Udskriftsdato: 14. april 2024

2010/1 LSF 37 (Gældende)

Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven og integrationsloven (Revision af reglerne om uledsagede mindreårige udlændinge, m.v.)

Ministerium: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

Journalnummer: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, j.nr. 10/07625

Fremsat den 28. oktober 2010 af integrationsministeren (Birthe Rønn Hornbæk)

Forslag

til

Lov om ændring af udlændingeloven og integrationsloven

(Revision af reglerne om uledsagede mindreårige udlændinge, m.v.)

§ 1

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1061 af 18. august 2010, med de ændringer, der følger af § 3, nr. 2, 3, 22 og 24-26, i lov nr. 1511 af 27. december 2009 om ændring af udlændingeloven, de ændringer, der følger af § 2, nr. 1-4 og 6, i lov nr. 400 af 21. april 2010 om ændring af udlændingeloven og lov om aktiv socialpolitik og udlændingeloven, og de ændringer, der følger af § 1, nr. 6, i lov nr. 572 af 31. maj 2010 om ændring af udlændingeloven, foretages følgende ændringer:

1. *§ 9 c, stk. 3,* affattes således:

»Stk. 3. Der kan gives opholdstilladelse til:

1) En uledsaget udlænding under 18 år, der har indgivet ansøgning om opholdstilladelse efter § 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, og hvis der er grund til at antage, at udlændingen ved en tilbagevenden til hjemlandet eller det tidligere opholdsland vil være uden familiemæssigt netværk eller uden mulighed for ophold på et modtage- og omsorgscenter og dermed vil blive stillet i en reel nødsituation. Opholdstilladelsen kan ikke forlænges ud over udlændingens fyldte 18. år.
2) En uledsaget udlænding under 18 år, der er meddelt afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7, hvis der er grund til at antage, at udlændingen ved en tilbagevenden til hjemlandet eller det tidligere opholdsland vil være uden familiemæssigt netværk eller uden mulighed for ophold på et modtage- og omsorgscenter og dermed vil blive stillet i en reel nødsituation. Opholdstilladelsen kan ikke forlænges ud over udlændingens fyldte 18. år.«

2. I *§ 40 c* indsættes som *stk. 2*:

»Stk. 2. Politiet og Udlændingeservice kan kræve, at en uledsaget udlænding, der oplyser at være under 18 år, medvirker til en lægelig undersøgelse med henblik på at fastslå udlændingens alder.«

3. I *§ 56 a, stk. 1,* indsættes efter 3. pkt.:

»Organisationen kan efter aftale med ministeren for flygtninge, indvandrere og integration ansætte personer til at varetage hvervet som repræsentant.«

4. *§ 56 a, stk. 1, 4. pkt.,* der bliver 5. pkt., affattes således:

»Repræsentanten udpeges af Statsforvaltningen Hovedstaden.«

5. I *§ 56 a, stk. 4,* ændres »ministeren for familie- og forbrugeranliggender« til »justitsministeren«.

6. I*§ 56, stk. 5,* ændres »Ministeren for familie- og forbrugeranliggender« til »Justitsministeren«.

7. *§ 56 a, stk. 9,* ophæves, og i stedet indsættes:

»Stk. 9. Udlændingeservice iværksætter med samtykke fra et barn, der er omfattet af stk. 1, en eftersøgning af forældrene eller andet familiemæssigt netværk til barnet, medmindre barnet kan tage ophold på

et modtage- eller omsorgscenter i hjemlandet eller det tidligere opholdsland. Dette gælder dog ikke, hvis barnet er omfattet af § 2, stk. 1.

Stk. 10. Udlændingeservice iværksætter en eftersøgning som nævnt i stk. 9, hvis barnet har været udsat for menneskehandel, medmindre særlige grunde taler herimod. Udlændingeservice iværksætter endvidere en eftersøgning som nævnt i stk. 9, hvis ganske særlige grunde i øvrigt taler herfor.

Stk. 11. Eftersøgning af forældre eller andet familiemæssigt netværk, jf. stk. 9 og 10, kan ske i samarbejde med en eller flere organisationer, som er godkendt hertil af ministeren for flygtninge, indvandrere og integration. Udlændingeservice og de nævnte organisationer kan i forbindelse med eftersøgningen af barnets forældre eller andet familiemæssige netværk udveksle oplysninger om barnets personlige forhold uden samtykke fra barnet eller den personlige repræsentant.«

§ 2

I integrationsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1062 af 20. august 2010, foretages følgende ændring:

1. *§ 2, stk. 2, nr. 3,* affattes således:

»3) en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, medmindre udlændingen er omfattet af stk. 3 eller 4, eller«

§ 3

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. januar 2011.

Stk. 2. Udlændingelovens § 9 c, stk. 3, § 40 c, stk. 2 og § 56 a, stk. 1, 5. pkt., som affattet og indsat ved denne lovs § 1, nr. 1, 2 og 4 finder alene anvendelse for uledsagede mindreårige udlændinge, der indrejser i Danmark fra og med den 1. januar 2011.

Stk. 3. Har Udlændingeservice før den 1. januar 2011 iværksat en eftersøgning af forældre eller andet familiemæssigt netværk til et uledsaget barn uden barnets samtykke, og er eftersøgningen ikke tilendebragt den 1. januar 2011, skal Udlændingeservice alene fortsætte eftersøgningen, hvis barnet samtykker hertil, jf. udlændingelovens § 56 a, stk. 9, som affattet og indsat ved denne lovs § 1 nr. 7.

§ 4

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men § 1 kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de afvigelser, som de færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Lovforslagets formål og baggrund
2. Gældende ret
   - 2.1. Definition af en »uledsaget mindreårig«
   - 2.2. Behandlingen af sager om uledsagede mindreårige
     - 2.2.1. Indkvartering på særlige børnecentre
     - 2.2.2. Repræsentantordningen
     - 2.2.3. Eftersøgning af forældre til uledsagede mindreårige udlændinge
     - 2.2.4. Tilbud om forberedt hjemsendelse
     - 2.2.5. Udvidet adgang til advokatbeskikkelse
   - 2.3. Opholdstilladelse som uledsaget mindreårig
3. Forslag til en ny ordning for uledsagede mindreårige udlændinge
   - 3.1. Etablering af modtagefaciliteter i hjemlandene
     - 3.1.1. Særlige hjemsendelsesordninger i andre lande
     - 3.1.2. Regeringens forslag om en ny hjemsendelsesordning
   - 3.2. Særlige procedurer og opholdstilladelse begrænses til det 18. år
     - 3.2.1. Andre landes regler om særlig opholdstilladelse og særlige procedurer til uledsagede mindreårige
     - 3.2.2. Regeringens forslag om nye regler om opholdstilladelse som uledsaget mindreårig
       - 3.2.2.1. Støtte og hjælp til uledsagede udlændinge under 18 år under opholdet i Danmark
       - 3.2.2.2. Hjælp til repatriering til udlændinge under 18 år, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3
       - 3.2.2.3. Udlændinge, der efterfølgende meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1
   - 3.3. Ændring af pligten til at eftersøge forældre til uledsagede mindreårige
   - 3.4. Tilbud om forberedt hjemsendelse og eftersøgning af forældre til uledsagede mindreårige fra EU/EØS-lande
   - 3.5. Repræsentantordningen
     - 3.5.1. Øget mulighed for at anvende professionelle repræsentanter
     - 3.5.2. Hurtigere udpegning af repræsentant
   - 3.6. Aldersundersøgelser
4. Økonomiske og administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner
5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
6. Miljømæssige konsekvenser
7. Administrative konsekvenser for borgerne
8. Forholdet til EU-retten
9. Forholdet til internationale konventioner
10. Hørte myndigheder m.v.

.

11 Vurdering af konsekvenser af lovforslaget

.

1. Lovforslagets formål og baggrund

Uledsagede mindreårige udlændinge er en særligt sårbar gruppe. Derfor indeholder udlændingeloven særlige regler herom, og derfor behandles sager vedrørende uledsagede mindreårige efter særlige procedurer. Udlændingelovens regler om uledsagede mindreårige er udformet med henblik på at sikre, at der på forsvarlig vis tages hånd om en gruppe børn, der befinder sig i et fremmed land uden forældre eller andet familiemæssigt netværk.

Danmark oplever, som andre europæiske lande, herunder de nordiske lande, en kraftig stigning i indrejsetallet for uledsagede mindreårige, hvoraf mange søger asyl. I årene 2007-2009 søgte henholdsvis 93, 302 og 529 uledsagede mindreårige asyl i Danmark. I perioden januar-august 2010 søgte 313 uledsagede mindreårige asyl (foreløbigt tal), hvilket er en stigning på 14 % i forhold til samme periode året før.

Håndteringen af uledsagede mindreårige er i fokus i de nordiske lande samt på EU-plan.

Samtidig med stigningen i indrejsetallet og antallet af uledsagede mindreårige, der søger asyl, er der sket en ændring af profilen af de uledsagede mindreårige. Der er typisk tale om 15-17-årige drenge primært fra Afghanistan. I perioden januar til og med august 2010 var 91 % af de uledsagede mindreårige, der søgte asyl, og som efter en eventuel aldersundersøgelse blev vurderet til at være mindreårige, mellem 15 og 17 år, 96 % var drenge eller unge mænd, og 76 % kom fra Afghanistan (foreløbige tal).

I mange tilfælde er der en formodning for, at de uledsagede mindreårige frivilligt er rejst fra deres hjemland for at komme hertil, og/eller at børnene er sendt af sted af deres forældre i håb om, at de kan opnå opholdstilladelse i Europa.

I årene 2007-2009 blev henholdsvis 25, 45 og 114 uledsagede mindreårige meddelt opholdstilladelse i Danmark. Opholdsgrundlaget fordeler sig på følgende måde:

	2007	2008	2009
Asyl (udlændingelovens § 7)	4	28	86
Opholdstilladelse uden forudgående asylsagsbehandling (udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1)	4	5	6
Opholdstilladelse på grund af manglende netværk (udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 2)	17	12	22
Antal opholdstilladelser i alt	25	45	114

Der er en formodning for, at mange af de udlændinge, der indrejser som angiveligt mindreårige, reelt er over 18 år. I forbindelse med politiets identitetsundersøgelser af uledsagede mindreårige kan der ske aldersundersøgelse. Udlændingeservice kan endvidere iværksætte en sådan, hvis der skønnes at være behov herfor. I 2009 blev der gennemført 120 aldersundersøgelser, og i 73 % af sagerne viste det sig, at de pågældende var 18 år eller ældre.

Regeringen er bekymret over denne udvikling, og det indgår i aftalen af 15. marts 2010 mellem regeringen og Dansk Folkeparti om et serviceeftersyn af udlændinge- og integrationspolitikken, at det skal undersøges, hvordan udviklingen skal håndteres.

Regeringen ønsker at sikre, at de regler, der er møntet på børn, som har et reelt behov for hjælp, ikke misbruges. Enhver form for misbrug af reglerne skal bekæmpes.

Regeringen foreslår derfor, at der gennemføres en samlet revision af området for uledsagede mindreårige.

Med henblik på at sikre uledsagede mindreårige, der skal udrejse af Danmark, en forsvarlig tilbagevenden til hjemlandet, vil regeringen foranledige, at Danmark i lighed med andre europæiske lande søger nærområdeindsatsen forstærket gennem etablering af modtage- og omsorgscentre i hjemlandene for uledsagede mindreårige. I første omgang vil fokus være rettet mod Afghanistan, hvorfra langt de fleste uledsagede mindreårige i dag stammer. Det foreslås samtidig, at opholdstilladelse til uledsagede mindreårige på grund af manglende familiemæssigt netværk fremover ikke kan gives, hvis der i hjemlandet er passende modtage- og omsorgsfaciliteter.

Der henvises til afsnit 3.1.

I dag er det udlændingens alder på asylansøgningstidspunktet, der er bestemmende for, om den pågældende bliver betragtet som uledsaget mindreårig. Også efter at være fyldt 18 år behandles den unge fortsat som "uledsaget mindreårig". Det gælder både i forhold til de særlige sagsbehandlingsprocedurer, der gælder for uledsagede mindreårige, i forhold til spørgsmålet om opnåelse af opholdstilladelse som uledsaget mindreårig og i forhold til spørgsmålet om mulighed for fortsat ophold i Danmark.

Efter regeringens opfattelse savner det mening at blive ved med at behandle unge mennesker, der er fyldt 18 år, som børn. Grundlaget for en opholdstilladelse, der er givet til en udlænding, fordi den pågældende er mindreårig og derfor tilhører en særligt sårbar gruppe, er ikke længere til stede, når den pågældende bliver voksen. Det foreslås derfor, at reglerne om opholdstilladelse som uledsaget mindreårig på grund af manglende netværk i hjemlandet justeres, således at opholdstilladelse på den baggrund fremover kun kan gives, indtil udlændingen fylder 18 år. Opholdstilladelse, der gives til uledsagede mindreårige, skal derfor heller ikke kunne forlænges ud over det fyldte 18. år. Når udlændingen fylder 18 år og således er blevet voksen, er grundlaget for opholdstilladelsen som mindreårig ikke længere til stede. Det klare udgangspunkt er derfor, at den pågældende skal vende tilbage til sit hjemland.

Som konsekvens heraf forslås det samtidig, at de særlige sagsbehandlingsprocedurer, der er målrettet uledsagede mindreårige, ligeledes ophører, når udlændingen fylder 18 år.

Der henvises til afsnit 3.2.

Som det er i dag, har Udlændingeservice pligt til at iværksætte en eftersøgning af forældrene til uledsagede mindreårige, som ikke kender eller undlader at oplyse myndighederne om forældrenes opholdssted. Det gælder både i tilfælde, hvor barnet samtykker og medvirker til eftersøgningen, og i tilfælde hvor samtykke ikke opnås. Formålet med eftersøgningspligten er at varetage barnets interesser og sikre, at børn, der f.eks. på grund af krig eller andre kriser i hjemlandet, har mistet kontakten med forældrene, får bistand til at genfinde forældrene, får klarhed over deres situation og forhåbentlig bliver genforenet med dem igen. Erfaringer og undersøgelser fra andre europæiske lande understøtter udlændingemyndighedernes formodning om, at mange af de uledsagede mindreårige, der i dag kommer til Europa, er sendt af sted af familiemedlemmer og dermed kender familiens opholdssted og ofte er i kontakt med dem, men at børnene er blevet fortalt, at de ikke må oplyse myndighederne herom.

Regeringen finder det ikke rimeligt, at de danske myndigheder skal anvende betragtelige ressourcer på at eftersøge nogle personer, hvis opholdssted allerede er barnet bekendt. Regeringen finder det endvidere uacceptabelt, at personer, der bevidst unddrager myndighederne væsentlige oplysninger, af denne grund opnår særlige rettigheder her i landet. Efter regeringens opfattelse må der være en formodning for, at et uledsaget barn, der ikke samtykker til at få eftersøgt sine familiemedlemmer, kender deres opholdssted og ikke ønsker at samarbejde med myndighederne. Det foreslås derfor at ændre eftersøgningspligten, således

at eftersøgning fremover som udgangspunkt kun vil blive iværksat med barnets samtykke og kun, hvis der ikke i barnets hjemland er adgang til passende modtage- og omsorgsfaciliteter.

Der henvises til afsnit 3.3.

Det må antages, at en gennemførelse af disse forslag både vil sikre hjælp til de børn, der har et reelt behov herfor, og have en præventiv signalværdi, navnlig over for de personer, som beslutter at sende uledsagede mindreårige til Danmark, for at de skal søge asyl.

De foreslåede ændringer forventes samlet set at kunne føre til, at færre uledsagede udlændingebørn indrejser i Danmark, at der i højere grad sker genforening med familie eller slægtninge, og at færre af dem, der indrejser, meddeles opholdstilladelse som uledsagede mindreårige på grund af manglende netværk i hjemlandet.

I dag tilbydes alle uledsagede mindreårige, der skal forlade Danmark, en forberedt hjemsendelse. Tilbuddet omfatter alle uledsagede mindreårige, dvs. både afviste asylansøgere og mindreårige, der opholder sig ulovligt i Danmark, og både tredjelandsstatsborgere og statsborgere fra de øvrige EU-lande og EØS-landene. Formålet med tilbuddet er at sikre alle børn en forsvarlig og veltilrettelagt hjemsendelse. Udlændingemyndighederne har samtidig pligt til at iværksætte eftersøgning af forældrene til den samme gruppe børn.

Efter regeringens opfattelse er det væsentlige at sikre, at den forberedte hjemsendelse og eftersøgningsordningen kommer de børn til gode, som har et reelt behov for det. Det har ikke været intentionen med initiativerne at forpligte de danske udlændingemyndigheder til at arrangere et reintegrationsforløb for børn, der efter et kortvarigt ophold i Danmark skal hjemsendes til lande, der har et offentligt socialvæsen, og som må forventes at være i stand til at tage sig af sine egne statsborgere, herunder uledsagede mindreårige, der vender tilbage efter et kortere ophold i udlandet. Dette er tilfældet med de øvrige EU-lande og EØS-landene. Fremover vil ordningerne om forberedt hjemsendelse og eftersøgning således normalt ikke omfatte uledsagede mindreårige fra de øvrige EU-lande og EØS-landene. Hvis der er tale om handlede børn, eller der undtagelsesvist er særlige omstændigheder, der tilsiger det, vil tilbuddet om forberedt hjemsendelse dog blive givet.

Der henvises til afsnit 3.4.

Der stilles ikke nærmere krav til bl.a. erfaring og uddannelse for de personer, der udpeges som personlige repræsentanter for uledsagede mindreårige. Repræsentantopgaven er som udgangspunkt en frivillig og ulønnet opgave. Hvis en uledsaget mindreårig har været udsat for menneskehandel, skal repræsentanten dog være professionel, dvs. have relevant uddannelse og erfaring, og bliver dermed lønnet. Stigningen i indrejsetallet for uledsagede mindreårige afstedkom i 2009 og 1. halvår 2010, at det var vanskeligt at skaffe et tilstrækkeligt antal frivillige til opgaven, hvilket forsinkede sagsbehandlingen. Dette problem er nu løst, men regeringen ønsker – med henblik på at imødegå en eventuel fremtidig lignende situation – at skabe mulighed for, at ordningen kan ændres til en professionel og lønnet ordning – eller suppleres hermed.

Med henblik på at forenkle og effektivisere sagsbehandlingen foreslås det endvidere, at Statsforvaltningen Hovedstaden fremover udpeger repræsentanter for alle børn. Det vil forenkle procedurerne og effektivisere sagsbehandlingen, navnlig i sager hvor en uledsaget mindreårig forud for udpegningen flytter fra et børnecenter i en region til et børnecenter i en anden region.

Der henvises til afsnit 3.5.

Efter de gældende regler følger myndighedernes adgang til at iværksætte aldersundersøgelser, hvor der er tvivl om en udlændings alder, af politiets pligt til at undersøge de pågældendes identitet og af udlændingens pligt til at oplyse sagen. Det foreslås, at ordningen om at iværksætte aldersundersøgelser kommer til at fremgå direkte af udlændingeloven.

Der henvises til afsnit 3.6.

2. Gældende ret

2.1. Definition af en "uledsaget mindreårig"

En "uledsaget mindreårig" defineres udlændingeretligt som en udlænding under 18 år, der indrejser her i landet uden ledsagelse af sine forældre eller andre myndige personer, der kan være trådt i forældrenes sted, jf. Folketingets Retsudvalgs beretning af 16. marts 1993 over forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om social bistand (L 155) samt bemærkningerne til lovforslag nr. L 23 af 2. oktober 2002 (Behandlingen af sager vedrørende uledsagede mindreårige asylansøgere), der blev vedtaget som lov nr. 60 af 29. januar 2003.

Hvis en mindreårig udlænding indrejser sammen med andre voksne end forældremyndighedsindehaveren, beror det på en konkret vurdering, om barnet skal betragtes som ledsaget.

