Behandling af børn, der indgiver en ansøgning om international beskyttelse, bør prioriteres i forhold til sager om voksne, hvilket afspejler betydningen af tidsfaktoren for børn. Det betyder ikke, at sådanne sager bør fremskyndes, dvs. behandles inden for kortere tidsfrister. Der er stadig behov for, at barnet får tilstrækkelig tid til at restituere sig og til at opbygge tillid til dets repræsentant/værge. Desuden skal en passende procsplanlægning sikres og der skal være tid til at barnet har mulighed for at blive hørt ordentligt.

Selv om definitionen af en flygtning i Flygtningekonventionen af 1951 og protokollen af 1967 finder anvendelse på enkeltpersoner uanset alder, har FN's Komité for Barnets Rettigheder bemærket, at definitionen af flygtninge skal fortolkes alders- og kønsspecifikt. Yderligere faktorer omfatter rettigheder, der er specifikke for børn, børnespecifikke former for forfølgelse, børns udviklingstrin, viden og/eller minder om omstændigheder i oprindelseslandet og sårbarhed. Alle disse er relevante for en alders- og kønsspecifik fortolkning af kriterierne for tildeling af flygtningestatus eller subsidær beskyttelse ifølge UNHCR's retningslinjer for børneasylansøgninger.¹¹²

Når det vurderes, om barnets frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en specifik social gruppe eller politiske anskuelser er velbegrunderet skal den potentielle fare ifølge de nævnte retningslinjer ses ud fra barnets perspektiv. Barnets alder, køn og seksuelle orientering samt økonomiske og sociale karakteristika kan influere på den type forfølgelse, som barnet kan have været udsat for og forværre barnets angst samt øge risikoen for overlast. Derfor er det nødvendigt at analysere opdaterede oplysninger om omstændigheder i hjemlandet og anvende denne viden i vurderingen af barnets konkrete ansøgning om international beskyttelse.

Hvordan lande sikrer, at et barns tarv tillægges primær betydning gennem hele asyl-/immigrationsproceduren, kan variere afhængigt af landets praksis og procedure. Der, hvor der er indført procedurer for tilbundsående vurderinger i børneforsorgssystemet, kan myndighederne overveje at gøre disse oplysninger tilgængelige i asyl-/immigrationsprocessen under skyldig hensyntagen til relevante databeskyttelsesprincipper. Det er tilfældet i **Tyskland**, hvor delstaternes specialiserede centre foretager grundige vurderinger (se Boks 11, "Fortrolighed og datadeling") for uledsagede børn i løbet af de første to eller tre måneder efter det første møde.

I **Storbritannien** samarbejder forskellige statslige enheder for arbejdsmæssigt at leve op til deres lovbestemte forpligtelser til at "sikre og fremme børns velfærd". For at sikre koordinering i arbejdet har regeringen udstedt en vejledning herom.¹¹³

Landene har stadig en række valgmuligheder til rådighed, når der ikke findes begrundelse for at tildele et barn flygtningestatus eller subsidær beskyttelse, eller når en tilbagevendende ikke er mulig, og der ikke desto mindre er problemer i forhold til beskyttelse.

¹¹² UNHCR, *Guidelines on International protection: Child Asylum Claims*, December 2009, <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>

¹¹³ UK Home Office, *Working Together to Safeguard Children: A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children*, March 2013, <http://goo.gl/yJ82Lr>

Som tidligere bemærket ser generel bemærkning nr. 14 til Børnekonventionen barnets konkrete, faktiske omstændigheder som udgangspunkt for vurdering af barnets tarv. Nedenfor er nogle af de elementer, der skal tages hensyn til ved vurdering og fastsættelse af et barns tarv:

Barnets identitet:

- Alder
- Køn
- Seksuel orientering
- National oprindelse
- Religion og trosretning
- Kulturel identitet (herunder tid brugt uden for hjemlandet)
- Personlighed
- Aktuelle behov og udviklingsmuligheder (herunder uddannelsesniveau)

Forældres eller (aktuelle) omsorgspersoners synspunkter

Barnets synspunkter:

- Om tilgængelige muligheder
- Ønsker og synspunkter i relation til barnets identitet og valgmuligheder

Bevarelse af familieforholdet, opretholdelse eller genetablering af relationer:

- Væsentlige relationer (og hvor personerne befinder sig)
- Kvalitet og varighed af barnets nære relationer (forældre, søskende, andre familiemedlemmer, andre voksne, børn i det (kulturelle) samfund)
- Konsekvens af adskillelse fra betydelig relation (og hvor)
- Forældres, omsorgspersoners, nære relationers kapacitet
- Muligheder for familiesammenføring (efter opsporing, verifikation, vurdering)
- Foretrukken pasning i det familiemæssige miljø for at sikre, at barnets personlighed udvikler sig fuldt ud og harmonisk

Pasning og beskyttelse af barnet og barnets sikkerhed:

- Sikkerhed mod overgreb
- Trivsel i bred forstand (grundlæggende materielle, fysiske, uddannelsesmæssige, følelsesmæssige behov, behov for kærlighed og tryghed)
- Fremtidig risiko for overgreb og andre konsekvenser som følge af afgørelsen for barnets sikkerhed

Sårbar situation:

- Individuelle fysiske eller følelsesmæssige behov
- Specifikke behov for beskyttelse, herunder af ofre for menneskehandel og traumeofre
- Behov for kontinuitet i opfattelsen af sikkerhed og stabilitet

Barnets ret til sundhed:

- Foranstaltninger, der kræves for at sørge for barnets sundhedstilstand, herunder mental sundhed

Adgang til uddannelse:

- Uddannelsesmæssige behov og udviklingsmuligheder

Når der i **Sverige** foreligger særlige omstændigheder, der skal tages i betragtning under asylsagsbehandlingen eller den efterfølgende afgørelse, gennemfører de svenske migrationsmyndigheder en såkaldt børnekonsekvensanalyse. Denne metode er i særdeleshed værdifuld, når der foreligger ekstraordinært bekymrende omstændigheder. Analysen tager hensyn til, hvorvidt proceduremæssige beskyttelsesforanstaltninger er blevet overholdt, og i hvilket omfang børnespecifikke beskyttelsesårsager er taget i betragtning og afvejet i asylbehandlingen. Metoden tager ligeledes hensyn til barnets individuelle omstændigheder hvad angår sundhed og psykosocial udvikling samt familiesituation, og afvejer disse hensyn overfor tilbagesendelse til oprindelseslandet eller integration i Sverige. Barnets egne synspunkter bliver inddraget, lige som det er et krav at sagsbehandlere skal inddrage oplysninger fra andre aktører omkring barnet (f.eks. værge, sociale tjenester), eller, i fald det ikke er sket, gøre rede for, hvorfor dette ikke har været tilfældet. Børnekonsekvensanalysens formularer giver mulighed for at sagsbehandleren, som foretager analysen kan notere sine analyse-resultater for hvert spørgsmål i et kommentarfelt. Den detaljerede del-resultat notering er p.t. ikke obligatorisk, men hvis den blev påkrævet, ville det forbedre kvaliteten af resultaterne og opfylde henstillingen i generel bemærkning nr. 14, stk. 97, litra f), til Børnekonventionen, om juridisk argumentation.

Hvis et barn i **Storbritannien**, der ikke har fået tildelt international beskyttelse, ikke kan sendes tilbage til sit hjemland på grund af "utilstrækkelige modtagelsesordninger", tildeles barnet en opholdstilladelse baseret på skøn.¹¹⁴ Indenrigsministeriets operationelle retningslinier gør det klart, at beslutningstageren skal sikre, at barnets tarv er et primært hensyn ved afgørelsen om varigheden af den skønsmæssige opholdstilladelse.

Mange lande har indført en integreret beslutningsprocedure hvor der samtidig tager stilling i henhold til national lovgivning hvorvidt en ansøger skal anerkendes som flygtning, der skal tildeles subsidiær beskyttelse eller humanitær opholdstilladelse. En integreret procedure vil generelt være til gavn for børn idet tids-faktoren er afgørende for barnets harmoniske udvikling.

For børn der nærmer sig det tidspunkt hvor de bliver myndige er beslutningen om at tildele humani-

¹¹⁴ UK Visas and Immigration, *Guidance. Granting Discretionary Leave to Asylum Seekers: Process*, June 2013, p. 9 para. 4.4, <http://goo.gl/KRQfmj>

BOKS 13: AFVEJNING AF HENSYN I FORBINDELSE MED BARNETS TARV

Formålet med at vurdere og fastsætte et barns tarv er at sikre at børn til fulde nyder alle de rettigheder, der anerkendes i henhold til Børnekonventionen og at sikre børns helstøbte udvikling ind i voksenalderen.

Fastsættelsen af barnets tarv, der indikerer en varig løsning, sker sjældent med udgangspunkt i et enkelt forhold. Ved vurdering og fastsættelse af en løsning, der er i barnets tarv, er det afgørende at der tages udgangspunkt i det konkrete, individuelle barn. Helt specifikt kræves det i generel bemærkning nr. 6 og generel bemærkning nr. 14, til Børnekonventionen, at det er nødvendigt, i den givne, faktuelle kontekst, der gælder specifikt for det konkrete barn, er nødvendigt at:

- fastsætte hvilke forhold, der er relevante (Se Boks 12, "Ikkeudtømmende liste over forhold vedrørende barnets tarv").
- give disse forhold konkret indhold og vægte dem enkeltvist i relation til hinanden.

Under vurderingen skal alle forhold, der er nødvendige for at træffe en afgørelse i den konkrete situation for et bestemt barn, evalueres og afvejes. Ved rangordning af de forskellige forhold kan der være modstridende hensyn, der skal tages i betragtning:

- Hvis en af de mulige løsninger risikerer at udsætter et barn for skadelige eller mulig overlast, vil det normalt opveje andre forhold, hvorved denne løsning ikke ville være i det konkrete barns tarv.
- Barnets ret til at blive opfostret af sine forældre er et grundlæggende princip. Et barns tarv varetages bedst af hendes eller hans familie, med mindre der er forhold der gør sig gældende, som risikerer barnets sikkerhed.
- Det understreges i Børnekonventionen, at barnets overlevelse og udvikling skal garanteres, herunder barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sociale udvikling. Disse forhold opfyldes generelt bedst ved, at barnet forbliver i familien eller opretholder nær kontakt med familien samt barnets sociale og kulturelle netværk.

Det kan være en udfordring at foretage en vægtning af socioøkonomiske faktorer i hjemlandet, men det ikke desto mindre nødvendigt. Når barnets fremtidsperspektiver overvejes, bør der foretages en afvejning af forhold som uddannelsesmuligheder, sundheds- og sårbarhedsproblemstillinger og kontinuitet og stabilitet i barnets nuværende situation.

tær eller midlertidig opholdstilladelse, hvor der ikke tildeles international beskyttelse, et særligt dilemma (se Boks 16, "Ved det fyldte 18. år"). I mange tilfælde kan sådanne afgørelser træffes i løbet af en integreret beslutnings proces. Men i betragtning af beslutningens vidtrækkende konsekvenser for barnets udvikling ind i voksenalderen bør beslutningen i bedste fald baseres på en fastsættelse af barnets tarv, som giver en begrundet afvejning af alle faktorer. (Se Boks 12, "Ikke-udtømmende liste over elementer vedrørende barnets tarv.")

I **Finland** kan der tildeles permanent opholdstilladelse af humanitære hensyn til ansøgere om international beskyttelse, hvis et potentielt afslag på ansøgningen tydeligvis er urimelig i betragtning af ansøgerens helbred, etablerede bånd til Finland eller andre individuelle, humanitære årsager. Uledsagede og adskilte børn betragtes som en målgruppe for denne status. Ved gennemførelsen af en sådan proces anbefales det, at alle faktorer, herunder familiesamhørighed, plejekontinuitet, etnisk identitet og kulturelle forhold, afvejes og dokumenteres i en skriftlig afgørelse. I **Norge** udstedes en sådan skriftlig afgørelse til barnets advokat, med henblik på at afgørelsen videreformidles til barnet og hendes eller hans værge.

Et vigtigt punkt at bemærke for staterne er at alle aspekter af asyl- og immigrations afgørelserne kan anfægtes, herunder beslutningen truffet i forbindelse med fastsættelse af barnets tarv, at der bør stilles juridisk

bistand til rådighed, og at der, hvis nye oplysninger bliver tilgængelige, bør være mulighed for en genoptagelse af sagen. Ifølge artikel 40, stk. 2, i det omarbejdede direktiv om asylprocedurer kan efterfølgende ansøgninger indgives i tilfælde af "nye elementer eller oplysninger".

BOKS 14: AFVEJNING AF BARNETS TARV MOD ANDRE INTERESSER

Når barnets tarv er blevet vurderet og fastsat, vil der kunne opstå situationer hvor beslutningen muligvis er i konflikt med andre børns, forældres eller offentlighedens interesser eller rettigheder. Ifølge generel bemærkning nr. 14, stk. 39 og 40, til Børnekonventionen skal myndigheder og beslutningstagere, hvis en harmonisering mellem de modsatrettede interesser ikke er mulig, analysere og afveje alle berørte parters interesser og tage hensyn til, at:

- Barnets ret til at hendes eller hans tarv udgør et primært hensyn betyder, at barnets tarv har høj prioritet og skal ikke betragtes som blot er én af flere ligeværdige hensyn
- Derfor skal det tillægges større vægt, hvad der tjener barnets tarv bedst.

Dette skyldes barnets særlige situation, som er kendetegnet ved:

- Afhængighed
- Modenhed
- Specifik retslig status
- Barnet er uden indflydelse

At betragte barnets tarv som det "primære" hensyn kræver en bevidst om den plads, som børns tarv skal indtage i alle foranstaltninger og en vilje til at prioritere barnets tarv under alle omstændigheder, men især når en handling har en ubestridelig indvirkning på de berørte børn.

Desuden angives det i generel bemærkning nr. 6, stk. 86, til Børnekonventionen, at argumenter, der ikke baserer sig på rettigheder, som f.eks. argumenter vedrørende generel migrationskontrol, ikke kan tilsidesætte hensynet til barnets tarv.

4.7 En varig løsning

Når et barn har været gennem immigrations- eller asylprocedurer og har modtaget en endelig afgørelse, vil barnet have klarhed over sin retsstilling i landet og kan fortsætte med at planlægge sin fremtid. Det skal bemærkes, at ikke alle uledsagede eller adskilte børn i Europa vil skulle igennem asyl-/immigrationsprocedurer, det vil f.eks. gælde EU-statsborgere,.

Proceduren for fastlæggelse af barnets tarv, eller best interest determination på engelsk (BID), beskrives generelt i nationale asyl- eller immigrationsprocedurer. Hvor dette er tilfældet vil procedurerne også almindeligvis angive, hvordan og hvornår fastsættelsen af barnets tarv (BID) er forankret i disse procedurer.

Der er ikke et specifikt anbefalet tidspunkt i løbet af asyl- eller immigrationsprocessen hvor en fastsættelse af barnets tarv bør finde sted. Men hovedprincippet er, at fastsættelse finder sted, når der skal træffes en afgørelse, som vil få stor indflydelse på barnets fremtid – og at det sker på grundlag af de vurderinger af barnets tarv, der er blevet foretaget løbende. Hvis der er flere handlinger eller afgørelser med vidtrækkende konsekvenser for barnet, som skal foretages, vil der være en progression i de proceduremæssige beskyttelsesforanstaltninger der sættes iværk, proportionalt med alvoren af konsekvenserne for barnets fremtid. Ultimativt



munder progressionen ud i en omfattende fastsættelse af barnets tarv (BID). Selv om vurderinger af barnets tarv (**BIA'er**) normalt gennemføres for at blive lagt til grund for immigrations-/asylafgørelsen, vil en fuldstændig fastsættelse af barnets tarv (**BID**) således generelt komme i spil **efter** asyl-/immigrationsproceduren, og resultatet af denne procedure vil danne grundlaget for den foreslåede varig løsning. Dog vil resultatet af proceduren for fastsættelsen af barnets tarv ikke i sig selv omstøde asyl-/immigrationsafgørelsen som sådan.

