



## Uledsagede mindreårige asylansøgere

Opdateret: marts 2005

Udarbejdet af Eva Green Meinel, Asyl og Repatriering

### 1. Baggrund

#### Definition på en uledsaget mindreårig asylansøger

En uledsaget mindreårig asylansøger er en person under 18 år, der søger asyl i Danmark uden at være ledsaget af sine forældre eller en anden voksen person, der kan træde i forældrenes sted.

Et barn er **uledsaget**, hvis det er kommet alene til Danmark. Et barn er også uledsaget, selvom barnet kommer i selskab med en voksen - som kan være en fjernere slægtning, der har påtaget sig at hjælpe barnet til Danmark - hvis den voksne person i øvrigt ikke kan eller vil tage ordentligt vare på barnet efter indrejsen i Danmark. Er en slægtning eller anden voksen person derimod reelt trådt i forældrenes sted, idet den pågældende har påtaget sig ansvaret for den mindreårige og vil gøre dette i fremtiden, betragtes den mindreårige ikke som uledsaget. Det kan for eksempel være tilfældet, hvor en bedsteforælder indrejser med et barnebarn, eller en voksen indrejser med et søskende barn.

Udlændingestyrelsens beslutning om, hvorvidt en mindreårig skal betragtes som uledsaget, er en forvaltningsretlig afgørelse, som er underlagt forvaltningskrav til begrundelse, partshøring og klagevejledning. Afgørelsen kan påklages til Integrationsministeriet.

Det er den mindreåriges alder på tidspunktet for indgivelsen af asylansøgningen, der er afgørende for, om den skal behandles efter retningslinjerne for behandling af asylansøgnings fra uledsagede mindreårige asylansøgere.

Det skal bemærkes, at det ikke har nogen betydning, at en uledsaget mindreårig fylder 18 år under behandlingen af sagen.

#### Statistik

Der har de senere år været et fald i antallet af uledsagede mindreårige asylansøgere, der søger asyl i Danmark. Tallene var således i 2000 (219), 2001 (239), 2002 (137), 2003 (159) og 2004 (125). Ifølge Udlændingestyrelsens foreløbige statistik var børnene i 2004 fordelt på følgende nationalitetsgrupper:

Lande	2004
Afghanistan	22
Rumænien	16
Litauen	11
Somalia	11
Irak	7
Øvrige	58
I alt	125

Årsagen til faldet i antallet af uledsagede mindreårige asylansøgere kan ikke forklares entydigt. En årsag er givetvis, at der generelt kommer færre asylansøgere til Danmark. Dette skyldes blandt andet magtskiftet i Afghanistan og Irak, hvorfra der i tidens løb er kommet mange asylansøgere – herunder også børn, der har søgt asyl alene – samt den generelt mere restriktive udlændingelovgivning i landet.

### **Psyko-sociale forhold**

Det findes ingen dybdegående analyser af, i hvilket omfang børn og unge, der søger asyl i Danmark, har været udsat for traumatiske oplevelser. Den seneste undersøgelse i Nordisk Psykologi, 2000 - "Uledsagede flygtningebørn med særlige omsorgs- og behandlingsbehov"<sup>1</sup> - er resultatet af en pilotundersøgelse af uledsagede mindreårige asylansøgere på Dansk Røde Kors børnecentre i perioden januar-december 1997. Undersøgelsen tog udgangspunkt i uledsagede børn med behov for særlig pædagogisk eller terapeutisk behandling. Ud af 246 børn, der boede på centrene i 1997, havde 24% sådanne særlige behov. Undersøgelsen bygger på terapeutiske interviews med 35 børn eller unge, der var indstillet til psykologsamtaler, særlig kontaktperson etc. Der var således tale om børn, der havde særlige behandlingsbehov, og derfor – må man formode – havde særligt belastende oplevelser med sig. Undersøgelsen konkluderede, at en stor procentdel af disse børn og unge havde været udsat for potentielt traumatiserende oplevelser, idet 37% havde været tilbageholdt, 29% havde oplevet tortur og 31% havde deltaget i militære aktiviteter.