Det er altid en forudsætning for at betragte en mindreårig som ledsaget, at ledsageren er myndig. Derudover skal ledsageren reelt være trådt i forældrenes sted. Det vil sige, at ledsageren skal have påtaget sig ansvaret for den mindreårige. Det vil f.eks. være tilfældet, hvis et forældrepar indrejser sammen med sine egne børn og en nevø eller niece, hvis en mindreårig indrejser sammen med sine bedsteforældre, eller hvis en mindreårig indrejser sammen med en myndig søskende.

Det er således ikke tilstrækkeligt til at betragte en mindreårig som ledsaget, at barnet indrejser sammen med en voksen, hvis den voksne ikke har nogen nærmere tilknytning til barnet og f.eks. kun har påtaget sig at tage sig af barnet under rejsen til Danmark.

En udlænding under 18 år, der er gift og eventuelt selv har fået børn, og som indrejser med sin ægtefælle, bliver ikke betragtet som uledsaget.

I de (meget få) tilfælde, hvor en uledsaget mindreårig har en ægtefælle her i landet, vil den pågældende normalt blive betragtet som ledsaget af denne. Udlændingeservice vil efter en konkret vurdering tage stilling til, hvorvidt den mindreårige i en eventuel udsendelsesposition skal anses som uledsaget (f.eks. fordi ægtefællen har opholdstilladelse her i landet som flygtning og ikke kan vende tilbage til parrets fælles hjemland).

Omvendt kan et barn, der er indrejst som uledsaget, blive betragtet som ledsaget, hvis dets forældre opholder sig her i landet, eller hvis en ældre søskende eller et andet familiemedlem, som kan siges at været trådt i forældrenes sted, opholder sig i Danmark. I sådanne tilfælde bliver barnet ikke omfattet af de særlige regler og sagsbehandlingsprocedurer for uledsagede mindreårige.

En oprindeligt ledsaget mindreårig udlænding kan efterfølgende blive betragtet som uledsaget, hvis barnets forældre eller den myndige person, der har haft ansvaret for barnet, f.eks. afgår ved døden under opholdet her i landet, eller hvis barnet bliver efterladt i Danmark.

Det er Udlændingeservice, der i første instans beslutter, om en mindreårig udlænding skal anses for uledsaget. Afgørelse herom kan påklages til Integrationsministeriet.

2.2. Behandlingen af sager om uledsagede mindreårige

2.2.1. Indkvartering på særlige børnecentre

Uledsagede mindreårige indkvarteres på særlige børnecentre, der er bemandet med specialuddannet personale.

Udlændingeservice tilpasser løbende asylcenterkapaciteten til antallet af asylansøgere, herunder antallet af uledsagede mindreårige.

Der var pr. juli 2010 indrettet ca. 400 centerpladser til indkvartering af uledsagede mindreårige udlændinge fordelt på en række særlige børne- og ungdomscentre.

2.2.2. Repræsentantordningen

Så hurtigt som muligt efter ankomsten til Danmark udpeges der en personlig repræsentant for alle uledsagede mindreårige. Hovedformålet med denne ordning er at sikre, at alle uledsagede mindreårige får en fast personlig støtte under opholdet her i landet. Repræsentanten skal støtte og vejlede barnet og kan i øvrigt træffe alle de beslutninger, som en forældremyndighedsindehaver normalt kan træffe, jf. bemærkningerne til lovforslag nr. L 23 af 2. oktober 2002 (Behandlingen af sager vedrørende uledsagede mindreårige asylansøgere), der blev vedtaget som lov nr. 60 af 29. januar 2003. Repræsentanten bliver udpeget af den stedlige statsforvaltning efter indstilling af Dansk Røde Kors, jf. udlændingelovens § 56 a, stk. 1.

Dansk Røde Kors indstiller både frivillige og professionelle personer til at varetage hvervet som repræsentant for uledsagede mindreårige. Repræsentanten skal være uafhængig af udlændingemyndighederne. Spørgsmålet om, hvem der kan udpeges som repræsentant for en uledsaget mindreårig asylansøger, beror på en konkret vurdering i den enkelte sag, hvor der skal lægges afgørende vægt på, hvad der samlet set er bedst stemmende med barnets interesser.

Der stilles ikke krav om, at den personlige repræsentant skal have en nærmere bestemt uddannelse eller erfaring. Det er dog en betingelse, at repræsentanten – bl.a. på baggrund af sin uddannelse og erhvervserfaring – er egnet til at varetage opgaven. Derudover må repræsentanten ikke have begået et strafbart forhold eller på anden måde have udvist en adfærd, der gør den pågældende uegnet til at varetage opgaven. Repræsentanten kan f.eks. være en herboende slægtning til den uledsagede mindreårige.

Er der tale om et handlet barn, skal der udpeges en professionel repræsentant, dvs. en person med relevant uddannelse og erfaring, f.eks. en socialrådgiver eller en ansat hos Dansk Røde Kors.

Hvervet som repræsentant ophører, hvis barnet meddeles opholdstilladelse i Danmark, hvorefter der i stedet vil blive udpeget en midlertidig forældremyndighedsindehaver. Hvervet som repræsentant ophører også, når barnet fylder 18 år, hvis barnet rejser ud af Danmark, hvis forældremyndighedsindehaveren indrejser i Danmark eller på anden måde bliver i stand til at udøve forældremyndigheden, hvis barnets ægtefælle indrejser i Danmark, eller hvis barnet indgår ægteskab.

2.2.3. Eftersøgning af forældre til uledsagede mindreårige udlændinge

Efter udlændingelovens § 56 a, stk. 9, har Udlændingeservice en forpligtelse til at iværksætte en eftersøgning af forældrene til alle uledsagede børn, når forældrenes opholdssted er ukendt. Eftersøgning skal iværksættes, uanset om barnet samtykker hertil eller ej, hvis eftersøgning er i barnets interesse. Eftersøgning kommer på tale, hvis det må antages, at barnet har forældre eller familiemedlemmer i hjemlandet, som det kan genforenes med. Det betyder, at der ikke skal foretages eftersøgning, hvis der f.eks. foreligger sikre oplysninger om, at forældrene er døde. På samme måde er der ikke grundlag for at sætte en eftersøgning i værk, hvis barnet selv oplyser sine forældres eller andre familiemedlemmers opholdssted, eller hvis der på anden måde foreligger oplysninger herom i sagen.

Det fremgår af lovforslag nr. L 197 af 28. marts 2007 (Bekæmpelse af menneskehandel og samkøring af oplysninger om evakuerede mv.), vedtaget som lov nr. 504 af 6. juni 2007, side 8, at det som udgangspunkt altid vil være i barnets interesse, at forældrene findes med henblik på at genforene barn og forældre i hjemlandet. Dette gælder dog ikke, hvis der er tale om menneskehandel, og forældrene har medvirket til handlen.

Udlændingeservice og International Organization for Migration (IOM) indgik i sommeren 2010 en aftalte om eftersøgning af familiemedlemmer, foreløbig som en pilotordning, der dækker en række udvalgte lande. Der er tale om hjemlandene for hovedparten af de uledsagede mindreårige, der i dag indrejser i Danmark, herunder Afghanistan.

2.2.4. Tilbud om forberedt hjemsendelse

Det fremgår af lovforslag nr. L 197 af 28. marts 2007 (Bekæmpelse af menneskehandel og samkøring af oplysninger om evakuerede mv.), vedtaget som lov nr. 504 af 6. juni 2007), side 8, at alle uledsagede mindreårige, der skal udrejse, skal tilbydes en forberedt hjemsendelse. Der er tale om et tilbud, og det er således frivilligt for barnet, om det vil tage imod tilbuddet. Formålet med tilbuddet er at sikre de uledsagede børn, der skal udrejse af Danmark, en veltilrettelagt og forsvarlig hjemsendelse, hvori det bl.a. indgår, at barnet i hjemlandet vil blive modtaget af et familiemedlem eller en organisation, der kan yde barnet særlig hjælp i forbindelse med tilværelsen i hjemlandet.

Udlændingeservice har indgået en kontrakt med International Organization for Migration (IOM) om forberedte hjemsendelser, og i praksis omfatter tilbuddet et individuelt tilrettelagt hjemrejse- og reintegrationsprogram, der inkluderer indkvartering, om muligt genforening med forældre eller anden familie, reintegration i uddannelsessystemet eller på arbejdsmarkedet, samt i den første periode efter hjemrejsen et mindre månedligt beløb til de mest basale fornødenheder.

2.2.5. Udvidet adgang til advokatbeskikkelse

Uledsagede mindreårige asylansøgere, hvis asylsag behandles i åbenbart grundløs procedure, får – i modsætning til voksne asylansøgere – beskikket en advokat til at bistå dem i forbindelse med interviewet hos Dansk Flygtningehjælp og sagens videre behandling i Udlændingeservice. Behandles asylsagen i normalprocedure, beskikkes der – i lighed med hvad der gælder for voksne asylansøgere – først en advokat i forbindelse med Flygtningenævnets behandling af sagen.

Uledsagede mindreårige udlændinge, der får afslag på asyl, har – i modsætning til voksne – mulighed for at blive bistået af den beskikkede advokat efter asylsagens afslutning, jf. udlændingelovens § 56 a, stk. 8. Advokatens rolle kan i den forbindelse være at yde bistand i forbindelse med spørgsmålet om opholdstilladelse på andet grundlag samt rådgivning af barnet i forbindelse med afslag på opholdstilladelse og hjemvenden.

Rigsadvokaten udsendte i juni 2010 retningslinjer om behandlingen af sager om frihedsberøvelse og retsforfølgning pga. dokumentfalsk vedrørende asylansøgere, herunder uledsagede mindreårige. Retningslinjerne gælder både sager om voksne og mindreårige uledsagede asylansøgere.

2.3. Opholdstilladelse som uledsaget mindreårig

Når en uledsaget mindreårig ansøger om asyl, afhænger det af barnets alder og modenhed, hvordan sagen behandles. Børn under 12 år anses normalt ikke for at være tilstrækkeligt modne til at gennemgå en almindelig asylprocedure og kan derfor i stedet meddeles opholdstilladelse på grund af lav alder og manglende modenhed uden forudgående asylsagsbehandling, jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1.

Ved afgørelsen af, om der skal meddeles opholdstilladelse i sådanne tilfælde, lægges der bl.a. vægt på, om der uden problemer kan skabes – f.eks. telefonisk – kontakt til barnets forældre i hjemlandet. Hvis dette er tilfældet, vil der normalt ikke kunne gives opholdstilladelse, medmindre det f.eks. ikke er praktisk muligt at genforene barnet med forældrene i deres opholdsland.

For børn mellem 12 og 15 år bliver der foretaget en konkret og individuel vurdering af, om det enkelte barn anses for tilstrækkeligt modent til at gennemgå en normal asylprocedure. Vurderes barnet ikke tilstrækkeligt modent, kan der gives opholdstilladelse, jf. ovenfor. I modsat fald tages asylsagen under behandling.

Det er Udlændingeservice, der træffer afgørelse om barnets modenhed. Afgørelsen træffes på baggrund af en vurdering af, om barnet har kunnet forstå de spørgsmål, som Udlændingeservice har stillet ved asylsamtalen, og om barnet på en forståelig måde har kunnet give oplysninger, som er væsentlige for behandlingen af asylansøgningen. Ved vurderingen af barnets modenhed bliver der også taget hensyn til, om der er særlige forhold, der bevirker, at barnet ikke bør gennemgå en almindelig asylprocedure og i stedet

meddeles opholdstilladelse med det samme, jf. ovenfor, herunder f.eks. hvis barnet er udviklingshæmmet, sygt eller stærkt traumatiseret. En afgørelse om, at et barn er tilstrækkeligt modent til at gennemgå en asylsagsprocedure, kan efterprøves af Flygtningenævnet i forbindelse med Flygtningenævnets behandling af et afslag på asyl.

Børn over 15 år anses normalt for at være tilstrækkeligt modne til at forstå og gennemgå en almindelig asylprocedure, men der tages i hver enkelt sag konkret stilling hertil. Hvis barnet er tilstrækkeligt modent til at gennemgå en almindelig asylprocedure, og barnet får afslag på asyl, vurderer Udlændingeservice ex officio, om barnet kan gives opholdstilladelse som uledsaget mindreårig på grund af manglende netværk i hjemlandet, jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 2. Afgørelser herom kan påklages til Integrationsministeriet.

I vurderingen af, om der kan gives opholdstilladelse, indgår det, om barnet har familie eller andet socialt netværk i hjemlandet, eller om barnet vil blive stillet i en reel nødsituation ved en tilbagevenden dertil.

Retningslinjerne for behandlingen af sager om uledsagede mindreårige er nærmere beskrevet i Folketingets Retsudvalgs beretning af 16. marts 1993 over forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om social bistand (L 155) samt i bemærkningerne til lovforslag nr. L 23 af 2. oktober 2002 (Behandlingen af sager vedrørende uledsagede mindreårige asylansøgere), der blev vedtaget som lov nr. 60 af 29. januar 2003. Det fremgår heraf, at afgørelsen af, om der skal meddeles opholdstilladelse, beror på en konkret vurdering, hvori indgår ansøgerens individuelle forhold og de generelle forhold i hjemlandet eller det land, som det eventuelt kunne blive relevant at udsende den pågældende til.

Der meddeles normalt opholdstilladelse i de tilfælde, hvor barnets forældre er døde, eller hvor der foreligger sikre oplysninger om, at de ikke kan findes, f.eks. hvis der fremlægges en dødsattest eller er viden om, at der har været en naturkatastrofe i det område, hvor barnets pårørende har opholdt sig. Der gives normalt også opholdstilladelse, hvis der er sikre oplysninger om, at barnet er afskåret fra at komme i kontakt med sine forældre, f.eks. fordi de er fængslet, eller hvor der ikke findes et tilstrækkeligt familiemæssigt eller socialt netværk i hjemlandet eller det tidligere opholdsland. Også krigshandlinger eller lignende uroligheder i barnets hjemland eller det tidligere opholdsland kan begrunde, at der meddeles opholdstilladelse. Det vil gælde, hvor forholdene i hjemlandet som følge af krigshandlingerne eller urolighederne må anses for meget usikre, og hvor der vil være en væsentlig risiko for, at den pågældende bringes i en reel nødsituation ved en tilbagevenden. Det indgår tillige i vurderingen, om barnet, hvis dette har været uden kontakt med forældrene i længere tid, inden udrejsen har været undergivet offentlig forsorg, der vil kunne genetableres ved en tilbagevenden til hjemlandet.

Hvis en uledsaget mindreårig har anført, at den pågældende har forældre i hjemlandet eller anden familie – uanset om familiens præcise opholdssted på tidspunktet for ansøgningen er kendt – og der ikke er oplysninger i sagen om, at familien ikke kan findes, eller det ikke er sandsynliggjort eller dokumenteret, at familien ikke længere opholder sig i hjemlandet, vurderes det som udgangspunkt, at den pågældende ved en tilbagevenden har et familiemæssigt netværk. Det betyder, at den pågældende ikke vil blive stillet i en reel nødsituation eller vil blive bragt i en situation, der adskiller sig væsentligt fra situationen for andre personer på samme alder i hjemlandet ved en tilbagevenden. I sådanne tilfælde kan der ikke gives opholdstilladelse som uledsaget mindreårig.

Ved vurderingen af, om barnet har et tilstrækkeligt netværk i hjemlandet, lægges der vægt på, om der er familiemedlemmer eller andre relationer, der objektivt set er i stand til at drage omsorg for barnet og udgøre et sikkert netværk. Det afgørende er evnen til at udgøre et netværk for barnet – og at det potentielle netværk ikke konkret er forhindret heri som følge af f.eks. et hospitalsophold – og ikke viljen til at udgøre et netværk for barnet.

Hvis en uledsaget mindreårig på grund af sygdom har behov for særlig omsorg og bistand, vil dette i sig selv i nogle tilfælde kunne føre til, at der vil blive givet opholdstilladelse. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis en uledsaget mindreårig lider af en alvorlig sygdom, der dog ikke er af sådan alvorlig karakter, at der

kan gives humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, men hvor der henset til, at der er tale om en person under 18 år, bør gives opholdstilladelse. I sådanne tilfælde indgår det i vurderingen, om forholdene i hjemlandet eller det tidligere opholdsland er sådan, at barnet dér vil kunne opnå den fornødne omsorg i form af den nødvendige behandling og pleje. Det er således både de individuelle forhold hos det enkelte barn og de generelle forhold i hjemlandet, der skal vurderes.

Hensynene bag de særlige regler om opholdstilladelse til uledsagede mindreårige er at sikre, at barnet ved en tilbagevenden til hjemlandet/det tidligere opholdsland ikke kommer i en reel nødsituation, og at barnet ikke bringes i en situation, der adskiller sig væsentligt fra situationen for andre personer på samme alder i hjemlandet/opholdslandet.

3. Forslag til en ny ordning for uledsagede mindreårige udlændinge

3.1. Etablering af modtagefaciliteter i hjemlandene

Uledsagede mindreårige betragtes som en særligt sårbar gruppe. Også i forbindelse med hjemsendelse af de børn, der skal forlade Danmark, bliver der derfor taget særlige hensyn.

Som det er i dag, bliver alle uledsagede mindreårige, der skal udrejse af landet, tilbudt en forberedt hjemsendelse, dvs. et individuelt tilrettelagt hjemrejse- og reintegrationsforløb, der er baseret på den pågældendes frivillige medvirken. Formålet hermed er at sikre børnene en tryg og sikker tilbagevenden og reintegration i hjemlandet eller det tidligere opholdsland.

Tilbuddet om forberedt hjemsendelse blev indført ved lov nr. 504 af 6. juni 2007 (Bekæmpelse af menneskehandel og samkøring af oplysninger om evakuerede mv.), der trådte i kraft den 1. august 2007. Som led i udmøntningen af loven blev projektet "Information, Assisted Voluntary Return and Reintegration Assistance for Vulnerable Migrants from Denmark" etableret i 2008 i samarbejde mellem International Organization for Migration (IOM) og Udlændingeservice. Projektet omhandler forberedelse af hjemrejsen for sårbare grupper, herunder uledsagede mindreårige, og omfatter bl.a. forudgående vejledning, ledsagelse på hjemrejsen, indkvartering den første tid i hjemlandet, overgivelse af barnet til dets forældre eller familie hvis muligt og en reintegrationsplan med udgangspunkt i barnets behov.

Indtil videre har kun ganske få uledsagede mindreårige taget imod tilbud om forberedt hjemsendelse og benyttet ordningen.

3.1.1. Særlige hjemsendelsesordninger i andre lande

Andre europæiske lande, bl.a. Nederlandene, Norge og Sverige, har eller er ved at etablere modtage- eller omsorgscentre i børnenes hjemlande.

Nederlandene oprettede i 2003 et modtagecenter for hjemsendte uledsagede mindreårige i Angola og i 2004-2005 et modtagecenter i Den Demokratiske Republik Congo (DRC). Efter nederlandsk lov kan der ikke gives opholdstilladelse til uledsagede mindreårige, alene fordi de pågældende ikke har omsorgspersoner i hjemlandet, hvis der er passende faciliteter til at modtage og drage omsorg for børnene ved en tilbagevenden. Passende modtage- og omsorgsfaciliteter omfatter også myndighedsinstitutioner, dvs. børne- og omsorgshjem.

De nederlandske erfaringer fra Angola og DRC viser, at stort set alle uledsagede mindreårige bliver hentet af deres familie efter indrejsen. De nederlandske myndigheder har primo 2010 oplyst til Integrationsministeriet, at alle hjemsendte uledsagede mindreårige – med undtagelse af én person – siden etableringen af omsorgscentrene er blevet hentet af familie eller slægtninge allerede i lufthavnen. I Nederlandene faldt bruttoansøgertallet generelt for uledsagede mindreårige fra ca. 5.950 personer i 2001 til ca. 590 i 2004. Faldet fortsatte til ca. 430 personer i 2007, hvorefter Nederlandene i lighed med Danmark og andre europæiske lande har modtaget et stigende antal uledsagede mindreårige.

