

ULEDSAGEDE MINDREÅRIGE ASYLANSØGERE

Med særlig fokus på danske regelændringer set i lyset af FN's konvention om Barnets Rettigheder

UNACCOMPANIED MINOR ASYLUM SEEKERS

With emphasis on Danish rule changes seen through the light of the United Nations Convention on the Rights of the Child

af PERNILLE TEILBERG JØRGENSEN

Afhandlingen giver et overblik over reglerne for uledsagede mindreårige asylansøgere, hvor vægten er lagt på de regelændringer, der trådte i kraft i januar 2011 og betydningen af disse. Regelændringer medførte som noget nyt, at opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1 og nr. 2 kun gives til det fyldte 18. år, hvorefter der kun undtagelsesvis vil kunne gives fortsat opholdstilladelse jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt.

Der redegøres for reglerne for behandling af asylansøgninger for uledsagede mindreårige asylansøgere i Danmark op til regelændringerne i 2011.

Dernæst diskuteres, hvorvidt baggrunden for regelændringerne bygger på udokumenterede formodninger om, at uledsagede mindreårige asylansøgere er sendt til Europa af deres familier, og at de kender til deres familiers opholdssted.

Herefter undersøges og diskuteres, om regelændringerne strider mod Børnekonventionen med fokus på artikel 3, artikel 6 og artikel 22.

Det konkluderes, at baggrunden for lovændringerne ikke bygger på udokumenterede formodninger, samt at regelændringerne ikke direkte strider mod Børnekonventionens artikel 3, artikel 6 og artikel 22. Dog medfører regelændringerne, at de uledsagede mindreårige kommer til at befinde sig i en venteperiode præget af usikkerhed, mens de venter på hjemsendelse ved det fyldte 18 år, hvilket overordnet set må siges at være kritisabelt set i lyset af Børnekonventions artikel 3 om barnets tarv og artikel 6 om barnets ret til udvikling.

INDHOLDSFORTEGNELSE

Kapitel 1. Indledning	3
1.1. Problemformulering	2
1.2. Emneafgrænsning.....	2
Kapitel 2. Behandling af asylansøgninger for uledsagede mindreårige asylansøgere i Danmark	3

2.1. Opnåelse af asyl i Danmark for uledsagede mindreårige asylansøgere i henhold til Flygtningekonventionen.....	3
2.2. Behandling af asylansøgninger fra uledsagede mindreårige før 1993.....	4
2.3. Principperne for behandling af asylanmodninger fra uledsagede mindreårige fra 1993 til regelændringerne i 2011.....	4
2.3.1. Lovforslag L 155/1992-93	4
2.3.3. Lovforslag L 23/2002-03	8
2.4. Regelændringerne for uledsagede mindreårige asylansøgere jf. lovforslag L 37/2010-11 vedtaget som lov nr. 1543 af 21. december 2010	9
2.4.1. Lovforslagets baggrund og formål.....	9
2.4.2. Etablering af modtagefaciliteter i hjemlandene	9
2.4.3. Ændring af betingelserne for opholdstilladelse som uledsaget mindreårig i forlængelse af den foreslåede ordning om etablering af modtagefaciliteter i hjemlandene	10
2.4.4. Opholdstilladelse som uledsaget mindreårig med henblik på midlertidig ophold og med tidsbegrænset gyldighed til det fyldte 18. år	11
2.4.5. Opholdstilladelse efter det fyldte 18. år, hvis ganske særlige grunde taler derfor jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt.	11
2.4.6. Ændring af pligten til at eftersøge forældre til uledsagede mindreårige.....	12
2.4.7. Aldersundersøgelser.....	12
2.4.8. Betydningen af lovforslag L 37/2010-11	13
Kapitel 3. Formodning om at uledsagede mindreårige asylansøgere er sendt til Europa af deres familier og kender til deres opholdssted.....	14
3.1. Høringssvar til L 37/2010-11 fra Børns Vilkår og Børnerådet med påstand om udokumenterede formodninger.....	14
3.2. Manglende dansk undersøgelse	14
3.3. UNHCR's rapport "Trees only move in the Wind, A study on unaccompanied Afghan children in Europe"	14
3.4. "UngKul-rapport nr. 1: når hverdagen normaliseres. Psykisk helse og sociale relasjoner blant flyktninger som kom til Norge uten foreldrene sine"	16
3.5. Nederlandske erfaringer med oprettelse af modtagelsesfaciliteter	17
3.6. Konklusion på om regeringens formodning, om at uledsagede mindreårige asylansøgere er sendt til Europa af deres familier og kender til deres opholdssted, holder stik	18
Kapitel 4. Om tidsbegrænsning af opholdstilladelsen til det fyldte 18. år jf. § 9 c, stk. 3, nr. 1 og nr. 2 strider mod Børnekonventionen.....	19
4.1. Høringssvar til L 37/2010-11 med påstand om tidsbegrænsning af opholdstilladelse til det fyldte 18. år strider mod Børnekonventionen	19
4.2. FN's Konvention om Barnets Rettigheder.....	19
4.2.1. Baggrund og Danmarks ratifikation.....	19

4.2.2. Den valgfrie tillægsprotokol til FN's Konvention om Barnets Rettigheder vedrørende individuel klageadgang	20
4.2.3. Komiteen vedrørende Barnets rettigheder	20
4.3. Betydning af Børnekonventionen i dansk ret.....	21
4.4. Om Børnekonventionens bestemmelser er self-executing.....	23
4.5. Påberåbelse af Børnekonventionens bestemmelser i dansk retspraksis.....	23
4.5.1 U.2000.1260 V.....	24
4.5.2. U.2004.1047 H.....	24
4.5.3. U.2011.714 Ø.....	25
4.6. Om tidsbegrænsningen af opholdstilladelse til det fyldte 18. år jf. § 9 c, stk. 3, nr. 1 og nr. 2 strider mod Børnekonventionens artikel 3	26
4.7. Om tidsbegrænsningen af opholdstilladelse til det fyldte 18. år jf. § 9 c, stk. 3, nr. 1 og nr. 2 strider mod Børnekonventionens artikel 6	28
4.7.1. Børns Vilkår og Red Barnets høringssvar med påstand om, at tidsbegrænsning af opholdstilladelsen til det fyldte 18. år strider mod Børnekonventionens artikel 6	28
4.7.2. Betydningen af ordlyden af Børnekonventionens artikel 6	29
4.7.3. Integrationsministeriets imødegåelse af kritikken fra Red Barnet og Børns Vilkår	29
4.7.3.1. Oprettelse af målrettede skoletilbud til uledsagede mindreårige	30
4.7.3.2. Målrettet skoletilbud til uledsagede mindreårige på opholdsstedet Løven i Holbæk	31
4.7.4. Konklusion på om tidsbegrænsningen af opholdstilladelse til det fyldte 18. år jf. § 9 c, stk. 3, nr. 1 og nr. 2 strider mod Børnekonventionens artikel 6.....	33
4.7.5. Udlændingens vilje og evne til integration som et moment for opnåelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt.....	34
4.8. Om ændring af eftersøgningspligten jf. udlændingelovens § 56 a, stk. 9 strider mod Børnekonventionens artikel 22 (2).....	35
Kapitel 5. Konklusion.....	36
Litteraturliste.....	38

Kapitel 1. Indledning

Den 1. januar 2011 blev reglerne om opholdstilladelse for uledsagede mindreårige ændret, således at opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1 og nr. 2 kun gives til det fyldte 18. år, hvorefter der kun undtagelsesvis vil kunne gives fortsat opholdstilladelse jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt. Lovforslaget bag disse regelændringer, L 37/2010-11, afstedkom adskillige kritiske høringssvar, som bl.a. anførte, af lovforslaget byggede på udokumenterede formodninger og var i strid med Børnekonventionens artikel 3, 6 og 22.

Formålet med denne afhandling er at belyse problemstillingerne ved disse regelændringer set i lyset af FN's konvention om Barnets Rettigheder med udgangspunkt i de kritikpunkter, der er at finde i høringssvarene til lovforslag L 37/2010-11.

1.1. Problemformulering

I afhandlingen redegøres indledningsvis for reglerne for behandling af asylansøgninger for uledsagede mindreårige asylansøgere i Danmark – begyndende med reglerne for behandling af asylansøgninger op til regelændringerne i 2011. Dernæst rettes fokus mod de vigtigste regelændringer, som var en konsekvens af lovforslag L 37/2010-11 vedtaget som lov nr. 1543 af 21. december 2010, der trådte i kraft 1. januar 2011.

Hernæst undersøges, hvorvidt lovforslag L 37/2010-11 bygger på udokumenterede formodninger om, at uledsagede mindreårige asylansøgere er sendt til Europa af deres familier, og kender til deres opholdssted.

Derefter undersøges, om tidsbegrænsning af opholdstilladelse til det fyldte 18. år jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1 og nr. 2, hvorefter der skal ske hjemsendelse til hjemlandet, strider mod Børnekonvention.

Indledningsvis afdækkes Børnekonventionens betydning i dansk ret og påberåbelsen af Børnekonventionen i dansk retspraksis.