Efter en asyl-/immigrationsafgørelse finder en fastsættelse af barnets tarv procedure frem til den mest velgørende, varig løsning på barnets status som fordrevet indenfor rammerne af loven og adresserer samtidig den situation at barnet er uledsaget eller adskilt fra sin familie.

Skulle den anbefalede varig løsning ikke være implementerbar, eller skulle der fremkomme nye oplysninger i sagen, kan beslutningsprocessen vedrørende barnets tarv eller asyl-immigrationsafgørelsen genåbnes, afhængigt af arten af de nye, tilgængelige oplysninger, i overensstemmelse med gældende lovgivning.

En **varig løsning** vil være langsigtet og bæredygtig. Den vil gøre det muligt for det uledsagede eller adskilte barn at vokse op i et miljø, som vil opfylde hendes/hans behov og respektere hendes eller hans rettigheder, som defineret af Børnekonventionen, og som vil sikre, at barnet ikke udsættes for risiko for forfølgelse eller overgreb. Da den varig løsning vil have afgørende indflydelse på barnets udvikling, skal den, i overensstemmelse med princippet om barnets tarv, være baseret på en fastlæggelse af barnets tarv, som fastholder de strengeste proceduremæssige beskyttelsesforanstaltninger. (Se Boks 1, "Beskyttelsesforanstaltninger".)

Ved fastlæggelsen af barnets tarv bør man bestandigt holde sig formålet med denne formelle process for øje. Helt fra starten skal en fastlæggelses processen stræbe efter at udrede det enkelte barns omstændigheder for tilbundsgående at forstå hvilken løsning, der vil være i barnets tarv.

Nogle lande har indført retningslinier for at foretage fastlæggelsen af barnets tarv inden for rammerne af asyl-/immigrationsmyndigheden. For andre landes vedkommende, især i tilfælde hvor det uledsagede eller adskilte barn ikke er omfattet af internationale beskyttelsesprocedurer, hvilket vil være tilfældet for f.eks. EU-borgere, kan fastlæggelsen falde inden for rammerne af andre myndigheder i børneforsorgs- eller



retssystemet. De institutioner eller repræsentanter, der fastsætter barnets tarv i forbindelse med at en varig løsning for barnet skal identificeres, bør ideelt set være uafhængige og upartiske, med velkvalificeret personale med erfaring i beskyttelse af børn, og uden potentielle interessekonflikter i beskyttelsen af barnets rettigheder.

Det anbefales, at de institutionelle rammer videreudvikles med henblik på at opfylde disse funktioner. I forbindelse med resultaterne af en undersøgelse af menneskerettighederne for uledsagede indvandrerbørn og unge i **Storbritannien** anbefalede det parlamentariske udvalg, Joint Committee on Human Rights (JCHR) f.eks., at regeringen formelt evaluerede en mulig oprettelse af en uafhængig, formel proces for fastlæggelse af barnets tarv. Udvalget anbefalede, at evalueringen skulle analysere de potentielle fordele ved en sådan ny og formel proces i forhold til alternativt at forbedre den eksisterende model. Uanset hvilken løsning man vælger, anbefalede udvalget at systemet skal lade uledsagede indvandrerbørns tarv komme i første række.¹¹⁵

Når barnets tarv kommer i første række, kan varige løsninger for uledsagede og adskilte børn omfatte en række foranstaltninger, afhængigt af bl.a. eksisterende retslige muligheder i landet. I betragtning af de elementer, der er beskrevet i generel bemærkning nr. 14, til Børnekonventionen vil den endelige fastlæggelse af barnets tarv også tage stilling til optioner for barnet med henblik på at imødekomme både hendes eller hans beskyttelsesbehov og fremtidige plejearrangementer. Mulige varige løsninger kan overvejes og implementeres, f.eks. gennem familiesammenføring eller sammenføring med en pårørende eller tidligere omsorgsperson i hjemlandet eller et tredjeland gennem passende alternative plejemuligheder. Adoption kan være en sidste udvej i tilfælde, hvor der ikke findes familiemedlemmer, hvor familien ikke kan opspores, eller hvor en genforening vurderes ikke at være i barnets tarv.

I processen med at identificere og implementere en varig løsning for hvert uledsaget eller adskilt barn er det vigtigt, at der etableres foranstaltninger til at sikre, at barnets ret til at blive hørt respekteres. (Se Boks 6, "Inddragelse af barnet."). Når et barn i **Italien** har givet samtykke til og anmodet om frivillig hjemsendelse, planlægges dette sammen med barnet og barnets familie under inddragelse af de sociale myndigheder for

¹¹⁵ House of Lords, *House of Commons Joint Committee on Human Rights, Human Rights of Unaccompanied Migrant Children and Young People in the UK*, First Report of Session 2013-14, May 2013, para. 33, <http://goo.gl/Oe0rdx>

børn samt IOM. I **Norge** bidrager den “kortlægningsproces”, som blev iværksat allerede på modtagelsescenteret, til planlægningsprocessen i forbindelse med implementeringen af en varig løsning.

Uanset hvilken immigrationsstatus et uledsaget eller adskilt barn har er det afgørende at der ydes en fortløbende indsats for at opspore barnets familie hvadenten den nærmeste eller den udvidede familie, netop fordi det vil tjene det formål at få fastslået, om en genforening vil være i barnets tarv. Bliver familien fundet i et tredjeland, kan muligheden for familiesammenføring i tredjelandet undersøges. I tilfælde af at forældrene er blevet opsporet, men befinder sig i en kritisk situation eller på et sted, hvor de ikke opholder sig lovligt, er familiesammenføring mindre ligetil. Men hvis det besluttes, at det er i barnets tarv, kan det være på sin plads at søge genforening i værtslandet eller i et tredjeland, således at princippet om barnets tarv respekteres. Hvorvidt dette er tilfældet vil afhænge af den konkrete situation og den retslige status for barnet og familien i udlandet. Hvis barnet har flygtningestatus i henhold til EU-retten, vil barnet være berettiget til at ansøge om familiesammenføring med medlemmer af kernefamilien (f.eks. forældre) i asyl landet. Hvis familien (f.eks. forældre) opspores i et tredjeland, kan genforening i dette tredjeland vurderes ved hjælp af en proces for fastlæggelse af barnets tarv, som i det konkrete tilfælde inddrager relevante aktører i tredjelandet i processen. I den omarbejdede Dublinforordning anvises specifikke beskyttelsesforanstaltninger for uledsagede eller adskilte børn, og det anføres i den forbindelse, at barnets tarv skal være et primært hensyn, ligesom medlemsstaterne pålægges at samarbejde tæt og i vurderingen af barnets tarv tage særligt hensyn til familiesammenføring samt trivsel, social udvikling, sikkerhed og tryghed for det uledsagede eller adskilte barn.¹¹⁶ Afhængigt af barnets og forældrenes status kan den varig løsning enten søges i det land, hvor forældrene opholder sig, eller i det land, hvor barnet opholder sig og muligvis har en juridisk ret til at blive. Den afgørende faktor vil her være bæredygtigheden af den fundne løsning for barnet, og hvilket land og hvilken status, der bedst kan realisere denne løsning.

Med henblik på at vurdere, om familiesammenføring tjener barnets tarv, vil oplysninger om den familiemæssige situation, herunder en eventuel udredning af hjemmet være relevant. En sådan udredning omfatter en detaljeret rapport over familiesituationen, herunder en beskrivelse af forhold, der kan påvirke familiesammenføring, bl.a. bolig, familiens økonomiske situation, familiemedlemmers sundhedstilstand, villighed til at lade sig genforene med barnet, evne til at tage sig af barnet, forholdet mellem familiemedlemmer og eventuelle problemer, såsom stofmisbrug, der kan være relevante.

Indsamling af disse oplysninger kan dog være en udfordring i nogle oprindelseslande. (Se også Boks 10, “Indsamling af oplysninger”). Ud over at gennemføre opsporing gennem deres repræsentationer i oprindelseslandene eller gennem Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) har lande som **Italien**, **Finland**, **Østrig** og **Belgien** gjort brug af partnerskaber med Den Internationale Organisation for Migration (IOM – International Organisation for Migration), International Social Services (ISS) og deres partnere i oprindelseslandene til at organisere familieopsporing, udredninger i hjemmet, reintegrationsplanlægning og monitorering i oprindelseslande. Mens flere lande bruger ISS fra sag til sag til at foretage familieopsporing og udredninger i hjemmet i oprindelseslandene, har **Finland** en formel aftale med ISS’ generalsekretariat om opsporing af uledsagede og adskilte børns familier og værger. I henhold til aftalen forfølges opsporing ikke, hvis det viser sig, at barnet eller familien kan blive udsat for fare. Beslutningen om at indstille en opsporing tages i samråd med ISS, men også med barnet og hendes eller hans repræsentant/værge.

I situationer, hvor det ville tjene barnets tarv at vende tilbage til hjemlandet eller opholdslandet, har UNHCR og UNICEF, i erkendelse af de specifikke beskyttelsesproblemstillinger i forbindelse med en tilbagevenden, udstukket retningslinjer for minimumsbeskyttelsesforanstaltninger for tilbagesendelse af uledsagede og adskilte børn. UNICEF’s Guidelines for the Protection of Child Victims of Trafficking¹¹⁷ og UNICEF’s

¹¹⁶ The European Council and the European Parliament, *Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, <http://goo.gl/XnJ2mV>

¹¹⁷ UNICEF, *Guidelines for the Protection of Child Victims of Trafficking*, 26 June 2013, http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf

UNICEF's referencevejledning for børneofre for menneskehandel i Europa beskriver minimumsbeskyttelsesforanstaltninger for tilbagesendelse af uledsagede og adskilte børn, der er ofre for menneskehandel. UNHCR's særlige foranstaltninger for tilbagevenden til Afghanistan af uledsagede og adskilte børn kan overføres til andre lignende situationer. Begge dokumenter anbefaler, at:

- En beslutning træffes i en formel procedure, der indeholder alle de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger; at den vurderer alle løsninger, der sikrer, at barnets tarv er et primært hensyn; at barnet har modtaget fuldstændige oplysninger, vejledning og støtte.
- Der gennemføres en reel indsats for at opspore familien, inden barnet sendes tilbage, og at der foretages en individuel vurdering af, om familien er villig til og i stand til at modtage barnet.
- Hvor opsporing mislykkes, betragtes en tilbagesendelse til en børnepasningsinstitution som en sidste udvej og kun, når det sker ud fra hensynet til det berørte barns tarv.
- Modtagelses- og plejeordninger skal som minimum indeholde:
 - Modtagelse af barnet i lufthavnen, umiddelbar adgang til passende indkvartering, støtte til basale behov, adgang til uddannelse og sundhedspleje.
 - Udpegelse af en omsorgsperson/værge med passende uddannelse og kvalifikationer, herunder i børneforsorg, som formelt får overdraget ansvaret for barnet.
 - Individuel plan for barnets sikrede reintegration udarbejdet i samarbejde med barnet og hendes eller hans værge.
 - Passende og løbende evaluering efter tilbagesendelsen.
- Individuelle risiko- og sikkerhedsvurderinger udføres af fagfolk:
 - Sikkerhedsvurderingen har primært fokus på de trusler mod barnet eller dets pårørende, som måtte fremkomme fra menneskehandlere og deres partnere. Som sådan tager den hensyn til sikkerhedstrusler, der er specifikke for et offer for menneskehandel, og trusler, der kan påvirke børn på vej tilbage til deres hjemland. Til dette formål, bør den relevante sociale myndighed eller børnevelfærdstjeneste i det land, hvor et handlet barn befinder sig, indsamle oplysninger fra de retshåndhævende myndigheder eller efterretningstjeneste, som er engageret i retshåndhævelse i barnets hjemland, eller fra en international politiorganisation.
- Risikovurderingen ser nærmere på omstændighederne i hjemmet og i det lokalsamfund som barnet sandsynligvis sendes tilbage til, for at undersøge, om en tilbagevending er i barnets tarv. Den iværksættes af den samme sociale myndighed eller børnevelfærdstjeneste, uanset hvor barnet befinder sig, og henter oplysninger fra en enhed i barnets hjemland, der er bekendt med barnets familiemæssige situation eller med den person eller institution der vil få ansvaret for barnet. Desuden indhentes der information om det omgivende lokalsamfund.

Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe¹¹⁸ beskæftiger sig med børn, der er ofre for menneskehandel, mens UNHCR-publikationen, *Special measures applying to the return of unaccompanied and separated children to Afghanistan*, beskriver minimumsbeskyttelsesforanstaltninger for tilbagesendelse til Afghanistan,¹¹⁹ foranstaltninger som kan overføres til andre lignende situationer. (Se Boks 15, "Minimumsbeskyttelsesforanstaltninger ved tilbagesendelse"). Der er gennemført en sammenlignende undersøgelse og udarbejdet en tjekliste for udvikling af god praksis på anmodning af EU-Kommissionen,¹²⁰ som kan danne udgangspunkt for EU-medlemsstaternes gennemførelse af tilbagesendelsesdirektivet, samtidig med at børns rettigheder respekteres.

¹¹⁸ UNICEF, *Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe*, 2006, <http://www.refworld.org/docid/49997af7d.html>

¹¹⁹ UNHCR, *Special measures applying to the return of unaccompanied and separated children to Afghanistan*, August 2010, <http://www.refworld.org/docid/4c91dbb22.html>

¹²⁰ The European Council on Refugees and Exiles, *Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors*, December 2011, HOME/2009/RFX/PR/1002, <http://www.refworld.org/docid/4f17ebed2.html>

I **Italien**, hvor en tilbagesendelse kun overvejes, når den er frivillig, tilstræber man at støtte barnets reintegration i hjemlandet gennem strukturerede indsatser, med finansiering og overvågning af reintegrationsprocessen. Overvågningsperioden har en varighed på mindst seks måneder og kan variere efter behov i henhold til reintegrationsplanen, som kan indeholde elementer så som barnets tilbagevenden til skolegang, adgang til arbejdsmarkedet eller medicinsk støtte efter behov. Forberedelsesprocessen indledes kun på barnets anmodning. Familieopsporing og familievurdering foretages af IOM, baseret på en aftale med arbejds- og socialministeriet efter barnets anmodning og med barnets og familiens informerede samtykke. Reintegrationsprojektet er udformet i tæt samarbejde med barnet, hendes eller hans familie, IOM og de sociale myndigheder og er godkendt af arbejdsministeriet.

For uledsagede eller adskilte børn der vender tilbage fra **Norge** udføres monitorering efter hjemkomsten af lokale ngo'er i Uganda, hvilket også er tilfældet i Den Demokratiske Republik Congo for uledsagede eller adskilte børn, der vender tilbage fra **Belgien**. I nogle tilfælde omfatter denne monitorering også støtte til familierne i perioden efter hjemkomsten.