De øvrige nordiske lande, i særdeleshed Norge og Sverige, har på lige fod med Danmark i årene

2007-2009 oplevet en kraftig stigning i indrejsetallet for uledsagede mindreårige. I begge lande var de største grupper i 2009 fra Afghanistan, Irak, Iran og Somalia. Fælles for Danmark og Norge er, at personer fra Afghanistan i 2009 udgjorde langt den største gruppe. I Sverige var størstedelen af de uledsagede mindreårige i 2009 fra Somalia, mens afghanere udgjorde den næststørste gruppe.

For at håndtere stigningen i indrejsetallet for uledsagede mindreårige har Norge besluttet at etablere modtage- og omsorgsfaciliteter i Afghanistan og i Irak, således at der kan ske udsendelse af uledsagede mindreårige, der ikke får asyl eller anden opholdstilladelse, selvom de norske myndigheder ikke har kendskab til, hvor de pågældendes familiemedlemmer eller slægtninge opholder sig. Norge vil etablere et modtage- og omsorgscenter, som ud over indkvartering skal kunne tilbyde uddannelse eller erhvervsrettet træning, således at de mindreårige bliver i stand til at kunne klare sig selv. Omsorgscentret vil også stille pladser til rådighed for mindreårige, der allerede opholder sig i Afghanistan. Dvs., at der ikke er tale om et særligt center for uledsagede mindreårige, der hjemsendes fra Norge. Derudover er Norge ved at undersøge mulighederne for at benytte eksisterende børne- og omsorgshjem i Irak. Norge har tilbudt Danmark – og andre europæiske lande – at indgå i samarbejde om de konkrete projekter.

Norge besluttede i efteråret 2009, at der skal være mulighed for at udsende uledsagede mindreårige til deres hjemland, selvom deres forældre ikke kan findes, hvis der kan findes andre passende modtage- og omsorgsfaciliteter, herunder institutioner der kan rumme børnene. Der arbejdes fortsat fra norsk side på etablering af sådanne passende modtage- og omsorgscentre i bl.a. Afghanistan.

Også Storbritannien har oplevet en kraftig stigning i indrejsetallet for uledsagede mindreårige, hvoraf størstedelen er fra Afghanistan. De britiske myndigheder er i lighed med Norge i færd med at etablere modtagefaciliteter i Afghanistan. Der sigtes mod en løsning, som vil tilbyde reintegrationsstøtte til både uledsagede mindreårige og voksne med behov herfor. Reintegrationsstøtten skal omfatte midlertidig indkvartering for voksne og indkvartering til opnåelse af myndighedsalderen for de uledsagede mindreårige samt praktikforløb og eventuel økonomisk støtte til etablering af egen virksomhed.

3.1.2. Regeringens forslag om en ny hjemsendelsesordning

Regeringen finder, at uledsagede børn, der skal udrejse af Danmark, skal sikres så tryg en modtagelse og reintegration i deres hjemland som muligt. I praksis er tilbuddet om forberedt hjemsendelse alene blevet benyttet af et forholdsvis beskedent antal uledsagede mindreårige. Den begrænsede anvendelse af tilbuddet og den seneste tids markante stigning i indrejsetallet for uledsagede mindreårige fordrer efter regeringens opfattelse, at der iværksættes nye tiltag.

Langt hovedparten af de uledsagede mindreårige, der i dag indrejser i Danmark, kommer fra Afghanistan. Der er hovedsagelig tale om 15-17-årige drenge.

De nederlandske erfaringer med udsendelse af afviste uledsagede mindreårige asylansøgere til Angola og DRC, hvor hovedparten af de hjemsendte uledsagede mindreårige blev hentet af deres familie ved eller kort efter ankomsten, bestyrker udlændingemyndighedernes formodning om, at mange uledsagede mindreårige reelt er sendt til Europa af deres familie eller med familiens vidende, og at børnene kender familiens opholdssted, men undlader at oplyse myndighederne herom.

Denne formodning underbygges af oplysninger fra en norsk undersøgelse samt en rapport fra UNHCR.

I Norge gennemførte Folkehelseinstituttet i 2008 et forskningsprojekt om hyppigheden af familiesammenføringer til personer, der var indrejst i Norge som uledsagede mindreårige. På baggrund af projektet udkom rapporten "UngKul-rapport nr. 1: Når hverdagen normaliseres. Psykisk helse og sosiale relasjoner blant flyktninger som kom til Norge uten foreldrene sine". Som led i projektet blev 149 uledsagede mindreårige interviewet. Det fremgår af rapporten, jf. bl.a. side 16-17, at flertallet af de interviewede oplyste, at de havde hyppig kontakt til deres familie i hjemlandet, og at de ikke selv havde ønsket at udrejse, men at de var blevet sendt ud af landet af familiemedlemmer.

I juni 2010 udkom UNHCRs rapport "Trees only move in the wind, A study on unaccompanied Afghan children in Europe", som er baseret på interviews med 198 uledsagede mindreårige afghanske asylansøgere, der på interviewtidspunktet opholdt sig i Frankrig, Grækenland, Italien, Nederlandene, Norge, Storbritannien og Tyrkiet. Rapporten konkluderer bl.a., jf. rapportens punkt 59-65, 76, 127-129 og 236, at forældre og familiemedlemmer i mange tilfælde havde opmuntret til og indsamlet penge til rejsen til Europa, og at baggrunden for rejsen reelt var forhåbningen om at få opholdstilladelse, at de faktiske forhold i Europa ikke levede op til familiens forventninger, og at de uledsagede mindreårige var bange for at blive sendt hjem, hvis de oplyste at være i kontakt med deres familie i hjemlandet.

Regeringen finder, at dette understøtter behovet for at styrke nærområdeindsatsen ved at etablere modtage- og omsorgsfaciliteter i hjemlandene for tilbagevendte uledsagede mindreårige.

Efter regeringens opfattelse kan modtage- og omsorgscentre for uledsagede mindreårige i deres hjemland sikre en god ramme for de pågældendes tilbagevenden. Sådanne centre kan dels udgøre en tryg og stabil ramme om deres hverdag, dels sikre dem adgang til uddannelse eller jobtræning hvis muligt, således at de bliver rustet til at kunne klare sig selv i deres voksenliv.

Danmark vil derfor enten selvstændigt eller i samarbejde med andre lande undersøge mulighederne for at benytte eventuelle allerede eksisterende modtage- og omsorgscentre eller bidrage til at opbygge sådanne i de lande, hvorfra størsteparten af uledsagede mindreårige kommer. Det danske fokus vil i første omgang rette sig mod Afghanistan, men vil kunne ændres i takt med en eventuel ændring i profilen for uledsagede mindreårige. Der vil ligeledes blive arbejdet på at tilvejebringe modtagefaciliteter i Nordirak.

Ordningerne tænkes udmøntet sådan, at det bliver sikret, at modtage- og omsorgsfaciliteterne er af en rimelig og forsvarlig standard, og at der er adgang til reintegrationsfaciliteter, herunder uddannelse og hvis muligt praktik m.v. Ordningen tænkes endvidere tilrettelagt således, at de danske myndigheder som udgangspunkt udpeger en international organisation, en NGO eller andre til enten at drive centret eller forestå samarbejde med de lokale myndigheder eller andre operatører, som måtte drive centret. Dette samarbejde vil bl.a. omfatte den nærmere tilrettelæggelse af opholdet på centret og adgangen til reintegrationsfaciliteter. Der vil blive ført tilsyn med modtage- og omsorgscentret for at sikre, at faciliteterne er af en vis varighed og bliver ved med at leve op til rimelige og forsvarlige standarder.

Med henblik på at skabe de bedste reintegrationsforudsætninger for de tilbagevendte uledsagede mindreårige vil ordningen blive tilrettelagt sådan, at opholdet på centeret som udgangspunkt tilbydes, til de pågældende fylder 18 år og i en periode på op til to år efter udrejsen, hvis den unge fylder 18 år kortere tid efter udrejsen til hjemlandet. Hvis udlændingen er 16 eller 17 år ved udrejsen af Danmark, vil der således være mulighed for – afhængig af indholdet og tilrettelæggelsen af det konkrete reintegrationsforløb – at den på gældende kan opholde sig på centret i op til to år efter udrejsen, selvom den pågældende fylder 18 år i mellemtiden.

Før modtage- og omsorgscentrene kan tages i brug for hjemsendte uledsagede mindreårige fra Danmark, må der forventes en forberedende fase, hvor ordningen i det enkelte land bliver tilrettelagt nærmere, herunder i forhold til kontakt til lokale myndigheder om etablering, drift og vilkår for dansk anvendelse af centeret. Derudover forventes der at skulle indgås en aftale med en international organisation, en NGO eller andre, der enten vil skulle drive centret selv eller forestå samarbejdet med lokale myndigheder eller andre operatører, der måtte drive centeret.

I forhold til Afghanistan vil Integrationsministeriet arbejde for at etablere en ordning, der vil kunne tages i brug snarest efter lovens ikrafttræden, idet der dog må forventes en vis forberedelsestid. Hjemsendelse til lande, hvor der er passende modtage- og omsorgsfaciliteter, vil samtidig – alt afhængig af den enkelte sag – kunne udgøre en forberedt hjemsendelse som supplement til den eksisterende ordning, fordi centrets faciliteter netop sikrer et forsvarlig og veltilrettelagt hjemrejseforløb, og barnet dér bliver modtaget og får hjælp til tilværelsen i hjemlandet.

De grunde, der efter de gældende regler kan føre til opholdstilladelse som uledsaget mindreårig – nemlig at barnet på grund af manglende familiemæssigt netværk eller manglende mulighed for at blive undergivet passende offentlig omsorg vil blive stillet i en reel nødsituation ved en tilbagevenden til hjemlandet – er ikke til stede, hvis barnet ved en tilbagevenden vil have adgang til passende modtage- og omsorgsfaciliteter.

I forlængelse af den beskrevne ordning om Danmarks deltagelse i etablering af modtage- og omsorgscentre eller kapacitetsopbygning af allerede eksisterende faciliteter, foreslås det derfor at ændre betingelserne for at give opholdstilladelse som uledsaget mindreårig.

Det forslås således, at opholdstilladelse begrundet i manglende netværk i hjemlandet fremover ikke kan gives, hvis der i udlændingens hjemland er etableret passende modtage- og omsorgscentre. Det vil dermed være en forudsætning for opholdstilladelse efter den nye foreslåede bestemmelse om opholdstilladelse som følge af manglende netværk i hjemlandet, at barnet ikke har forældre eller andet familiemæssigt netværk i hjemlandet, at barnet ikke tidligere har været undergivet offentlig omsorg, som vil kunne genetableres ved en tilbagevenden, og at der ikke i barnets hjemland er adgang til passende modtage- og omsorgsfaciliteter.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 1.

3.2. Særlige procedurer og opholdstilladelse begrænses til det 18. år

I dag er det som udgangspunkt udlændingens alder på asylansøgningstidspunktet, jf. lovforslag nr. L 23 af 2. oktober 2002 (Behandlingen af sager vedrørende uledsagede mindreårige asylansøgere), vedtaget som lov nr. 60 af 29. januar 2003, side 8, der er bestemmende for, om den pågældende betragtes som uledsaget mindreårig. Det betyder, at den pågældende i relation til opholdstilladelse som uledsaget mindreårig og særlige sagsbehandlingsprocedurer vedbliver at blive betragtet som "uledsaget mindreårig" efter at være fyldt 18 år. Dog ophører den personlige repræsentants hverv, når barnet fylder 18 år, ligesom myndighedernes pligt til at eftersøge forældre eller anden familie. Endvidere vil barnet ikke længere skulle opholde sig på et særligt børne- og ungdomscenter, efter at barnet er fyldt 18 år. Hvis en uledsaget mindreårig f.eks. indrejser og søger asyl som 17-årig, men meddeles afslag på asyl og opholdstilladelse som uledsaget mindreårig efter at være fyldt 18 år, anses den pågældende fortsat for at være "uledsaget mindreårig" i relation til udlændingelovens særlige tilbud til denne gruppe og skal f.eks. tilbydes en forberedt hjemsendelse, før en eventuel udsendelse kan ske. Hvis en uledsaget mindreårig får opholdstilladelse på grund af lav alder, manglende modenhed eller manglende netværk i hjemlandet, vil opholdstilladelsen fortsat være gyldig, efter at den pågældende er fyldt 18 år.

Efter de gældende regler gives opholdstilladelse som uledsaget mindreårig, jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 3, normalt første gang for to år og med henblik på varigt ophold. Opholdstilladelsen kan derefter forlænges, hvis betingelserne for tilladelsen fortsat er til stede. I den forbindelse er det centrale, om udlændingen fortsat er uledsaget, og det bliver derfor undersøgt, om der er noget, der tyder på, at barnet – siden der blev meddelt opholdstilladelse – har fået kontakt med sine forældre eller andet familiemæssigt netværk i hjemlandet. I forlængelsessituationen er det i dag uden betydning, om udlændingen i mellemtiden er fyldt 18 år, medmindre der konkret på ny er anledning til at se på aldersspørgsmålet, f.eks. hvis der opstår tvivl om, hvorvidt udlændingen var mindreårig på tidspunktet for indgivelse af ansøgning om asyl.

3.2.1. Andre landes regler om særlig opholdstilladelse og særlige procedurer til uledsagede mindreårige

I andre europæiske lande, herunder Nederlandene og Norge, der i lighed med Danmark har fokus på udviklingen af indrejsetallet og profilen for uledsagede mindreårige, håndteres sager om uledsagede mindreårige på en anden måde end her i landet.

I Nederlandene kan der – som i Danmark – gives opholdstilladelse til uledsagede mindreårige asylansøgere, der ikke opfylder betingelserne for asyl. Opholdstilladelsen kan forlænges tre gange, hvis

barnet fortsat er mindreårigt, og barnet kan få tidsubegrænset opholdstilladelse efter anden forlængelse, hvis barnet fortsat er under 18 år. Uledsagede mindreårige, der fylder 18 år, og som ikke er meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse, må udrejse til deres hjemland.

I Nederlandene er det et krav for at udsende en uledsaget mindreårig, at der er passende faciliteter til at modtage og drage omsorg for den pågældende, herunder bl.a. myndighedsinstitutioner, dvs. børne- og omsorgshjem, eller at den pågældende er over 16 år og selvforsøgende. Den omstændighed, at der ikke er omsorgspersoner i hjemlandet, kan ikke i sig selv medføre opholdstilladelse efter nederlandsk ret.

Efter den norske udlændingelov skal der ved afgørelsen af, om der foreligger stærke menneskelige hensyn, som kan medføre opholdstilladelse, foretages en samlet vurdering af alle sagens oplysninger. Der kan i den forbindelse bl.a. lægges vægt på, om udlændingen er uledsaget mindreårig uden forsvarlig omsorg ved en tilbagevenden til hjemlandet.

I Norge tager udlændingemyndighederne – som i Danmark – ex officio stilling til, om en uledsaget mindreårig, der ikke opfylder betingelserne for asyl, kan gives opholdstilladelse. En sådan opholdstilladelse kan gives, hvis barnets forældre/værger ikke kan findes i hjemlandet, eller – uanset at forældrene findes i hjemlandet – hvis det er i strid med barnets interesse at blive genforenet med dem. Hvis den uledsagede mindreårige er over 16 år, og opholdstilladelse alene gives med henvisning til, at forældrene ikke kan findes, kan opholdstilladelsen gives tidsbegrænset, således at den udløber, når den pågældende fylder 18 år. Hvis der er givet opholdstilladelse til en uledsaget mindreårig, og forældrenes opholdssted efterfølgende bliver myndighederne bekendt, kan barnets sag genoptages.

3.2.2. Regeringens forslag om nye regler om opholdstilladelse som uledsaget mindreårig

Uledsagede mindreårige asylansøgere, der ikke vurderes modne nok til at gennemgå en asylsagsbehandling, meddeles normalt opholdstilladelse på grund af lav alder og manglende modenhed, jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1, barnet ikke har forældre eller andet netværk i hjemlandet eller det tidligere opholdsland.

Hvis en uledsaget mindreårig er blevet anset for moden nok til at gennemgå en asylsagsprocedure og meddeles afslag på asyl, tager Udlændingeservice ex officio stilling til, om barnet opfylder betingelserne for at få opholdstilladelse som uledsaget mindreårig på grund af manglende netværk i hjemlandet eller det tidligere opholdsland, jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 2. Nogle af disse børn får afslag, fordi de enten har familiemæssigt netværk, eller fordi de kan henvises til offentlig omsorg, som de eventuelt tidligere har været undergivet.

Med den foreslåede lovændring, jf. afsnit 3.1.2, vil nogle børn fremover ligeledes blive meddelt afslag, fordi der i hjemlandet er passende modtage- og omsorgsfaciliteter. Kun børn, der ikke har familiemæssigt netværk i hjemlandet, ikke tidligere har været undergivet offentlig omsorg, som vil kunne genetableres ved en tilbagevenden, og ikke vil have adgang til passende modtage- og omsorgsfaciliteter, vil efter lovforslaget opfylde betingelserne for opholdstilladelse.

Det er en afgørende del af grundlaget for opholdstilladelse som uledsaget mindreårig, at udlændingen er et barn. Når udlændingen fylder 18 år, er grundlaget ikke længere til stede. I dag behandles en udlænding, der er indrejst som uledsaget mindreårig, imidlertid fortsat som sådan i retlig og praktisk sammenhæng efter at være blevet voksen, jf. afsnit 2.1. og 2.2.

De gældende regler er udformet med det formål at sikre børn, der har behov herfor, forsvarlig hjælp. Disse børn skal fortsat hjælpes. Siden reglernes vedtagelse er der imidlertid sket en markant ændring af profilen for de uledsagede mindreårige, der kommer til Danmark, idet uledsagede mindreårige generelt er ældre ved indrejsen end tidligere. Når reglernes formål sammenholdes med udviklingen i gruppens profil, er de hensyn, der begrunder de særlige rettigheder, der bør gælde for børn, ikke længere til stede. Det savner efter regeringens opfattelse mening at blive ved med at betragte unge mennesker som børn, efter de er fyldt 18 år.

I andre af de europæiske lande, herunder Nederlandene og Norge, som aktivt har taget skridt til at håndtere den stigende tilstrømning af uledsagede mindreårige, omfattes de pågældende udlændinge ikke længere af særlige regler, efter de er fyldt 18 år.

Regeringen foreslår at ændre reglerne om opholdstilladelse som uledsaget mindreårig efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, således at opholdstilladelse på dette grundlag alene gives med henblik på midlertidigt ophold og med tidsbegrænset gyldighed til det fyldte 18. år.

Det betyder, at opholdstilladelsen vil udløbe, når udlændingen fylder 18 år, hvorefter den pågældende normalt vil skulle udrejse. På det tidspunkt vil grundlaget for opholdstilladelsen ikke længere være til stede, fordi der vil være tale om voksne mennesker, som dermed ikke har det samme omsorgs- og støttebehov som børn. I dag er mange af de børn, der meddeles opholdstilladelse som uledsagede mindreårige, 15-17 år. Det betyder, at deres ophold her i landet vil være relativt kortvarigt.

Hvis der foreligger særlige omstændigheder, vil der undtagelsesvist kunne gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt., hvorefter opholdstilladelse kan gives, hvis ganske særlige grunde taler derfor, når udlændingen fylder 18 år. Sådanne særlige grunde vil f.eks. foreligge, hvis udlændingen har fået opholdstilladelse som helt lille, har stærk tilknytning her til landet og meget ringe tilknytning til hjemlandet og er velintegreret i det danske samfund. Ved vurderingen heraf vil der bl.a. blive lagt vægt på, om udlændingen taler dansk, har erhvervet en dansk uddannelse under opholdet her i landet, har opholdt sig hos en dansk plejefamilie og har danske venner og lignende. Det vil ligeledes indgå i vurderingen, om udlændingen har familie her i landet, som udlændingen har nær kontakt med. Ved vurderingen skal udlændingens vilje og evne til integration indgå med betydelig vægt. Børn, der er meddelt opholdstilladelse som ganske små, f.eks. da de var under 12 år, vil typisk have opnået en stærkere tilknytning til Danmark – og have langt ringere tilknytning til hjemlandet – end unge udlændinge, der f.eks. meddeles opholdstilladelse som 16-årige. Det vil dog altid afhænge af de konkrete forhold i den enkelte sag, om der foreligger sådanne særlige omstændigheder, at opholdstilladelse efter det fyldte 18. år undtagelsesvist kan komme på tale.