Efterfølgende diskuteres, om regelændringerne strider mod Børnekonventionen med fokus på artikel 3, 6 og 22 omhandlende barnets tarv, barnets ret til overlevelse og udvikling og eftersøgningspligten af forældre eller andet familiemæssig netværk til et flygtningebarn. Mht. Børnekonventionens artikel 6 tages udgangspunkt i, om kommunerne har udformet målrettede uddannelses tilbud til uledsagede mindreårige med tidsbegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1 eller nr. 2.

Sluttelig konkluderes på, om baggrunden for regelændringerne bygger på udokumenterede formodninger om, at uledsagede mindreårige asylansøgere er sendt til Europa af deres familier, og kender til deres opholdssted, og om regelændringerne kan siges at være i strid med Børnekonventionens artikel 3, 6 og 22.

1.2. Emneafgrænsning

Grundet pladmangel rettes fokus ikke mod aldersundersøgelser af uledsagede mindreårige asylansøgere, og om disse undersøgelser lægges alt for ukritisk til grund på trods af den dokumenterede usikkerhed ved sådanne aldersundersøgelser.

Grundet afhandlingens begrænsede omfang, er der ikke fundet plads til diskussionen omhandlende, hvorvidt uledsagede mindreårige, der sendes tilbage til et dansk kontrolleret og drevet modtagelsescenter beliggende i et andet land, fortsat befinder sig under dansk jurisdiktion jf. internationale menneskeretlige konventioner. En interessant – men også omfangsrig - diskussion, der er blusset op i de danske medier i september 2012, hvor denne afhandling var i sin afsluttende fase. Af samme grunde som anført i ovenstående er ERPUM-samarbejdet og forhandlingerne med de afghanske myndigheder om etablering af modtagelsescentre for uledsagede mindreårige asylansøgere i Afghanistan heller ikke nærmere diskuteret.

Kapitel 2. Behandling af asylansøgninger for uledsagede mindreårige asylansøgere i Danmark

2.1. Opnåelse af asyl i Danmark for uledsagede mindreårige asylansøgere i henhold til Flygtningekonventionen

Ved en uledsaget mindreårig asylansøger forstås en person under 18 år, som indrejser uden ledsagelse af sine forældre eller andre myndige personer, der kan anses for at være trådt i forældrenes sted – herunder andre familiemedlemmer såsom søskende eller bedsteforældre. Det afgørende for om ansøgeren anses som uledsaget mindreårig er, om ansøgeren er under 18 år på ansøgningstidspunktet.¹

Uledsagede mindreårige asylansøgere opnår som andre asylansøgere asyl i Danmark, hvis de opfylder betingelserne i udlændingelovens § 7, stk. 1 eller stk. 2. Udlændingelovens § 7 fastsætter, at der efter ansøgning skal gives opholdstilladelse til udlændinge, der er omfattet af FN's Flygtningekonvention² jf. § 7, stk. 1 og til udlændinge, der ved tilbagevenden til deres pågældende hjemlande vil risikere dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf jf. § 7, stk. 2.³

Første del af udlændingelovens § 7, stk. 1 henviser til FN's Flygtningekonvention om flygtninge, der blev udfærdiget i årene 1948-1951. Den definerer flygtningebegrebet og fastsætter en række minimumsstandarder for staternes behandling af flygtninge.⁴ Flygtningekonventionen definerer i Artikel 1, litra A (2) en flygtning som en person, der "(...) på grund af begivenheder, indtrådt inden den 1. januar 1951, og som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en bestemt social gruppe eller sine politiske anskuelser, befinder sig udenfor det land, i hvilket han har statsborgerret og som ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt ikke ønsker – at søge dette lands beskyttelse; eller som ikke har nogen statsborgerret, og på grund af sådanne begivenheder befinder sig udenfor det land, hvor han tidligere havde fast bopæl, og ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt ikke ønsker – at vende tilbage dertil." Asylansøgere, der er omfattet af Flygtningekonventionens flygtningebegreb⁵, tildeles opholdstilladelse som konventionsflygtninge i henhold til udlændingelovens § 7, stk. 1.⁶

FN's Flygtningekonvention rummer dog ingen særlige bestemmelser om fastlæggelse af flygtningestatus for mindreårige. Imidlertid indeholder den af UNHCR uarbejdede "Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status" en række retningslinjer vedrørende dette spørgsmål. Her anføres det bl.a., at en alder på 16 år – i fravær af indikationer om det modsatte – som en generel retningslinje må anses for at udgøre den aldersmæssige nedre grænse for, hvornår en asylansøger

¹ Jf. lovforslag L 23/2002-03 vedtaget som lov nr. 60 af 29. januar 2003 samt beretning af 16. marts 1993 fra Folketingets Retsudvalg.

² Konventionsflygtninge.

³ Beskyttelsesstatus-flygtninge. Tidligere benævnt de facto flygtninge. Folketinget vedtog dog i juni 2002 at afskaffe de facto flygtningebegrebet og erstatte det med beskyttelsesstatus jf. lov nr. 365 af 6. juni 2002.

⁴ Jf. Nina Lassen m.fl., "Udlændingeret", 3. udgave, kapitel 8: Flygtningekonventionen og udlændingelovens flygtningebegreber, side 293.

⁵ Forudsat at den pågældende ikke falder ind under en af Flygtningekonventionens udelukkelsesgrunde jf. artikel 1 D-1 F.

⁶ Indsat i udlændingelovens § 7, stk. 1 jf. lovforslag nr. L 105 af 20. januar 1983 vedtaget som lov nr. 226 af 8. juni 1983 jf. FT 1982-1983, Tillæg C, side 609.

kan antages selvstændigt at nære en velbegrundet frygt for forfølgelse i konventionens forstand.⁷ Det anføres tillige, at for unge mennesker under denne grænse kan det være nødvendigt i højere grad at tage hensyn til visse mere objektive prægede kriterier⁸, hvis tilstedeværelse i givet fald ville kunne indebære, at den pågældende falder inden for konventionens flygtningebegreb, samt at bl.a. situationen for evt. forældre i hjemlandet bør inddrages i vurderingen. Disse objektive kriterier vil i visse tilfælde kunne danne grundlag for en formodning om, at den unge nærer en velbegrundet frygt for forfølgelse og bør anses som flygtning i henhold til konventionen.⁹

2.2. Behandling af asylansøgninger fra uledsagede mindreårige før 1993

Før 1993 havde man ikke indbygget en skarp aldersmæssig grænse i behandlingen af asylansøgninger fra uledsagede mindreårige udlændinge, men man tog et individuelt hensyn til, om den enkelte havde en sådan alder og modenhed, at vedkommendes sag kunne underkastes en normal asylsagsbehandling. Direktoratet for Udlændinge meddelte derfor opholdstilladelse til visse mindreårige uledsagede asylansøgere under 15 år efter bestemmelsen i den daværende udlændingelovs § 9, stk. 2, nr. 4 omhandlende særlige grunde i øvrigt og – ud fra et skøn angående den pågældendes modenhed – til visse mindreårige, der var fyldt 15 år. Formålet med dette var at skåne den mindreårige. Ikke kun for de vanskeligheder, som en tilbagesendelse ville frembyde men tillige for asylproceduren, der trods hensyntagen til alder og udvikling kunne opfattes som særlig belastende. Omvendt blev en normal behandling af asylsagen gennemført i de tilfælde, hvor det efter en konkret vurdering måtte antages, at ansøgeren var så moden, at det var ubetænkeligt at lade den pågældende gennemgå en asylretlig procedure og vurdering. På den måde blev det sikret, at mindreårige asylansøgere, som opfyldte betingelserne for tildeling af asyl, også formelt blev anerkendt som flygtninge og derfor opnåede opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7.¹⁰

2.3. Principperne for behandling af asylansøgninger fra uledsagede mindreårige fra 1993 til regelændringerne i 2011

Principperne for behandling af asylansøgninger fra uledsagede mindreårige har ligget nogenlunde fast fra 1993 og indtil januar 2011, hvor den daværende regering indførte restriktive ændringer.¹¹

2.3.1. Lovforslag L 155/1992-93

Disse principper for behandling af asylansøgninger fra uledsagede mindreårige blev indført på baggrund af et initiativ fra medlemmer af Centrumdemokraternes folketingsgruppe.¹² Den 11. december 1992 fremsatte de lovforslag L 155/92-93, der havde til formål at give uledsagede mindre-

⁷ Jf. UNHCR, "Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of Refugees", 1972, punkt 213-216.

⁸ Som eksempel på sådan et objektivt kriterium er nævnt, at den uledsagede mindreårige ankommer i følgeskab med en gruppe af flygtninge hvilket, under omstændighederne, kan indikere, at vedkommende selv er flygtning, jf. "Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of Refugees", punkt 217.

⁹ Jf. "Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of Refugees", punkt 217-219.

¹⁰ Jf. FT 1992-1993, Tillæg B, Bind 1, side 836-837, Beretning afgivet af Retsudvalget den 16. marts 1993.

¹¹ Ved lovforslag L 37/2011-10 vedtaget som Lov nr. 1543 af 21. december 2010.