I en situation, hvor der overvejes familiesammenføring, alternative plejeordninger eller tilbagesendelse til pårørende, er det også yderst relevant at foretage en vurdering af børneforsorgssystemernes funktion i oprindelseslandet eller i det land, hvor plejeordninger overvejes.¹²¹

Når en tilbagesendelse er under overvejelse, gennemfører det **svenske** Migrationsverket en undersøgelse af de faktiske omstændigheder og indsamler børnespecifikke oplysninger fra hjemlandet f.eks. om børneforsorgssystemer og deres evne til bl.a. at monitorere tilbagesendte børn og om uddannelses- og sundhedsydelser, inden de vurderer, om en tilbagesendelse vil udgøre en forsvarlig løsning for et uledsaget eller adskilt barn. De herved fremkomne oplysninger stilles til rådighed online til brug for svensktalende myndigheder.¹²²

Der er situationer hvor en tilbagesendelse ikke kan ske uden at barnets sårbarhed øges.; hvor familien ikke er blevet opsporet og der ikke findes noget passende børneforsorgssystem; hvor kompetente, børnespecifikke modtagelsesfaciliteter ikke er til stede og der ikke er repræsentanter/værger til rådighed til støtte ved ankomsten og eventuelt med den yderligere reintegration; hvor barnet ikke slutter sig til familie eller pårørende eller mangler støttestrukturer.

Det udgør ikke i sig selv en løsning for det uledsagede eller adskilte barn at hun eller han får ophold under humanitære eller andre former for beskyttelse indtil det fyldte 18. år. Særligt foruroligende er den praksis at lade børn tage ophold til de når myndighedsalderen, for derefter at sende dem tilbage. Medmindre der er indført individuelt tilpassede reintegrationsplaner, udarbejdede sammen med barnet, kan barnets vellykkede udvikling fra barn til voksen blive bragt i fare. Europarådet opfordrer til, at der sættes ind for at lette overgangen til voksenalderen gennem støtte til unge voksne, og det er et velkomment skridt i retning af at få løst den vanskelige situation for disse sårbare unge. (Se Boks 16 "Ved det fyldte 18. år.")

I erkendelse af, at sårbarheden ikke slutter i det øjeblik, myndighedsalderen nås, er børn i **Ungarn** med flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse, og som er uledsagede eller adskilte, berettiget til støtte, til de fylder 24 år, på lige fod med lokale børn.

I **Frankrig** kan børn, der har modtaget social støtte i tre år inden de er fyldt 18 år, ansøge om statsborgerskab under statens værgemål indtil de når myndighedsalderen. For de børn, der har nået et modenhedsniveau, som gør dem i stand til at påbegynde en uddannelse, er der en mulighed for at indgå en kontrakt (*contrat jeune majeur*) med staten, så de kan forblive i Frankrig til deres uddannelse er afsluttet, og er klar til at blive selvforsørgende.

¹²¹ See also the leaflet on the project Monitoring Mechanism for Returned Minors, HIT Foundation, Nidos and Mercado <http://goo.gl/Uckoc6>

¹²² See LIFOS, Migrationsverket räts- och landsinformationssystem, <http://lifos.migrationsverket.se>

For uledsagede eller adskilte børn, kan det at nå myndighedsalderen, når de fylder 18 år, betyde, at de som udokumenterede voksne indvandrere mister en række rettigheder og den beskyttelse, der var til rådighed for dem som børn. De yderligere rettigheder og den beskyttelse, de fik som børn, mistes ofte fra den ene dag til den anden.

De typer af problemer, som uledsagede eller adskilte børn støder på under deres overgang til voksenlivet, omfatter:

- Tab af sociale, økonomiske og uddannelsesmæssige rettigheder
- Tab af retten til indkvartering i særlige boliger for unge eller hos plejefamilier
- Tab af officiel repræsentant/værge
- Risiko for tilbageholdelse
- Risiko for udvisning til lande, som de ikke længere kan huske, og hvor de måske ikke længere har nogen kontakter
- Mangel på oplysninger om deres rettigheder som voksne
- Manglende adgang til domstolene eller klageadgang for krænkelse af rettigheder

I betragtning af de usikkerhedsfaktorer, der er forbundet med eksisterende aldersvurderingsmetoder, kan en fejlagtig aldersbestemmelse få stærkt forværende konsekvenser for barnet.

Europarådet har, sammen med UNHCR, udviklet en rapport, der skal gøre opmærksom på disse problemer, og som har opfordret lande og berørte myndigheder til at træffe foranstaltninger for at sikre, at denne overgang forløber glat, uanset om det uledsagede barn er flygtning eller asylansøger.¹²³ Europarådet har enstemmigt vedtaget en resolution på baggrund af denne rapport og opfordret medlemslandene til at:

- tage hensyn til særlige situationer med uledsagede eller adskilte indvandrerbørn, som når myndighedsalderen
- etablere en overgangsordning, hvor der træffes politiske foranstaltninger vedrørende:
 - socialhjælp og uddannelse
 - adgang til oplysninger
 - forlængelse af boligs ordninger, indtil en løsning er fundet
 - adgang til sundhedspleje
- sørge for uddannelse af socialrådgivere i denne kategori af børn og unge. Med udgangspunkt i kampagnen "I Matter" lanceret af SOS Børnebyerne om af-institutionalisering af unge, der forlader plejeordninger, er følgende god praksis¹²⁴:
 - Skab kontakt med andre unge voksne i lignende situationer til gensidig støtte
 - Søg frivillige støttepersoner som endnu et middel til at yde støtte til unge voksne uden for det formelle system

Når et uledsaget barn i **Italien** fylder 18 år, giver loven mulighed for opholdstilladelse med henblik på uddannelse, adgang til arbejdsmarked eller arbejde. Dette er også muligt hvis barnet har boet lovligt i landet under en eller anden form i tre år, før det fylder 18 og har fulgt en social eller civil integrationsplan i mindst to år eller er blevet overdraget til en værge eller en plejefamilie og har fået en anbefaling fra arbejds- og socialministeriet.

¹²³ UNHCR, *Unaccompanied and Separated Asylum-seeking and Refugee Children Turning Eighteen: What to Celebrate?* March 2014, <http://www.refworld.org/docid/53281a864.html>

¹²⁴ SOS Children's Villages International, *Ageing Out of Care: From Care to Adulthood in European and Central Asian Societies. I Matter Campaign*, December 2010, <http://www.york.ac.uk/inst/spru/pubs/pdf/ageing.pdf>



4.8 Monitorering

Ved implementeringen af systemer og procedurer for anvendelse af princippet om barnets tarv er landene bundet af generel bemærkning nr. 5 (2003), til Børnekonventionen, General Implementation Measures, herunder artikel 12 om barnets aktive rolle i at fremme, beskytte og overvåge sine rettigheder. For at børn skal kunne drage fordel af disse nationalt pålagte praksis, må de anvendes ensartet. Landene står over for en udfordring med at implementere passende praksis i hele landet, på et kvalitetsniveau, verificeret ved monitorering, således at et uledsaget eller adskilt barn kan opleve samme niveau af støtte på tværs af geografiske regioner og administrative enheder.

Lokale variationer i den beskyttelse, der tildeles uledsagede og adskilte børn, kan potentielt udsætte dem for farlige situationer, afhængigt af hvor de opholder sig. National monitorering og støtte til lokale myndigheder i udførelsen af deres forpligtelser ville udgøre yderligere beskyttelsesforanstaltninger for børn og bør ideelt set være en del af et samlet beskyttelsessystem.

En sådan uafhængig overvågning af anvendelsen af princippet om barnets tarv vil gælde alle nationale systemer, der vedrører beskyttelse af børn, og for uledsagede og adskilte børn, der ankommer udefra til en EU-medlemsstats immigrations- og asylprocedurer.

5 KONKLUSION



Som angivet i Konventionen for Barnets Rettigheder er et uledsaget eller adskilt barn, uanset barnets omstændigheder eller immigrationsstatus, først og fremmest et barn, og bør behandles som sådan. Et barn, der midlertidigt eller permanent er afskåret fra et støttende familiemiljø, er berettiget til særlig beskyttelse og hjælp. For børn, der, uledsagede eller adskilt fra deres familier, krydser grænser og dermed befinder sig i en udsat og sårbar position er dette af afgørende betydning.

Barnets tarv skal, som det fastslås i Børnekonventionen, være et primært hensyn i alle beslutninger, der berører uledsagede og adskilte børn, fra det øjeblik, de ankommer eller bliver identificeret, og til der er fundet en varig løsning for barnet. Men at tilvejebringe den nødvendige beskyttelse og pleje kan være en udfordring for nogle lande. God praksis peger i retning af at børn har behov for at deres situation og behov vurderes ud fra en helhedsorienteret tilgang. En sådan holistisk tilgang kan lægge pres på systemer, der normalt tager stilling til afgrænsede problemer af gangen i forhold til det enkelte barn. For så vidt angår uledsagede og adskilte børn, skal der findes løsninger virkningsfulde positiv indflydelse for det konkrete barn, og løsninger skal følges ud i livet på en helhedsorienteret måde.

Der er mange statslige handlinger og beslutninger, der påvirker børn, men det er ikke alle afgørelser kræver fuldstændige og formelle processer til fastsættelse af barnets tarv. Det grundlæggende princip, som er fastsat af Komitéen for Barnets Rettigheder, fastslår, at **jo større virkning en afgørelse har for barnet, desto større grad af procedurmæssige beskyttelsesforanstaltninger skal være på plads.**

Under videreudviklingen af eksisterende strukturer og procedurer – eller etablering af nye – med henblik på anvendelse af princippet om barnets tarv i forhold til uledsagede og adskilte børn i Europa har UNICEF og UNHCR noteret sig de erfaringer staterne og deres partnere har gjort sig. UNHCR og UNICEF anbefaler, at landene søger at integrere princippet i strukturer og procedurer ved:

- at sikre en helhedsorienteret tilgang til fastsættelsen af barnets tarv under hensyntagen til alle barnets karakteristika, hendes/hans omstændigheder og behov;
- at tage skridt til at sikre, at processerne er børnevenlige, bl.a. gennem tilvejebringelse af børnevenlige oplysninger
- at give børn mulighed for at blive hørt under behørig hensyntagen til deres alder og modenhed
- at indsamle alle relevante oplysninger om barnet fra relevante kilder og fra barnet selv så tidligt i processen som muligt med henblik på en tidlig forståelse af barnet og hendes eller hans situation
- aktivt at søge at skabe tillid fra starten;
- at prøve at finde en fælles vision for barnet på tværs af de mange aktører, som det uledsagede eller adskilte barn møder;
- at overveje både kort- og langsigtede handlinger som gør det muligt at betrygge barnets opvækst og som vil kunne opfylde hendes eller hans behov, respektere hendes eller hans rettigheder og ikke udsætte hende/ham for risiko for forfølgelse eller alvorlige overgreb.

UNHCR og UNICEF hilser en række europæiske landes bestræbelser på at anvende princippet om barnets tarv, hvoraf mange er beskrevet ovenfor, velkomne. Det er håbet, at denne udgivelse vil bidrage positivt til at hjælpe såvel stater som enkeltaktører i deres løbende bestræbelser på at udvikle nationale børneforsorgs-, asyl- og immigrationssystemer, således at uledsagede børn og børn, der er adskilt fra deres familier, først og fremmest sikres at blive behandlet som børn. Vi ser frem til et fortsat samarbejde om at realisere en vision, hvor barnets tarv har førsteprioritet hos alle, og hvor børn, der midlertidigt eller vedvarende er uden støtte fra et omgivende familiemiljø, får den særlige beskyttelse og hjælp, de har krav på.

UNHCR
P R O T E C T I N G
REFUGEES
R E B U I L D I N G
LIVES

www.unhcr.org/donate



UNHCR Bureau for Europe
11b Rue van Eyck
1050 Brussels
www.unhcr.org

unitefor
CHILDREN

www.supportunicef.org



United Nations Children's Fund
3 United Nations Plaza
New York, NY 10017, USA
www.unicef.org

FN

CRC



Konvention om Barnets Rettigheder

Distr.

GENEREL

CRC/GC/2005/6

1. september 2005

Original: ENGELSK

KOMITÉ FOR BARNETS RETTIGHEDER

Niogtredivte session

17. maj - 3. juni 2005

GENEREL BEMÆRKNING NR. 6 (2005)

BEHANDLING AF ULEDSAGEDE BØRN OG BØRN, DER ER ADSKILT FRA DERES FAMILIER, UDEN FOR DERES OPRINDELSESLAND

INDHOLD

	<i>Stk.</i>	<i>Side</i>
I. FORMÅL MED DEN GENERELLE BEMÆRKNING	1-4	4
II. STRUKTUR OG OMFANG AF DEN GENERELLE BEMÆRKNING	5-6	5
III. DEFINITIONER	7-11	5
IV. GÆLDENDE PRINCIPPER	12-30	6
(a) Deltagerstaters juridiske forpligtelser over for alle uledsagede børn eller børn, der er adskilt fra deres familier, inden for deres territorium samt tiltag til deres implementering.....	12-17	6
(b) Ikke-forskelsbehandling (art. 2)	18	7
(c) Barnets tarv som et primært hensyn i søgningen efter kortsigtede og langsigtede løsninger (art. 3)	19-22	7
(d) Ret til livet, overlevelse og udvikling (art. 6)	23-24	8
(e) Barnets ret til frit at udtrykke sine synspunkter (art. 12)	25	8
(f) Respekt for princippet om non-refoulement.....	26-28	9
(g) Fortrolighed.....	29-30	9
V. OPFYLDELSE AF GENERELLE OG SPECIFIKKE BESKYTTELSESBEHOV	31-63	10
(a) Indledende vurdering og tiltag	31-32	10
(b) Udnævnelse af en værge eller rådgiver og juridisk repræsentant (art. 18, stk.(2), og artikel 20, stk.(1)).....	33-38	11
(c) Pasnings- og indkvarteringsordninger (art. 20 og 22)	39-40	11
(d) Fuld adgang til uddannelse (art. 28, 29, stk. 1, litra c), 30 og 32	41-43	12
(e) Ret til en tilstrækkelig levestandard (art. 27).....	44-45	13
(f) Ret til at nyde den højest opnåelige sundhedstilstand samt adgang til at få sygdomsbehandling og rehabilitering af helbredet (art. 23, 24 og 39)	46-49	13
(g) Forebyggelse af menneskehandel samt seksuel og andre former for udnyttelse, misbrug og vold (art. 34, 35, og 36)	50-53	14
(h) Forebyggelse af militær rekruttering og beskyttelse mod konsekvenserne af krig (art. 38 og 39)	54-60	14
(i) Forebyggelse af frihedsberøvelse og behandling i tilfælde deraf	61-63	16

	Stk.	Side
VI. ADGANG TIL ASYLPROCEDURER, JURIDISKE SIKKERHEDSFORANSTALTNINGER OG ASYLSØGENDES RETTIGHEDER	64-78	16
(a) Generelt	64-65	16
(b) Adgang til asylprocedurer, uanset alder	66-67	17
(c) Proceduremæssige sikkerhedsforanstaltninger og støtteforanstaltninger (art. 3, stk. 3)	68-73	17
(d) Børnevenlig vurdering af beskyttelsesbehov, hvor der tages hensyn til børnespecifik forfølgelse	74-75	18
(e) Fuld adgang til alle internationale flygtninge- og menneskerettigheder for børn, der tildeles flygtningestatus (art. 22)	76	18
(f) Børn skal nyde godt af supplerende former for beskyttelse	77-78	18
VII. FAMILIESAMMENFØRING, TILBAGEVENDEN OG ANDRE FORMER FOR VARIGE LØSNINGER	79-94	19
(a) Generelt	79-80	19
(b) Familiesammenføring	81-83	19
(c) Tilbagevenden til oprindelseslandet	84-88	20
(d) Lokal integrering	89-90	21
(e) Internationale adoptioner (art. 21)	91	21
(f) Genbosættelse i et tredjeland	92-94	22
VIII. TRÆNING, DATA OG STATISTIKKER	95-100	22
(a) Uddannelse af personale, der beskæftiger sig med uledsagede børn og børn, der er adskilt fra deres familier	95-97	22
(b) Data og statistikker om uledsagede og adskilte børn	98-100	23

I. FORMÅL MED DEN GENERELLE BEMÆRKNING

1. Formålet med denne generelle bemærkning er at henlede opmærksomheden på den særligt sårbare situation, som uledsagede børn og børn, der er adskilt fra deres familier (adskilte børn) er i; at skitsere de mange udfordringer, som lande og andre aktører står over for med henblik på at sikre disse børns adgang til og udøvelse af deres rettigheder og give vejledning om beskyttelse, pleje og korrekt behandling af uledsagede og adskilte børn baseret på den retlige ramme, som er fastlagt i Konventionen om Barnets Rettigheder ("Børnekonventionen") med særlig henvisning til principperne om ikke- forskelsbehandling, barnets tarv og barnets ret til frit at udtrykke sine synspunkter.

