

Beslutningsforslag om at sikre barnets tarv i asylsager, sager om humanitær opholdstilladelse og sager om tvangshjemsendelser

Folketinget pålægger regeringen inden udgangen af 2010 at fremsætte de nødvendige lovforslag og foretage de fornødne administrative ændringer, der kan garantere børn i asylsøgende familiers retssikkerhed samt en systematiseret inddragelse af princippet om barnets tarv i udlændingesager - herunder asylsager, sager om humanitær opholdstilladelse og sager om tvangshjemsendelser, der involverer børn.

Børnekonventionen er ikke inkorporeret direkte i dansk ret, men vi er forpligtet til at sikre at dansk ret fortolkes og administreres i overensstemmelse med konventionen. Dette skal ske gennem de følgende praksisændringer.

1. Systematiske vurderinger af børns selvstændige asylmotiver

I samtlige asylsager, der involverer børn, skal der foretages en konkret vurdering af, hvorvidt barnet har et selvstændigt asylmotiv. Det skal fremgå udtrykkeligt af afgørelserne, at der er taget stilling til spørgsmålet.

2. Børnefaglige undersøgelser i forbindelse med behandlingen af udlændingesager, herunder asylsager og sager om humanitært ophold, der involverer børn

I behandlingen af sager om humanitær opholdstilladelse eller sager om opholdstilladelse pga. ganske særlige årsager (Udlændingelovens § 9c), der involverer børn, skal der foretages en børnefaglig undersøgelse af hvert enkelt barn. Resultatet af undersøgelsen skal ligge til grund for beslutninger, der involverer barnet, således at det sikres, at barnets tarv varetages.

3. Børnefaglige undersøgelser i forbindelse med tvangshjemsendelser af børn

I forbindelse med beslutning om tvangshjemsendelse, der involverer børn, skal der gennemføres en børnefaglig undersøgelse af hvert enkelt barn, således at intet barn sendes ud af landet, uden at det undersøges, hvorvidt udsendelse er i strid med hensynet til barnets tarv.

4. Justering af praksis for meddelelse af humanitær opholdstilladelse – til fordel for psykisk syge børn

Praksis for meddelelse af humanitær opholdstilladelse skal justeres, så specifikke børnepsykiatriske lidelser indgår blandt de kriterier, der kan begrunde humanitært ophold. I en afgørelse om humanitært ophold skal der tages udtrykkelig stilling til, om barnet ved eventuel udsendelse udsendes til et land, hvor det vil kunne opnå behandling for de børnepsykiatriske lidelser eller om barnet ikke vil kunne opnå den nødvendige behandling, fordi behandlingen ikke gives i det pågældende land, eller fordi den ikke er alment tilgængelig for personer med familiens økonomiske og sociale status. Desuden skal barnets overlevelse og udvikling sikres, som anført i Børnekonventionens artikel 6.

Bemærkninger til forslaget:

I Danmark er vores behandling af asylansøgere børn underlagt en række internationale konventioner. Udlændingetjeneste, Flygtningestyrelsen og Integrationsministeriet har bl.a. – som alle andre offentlige myndigheder – pligt til at leve op til FN's Konvention om Barnets Rettigheder i sager, hvor børn er involveret. Det betyder i sin enkelthed, at alle beslutninger, der involverer et asylbarn, skal baseres på, hvad der er til barnets bedste (Børnekonventionens artikel 3). Børnekonventionen understreger desuden med al tydelighed i artikel 2, at deltagerstaterne inden for deres jurisdiktion skal sikre ethvert barn de rettigheder, der er fastsat i konventionen uden forskelsbehandling af nogen art, og at barnet skal beskyttes mod alle former for forskelsbehandling.

Forslagsstillerne vil med de 4 forslag til en ny praksis sikre en systematiseret inddragelse af barnets tarv i asylsager og sager om humanitært ophold. Målet er at sikre, at Danmark også i praksis lever op til Børnekonventionens ånd og bogstav.