¹² Mimi Jakobsen, Sonja Albrink, Duetoft, Bente Juncker og Arne Melchior jf. FT 1992-1993, Tillæg A, Bind 4, side 6001.

årige asylansøgere en lempeligere sagsbehandling, således at der fremover skulle tages hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende for denne mere sårbare gruppe. Lovforslaget indeholdte først og fremmest en bestemmelse om, at den mindreårige udlænding ville have krav på opholdstilladelse, uanset at vedkommende ikke ville kunne leve op til betingelserne for asyl, såfremt et særligt behov for omsorg ville kunne sandsynliggøres.¹³ Som eksempel på behov for særlig omsorg blev angivet tab af forældre,¹⁴ eller hvis den mindreårige udlænding ved tilbagevenden til hjemlandet eller det tidligere opholdssted var uden mulighed for at genetablere familieforholdet. Krigshandlinger, borgerkrig eller lignende uroligheder¹⁵ eller andre lignende grunde end de allerede nævnte grunde i vedkommendes hjemland eller tidligere opholdsland, blev ligeledes angivet som tilfælde, hvor der var behov for særlig omsorg, som kun kunne ydes gennem opholdstilladelse i Danmark.¹⁶ I bemærkningerne til lovforslaget blev det dog angivet, at de faktiske omstændigheder, som kunne indikere behovet for særlig omsorg, ikke kunne opregnes udtømmende, hvorfor der ville blive tale om en samlet og konkret vurdering efter den pågældendes forhold.¹⁷ Opholdstilladelsen efter den foreslåede bestemmelse skulle være subsidiær til udlændingelovens § 7, og ville derfor først kunne søges, når asylproceduren var udtømt.¹⁸

Lovforslag L 155/1992-93 havde altså til formål at give mindreårige uledsagede asylansøgere en lempeligere sagsbehandling, som i højere grad skulle tage hensyn til de særlige forhold for denne svage gruppe asylansøgere. Med den foreslåede ændring af udlændingeloven blev der derfor forsøgt sikret en mere sikker adgang til opholdstilladelse for de uledsagede mindreårige, som ikke fik imødekommet deres ansøgning om opholdstilladelse som flygtninge efter asylbestemmelserne i udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2. Efter afslag på asyl skulle det være muligt for mindreårige udlændinge at opnå opholdstilladelse i Danmark efter en anden lovbestemmelse, hvis det kunne sandsynliggøres, at disse mindreårige udlændinge havde et særligt behov for omsorg, der ikke ville kunne dækkes ved hjemsendelse til hjemlandet eller det tidligere opholdssted.

Lovforslaget nåede dog ikke at blive vedtaget, før der skete et regeringsskiftet i januar 1993. Efter dette regeringsskifte indgik forslagsstillerne fra Centrumdemokraterne selv i regeringen sammen med Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti.¹⁹ Forslagsstillerne satsede derfor i stedet på at få de foreslåede ændrede principper for behandling af uledsagede mindreårige asylansøgere gennemført rent administrativt under den nye regering, hvorfor der blev indgået en politisk aftale med indenrigsminister Birthe Weiss.²⁰ Denne aftale resulterede i en beretning fra Folketingets Retsudvalg: L 155 – beretning af 16. marts 1993.²¹ 2.3.2. Beretning fra Folketingets Retsudvalg: L 155 – beretning af 16. marts 1993.

¹³ Foreslået indsat som nyt nummer i udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 6, jf. FT 1992-1993, Tillæg A, Bind 6, side 6002.

¹⁴ Døde eller for tiden forsvundne jf. bemærkninger til lovforslaget, FT 1992-1993, Tillæg A, Bind 4, side 6010.

¹⁵ Omfattende voldshandlinger, der dog ikke har et sådant omfang, at disse kan karakteriseres som borgerkrig, jf. bemærkninger til lovforslaget, FT 1992-1993, Tillæg A, Bind 4, side 6011.

¹⁶ Jf. FT 1992-1993, Tillæg A, Bind 4, side 6001.

¹⁷ Jf. FT 1992-1993, Tillæg A, Bind 4, side 6005 og 6011.

¹⁸ Jf. FT 1992-1993, Tillæg A, Bind 4, side 6006.

¹⁹ Jf. www.statsministeriet.dk (http://www.stm.dk/p_5520.html) – indsat den 17. maj 2012.

²⁰ Jf. Kathrine Vitus m.fl. "Asylbørn i Danmark – En barndom i undtagelsestilstand", Bilag B: "Asylpolitiske tiltag i forhold til børn 1992-2010", af Jens Vedsted-Hansen, 2011, side 71.

²¹ Jf. FT 1992-1993, Tillæg B, Bind 1, side 835-844.

I denne beretning blev de fremtidige retningslinjer for behandling af asylansøgere fra uledsagede mindreårige fastlagt, og de blev senere omsat til administrative retningslinjer for behandlingen af sager for dette sagsområde.²²

I beretningen blev det fastslået, at et ”uledsaget flygtningebarn” som udgangspunkt skulle forstås som en person under 18 år, der indrejste uden ledsagelse af sine forældre eller andre myndige personer. Men selv hvis den pågældende mindreårig indrejste sammen med en myndig person, skulle vedkommende stadig anses som uledsaget, hvis den voksne ikke havde nogen nærmere tilknytning til den pågældende, men blot havde påtaget sig at tage sig af denne under rejsen hertil. Omvendt ville den mindreårige skulle anses som ledsaget, hvis den ledsagende voksne reelt var trådt i forældrenes sted, idet den voksne havde påtaget sig ansvaret for den pågældende mindreårige. Det afgørende for, om den mindreårige skulle anses som uledsaget, blev derfor en konkret vurdering af den pågældendes personlige forhold – herunder navnlig tilknytningen til ledsageren.²³

Endvidere blev det fastslået, at hvis forældre eller andre voksne, der havde haft ansvaret for og var indrejst sammen med den mindreårige, døde efter ankomsten til Danmark, skulle den mindreårige herefter anses for uledsaget, selv om den mindreårige ikke var uledsaget på indrejsetidspunktet.²⁴

Ligeledes blev det fastslået, at det var alderen på indrejsetidspunktet, der var afgørende – og at det derfor ikke havde betydning om asylansøgeren fyldte 18 år, mens ansøgningen om opholdstilladelse stadig var under behandling.²⁵

Derudover skete der en nærmere klargøring og fastsættelse af retningslinjerne for sagsbehandlingen, som i hovedtræk gik ud på følgende:

Sagsbehandlingen skulle foregå i en tosporet ordning, hvor den mindreåriges ansøgning om opholdstilladelse som hidtil enten blev behandlet i en normal asylprocedure eller efter en særlig praksis.²⁶

Normal behandling af asylsagen skulle ske i de tilfælde, hvor det efter en konkret vurdering blev antaget, at den pågældende mindreårig var så moden, at det måtte anses for ubetænkeligt. Det ville ofte være tilfældet, hvor vedkommende var over 15 år, men kunne også under særlige omstændigheder være tilfældet med asylansøgere under 15, hvis disse blev skønnet modne nok til at gennemføre en asylretlig procedure og vurdering af ansøgningen. Denne fremgangsmåde skulle være med til at sikre, at mindreårige, som opfyldte betingelserne for tildeling af asyl samtidig med at deres modenhed medførte, at de var i stand til at gennemføre asylproceduren, også formelt blev anerkendt som flygtninge med opnåelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7.²⁷

Den særlige praksis for at give opholdstilladelse umiddelbart efter ansøgningen skulle anvendes i tilfælde, hvor yngre uledsagede asylansøgere, typisk børn under 15 år, havde søgt asyl, men hvor der på baggrund af ansøgerens alder sammenholdt med den pågældendes modenhed og udvikling blev skønnet, at der ikke med rimelighed ville kunne gennemføres en sædvanlig asylretlig procedure. I de tilfælde var den pågældende sædvanligvis blevet meddelt opholdstilladelse med henblik på varig ophold i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4.²⁸

²² Jf. ”Asylbørn i Danmark – En barndom i undtagelsestilstand.” Bilag B: Asylpolitiske tiltag i forhold til børn 1992-2010”, af Jens Vedsted Hansen, side 271.

²³ Jf. FT 1992-1993, Tillæg B, Bind 1, side 835-836.

²⁴ Jf. FT 1992-1993, Tillæg B, Bind 1, side 841.

²⁵ Jf. FT 1992-1993, Tillæg B, Bind 1, side 837.

²⁶ Jf. FT 1992-1993, Tillæg B, Bind 1, side 839-841.

²⁷ Jf. FT 1992-1993, Tillæg B, Bind 1, side 837.

²⁸ Jf. FT 1992-1993, Tillæg B, Bind 1, side 836.