2. Udstedelsen af denne generelle bemærkning er motiveret af komitéens observation af et stigende antal børn i sådanne situationer. Der er adskillige grunde til, at et barn er uledsaget eller adskilt fra sin familie, herunder forfølgelse af barnet eller forældrene, international konflikt og borgerkrig, menneskehandel i forskellige sammenhænge og former, herunder forældres bortsalg af barnet samt søgen efter bedre økonomiske muligheder.

3. Udstedelsen af den generelle bemærkning er yderligere motiveret af komitéens identifikation af en række beskyttelsesmangler i behandlingen af sådanne børn, herunder følgende: uledsagede og adskilte børn står over for større risiko for bl.a. seksuel udnyttelse og misbrug, militær rekruttering, børnearbejde (herunder for deres plejefamilier) og tilbageholdelse. De bliver ofte udsat for forskelsbehandling og nægtet adgang til mad, husly, bolig, sundhedsydelser og uddannelse. Uledsagede piger og piger, der er adskilt fra deres familier, er i særlig risiko for at blive udsat for kønsbestemt vold, herunder vold i hjemmet. I nogle situationer har disse børn ikke adgang til ordentlig og hensigtsmæssig identifikation, registrering, aldersvurdering, dokumentation, eftersøgning af familie, værgemålsordninger eller juridisk rådgivning. I mange lande bliver uledsagede og adskilte børn rutinemæssigt nægtet indrejse eller bliver tilbageholdt af grænsevagter eller immigrationsofficerer. I andre tilfælde får de lov til at rejse ind i landet men nægtes adgang til asylprocedurer, eller deres asylansøgninger bliver behandlet uden hensyntagen til deres alder eller køn. Nogle lande forbyder adskilte børn, der er anerkendt som flygtninge, at søge om familiesammenføring. Andre tillader sammenføring men stiller så restriktive betingelser, at sammenføringen næsten bliver umulig at gennemføre. Mange sådanne børn tildeles kun midlertidig opholdsstatus til det fyldte 18. år, og der er få effektive tilbagevendelsesprogrammer (evt. hjemsendelsesprogrammer).

4. Sådanne bekymringer har ført til, at komitéen ofte fremhæver problemstillinger vedrørende uledsagede og adskilte børn i komitéens konkluderende bemærkninger. Denne generelle bemærkning vil samle og konsolidere allerede eksisterende standarder fra bl.a. komitéens overvågningsindsats for dermed at tilbyde landene klare retningslinjer for de forpligtelser, der følger af Børnekonventionen overfor denne særligt sårbare gruppe af børn.

Ved anvendelsen af disse standarder skal landene være bevidste om deres evolutionære karakter og derfor erkende, at deres forpligtelser kan udvikle sig ud over de standarder, der er formuleret heri. Disse standarder må på ingen måde begrænse mere vidtrækkende rettigheder og fordele, som tilbydes uledsagede og adskilte børn under regionale menneskerettighedsinstrumenter, eller nationale systemer, international og regional flygtningelovgivning eller international humanitær folkeret.

II. STRUKTUR OG OMFANG AF DEN GENERELLE BEMÆRKNING

5. Denne generelle bemærkning gælder for uledsagede og adskilte børn, der befinder sig uden for deres hjemland (i overensstemmelse med artikel 7) eller, hvis de er statsløse, uden for deres sædvanlige opholdssted. Den generelle bemærkning gælder for alle disse børn uanset deres opholdsstatus og begrundelse for at være uden for deres hjemland, og uanset om de er uledsagede eller adskilt fra deres familier. Den generelle bemærkning gælder ikke for børn, der ikke har krydset en international grænse, selv om komitéen anerkender, at der er mange lignende udfordringer relateret til internt fordrevne uledsagede og adskilte børn. Komitéen erkender, at meget af den vejledning, der tilbydes nedenfor, også er nyttig i forhold til disse børn og opfordrer kraftigt lande til at vedtage dele af denne generelle bemærkning, som er relevante i forhold til beskyttelse, pleje og behandling af uledsagede og adskilte børn, som er fordrevne i deres eget land.

6. Selv om komitéens mandat er begrænset til dens tilsynsfunktion i forhold til konventionen, skal dens fortolkninger foretages under hensyntagen til alle gældende internationale menneskerettighedsnormer. Derfor har denne generelle bemærkning en holistisk tilgang til spørgsmålet om korrekt behandling af uledsagede og adskilte børn. Den anerkender, at alle menneskerettigheder, herunder dem, der er indeholdt i konventionen, er udelelige og indbyrdes afhængige. Betydningen af andre internationale menneskerettighedsinstrumenter til beskyttelse af barnet anerkendes også i præamblen til Børnekonventionen.

III. DEFINITIONER

7. "Uledsagede børn" (også kaldet uledsagede mindreårige) er børn som defineret i artikel 1 i Børnekonventionen, der er blevet adskilt fra begge forældre og andre slægtninge samt ikke passes af en voksen, der ved lov eller sædvane er ansvarlig herfor.

8. "Børn, der er adskilt fra deres familier" (medfølgende børn), er børn som defineret i artikel 1 i Børnekonventionen, der er blevet adskilt fra begge forældre eller fra deres tidligere juridiske eller sædvanlige primære omsorgsperson, men ikke nødvendigvis fra andre familiemedlemmer. Dette kan derfor omfatte børn, ledsaget af andre voksne familiemedlemmer.

9. Et "barn som defineret i artikel 1 i Børnekonventionen" betyder "ethvert menneske under 18 år, medmindre barnet bliver myndigt tidligere efter den lov, der gælder for barnet". Det betyder, at instrumenter, der regulerer børn i landets territorium, ikke kan definere et barn på nogen måde, der afviger fra reglerne om myndighedsalder i det pågældende land.

10. Hvis ikke andet er angivet, gælder nedenstående retningslinjer både for uledsagede og adskilte børn.

11. "Oprindelsesland" er hjemlandet, eller, hvis det drejer sig om et statsløst barn, det sædvanlige opholdsland.

IV. GÆLDENDE PRINCIPPER

(a) Deltagerstaters juridiske forpligtelser over for alle uledsagede børn eller børn, der er adskilt fra deres familier, inden for deres territorium samt tiltag til deres implementering

12. Statslige forpligtelser i henhold til konventionen gælder for ethvert barn inden for landets territorium og for alle børn, der er underlagt landets jurisdiktion (art. 2). Disse statslige forpligtelser kan ikke indskrænkes vilkårligt og ensidigt, enten ved at udelukke zoner eller områder inden for et lands territorium, eller ved at definere bestemte zoner eller områder som ikke tilhørende eller kun delvist tilhørende landets jurisdiktion. Desuden gælder de statslige forpligtelser i henhold til Børnekonventionen inden for et lands grænser, herunder også over for børn, der kommer ind under statens jurisdiktion i forsøg på at komme ind i landet. Derfor er udøvelsen af rettigheder, der er fastsat i Børnekonventionen, ikke begrænset til børn, der er statsborgere i en deltagerstat, men skal, hvis ikke andet udtrykkeligt er angivet i konventionen, omfatte alle børn - herunder asylsøgende, flygtninge- og indvandrerbørn - uanset deres nationalitet, immigrationsstatus eller statsløshed.

13. I henhold til Børnekonventionen har en regering både på det lovgivende, dømmende og udøvende område forpligtelser over for uledsagede og adskilte børn. Forpligtelserne omfatter udarbejdelse af national lovgivning, oprettelse af administrative strukturer og nødvendig research, information og dataindsamling samt omfattende uddannelsesaktiviteter til støtte for sådanne foranstaltninger. Juridiske forpligtelser af denne art kan ses som både negative og positive og kræver, at lande ikke blot afstår fra foranstaltninger, der krænker de pågældende børns rettigheder men også sikrer udøvelsen af dem uden forskelsbehandling. Forpligtelserne omfatter ikke kun beskyttelse af og bistand til børn, der allerede er uledsagede eller adskilte fra deres familier, men også foranstaltninger til forebyggelse af adskillelse (herunder implementeringen af beskyttelsesforanstaltninger i tilfælde af evakuering). Beskyttelsesforpligtelserne medfører endvidere, at det pålægges de enkelte lande at træffe alle nødvendige foranstaltninger til identificering af børn som er uledsagede eller adskilte fra deres familier så tidligt som muligt. Dette gælder også allerede ved landegrænser. Foranstaltningerne skal også omfatte eftersøgning af familie samt - i det omfang det er muligt og hvis det tjener barnets tarv, sammenføre uledsagede og adskilte børn med deres familie.

14. Som bekræftet i Børnekonventionens generelle bemærkning nr. 5 (2003) (stk. 18-23) skal konventionens deltagerstater sikre, at bestemmelserne og principperne i traktaten fuldt ud afspejles og gives retsvirkning i relevant national lovgivning. I tilfælde af konflikt med den nationale lovgivning bør Børnekonventionen til enhver tid have forrang, jf. artikel 27 i Wienerkonventionen om traktatretten.

15. For at sikre et gunstigt juridisk miljø og i lyset af artikel 41, litra b), i konventionen, opfordres deltagerstater også til at ratificere andre internationale instrumenter, der vedrører uledsagede og adskilte børn, herunder de to valgfrie protokoller til Konventionen om Barnets Rettigheder (om inddragelse af børn i væbnede konflikter og om salg af børn, børneprostitution og børnepornografi), konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf ("CAT"), konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder, konventionen om flygtninges retsstilling ("flygtningekonventionen af 1951") og protokollen vedrørende flygtninges retsstilling, konventionen om begrænsning af statsløshed, konventionen om statsløse personers retsstilling, Haag-konventionen om beskyttelse af børn og om samarbejde med hensyn til internationale adoptioner, Haag-konventionen om kompetence, lovvalg, anerkendelse, fuldbyrdelse og samarbejde vedrørende forældreansvar og foranstaltninger til beskyttelse af børn, de fire Genève-konventioner af 12. august 1949, tillægsprotokollen til Genève-konventionerne af 12. august 1949, som vedrører beskyttelsen af ofre i internationale væbnede konflikter (protokol I) af 8. juni 1977, og tillægsprotokollen til Genève-konventionerne af 12. august 1949, som vedrører beskyttelse af ofre i ikke-internationale væbnede konflikter (protokol II) af 8. juni 1977.

Komitéen opfordrer også deltagerstater i konventionen og andre berørte parter til at tage hensyn til FN's Højkommissariat for Flygtninges (UNHCR) retningslinjer for beskyttelse og omsorg (1994) og FN's inter-agency vejledende principper for uledsagede og adskilte børn.¹

16. I betragtning af den absolutte karakter af forpligtelser, der følger af Børnekonventionen, og deres *lex specialis*-karakter vil artikel 2, punkt 3, i den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder ikke finde anvendelse på uledsagede børn og adskilte børn. I henhold til artikel 4 i Børnekonventionen skal uledsagede og adskilte børns særlige sårbarhed, som udtrykkeligt er anerkendt i artikel 20 i Børnekonventionen, tages i betragtning, og det vil resultere i, at tildelingen af disponible ressourcer til disse børn prioriteres. Lande forventes at acceptere den bistand, der tilbydes inden for deres respektive mandater af De Forenede Nationers Børnefond (UNICEF), UNHCR og andre organisationer (Artikel 22, stk. 2) i konventionen) med henblik på at imødekomme behovene hos uledsagede og adskilte børn.

17. Komitéen er af den opfattelse, at deltagerstaters forbehold ikke på nogen måde bør begrænse rettighederne for uledsagede og adskilte børn. Som det systematisk var tilfældet for deltagerstater i rapporteringsprocessen, anbefaler komitéen i lyset af Wien-erklæringen og handlingsprogrammet, der blev vedtaget på verdenskonferencen om menneskerettigheder i Wien i 1993,² at forbehold, som begrænser rettighederne for uledsagede og adskilte børn, gennemgås med det formål at fjerne dem.

(b) Ikke-forskelsbehandling (art. 2)

18. Princippet om ikke-forskelsbehandling i alle dens facetter gælder i al omgang med uledsagede og adskilte børn. Navnlig forbyder det enhver forskelsbehandling på baggrund af barnets status som uledsaget barn eller barn, der er adskilt fra sin familie, eller på baggrund af barnets status som flygtning, asylansøger eller indvandrer. Når korrekt forstået, er dette princip ikke til hinder for men kan faktisk kræve, differentiering på baggrund af forskellige behov for beskyttelse, fx behov der er alders- og/eller kønsrelaterede. Der bør også træffes foranstaltninger for at undgå eventuelle misforståelser og stigmatisering i samfundet af uledsagede og adskilte børn. Når det gælder uledsagede og adskilte børn er politiarbejde eller andre foranstaltninger vedrørende den offentlige orden kun tilladt, hvis sådanne foranstaltninger er baseret på loven, medfører individuel i stedet for kollektiv vurdering, overholder proportionalitetsprincippet og repræsenterer den mindst indgribende løsning. Af hensyn til forbuddet mod ikke-forskelsbehandling kan sådanne foranstaltninger derfor aldrig anvendes over for en gruppe eller kollektivt.

(c) Barnets tarv som et primært hensyn i søgningen efter kortsigtede og langsigtede løsninger (art. 3)

19. I artikel 3, stk. 1, angives det, at "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." I tilfælde af, at barnet er fordrevet, skal princippet respekteres i alle faser af fordrivelsescyklussen. En fastlæggelse af hvad der tjener barnets tarv bedst skal udarbejdes i enhver af disse faser, når der træffes en afgørelse, der fundamentalt påvirker livet for det uledsagede eller adskilte barn.

¹ Disse vejledende principper er godkendt i forening med Den Internationale Røde Kors Komité, den Internationale Redningskomité, Red Barnet/Storbritannien, UNICEF, UNHCR og World Vision International. De har til formål at vejlede alle medlemmer af FN's stående udvalg med hensyn til arbejdet med uledsagede og adskilte børn.

² Wien-erklæringen og handlingsprogrammet (A/CONF.157/23), der blev vedtaget af Verdenskonferencen om Menneskerettigheder, afholdt i Wien, 14.-25. juni 1993.