Hvis der er tale om en uledsaget mindreårig, der er meddelt opholdstilladelse på grund af manglende modenhed, dvs. uden forudgående asylsagsbehandling, vil sådanne særlige grunde endvidere kunne foreligge, hvis udlændingens manglende modenhed f.eks. skyldes, at udlændingen er udviklingshæmmet eller stærkt traumatiseret, jf. afsnit 2.3.

Ansøgning om opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, kan indgives her i landet, hvis udlændingen har lovligt ophold bl.a. i medfør af en opholdstilladelse, der er meddelt efter § 9 c, stk. 3, dvs. bl.a. hvis ansøgningen indgives, inden opholdstilladelsen efter § 9 c, stk. 3, er udløbet.

Hvis opholdstilladelsen er udløbet, og udlændingen derfor ikke har lovligt ophold, kan ansøgning om opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, indgives, hvis Danmarks internationale forpligtelser kan tilsige det, jf. nærmere bestemmelsen i § 9 c, stk. 5.

I særlige tilfælde, hvor mindreårige uledsagede søskende indrejser samtidigt, herunder f.eks. et barn på 12 år og et barn på 16 år, vil den nye ordning som udgangspunkt betyde, at den ældste af de to søskende vil skulle udrejse på et tidspunkt, hvor den yngste fortsat har opholdstilladelse.

Det er regeringens holdning, at der bør tages hensyn til, at der er tale om søskende. I situationer, hvor to – eller flere – uledsagede mindreårige søskende er indrejst og meddelt opholdstilladelse samtidig, skal det således ved den vurdering, der skal foretages, når den ældste fylder 18 år, indgå, at der er tale om søskende. I vurderingen heraf vil længden af den periode, som de pågældende søskende har opholdt sig her i landet, det yngste barns alder samt afhængighedsforholdet de pågældende søskende imellem navnlig have betydning, ligesom de pågældende søskendes fysiske og psykiske helbredsforhold. Efter omstændighederne vil de(n) ældste søskendes opholdstilladelse herefter kunne forlænges midlertidigt, indtil de(n) yngste fylder 18 år.

Den foreslåede bestemmelse om tidsbegrænsning af opholdstilladelsens gyldighed til det 18. år vil blive administreret i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder hensynet til familiens enhed.

Spørgsmålet om, hvorvidt en opholdstilladelse gives med henblik på midlertidigt eller varigt ophold i Danmark, og for hvilke perioder opholdstilladelsen kan forlænges, reguleres i udlændingebekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 270 af 22. marts 2010 om udlændinges adgang her til landet som ændret ved bekendtgørelse nr. 877 af 2. juli 2010). Efter udlændingebekendtgørelsens § 24, stk. 2, gives opholdstilladelse som uledsaget mindreårig, jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 3, med mulighed for varigt eller midlertidigt ophold. I praksis gives sådanne opholdstilladelser med henblik på varigt ophold. Denne praksis vil blive ændret, således at opholdstilladelse som uledsaget mindreårig fremover vil blive givet med henblik på midlertidigt ophold. Dette hænger sammen med, at udgangspunktet vil være, at udlændingen skal udrejse, når han eller hun fylder 18 år.

At opholdstilladelsen fremover vil blive givet med henblik på midlertidigt ophold, betyder, at der ikke i forbindelse med et eventuelt spørgsmål om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelsen, inden udlændingen fylder 18 år, skal foretages en vurdering efter udlændingelovens § 26, jf. udlændingelovens § 11, stk. 2, jf. § 19, stk. 7. Det betyder, at udlændingens tilknytning til Danmark således ikke vil blive tillagt vægt, hvis spørgsmålet om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelsen bliver aktuelt – f.eks. fordi forældrene er lokaliseret.

Efter udlændingebekendtgørelsens § 25, stk. 7, gives tidsbegrænset opholdstilladelse som uledsaget mindreårig efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, for højst to år ad gangen og efter fire år for højst tre år ad gangen. Som konsekvens af lovforslaget vil udlændingebekendtgørelsen blive ændret, således at opholdstilladelse som uledsaget mindreårig fremover ikke kan gives for en periode, der går ud over udlændingens fyldte 18. år. Tilsvarende vil opholdstilladelsen ikke kunne forlænges i en periode, der går ud over det fyldte 18. år. Det vil ligeledes blive fastsat i udlændingebekendtgørelsen, at opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, vil kunne gives, indtil udlændingen fylder 15 år og herefter for højst et år ad gangen, indtil udlændingen fylder 18 år, således at opholdstilladelsen aldrig gives ud over det fyldte 18. år. Det samme gælder, hvis udlændingen er over 15 år, når opholdstilladelsen gives første gang.

Opholdstilladelse på grund af lav alder eller manglende modenhed, jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1, gives uden forudgående asylsagsbehandling, jf. afsnit 2.3. Dermed er der ikke taget stilling til, om de pågældende børn vil risikere asylrelevant forfølgelse ved en tilbagevenden til hjemlandet. Når de pågældende udlændinge fylder 18 år, vil deres opholdstilladelse udløbe, og de skal derfor som udgangspunkt udrejse. I disse sager vil Udlændingeservice – som det allerede sker i dag i inddragelsessituationer – af egen drift skulle behandle udlændingens asylansøgning forud for en eventuel udsendelse. Dette skal ses i sammenhæng med, at der efter udlændingelovens § 31 gælder et absolut refoulementsforbud, og at et barn, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1, uden forudgående asylsagsbehandling – ligesom et barn, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 (asyl) – er beskyttet mod udsendelse, hvis barnet derved risikerer asylrelevant forfølgelse.

Når Udlændingeservice behandler ansøgninger om forlængelse af en opholdstilladelse givet efter § 9 c, stk. 3, nr. 1, vil Udlændingeservice på ny – medmindre udlændingen ønsker at frafalde asylansøgningen – skulle vurdere, om udlændingen er blevet moden til at gennemgå en asylsagsbehandling. Hvis dette er tilfældet, behandles asylansøgningen. I modsat fald skal Udlændingeservice vurdere spørgsmålet om modenhed på ny i forbindelse med en senere forlængelsesansøgning. Dermed sikres det, at der altid vil være taget stilling til asylspørgsmålet, før udsendelse kan komme på tale.

Udlændingeservice skal så vidt muligt tilrettelægge tidspunktet for behandlingen af asylansøgningen, således at det sikres, at udlændingens asylsag – og tillige en eventuel sag om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 2 – vil være afsluttet, før den pågældende fylder 18 år.

Hvis en udlænding, der oprindeligt fik opholdstilladelse på grund af lav alder, efterfølgende bliver

moden nok til at gennemgå asylsagsbehandlingen og i den forbindelse får afslag på asyl, skal Udlændingeservice – som i øvrige sager, hvor uledsagede mindreårige meddeles afslag på asyl, jf. afsnit 2.3 – af egen drift vurdere, om betingelserne for opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 3, nr. 2 er til stede. Hvis barnet meddeles asyl, vil den pågældendes opholdstilladelse overgå til at være en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7.

Har en uledsaget mindreårig, der ikke er moden nok til at gennemgå en asylprocedure, familiemæssigt netværk i hjemlandet, eller er der i hjemlandet adgang til passende modtage- og omsorgsfaciliteter, opfylder den pågældende ikke betingelserne for opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i i § 9 c, stk. 3, nr. 1. Da udsendelse ikke kan ske, jf. ovenfor, før der er taget stilling til udlændingens asylansøgning, vil udsendelse skulle afvente, at den pågældende bliver aldersmæssigt moden, hvorefter asylsagen vil blive taget under behandling. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1.

I tråd med forslaget om tidsbegrænsning af opholdstilladelsen foreslås det også, at øvrige særlige regler og sagsbehandlingsprocedurer, der omfatter uledsagede mindreårige, fremover kun skal gælde, til de pågældende fylder 18 år. Det betyder, at der ikke vil skulle tilbydes en forberedt hjemsendelse til udlændinge, der er fyldt 18 år på det tidspunkt, hvor der fastsættes en udrejsefrist, og udrejse bliver aktuel. Har en uledsaget mindreårig fået beskikket en advokat efter at have fået afslag på asyl, og fylder udlændingen 18 år, mens den pågældendes hjemrejse forberedes, eller der verserer en sag om opholdstilladelse, ophører advokatens beskikkelse dog ikke før hjemrejsen eller sagens afslutning.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 1.

3.2.2.1. Støtte og hjælp til uledsagede udlændinge under 18 år under opholdet i Danmark

En uledsaget udlænding under 18 år, der meddeles opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9 c, stk. 3, har en række muligheder for at modtage hjælp og støtte, herunder tilbud om skolegang og kurser, under opholdet i Danmark.

Kommunalbestyrelsen har således mulighed for – afhængig af den enkeltes baggrund og kompetencer m.v. – at tilbyde den pågældende undervisning i f.eks. en modtageklasse i folkeskolen eller i en ungdomsskole. Kommunalbestyrelsen kan endvidere give tilbud om ophold på f.eks. en efterskole.

En udlænding under 18 år, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, er omfattet af integrationslovens personkreds, jf. § 2, stk. 2, nr. 3, og kommunalbestyrelsen kan således træffe beslutning om, at den pågældende udlænding skal tilbydes et integrationsprogram efter integrationsloven, jf. integrationslovens § 16, stk. 7.

For uledsagede udlændinge under 18 år, der efter de foreslåede ændringer i udlændingeloven er meddelt en tidsbegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, har kommunalbestyrelsen mulighed for at tilrettelægge tilbuddene med henblik på at sikre, at udlændingen opnår bedst mulige forudsætninger for at kunne klare sig efter en tilbagevenden til sit hjemland efter udløbet af opholdstilladelsen. I en række tilfælde vil tilbud om undervisning i folkeskole m.v. være det mest hensigtsmæssige tilbud, således at udlændingens uddannelsesmæssige kompetencer styrkes under opholdet i Danmark og således, at den enkelte udlænding gives et godt udgangspunkt for genetablering ved tilbagevenden til hjemlandet. For nogle uledsagede udlændinge vil f.eks. beskæftigelsesrettede tilbud efter integrationsloven, herunder opkvalificerende kurser, give den enkelte et godt grundlag for tilbagevenden og kunne bidrage til udlændingens forsørgelsesgrundlag i vedkommendes hjemland.

Hvis en kommunalbestyrelse vælger at tilbyde en uledsaget udlænding under 18 år et integrationsprogram, vil dette ikke kunne vare længere end til udløbet af den pågældendes opholdstilladelse, jf. dog afsnit 3.2.2.3 om de tilfælde, hvor udlændingen meddeles et nyt opholdsgrundlag.

3.2.2.2. Hjælp til repatriering til udlændinge under 18 år, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3

Repatrieringsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 369 af 6. april 2010, indeholder nærmere regler om herboende udlændinges muligheder for at opnå økonomisk støtte og rådgivning i forbindelse med udlændingens frivillige tilbagevenden til hjemlandet eller et tidligere opholdsland.

Kredsen af udlændinge, der kan modtage støtte efter repatrieringsloven, er fastsat i lovens § 3. Af bestemmelsen i § 3, stk. 2, nr. 4, fremgår det, at udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, er omfattet af repatrieringsloven, når tilladelsen er meddelt en udlænding, der har indgivet ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7.

En uledsaget udlænding, der er meddelt opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9 c, stk. 3, vil således – som hidtil – være omfattet af den personkreds, der kan modtage støtte efter repatrieringsloven.

Ved lov nr. 248 af 23. marts 2010 om ændring af repatrieringsloven (Udvidelse af målgruppen, forhøjelse af repatrieringsstøtten, justering af reintegrationsbistanden, ekstra reintegrationsydelse til visse udlændinge og styrkelse af den kommunale indsats) har regeringen gennemført en række ændringer af repatrieringsloven med det formål at give herboende udlændinge bedre mulighed for frivilligt at vende tilbage til deres hjemland eller tidligere opholdsland. Ændringerne har bl.a. betydet en forhøjelse af den hjælp, som en udlænding kan modtage i forbindelse med repatriering

Efter repatrieringslovens § 7 kan en udlænding under 18 år i dag således få 35.860 kr. (2010-niveau) i hjælp til etablering, jf. § 7, stk. 2, nr. 4. Hjælp til etablering ydes, jf. repatrieringslovens § 7, stk. 3, i to dele, således at der ved tilbagevenden til hjemlandet udbetales indtil 5.860 kr. til en udlænding, der ikke er fyldt 18 år, og den resterende del af hjælpen – 30.000 kr. – som udgangspunkt udbetales et år efter udrejsen af Danmark eller, for så vidt angår de udlændinge, der har fortrydelsesfrist, efter fortrydelsesfristens udløb.

Endvidere kan der gives støtte til udgifter til rejsen fra Danmark til udlændingens hjemland eller tidligere opholdsland og til udgifter til transport af personlige ejendele. Der kan desuden ydes støtte til udgifter til transport af udstyr, der er nødvendigt for udlændingens erhverv i hjemlandet eller tidligere opholdsland, til udgifter til køb af erhvervsudstyr, der vil være egnet til at fremme udlændingens beskæftigelsesmuligheder og genopbygningen af hjemlandet eller det tidligere opholdsland, samt til udgifter til transport af udstyret. Der kan derudover gives støtte til udgifter til sygeforsikring i 1 år i hjemlandet eller tidligere opholdsland, hvis der ikke på anden måde er etableret en sådan forsikring i det pågældende land, udgifter til medbragt lægeordineret medicin til højst 1 års forbrug samt udgifter til medbragte nødvendige personlige hjælpemidler og hjælp til nødvendige vaccinationer i Danmark.

Repatrieringsloven giver således mulighed for, at en uledsaget mindreårig asylansøger, der frivilligt repatrierer, kan modtage økonomisk støtte m.v. til genetablering i hjemlandet eller det tidligere opholdsland.

Repatrieringsloven omfatter udlændinge, der har opholdstilladelse her i landet, jf. lovens § 3, stk. 2-4. En udlænding, der ikke har opholdstilladelse her i landet, kan derimod ikke modtage støtte efter repatrieringsloven, jf. dog lovens § 3, stk. 5.

Efter de foreslåede ændringer af udlændingelovens § 9 c, stk. 3, jf. lovforslagets § 1, nr. 1, vil en opholdstilladelse til en uledsaget mindreårig asylansøger blive givet med tidsbegrænset gyldighed til det fyldte 18 år. Herefter vil udlændingen normalt skulle udrejse.

En uledsaget mindreårig asylansøger, der er meddelt opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 9 c, stk. 3, vil derfor fremover være omfattet af repatrieringslovens personkreds frem til, den pågældende fylder 18 år. Herefter vil udlændingen som udgangspunkt ikke længere have opholdstilladelse her i landet, og den pågældende vil dermed ikke længere være omfattet af repatrieringslovens personkreds.

Ansøgning om hjælp til repatriering skal derfor indgives til kommunalbestyrelsen, mens den uledsagede

mindreårige asylansøger stadig har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, dvs. inden den pågældende fylder 18 år.

Der er ikke i repatrieringsloven eller i regler udstedt i medfør heraf i øvrigt fastsat nærmere bestemmelse om frister for indgivelse af ansøgning om støtte til repatriering.

Ansøgning herom bør dog som udgangspunkt indgives så betids, at kommunalbestyrelsen kan nå at træffe afgørelse efter repatrieringsloven inden udløbet af den pågældende udlændings opholdstilladelse, således at det sikres, at der er truffet afgørelse i sagen på det tidspunkt, hvor udlændingen skal udrejse.

Det forhold, at en uledsaget mindreårig asylansøger, der har indgivet ansøgning om støtte efter repatrieringsloven før det fyldte 18. år, når at fylde 18 år, før kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om hjælp til repatriering, og udlændingen dermed ikke længere har en gyldig opholdstilladelse i Danmark, er dog ikke til hinder for, at udlændingen kan modtage støtte efter repatrieringsloven. Ansøgningen om støtte efter repatrieringsloven skal dog fortsat behandles efter reglerne om støtte til udlændinge, der ikke er fyldt 18 år. Det forhold, at udlændingen under kommunalbestyrelsens behandling af sagen fylder 18 år, kan ikke føre til, at der meddeles hjælp til etablering efter de takster, der gælder for voksne udlændinge, jf. repatrieringslovens § 7, stk. 2, nr. 4. Det er således udlændingens alder på ansøgningstidspunktet, hvor den pågældende har opholdstilladelse her i landet, der er afgørende for kommunalbestyrelsens afgørelse om hjælp til repatriering.

Det har ikke betydning for en udlændings pligt til at udrejse, hvis kommunalbestyrelsen på tidspunktet for udløbet af udlændingens udrejsefrist endnu ikke har truffet afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan modtage støtte efter repatrieringsloven.

Det bemærkes endvidere, at støtte til repatriering efter repatrieringsloven forudsætter, at den enkelte udlænding frivilligt vender tilbage til hjemlandet eller det tidligere opholdsland. En udlænding, der er meddelt støtte efter repatrieringsloven, men som ikke udrejser i overensstemmelse med en fastsat udrejsefrist m.v., kan som udgangspunkt ikke modtage støtte til repatriering.

En udlænding, der undtagelsesvist efter udløbet af den tidsbegrænsede opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, vil herefter fortsat være omfattet af repatrieringslovens personkreds, jf. repatrieringslovens § 3, stk. 2, nr. 4. Hvis vedkommende efter det fyldte 18. år ønsker at repatriere til sit hjemland, vil den pågældende således kunne modtage støtte til repatriering efter de gældende regler for voksne udlændinge.

Der blev som led i styrkelsen af repatrieringsordningen etableret en pulje på 20 mio. kr., hvor kommuner, organisationer m.fl. kan søge om støtte til konkrete projekter, der understøtter repatriering. Det kan f.eks. være tilbud om modtagelsesaktiviteter i hjemlandet, der er målrettet udlændinge, der har haft en tidsbegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, som uledsaget mindreårig asylansøger, og som er udrejst frivilligt af Danmark med støtte efter repatrieringsloven.

3.2.2.3. Udlændinge, der efterfølgende meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1

Det fremgår af integrationsloven, at udlændinge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, er omfattet af integrationslovens personkreds. Endvidere er udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, omfattet af integrationsloven i det omfang, de er meddelt opholdstilladelse på baggrund af familiemæssig tilknytning til en herboende person.

I de helt særlige tilfælde, hvor en udlænding efter de foreslåede regler efter udløbet af en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt., vil udlændingen derimod ikke i kraft af dette opholdsgrundlag efter de gældende regler i integrationsloven være omfattet af integrationslovens personkreds.

Regeringen finder ikke, at det er hensigtsmæssigt, at en udlænding, der efter udløbet af den tidsbegrænsede opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, får opholdstilladelse efter udlændingelovens

§ 9 c, stk. 1, 1. pkt., f.eks. fordi den pågældende har mindreårige søskende her i landet, som den pågældende er indrejst sammen med, ikke kan drage fordel af tilbuddene under integrationsloven. Den pågældende kan f.eks. have påbegyndt et integrationsprogram som uledsaget mindreårig asylansøger, jf. integrationslovens § 16, stk. 7. Meddeles udlændingen efterfølgende undtagelsesvis opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, 1. pkt., bør det fremgå klart af integrationsloven, at en udlænding med dette opholdsgrundlag stadig er omfattet af integrationsloven, således at udlændingen kan afslutte et påbegyndt integrationsprogram. Det foreslås på den baggrund, at integrationsloven præciseres, således at personkredsen også omfatter denne gruppe udlændinge.

Regeringen finder det i den forbindelse hensigtsmæssigt at samle kredsen af udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter § 9 c uden at være omfattet af den i integrationslovens § 2, stk. 3 og 4, opregnede personkreds i én bestemmelse. Den foreslåede bestemmelse vil således – som hidtil – bl.a. tillige omfatte udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 2 og 3. Bestemmelsen vil endvidere omfatte udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, i umiddelbart forlængelse af en opholdstilladelse efter § 9 b.