Ovenstående var en fortsættelse af den hidtidige praksis – så den vigtigste ændring i de retningslinjer, der blev klarlagt i Beretningen af 16. marts 1993, var fastsættelsen af retningslinjer vedrørende de uledsagede mindreårige, der gennemgik den beskrevne normale asylprocedure, men fik afslag på asyl efter udlændingelovens § 7. Disse uledsagede mindreårige ville før ændringen i 1993 blive pålagt at forlade Danmark og evt. blive tvangsmæssig tilbagesendt til hjemlandet eller deres forrige opholdssted. Hensigten med de nye retningslinjer var derfor at klargøre praksis for opholdstilladelse til disse mindreårige uledsagede asylansøgere. For disse uledsagede mindreårige asylansøgere var det meningen at skabe sikkerhed for, at de som følge af et afslag på opholdstilladelse i Danmark ikke ville blive bragt i en reel nødsituation.²⁹

Ved vurderingen af om uledsagede mindreårige ville blive bragt i en reel nødsituation, såfremt de ikke blev givet opholdstilladelse i Danmark, skulle det indgå i betragtningen, om deres situation adskilte sig væsentlig fra den situation, som gjaldt for andre personer på samme alder i hjemlandet. Der ville således skulle meddeles opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, hvis den pågældendes forældre var døde, fængslet eller ikke kunne findes, ligesom der i øvrigt ikke ville være et sikkert familiemæssig eller andet lignende socialt netværk. Ligeledes skulle det indgå i vurderingen, om der i hjemlandet eller det tidligere opholdsland ville være et sådan socialt netværk, at den særlige omsorg, som mindreårige har brug for, kunne opfyldes der. I den forbindelse skulle der tillige tages hensyn til, om den pågældende i længere tid havde været uden kontakt til sine forældre, og derfor inden indrejsen til Danmark havde været undergivet offentlig omsorg, som ville kunne genetableres ved en tilbagevenden. Derudover blev det i retningslinjerne specielt fremhævet, at krigshandlinger eller lignende uroligheder i hjemlandet i visse tilfælde skulle kunne medføre, at ansøgeren fik opholdstilladelse. Det skulle være tilfældet, hvis forholdene som følge heraf måtte anses for meget usikre, og hvor der ville være en væsentlig risiko for, at den pågældende blev bragt i en reel nødsituation ved tilbagevenden til hjemlandet. Som et sidste led i vurderingen blev sygdom nævnt. Hvis ansøgeren pga. sygdom havde behov for særlig omsorg og bistand, ville dette i nogle tilfælde i sig selv kunne medføre, at der ville blive givet opholdstilladelse – også selv om de almindelige betingelser for opnåelse af humanitær opholdstilladelse ikke var opfyldte.³⁰

Ved vurderingen af om de pågældende ville blive bragt i en reel nødsituation, skulle der derfor både tages hensyn til den uledsagede mindreårige asylansøgers individuelle forhold samt til de generelle forhold i det hjemland eller tidligere opholdsland, den pågældende eventuelt skulle tilbagesendes til.

Disse retningslinjer fra 1993 blev fulgt administrativt, indtil integrationsminister Bertel Haarder i 2002 tog initiativ til en ændring af udlændingeloven vedrørende behandlingen af sager om uledsagede mindreårige asylansøgere. Dette skete med fremsættelse af lovforslaget L 23/2002-03 den 2. oktober 2002³¹, der blev enstemmigt vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 23. januar 2003.³²

²⁹ Jf. ”Asylbørn i Danmark – En barndom i undtagelsestilstand.” Bilag B: Asylpolitiske tiltag i forhold til børn 1992-2010”, af Jens Vedsted-Hansen, 2011, side 272.

³⁰ Jf. FT 1992-1993, Tillæg B, Bind 1, side 840-841.

³¹ Jf. FT 2002-2003, Tillæg A, Bind 1, side 396-424.

³² Jf. FT 2002-2003, Forhandlinger, Bind 6, side 3912.

2.3.3. Lovforslag L 23/2002-03

Der var i vidt omfang tale om et forslag, som ville lovfæste den hidtidige tosporede ordning, idet lovforslaget indebar, at de to sagsbehandlingsformer³³ nu skulle fremgå udtrykkeligt af en særlig bestemmelse i udlændingeloven foreslået indsat som henholdsvis udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1 og 9 c, stk. 3, nr. 2.³⁴

De indsatte bestemmelser blev forudsat administreret i overensstemmelse med den gældende praksis – men den angivne allerede gældende praksis i bemærkninger til lovforslaget var dog ikke helt i overensstemmelse med de retningslinjer, der var blevet fastlagt i 1993. Det fremgik nemlig af Integrationsministeriets beskrivelse, at den gældende praksis medførte, at børn under 12 år normalt ansås for ikke at være tilstrækkelige modne til at gennemgå en almindelig asylprocedure, mens børn over 15 år normalt ville anses for tilstrækkelig modne til at forstå og gennemgå en almindelig asylprocedure. For børn mellem 12 og 15 år afhang det af en konkret og individuel vurdering, om det enkelte barn kunne anses for tilstrækkelig moden til at gennemgå en almindelig asylprocedure.³⁵

Sidstnævnte gruppe fremgik dog ikke af retningslinjerne fra 1993, hvor skillelinjen, som tidligere beskrevet, blev skabt ved 15 år, sådan at børn under 15 år normalt skulle anses for ikke at være tilstrækkelig modne til at gennemgå en almindelig asylprocedure, og derfor skulle tildeles opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4 med henblik på varigt ophold. Den nævnte gruppe af børn mellem 12 og 15 år, der ud fra en konkret og individuel vurdering af deres modenhed skulle gennemgå en normal asylprocedure, var altså noget nyt i forhold til retningslinjerne fra 1993. Men det var erfaringen blandt praktikere på asylområdet, at udlændingemyndighederne gradvist havde sænket aldersgrænsen for de børn, der blev henvist direkte til den særlige opholdstilladelse uden gennemgang af asylproceduren.³⁶

Den gældende praksis sendte altså flere uledsagede børn mellem 12 og 15 år gennem asylproceduren. I kontrast til den særlige praksis, hvor opholdstilladelsen blev givet umiddelbart efter ansøgning i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, gav asylproceduren ikke disse børn sikkerhed for opnåelse af opholdstilladelse i Danmark.

Med lovforslaget blev det altså foreslået at uledsagede mindreårige asylansøgere, der ikke blev skønnet til at være tilstrækkelig modne til at gennemgå en almindelig asylprocedure, kunne meddeles opholdstilladelse umiddelbart efter, at asylsagen var blevet registreret til behandling i Danmark. Opholdstilladelsen ville blive meddelt efter en ny bestemmelse i udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1, hvis der efter barnets personlige forhold var særlige grunde til at antage, at barnet ikke burde gennemgå en asylsag. Ligeledes ville der kunne gives opholdstilladelse til en uledsaget mindreårig asylansøger, hvis den pågældende havde fået afslag på asyl efter udlændingelovens § 7, og der var grund til at antage, at den mindreårige uden for de i udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2 nævnte tilfælde, ville blive stillet i en reel nødsituation ved en tilbagevenden til hjemlandet. Opholdstilladelsen ville blive meddelt efter den nye bestemmelse i udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 2 og blev forudsat anvendt i overensstemmelse med gældende praksis for meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1 til uledsagede mindreårige asylansøgere, der var meddelt afslag på asyl efter udlændingelovens § 7.³⁷

³³ Dvs. udstedelse af opholdstilladelse efter den særlige praksis for uledsagede mindreårige, der ikke kunne gennemgå en normal asylprocedure, eller normal asylbehandling med mulighed for opholdstilladelse efter afslag på asyl, hvis det var nødvendigt for at afværge en reel nødsituation ved tilbagesendelse til hjemlandet.

³⁴ Jf. FT 2002-2003, Tillæg A, Bind 1, side 403-405.

³⁵ Jf. FT 2002-2003, Tillæg A, Bind 1, side 404.

³⁶ Jf. ”Asylbørn i Danmark – En barndom i undtagelsestilstand”, Bilag B: Asylpolitiske tiltag i forhold til børn 1992-2010”, af Jens Vedsted Hansen, 2011, side 273.

³⁷ Jf. FT 2002-2003, Tillæg A, Bind 1, side 418.