20. Fastlæggelsen af, hvad dertjener barnets tarv bedst, kræver en klar og omfattende vurdering af barnets identitet, herunder dets nationalitet, opdragelse, etniske, kulturelle og sproglige baggrund, særlige sårbarhed og beskyttelsesbehov. Det er derfor en forudsætning for den indledende vurderingsproces, at barnet opnår adgang til territoriet. Vurderingsprocessen bør foretages i en venlig og tryk atmosfære af kvalificerede fagfolk, der er trænet i børnevenlige interviewteknikker tilpasset barnets alder og køn.

21. En vigtig proceduremæssig sikkerhedsforanstaltning for at sikre respekt for et uledsaget eller adskilt barns tarv er den efterfølgende udnævnelse af en kompetent værge. Et sådant barn bør kun kunne henvises til asyl- eller andre procedurer efter udnævnelsen af en værge. I tilfælde, hvor uledsagede eller adskilte børn henvises til asylprocedurer eller andre administrative eller retslige procedurer, bør de udover en værge også tildeles en juridisk repræsentant.

22. Respekten for barnets tarv indebærer retten for et barn, der af de ansvarlige myndigheder er blevet anbragt "for at få pleje, beskyttelse eller behandling af hensyn til sin fysiske eller psykiske sundhed", til "periodisk gennemgang" af den behandling, som barnet får, og "af alle andre omstændigheder vedrørende dets anbringelse". (artikel 25 i konventionen).

(d) Ret til livet, overlevelse og udvikling (art. 6)

23. Deltagerstatens forpligtelse i henhold til artikel 6 omfatter beskyttelse i videst muligt omfang mod vold og udnyttelse, som ville bringe et barns ret til liv, overlevelse og udvikling i fare. Uledsagede og adskilte børn er sårbare over for kriminelle aktiviteter, der kan påvirke deres liv, overlevelse og udvikling, såsom menneskehandel med henblik på seksuel eller anden udnyttelse eller involvering i handlinger, der kan resultere i overgreb på barnet eller, i ekstreme tilfælde, barnets død. Derfor kræver artikel 6 årvågenhed af deltagerstater i denne henseende, især når der kan være tale om organiseret kriminalitet. Mens problemstillingen med handel med børn ikke falder inden for rammerne af denne generelle bemærkning, bemærker komitéen, at der ofte er en sammenhæng mellem menneskehandel og uledsagede og adskilte børns situation.

24. Komitéen er af den opfattelse, at der bør træffes praktiske foranstaltninger på alle niveauer for at beskytte børn mod de ovenfor nævnte risici. Sådanne foranstaltninger kunne omfatte prioriterede procedurer for børneofre for menneskehandel, omgående udnævnelse af værger, tilvejebringelse af information til børn om de risici, de kan møde, og indførelse af opfølgende foranstaltninger over for særligt udsatte børn. Disse foranstaltninger bør evalueres regelmæssigt for at sikre deres effektivitet.

(e) Barnets ret til frit at udtrykke sine synspunkter (art. 12)

25. I henhold til artikel 12 i konventionen skal barnets synspunkter og ønsker bringes frem og tages i betragtning i forbindelse med fastsættelsen af de foranstaltninger, der skal træffes for uledsagede eller adskilte børn (art. 12, stk. 1). Det er derfor bydende nødvendigt, at de pågældende børn forsynes med alle relevante oplysninger om for eksempel deres rettigheder, tilgængelig hjælp, herunder kommunikationsmidler, asylprocessen, eftersøgning af familie og situationen i deres oprindelsesland (art. 13, 17 og 22, stk. 2). Hvad angår værgemål, pasnings- og indkvarteringsordninger samt advokatbistand bør børns holdninger også tages i betragtning. Oplysningerne skal tilvejebringes på en måde, der er tilpasset det enkelte barns modenhed og forståelsesniveau. Da deltagelse er afhængig af pålidelig kommunikation, bør der, hvis det skønnes nødvendigt, være tolke til rådighed under hele proceduren.

(f) Respekt for princippet om non-refoulement

26. Ved sikring af korrekt behandling af uledsagede og adskilte børn skal landene fuldt ud respektere refoulementsforbuddet i henhold til de internationale menneskerettigheder, humanitær lovgivning og flygtningelovgivningen og især overholde de forpligtelser, der er nedfældet i artikel 33 i flygtningekonventionen af 1951 og i artikel I 3 i CAT.

27. Desuden må landene ved opfyldelsen af forpligtelser i henhold til konventionen ikke sende et barn tilbage til et land, hvis der næres velbegrundet frygt for, at det vil være forbundet med reel risiko og til uoprettelig skade for barnet, herunder – men ikke begrænset til – dem overvejet i artikel 6 og 37 i konventionen. Disse betragtninger gælder både for det land, barnet primært overføres til, samt ethvert land, som barnet eventuelt overføres til på et senere tidspunkt. Refoulementsforbuddet finder anvendelse, uanset om alvorlige krænkelse af de rettigheder, der er sikret i henhold til konventionen, begås af ikke-statslige aktører, eller om de er direkte tilsigtede eller den indirekte følge af handlinger eller mangel på samme. Risikovurderingen ved sådanne alvorlige overtrædelser skal udføres på en alders- og kønsbevidst måde og bør bl.a. tage hensyn til, hvilke alvorlige konsekvenser utilstrækkelig adgang til fødevarer eller sundhedsydelse har for børn.

28. Rekruttering af mindreårige og deltagelse i fjendtligheder indebærer en høj risiko for uoprettelig skade, hvorfor statslige forpligtelser i henhold til artikel 38 i Børnekonventionen, sammenholdt med artikel 3 og 4 i den valgfri protokol til Konventionen om Barnets Rettigheder vedrørende inddragelse af børn i væbnede konflikter vil have ekstraterritoriale konsekvenser, og ingen lande må under nogen omstændigheder sende et barn tilbage til et land, hvor der er en reel risiko for rekruttering af mindreårige, herunder ikke kun rekruttering som soldater, men også til seksuelle ydelser til militæret, eller hvor der er en reel risiko for direkte eller indirekte deltagelse i fjendtligheder enten som aktive i kamp eller på anden måde udføre andre militære opgaver.

(g) Fortrolighed

29. Deltagerstater skal sikre de oplysninger, der modtages i forbindelse med et uledsaget eller adskilt barn, i overensstemmelse med forpligtelsen til at beskytte barnets rettigheder, herunder retten til beskyttelse af personlige oplysninger (art. 16). Denne forpligtelse er gældende i alle sammenhænge, herunder sundhed og social velfærd. Der skal udvises forsigtighed ved udlevering af informationer, så man sikrer sig mod uhensigtsmæssig anvendelse af disse.

30. Fortrolighedshensyn indebærer også respekt for andre menneskers rettigheder. For eksempel skal der ved indhentelse, udlevering og sikring af oplysninger, indsamlet i forbindelse med uledsagede børn og adskilte børn, udvises særlig omhu for ikke at udsætte de personer for fare, der stadig opholder sig i barnets hjemland, især familiemedlemmer. Endvidere skal oplysninger om barnets opholdssted kun tilbageholdes fra forældrene, hvis det skønnes nødvendigt af hensyn til barnets sikkerhed eller på anden måde tjener barnets tarv bedst.

V. OPFYLDDELSE AF GENERELLE OG SPECIFIKKE BESKYTTELSESBEHOV

(a) Indledende vurdering og tiltag

31. Barnets tarv skal også være vejledende med hensyn til prioriteringen af beskyttelsesforanstaltninger og kronologien af tiltag, der skal anvendes i forbindelse med uledsagede eller adskilte børn. Denne nødvendige indledende vurderingsproces omfatter navnlig:

- (i) Prioriteret identifikation af et barn som uledsaget eller adskilt fra sin familie umiddelbart efter ankomsten til indrejsestedet, eller så snart myndighederne bliver opmærksomme på barnets tilstedeværelse i landet (art. 8). Disse identifikationstiltag omfatter aldersvurdering og bør ikke kun tage hensyn til barnets udseende, men også til dets psykologiske modenhed. Desuden skal der foretages en vurdering på en videnskabelig, sikker, børne- og kønsbevidst og retfærdig måde, således at enhver risiko for krænkelse af barnets fysiske integritet undgås, og med behørig respekt for den menneskelige værdighed. I tilfælde af usikkerhed bør tvivlen komme den enkelte til gode således, at hvis der er en sandsynlighed for, at individet er et barn, skal hun eller han behandles som et sådant;
- (ii) Hurtig registrering ved hjælp af et indledende interview, der udføres på en alderssvarende og kønsbevidst måde, på et sprog, som barnet forstår, af personer, der er fagligt kvalificerede til at indsamle biodata og social historie med henblik på at fastslå barnets identitet, herunder, hvor det er muligt, identiteten af begge forældre, andre søskende samt barnets, søskendes og forældrenes statsborgerskab;
- (iii) I forlængelse af registreringsprocessen, registrering af yderligere oplysninger for at opfylde barnets specifikke behov. Disse oplysninger bør omfatte:
 - Årsager til at være adskilt fra sin familie eller uledsaget;
 - Vurdering af særlige sårbarheder, herunder sundhed, fysiske, psykosociale, materielle og andre beskyttelsesbehov, herunder sårbarhed som følge af vold i hjemmet, menneskehandel eller traumer;
 - Alle tilgængelige oplysninger til at fastlægge tilstedeværelsen af internationale beskyttelsesbehov, herunder behov, der skyldes en "velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller politiske anskuelser" i barnets oprindelsesland (artikel 1 A, stk. 2, i flygtningekonventionen af 1951), afledt af ekstern aggression, besættelse, udenlandsk overtagelse eller begivenheder, der alvorligt forstyrrer den offentlige orden (artikel 1, stk. 2, i Konvention om specifikke aspekter af flygtningeproblemer i Afrika) eller behov, der følger af vilkårlige virkninger af generaliseret vold;
- (iv) Uledsagede og adskilte børn bør forsynes med deres egen personlige identitetspapirer så hurtigt som muligt;
- (v) Eftersøgning af af familiemedlemmer skal påbegyndes så tidligt som muligt (art. 22, stk. 2, artikel 9, stk. 3, og artikel 10, stk. 2).

32. Eventuelle yderligere foranstaltninger i forbindelse med opholdssted og barnets øvrige status inden for landets territorium bør baseres på resultaterne af en indledende beskyttelsesvurdering, foretaget i overensstemmelse med ovennævnte procedurer. Uledsagede og adskilte børn bør ikke henvises til asylprocedurer, hvis deres tilstedeværelse i territoriet ikke rejser spørgsmål om international

beskyttelsesbehov af flygtninge. Dette berører ikke landes forpligtelse til at henvise uledsagede og adskilte børn til relevante procedurer, der yder beskyttelse af børn, herunder procedurer i henhold til lovgivning om beskyttelse af børns velfærd.

(b) Udnævnelse af en værge eller rådgiver og juridisk repræsentant (art. 18, stk.(2), og artikel 20, stk.(1))

33. Deltagerstater skal udarbejde de underliggende juridiske rammer og træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre passende repræsentation af et uledsaget eller adskilt barn. Derfor bør der udpeges en værge eller rådgiver, så snart det uledsagede eller adskilte barn er identificeret, og disse værgemålsordninger bør opretholdes, til barnet enten har nået myndighedsalderen eller permanent har forladt territoriet og/eller landets jurisdiktion, i overensstemmelse med konventionen og andre internationale forpligtelser. Værgen skal høres og informeres om alle foranstaltninger, der træffes i forhold til barnet. Værgen skal have beføjelse til at være til stede i alle planlægnings- og beslutningsprocesser, herunder immigrations- og appelhøringer, pasningsordninger samt alle bestræbelser på at søge efter en varig løsning. Værgen eller rådgiveren skal have den nødvendige ekspertise inden for børnepleje til at sikre barnets tarv og til at sikre, at barnets juridiske, sociale, sundhedsmæssige, psykologiske, materielle og uddannelsesmæssige behov bliver behørigt dækket. Til det formål kan værgen bl.a. fungere som et bindeled mellem barnet og eksisterende specialiserede agenturer/enkeltpersoner, der sørger for den pleje, barnet har brug for. Agenturer eller enkeltpersoner, hvis interesser potentielt kunne være i konflikt med barnets, bør ikke være berettiget til værgemål. For eksempel skal voksne, der ikke er pårørende til barnet, men primært optræder som barnets arbejdsgiver, udelukkes fra hvervet som værge.

34. Når det gælder et uledsaget barn bør værgemålet tildeles det ledsagende, voksne familiemedlem eller den ikke-primære familie-omsorgsperson, medmindre der er indikation for, at dette ikke vil være i barnets tarv, for eksempel i tilfælde, hvor den voksne ledsager har misbrugt barnet. I tilfælde, hvor et barn er ledsaget af en voksen eller af en omsorgsperson, der ikke er i familie med barnet, skal den pågældendes egnethed til værgemål undersøges nærmere. Hvis en sådan værge er i stand til og villig til at drage omsorg for barnet men ikke formår at varetage barnets tarv fuldt ud på alle områder og på alle stadier af barnets liv, skal der sikres supplerende foranstaltninger (såsom udnævnelsen af en rådgiver eller advokat).

35. Revisionsmekanismer skal indføres og implementeres for at kontrollere kvaliteten af udøvelsen af værgemål med henblik på at sikre, at barnets tarv bliver repræsenteret i hele beslutningsprocessen og især for at forhindre misbrug.

36. I tilfælde, hvor børn er involveret i asylprocedurer eller administrative eller retslige procedurer, bør de, udover at få udnævnt en værge, gives juridisk repræsentation.

37. Børn skal altid informeres om aftaler med hensyn til værgemål og juridisk repræsentation, ligesom der bør tages hensyn til deres synspunkter.

38. I alvorlige og omfattende krisesituationer, hvor det vil være vanskeligt at etablere værgemålsordninger på individuel basis, skal adskilte børns rettigheder sikres og fremmes af lande og organisationer, der arbejder på vegne af disse børn.

(c) Pasnings- og indkvarteringsordninger (art. 20 og 22)

39. Uledsagede børn eller adskilte børn er børn, der midlertidigt eller permanent er afskåret fra deres familiemæssige omgivelser, og som derfor er omfattet af landenes forpligtelser i henhold til artikel 20 i Børnekonventionen og dermed berettigede til særlig beskyttelse og hjælp fra det pågældende land.