Der henvises til lovforslaget § 2.

3.3. Ændring af pligten til at eftersøge forældre til uledsagede mindreårige

Efter udlændingelovens § 56 a, stk. 9, skal Udlændingeservice iværksætte en eftersøgning af familiemedlemmer til uledsagede børn, medmindre særlige grunde taler derimod. Eftersøgning skal ske, uanset om barnet samtykker eller ej. Det afgørende er, om eftersøgning er i barnets interesse. Det fremgår af lovforslag nr. L 197 af 28. marts 2007 (Bekæmpelse af menneskehandel og samkøring af oplysninger om evakuerede mv.), vedtaget som lov nr. 504 af 6. juni 2007, side 8, at det som udgangspunkt altid vil være i barnets interesse, at forældrene findes, og at genforening kan ske – dog ikke hvis der er tale om menneskehandel, og forældrene har medvirket til handlen. Efter bestemmelsen kan eftersøgningen af forældrene ske i samarbejde med Dansk Røde Kors eller en anden tilsvarende organisation, som er godkendt af hertil af integrationsministeren.

Før ændringen af eftersøgningspligten ved lov nr. 504 af 6. juni 2007, der trådte i kraft den 1. august 2007, omfattede bestemmelsen kun børn, der søgte asyl, og det var en forudsætning for at iværksætte eftersøgning, at barnet eller dets personlige repræsentant samtykkede hertil. Eftersøgningspligten blev udvidet, fordi lovændringen bl.a. gennemførte artikel 10, stk. 4, i Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel i dansk ret, hvorefter deltagerstaterne skal gøre enhver indsats for at finde forældrene til en handlet uledsaget mindreårig, når det er i barnets interesse. Det gælder, uanset om barnet har samtykket eller ej i eftersøgningen. Hensigten med lovændringen var endvidere at stille alle uledsagede børn lige og bedst muligt – uanset om barnet har søgt asyl, og uanset om der er tale om menneskehandel.

Formålet med eftersøgning af forældre er at varetage interesserne for et barn, der f.eks. på grund af krig eller andre kriser i hjemlandet har mistet kontakten til sine forældre, og at hjælpe dem med at genfinde forældrene, få klarhed over deres situation og forhåbentlig blive genforenet med dem igen.

Eftersøgning af forældrene til uledsagede børn har ikke betydning for vurderingen af asylansøgningen, men kan efter omstændighederne have betydning både i forhold til vurderingen af, om barnet kan meddeles opholdstilladelse som uledsaget mindreårig, og – hvis barnet skal udrejse – for tilrettelæggelsen af en eventuel forberedt hjemsendelse.

I dag vurderer Udlændingeservice ex officio, om uledsagede mindreårige, der meddeles afslag på asyl, kan meddeles opholdstilladelse som uledsagede mindreårige på grund af manglende netværk i hjemlandet. Hvis den uledsagede mindreårige ikke ved eller ikke oplyser, hvor vedkommendes forældre eller andre familiemedlemmer opholder sig, skal Udlændingeservice sætte en eftersøgning i værk, før der kan tages stilling til spørgsmålet om opholdstilladelse, hvis eftersøgning i den konkrete sag er relevant, herunder hvis myndighederne i hjemlandet ikke er i stand til at garantere en forsvarlig modtagelse, f.eks.

på et børnehjem, hvor barnet har været før. Det samme gælder som led i hjemsendelse af uledsagede mindreårige, der ikke søger asyl, men blot opholder sig ulovligt her i landet. Eftersøgningen skal sættes i værk, uanset om barnet samtykker til og samarbejder om det.

Eftersøgning af forældre eller andre familiemedlemmer forudsætter, at det må antages, at barnet har forældre eller familiemedlemmer i hjemlandet eller det tidligere opholdsland, som det kan genforenes med. Eftersøgning forudsætter ligeledes, at barnet ikke er bekendt med eller oplyser myndighederne om de pågældendes opholdssted, og at myndighederne ikke i øvrigt har kendskab hertil.

Udviklingen i profilen for de uledsagede mindreårige, der indrejser i Danmark, gør det efter regeringens opfattelse nødvendigt at undersøge, om intentionen med reglerne er i overensstemmelse med de reelle behov, som hovedparten af de uledsagede mindreårige, der i dag indrejser, har.

De danske udlændingemyndigheders formodning for, at de fleste uledsagede mindreårige, der indrejser i Europa, ofte både kender deres familiemedlemmers opholdssted og er i kontakt med dem, deles af flere af de lande, som Danmark normalt sammenligner sig med. De nederlandske erfaringer med udsendelse af afviste uledsagede mindreårige asylansøgere, hvor alle med undtagelse af én person blev hentet af slægtninge eller familie i lufthavnen, jf. afsnit 3.1.1., viser, at børnene havde netværk i hjemlandet på trods af oplysninger om det modsatte. Samme konklusion kan udledes af det norske forskningsprojekt fra 2008 og UNHCR's rapport fra juni 2010, som omtales i afsnit 3.1.2. Det fremgår heraf, at flertallet af de interviewede uledsagede mindreårige havde haft hyppig kontakt til deres familie i hjemlandet under opholdet i Europa, at uledsagede mindreårige i mange tilfælde sendes til Europa af familien med det formål at opnå opholdstilladelse, og at børnene får indprentet, at de ikke må oplyse myndighederne i ankomstlandet om familiens opholdssted.

Regeringen finder det ikke rimeligt, at de danske myndigheder skal anvende betragtelige ressourcer på at eftersøge nogle personer, hvis opholdssted allerede er barnet bekendt. Regeringen finder det endvidere uacceptabelt, at personer, der bevidst unddrager myndighederne væsentlige oplysninger, af denne grund opnår særlige rettigheder her i landet. Derved kan de blive stillet bedre end personer, der iagttager deres pligt til at meddele myndighederne de oplysninger, der er nødvendige til behandlingen af deres sag. Dertil kommer, at formålet med at eftersøge forældrene er at varetage barnets interesse. Hensigten med eftersøgning er fundamentalt set at hjælpe børn, der i krigshærgede lande har mistet kontakten med deres forældre, til at få oplysninger om forældrene, vished om deres situation og at blive genforenet med dem, hvis det er muligt.

Efter regeringens opfattelse er der en formodning for, at en uledsaget mindreårig kender forældrenes opholdssted og ikke ønsker at samarbejde med myndighederne, hvis barnet ikke vil samtykke til eftersøgning. I sådanne tilfælde bør den pågældende ikke kunne forhale eller blokere sagsbehandlingen ved at undlade at meddele samtykke til eftersøgning.

Det foreslås derfor at ændre Udlændingeservices eftersøgningspligt, således at eftersøgning som udgangspunkt kun skal iværksættes, hvis barnet samtykker til det.

Det betyder, at uledsagede mindreårige, der ikke samtykker til eftersøgning af forældre eller andre familiemedlemmer – forudsat at eftersøgning i det konkrete tilfælde er relevant, jf. ovenfor samt afsnit 2.2.3 – vil kunne udsendes uden forudgående eftersøgning efter et afslag på opholdstilladelse.

Som i dag vil alle uledsagede børn, der skal udrejse af Danmark, skulle tilbydes en forberedt hjemsendelse, hvis de pågældende er under 18 år, når udrejsen bliver aktuel. Uledsagede mindreårige, der ikke samtykker til eftersøgning, vil fortsat modtage dette tilbud, dog inden for de rammer det er muligt, når der ikke samtykkes til eftersøgning af familie. Det bemærkes i den forbindelse, at forberedelse af hjemrejsen og særlig støtte normalt vil forudsætte, at de pågældendes familiemæssige netværk kan lokaliseres. Hvis et barn, der ikke har samtykket til eftersøgning, i forbindelse med udrejsen tager imod tilbuddet om forberedt hjemsendelse og i den forbindelse oplyser myndighederne om sine forældres eller

anden families opholdssted, f.eks. fordi barnet på egen hånd har eftersøgt sin familie via Røde Kors' internationale eftersøgningstjeneste eller andre, vil myndighederne tage højde herfor i forbindelse med planlægningen af hjemrejsen.

Uanset om barnet samtykker, vil eftersøgning fortsat blive sat i værk, hvis der er tale om et handlet barn, jf. artikel 10, stk. 4, i Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, hvorefter eftersøgningspligten er obligatorisk. Dette gælder dog ikke, hvis der er kommet oplysninger frem om, at de pågældende familiemedlemmer har medvirket til handlen. Derudover vil eftersøgning fortsat blive sat i værk uanset samtykke, hvis ganske særlige grunde i øvrigt taler for det.

Set i lyset af ovenstående finder regeringen endvidere, at den foreslåede ordning om etablering af modtage- og omsorgscentre i de uledsagede mindreåriges hjemlande, jf. afsnit 3.1.2, betyder, at der ikke vil være behov for en ordning om pligtmæssig eftersøgning, fordi det dermed sikres, at der tages hånd om barnet og dets tilværelse ved en tilbagevenden.

Det foreslås derfor at ændre reglerne om Udlændingeservices pligt til at eftersøge forældre til uledsagede mindreårige fra lande, hvor der er passende modtage- og omsorgscentre, således at eftersøgning ikke skal ske i sådanne tilfælde.

Det betyder, at uledsagede mindreårige, der ikke søger asyl, vil kunne udsendes umiddelbart til sådanne lande uden forudgående eftersøgning.

Hvis et barn fra et sådant land ønsker at få eftersøgt sin familie, vil udlændingemyndighederne bistå barnet normalt gennem vejledning om mulighederne for at gøre brug af eksisterende eftersøgningsordninger, f.eks. Internationalt Røde Kors' eftersøgningstjeneste. Hvis der under sagens behandling er fremkommet eller senere fremkommer konkrete oplysninger om familiens opholdssted, som barnet fremlægger for udlændingemyndighederne, vil disse indgå i sagen. Det vil ikke have betydning i forhold til udrejsefristen, at en uledsaget mindreårig, der skal udrejse til et land, hvor der er passende modtage- og omsorgsfaciliteter, har iværksat en eftersøgning af sin familie.

Det foreslås endvidere at udvide eftersøgningspligten, således at den også omfatter eftersøgning af andet familiemæssigt netværk til barnet. Det vil kunne komme på tale i tilfælde, hvor det på baggrund af oplysninger i sagen må lægges til grund, at barnet har anden familie, som har taget sig af barnet inden indrejsen, således at barnet ved en tilbagevenden vil have et familiemæssigt netværk, der kan siges at være trådt i forældrenes sted. Ved vurderingen af, om eftersøgning skal iværksættes, indgår det bl.a., om barnet har haft hele eller en del af sin opvækst hos familiemedlemmet/familiemedlemmerne.

Hverken forældrene eller andet familiemæssigt netværk til uledsagede mindreårige fra lande, hvor der er passende modtage- og omsorgscentre, vil således skulle eftersøges som led i udlændingemyndighedernes behandling af en sag om opholdstilladelse som uledsaget mindreårig på grund af manglende netværk i hjemlandet.

Udlændingeservice vil iværksætte eftersøgning af forældre eller andet familiemæssigt netværk til uledsagede mindreårige, der kommer fra lande, hvor der ikke er passende modtage- og omsorgsfaciliteter, hvis barnet ikke har kendskab til forældrenes eller andre familiemedlemmers opholdssted, og hvis barnet samtykker til eftersøgning. Som hidtil vil eftersøgning kun skulle iværksættes, hvis barnet ikke før indrejsen i Danmark har været undergivet offentlig omsorg, som vil kunne genetableres ved en tilbagevenden til hjemlandet.

Udlændingeservice vil iværksætte eftersøgningen, når det er konstateret, at grundlaget herfor er til stede, og barnets samtykke er opnået.

Derudover vil alle uledsagede mindreårige fortsat kunne benytte sig af Internationalt Røde Kors' eftersøgningstjeneste, som i fortrolighed – dvs. at Røde Kors ikke vil videregive eftersøgningsresultatet til myndighederne – kan bistå barnet med at finde forældrene.

Udlændingemyndighederne informerer så tidligt som muligt efter ankomsten her til landet, f.eks. ved

de indledende samtaler med myndighederne, alle uledsagede mindreårige om muligheden for at benytte Internationalt Røde Kors' eftersøgningstjeneste og eventuelt andre ordninger. Det er endvidere udlændingemyndighedernes erfaring, at Dansk Røde Kors på de forskellige børnecentre ligeledes informerer børnene om muligheden for eftersøgning i Røde Kors' regi. Samtidig bliver alle personlige repræsentanter grundigt informeret om mulighederne for at få eftersøgt familie via Røde Kors på de forberedelseskurser for repræsentanter, som Dansk Røde Kors afholder, og hvor Udlændingeservice også underviser.

Udlændingemyndighederne vil fremover styrke indsatsen for at gøre opmærksom på Internationalt Røde Kors' eftersøgningstjeneste eller eventuelt andre ordninger og vil opfordre uledsagede børn til at gøre brug heraf.

Det må antages, at forslaget om ændring af eftersøgningspligten vil have en præventiv signalværdi navnlig over for de personer, som beslutter at sende uledsagede mindreårige til Danmark med henblik på at få opholdstilladelse, f.eks. på grund af manglende netværk, selvom der reelt er et netværk i hjemlandet, og barnet endvidere ikke opfylder betingelserne for asyl.

Eftersøgning kan fortsat foregå gennem en organisation, som ministeren for flygtninge, indvandrere og integration udpeger hertil. I dag gennemføres eftersøgninger – både med og uden barnets samtykke – i en række udvalgte lande af International Organization for Migration (IOM). Derudover vil eftersøgning som hidtil f.eks. kunne ske gennem Integrationsministeriets udsendte attachéer samt Udenrigsministeriet. Der vil endvidere fortsat kunne iværksættes eftersøgning via kontakt til hjemlandets myndigheder. Hvis der er tale om en uledsaget mindreårig, der har søgt asyl, forudsætter denne kontakt, at der er meddelt endeligt afslag på asyl.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 7.

3.4. Tilbud om forberedt hjemsendelse og eftersøgning af forældre til uledsagede mindreårige fra EU/EØS-lande

Det fremgår af lovforslag nr. L 197 af 28. marts 2007 (Bekæmpelse af menneskehandel og samkøring af oplysninger om evakuerede mv.), vedtaget som lov nr. 504 af 6. juni 2007, side 8, at forældrene til alle uledsagede mindreårige skal eftersøges, og at alle uledsagede mindreårige, der skal udrejse, skal tilbydes en forberedt hjemsendelse.

Eftersøgningspligten og tilbuddet om støtte på hjemrejsen omfatter alle uledsagede mindreårige, der søger asyl eller opholder sig ulovligt i Danmark. Uledsagede mindreårige fra de øvrige EU-lande og EØS-landene, som søger asyl i Danmark, eller som opholder sig ulovligt her i landet, er dermed også omfattet.

Den forberedte hjemsendelse er et tilbud, og det er således frivilligt for udlændingen, om den pågældende vil tage imod tilbuddet. Formålet med tilbuddet er at sikre de uledsagede børn, der skal udrejse af Danmark, en veltilrettelagt og forsvarlig hjemsendelse, hvori det bl.a. indgår, at barnet i hjemlandet vil blive modtaget af et familiemedlem eller en organisation, der kan yde barnet særlig hjælp i forbindelse med tilværelsen i hjemlandet.

Hidtil er alle uledsagede mindreårige – både asylansøgere og børn, der ikke søger asyl, og både tredjelandsstatsborgere og uledsagede mindreårige EU/EØS-borgere, der opholder sig ulovligt i Danmark – blevet tilbudt en forberedt hjemsendelse. I praksis modtager afviste uledsagede mindreårige asylansøgere tilbuddet ved en vejledende samtale med Udlændingeservice. Frem til november 2009 blev denne praksis tillige benyttet over for uledsagede mindreårige EU/EØS-borgere. På baggrund af Udlændingeservices erfaringer med de vejledende samtaler med uledsagede mindreårige EU/EØS-borgere om forberedt hjemsendelse blev praksis for denne gruppe imidlertid ændret, således at administrativt ud- eller afviste uledsagede mindreårige EU/EØS-borgere herefter blev vejledt skriftligt om tilbuddet i form af et vejledningsbrev vedlagt Udlændingeservices afgørelse om ud- eller afvisning. I brevet vejledes den mindreårige

om, at den pågældende er omfattet af tilbuddet, hvad det kan indeholde, og hvorledes den pågældende skal forholde sig, hvis han/hun ønsker at tage imod tilbuddet.

Siden ordningen blev indført i 2007, har ingen uledsagede mindreårige EU/EØS-borgere taget imod tilbuddet om en forberedt hjemsendelse.

På baggrund af erfaringerne ved de vejledende samtaler er det Udlændingeservices vurdering, at uledsagede mindreårige EU/EØS-borgere generelt har vanskeligt ved at se formålet med tilbuddet, fordi de typisk har forældre eller anden familie i hjemlandet eller det tidligere opholdsland, og fordi de i deres hjemland har adgang til uddannelse, beskæftigelse og sociale ydelser.

Regeringen finder, at Udlændingeservices erfaringer og den omstændighed, at der er tale om statsborgere fra andre EU-lande og EØS-landene, samlet set betyder, at der normalt ikke er behov for at lade denne gruppe være omfattet af reglerne om forberedt hjemsendelse Forholdene for denne gruppe ved en tilbagevenden til hjemlandet vil typisk være markant anderledes, end hvad der gør sig gældende for øvrige uledsagede mindreårige. Uledsagede mindreårige EU/EØS-borgere adskiller sig i væsentlig grad fra den målgruppe, som tilbuddet om forberedt hjemsendelse er udformet for at hjælpe, fordi de typisk alene har haft et kortvarigt ophold i Danmark og vil kunne vende tilbage til en allerede etableret tilværelse i hjemlandet. Dertil kommer, at denne gruppe af uledsagede mindreårige skal hjemsendes til lande, hvor der er et offentligt socialvæsen, og lande, som må forventes at kunne tage sig af egne statsborgere.

Efter regeringens opfattelse gør de samme hensyn sig også gældende i forhold til eftersøgningspligten, når det drejer sig om uledsagede mindreårige EU/EØS-borgere. De pågældende vil normalt have kontakt med deres forældre og kendskab til, hvor de opholder sig. Der er desuden tale om en gruppe, der skal vende tilbage til lande, hvor der er et offentligt socialvæsen, og lande, hvor myndighederne må forventes at kunne tage hånd om egne mindreårige statsborgere, lokalisere deres forældre m.v.

Det foreslås derfor at ændre reglerne, således at Danmark som udgangspunkt hverken er forpligtet til at gennemføre eftersøgning af forældre eller andet familiemæssigt netværk eller tilbyde en forberedt hjemsendelse, når der er tale om uledsagede mindreårige EU/EØS-borgere.

I konkrete tilfælde vil der fortsat kunne ske forberedelse af hjemrejsen, hvis der på grund af helt særlige forhold er behov herfor, eller hvis der er tale om menneskehandel. Det samme gælder i forhold til eftersøgning af forældre eller andre familiemedlemmer, hvis der er tale om et handlet barn, jf. artikel 10, stk. 4, litra c, i Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, hvorefter eftersøgning er obligatorisk i sådanne tilfælde.

3.5. Repræsentantordningen

3.5.1. Øget mulighed for at anvende professionelle repræsentanter

Alle uledsagede mindreårige får udpeget en personlig repræsentant, der skal yde dem personlig støtte under opholdet i Danmark. Repræsentanten udpeges af den stedlige statsforvaltning efter indstilling af Dansk Røde Kors, jf. udlændingelovens § 56 a, stk. 1. Det nuværende repræsentantkorps består som udgangspunkt kun af frivillige repræsentanter. Der stilles ikke i dag krav til de frivillige repræsentanters f.eks. uddannelses- eller erhvervsmæssige baggrund eller praktiske erfaring, når det vurderes, om de pågældende er egnet til at varetage opgaven. I særlige tilfælde anvendes imidlertid professionelle repræsentanter. Det vil være tilfældet, hvis der er tale om et handlet barn. I sådanne sager skal repræsentanten have relevant uddannelse og erfaring. Det kan f.eks. være en socialrådgiver eller en ansat hos Dansk Røde Kors. Derudover udpeges der i praksis i dag professionelle repræsentanter i sager, hvor det på grund af sagstyngden og omstændighederne er afgørende, at repræsentanten kan optræde hurtigt, beslutsomt og med stor indsigt i udlændingesystemet De professionelle repræsentanter, der bruges i dag, har særlige kvalifikationer og er i forvejen bekendt med asylproceduren.