2.4. Regelændringerne for uledsagede mindreårige asylansøgere jf. lovforslag L 37/2010-11 vedtaget som lov nr. 1543 af 21. december 2010

I foråret 2010 blev der mellem den daværende regering og Dansk Folkeparti indgået en aftale omhandlende et serviceeftersyn af udlændinge og integrationspolitikken.³⁸ Som led i denne aftale blev der den 28. oktober 2010 af integrationsminister Birthe Rønn Hornbæk fremsat et forslag til ændringen af udlændingeloven vedrørende uledsagede mindreårige asylansøgere – lovforslag L 37/2010-11.³⁹

2.4.1. Lovforslagets baggrund og formål

Baggrunden for lovforslaget var en kraftig stigning i antallet af indrejste uledsagede mindreårige asylansøgere. Samtidig med stigningen af indrejsetallet var der sket en ændring i profilen for de uledsagede mindreårige asylansøgere, sådan at der typisk var tale om teenagedrenge mellem 15 og 17 år primært fra Afghanistan. Ifølge regeringen var der i mange af tilfældene en formodning om, at disse var udrejst frivilligt fra deres hjemland for at komme hertil, og/eller at børnenes forældre havde sendt dem hertil i håbet om, at de ville kunne opnå en opholdstilladelse i Europa. Desuden var der en formodning om, at mange af disse angiveligt mindreårige reelt var over 18 år. Formålet med dette lovforslag var derfor at gennemføre en revision af området for uledsagede mindreårige asylansøgere for at sikre sig, at de regler, der var møntet på børn, som havde et reelt behov for hjælp, ikke blev misbrugt.⁴⁰ Dette skete med forslag til en ny ordning for uledsagede mindreårige udlændinge.⁴¹

2.4.2. Etablering af modtagefaciliteter i hjemlandene

Som første punkt i forslaget til en ny ordning for uledsagede mindreårige udlændinge, blev der foreslået etablering af modtagefaciliteter i hjemlandene. Her blev der skelet til Holland, som i 2003 og 2004-05 oprettede et modtagelsescenter i henholdsvis Angola og Den Demokratiske Republik Congo, som uledsagede mindreårige udlændinge fra de pågældende lande blev tilbagesendt til, hvis de ikke opnåede asyl eller opholdstilladelse på andet grundlag. De nederlandske erfaringer fra Angola og Den Demokratiske Republik Congo viste, at alle mindreårige på nær én blev hentet af deres familier allerede i lufthavnen efter indrejsen i hjemlandet.⁴² Disse erfaringer - sammenholdt med en norsk undersøgelse samt rapport fra UNHCR⁴³ - bestyrkede regeringen i formodningen om, at man-

³⁸ Jf. Aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti, 15. marts 2010 – Nye regler for at få permanent opholdstilladelse og serviceeftersyn af udlændinge – og integrationspolitikken, side 6: (http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/EBBC0146-A034-4573-A3FF-43FE2C601C4A/0/aftale_serviceeftersyn.pdf) - indsat 25. maj 2012.

³⁹ Jf. FT 2010-11, side 1: (http://www.ft.dk/RIpdf/samling/20101/lovforslag/137/20101_137_som_fremsat.pdf)

⁴⁰ Jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt 1, Lovforslagets formål og baggrund, side 4.

⁴¹ Jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt 3, Forslag til en ny ordning for uledsagede mindreårige udlændinge, side 9.

⁴² Jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt 3.1.1, Særlige hjemsendelsesordninger i andre lande, side 9-10.

⁴³ Der var tale om den norske rapport ”UngKul-rapport nr. 1: når hverdagen normaliseres. Psykisk helse og sociale relasjoner blant flyktninger som kom til Norge uten foreldrene sine”, Brit Oppedahl m.fl., Folkehelseinstituttet, 2008 samt rapport fra UNHCR ”Trees only move in the wind, A study of unaccompanied Afghan children in Europe”, Christine Moughne, United Nations High Commissioner for Refugees, Policy Development and Evaluation Service (PDES), juni 2010. Begge rapporter skulle medgive, at børnene var sendt til Europa med deres forældres viden med forhåbning om opholdstilladelse i Europa, og at børnene var i kontakt med forældrene og kendte deres opholdssted, hvilket de dog

ge af de børn, der kom hertil som uledsagede mindreårige, reelt ikke havde behov for hjælp, men var sendt hertil af deres familier for at opnå opholdstilladelse i Europa.⁴⁴

Regeringen fandt, at dette understøttede behovet for at styrke nærområdeindsatsen ved at etablere modtage- og omsorgsfaciliteter i hjemlandene for tilbagevendte uledsagede mindreårige, der efter regeringens mening ville kunne sikre en tilstrækkelig god og sikker ramme for de pågældendes tilbagevenden. Danmark skulle derfor enten selvstændigt eller i samarbejde med andre lande undersøge mulighederne for at benytte allerede eksisterende modtage- og omsorgscentre eller bidrage til opbygningen af sådanne. Dette skulle ske i de lande, hvorfra de uledsagede mindreårige hovedsagelig kom fra – i første omgang Afghanistan.

Ambitionen var modtagelses- og omsorgscentre af en rimelig og forsvarlig standard med adgang til reintegrationsfaciliteter, herunder adgang til uddannelse, og hvis det var praktisk muligt også adgang til praktikophold. De danske myndigheder skulle som udgangspunkt indgå en aftale med en international organisation, en NGO eller andre, der enten skulle drive centeret selv eller forestå samarbejdet med lokale myndigheder eller andre operatører, der kunne drive centeret. Endvidere skulle ordningen tilrettelægges sådan, at de tilbagesendte uledsagede mindreårige skulle tilbydes ophold på modtagelses- og omsorgscentre, indtil de var 18 år – og i en periode op til to år, hvis den mindreårige fyldte 18 år kort tid efter udrejsen fra Danmark.⁴⁵

2.4.3. Ændring af betingelserne for opholdstilladelse som uledsaget mindreårig i forlængelse af den foreslåede ordning om etablering af modtagefaciliteter i hjemlandene

Som en konsekvens af ordningen med etablering af modtagelses – og omsorgscentre i hjemlandene ville de grunde, der efter de gældende regler kunne føre til opholdstilladelse som uledsaget mindreårig,⁴⁶ ikke længere være til stede, hvis barnet ved tilbagevenden til hjemlandet ville have adgang til modtagelses- og omsorgscenter af rimelig og forsvarlig standard. Regeringen foreslog derfor, i forlængelse af den foreslåede ordning, ligeledes at ændre betingelserne for at give opholdstilladelse som uledsaget mindreårig.

Fremover skulle opholdstilladelse begrundet i manglende netværk i hjemlandet ikke kunne gives, hvis der i hjemlandet var etableret passende modtage- og omsorgsfaciliteter. Opholdstilladelse som følge af manglende netværk i hjemlandet ville derfor kræve, at der ikke fandtes sådanne modtagelsesfaciliteter i hjemlandet. Desuden ville det kræve, at barnet ikke havde forældre eller andet familiemæssig netværk i hjemlandet, samt at barnet ikke tidligere havde været undergivet offentlig omsorg, som ikke ville kunne genetableres ved tilbagevenden.⁴⁷

undlod at fortælle myndighederne om, jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt 3.1.2, Regeringens forslag om en ny hjemsendelsesordning, side 10-11.

⁴⁴ Jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt 3.1.2, Regeringens forslag om en ny hjemsendelsesordning, side 10-11.

⁴⁵ Jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt. 3.1.2. Regeringens forslag om en ny hjemsendelsesordning, side 11.

⁴⁶ At den uledsagede mindreårig på grund af manglende familiemæssigt netværk eller manglende mulighed for at blive undergivet passende offentlig omsorg ville blive stillet i en reel nødsituation ved en tilbagevenden til hjemlandet jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 2.

⁴⁷ Jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt. 3.1.2, Regeringens forslag om en ny hjemsendelsesordning, side 11-12.

2.4.4. Opholdstilladelse som uledsaget mindreårig med henblik på midlertidig ophold og med tidsbegrænset gyldighed til det fyldte 18. år

Efter de gældende regler på tidspunktet for lovforslagets fremsættelse var det som udgangspunkt udlændingens alder på ansøgningstidspunktet, der var bestemmende for, om den pågældende blev betragtet som mindreårig.⁴⁸ Det betød, at den pågældende vedblev at blive betragtet som uledsaget mindreårig også efter det fyldte 18. år i relation til opholdstilladelse som uledsaget mindreårig og særlige sagsbehandlingsprocedure.⁴⁹ Det blev anført i lovforslaget, at det var en afgørende del af grundlaget for opholdstilladelse som uledsaget mindreårig, at udlændingen var et barn – og at dette grundlag var bortfaldet, når den pågældende fyldte 18 år. Regeringen fandt det derfor problematisk, at en udlænding, der var indrejst som uledsaget mindreårig, fortsat blev behandlet som sådan i praktiske og retlige sammenhænge også efter at være fyldt 18 år. Efter regeringens opfattelse, ville grundlaget for opholdstilladelse efter det fyldte 18. år ikke længere være til stede, fordi der på det tidspunkt ville være tale om voksne mennesker, der dermed ikke havde det samme beskyttelses – og omsorgsbehov som børn. Det, sammenholdt med stigningen i alderen for de indrejste uledsagede mindreårige, dannede baggrund for regeringens forslag om ændring af reglerne om opholdstilladelse som uledsaget mindreårig efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1 og nr. 2, således at opholdstilladelsen på dette grundlag alene skulle gives med henblik på midlertidig ophold⁵⁰ og med tidsbegrænset gyldighed til det fyldte 18 år.⁵¹

Dette ville have den konsekvens, at den uledsagede mindreåriges opholdstilladelse ville udløbe ved det fyldte 18. år, hvorefter den pågældende normalt ville skulle udrejse af Danmark. Dog ville der undtagelsesvist kunne gives opholdstilladelse efter den uledsagede mindreåriges fyldte 18. år ved ganske særlige grunde, jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt.⁵²

2.4.5. Opholdstilladelse efter det fyldte 18. år, hvis ganske særlige grunde taler derfor jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt.