40. Programmer, etableret i henhold til national lovgivning for at sikre alternativ omsorg for sådanne børn i overensstemmelse med artikel 22 i Børnekonventionen, skal også omfatte uledsagede børn eller adskilte børn uden for deres hjemland. Der findes en bred vifte af muligheder for pasnings- og indkvarteringsordninger, og disse er udtrykkeligt anerkendt i artikel 20, stk. 3: "... bl.a. anbringelse i pleje, *kafalah* efter islamisk ret, adoption eller om nødvendigt anbringelse i passende børneinstitutioner". Ved valg mellem disse muligheder bør der tages hensyn til de faktorer, der gør barnet særligt udsat, idet barnet ikke blot har mistet forbindelsen til sit oprindelige miljø men også befinder sig uden for sit hjemland, og der skal tages hensyn til barnets alder og køn. Især skal der sigtes mod at skabe kontinuitet i barnets opvækst med hensyntagen til etnisk, religiøs, kulturel og sproglig baggrund som vurderet i identifikations-, registrerings- og dokumentationsprocessen. Sådanne pasnings- og indkvarteringsordninger skal opfylde følgende parametre:

- Børn skal som en generel regel ikke frihedsberøves.
- For at sikre plejekontinuitet bør ændringer i forbindelse med uledsagede og adskilte børns bopæl begrænses til de tilfælde, hvor de skønnes at tjene barnets tarv.
- I overensstemmelse med princippet om familiens enhed bør søskende ikke adskilles;
- Et barn, der ankommer sammen med voksne slægtninge, eller hvis slægtninge allerede bor i asyl landet, skal have lov til at bo hos dem, medmindre dette er uforeneligt med barnets tarv. I betragtning af barnets udsatte position bør der foretages regelmæssige vurderinger af socialforsorgen;
- Uanset hvilke pasningsordninger der etableres for uledsagede eller adskilte børn, bør kvalificerede personer foretage regelmæssigt tilsyn og vurdering med henblik på at sikre barnets fysiske og psykosociale sundhed, beskyttelse mod vold i hjemmet eller udnyttelse samt adgang til uddannelse og faglige færdigheder og muligheder;
- Lande og andre organisationer skal træffe foranstaltninger for at sikre en effektiv beskyttelse af de uledsagede eller adskilte børn, i hvis husstand et barn er familieforsørgeren;
- Ved alvorlige og omfattende krisesituationer skal der sørges for midlertidig pleje for uledsagede børn. Denne midlertidige pleje skal kunne garantere deres sikkerhed og give dem både fysisk og følelsesmæssig omsorg i et stimulerende miljø.
- Børn skal informeres om de pasningsordninger, der laves for dem, og der skal tages hensyn til deres synspunkter.

(d) Fuld adgang til uddannelse (art. 28, 29, stk. 1, litra c), 30 og 32

41. Lande bør sikre, at adgangen til uddannelse opretholdes under alle faser af barnets fordrivelsescyklus. Ethvert uledsaget og adskilt barn skal uanset status have fuld adgang til uddannelse i det land, det er rejst ind i, i overensstemmelse med artikel 28, 29, stk. 1, litra c), 30 og 32 i konventionen og de generelle principper, der er udviklet af komitéen. En sådan adgang bør gives uden forskelsbehandling, og i særdeleshed skal uledsagede piger og piger, der er adskilt fra deres familier, have lige adgang til formel og uformel uddannelse, herunder erhvervsuddannelse på alle niveauer. Adgang til kvalitetsuddannelse bør også sikres for børn med særlige behov, navnlig børn med handicap.

42. Det uledsagede eller adskilte barn skal så hurtigt som muligt tilmeldes de behørigt skolemyndigheder og vejledes med henblik på den rigtige placering i skolesystemet. Alle uledsagede og adskilte børn har ret til at bevare deres kulturelle identitet og værdier, herunder vedligeholdelse og udvikling af deres modersmål. Alle unge skal have adgang til at tilmelde sig en erhvervsuddannelse, og mindre børn bør have adgang til tidlige undervisningsprogrammer. De enkelte lande bør sikre, at uledsagede eller adskilte børn bliver

forsynet med skolecertifikater eller anden dokumentation, der angiver deres uddannelsesniveau, navnlig i forbindelse med flytning, genbosættelse eller tilbagevenden.

43. Lande skal, navnlig når regeringskapaciteten er begrænset, acceptere og lette den bistand, der tilbydes af UNICEF, FNs organisation for Uddannelse, Videnskab og Kultur (UNESCO), UNHCR og andre FN-organer inden for deres respektive mandater, samt, hvor det er relevant, andre kompetente mellemstatslige organisationer eller ikke-statslige organisationer (art. 22, stk.2) for at opfylde de uddannelsesmæssige behov hos uledsagede og adskilte børn.

(e) Ret til en tilstrækkelig levestandard (art. 27)

44. Lande bør sørge for, at uledsagede og adskilte børns levestandard kan sikre deres fysiske, psykiske, åndelige og moralske udvikling. Som fastsat i artikel 27, stk. 2, i Børnekonventionen skal landene yde materiel bistand og etablere støtteprogrammer, især med hensyn til ernæring, beklædning og bolig.

45. Lande skal, navnlig når regeringskapaciteten er begrænset, acceptere og lette den bistand, der tilbydes af UNICEF, UNESCO, UNHCR og andre FN-organer inden for deres respektive mandater samt, hvor det er relevant, andre kompetente mellemstatslige organisationer eller ikke-statslige organisationer (art. 22, stk. 2) for at sikre en tilstrækkelig levestandard for uledsagede børn og adskilte børn.

(f) Ret til at nyde den højest opnåelige sundhedstilstand samt adgang til at få sygdomsbehandling og rehabilitering af helbredet (art. 23, 24 og 39)

46. I henhold til artikel 24 i konventionen, er landene forpligtede til at sikre, at uledsagede børn og adskilte børn har samme adgang til sygdomsbehandling og sundhedspleje som deres egne statsborgere.

47. Når landene sikrer disse børns adgang, skal der tages stilling til børnenes særlige situation og udsathed. Der bør i særdeleshed tages hensyn til, at uledsagede børn har oplevet adskillelse fra familiemedlemmer og også, i varierende grad, tab, traumer, uroligheder og vold. Mange af disse børn - især flygtningebørn - har oplevet gennemgribende vold og er påvirket af den stress, der er forbundet med at være i et land plaget af krig. Dette kan have skabt en dybt rodfæstet følelse af hjælpeløshed og have undermineret barnets tillid til andre. Desuden er piger særlig udsat for marginalisering, fattigdom og lidelser under væbnede konflikter, og mange kan have oplevet kønsbestemt vold i forbindelse hermed. De dybe traumer, der opleves af de mange ramte børn, kræver en særlig indfølelse og opmærksomhed i forbindelse med deres pleje og rehabilitering.

48. Artikel 39 i Børnekonventionen indeholder en forpligtelse for landene til at yde rehabiliteringstjenester til børn, der har været udsat for enhver form for misbrug, forsømmelse, udnyttelse, tortur, grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling eller væbnede konflikter. For at fremme en sådan rehabilitering og genintegrering skal der tilbydes kulturelt passende og kønsspecifik psykiatrisk behandling samt kvalificeret psykosocial rådgivning.

49. Lande skal, navnlig når regeringskapaciteten er begrænset, acceptere og fremme den bistand, der tilbydes af UNICEF, Verdenssundhedsorganisationen (WHO), det fælles FN-program om HIV/AIDS (UNAIDS), UNHCR og andre organer (art. 22, stk. 2) inden for deres respektive mandater samt, hvor det er relevant, andre kompetente mellemstatslige organisationer eller ikke-statslige organisationer med henblik på at opfylde de sundhedsmæssige behov hos uledsagede og adskilte børn.

(g) Forebyggelse af menneskehandel samt seksuel og andre former for udnyttelse, misbrug og vold (art. 34, 35, og 36)

50. Uledsagede og adskilte børn er særligt sårbare over for udnyttelse og misbrug uden for deres hjemland. Piger er i særlig risiko for at blive ofre for menneskehandel, herunder med henblik på seksuel udnyttelse.

51. Artikel 34 til 36 i Børnekonventionen skal læses i sammenhæng med særlige beskyttelses- og bistandsforpligtelser, der skal ydes i henhold til artikel 20 i konventionen for at sikre, at uledsagede og adskilte børn beskyttes mod menneskehandel samt mod seksuelle og andre former for udnyttelse, misbrug og vold.

52. Handel med et sådant barn eller "genhandel" i tilfælde, hvor et barn allerede er offer for menneskehandel, er en af mange farer, som uledsagede og adskilte børn står over for. Handel med børn er en trussel mod opfyldelsen af deres ret til livet, overlevelse og udvikling (art. 6). I overensstemmelse med artikel 35 i Børnekonventionen skal deltagerstater træffe passende foranstaltninger for at forhindre sådan menneskehandel. Nødvendige foranstaltninger omfatter identifikation af uledsagede og adskilte børn, regelmæssige forespørgsler om deres opholdssteder og gennemførelse af informationskampagner, der er alderssvarende, kønsspecifikke og på et sprog og via et medie, der er forståeligt for barnet. Der bør endvidere vedtages passende lovgivning og indføres effektive håndhævelsessanktioner, for så vidt angår arbejdsmarkedslovgivning og grænsepassage.

53. Et barn, der allerede har været offer for menneskehandel og som følge heraf har fået status af uledsaget eller adskilt barn, er meget udsat. Et sådant barn bør ikke straffes men modtage hjælp som offer for en alvorlig menneskerettighedskrænkelse. Nogle børneofre for menneskehandel kan være berettiget til flygtningestatus i henhold til flygtningekonventionen af 1951, og lande bør sikre, at uledsagede og adskilte børn, der har været ofre for menneskehandel og som ønsker at søge asyl eller som synes at have behov for international beskyttelse, har adgang til asylprocedurer. Børn, der er i fare for igen at blive ofre for menneskehandel, bør ikke sendes tilbage til deres hjemland, medmindre det tjener deres tarv, og der er truffet passende beskyttelsesforanstaltninger. Når tilbagevenden ikke er mulig, bør lande overveje supplerende former for beskyttelse til børneofre for menneskehandel.

(h) Forebyggelse af militær rekruttering og beskyttelse mod konsekvenserne af krig (art. 38 og 39)

Forebyggelse af rekruttering

54. Statslige forpligtelser i henhold til artikel 38 i konventionen og artikel 3 og 4 i den valgfri protokol til Konventionen om Barnets Rettigheder vedrørende inddragelse af børn i væbnede konflikter gælder også for uledsagede og adskilte børn. Et land skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for at hindre samtlige parter i en konflikt i rekruttering eller brug af sådanne børn. Dette gælder også for tidligere børnesoldater, der er deserteret fra deres enheder og som behøver beskyttelse mod genrekruttering.

Pasningsordninger

55. Pasningsordninger for uledsagede og adskilte børn skal tilrettelægges på en måde, der forhindrer samtlige parter i en konflikt i rekruttering, genrekruttering eller udnyttelse af disse børn. Værgemål bør ikke gives til personer eller organisationer, der direkte eller indirekte er involveret i en konflikt.

Tidligere børnesoldater

56. Børnesoldater bør primært betragtes som ofre for væbnede konflikter. Tidligere børnesoldater, der ofte bliver uledsagede eller befinder sig adskilt fra deres familier, når konflikten slutter eller efter, at de er deserteret, skal forsynes med alle nødvendige støtteforanstaltninger for at muliggøre genintegrering til et normalt liv, herunder nødvendig psykosocial behandling. Sådanne børn skal identificeres og demobiliseres på et prioriteret grundlag under enhver identifikations- og adskillelsesaktivitet. Børnesoldater, især de, der er uledsagede eller adskilt fra deres familier, bør normalt ikke interneres, men i stedet drage fordel af særlige hjælpeforanstaltninger, især med hensyn til demobilisering og rehabilitering. Der skal ydes en særlig indsats for at lette genintegreringen af piger, der har været knyttet til militæret enten som soldater eller i andre funktioner.

57. Hvis den undtagelsesvise internering af en børnesoldat, der er over 15 år og som eksempelvis kan udgøre en alvorlig sikkerhedstrussel, under visse omstændigheder er uundgåelig, men i overensstemmelse med de internationale menneskerettigheder og den humanitære folkeret, skal betingelserne for en sådan internering være i overensstemmelse med internationale standarder, herunder artikel 37 i Børnekonventionen og standarder vedrørende unge kriminelle og bør ikke udelukke en eftersøgningsindsats eller en prioriteret deltagelse i rehabiliteringsprogrammer.

Non-refoulement

58. Da rekruttering af mindreårige og deltagelse i fjendtligheder indebærer en høj risiko for uoprettelig skade, der involverer grundlæggende menneskerettigheder, herunder retten til livet, medfører statslige forpligtelser i henhold til artikel 38 i Børnekonventionen, sammenholdt med artikel 3 og 4 i den valgfri protokol til Konventionen om Barnets Rettigheder vedrørende inddragelse af børn i væbnede konflikter, ekstraterritoriale konsekvenser, og lande skal under ingen omstændigheder tilbagesende et barn til et land, hvor der er en reel risiko for rekruttering af mindreårige eller direkte eller indirekte deltagelse i fjendtligheder.

Børnespecifikke former og udtryk for forfølgelse³

59. For at minde lande om behovet for alders- og kønsspecifikke asylprocedurer og en alders- og kønsspecifik fortolkning af definitionen af en flygtning understreger komitéen, at rekruttering af mindreårige, herunder af piger til seksuelle ydelser eller tvangsægteskaber inden for militæret, og til direkte eller indirekte deltagelse i fjendtligheder er en alvorlig krænkelse af menneskerettighederne, der medfører forfølgelse og bør føre til tildeling af flygtningestatus, hvis den velbegrundede frygt for en sådan rekruttering eller deltagelse i fjendtligheder er baseret på "årsager, der kan tilskrives race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller politiske anskuelser" (artikel 1A, stk. 2, i flygtningekonventionen af 1951).

Rehabilitering og restitution

60. Hvor det skønnes nødvendigt og i samarbejde med internationale organisationer og ikke-statslige organisationer, skal lande udvikle et omfattende alderssvarende og kønsspecifikt system til psykologisk støtte og hjælp til uledsagede og adskilte børn, som er påvirkede af væbnede konflikter.

³ For mere generelle oplysninger om børnespecifikke former og manifestationer af forfølgelse, se afsnit VI (d) nedenfor "Børnespecifik vurdering af beskyttelsesbehov under hensyntagen til børnespecifik forfølgelse".

(i) Forebyggelse af frihedsberøvelse og behandling i tilfælde deraf

61. I henhold til artikel 37 i Børnekonventionen og princippet om barnets tarv bør uledsagede og adskilte børn som hovedregel ikke tilbageholdes. Frihedsberøvelse kan ikke alene retfærdiggøres på baggrund af, at barnet er uledsaget eller adskilt fra sin familie eller på baggrund af dets immigrations- eller opholdsstatus eller mangel på samme. Hvor tilbageholdelse undtagelsesvis er berettiget af andre årsager, skal den gennemføres i overensstemmelse med artikel 37, litra b) i Børnekonventionen, der kræver, at tilbageholdelse er i overensstemmelse med lovgivningen i det pågældende land og kun må bruges som en sidste udvej og i det kortest mulige tidsrum. Derfor skal alle bestræbelser gå ud på en fremskyndelse af relevante processer, der kan foranledige en øjeblikkelig løsladelse af uledsagede og adskilte børn samt sikre dem en passende indkvartering.

62. De internationale forpligtelser udgør sammen med nationale krav den lovgivningsmæssige ramme for tilbageholdelse. Hvad angår asylsøgende uledsagede og adskilte børn, skal lande især respektere deres forpligtelser i henhold til artikel 31, stk. 1, i flygtningekonventionen af 1951. Lande bør endvidere tage hensyn til, at et uledsaget eller adskilt barns ulovlige indrejse eller ophold i et land også kan være berettiget i henhold til almindelige retsprincipper, hvis en sådan indrejse eller ophold er den eneste måde, hvorpå en krænkelse af barnets grundlæggende menneskerettigheder kan forhindres. Ved udformningen af procedurer for uledsagede og adskilte børn, herunder børn, der er ofre for menneskehandel og udnyttelse, bør lande generelt sikre, at disse børn ikke udelukkende kriminaliseres på grund af ulovlig indrejse eller ophold i landet.