Selvom princippet om barnets tarv med nærværende forslag systematisk skal inddrages i alle udlændingesager, der involverer børn, betyder det naturligvis ikke, at alle børnefamilier automatisk skal have ophold i Danmark. Der skal netop foretages en afvejning af familiens evne til bl.a. at beskytte børnene i hjemlandet kontra i Danmark. Hvis familien har opholdt sig i kortere tid i Danmark, og det efter en fair asylsagsbehandling inklusiv hensynet til børnenes eget asylmotiv ikke skønnes, at familien har behov for

beskyttelse i Danmark, så vil en undersøgelse af barnets bedste sandsynligvis vise, at barnets tilknytning er stærkest til hjemlandet, barnets netværk vil være størst i hjemlandet, barnets sprog vil være sproget i hjemlandet, og barnets skolegang vil bedst kunne fortsættes i hjemlandet. Men når opholdet i Danmark bliver langt, vil der sandsynligvis opstå en forskydning i forhold til afvejningen af barnets bedste. Særligt når opholdet også kan have medført psykisk og fysisk mistrivsel for forældre og børn, når sproget er blevet dansk, netværket er dansk og skolegangen har været dansk i længere tid (artikel 8 i ECHR, Artikel 16, 3 og 6 i Børnekonventionen).

Der argumenteres fra tid til anden for, at asylansøgerbørns psykiske problemer skyldes deres egne forældre, og at vi derfor ikke skal hjælpe børnene. For forslagsstillerne er det vigtigt at understrege, at uanset hvilken andel forældrene måtte have i den usikkerhed, der ofte belaster børn i asylfamilier, er det de danske myndigheders ansvar at sikre, at børnenes retssikkerhed ikke krænkes. Helt konkret betyder det, at der hver gang – i forhold til hvert enkelt barn - skal foretages en individuel og professionel vurdering af, hvad der er til barnet bedste. FN's Børnekonvention pålægger myndigheder at hjælpe og beskytte børn – uanset kilden til deres problemer.

Ad. punkt 1. Systematiske vurderinger af børns selvstændige asylmotiver

I dag forholder det sig sådan, at børn i asylbehandlingen som udgangspunkt vurderes som værende en del af deres forældres – eller anden ledsagende voksens - asylsag. Børnenes situation anses som afledt af deres forældres, og de indkaldes derfor ikke til en selvstændig asylsamtale, medmindre en myndighedsperson konkret vurderer, at det er relevant. Det fremgår af Integrationsministerens besvarelse af spørgsmål s 2501 stillet den 29. juni 2009.

Denne procedure er i modstrid med UNHCRs 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.

I modsætning til i Norge og Sverige er der i Danmark ikke lavet kortlægninger af, i hvilket omfang børn bliver hørt i udlændingesager. 10 børnerettighedsorganisationer, herunder Red Barnet, Unicef og Børns Vilkår, vurderede dog i maj 2009 på baggrund af deres erfaringer med enkeltsager, at der i Danmark ikke er nogen fast praksis for at høre børn i udlændingesager. Konsekvensen er efter de 10 organisationers opfattelse, at børnenes udsagn som altovervejende hovedregel ikke indgår i selve afgørelserne. (Supplerende NGO-rapport til den danske regerings fjerde periodiske rapport til FN's Komité for Barnets rettigheder, maj 2009).

Det er ifølge forslagsstillerne særdeles vigtigt, at børn bliver hørt, fordi afgørelserne i udlændingesager har så gennemgribende konsekvenser for børnenes liv. Når det gælder vurderingen af, om børnene har et selvstændigt asylmotiv, er det i dag i vid udstrækning op til forældrene i deres asylsamtale at gøre opmærksom på deres børns eventuelle beskyttelsesmotiv.

UNHCR's guidelines for asylansøgende børn fra december 2009, påpeger også, at børn kan have selvstændige og særlige asylmotiver. Der kan eksempelvis være tale om risiko for kvindelig omskæring, tvangsægteskaber for mindreårige, æresdrab, kidnapning, rekruttering som børnesoldat eller til farligt børnearbejde, og børnene kan være særligt forfulgt, fordi de er født uden for ægteskab eller er etnisk blandede. I sådanne situationer vil børn være mere sårbare for overgreb, og ofte er forældrene ikke i stand til at beskytte børnene.

Derfor foreslås det, at der i samtlige asylsager, der involverer børn, skal foretages en konkret vurdering af, hvorvidt barnet har et selvstændigt asylmotiv. En sådan vurdering skal ikke – som i dag – afhænge af, om der tilfældigvis er konkrete elementer i asylsagen eller i forældrenes udsagn, der indikerer, at et barn har et selvstændigt – uafhængigt af forældrene – asylmotiv, men foretages under alle omstændigheder. Børnenes retssikkerhed opretholdes kun, hvis alle børn i asylansøgende familier høres og vurderes individuelt og systematisk.