Sådan særlige grunde ville f.eks. kunne foreligge, hvis udlændingen havde fået opholdstilladelse i Danmark som helt lille, var velintegreret i det danske samfund og havde en stærk tilknytning her til landet og meget lille tilknytning til hjemlandet. Ved vurderingen ville der bl.a. blive lagt vægt på, om udlændingen havde familie her i landet, talte dansk, havde opholdt sig hos en dansk plejefamilie og havde danske venner, og om den pågældende havde erhvervet sig en dansk uddannelse. Ved

⁴⁸ Jf. Lovforslag nr. L 23 af 2. oktober 2002 vedtaget som Lov nr. 60 af 29. januar 2003, side 8.

⁴⁹ Dog ophørte den personlige repræsentants erhverv og myndighedernes pligt til at eftersøge familie og andet familiemæssig netværk, når den uledsagede mindreårig fyldte 18 år. Ligeledes var det ikke længere muligt for den pågældende at bo på de særlige børne- og ungdomscentre jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt. 3.2, Særlige procedure og opholdstilladelse begrænses til det fyldte 18. år, side 12.

⁵⁰ Spørgsmålet om hvorvidt en opholdstilladelse skulle gives med henblik på midlertidigt eller varigt ophold i Danmark og for hvilke perioder blev reguleret i udlændingebekendtgørelsen nr. 270 af 22. marts 2010 om udlændinges adgang her til landet, som var ændret ved bekendtgørelse nr. 877 af 2. juli 2010. Efter udlændingebekendtgørelsen § 24, stk. 2 blev opholdstilladelse til uledsagede mindreårige jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 3 givet med mulighed for varigt eller midlertidig ophold – i praksis dog med henblik på varigt ophold. Efter udlændingebekendtgørelsens § 25, stk. 7 blev tidsbegrænset opholdstilladelse som uledsaget mindreårig efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3 givet for højst to år af gangen og efter fire år for højst tre år af gangen.

⁵¹ Jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt 3.2.2, Regeringens forslag om nye regler om opholdstilladelse som uledsaget mindreårig, side 13.

⁵² Jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt 3.2.2, Regeringens forslag om nye regler om opholdstilladelse som uledsaget mindreårig, side 13.

vurderingen skulle udlændingens vilje og evne til integration indgå med betydelig vægt. Børn, der fik opholdstilladelse i Danmark før de fyldte 12 år, ville som udgangspunkt have en stærkere tilknytning til Danmark end det oprindelige hjemland, mens det forholdte sig modsat for mindreårige, der fik tildelt opholdstilladelse i Danmark som 16-årige. Det ville dog altid afhænge af en konkret vurdering af de personlige forhold i hver enkelt sag, om der forelå sådanne særlige omstændigheder, at der undtagelsesvis ville kunne meddeles opholdstilladelse efter det fyldte 18. år.⁵³

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

På tidspunktet for lovforslagets fremsættelse skulle dagældende Udlændingesservice iværksætte en eftersøgning af familiemedlemmer til uledsagede mindreårige medmindre særlige grunde talte derimod, og uanset om barnet samtykkede eller ej⁵⁴ – det afgørende for eftersøgningspligten var, om det var i barnets interesse.⁵⁵

Med baggrund i regeringens førnævnte formodning om, at de indrejste uledsagede mindreårige både kendte til deres forældre/familiers opholdssted og ofte var i kontakt med dem, fandt regeringen det ikke rimeligt, at de danske myndigheder fortsat skulle anvende betydelige ressourcer på eftersøgninger af personer, som de uledsagede mindreårige allerede kendte opholdsstedet på. Det blev derfor foreslået, at Udlændingesservice fremover kun havde pligt til at iværksætte eftersøgning af forældre/familie, hvis den mindreårige samtykkede til det.⁵⁶ Derudover ville der, uanset samtykke, ikke være pligt til eftersøgning, hvis der i hjemlandet var etableret passende modtage- og omsorgscentre, fordi der dermed allerede var sikret, at der ville blive taget hånd om den mindreårige ved tilbagevenden. Forældrene til et handlet barn ville dog - i overensstemmelse med de hidtil gældende regler⁵⁷ - normalt altid skulle eftersøges uanset barnets samtykke. Som en konsekvens af dette ville uledsagede mindreårige, der ikke samtykkede til eftersøgning af forældre/familiemedlemmer, kunne udsendes uden forudgående eftersøgning efter afslag på opholdstilladelse. Alle uledsagede mindreårige ville dog kunne gøre brug af Internationalt Røde Kors' eftersøgningstjeneste, som i fortrolighed kunne bistå barnet med at finde forældrene, da Røde Kors ikke videregav eftersøgningsresultatet til myndighederne.⁵⁸

2.4.7. Aldersundersøgelser

På tidspunktet for lovforslagets fremsættelse blev adgangen til at foretage aldersundersøgelser ikke specifikt omtalt i udlændingeloven, men fulgte af henholdsvis udlændingelovens § 48 e, stk. 2⁵⁹ og

⁵³ Jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt 3.2.2, Regeringens forslag om nye regler om opholdstilladelse som uledsaget mindreårig, side 13.

⁵⁴ Jf. udlændingelovens § 56 a, stk. 9.

⁵⁵ Som udgangspunkt vil det altid være i barnets interesse, at forældrene findes, så der kan ske genforening – medmindre der er tale om menneskehandel, og barnets forældre har været medvirkende ved handlen jf. lovforslag L 197 af 28. marts 2001 (Bekæmpelse af menneskehandel og samkøring af oplysninger om evakuerede) vedtaget som Lov nr. 504 af 6. juni 2007, side 8.

⁵⁶ Jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt 3.3, Ændringen af pligten til at eftersøge mindreårige, side 18.

⁵⁷ Jf. artikel 10, stk. 4 i Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, hvorefter eftersøgningspligten er gjort obligatorisk, medmindre forældrene har medvirket til handlen.

⁵⁸ Jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt 3.3, Ændringen af pligten til at eftersøge forældre til uledsagede mindreårig, side 19.

⁵⁹ Jf. udlændingelovens § 48 a, stk. 1 er det Udlændingesservice, der træffer afgørelse om, hvorvidt asylsagen skal behandles her i Danmark, når en asylansøger søger asyl her i landet. Efter udlændingelovens § 48 e, stk. 2 skal politiet til brug for Udlændingesservice afgørelse herom foretage en undersøgelse bl.a. med henblik på at fastlægge udlændingens identitet. Iværksættelse af en undersøgelse af en persons alder, hvis der er tvivl herom, sker normalt som led i politiets identitetsfastlæggelse.

§ 40, stk. 1⁶⁰. Regeringen fandt dog, at adgangen til at foretage aldersundersøgelser burde fremgå direkte af udlændingeloven, og foreslog derfor at indføre en bestemmelse i udlændingeloven om foretagelse af aldersundersøgelser, som skulle være en kodificering af gældende praksis efter bestemmelserne i udlændingelovens § 48 a, stk. 1 og § 40, stk. 1.⁶¹ Bestemmelsen ville endvidere skulle administreres, som ordningen om iværksættelse af aldersundersøgelse hidtil var blevet administreret.⁶²

2.4.8. Betydningen af lovforslag L 37/2010-11

Lovforslaget ville formelt opretholde den ”tosporede” ordning for behandling af ansøgninger fra uledsagede mindreårige i Danmark. I realiteten havde lovforslaget dog den konsekvens, at der ville blive tale om en markant stramning af beskyttelsesordningen på området, da begge former for opholdstilladelse⁶³ som hovedregel ikke ville kunne forlænges ud over den mindreåriges fyldte 18 år, medmindre der forelå særlige omstændigheder efter udlændingelovens § 9, c, stk. 1, 1. pkt. Desuden ville den planlagte etablering af modtagelses- og omsorgscentre medføre, at en forudsætning for at meddele den mindreårig opholdstilladelse efter både udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1 og 9 c, stk. 3, nr. 2 ville være, at den mindreårige hverken havde familiemæssigt netværk i hjemlandet eller fik mulighed for ophold på et modtagelses- og omsorgscenter i hjemlandet. Altså en væsentlig stramning af beskyttelsesordningen på sagsområdet.

Som en yderligere konsekvens af lovforslaget ville udlændingebekendtgørelsen blive væsentlig ændret, idet opholdstilladelse som uledsaget mindreårig fremover ikke ville kunne gives for en periode, der gik ud over udlændingens fyldte 18. år – ligesom opholdstilladelsen ikke ville kunne forlænges i en periode, som gik ud over det fyldte 18. år.⁶⁴ Derfor ville det blive fastlagt i udlændingebekendtgørelsen, at opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3 kun ville kunne gives, indtil udlændingen fyldte 15 år og herefter for et år af gangen, indtil udlændingen fyldte 18 år.⁶⁵

Da opholdstilladelse jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1 ligeledes skulle tidsbegrænses til det fyldte 18. år, ville Udlændingetjenesten af egen drift skulle behandle udlændingens asylansøgning forud for en eventuel udsendelse, sådan at det absolutte refoulementsforbud i udlændingelovens § 31 ikke blev overtrådt.⁶⁶

I tråd med forslaget om tidsbegrænsning af opholdstilladelsen for uledsagede mindreårige foreslog regeringen endvidere, at øvrige særlige regler og sagsbehandlingsprocedurer, der omfattede disse, fremover kun skulle gælde, indtil de uledsagede mindreårige fyldte 18 år. Det ville betyde, at der

⁶⁰ Hvorefter en udlænding skal meddele de oplysninger, der er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til udlændingeloven kan gives.