63. I det særlige tilfælde af tilbageholdelse skal betingelserne være underlagt barnets tarv og fuldt ud respektere artikel 37, litra a) og c) i Børnekonventionen og andre internationale forpligtelser. Der skal sørges for særlig børnevenlig indkvartering, adskilt fra voksne, medmindre det anses for at være i barnets tarv ikke at gøre det. Den underliggende tilgang til et sådant program bør være "omsorg" og ikke "frihedsberøvelse". Faciliteter bør ikke være beliggende i isolerede områder uden adgang til kulturelt passende lokale samfundsressourcer eller til retshjælp. Børn skal have mulighed for at være i regelmæssig kontakt med og kunne modtage besøg af venner, familie, religiøs, social og juridisk rådgiver og værge. De bør også have mulighed for at modtage alle grundlæggende fornødenheder samt passende medicinsk behandling og psykologisk rådgivning, hvis det er nødvendigt. I hele deres tilbageholdelsesperiode har børn ret til uddannelse, som ideelt set burde finde sted uden for tilbageholdelseslokaliteterne for at stimulere deres videre uddannelse ved løsladelse. De har også ret til rekreation og leg som angivet i artikel 31 i Børnekonventionen. For effektivt at sikre de rettigheder, som er angivet i artikel 37, litra d) i konventionen skal uledsagede eller adskilte børn, som er frihedsberøvede, have hurtig og gratis adgang til juridisk og anden passende bistand, herunder tildeling af en juridisk repræsentant.

VI. ADGANG TIL ASYLPROCEDURER, JURIDISKE SIKKERHEDSFORANSTALTNINGER OG ASYLSØGENDES RETTIGHEDER

(a) Generelt

64. Forpligtelsen, der følger af artikel 22 i Børnekonventionen til at træffe "passende forholdsregler" for at sikre passende beskyttelse til et barn, som søger flygtningestatus, hvad enten det er uledsaget eller adskilt fra sin familie, , indebærer bl.a. ansvaret for at etablere et fungerende asylsystem og især vedtagelse af en lovgivning, der omhandler en særlig behandling af uledsagede eller adskilte børn, samt tilvejebringelse af de ressourcer, der er nødvendige for at realisere denne behandling i overensstemmelse med gældende

rettigheder, nedfældet i Børnekonventionen og i andre internationale menneskerettigheds- og flygtningebeskyttelseserklæringer, som landet tilslutter sig. Lande, hvis ressourcemæssige begrænsninger vanskeliggør disse kapacitetsopbyggende bestræbelser, opfordres stærkt til at søge international bistand, herunder den som ydes af UNHCR.

65. I betragtning af den komplementære natur af de forpligtelser, der følger af artikel 22 og af international flygtningeret, samt det hensigtsmæssige i at have stadfæstede standarder, bør lande anvende internationale standarder for flygtninge i takt med, at disse gradvist udvikles under implementering i artikel 22 i Børnekonventionen.

(b) Adgang til asylprocedurer, uanset alder

66. Asylsøgende børn, herunder uledsagede eller adskilte børn, skal uanset deres alder have adgang til asylprocedurer og andre supplerende programmer, der yder international beskyttelse. Såfremt der under identifikations- og registreringsprocessen fremkommer oplysninger, som indikerer en velbegrunnet frygt hos barnet, også selv om barnet ikke explicit kan tilkendegive en konkret frygt, kan barnet objektivt set være i risiko for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller politisk anskuelse eller på anden måde have behov for international beskyttelse, og et sådant barn bør henvises til asylproceduren og/eller, hvor det er relevant, til programmer, der yder supplerende beskyttelse i henhold til international og national lovgivning.

67. Hvor der ikke er tegn på, at uledsagede eller adskilte børn har behov for international beskyttelse, bør de ikke automatisk henvises til asylprocedurer men skal beskyttes i henhold til andre relevante børnebeskyttelsesprogrammer, som dem, der ydes under ungdomsforsorgslovgivningen.

(c) Proceduremæssige sikkerhedsforanstaltninger og støtteforanstaltninger (art. 3, stk. 3)

68. De passende forholdsregler, der er omhandlet i artikel 22, stk. 1, i Børnekonventionen, skal tage hensyn til den særlige sårbarhed hos uledsagede og adskilte børn og den nationale lovgivnings betingelser. Sådanne forholdsregler bør træffes på baggrund af de nedenstående overvejelser.

69. Et asylsøgende barn bør være repræsenteret af en voksen, som er bekendt med barnets baggrund, og som er kompetent og i stand til at varetage barnets tarv (se afsnit V (b), "Udnævnelse af en værge eller rådgiver eller juridisk repræsentant"). Det uledsagede eller adskilte barn bør ligeledes altid have gratis adgang til en kvalificeret, juridisk repræsentant, også hvis ansøgningen om flygtningestatus behandles under de normale procedurer for voksne.

70. Ansøgninger om flygtningestatus, der indgives af uledsagede eller adskilte børn, bør prioriteres, og der bør gøres alt for at træffe en hurtig og retfærdig afgørelse.

71. Minimum overholdelse af de proceduremæssige garantier indebærer, at ansøgningen behandles af en kompetent myndighed, der er fuldt ud kvalificeret i asyl- og flygtningesager. Hvor alder og modenhed tillader det, bør der gives mulighed for en personlig samtale med en kvalificeret tjenestemand, inden den endelige beslutning træffes. Hvor barnet ikke er i stand til at kommunikere direkte med den kvalificerede tjenestemand på et fælles sprog, bør der søges bistand fra en kvalificeret tolk. Desuden bør tvivlen komme barnet til gode, hvis der er troværdighedsproblemer vedrørende dets historie, og der bør gives mulighed for at appellere med henblik på en formel gennemgang af afgørelsen.

72. Samtalerne bør gennemføres af repræsentanter for den myndighed, der træffer beslutninger vedrørende flygtninge. Repræsentanternes vurdering af beskyttelsesstatus skal baseres på en forståelse af det uledsagede

barns særlige situation, dets historie, kultur og baggrund. Vurderingsprocessen bør omfatte en sagsbehandling, der er baseret på en individuel undersøgelse af det enkelte barn og dets personlige, familiemæssige og kulturelle baggrund. Værger og den juridiske repræsentant skal være til stede under alle samtaler.

73. I tilfælde af store flygtningestrømme, hvor det ikke er muligt at træffe afgørelse om flygtningestatus på individuel basis, kan lande tildele alle medlemmer af en gruppe flygtningestatus. Under sådanne omstændigheder er alle uledsagede og adskilte børn berettigede til at få tildelt samme status som andre medlemmer af den pågældende gruppe.

(d) Børnevenlig vurdering af beskyttelsesbehov, hvor der tages hensyn til børnespecifikke forfølgelse

74. Ved vurdering af asylansøgninger fra uledsagede eller adskilte børn skal lande tage hensyn til udviklingen af og den formative sammenhæng mellem internationale menneskerettigheder og flygtningelovgivningen, herunder holdninger udarbejdet af UNHCR i udøvelsen af dens tilsynsfunktioner i henhold til flygtningekonventionen af 1951. Navnlig skal definitionen af flygtning i denne konvention fortolkes på en alders- og kønsspecifik måde under hensyntagen til de særlige motiver til og former og udtryk for forfølgelse af børn. Forfølgelse af pårørende, rekruttering af mindreårige, menneskehandel med børn med henblik på prostitution, og seksuel udnyttelse eller kvindelig omskæringer er nogle af de børnespecifikke former og udtryk for forfølgelse, der kan begrunde tildeling af flygtningestatus, hvis sådanne handlinger er relateret til en af årsagerne i flygtningekonventionen af 1951. Lande bør derfor være yderst opmærksomme på sådanne børnespecifikke former og udtryk for forfølgelse samt kønsbaseret vold i nationale bestemmelsesprocedurer vedrørende flygtningestatus.

75. Personale, der er involveret i procedurerne til fastlæggelse af især uledsagede eller adskilte børns status, bør modtage undervisning i at antage en børne-, kultur- og kønsspecifik anvendelse af international og national flygtningeret. For behørigt at kunne vurdere børns asylansøgninger skal oplysninger om børns situation, herunder børn, der tilhører mindretal eller marginaliserede grupper, indgå i regeringens bestræbelser på at indsamle oplysninger om oprindelseslandet.

(e) Fuld adgang til alle internationale flygtninge- og menneskerettigheder for børn, der tildeles flygtningestatus (art. 22)

76. Uledsagede eller adskilte børn, der er anerkendt som flygtninge og som modtager asyl, har ikke kun rettigheder i henhold til flygtningekonventionen af 1951, men er også i videst muligt omfang berettiget til fuld adgang til alle menneskerettigheder, der tildeles børn, som befinder sig på landets territorium eller børn under landets jurisdiktion. Det inkluderer også de rettigheder som kræver lovligt ophold i landet.

(f) Børn skal nyde godt af supplerende former for beskyttelse

77. Såfremt kravene for tildeling af flygtningestatus i henhold til flygtningekonventionen af 1951 ikke er opfyldt, skal uledsagede og adskilte børn være omfattet af tilgængelige former for supplerende beskyttelse i det omfang, der er nødvendigt for at opfylde deres beskyttelsesbehov. Anvendelsen af sådanne supplerende former for beskyttelse tilsidesætter ikke landenes forpligtelser til at opfylde de særlige beskyttelsesbehov hos uledsagede og adskilte børn. Derfor er børn, der tildeles supplerende former for beskyttelse i størst muligt omfang berettiget til udøvelse af alle de menneskerettigheder, der tildeles børn, som befinder sig på landets territorium eller børn under landets jurisdiktion. Det inkluderer også de rettigheder som kræver lovligt ophold i landet.

78. I overensstemmelse med de almindeligt gældende principper og i særdeleshed dem, der vedrører landenes ansvar med hensyn til uledsagede og adskilte børn, der befinder sig inden for deres grænser, vil børn, der hverken får tildelt flygtningestatus eller supplerende former for beskyttelse, stadig modtage beskyttelse i henhold til alle normer i Børnekonventionen, så længe de rent faktisk forbliver inden for landenes territorier og/eller underlagt deres jurisdiktion.

VII. FAMILIESAMMENFØRING, TILBAGEVENDEN OG ANDRE FORMER FOR VARIGE LØSNINGER

(a) Generelt

79. Det ultimative mål i håndteringen af uledsagede eller adskilte børn er opnåelsen af en varig løsning, der imødekommer alle deres beskyttelsesbehov, tager hensyn til deres synspunkter og, hvor det er muligt, fører til en løsning af deres status som uledsaget barn eller adskilt fra sin familie. Bestræbelser på at finde varige løsninger for uledsagede og adskilte børn bør iværksættes og implementeres uden unødigt forsinkelse og så vidt muligt umiddelbart efter vurderingen af, om et barn er uledsaget eller adskilt fra sin familie. Ifølge en rettighedsbaseret tilgang starter søgningen efter en varig løsning med at undersøge muligheden for familiesammenføring.

80. Eftersøgning er en vigtig del i bestræbelserne for at finde en varig løsning og bør prioriteres, medmindre eftersøgningen eller den måde, hvorpå eftersøgningen udføres, vil være i strid med barnets tarv eller skade de grundlæggende rettigheder for dem, der eftersøges. Under alle omstændigheder bør der ved udførelsen af eftersøgningssaktiviteter ikke henvises til barnets status som asylansøger eller flygtning. Med forbehold for alle disse betingelser bør sådanne eftersøgningsbestræbelser også fortsætte under asylproceduren. For alle børn, der forbliver i værtslandet, uanset om det sker på baggrund af asyl, supplerende former for beskyttelse eller som følge af andre retlige eller faktuelle hindringer for fjernelse, skal der findes en varig løsning.

(b) Familiesammenføring

81. For at opfylde landes forpligtelse i henhold til artikel 9 i Børnekonventionen til at sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre mod deres vilje, bør der gøres alt for at sende et uledsaget eller adskilt barn tilbage til dets forældre, med mindre yderligere adskillelse er nødvendig af hensyn til barnets tarv, under fuld hensyntagen til barnets ret til frit at udtrykke sine synspunkter (art. 12) (se også afsnit IV (e), "Barnets ret til frit at udtrykke sine synspunkter"). De hensyn, der udtrykkeligt er anført i artikel 9, stk. 1, 2 kan medføre forbud mod familiesammenføring på enhver lokalitet. Det gælder navnlig i sager, der involverer forældres misbrug eller vanrøgt af barnet. I andre sager kan vurderingen af barnets tarv komme frem til, at der kan være hindringer for sammenføring kun gældende ved specifikke lokaliteter.

82. Familiesammenføring i oprindelseslandet er ikke i barnets tarv og bør derfor ikke gennemføres, hvis der er en "rimelig risiko" for, at en sådan tilbagevenden vil føre til krænkelse af barnets grundlæggende menneskerettigheder. En sådan risiko er ubestrideligt dokumenteret i tildeling af flygtningestatus eller en afgørelse truffet af de kompetente myndigheder om anvendeligheden af et refoulementforbud (herunder forpligtelser, der følger af artikel 3 i konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf og artikel 6 og 7 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder). Følgelig udgør tildeling af flygtningestatus en juridisk bindende hindring for tilbagevenden til hjemlandet og dermed for familiesammenføring i det pågældende land. Hvis omstændighederne i oprindelseslandet resulterer i lavere risici, og der eksempelvis er bekymring for, at barnet kan blive udsat for de vilkårlige påvirkninger af udbredt vold, skal sådanne risici vurderes nøje,

og de skal afvejes i forhold til andre rettighedsbaserede hensyn, herunder konsekvenserne af yderligere adskillelse. I den forbindelse skal man huske på, at barnets overlevelse er af afgørende betydning og en forudsætning for udøvelsen af andre rettigheder.

83. Når familiesammenføring i oprindelseslandet ikke er mulig, uanset om det skyldes juridiske hindringer for tilbagevenden, eller om afvejningen af barnets tarv gør sig gældende, træder forpligtelserne i henhold til artikel 9 og 10 i Børnekonventionen i kraft og bør lægges til grund for værtslandets afgørelse om familiesammenføring. I denne sammenhæng skal deltagerstater især mindes om, at "ansøgninger fra et barn eller dets forældre om indrejse i eller udrejse fra en deltagende stat med henblik på familiesammenføring skal behandles på en positiv, human og hurtig måde af deltagerstaterne." og "skal sikre, at indgivelse af en sådan ansøgning ikke medfører negative virkninger for ansøgere og deres familiemedlemmer." (art. 10, stk. 1). Oprindelseslande skal respektere "barnets og dets forældres ret til at forlade et hvilket som helst land, herunder deres eget, og til at indrejse i deres eget land." (art. 10, stk. 2).

(c) Tilbagevenden til oprindelseslandet

84. Tilbagevenden til oprindelseslandet er ikke en mulighed, hvis det vil medføre en "rimelig risiko" for krænkelse af barnets grundlæggende menneskerettigheder, og især hvis princippet om non-refoulement gør sig gældende. Tilbagevenden til oprindelseslandet skal i princippet kun gennemføres, hvis en sådan tilbagevenden er i barnets tarv. Afgørelsen herom skal bl.a. tage hensyn til:

- Sikkerhed og andre forhold; herunder de socioøkonomiske forhold, som barnet vender tilbage til samt undersøgelse af hjemmet udført, hvis relevant, af sociale netværksorganisationer;
- Tilgængeligheden af pasningsordninger for det pågældende barn;
- Barnets synspunkter, som udtrykt i udøvelsen af barnets ret hertil i henhold til artikel 12, samt omsorgspersonernes synspunkter;
- Barnets integrationsniveau i værtslandet og varigheden af fravær fra hjemlandet;
- Barnets ret "til at bevare sin identitet, herunder statsborgerskab, navn og familieforhold" (art. 8);
- "ønskeligheden af sammenhæng i et barns opvækst og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og sproglige baggrund." (art. 20).