Fra samme undersøgelse fremgik det, at børnene generelt havde få fysiske problemer ved indreisen i Danmark. Derimod var mange af børnenes psykiske tilstand dårlig, idet 46% led af søvnproblemer, 17% af angst og 14% af depression eller aggression. 37 % havde psyko-somatiske symptomer.

Forekomsten af traumatiske oplevelser kan have konsekvenser for barnets udvikling og mulighed for at fremlægge sin sag under asylsagsbehandlingen. Traumatiske oplevelser kan medføre neurofysiologiske forandringer, som kan påvirke hjernens funktion og føre til udviklingsforstyrrelser. Det kan påvirke barnets evne til at huske, gengive oplevelser etc. Dette bør indgå i myndighedernes vurdering af, om barnet er tilstrækkeligt modent til at gennemgå asylproceduren jf. nedenstående afsnit om proceduren.

### **Hvorfor flygter børn?**

Der findes kun få undersøgelser af, hvorfor børn og unge flygter alene fra deres hjemland. I 2000 udgav den engelske forsker Wendy Ayotte en undersøgelse af 218 flygtningehistorier fra uledsagede børn, der var flygtet til 28 forskellige lande i Europa<sup>2</sup>. Rapporten konkluderede, at børnenes begrundelse for at flygte fra deres hjemland er mangeartede og komplekse – nogle flygter på grund af risikoen for militærtjeneste, kvindelig omskæring, risiko for forfølgelse på grund af etnisk tilhørsforhold eller forældrenes politiske forhold. Andre kom fra et land i krig, og endelig bliver nogle børn sendt til Europa for at få en mere tålelig fremtid.

Til spørgsmålet, om der var en stor gruppe såkaldte "ankerbørn" i undersøgelsen – børn, der bliver sendt til udlandet med henblik på at skabe et opholdsgrundlag for resten af familien – var konklusionen, at de fleste immigrationsmyndigheder i de lande, der var involveret i undersøgelsen, kender til ankerbørn, men de udgjorde i den konkrete undersøgelse ikke en stor gruppe.

---

<sup>1</sup> Nordisk Psykologi 2000, 52 (1) side 3-18 af Mia Stæhr, Trine Lindskov og Rachel Brask Carey

<sup>2</sup> Separated Children Coming to Western Europe, Wendy Ayotte, Save the Children Fund 2000

## 2. Asylproceduren for uledsagede børn og unge i hovedtræk

I januar 2003 vedtog Folketinget en ændring til udlændingeloven og Lov om forældremyndighed og Samvær, der medførte en række ændringer i forhold til behandlingen af uledsagede mindreårige asylansøgere. Af de vigtigste ændringer kan nævnes, at den mindreårige får udpeget en personlig repræsentant, der kan hjælpe den mindreårige under sagsbehandlingen. De mindreårige får også udpeget en advokat, hvis de skal gennemgå åbenbart grundløs-proceduren, som beskrevet nedenfor.

De ændrede regler trådte i kraft den 2. april 2003, og har virkning for behandlingen af sager for børn, der har søgt asyl efter denne dato.

### 2.1 Personlig repræsentant for den mindreårige

Ved ændringen af udlændingeloven i 2003 indførtes som nævnt en repræsentant-ordning for uledsagede mindreårige asylansøgere – udlændingelovens § 56 a. Asylsagsbehandling af mindreårige kan være problematisk, og der er tale om en særligt sårbar gruppe. Børnene står alene i et fremmed land, hvor de skal klare en række udfordringer, som de ikke altid forstår. For at imødekomme denne vanskelige situation får barnet udpeget en repræsentant, som skal varetage dets interesser under asylsagsbehandlingen. Hvis barnet får opholdstilladelse, vil statsamtet udpege en stedfortræder for forældremyndighedsindehaveren – som evt. kan være den tidligere repræsentant, og som skal hjælpe barnet under integrationen i det danske samfund.

Der stilles ikke særlige krav – eksempelvis uddannelsesmæssige krav – til personer, der kan udpeges til repræsentanter for mindreårige, men der bliver ved indstillingen lagt vægt på den pågældendes uddannelse og eksempelvis erfaring fra frivilligt arbejde. Den pågældende må ikke have begået strafbart forhold eller på anden måde have udvist adfærd, der er uforenelig med opgaven som repræsentant for uledsagede mindreårige.