⁶¹ Jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt 3.6, Aldersundersøgelser, side 24. Denne foreslåede bestemmelse er nu indsat som udlændingelovens § 40 c, stk. 2: ”Politiet og Udlændingetjenesten 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.”

⁶² Jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt 3.6, Aldersundersøgelser, side 24.

⁶³ Direkte efter den særlige praksis for uledsagede mindreårige, der ikke vurderes modne nok til at gennemgå en normal asylprocedure og derfor meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1, eller for de ældre mindreårige, der får tildelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 2 for at afværge, at de blive stillet i en reel nødsituation ved tilbagesendelse til hjemlandet.

⁶⁴ Dog ville der kunne tages hensyn til søskendesituationer, hvorfor den ældste søskende ville kunne få forlænget sin opholdstilladelse også ud over det fyldte 18. år og indtil den yngre søskende fylder 18 år, hvis de konkrete personlige forhold taler herfor, jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt 3.2.2, Regeringens forslag om nye regler om opholdstilladelse som uledsaget mindreårig, side 13-14.

⁶⁵ Jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt 3.2.2, Regeringens forslag om nye regler om opholdstilladelse som uledsaget mindreårig, side 14.

⁶⁶ Jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt 3.2.2, Regeringens forslag om nye regler om opholdstilladelse som uledsaget mindreårig, side 14.

ikke skulle tilbydes en forberedt hjemrejse til en udlænding, hvis vedkommende var fyldt 18 år, når der blev fastsat en udrejsedato.⁶⁷

Lovforslaget blev vedtaget som Lov nr. 1543 af 21/12/2010 af Folketinget med 59 stemmer for og 50 stemmer imod forslaget.⁶⁸

Kapitel 3. Formodning om at uledsagede mindreårige asylansøgere er sendt til Europa af deres familier og kender til deres opholdssted

3.1. Høringssvar til L 37/2010-11 fra Børns Vilkår og Børnerådet med påstand om udokumenterede formodninger.

På baggrund af L 37/2010-11 om revision af reglerne om uledsagede mindreårige udlændinge indkom der adskillige høringssvar, der kritiserede lovforslaget på forskellige punkter.

Et af kritikpunkterne fra Børns Vilkår og Børnerådet lød på, at lovforslaget var bygget på udokumenterede formodninger om, at uledsagede mindreårige frivilligt var rejst fra deres hjemland for at komme hertil, og/eller børnene var sendt af sted af deres forældre i håb om, at de kunne opnå opholdstilladelse i Europa. De fandt det derfor problematisk at bygge en så betydningsfuld lovgivning på sådanne udokumenterede formodninger, som ud fra en retssikkerhedsmæssig synsvinkel ikke burde kunne danne grundlag for de foreslåede initiativer.⁶⁹

3.2. Manglende dansk undersøgelse

Der foreligger ikke en dansk undersøgelse på området, der påviser, at uledsagede mindreårige asylansøgere her i landet frivilligt er rejst fra deres hjemland og har kontakt med, eller i det mindste er klar over, hvor deres forældre eller familie opholder sig. Regeringen dokumenterede deres formodninger ved i bemærkningerne til lovforslaget at henvise til to rapporter, de mente, underbyggede formodningen.⁷⁰

3.3. UNHCR's rapport "Trees only move in the Wind, A study on unaccompanied Afghan children in Europe"

Den ene af disse rapporter var UNHCR's rapport "Trees only move in the wind, A study on unaccompanied Afghan children in Europe", der udkom i juni 2010.⁷¹ Rapporten havde bl.a. til formål at afdække misbrug af asylsystemet for disse uledsagede mindreårige⁷², hvorfor nogle af spørgsmålene meget specifikt omhandlede børnenes rejse til Europa, hvem der havde planlagt, betalt og hjul-

⁶⁷ Jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt 3.2.2, Regeringens forslag om nye regler om opholdstilladelse som uledsaget mindreårig, side 15.

⁶⁸ Jf. Om lovforslaget, Resume, sidste linje: (<http://www.ft.dk/samling/20101/lovforslag/L37/index.htm#dok>).

⁶⁹ Jf. FT 2010-11, Bilagsoversigt, "Indkomne høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven og integrationsloven, behandling af sager om uledsagede udlændinge – opfølgning på aftale om serviceeftersyn af udlændinge og integrationspolitikken", Børns Vilkårs høringssvar, side 3 og Børnerådets høringssvar, side 1: (<http://www.ft.dk/samling/20101/lovforslag/l37/bilag/1/907903.pdf>).

⁷⁰ Jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt 3.1.2, Regeringens forslag om en ny hjemsendelsesordning, side 10-11.

⁷¹ Christine Mougne, "Trees only move in the wind, A study of unaccompanied Afghan children in Europe", United Nations High Commissioner for Refugees, Policy Development and Evaluation Service (PDES), juni 2010.

⁷² Jf. "Trees only move in the wind, A study of unaccompanied Afghan children in Europe", side 2, punkt 2.

pet dem med denne, og hvorfor børnene havde forladt Afghanistan.⁷³ Rapporten var baseret på interviews med 198 uledsagede mindreårige fra Afghanistan, alle drenge, der på interviewtidspunktet opholdte sig i Frankrig, Grækenland, Italien, Holland, Norge, England og Tyrkiet.⁷⁴

Regeringen anførte i bemærkningerne til lovforslaget, at ”rapporten konkluderer bl.a. jf. rapportens pkt. 59-65, 76, 127-129 og 236, at forældre og familiemedlemmer i mange tilfælde havde opmuntret til og samlet 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.”⁷⁵ Rapporten fandtes derfor at underbygge regeringens formodning om, at uledsagede mindreårige asylansøgere her i landet frivilligt var rejst fra deres hjemland og havde kontakt med eller i det mindste var klar over, hvor deres forældre eller familie opholdte sig.

Denne konklusion er meget retvisende. Rapporten konkluderer dog ikke direkte ovenstående, men lader det skinne igennem, at det sandsynligvis er således, det forholder sig. Den tager dog højde for, at det ikke har været muligt at få verificeret alle de oplysninger, børnene er kommet med, at nogle af børnene ikke har ønsket at besvare alle spørgsmål, ligesom det direkte fremgår af fodnote 11 og punkt 65 i rapporten, at nogle af børnene sandsynligvis er blevet rådgivet til at lyve og ligefrem guidet i at fortælle en bestemt usand historie, der nemmere vil kunne give dem opholdstilladelse i Europa. Alligevel kan rapporten siges at give en god indikator på bevæggrundene for og finansieringen af den øgede strømning af uledsagede afghanske mindreårige til Europa.

Rapportens punkt 57-58 viser, at to tredjedel, der havde besvaret spørgsmål om deres forældre, havde oplyst, at enten begge eller én af deres forældre var live. Det fremgår yderligere af punkt 76 og 127-129, at nogle af børnene oplyste, at de var i kontakt med forældrene både under flugten og efter ankomsten til Europa – nogle endda ugentligt.⁷⁶ Men at de var bange for at rapportere dette til myndighederne pga. risikoen for afslag på opholdstilladelse og efterfølgende hjemsendelse til hjemlandet. Børnene oplyste også, at det som oftest var faderen eller en anden ledende person i familien, der traf beslutningen om at sende børnene af sted. Rejsen finansierede de så gennem salg af ejendomme eller jord.⁷⁷ Børnene blev ofte sendt af sted for på et senere tidspunkt, efter ankomsten til Europa, at kunne sende penge hjem til familien i Afghanistan, der både skulle sikre familiens forsørgelse men også betale af på de lån, familien havde taget for at kunne sende barnet af sted.⁷⁸

Rapporten underbygger altså rigtig nok formodningen om, at uledsagede mindreårige ofte frivilligt er rejst fra deres hjemland for at komme hertil, og/eller børnene er sendt af sted af deres forældre i håb om, at de kan opnå opholdstilladelse i Europa, samt at børnene er i kontakt med deres familie i hjemlandet og/eller er klar over deres opholdssted.

⁷³ Jf. “Trees only move in the wind, A study of unaccompanied Afghan children in Europe”, side 46-47.

⁷⁴ Jf. “Trees only move in the wind, A study of unaccompanied Afghan children in Europe”, side 3 og side 11, punkt 35.

⁷⁵ Jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt 3.1.2, Regeringens forslag om en ny hjemsendelsesordning, side 10-11.

⁷⁶ Rapporten sætter ikke procenttal på – derfor er det umuligt at gisne om, hvor stort et antal af de uledsagede mindreårige, der faktisk oplyste, at de var og er i kontakt med deres familie under flugten og efter ankomsten til Europa.

⁷⁷ Jf. “Trees only move in the wind, A study of unaccompanied Afghan children in Europe”, punkt 61-63 og punkt 85.