Ad punkt 2. Børnefaglige undersøgelser i forbindelse med asylsager og sager om humanitært ophold, der involverer børn

At integrere hensynet til barnets tarv systematisk i behandlingen af udlændingesager, der indbefatter børn, er ikke en let sag. Forslagsstillerne mener derfor, at der er behov for at få defineret en fast procedure, der beskriver, hvordan kompetent børnefaglig ekspertise skal inddrages i undersøgelser af hvert enkelt asylbarn. Kun gennem systematiske, professionelle og helhedsorienterede undersøgelser, der er tilpasset asylbørnene særlige situation, kan vi sikre, at asylbarnets tarv varetages - hver gang. Og kun med sådanne undersøgelser af hvert enkelt barns tarv bliver det gennemskueligt, hvilket grundlag beslutninger om børnenes fremtid hviler på.

Både tidligere indenrigs- og socialminister Karen Ellemann og integrationsminister Birthe Rønn Hornbech har slået fast, at børn i danske asylcentre er omfattet af Serviceloven, der bl.a. pålægger kommunerne at foretage en undersøgelse af udsatte børns vilkår og iværksætte den nødvendige hjælp, hvis det viser sig, at der er behov for det. De undersøgelser, der i henhold til Servicelovens § 50 skal foretages i forhold til børn og unge med behov for særlig støtte, skal inddrage familien og barnet selv, og undersøgelserne skal omfatte barnet eller den unges udvikling og adfærd, familieforhold, skoleforhold, sundhedsforhold, fritidsforhold, venskaber og andre relevante forhold. Undersøgelsen skal desuden afdække ressourcer og problemer hos barnet, familien og netværket.

Børn i asylsøgende familier har ofte været udsat for særligt belastende vilkår, og derfor har de også helt særlige behov, der bør tages højde for (se fx UNHCR, Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, May 2008). F.eks. har børn i asylsøgende familier ofte psykiske lidelser pga. traumer og en barndom med usikkerhed om fremtiden. Meget få danske børn har haft en barndom under tilnærmelsesvis sammenlignelige forhold, og det kan derfor diskuteres om Serviceloven, der tager udgangspunkt i danske børns situation i sig selv er en garanti for, at børn i asylsøgende familier (ofte særlige) situation og mentale sundhedstilstand udredes på en sådan måde, at der kan træffes de mest hensigtsmæssige beslutninger for dem.

Forslagsstillerne foreslår, at de relevante børnerettighedsorganisationer i Danmark bliver hørt i arbejdet med at definere en fast procedure for, hvad disse specifikke børnefaglige undersøgelser af børn i asylsøgende familier skal bestå af, hvordan de skal udføres samt hvilken form for børnefaglig ekspertise, der bør inddrages.

Ad. punkt 3. Børnefaglige undersøgelser i forbindelse med tvangshjemsendelser af børn

Der er i dag ikke nogen særlig procedure for inddragelse af børnesagkyndig ekspertise i forbindelse med udsendelser af asylansøgere med børn. Integrationsministeren har dog i et svar til Folketingets Socialudvalg oplyst, at inddragelse af børnesagkyndig ekspertise kan ske, hvis der opstår behov for det. Forslagsstillerne mener grundlæggende ikke, at der ligger en egentlig retssikkerhed for børn i, at børnefaglig ekspertise kan inddrages i forbindelse med udsendelser af familier, "hvis der opstår behov herfor". (SOU - svar på spørgsmål 561, folketingsåret 2008-09)

Som nævnt ovenfor er det en kendsgerning, at børn i asylsøgende familier, der kommer til Danmark, ofte har det meget dårligt. Det ulykkelige er, at disse børn i løbet af deres ophold i Danmark, ofte får det gradvist dårligere. Usikkerheden og de mange skift i deres hverdag forstyrrer deres trivsel og udvikling. De børneorganisationer, der i det daglige har kontakt med børnene, kan fortælle, hvordan børnenes hverdag er præget af søvnløse nætter, stigende frustration, bekymring, angst, aggressivitet – og ind i mellem selvmordstanker.