Generelt skal repræsentanten varetage barnets interesser og tage beslutninger, som normalt påhviler forældremyndighedsindehaveren. I relation til asylsagsbehandlingen vil repræsentantens rolle være at deltage i den mindreåriges interviews med myndigheder, advokater og lignende.

Dansk Røde Kors indstiller personer til repræsentanthvervet og administrerer repræsentantordningen, der i dag indbefatter 25 repræsentanter for mindreårige.

Repræsentanten udpeges formelt af det statsamt, hvor den mindreårige bor.

### 2.2 Indkvartering

Under asylsagsbehandlingen bliver uledsagede mindreårige asylansøgere indkvarteret på særlige børnecentre, der drives af Dansk Røde Kors.

Nogle af børnene indkvarteres privat hos slægtninge i Danmark og i sjældne tilfælde hos danske plejefamilier.

Hvis den mindreårige får opholdstilladelse, træffer Udlændingestyrelsen beslutning om, i hvilken kommune barnet skal bo. Dansk Røde Kors oplyser om eventuel familie i Danmark, særlige behov for indkvarteringsform eller anden nødvendig hjælp til barnet. Uledsagede mindreårige bliver boligplaceret i kommuner, hvor den mindreårige har familie. Uledsagede mindreårige, der har behov for særlige boformer med megen voksenstøtte, søges boligplaceret i kommuner, der har særlige børnehuse, ungdomskollektiver eller efterskoler.

### 2.3 Interview hos politiet

Det første interview efter indrejsen og anmodningen om asyl er hos politiet, som skal fastslå den mindreåriges identitet og rejs rute. Politiet skal i øvrigt tage stilling til, om barnet må betragtes som mindreårigt. Hvis politiet er i tvivl om barnets alder eller Udlændingestyrelsen er uenig med politiets vurdering, vil Udlændingestyrelsen vurdere og træffe beslutning om barnets alder. Udlændingestyrelsen kan i den forbindelse beslutte at iværksætte en aldersundersøgelse.

En aldersundersøgelse består af en røntgenundersøgelse af den mindreåriges kæbe/visdomstænder og venstre håndled samt en lægelig vurdering af, hvor udviklet den mindreåriges krop er. Undersøgelserne foregår på Tandlægehøjskolen og Rigshospitalets Retsmedicinske Klinik. Der vil være en bisidder eller den personlige repræsentant til stede ved undersøgelsen. Det er frivilligt at deltage i undersøgelsen, men det kan få negativ indflydelse på afgørelsen af vurderingen af barnets alder, hvis den mindreårige nægter at deltage.

### 2.4 Afvisning til et andet land, der skal behandle asylansøgningen?

Før de danske myndigheder behandler en ansøgning om asyl i Danmark, tages der stilling til, om Danmark er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen. Efter reglerne i Dublin-proceduren kan et andet EU-land være ansvarlig for at behandle asylsagen, hvis barnet er indrejst til Danmark via dette land eller barnet har nære slægtninge i landet.

Uanset om den mindreårige er indrejst via et andet EU-land, kan de danske myndigheder vælge, at sagen skal behandles i Danmark, hvis der er nær familie her. Nær familie er typisk barnets søskende eller forældres søskende. Der lægges vægt på, om den mindreårige kender familiemedlemmet, om de evt. tidligere har boet sammen, og om familiemedlemmet i Danmark ønsker at tage sig af barnet.

Hvis barnet er **under 15 år** vil asylsagen som udgangspunkt blive behandlet i Danmark, medmindre der er oplysninger om nære familiemedlemmer i et andet land, hvor barnet tidligere har opholdt sig før indrejsen til Danmark.

I forbindelse med undersøgelsen af, om den mindreårige har opholdt sig i et andet land før indrejsen til Danmark, tager politiet rutinemæssigt fingeraftryk af børn, der er fyldt 14 år.

### 2.5 Valg af sagsbehandlingsprocedure

Uledsagede mindreårige asylansøgere, der er tilstrækkelig modne, gennemgår som udgangspunkt den samme asylprocedure som voksne asylansøgere. Afgørende for valg af sagsbehandlingsprocedure er derfor barnets modenhed, og i den forbindelse er der opstillet en række retningslinjer for, hvornår et barn er tilstrækkeligt modent til at gennemgå proceduren.