Med lov nr. 400 af 21. april 2010 (Ændring af reglerne om indvandringsprøven, advokatbistand til

uledsagede mindreårige asylansøgere, ændring af ydelsessystemet for asylansøgere mv.) blev der indført advokatbeskikkelse for uledsagede mindreårige asylansøgere efter asylsagens afslutning. Dette ændrer ikke ved behovet for og formålet med repræsentantordningen. Den personlige repræsentants rolle er ikke at yde juridisk bistand, men at yde støtte til barnet under myndighedernes sagsbehandling, f.eks. ved at være til stede under en asylsamtale og støtte barnet i mere personlige forhold. Repræsentanten skal støtte og vejlede og kan i øvrigt træffe alle de beslutninger, som en forældremyndighedsindehaver normalt kan træffe. Repræsentanten udpeges så hurtigt som muligt efter barnets indrejse, og det er først senere i forløbet, at barnet får beskikket en advokat. Dertil kommer, at det ikke er alle uledsagede mindreårige, der søger asyl og dermed vil få beskikket en advokat, men alle børn skal have en personlig repræsentant, uanset om de søger om asyl eller blot opholder sig ulovligt her i landet.

Den gældende repræsentantordning er blevet evalueret af en arbejdsgruppe bestående af Integrationsministeriet, Udlændingeservice, Dansk Røde Kors samt Gribskov Kommune. Arbejdsgruppen afsluttede sit arbejde i juni 2009. Formålet med evalueringen var at sikre, at ordningen lever op til sit hovedsigte – nemlig at sikre alle børn en fast personlig støtte hurtigst muligt efter ankomsten her til landet – og dermed også at se på eventuelle behov for justeringer.

I forbindelse med arbejdsgruppens arbejde blev det fremhævet, at ikke alle repræsentanter havde vist sig lige rustede eller egnede til opgaven. Repræsentanternes forståelse af sagsgange og myndighedsopgaver samt engagement i forhold til opgaven var svingende. Arbejdsgruppen anbefalede derfor bl.a., at uddannelsen af repræsentanterne skulle forbedres for at højne niveauet i opgavevaretagelsen, og at det blev overvejet, hvorvidt den frivillige ordning skulle erstattes med en ordning udelukkende med professionelle repræsentanter.

Ud over de problemstillinger, som arbejdsgruppen påpegede, var det som følge af stigningen af indrejsetallet for uledsagede mindreårige i 2009 og frem til sommeren 2010 vanskeligt for Dansk Røde Kors at hverve personer nok til opgaven. Dansk Røde Kors var derfor nødsaget til at lade personer fra bisidderkorpset fungere som repræsentanter. Bisidderne er støttepersoner, der er til stede ved en mindreåriges indledende kontakt med myndighederne – altså før den personlige repræsentant er blevet udpeget. Dette er dog ikke en holdbar løsning, fordi det dermed ikke nødvendigvis var den samme person (modsat den personlige repræsentant), der var til stede ved hver samtale mellem myndigheder og barnet.

Med udgangspunkt i arbejdsgruppens anbefalinger og den aktuelle mangel på repræsentanter drøftede Integrationsministeriet, Udlændingeservice og Dansk Røde Kors i foråret 2010, hvorledes repræsentantordningen kunne optimeres, herunder om der udelukkende burde bruges professionelle repræsentanter.

Dansk Røde Kors har imidlertid i juli 2010 oplyst, at problemet med manglen på frivillige repræsentanter er blevet løst, dels ved en intensiv rekruttering af personer til opgaven, dels ved at supplere med et antal lønnede repræsentanter, og at der dermed ikke længere aktuelt er ventetid forbundet med udpegning af repræsentanter. Det frivillige korps bestod i juli 2010 af 233 repræsentanter.

Dansk Røde Kors har endvidere oplyst, at det frivillige repræsentantkorps nu er konsolideret og velfunderet i organisationen, og at repræsentanterne aktivt udnytter både uddannelsestilbud, supervision og internt netværk, hvilket har styrket ordningen. Dansk Røde Kors finder, at de uledsagede mindreårige tidligt i forløbet bliver mødt af en voksen, som er godt klædt på til at varetage hvervet.

På den baggrund er det samlet set Dansk Røde Kors' vurdering, at den frivillige ordning – suppleret med lønnede repræsentanter – fungerer tilfredsstillende, og at ordningen derfor ikke bør ændres på nuværende tidspunkt.

Regeringen finder derfor, at repræsentantordningen bør fortsætte i den nuværende form.

I lyset af anbefalingerne fra arbejdsgruppen bag evalueringen af ordningen samt den tidligere mangel på repræsentanter er det efter regeringens opfattelse meget væsentligt løbende at have opmærksomhed på, om repræsentantordningen vedvarende fungerer og lever op til sit formål. Regeringen ønsker at sikre

alle børn en kompetent voksenstøtte – både i forhold til sagsbehandlingen hos myndighederne og på det sociale plan – hurtigst muligt efter ankomsten til Danmark. I den forbindelse er det vigtigt, at der vedvarende er et tilstrækkeligt antal kvalificerede repræsentanter til rådighed – ikke mindst for at sikre, at sagsbehandlingstiden i sager om uledsagede mindreårige holdes nede.

Det foreslås derfor, at der skabes mulighed for at justere ordningen, hvis der fremover opstår behov for det, således at Dansk Røde Kors efter aftale med ministeren for flygtninge, indvandrere og integration kan ansætte personer til at varetage hvervet som repræsentant. Dette vil dels kunne løse et eventuelt fremtidigt rekrutteringsproblem, dels sikre at alle repræsentanter er tilstrækkeligt rustede til at kunne støtte børnene optimalt i forbindelse med sagsbehandlingen.

I særlige sager anvendes allerede i dag professionelle repræsentanter, herunder ansatte hos Dansk Røde Kors, jf. ovenfor. Det professionelle aspekt i en justeret ordning vil kunne udmøntes ved, at alle repræsentanter ansættes hos Dansk Røde Kors. Integrationsministeriet og Dansk Røde Kors vil i givet fald i fællesskab opstille nærmere krav til de personer, som Dansk Røde Kors kan ansætte. I forbindelse med rekrutteringen vil der navnlig skulle lægges vægt på repræsentantens uddannelsesmæssige og erhvervsmæssige baggrund – f.eks. må personer med en pædagogisk uddannelse, herunder f.eks. lærere, men også socialrådgivere eller personer med særlig erfaring med behandling af sager vedrørende børn, antages at være særligt egnede til at varetage hvervet.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 3.

3.5.2. Hurtigere udpegning af repræsentant

I dag udpeges den personlige repræsentant af den stedlige statsforvaltning. Det betyder, at det er den uledsagede mindreåriges indkvarteringskommune på udpegningstidspunktet, der er afgørende for, hvilken statsforvaltning der skal behandle sagen.

Når en uledsaget mindreårig indrejser i Danmark, bliver den pågældende indledningsvist indkvarteret på (for tiden) Center Sjælsmark ved Hørsholm, og det er dermed Statsforvaltningen Hovedstaden, der skal udpege repræsentanter til de børn, der opholder sig dér.

Søger den uledsagede mindreårige asyl, flytter den pågældende efterfølgende til et børnecenter, hvis Udlændingeservice træffer afgørelse om, at asylansøgningen efter Dublinforordningen skal behandles her i landet. Skal barnet flytte, før der er udpeget en repræsentant, overgår kompetencen hertil til en anden statsforvaltning. Det betyder, at Dansk Røde Kors' indstilling om personlig repræsentant skal videresendes fra en statsforvaltning til en anden. Det medfører unødig forlængelse af sagsbehandlingstiden, fordi gennemførelse af asylsamtale mv. afventer, at repræsentanten er udpeget. Derudover øges ressourceforbruget hos statsforvaltningerne. Problemstillingen er blevet særligt aktuel, efter at der – på grund af det øgede indrejsetal – er åbnet børnecentre for uledsagede mindreårige uden for det storkøbenhavnske område. Dertil kommer, at de øvrige statsforvaltninger ikke har samme erfaring med disse sager, hvilket kan medføre en yderligere forlængelse af sagsbehandlingstiden.

Det er meget væsentligt for en uledsaget mindreårig hurtigt at få udpeget en personlig repræsentant.

Med henblik på at effektivisere sagsbehandlingen foreslås det derfor, at udpegningen af personlige repræsentanter fremover udelukkende skal foretages af Statsforvaltningen Hovedstaden, uanset hvor den uledsagede mindreårige er indkvarteret. Det vil betyde, at sagerne ikke skal sendes fra den ene statsforvaltning til den anden med forsinkelse af sagsbehandlingen til følge. Det vil ligeledes betyde, at ekspertisen på området samles. Med henblik på at nedkorte sagsbehandlingstiden yderligere, kan korrespondancen mellem Udlændingeservice og Statsforvaltningen omkring anmodningen om udpegning af repræsentant for et barn samt Statsforvaltningens afgørelse om udpegningen foregå elektronisk via sikre forbindelser. Samlet set vil disse tiltag smidiggøre samarbejdet mellem Statsforvaltningen og Udlændingeservice.

Efter den hidtidige praksis har det været statsforvaltningerne, der har indhentet straffe- og børneattest for de personer, som Dansk Røde Kors har indstillet til hvervet som personlig repræsentant. Det har betydet, at udpegningen af personlige repræsentanter i mange tilfælde har trukket unødigt ud, fordi statsforvaltningerne først kunne indhente attesterne, efter at Dansk Røde Kors' indstilling var modtaget. Praksis blev derfor ændret i sommeren 2010, således at Dansk Røde Kors indhenter straffe- og børneattest og sender disse dokumenter til statsforvaltningen sammen med indstillingen om, at den enkelte repræsentant udpeges.

Udpegning af personlig repræsentant vil som hidtil skulle ske hurtigst muligt efter barnets indrejse her i landet. Hvis en udlænding skal gennemgå aldersundersøgelse, afventer udpegningen af repræsentanten dog undersøgelsens resultat. Der vil i stedet som i dag være en bisidder fra Dansk Røde Kors til stede ved undersøgelsen.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 4.

3.6. Aldersundersøgelser

Når en udlænding søger asyl her i landet, træffer Udlændingeservice afgørelse om, hvorvidt asylsagen skal behandles i Danmark, jf. udlændingelovens § 48 a, stk. 1. Efter udlændingelovens § 48 e, stk. 2, skal politiet til brug for Udlændingeservices afgørelse herom foretage en undersøgelse med henblik på at fastlægge udlændingens identitet, nationalitet og rejserute og indhente andre nødvendige oplysninger. Iværksættelse af en undersøgelse af en persons alder, hvis der er tvivl herom, f.eks. fordi der ikke er tilstrækkelig dokumentation for udlændingens alder, og der er et åbenbart misforhold mellem den oplyste alder og udlændingens fysiske og mentale fremtræden, sker normalt som et led i politiets identitetsfastlæggelse. Udlændingeservice kan også bede Rigspolitiet om at foranstalte en undersøgelse iværksat, hvis der er behov for det på et senere tidspunkt i sagsbehandlingen.

Efter udlændingelovens § 40, stk. 1, skal en udlænding meddele de oplysninger, der er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til udlændingeloven kan gives. Både i forhold til asyl og opholdstilladelse som uledsaget mindreårig asylansøger på grund af manglende netværk i hjemlandet har udlændingen pligt til bidrage til sagens oplysning. Opholdstilladelse som uledsaget mindreårig forudsætter, at udlændingen er under 18 år, og oplysninger og undersøgelser til brug for fastlæggelse af alderen er dermed en del af den oplysningspligt, som udlændingen har efter udlændingelovens § 40, stk. 1.

Når der er tale om uledsagede mindreårige, er udlændingens alder afgørende for vurderingen af, om den pågældende er omfattet af de særlige regler og sagsbehandlingsprocedurer, der gælder for uledsagede mindreårige. Det er endvidere afgørende for, om udlændingen skal opholde sig på et særligt center for børn. Derfor er det meget væsentligt, at den korrekte alder bliver slået fast.

Selve aldersundersøgelsen foretages ved Retsmedicinsk Institut, der på baggrund af en somatisk undersøgelse, en røntgenundersøgelse af knogler/håndrod og en tandstatus udarbejder en personundersøgelseserklæring, der indeholder en vurdering af udlændingens alder. På baggrund af undersøgelsesrapporten træffer Udlændingeservice afgørelse om udlændingens alder. Afgørelsen kan påklages til Integrationsministeriet.

Udviklingen i profilen for de uledsagede mindreårige, der indrejser i Danmark, har betydet, at der i højere grad end tidligere opstår tvivl om, hvorvidt en udlænding er over eller under 18 år. I 2009 blev der gennemført 120 aldersundersøgelser, og i 73 % af sagerne angav resultatet, at udlændingen var 18 år eller ældre. På den baggrund besluttede udlændingemyndighederne ultimo 2009 at se nærmere på den hidtidige praksis for brug af aldersundersøgelser i sager om uledsagede mindreårige.

Erfaringerne med det høje antal udlændinge, der efter aldersundersøgelse viser sig at være voksne, har efter regeringens opfattelse gjort det nødvendigt at iværksætte initiativer for at imødegå misbrug. Det er en forudsætning for systemets legitimitet, at de særlige regler og procedurer vedrørende uledsagede mindreårige kommer de rette personer til gode.

På baggrund af erfaringerne med de gennemførte aldersundersøgelser blev det i slutningen af 2009 besluttet at gennemføre en praksisændring, således at der fremover skulle iværksættes aldersundersøgelser i videre omfang end hidtil. Praksisændringen indebærer, at aldersundersøgelse som udgangspunkt kun bliver undladt, hvor det ud fra en umiddelbar bedømmelse er åbenbart, at en ansøger er enten mindreårig eller voksen. Den ændrede praksis har fundet anvendelse fra slutningen af 2009.

Ud over en sikring af, at udlændingelovgivningens særlige regler kommer de rette personer til gode, formodes det, at en øget brug af aldersundersøgelser har en stor præventiv signalværdi, navnlig over for personer, som sender angiveligt uledsagede mindreårige til EU, herunder Danmark, for at søge asyl. Dette vil på sigt kunne føre til en nedgang af indrejsetallet for udlændinge, der indrejser i Danmark som angiveligt uledsagede mindreårige.

En øget brug af aldersundersøgelser kræver, at der er den fornødne kapacitet til rådighed i alle led, således at udlændingemyndighedernes sagsbehandling ikke bliver forsinket unødigt. Det er Retsmedicinsk Institut, der gennemfører de fysiske aldersundersøgelser, og Integrationsministeriet og Justitsministeriet har derfor drøftet betydningen af den ændrede praksis. Justitsministeriet har efter drøftelse med Retsmedicinsk Institut tilkendegivet, at Retsmedicinsk Institut mener at have den fornødne kapacitet til at kunne håndtere et øget antal aldersundersøgelser med fortsat kort sagsbehandlingstid. Integrationsministeriet og Justitsministeriet vil i 2. halvår af 2010 følge op på de involverede myndigheders erfaringer med praksisændringen.

Som det er i dag omtales adgangen til at foretage aldersundersøgelser ikke specifikt i udlændingeloven, men følger af henholdsvis udlændingelovens § 48 e, stk. 2, og § 40, stk. 1, jf. ovenfor.

Regeringen finder, at adgangen til at foretage aldersundersøgelser bør fremgå direkte af udlændingeloven.

Det foreslås derfor at indføje en bestemmelse i udlændingeloven om foretagelse af aldersundersøgelser. Der vil være tale om en kodificering af gældende praksis efter bestemmelserne i udlændingelovens § 48 a, stk. 1 og § 40, stk. 1, og bestemmelsen vil blive administreret, som ordningen administreres i dag.

Økonomiske og administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner

Det fremgår af lovforslagets afsnit 3.1.2., at Danmark har besluttet at indgå i et samarbejde med blandt andet Norge om etablering af modtage- og omsorgsfaciliteter i Afghanistan og på længere sigt muligvis også Irak. Det forventes, at Danmark vil skulle finansiere etablering og drift af ca. 20 pladser, hvoraf de 10 pladser skal reserveres til børn, der allerede opholder sig i hjemlandet. Det forventes, at faciliteterne vil kunne tages i brug medio 2011.

Etableringen og driften af faciliteterne i Afghanistan forventes varetaget af IOM. Skulle det undtagelsesvist ikke være muligt at indgå aftale med IOM herom, kan der indgås aftale med en tilsvarende operatør.

Udgifterne til modtage- og omsorgsfaciliteterne forventes at udgøre 5 mio. kr. årligt i 2011 og 2012 og 2,5 mio. kr. årligt herefter. Udgifterne vil blive afholdt på en ny underkonti under § 18.21.11.

Integrationsministeriet vil i forbindelse med etableringen af modtage- og omsorgsfaciliteter skulle varetage nye opgaver i forhold til tilsyn med faciliteterne og løbende drøftelser med samarbejdspartnere om bl.a. kontrakter m.v. Merudgifterne i Udlændingeservice og Integrationsministeriets departement forbundet med disse opgaver skønnes at udgøre ca. 1,0 mio. kr., heraf 0,7 mio. kr. løn i 2011 og 1,9 mio. kr., heraf 1,3 mio. kr. løn i 2012 og frem.

Med etableringen af modtage- og omsorgsfaciliteter forventes det, at der vil være et øget behov for udsendelse af asylansøgere under 18 år til hjemlandene. Det forventes, at ca. halvdelen vil skulle udsendes i samarbejde med politiet, og at disse personer skal have mulighed for at have en personlig repræsentant med. Det forventes, at merudgifterne forbundet med udsendelserne vil udgøre 0,5 mio. kr. årligt til løn, som afholdes inden for politiets eksisterende ramme på § 11. Herudover forventes der merudgifter til

rejse og ophold for både polititjenestemænd, personlige repræsentanter og asylansøgere i forbindelse med udsendelsen på 1,0 mio. kr. årligt, der afholdes på § 18.21.06. Politiet. Endeligt er der merudgifter på i alt 1,4 mio. kr. årligt på § 18.21.01. Drift og tilpasning af indkvarteringssystemet til honorar til anvendelse af professionelle personlige repræsentanter i forbindelse med ledsagelse af de uledsagede mindreårige på hjemrejsen, heraf 0,5 mio. kr. årligt til honorar på § 18.11.15. Udlændingeservice.

Lovforslaget medfører desuden, at meddelte opholdstilladelser efter § 9 c, stk. 3, ikke længere vil kunne forlænges ud over udlændingens fyldte 18 år. Det forventes derfor, at der skal udsendes flere asylansøgere, som er fyldt 18 år på udsendelsestidspunktet i 2011 og frem. Rigspolitiet forventer, at merudgiften til løn til udsendelse vil udgøre 0,4 mio. kr. i 2011 og 0,2 mio. kr. i 2012 og frem, som afholdes inden for politiets eksisterende ramme på § 11. Derudover skønnes det, at der vil være merudgifter på § 18.21.06. Politiet på i alt 1,7 mio. kr. i 2011 og 0,9 mio. kr. i 2012 og frem i forbindelse med udsendelsen.

Da hovedparten af de uledsagede mindreårige asylansøgere kommer fra Afghanistan, vil etableringen af modtage- eller omsorgsfaciliteter betyde, at disse som udgangspunkt fremover ikke skal have en eftersøgning jf. forslaget til § 56 a, stk. 9. På den baggrund forventes et mindrebevillingsbehov på § 18.21.11.30. Den Internationale Organisation for Migration (IOM) på 5,1 mio. kr. årligt.

Lovforslaget skønnes endelig at indebære, at der fremover vil indrejse færre uledsagede mindreårige asylansøgere i Danmark. På den baggrund er der på finanslovsforslaget for 2011 indarbejdet en nedjustering i antallet af uledsagede mindreårige i indkvarteringssystemet fra 2012, svarende til mindreudgifter på ca. 80 mio. kr. årligt.