Institut for Folkesundhedsvidenskab på Københavns Universitet, Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre, Dansk Røde Kors m.fl. har belyst dette via psykiatriske og statistiske undersøgelser. Disse kan ses [her](#).

Der kan i praksis gå lang tid i den proces, fra familiens asylsag behandles, hvor der måske på et tidspunkt gives afslag, og frem til en aftale om hjemsendelse med hjemlandet indgås. Et barn, som i starten af asylbehandlingen har haft det nogenlunde, kan i løbet af den ofte langstrakte sagsbehandlingsproces nå at udvikle en behandlingskrævende psykisk diagnose. Det er derfor afgørende for forslagsstillerne, at der både sikres et kontinuerligt fokus på barnets trivsel, og desuden i forbindelse med en beslutning om tvangshjemsendelse, gennemføres en selvstændig børnefaglig undersøgelse af hvert enkelt barn, således at intet barn sendes ud af landet, uden at det undersøges, hvorvidt udsendelse er i strid med hensynet til

barnets tarv. En tvangsudsendelse er en alvorlig beslutning med vidtrækkende konsekvenser for et barns fremtid. Det er derfor afgørende, at beslutningen baseres på en aktuel udredning af barnets situation.

Forslagsstillerne foreslår ligesom under punkt 2, at de relevante børnerettighedsorganisationer og andre med særlig kompetence på området høres i arbejdet med at definere en fast procedure for, hvordan børnefaglige undersøgelser i forbindelse med tvangsudsendelser af familier skal udføres, og hvilke elementer disse undersøgelser skal indeholde.

Ad punkt 4. En justering af praksis for meddelelse af humanitær opholdstilladelse – til fordel for psykisk syge børn

Efter gældende lovgivning og praksis er det særdeles svært at få humanitært ophold i Danmark. Blandt de forhold, der dog kan udløse en humanitær opholdstilladelse, er psykiske sygdomme af meget alvorlig karakter. Med psykiske sygdomme af meget alvorlig karakter menes egentlige sindssygdomme som psykoser, herunder diagnoserne paranoid psykose og skizofreni.

Disse psykiske diagnoser vil imidlertid sjældent korrespondere med psykiske diagnoser hos børn. Børnepsykiatere vil ganske enkelt være meget varsomme med at give børn, der fortsat er i udvikling, sådanne diagnoser – dvs. at betegne et barn som kronisk psykisk syg. Forholdet vil ofte være det, at barnet udviser tegn på psykiske problemer, som - hvis de ikke behandles – kan udvikle sig til kroniske psykiske sygdomme, som vil have alvorlige og ødelæggende konsekvenser for barnets senere voksenliv. Det snævre fokus på sindssygdomme har derfor den konsekvens, at et barn ikke vil kunne få humanitært ophold, selvom det har psykiske lidelser, der ud fra et børnepsykiatrisk perspektiv i sig selv vil tale for et fortsat ophold i Danmark med henblik på behandling og helbredelse.

Et andet problem i forhold til børns mulighed for at få humanitært ophold er igen, at børnene ikke vurderes selvstændigt, men får opholdstilladelse - eller afslag - som direkte konsekvens af afgørelsen i forældrenes sag. Efter forslagsstillernes opfattelse er denne praksis ikke i fuld overensstemmelse med Børnekonventionen, som foreskriver, at børn skal behandles som selvstændige rettighedshavere.

På den baggrund foreslås det, at praksis for meddelelse af humanitær opholdstilladelse justeres, således at specifikke børnepsykiatriske lidelser kommer til at indgå i de kriterier, hvorefter der kan tildeles humanitært ophold. Desuden foreslås det, at der i forbindelse med alle de afgørelser om humanitært ophold, der involverer børn, skal laves en grundig undersøgelse af, om barnet ved evt. udsendelse af Danmark udsendes til et land, hvor det vil kunne opnå behandling for sine børnepsykiatriske lidelser. Enten fordi behandlingen ikke findes i det pågældende land, eller fordi den ikke er alment tilgængelig for personer med familiens økonomiske og sociale status.

Det er forslagsstillernes opfattelse, at udsendelse af psykisk syge børn til et land, hvor der ikke er almindelig adgang til den nødvendige behandling, udgør en umenneskelig og nedværdigende behandling i strid med den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 3 og Børnekonventionen i sin helhed, også selv om børnene er i følge med deres forældre til hjemlandet.