Modenhedsvurderingen foretages af Udlændingestyrelsen, og det er en afgørelse, der er underlagt forvaltningslovens krav til begrundelse, partshøring og klagevejledning. Afgørelsen kan påklages til Integrationsministeriet.

#### *Børn under 12 år – automatisk opholdstilladelse*

Børn under 12 år gennemgår normalt ikke en egentlig asylprocedure men får opholdstilladelse som uledsaget mindreårig efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1. Det gælder ikke, hvis myndighederne inden for kort tid kan komme i kontakt med forældrene, og der er realistisk mulighed for, at myndighederne kan sende barnet tilbage til forældrene.

Barnet vil herefter overgå til integrationsfasen, hvor Udlændingestyrelsen tager stilling til, i hvilken kommune barnet skal bo. For yngre mindreårige er der behov for særlig støtte i form af voksenkontakt, og børnene indkvarteres derfor hos slægtninge eller i særlige børnehuse.

Når barnet er meddelt opholdstilladelse automatisk, betragtes barnets asylansøgning som frafaldet. Barnet kan dog til enhver tid anmode om at få afprøvet, om det risikerer forfølgelse ved en tilbagevenden til hjemlandet og derved bør meddeles flygtningestatus efter udlændingelovens § 7.

#### **Udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1**

*"Der kan gives opholdstilladelse til:*

*1) En uledsaget udlænding, der inden det fyldte 18. år har indgivet ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7, hvis der efter det, som er oplyst om udlændingens personlige forhold, er særlige grunde til at antage, at udlændingen ikke bør gennemgå en asylsagsbehandling."*

#### *Børn mellem 12-15 år*

For børn mellem 12 og 15 år foretager Udlændingestyrelsen en konkret vurdering af, om den uledsagede er tilstrækkelig moden til, at han eller hun bør gennemføre en normal asylprocedure med de interviews, som det indebærer. Hvis det ikke er tilfældet meddeles den mindreårige opholdstilladelse efter overnævnte bestemmelse.

#### *Børn og unge over 15 år*

Uledsagede mindreårige mellem 15 og 18 år skønnes generelt at være modne nok til at gennemføre en almindelig asylprocedure. Udlændingemyndighederne skal dog løbende tage konkret stilling til, om der er – eller opstår – særlige omstændigheder, der bør føre til, at barnet ikke vurderes til at være tilstrækkelig moden.

De fleste uledsagede mindreårige over 15 år vurderes som tilstrækkeligt modne til at gennemgå asylproceduren. Det betyder, at udlændingemyndighederne først tager stilling til, om den mindreårige er flygtning i henhold til udlændingelovens § 7. Hvis dette ikke er tilfældet, beslutter myndighederne automatisk, om den mindreårige opfylder kriterierne for at få den særlige opholdstilladelse for mindreårige asylansøgere.

#### *Er den mindreårige flygtning?*

Uledsagede mindreårige gennemgår den almindelige asylprocedure, hvor udlændingemyndighederne skal afklare, om den mindreårige er omfattet af udlændingelovens § 7. Dette indebærer, at den mindreårige udfylder asylansøgningsskema, deltager i interview hos Udlændingestyrelsen, eventuelt hos Dansk Flygtningehjælp eller Flygtningenævnet. I den normale asylprocedure er Udlændingestyrelsen 1. instans. Hvis Udlændingestyrelsen meddeler afslag på asyl til den mindreårige, anses sagen automatisk som påklaget til Flygtningenævnet, der er klageinstans i asylsager. Flygtningenævnet skal herefter træffe den endelige beslutning om, hvorvidt den mindreårige vil risikere forfølgelse ved en tilbagevenden til hjemlandet. Under behandlingen af sagen for Flygtningenævnet, vil den mindreårige få advokatbistand.