En del af mer-/mindreudgifterne, der indgår i skønnet over Integrationsministeriets udgifter, medregnes efter gældende praksis i ulandsrammen uden for finanslovens § 6 (præ-asyl-udgifter). Udenrigsministeriets andel af ulandsrammen (§ 6.3. Bistand til udviklingslandene) forventes samlet set nedjusteret med i alt 1,3 mio. kr. i 2011 som følge af lovforslaget. Ligeledes vil de forventede mindreudgifter til indkvarteringssystemet i 2012 og frem som følge af lovforslaget have betydning for skønnet over Integrationsministeriets udgifter, der efter gældende praksis medregnes i ulandsrammen.

De samlede økonomiske konsekvenser indarbejdes på ændringsforslaget til finansloven for 2011.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Lovforslaget forventes ikke at medføre økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

6. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget forventes ikke at medføre miljømæssige konsekvenser.

7. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget forventes ikke at medføre administrative konsekvenser for borgerne.

8. Forholdet til EU-retten

Spørgsmålet om uledsagede mindreårige er i et vist omfang reguleret i EU-retten i Dublin-forordningen (343/2003/EF), EURODAC-forordningen (2725/2000/EF), direktivet om modtageforhold (2003/9/EF), asylproceduredirektivet (2005/85/EF) og flygtningedefinitionsdirektivet (2004/83/EF). Uledsagede mindreårige defineres som personer under 18 år, der ankommer i EU-medlemsstaterne uden at være under opsyn af en ansvarlig voksen.

EU-retsakterne forudsætter udnævnelse af en personlig repræsentant, som har til opgave at varetage den uledsagedes interesser, mens der tages stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende kan få opholdstilladelse i EU.

Den 3. december 2008 fremsatte Kommissionen ændringsforslag til Dublin-forordningen, EURODAC-forordningen og direktivet om modtageforhold. Den 21. oktober 2009 fremsatte Kommissionen ændringsforslag til asylproceduredirektivet og flygtningedefinitionsdirektivet. Med ændringsforslagene ændres der ikke på definitionen af uledsagede mindreårige eller forpligtelsen til at udpege en personlig repræsentant for den pågældende. Det foreslås, at en gift uledsaget mindreårig, som indrejser i EU-medlemsstaterne uden sin ægtefælle også være omfattet af de særlige sikkerhedsgarantier, som retsakterne opstiller for uledsagede mindreårige.

Danmark har indgået en parallelaftale til Dublin- og EURODAC-forordningerne og har siden den 1. april 2006 deltaget fuldt ud i samarbejdet herom. På grund af forbeholdet på området for retlige og indre anliggender er Danmark ikke bundet af de øvrige retsakter på asylområdet, men de foreslåede nye danske regler for uledsagede mindreårige findes at ligge på linje med EU-reglerne på området.

9. Forholdet til internationale konventioner

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8 har enhver ret til respekt for sit privatliv og familieliv. Det indebærer først og fremmest en forpligtelse for staten til ikke at gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven, varetager et eller flere af de i artikel 8, stk. 2, nævnte hensyn og er nødvendigt i et demokratisk samfund. Hertil kommer, at staten efter omstændighederne har en positiv forpligtelse til at sikre en effektiv opfyldelse af rettighederne efter artikel 8.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis omfatter "familieliv" navnlig forholdet mellem ægtefæller/samlevende samt forældre og børn, men kan også omfatte andre forhold mellem nærtstående. Forholdet mellem voksne familiemedlemmer, f.eks. mellem voksne søskende, vil dog ikke nødvendigvis udgøre et familieliv i konventionens forstand, idet der som udgangspunkt kræves en form for afhængighed mellem de pågældende (se bl.a. *Khan mod Storbritannien*, dom af 12. januar 2010, § 32).

Domstolen har endvidere udtalt, at artikel 8 også beskytter retten til at etablere og udvikle relationer til andre mennesker og til omverdenen og somme tider kan omfatte aspekter af individets sociale identitet, og at de samlede sociale bånd mellem bosiddende immigranter og det samfund, de lever i, derfor er omfattet af begrebet "privatliv" (se bl.a. *Maslov mod Østrig*, dom af 23. juni 2008, § 63).

Som det fremgår af afsnit 3.2.2., vil en uledsaget mindreårig, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, i forbindelse med opholdstilladelsens udløb kunne ansøge om opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, hvorefter opholdstilladelse kan gives, hvis ganske særlige grunde taler derfor. I denne vurdering vil bl.a. indgå de hensyn, der er nævnt i afsnit 3.2.2. med henblik på at sikre overensstemmelse med EMRK artikel 8.

Europarådets konvention om indsats mod menneskehandel forpligter medlemsstaterne til at beskytte børn mod at blive udsat for menneskehandel. Efter konventionens artikel 10, stk. 4, litra a, er medlemsstaterne forpligtet til at sørge for, at et handlet barn repræsenteres af en værge, en organisation eller en myndighed, som skal handle med barnets tarv for øje. Efter konventionens artikel 10, stk. 4, litra c, skal medlemsstaterne gøre deres bedste for at finde barnets familie, hvis dette er til barnets bedste.

Disse bestemmelser blev gennemført i dansk ret med lov nr. 504 af 6. juni 2007 om ændring af udlændingeloven og lov om ægteskabs indgåelse og opløsning (Bekæmpelse af menneskehandel og samkøring af oplysninger om evakuerede).

Lovforslaget ændrer ikke ved, at der udpeges en personlig repræsentant for alle uledsagede mindreårige udlændinge, uanset om de søger asyl, og uanset om de er handlede.

Børnekonventionen fastslår deltagerlandenes forpligtelse til at sikre barnets interesser, når der træffes beslutninger, hvilket i Danmark sikres ved udpegelsen af en personlig repræsentant.

Børnekonventionens artikel 22 omhandler specifikt børn, der søger asyl, uanset om de kommer alene eller ledsaget af forældre eller andre personer. Efter bestemmelsen skal deltagerstaterne tage passende forholdsregler til at sikre, at et barn, som søger flygtningestatus, eller som anses som flygtning i overensstemmelse med gældende international eller national ret og praksis, uanset om det kommer alene eller er ledsaget af sine forældre eller af en anden person, får passende beskyttelse og humanitær bistand og nyder de rettigheder, som er angivet i denne konvention og i andre internationale instrumenter vedrørende menneskerettigheder eller humanitære forhold, hvori den pågældende stat deltager. Med dette mål for øje skal deltagerstaterne i det omfang, de anser det for passende, samarbejde om enhver bestræbelse udfoldet af FN og andre ansvarlige mellemstatslige organisationer eller private organisationer, der samarbejder med FN, med henblik på at beskytte og bistå et sådant barn og på at spore forældrene eller andre medlemmer af familien til ethvert barn, der er flygtning, med det formål at opnå de oplysninger, der er nødvendige, for at barnet skal kunne genforenes med sin familie.

Børnekonventionen indeholder ikke bestemmelser, der tillægger uledsagede mindreårige, der har fået afslag på asyl, nærmere rettigheder, herunder retten til at få opholdstilladelse på baggrund af en ansøgning herom.

Ved eftersøgning af forældre eller slægtninge til uledsagede mindreårige vil der fortsat blive taget behørigt hensyn til barnets tarv, således at eftersøgning ikke vil blive iværksat, hvis det findes at være i modstrid med hensynet til barnets tarv.

De foreslåede ændringer af reglerne for uledsagede mindreårige vurderes at være i overensstemmelse med Børnekonventionen.

Princippet om non-refoulement sikres som hidtil ved en forsvarlig asylsagsbehandling, hvorefter der alene vil ske udsendelse af personer, der ikke kan meddeles opholdstilladelse som flygtning eller subsidiær beskyttelse i Danmark.

10. Hørte myndigheder m.v.

Advokatrådet, Akademikernes Centralorganisation, Amnesti Nu, Amnesty International, Boligselskabernes Landsforening, Børnerådet, Børne- og Kulturchefforeningen, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danmarks Lejeforeninger, Danmarks Rederiforening, Danner, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Psykiatrisk Selskab, Dansk Psykolog Forening, Dansk Røde Kors, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Almindelige Danske Lægeforening, Den Katolske Kirke i Danmark, Det Centrale Handicapråd, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Flygtninge Under Jorden, Flygtningenævnet, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Foreningen af Statsforvaltningsdirektører, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, Grønlands Selvstyre, Håndværksrådet, Institut for Menneskerettigheder, KL, Knud Vilby (på vegne af Fredsfronten), Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen "Et barn To forældre", Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Reden Stop Kvindehandel, Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre, Retslægerådet, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rådet for Etniske Minoriteter, Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, SOS mod Racisme, Trykkefrihedsselskabet og UNHCR.

11. Vurdering af konsekvenser af lovforslaget

	Positive konsekvenser/ mindreudgifter	Negative konsekvenser/ merudgifter

Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Lovforslaget forventes at indebære mindreudgifter til eftersøgningsordningen på 5,1 mio. kr. årligt. Herudover forventes mindreudgifter på ca. 80 mio. kr. årligt fra 2012 til indkvartering af uledsagede mindreårige asylansøgere i indkvarteringssystemet.	Lovforslaget indebærer merudgifter til etablering og drift samt tilsyn m.v. af modtage- og omsorgsfaciliteter på ca. 6,0 mio. kr. i 2011 og 6,9 mio. kr. i 2012 og 4,4 mio. kr. i 2013 og frem samt merudgifter til udsendelse på ca. 5,0 mio. kr. i 2011 og 4,0 mio. kr. i 2012 og frem.
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Nej	Ja, der vil jf. ovenfor være opgaver forbundet med tilsyn m.v. ift. modtage- og omsorgsfaciliteterne.
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Nej	Nej
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Nej	Nej
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Nej	Nej
Forholdet til EU-retten	Danmark har indgået en parallelaftale til Dublin- og EURODAC-forordningerne og har siden 1. april 2006 deltaget fuldt ud i samarbejdet herom. På grund af forbeholdet på området for retlige og indre anliggender er Danmark ikke bundet af de øvrige retsakter på asylområdet. De gældende danske regler og lovforslaget vurderes imidlertid at være i overensstemmelse med EU-reglerne på området.	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Efter den foreslåede bestemmelse i *§ 9 c, stk. 3, nr. 1,* kan der gives opholdstilladelse til en uledsaget asylansøger under 18 år, hvis der som følge af udlændingens personlige forhold er særlige grunde til at antage, at udlændingen ikke bør gennemgå en asylsagsbehandling og hvis der er grund til at antage, at udlændingen ved en tilbagevenden til hjemlandet eller det tidligere opholdsland vil være uden familiemæssigt netværk eller uden mulighed for ophold på et modtage- og omsorgscenter og dermed vil blive stillet i en reel nødsituation.

Det betyder, at udlændingen skal være under 18 år på det tidspunkt, hvor opholdstilladelsen gives. Det er dermed ikke længere udlændingens alder på asylansøgningstidspunktet, der er afgørende for, om en uledsaget udlænding vil være omfattet af bestemmelsen.

Med udlændingens personlige forhold sigtes navnlig til spørgsmålet om udlændingens modenhed.

Praksis for vurderingen af udlændingens modenhed ændres ikke. Det betyder, at det fortsat vil være

sådan, at uledsagede mindreårige under 12 år samt visse børn mellem 12 og 15 år kan meddeles opholdstilladelse efter bestemmelsen uden forinden at have gennemgået asylsagsbehandling.

Den gældende praksis, hvorefter lav alder/manglende modenhed ikke i sig selv kan begrunde, at der kan meddeles opholdstilladelse efter den foreslåede § 9 c, stk. 3, nr. 1, foreslås præciseret, således at alle betingelser for at give opholdstilladelse efter bestemmelsen fremgår direkte heraf. Det betyder, at opholdstilladelse efter bestemmelsen – ud over kravet om lav alder/manglende modenhed – som i dag vil forudsætte, at barnet ikke har familiemæssigt netværk i hjemlandet eller det tidligere opholdsland, eller at offentlig omsorg, som barnet før udrejsen var undergivet, ikke kan genetableres, og at barnet dermed vil blive stillet i en reel nødsituation ved en tilbagevenden. Ved vurderingen af, om opholdstilladelse kan gives, skal der som hidtil lægges vægt på, om der uden problemer kan skabes – f.eks. telefonisk – kontakt til barnets forældre eller andre familiemedlemmer, som før indrejsen tog sig af barnet, i hjemlandet. Hvis dette er tilfældet, kan der normalt ikke meddeles opholdstilladelse. Opholdstilladelse kan f.eks. gives, hvis det ikke er praktisk muligt at skabe grundlag for en genforening i hjemlandet eller forældrenes/familiemedlemmernes opholdsland. En genforening vil f.eks. ikke være praktisk mulig, hvis forældrene er fængslet, eller barnet ikke kan få indrejsetilladelse til forældrenes opholdsland. Det er ikke afgørende, om forældrene eller det familiemæssige netværk har vilje til at tage sig af barnet, men derimod om de pågældende objektivt set har mulighed for at tage sig af barnet.

Den foreslåede bestemmelse indebærer endvidere, at opholdstilladelse ikke vil kunne gives, hvis der i barnets hjemland eller det tidligere opholdsland er adgang til ophold på et modtage og omsorgscenter. I sådanne tilfælde vil det afgørende dermed ikke være barnets lave alder eller manglende modenhed, om en genforening med barnets forældre eller andet familiemæssige netværk vil være praktisk mulig, eller om en eventuel offentlig omsorg, som udlændingen var undergivet før udrejsen, kan genetableres. Det afgørende vil alene være, at barnet vil have adgang til passende modtage- og omsorgsfaciliteter, og at der dermed er sikkerhed for, at der vil blive taget hånd om den pågældende ved en tilbagevenden, således at den pågældende ikke vil blive stillet i en reel nødsituation ved en tilbagevenden. Dette indebærer endvidere, at eftersøgning af forældre eller familiemæssigt netværk ikke vil skulle ske, hvis der i barnets hjemland eller det tidligere opholdsland er passende modtage- og omsorgsfaciliteter, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 7.

Er betingelserne for opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 9 c, stk. 3, nr. 1, ikke opfyldt, vil behandlingen af udlændingens asylsag og en eventuel udsendelse skulle afvente, at den pågældende bliver aldersmæssigt moden til at gennemgå asylproceduren. Derefter vil asylsagen blive behandlet, jf. afsnit 3.2.2.

Efter den foreslåede bestemmelse i *§ 9 c, stk. 3, nr. 1, 2. pkt.,* kan opholdstilladelsen ikke forlænges ud over udlændingens fyldte 18. år.

Det betyder, at udlændingen normalt har pligt til at udrejse, når opholdstilladelsen udløber ved det fyldte 18. år, jf. afsnit 3.2.2, hvoraf det bl.a. fremgår, at udlændingebekendtgørelsen vil blive ændret, således at opholdstilladelse som uledsaget mindreårig fremover ikke vil kunne gives for en periode, der går ud over udlændingens fyldte 18. år, og at opholdstilladelsen heller ikke vil kunne forlænges ud over det fyldte 18. år.

Den foreslåede bestemmelse i *§ 9 c, stk. 3, nr. 2,* indebærer, at der kan gives opholdstilladelse til en uledsaget udlænding under 18 år, der har fået endeligt afslag på asyl, hvis der er grund til at antage, at udlændingen på grund af manglende familiemæssigt netværk eller manglende mulighed for ophold på et modtage- og omsorgscenter vil blive stillet i en reel nødsituation ved en tilbagevenden til hjemlandet eller det tidligere opholdsland. Dette indebærer, at udlændingen skal være under 18 år på det tidspunkt, hvor opholdstilladelsen kan gives. Det er dermed ikke længere udlændingens alder på asylansøgningstidspunktet, der er afgørende for, om en uledsaget udlænding vil være omfattet af bestemmelsen.

Som i dag vil det fortsat være en betingelse for opholdstilladelse efter bestemmelsen, at udlændingen

ikke i hjemlandet eller det tidligere opholdsland har forældre eller andet familiemæssigt netværk, der kan tage sig af barnet, og at en eventuel offentlig omsorg, som udlændingen var undergivet før udrejsen, kan genetableres. Bestemmelsen indebærer endvidere, at opholdstilladelse ikke vil kunne gives, hvis der i udlændingens hjemland eller det tidligere opholdsland er adgang til et passende modtage- og omsorgscenter. I sådanne tilfælde vil det afgørende dermed ikke være, om udlændingens forældre eller andet familiemæssige netværk kan findes, eller om en eventuel offentlig omsorg, som udlændingen var undergivet før udrejsen, kan genetableres. Det afgørende vil alene være, at udlændingen vil have adgang til passende modtage- og omsorgsfaciliteter, og at der dermed er sikkerhed for, at der vil blive taget hånd om den pågældende ved en tilbagevenden, således at den pågældende ikke vil blive stillet i en reel nødsituation ved en tilbagevenden. Dette indebærer endvidere, at eftersøgning af forældre eller familiemæssigt netværk ikke vil skulle ske, hvis der i udlændingens hjemland eller det tidligere opholdsland er passende modtage- og omsorgsfaciliteter, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 7. Det forhold, at der skal være tale om passende modtage- og omsorgsfaciliteter, betyder, at modtage- og omsorgscentrene skal være af en rimelig og forsvarlig standard, at der skal være adgang til reintegrationsfaciliteter, herunder uddannelse eller praktik m.v., og at disse forhold er af en vis varighed. Der henvises i øvrigt til afsnit 3.1.2.

Som i dag vil det fortsat være et afgørende element ved vurderingen af, hvorvidt der bør gives opholdstilladelse, om udlændingen ved en tilbagevenden vil blive stillet i en situation, der væsentligt adskiller sig fra andre jævnaldrendes situation.

Efter den foreslåede bestemmelse i *§ 9 c, stk. 3, nr. 2, 2. pkt.,* kan opholdstilladelsen ikke forlænges ud over udlændingens fyldte 18. år.

Det betyder, at udlændingen normalt har pligt til at udrejse, når opholdstilladelsen udløber ved det fyldte 18. år, jf. afsnit 3.2.2, hvoraf det bl.a. fremgår, at udlændingebekendtgørelsen vil blive ændret, således at opholdstilladelse som uledsaget mindreårig fremover ikke vil kunne gives for en periode, der går ud over udlændingens fyldte 18. år, og at opholdstilladelsen heller ikke vil kunne forlænges ud over det fyldte 18. år.

Der henvises til afsnit 3.2.2.

Til nr. 2

I dag følger adgangen til at foretage aldersundersøgelser dels af udlændingelovens § 48 e, stk. 2, hvorefter politiet til brug for Udlændingeservices afgørelser efter udlændingelovens § 48 a, stk. 1, bl.a. skal fastlægge udlændingens identitet, dels af udlændingelovens § 40, stk. 1, hvorefter en udlænding skal meddele de oplysninger, der er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til udlændingeloven kan gives.

Med den foreslåede bestemmelse i *§ 40 c, stk. 2,* kommer anvendelsen af aldersundersøgelser til at fremgå direkte af udlændingeloven. Der er tale om en kodificering af gældende praksis efter bestemmelserne i udlændingelovens § 48 a, stk. 1 og § 40, stk. 1, og bestemmelsen vil blive administreret, som ordningen administreres i dag.

Dette indebærer, at udlændinge, der indrejser her i landet som angiveligt mindreårige, skal medvirke til en aldersundersøgelse, når politiet eller Udlændingeservice kræver det. Det betyder, at der i forhold til udlændinge, der over for myndighederne oplyser at være uledsagede mindreårige, men som ikke vil medvirke til undersøgelsen, efter en konkret vurdering kan træffes afgørelse på det foreliggende grundlag, således at det ikke kan lægges til grund, at de pågældende er mindreårige.

Der henvises til afsnit 3.6.

Til nr. 3

Efter den foreslåede bestemmelse i *§ 56 a, stk. 1, 4. pkt.,* kan den organisation, som efter de gældende regler er godkendt af integrationsministeren til at indstille personer til hvervet som repræsentant (Dansk Røde Kors), efter aftale med ministeren for flygtninge, indvandrere og integration ansætte personer til at varetage dette hverv.