85. Såfremt forældre eller medlemmer af den udvidede familie ikke kan tilbyde pasning af barnet, bør tilbagevenden til hjemlandet i princippet ikke finde sted uden, at der forudgående er truffet aftale om sikre og konkrete pasningsordninger samt forældremyndighedsansvar ved tilbagevenden til hjemlandet.

86. Undtagelsesvis kan en tilbagevenden til hjemlandet arrangeres efter nøje afvejning af barnets tarv og hensyn, der måtte veje tungere end barnets tarv. Det kan være tilfældet i situationer, hvor barnet udgør en alvorlig risiko for landets eller samfundets sikkerhed. Ikke-rettighedsbaserede argumenter vedrørende f.eks. almindelig migrationskontrol kan ikke tilsidesætte hensyn til barnets tarv.

87. I alle tilfælde skal tilbagevendelsesforanstaltninger gennemføres på en sikker, børnebevidst og kønsspecifik måde.

88. I denne sammenhæng mindes oprindelseslande også om deres forpligtelser i henhold til artikel 10 i Børnekonventionen, herunder navnlig forpligtelsen til at respektere "barnets og dets forældres ret til at forlade et hvilket som helst land, herunder deres eget, og til at indrejse i deres eget land."

(d) Lokal integrering

89. Lokal integrering er den primære mulighed, hvis tilbagevenden til oprindelseslandet er umuliggjort af enten retlige eller faktiske årsager. Lokal integrering skal være baseret på en sikker retsstilling (herunder opholdsstatus) og skal være underlagt Børnekonventionens rettigheder, der er fuldt gældende for alle børn, der forbliver i landet, hvad enten det er på grund af deres anerkendelse som flygtning eller fordi en afvejning af barnets tarv taler imod tilbagevenden eller andre juridiske hindringer gør sig gældende.

90. Når det er fastslået, at et uledsaget eller adskilt barn skal forblive i samfundet, bør de relevante myndigheder foretage en vurdering af barnets situation og derefter, i samråd med barnet og dets værge, fastlægge de relevante langsigtede ordninger, der skal træffes i lokalsamfundet, og andre nødvendige foranstaltninger for at lette en sådan integrering. Den langsigtede anbringelse skal besluttes under hensyntagen til barnets tarv, og institutionel pasning bør i denne fase så vidt muligt kun tjene som en sidste udvej. Det uledsagede eller adskilte barn bør have samme adgang til rettigheder (herunder til uddannelse, beskæftigelse og sundhedspleje) som de nationale børn. For at sikre at et uledsaget eller adskilt barn opnår fuld adgang til disse rettigheder, skal værtslandet være særlig opmærksom på de ekstra foranstaltninger, der kræves for at imødekomme barnets udsatte status, herunder for eksempel ekstra sprogundervisning.

(e) Internationale adoptioner (art. 21)

91. Lande skal fuldt ud respektere forudsætningerne i henhold til artikel 21 i konventionen samt andre relevante internationale midler, herunder især Haag-konventionen om beskyttelse af børn og om samarbejde med hensyn til internationale adoptioner og dens henstilling fra 1994 vedrørende dens anvendelse på flygtninge og andre internationalt fordrevne børn, når de overvejer adoption af uledsagede og adskilte børn. Landene bør især være opmærksomme på følgende:

Adoption af uledsagede eller adskilte børn bør kun overvejes, når det kan fastslås, at barnet er i en position, hvor adoption er mulig. I praksis betyder det bl.a., at bestræbelser med hensyn til eftersøgning og familiesammenføring er mislykkedes, eller at forældrene har givet samtykke til adoption. Samtykke fra forældre og samtykke fra andre personer, institutioner og myndigheder, der er nødvendige for adoption, skal være afgivet uden tvang og på et informeret grundlag. Dette forudsætter bl.a., at et sådant samtykke ligger fast og ikke er opnået ved betaling eller som kompensation for noget.

- Uledsagede eller adskilte børn må ikke adopteres akut under en krisesituation;
- Enhver adoption skal vurderes som værende i barnets tarv og skal udføres i overensstemmelse med gældende national, international og sædvaneret;
- Barnets synspunkter, afhængigt af dets alder og modenhed, bør høres og tages i betragtning i alle adoptionsprocedurer. Dette krav indebærer, at barnet har modtaget rådgivning og behørigt er blevet informeret om konsekvenserne af adoptionen og har givet sit samtykke til adoption, hvor et sådant samtykke er påkrævet. Samtykket skal være givet uden tvang og må ikke være betinget af betaling eller kompensation af nogen art;
- slægtninge i bopælslandet skal prioriteres ved adoption. Hvor dette ikke er muligt, vil adoption være at foretrække i det lokalsamfund, barnet kommer fra, eller i det mindste inden for barnets egen kultur;
- Adoption bør ikke overvejes:
 - Hvor der er rimeligt håb om en vellykket eftersøgning, og familiesammenføring er i barnets tarv;
 - Hvis det er i strid med barnets eller forældrenes udtrykte ønsker;

- Medmindre der er forløbet en rimelig tidsperiode, hvor alle forsøg på at eftersøge forældrene eller andre overlevende familiemedlemmer er foretaget. Denne periode kan variere alt efter omstændighederne, herunder muligheden for en korrekt udført eftersøgning. Dog skal eftersøgningsprocessen fuldføres inden for en rimelig tidsfrist.
- Adoption i et asylland bør ikke finde sted, når der er mulighed for frivillig hjemsendelse med garanti for sikkerhed i den nærmeste fremtid.

(f) Genbosættelse i et tredjeland

92. Genbosættelse i et tredjeland kan udgøre en varig løsning for et uledsaget eller adskilt barn, der ikke kan vende tilbage til oprindelseslandet og for hvem, der ikke kan forventes nogen varig løsning i værtslandet. Beslutningen om at genbosætte et uledsaget eller adskilt barn skal være baseret på en opdateret, omfattende og grundig vurdering af barnets tarv med særlig hensyntagen til de internationale beskyttelsesbehov. Der er især behov for genbosættelse, hvis dette er det eneste middel til effektivt og på langt sigt at beskytte et barn mod refoulement eller mod forfølgelse og andre alvorlige krænkelse af menneskerettighederne i opholdslandet. Genbosættelse er også i det uledsagede eller adskilte barns tarv, hvis det kan føre til familiesammenføring i genbosættelseslandet.

93. Før en beslutning om genbosættelse træffes, skal der ved vurderingen af barnets tarv også tages hensyn til andre faktorer såsom en realistisk plan for tidspunktet for et barns tilbagevenden til dets hjemland, barnets ret til at bevare sin identitet, herunder statsborgerskab og navn (art. 8), barnets alder, køn, følelsesmæssige tilstand, uddannelses- og familiemæssige baggrund, kontinuitet/diskontinuitet af pleje i værtslandet, ønskeligheden af overensstemmelse i barnets opvækst med detstniske, religiøse, kulturelle og sproglige baggrund (art. 20), barnets ret til fortsat familiekontakt (art. 8) og relaterede kort-, mellem-, og langtidsmuligheder for familiesammenføring enten i oprindelseslandet-, i værtslandet eller i genbosættelseslandet. Uledsagede eller adskilte børn bør aldrig genbosættes i tredjeland, hvis dette vil underminere eller alvorligt hæmme en fremtidig genforening med deres familie.

94. Landene opfordres til at give mulighed for, at genbosættelsesbehovene hos uledsagede og adskilte børn tilgodeses.

VIII. UDDANNELSE, DATA OG STATISTIK

(a) Uddannelse af personale, der beskæftiger sig med uledsagede børn og børn, der er adskilt fra deres familier

95. Særlig opmærksomhed bør rettes mod træning af tjenestemænd, der arbejder med uledsagede og adskilte børn, og som beskæftiger sig med deres sagsakter. Specialiseret uddannelse er lige så vigtig for juridiske repræsentanter, værger, tolke og alle andre personer, der beskæftiger sig med uledsagede og adskilte børn.

96. En sådan uddannelse bør være specielt tilpasset de berørte gruppers behov. Ikke desto mindre bør visse nøgleelementer indgå i alle uddannelsesprogrammer, herunder:

- Børnekonventionens principper og bestemmelser;
- Kendskab til de uledsagede og adskilte børns oprindelsesland;
- Passende interviewteknik;
- Børneudvikling og psykologi;
- Kulturel sensitivitet og interkulturel kommunikation.

97. Indledende uddannelsesprogrammer bør også følges op med jævne mellemrum, fx gennem praktisk læring og faglige netværk.

(b) Data og statistikker om uledsagede og adskilte børn

98. Det er komitéens erfaring, at data og statistikker, der indsamles i forbindelse med uledsagede og adskilte børn, synes at være begrænset til antallet af ankomster og/eller antallet af asylansøgninger, og de er utilstrækkelige til en detaljeret analyse af implementeringen af disse børns rettigheder. Endvidere bliver data og statistikker ofte indsamlet af forskellige ministerier eller agenturer, hvilket kan hindre yderligere analyse og resultere i potentielle problemer med hensyn til tavshedspligt og barnets ret til sikring af privatlivets fred.

99. Derfor er udviklingen af et detaljeret og integreret system til indsamling af data om uledsagede og adskilte børn en forudsætning for udviklingen af effektive redskaber til implementering af sådanne børns rettigheder.

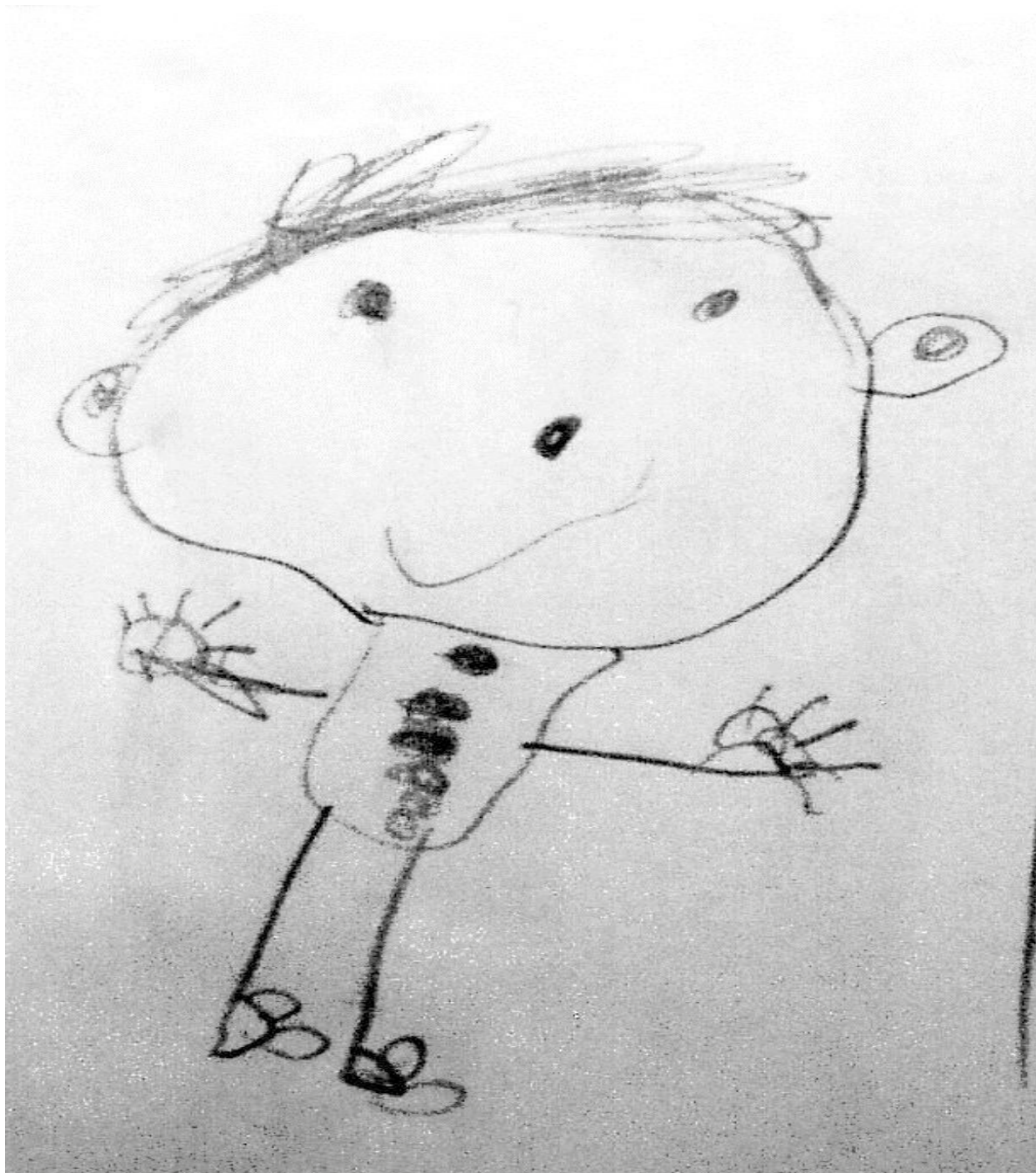
100. Data, indsamlet i et sådant system, bør ideelt set indeholde, men ikke være begrænset til grundlæggende biografiske data om hvert barn (herunder alder, køn, oprindelsesland og nationalitet, etnisk gruppe); samlede antal uledsagede og adskilte børn, der forsøger at komme ind i landet, og antallet, der er blevet nægtet indrejse, antallet af asylansøgninger, antallet af juridiske repræsentanter og værger, der er tildelt disse børn, juridisk status og immigrationsstatus (dvs. asylansøger, flygtning, midlertidig opholdstilladelse), indkvarteringsordning (dvs. i institutioner, med familier eller selvstændigt), tilmelding til skole eller erhvervsuddannelse, familiesammenføringer samt antallet af børn, der er sendt tilbage til deres oprindelsesland. Desuden bør landene overveje at indsamle kvalitative data, som ville give dem mulighed for at analysere problemstillinger, der ikke behandles tilstrækkeligt, fx uledsagede og adskilte børns forsvinden og konsekvenserne af menneskehandel.

Noter

¹ Disse vejledende principper er godkendt i forening med Den Internationale Røde Kors Komité, den Internationale Redningskomité, Red Barnet/Storbritannien, UNICEF, UNHCR og World Vision International. De har til formål at vejlede alle medlemmer af FN's stående udvalg med hensyn til arbejdet med uledsagede og adskilte børn.

² Wien-erklæringen og handlingsprogrammet (A/CONF.157/23), der blev vedtaget af Verdenskonferencen om Menneskerettigheder, afholdt i Wien, 14.-25. juni 1993.

³ For mere generelle oplysninger om børnespecifikke former og manifestationer af forfølgelse, se afsnit VI (d) nedenfor "Børnespecifik vurdering af beskyttelsesbehov under hensyntagen til børnespecifik forfølgelse".



Hensynet til barnets bedste

i den danske asylprocedure

Juni 2015

**DANSK
FLYGTNINGE
HJÆLP**

DANSK FLYGTNINGEHJÆLP ER EN PRIVAT, HUMANITÆR ORGANISATION,
DER ARBEJDER FOR AT SIKRE ASYLANSØGERE OG FLYGTNINGES
RETTIGHEDER

Indhold

1. Hensynet til barnets bedste	3
1.1 Hvad er 'barnets bedste'?	3
1.2 Asyløgende 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 Ferringelse 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. 1.5

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 udlændingeområdet 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 uløselig 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-ikraftttredelse-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.



H DANSK
F FLYGTNINGE
D HJÆLP