Asylsager for uledsagede mindreårige kan også blive behandlet i den særlige procedure for åbenbart grundløse sager. Dette sker i tilfælde, hvor Udlændingestyrelsen mener, at det er åbenbart, at den mindreårige ikke opfylder betingelserne for at få asyl. Den mindreårige bliver herefter tilbudt en samtale med Dansk Flygtningehjælp. Flygtningehjælpen skal på baggrund af samtalen med den mindreårige tage stilling til, om Flygtningehjælpen er enig i Udlændingestyrelsens vurdering af sagen som åbenbart grundløs. Er dette tilfældet får den mindreårige ikke mulighed for at påklage et efterfølgende afslag på asyl fra Udlændingestyrelsen. Hvis Flygtningehjælpen derimod finder, at

der kan skabes tvivl om, hvorvidt den mindreårige opfylder betingelserne for at få asyl, får den mindreårige mulighed for at påklage et efterfølgende afslag på asyl fra Udlændingestyrelsen til Flygtningenævnet (sagen overgår til den normale procedure).

Under behandlingen af sagen i åbenbart grundløs-proceduren får den mindreårige adgang til advokatbistand. (Bekendtgørelse nr. 201 af 25 marts 2003 om beskikkelse af advokat til uledsagede mindreårige asylansøgere, hvis asylsag søges afgjort i åbenbart grundløs-proceduren). Den beskikkede advokat får adgang til det materiale, som indgår i Udlændingestyrelsen og Dansk Flygtningehjælps vurdering af sagen inden samtalen i Flygtningehjælpen. Advokaten deltager i Dansk Flygtningehjælps samtale med barnet, og advokaten afholder et formøde med barnet umiddelbart før samtalen med Dansk Flygtningehjælp. Advokaten har adgang til efter samtalen at afgive et skriftligt indlæg, inden Udlændingestyrelsen træffer endelig afgørelse i sagen. Fristen for at afgive indlægget er tre dage efter samtalen i Flygtningehjælpen (dog dagen efter samtalen i Flygtningehjælpen i særlige hastesager).

#### *Skal den mindreårige have en særlig opholdstilladelse?*

Hvis den mindreårige får afslag på asyl, tager Udlændingestyrelsen automatisk stilling til, om den mindreårige skal have en særlig opholdstilladelse, der meddeles mindreårige, der vil komme i en reel nødsituation ved en tilbagesendelse til hjemlandet.

Denne beslutning tages ud fra en vurdering af de individuelle forhold for den enkelte mindreårige, herunder om den mindreårige har slægtninge eller et andet socialt netværk i hjemlandet. Det kan være tilfældet, hvor forældrene er døde, og der ikke findes andre slægtninge i hjemlandet, eller hvor den mindreårige er afskåret fra at komme i kontakt med forældre eller slægtninge. Der lægges også vægt på generelle forhold i det land, den mindreårige kommer fra. Der kan være tale om krigshandlinger eller hungersnød, der bevirker, at barnet vil blive stillet i en nødsituation ved en tilbagevenden.

#### **Udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr.2**

*"Der kan gives opholdstilladelse til:*

*1) En uledsaget udlænding, der inden det fyldte 18. år har indgivet ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7, hvis der er grund til at antage, at udlændingen uden for de i § 7, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde vil blive stillet i en reel nødsituation ved en tilbagevenden til hjemlandet."*

Hvis Udlændingestyrelsen meddeler afslag på den særlige opholdstilladelse for mindreårige, kan denne afgørelse påklages til Integrationsministeriet. Hvis afgørelsen påklages inden syv dage, kan den mindreårige opholde sig i Danmark under sagsbehandlingen af klagesagen.

### **3. Vigtigste kilder**

Integrationsministeriets Vejledning for repræsentanter, Opgaver og funktion i forhold til uledsagede mindreårige asylansøgere, juni 2003

Bemærkninger til lovforslag om ændring af udlændingeloven og integrationsloven (Behandlingen af sager vedrørende uledsagede mindreårige asylansøgere), fremsat den 2. oktober 2002.

Udlændingestyrelsens hjemmeside [www.udlst.dk](http://www.udlst.dk)

Separated Children Coming to Western Europe, Wendy Ayotte, 2000

Separated Children Seeking Asylum in Europe: A programme for Action by Sandy Ruxton, 2000

Nordisk Psykologi, 200, 52 (1) side 3-18: "Uledsagede flygtningebørn med særlige omsorgs- og behandlingsbehov i Danmark.