Den foreslåede bestemmelse skal sikre, at Dansk Røde Kors kan ansætte personer, der mod vederlag varetager hvervet som repræsentant, hvis der bliver behov for det. Dette vil skulle ske efter aftale med ministeren for flygtninge, indvandrere og integration.

Der henvises til afsnit 3.5.1.

Til nr. 4

Den foreslåede bestemmelse i *§ 56 a, stk. 1, 5. pkt.,* indebærer, at det fremover vil være Statsforvaltningen Hovedstaden, som udpeger alle personlige repræsentanter, uanset hvor i landet den uledsagede mindreårige er indkvarteret. Dansk Røde Kors vil fremover indhente straffe- og børneattest for de personer, som indstilles til hvervet, og sende disse dokumenter til statsforvaltningen sammen med indstillingen.

Der henvises til afsnit 3.5.2.

Til nr. 5 og 6

Ved kongelig resolution af 23. november 2007 blev det besluttet at nedlægge Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender. Som følge heraf foreslås ordlyden af *§ 56 a, stk. 4 og 5,* ændret fra "ministeren for familie- og forbrugeranliggender" til "justitsministeren", som før oprettelsen af Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender havde kompetencen efter bestemmelserne. Familiestyrelsen under Justitsministeriet er i dag klageinstans i forhold til Statsforvaltningernes afgørelser om udpegning af personlige repræsentanter for uledsagede mindreårige udlændinge.

Til nr. 7

Efter den foreslåede bestemmelse i *§ 56 a, stk. 9, 1. pkt.,* iværksætter Udlændingeservice en eftersøgning af forældrene eller andet familiemæssigt netværk til en uledsaget mindreårig udlænding, hvis der ikke i barnets hjemland eller tidligere opholdsland er adgang til passende modtage- og omsorgsfaciliteter. Det er som udgangspunkt en forudsætning for at iværksætte eftersøgningen, at barnet samtykker hertil. Det betyder, at Udlændingeservice normalt kun har pligt til at iværksætte eftersøgning, hvis barnet samtykker hertil.

Hvis et barn, f.eks. på grund af sin fysiske eller psykiske helbredstilstand, ikke selv er i stand til at samtykke til iværksættelse af eftersøgning, kan den personlige repræsentant samtykke på barnets vegne. Dette følger af, at den personlige repræsentant har kompetence til at træffe de samme beslutninger, som en forældremyndighedsindehaver, jf. afsnit 2.2.2.

Eftersøgningen vil som hidtil skulle iværksættes hurtigst muligt efter barnets ankomst til Danmark, dog tidligst når der er udpeget en repræsentant for barnet.

Eftersøgning vil kun blive iværksat, hvis der ikke i barnets hjemland eller det tidligere opholdsland er adgang til passende modtage- og omsorgsfaciliteter. Det betyder, at Udlændingeservices eftersøgningspligt ikke omfatter uledsagede mindreårige, der skal udrejse til lande, hvor der er adgang til sådanne faciliteter.

Som i dag vil Udlændingeservices eftersøgningspligt heller ikke omfatte tilfælde, hvor barnet – f.eks. i forbindelse med en asylsamtale – har oplyst myndighederne om sine forældres eller anden families opholdssted. I sådanne tilfælde er der ikke tvivl om, at barnet har forældre eller andet familiemæssigt netværk, der vil kunne drage omsorg for barnet ved en tilbagevenden. Dette gælder dog ikke, hvis der

efterfølgende er kommet sikre oplysninger frem om, at forældrene eller den anden familie er forsvundet. Det samme gælder, hvis barnet før sin udrejse har været undergivet offentlig omsorg, som vil kunne genetableres ved en tilbagevenden.

Det foreslås i *§ 56 a, stk. 9, 2. pkt.,* at Udlændingeservices eftersøgningspligt ikke skal omfatte familiemedlemmer til uledsagede mindreårige EU/EØS-borgere. I konkrete tilfælde vil der fortsat kunne ske eftersøgning af de pågældendes familie, hvis helt særlige forhold gør det nødvendigt, eller hvis der er tale om et handlet barn, jf. den foreslåede bestemmelse i § 56 a, stk. 10.

Efter den foreslåede bestemmelse i *§ 56 a, stk. 10, 1. pkt.,* skal eftersøgning som udgangspunkt altid iværksættes, hvis barnet har været udsat for menneskehandel, uanset om barnet samtykker til det. Denne pligt følger af artikel 10, stk. 4, litra c, i Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel. Eftersøgning skal dog ikke ske, hvis særlige grunde taler imod det, f.eks. hvis der foreligger oplysninger om, at barnets forældre har medvirket til handlen.

Det foreslås derudover i *§ 56 a, stk. 10, 2. pkt.,* at eftersøgning af forældre eller andet familiemæssigt netværk kan iværksættes, selvom barnet ikke samtykker dertil, hvis ganske særlige grunde i øvrigt taler for det.

Der henvises til afsnit 3.3.

Eftersøgning kan med den foreslåede bestemmelse i *§ 56 a, stk. 11, 1. pkt.,* ske i samarbejde med en eller flere organisationer, som integrationsministeren har godkendt til at udføre opgaven.

Som i dag vil eftersøgning derudover fortsat kunne ske gennem Integrationsministeriets udsendte attachéer eller Udenrigsministeriet eller via hjemlandets myndigheder. Hvis der er tale om en uledsaget mindreårig, der har søgt asyl, er det en forudsætning for at eftersøge forældre eller andet familiemæssigt netværk gennem hjemlandets myndigheder, at der er meddelt endeligt afslag på asyl.

Efter den foreslåede bestemmelse i *§ 56 a, stk. 11, 2. pkt.,* kan Udlændingeservice og de organisationer, som integrationsministeren har godkendt til at udføre eftersøgninger af forældre eller andet familiemæssigt netværk, som i dag udveksle oplysninger om barnets personlige forhold uden samtykke fra barnet eller den personlige repræsentant.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3.3 og 3.4.

Til § 2

Til nr. 1

Det følger i dag af integrationslovens § 2, stk. 2, at udlændinge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 2 og 3, er omfattet af integrationslovens personkreds. Det følger endvidere af integrationslovens § 2, stk. 3, nr. 2, og § 2, stk. 4, nr. 2 og 6, at udlændinge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, er omfattet, i det omfang opholdstilladelsen er meddelt på baggrund af en familiemæssig tilknytning til en herboende person eller med henblik på skoleophold, praktiskophold, au pair-ophold eller studier.

Af integrationslovens § 57 følger, at i tilfælde, hvor en udlænding med opholdstilladelse efter § 2, stk. 2-4, efterfølgende meddeles opholdstilladelse på et andet grundlag, har de i denne lov fastsatte bestemmelser virkning fra den første opholdstilladelse.

Med den foreslåede ændring i *§ 2, stk. 2, nr. 3,* vil integrationslovens personkreds udtrykkelig omfatte alle udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c.

Med den foreslåede bestemmelse tilvejebringes f.eks. et klart hjemmelsgrundlag for, at en udlænding, der efter at have haft en tidsbegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, stadig vil være omfattet af integrationsloven.

Ændringen medfører tilsvarende, at en udlænding, der har været meddelt en tidsbegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, og efterfølgende meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, udtrykkelig omfattes af integrationslovens personkreds. Det samme gælder andre udlændinge, der har indgivet opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, og som meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1. Som eksempel kan nævnes en uledsaget mindreårig asylansøger, der har fået endeligt afslag på asyl, men som har fået opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, med henvisning til, at den pågældende har haft et relativt langvarigt ophold i Danmark, dvs. minimum 5 år, og der efter en samlet vurdering foreligger ganske særlige grunde.

Endelig medfører ændringen, at udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt., på andet grundlag, udtrykkelig omfattes af integrationslovens personkreds. Til denne gruppe hører bl.a. udlændinge, der ville have fået opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, hvis de oprindelig havde søgt asyl, men på grund af den manglende forudgående asylansøgning ikke er omfattet af denne bestemmelses personkreds.

Den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 2, vil endvidere som hidtil omfatte udlændinge, der får opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2 og 3.

Den foreslåede bestemmelse indebærer således, at alle kategorier af udlændinge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c udtrykkelig er omfattet af integrationslovens personkreds, enten som flygtninge (§ 2, stk. 2), familiesammenførte udlændinge (§ 2, stk. 3) eller indvandrere (§ 2, stk. 4).

Der henvises til afsnit 3.2.2.3.

Til § 3

Det foreslås i *§ 3, stk. 1,* at loven træder i kraft den 1. januar 2011. Efter den foreslåede bestemmelse i *§ 3, stk. 2,* gælder lovforslagets § 1, nr. 1, 2 og 4, kun for uledsagede mindreårige udlændinge, der fra og med den 1. januar 2011 indrejser i Danmark.

Det betyder, at den foreslåede bestemmelse i § 56 a, stk. 1, 4. pkt., jf. lovforslagets § 1, nr. 3, om ansættelse af personer til at varetage hvervet som repræsentant gælder fra den 1. januar 2011.

Det betyder også, at de foreslåede bestemmelser i § 56 a, stk. 9-11, jf. lovforslagets § 1, nr. 5, om eftersøgning af forældre eller andet familiemæssigt netværk finder anvendelse fra den 1. januar 2011 for alle uledsagede mindreårige udlændinge, uanset om de er indrejst før den 1. januar 2011. Der skal således kun ske eftersøgning af forældre eller andet familiemæssigt netværk til uledsagede mindreårige, der er indrejst før den 1. januar 2011, og som ikke har samtykket til eftersøgning, hvis de efter den 1. januar 2011 samtykker til eftersøgning. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 3, stk. 3. Er barnet handlet, eller er der andre særlige grunde til at iværksætte eftersøgning, skal eftersøgning dog iværksættes, uanset der ikke foreligger samtykke, jf. den foreslåede bestemmelse i § 56 a, stk. 10.

Frem til lovens ikrafttræden den 1. januar 2011 skal Udlændingeservice fortsætte bestræbelserne på at eftersøge forældre eller andre familiemedlemmer til uledsagede mindreårige i samme omfang som hidtil. Det gælder, uanset om barnet har samtykket til eftersøgningen.

Det betyder endvidere, at udlændingemyndighederne fra den 1. januar 2011 ikke skal eftersøge familie til børn, der er EU/EØS-borgere, uanset tidspunktet for deres indrejse.

Efter den foreslåede bestemmelse i *§ 3, stk. 2,* gælder de øvrige ændringer, jf. lovforslagets § 1, nr. 1, 2 og 4, kun for uledsagede mindreårige udlændinge, der indrejser i Danmark fra og med den 1. januar 2011.

Det betyder, at de nye betingelser i § 9 c, stk. 3, om opholdstilladelse som uledsaget mindreårig, jf. lovforslagets § 1, nr. 1, finder anvendelse for de uledsagede mindreårige udlændinge, der fra og med denne dato indrejser i Danmark. Afslag på opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 9 c, stk. 3, nr. 2, med henvisning til, at barnet i hjemlandet har mulighed for ophold på modtage- og

omsorgscenter, vil dog først kunne gives, når sådanne faciliteter er endeligt etableret i hjemlandet og i stand til at modtage børn, der vender tilbage fra Danmark.

Den foreslåede bestemmelse i § 1, nr. 4, hvorefter Statsforvaltningen Hovedstaden fremover skal udpege alle repræsentanter uanset barnets opholdssted, finder også anvendelse for uledsagede mindreårige udlændinge, der indrejser i Danmark fra og med den 1. januar 2011. Det betyder, at personlige repræsentanter for uledsagede mindreårige, der er indrejst før den 1. januar 2011, skal udpeges af den stedlige statsforvaltning, selvom barnet ikke har fået udpeget en repræsentant på lovens ikrafttrædelsestidspunkt.

Den foreslåede bestemmelse i *§ 3, stk. 3,* indebærer, at Udlændingeservice alene skal fortsætte en eftersøgning af forældre eller andet familiemæssigt netværk til et uledsaget barn, som Udlændingeservice før den 1. januar 2011 har iværksat uden barnets samtykke, og som ikke er tilendebragt den 1. januar 2011, hvis barnet samtykker til det.

Til § 4

Bestemmelsen fastsætter lovens territoriale gyldighedsområde og indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland. Lovens § 1 om ændring af udlændingeloven kan dog ved kongelig anordning helt eller delvist sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de afvigelser, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Bilag

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering	*Lovforslaget*
	§ 1
I det følgende gengives de relevante dele af de relevante gældende bestemmelser i udlændinge-loven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1061 af 18. august 2010:	I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1061 af 18. august 2010, med de ændringer, der følger af § 3, nr. 2, 3, 22 og 24-26, i lov nr. 1511 af 27. december 2009 om ændring af udlændingeloven, de ændringer, der følger af § 2, nr. 1-4 og 6, i lov nr. 400 af 21. april 2010 om ændring af udlændingeloven og lov om aktiv socialpolitik og udlændingeloven, og de ændringer, der følger af § 1, nr. 6, i lov nr. 572 af 31. maj 2010 om ændring af udlændingeloven, foretages følgende ændringer:
§ 9 c. - - - *Stk. 1-2.* - - - *Stk. 3.* Der kan gives opholdstilladelse til:	**1.** *§ 9 c, stk. 3,* affattes således: »*Stk. 3.* 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.	1) En uledsaget udlænding under 18 år, der har indgivet ansøgning om opholdstilladelse efter § 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, og hvis der er grund til at antage, at udlændingen ved en tilbagevenden til hjemlandet eller det tidligere opholdsland vil være uden familiemæssigt netværk eller uden mulighed for ophold på et modtage- og omsorgscenter og dermed vil blive stillet i en reel nødsituation. Opholdstilladelsen kan ikke forlænges ud over udlændingens fyldte 18. år.
2) 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 re-	2) En uledsaget udlænding under 18 år, der er meddelt afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7, hvis der er grund til at antage, at udlændingen ved en tilbagevenden til hjemlandet eller det tidligere opholdsland vil være uden familiemæssigt netværk eller uden

el nødsituation ved en tilbagevenden til hjemlandet.

mulighed for ophold på et modtage- og omsorgscenter og dermed vil blive stillet i en reel nødsituation. Opholdstilladelsen kan ikke forlænges ud over udlændingens fyldte 18. år.«

Stk. 4-13. - - -

§ 40 c. Ved behandlingen af en ansøgning om opholdstilladelse efter § 9 eller § 9 c, stk. 1, kan udlændingemyndighederne kræve, at ansøgeren og den person, til hvem ansøgeren oplyser at have den familiemæssige tilknytning, som skal danne grundlag for opholdstilladelsen, medvirker til en dna-undersøgelse med henblik på at fastslå den familiemæssige tilknytning, såfremt denne ikke på anden måde kan anses for tilstrækkeligt dokumenteret.

2. I *§ 40 c* indsættes som *stk. 2*:

»*Stk. 2.* Politiet og Udlændingeservice kan kræve, at en uledsaget udlænding, der oplyser at være under 18 år, medvirker til en lægelig undersøgelse med henblik på at fastslå udlændingens alder.«

§ 56 a. En uledsaget udlænding under 18 år, der opholder sig her i landet, får, medmindre ganske særlige grunde taler derimod, udpeget en repræsentant til varetagelse af sine interesser. Har den uledsagede udlænding under 18 år været udsat for menneskehandel, skal der ved udpegningen af repræsentanten tages hensyn hertil. En organisation, som er godkendt hertil af ministeren for flygtninge, indvandrere og integration, indstiller efter anmodning fra Udlændingeservice en person til hvervet som repræsentant. Repræsentanten udpeges af statsforvaltningen.

3. I *§ 56 a, stk. 1,* indsættes efter 3. pkt.:

»Organisationen kan efter aftale med ministeren for flygtninge, indvandrere og integration ansætte personer til at varetage hvervet som repræsentant.«

4. *§ 56 a, stk. 1, 4. pkt.* der bliver 5. pkt., affattes således:

»Repræsentanten udpeges af Statsforvaltningen Hovedstaden.«

Stk. 2-3. - - -

Stk. 4. Statsforvaltningens afgørelser efter stk. 1 og 3 kan påklages til ministeren for familie- og forbrugeranliggender.

5. I *§ 56 a, stk. 4,* ændres »ministeren for familie- og forbrugeranliggender« til »justitsministeren«.

Stk. 5. Ministeren for familie- og forbrugeranliggender kan fastsætte nærmere regler om statsforvaltningernes behandling af sager efter stk. 1-4.

6. I *§ 56, stk. 5,* ændres »Ministeren for familie- og forbrugeranliggender« til »Justitsministeren«.

Stk. 6-8. - - -

Stk. 9. Udlændingeservice iværksætter en eftersøgning af forældrene til et barn, der er omfattet af stk. 1, medmindre ganske særlige grunde taler derimod. Eftersøgningen

7. *§ 56 a, stk. 9,* ophæves, og i stedet indsættes:

»*Stk. 9.* Udlændingeservice iværksætter med samtykke fra et barn, der er omfattet

af forældrene kan ske i samarbejde med Dansk Røde Kors eller en anden tilsvarende organisation, som er godkendt hertil af ministeren for flygtninge, indvandrere og integration. Udlændingeservice og de nævnte organisationer kan i forbindelse med eftersøgningen af barnets forældre udveksle oplysninger om barnets personlige forhold uden samtykke fra barnet eller den udpegede personlige repræsentant til varetagelse af barnets interesser.

§ 2. Omfattet af denne lov er flygtninge, jf. stk. 2, familiesammenførte udlændinge, jf. stk. 3, og indvandrere, jf. stk. 4.

Stk. 2. Ved en flygtning forstås i denne lov

1) en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7 eller 8,
2) en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b,
3) en udlænding med opholdstilladelse ef-
4) ter udlændingelovens § 9 c, stk. 2 eller 3, eller

af stk. 1, en eftersøgning af forældrene eller andet familiemæssigt netværk til barnet, medmindre barnet kan tage ophold på et modtage- eller omsorgscenter i hjemlandet eller det tidligere opholdsland. Dette gælder dog ikke, hvis barnet er omfattet af § 2, stk. 1.

Stk. 10. Udlændingeservice iværksætter en eftersøgning som nævnt i stk. 9, hvis barnet har været udsat for menneskehandel, medmindre særlige grunde taler herimod. Udlændingeservice iværksætter endvidere en eftersøgning som nævnt i stk. 9, hvis ganske særlige grunde i øvrigt taler herfor.

Stk. 11. Eftersøgning af forældre eller andet familiemæssigt netværk, jf. stk. 9 og 10, kan ske i samarbejde med en eller flere organisationer, som er godkendt hertil af ministeren for flygtninge, indvandrere og integration. Udlændingeservice og de nævnte organisationer kan i forbindelse med eftersøgningen af barnets forældre eller andet familiemæssige netværk udveksle oplysninger om barnets personlige forhold uden samtykke fra barnet eller den personlige repræsentant.«

§ 2

I integrationsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1062 af 20. august 2010, foretages følgende ændring:

1. *§ 2, stk. 2, nr. 3,* affattes således:

»3) en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, medmindre

en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 e.

Stk. 3. Ved en familiesammenført udlænding forstås i denne lov

1) en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 eller
2) en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, som følge af en familiemæssig tilknytning til en herboende person, som ikke er omfattet af stk. 4.

Stk. 4. Ved en indvandrer forstås i denne lov

1) en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a,
2) en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, med henblik på skoleophold, praktikophold, au pair-ophold eller studier,
3) en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 4,
4) en udlænding med opholdstilladelse efter § 9 d,
5) en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 f,
6) en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, på grund af en familiemæssig tilknytning til en udlænding omfattet af nr. 1-5 eller
7) en udlænding med registreringsbevis eller opholdskort efter udlændingelovens § 6.

Stk. 5. Lovens kapitel 3, 4, 5, 6 og 7 finder ikke anvendelse for indvandrere.

Stk. 6. Udlændingeservice træffer afgørelse om, hvorvidt en udlænding er omfattet af integrationsloven.

udlændingen er omfattet af stk. 3 eller 4, eller,«