⁷⁸ Jf. “Trees only move in the wind, A study of unaccompanied Afghan children in Europe”, punkt 233 og 235.

3.4. ”UngKul-rapport nr. 1: når hverdagen normaliseres. Psykisk helse og sosiale relasjoner blant flyktninger som kom til Norge uten foreldrene sine”

Den anden rapport, regeringen henviste til som underbyggende formodningen, er den norske rapport ”UngKul-rapport nr. 1: når hverdagen normaliseres. Psykisk helse og sosiale relasjoner blant flyktninger som kom til Norge uten foreldrene sine.” Denne blev til da Folkehelseinstituttet i 2008 gennemførte et forskningsprojekt om hyppigheden af familiesammenføringer til personer, der var indrejst i landet som uledsagede mindreårige. Som led i projektet blev 142⁷⁹ uledsagede mindreårige⁸⁰ interviewet og bedt om at udfylde spørgeskemaer. Det var på baggrund af dette materiale rapporten blev udgivet.⁸¹

Det er værd at bemærke at rapporten, til forskel fra rapporten uarbejdet af UNHCR, ikke blev udarbejdet med henblik på at give et billede af hvor mange uledsagede mindreårige, der har kontakt med deres forældre/familie i hjemlandet, og dermed tage stilling til, om der forelå et misbrug af reglerne for opholdstilladelse til uledsagede mindreårige. Rapporten havde alene til formål, gennem besvarelse af spørgeskemaer og interviews med uledsagede mindreårige, at give relevante myndigheder og personer bedre egenskaber til at yde nyindrejste uledsagede mindreårige den bedste støtte til at tilpasse sig livet i Norge baseret på erfaringer de uledsagede mindreårige, der allerede havde været igennem tilpasningen, havde gjort sig.⁸² Spørgsmålene, omhandlende kontakt med familien i hjemlandet, blev stillet med henblik på at fastslå den psykologiske betydning af denne kontakt for disse uledsagede mindreårige – og altså ikke tage stilling om et evt. misbrug af reglerne for ophold for uledsagede mindreårige.

Af rapportens side 16 fremgår det dog, at 98 ud af de 142 adspurgte havde kontakt til deres familie – heraf havde 79 af de 98 kontakt med deres familie i hjemlandet, mens de resterende 19 udelukkende havde kontakt til familie i Norge. På den ene side kan man argumentere for, at formodningen om at forældrene frivilligt har sendt deres børn til Europa, sådan at de kan opnå opholdstilladelse her, er til stede, når 79 ud af 142 uledsagede mindreårige efter ankomsten til Norge havde kontakt med deres familie i hjemlandet. På den anden side fremgår det ikke nogen steder af rapporten om hvornår, kontakten er etableret; om de uledsagede mindreårige efter store vanskeligheder først har fået etableret kontakten længe efter ankomsten til Europa, eller om de hele tiden har været i kontakt med og har haft kendskab til familiens opholdssted. Det fremgår ligeledes intet sted i rapporten, at de uledsagede mindreårige var blevet sendt ud af landet af familiemedlemmer, så de kunne skabe sig en bedre fremtid i Europa. Så det er altså faktisk forkert, når den daværende regering i bemærkningerne til lovforslaget anfører, at formodningen om at mange uledsagede mindreårige reelt er sendt til Europa af deres familie eller med familiens viden, og at børnene kender familiens opholdssted, men undlader at oplyse myndighederne herom, bliver underbygget af den norske rapport,

⁷⁹ I bemærkningerne til lovforslaget L 37/2010-11 blev der flere gange refereret til denne undersøgelse, hvor det dog fejlagtigt blev angivet, at det drejede sig om 149 interviewede uledsagede mindreårige, jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt 3.1.2, Regeringens forslag om en ny hjemsendelsesordning, side 10.

⁸⁰ 111 drenge og 31 piger fra hovedsagelig Afghanistan; Somalia og Irak. jf. rapportens side 13. Da disse lande også er tre af de mest repræsenterede lande blandt uledsagede mindreårige i Danmark jf. Justitsministeriet, ”Tal på udlændingeområdet pr. 31.07.2012, side 6, Tabel 5: Uledsagede mindreårige asylansøgere fordelt på de største nationalitetsgrupper (<http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/E3C50EA0-BD36-4DDD-9C8D-7AAF44DE1F12/0/senestetalpaaudlomr.pdf>) – indsat 4. september 2012, må det formodes, at svarene, afgivet af uledsagede mindreårige i Norge, ville være de samme for uledsagede mindreårige i Danmark fra samme lande.

⁸¹ Jf. ”UngKul-rapport nr. 1: når hverdagen normaliseres. Psykisk helse og sosiale relasjoner blant flyktninger som kom til Norge uten foreldrene sine”, side 3.

⁸² Jf. ”UngKul-rapport nr. 1: når hverdagen normaliseres. Psykisk helse og sosiale relasjoner blant flyktninger som kom til Norge uten foreldrene sine”, side 3.

hvoraf det ifølge regeringen skulle fremgå, ”at flertallet af de interviewede oplyste, (...) at de ikke selv havde ønsket at udrejse, men var blevet sendt ud af landet af familiemedlemmer.”⁸³

3.5. Nederlandske erfaringer med oprettelse af modtagelsesfaciliteter

Ud over de to rapporter fra henholdsvis UNHCR og Folkehelseinstituttet angav regeringen erfaringer om oprettelse af modtagelsescentre og ændret lovgivning om opholdstilladelse for uledsagede mindreårige fra Nederlandene som baggrund for lovforslaget – erfaringer som endvidere bekræftede regeringens føromtalte formodning om, at uledsagede mindreårige asylansøgere er sendt af sted af deres familier, og at de kender familiernes opholdssted.

Regeringen anførte, at der efter nederlandsk lov ikke kunne meddeles opholdstilladelse til uledsagede mindreårige, alene fordi de pågældende ikke havde omsorgspersoner i hjemlandet, hvis der var passende faciliteter til at modtage og drage omsorg for børnene ved en tilbagevenden – og at Nederlandene netop oprettede sådanne passende faciliteter i form af modtagecenter for hjemsendte uledsagede mindreårige asylansøgere i Angola i 2003 og Den Demokratiske Republik Congo (DRC) i 2004. Efter oprettelse af modtagelsescentrene og ændring af lovgivningen viste de nederlandske erfaringer fra Angola og DRC, at stort set alle uledsagede mindreårige blev hentet af deres familier efter indreisen, idet de nederlandske myndigheder primo 2010 oplyste til Integrationsministeriet, at alle hjemsendte uledsagede mindreårige – med undtagelse af en enkelt person – siden etableringen af omsorgscentrene i de to lande, var blevet hentet af familie eller slægtninge allerede i lufthavnen.

84

I baggrundsmaterialet til L 37/2010-2011 er der ikke angivet dokumenter, der bekræfter regeringens oplysninger om de ovenstående erfaringer fra Nederlandene eller angiver, hvor disse oplysninger stammer fra.⁸⁵ Rapporten ”Unaccompanied minors in the Netherlands – Policy on reception, return and integration arrangements for, and numbers of, unaccompanied minors” fra februar 2010 bekræfter dog eksistensen af omsorgshjem for uledsagede mindreårige asylansøgere i henholdsvis Angola og DRC Congo finansieret af Nederlandene.⁸⁶ Det fremgår dog ikke af rapporten, at udsendte uledsagede mindreårige asylansøgere fra Nederlandene til disse lande alle med undtagelse af en enkelt person blev afhentet af familie i lufthavnen, hvilket vil understøtte formodningen om, at uledsagede mindreårige asylansøgere har kontakt med familie i hjemlandet, når de søger om asyl i Europa.

På de nederlandske myndigheders hjemmeside fremgår det dog af et indlæg fra den 23. marts 2012, at hver eneste uledsaget mindreårig asylansøger, der var blevet hjemsendt til Angola fra Nederlandene i de sidste år, havde fået et nyt hjem ved slægtninge, og derfor ikke havde taget ophold på børnehjemmet.⁸⁷ Da indlægget er fra 2012, er det naturligvis ikke der, regeringen har indhentet sine

⁸³ Jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, afsnit 3.1.2, Regeringens forslag om en ny hjemsendelsesordning, side 10.

⁸⁴ Jf. FT 2011-11, Almindelige bemærkninger, afsnit 3.1.1, Særlige hjemsendelsesordninger i andre lande, side 10.

⁸⁵ Folketingets Oplysning kunne ikke finde frem til de dokumenter/notater, der medgiver disse oplysninger fra Nederlandene, da jeg telefonisk kontaktede dem i maj 2012. De henviste mig til Justitsministeriet, hvor jeg den 10. maj 2012 ansøgte om aktindsigt hos Justitsministeriets Lovafdeling i de dokumenter, der omhandlede oplysningerne fra Nederlandene. Se bilag 1. Denne aktindsigt fik jeg bevilliget 12. juni 2012, hvor Justitsministeriets Lovafdeling gav mig aktindsigt i et internt referat af et møde i London den 21. september 2009 om uledsagede mindreårige. Se bilag 2.

⁸⁶ Dutch National Contact Point for the European Migration Network (EMN), ”Unaccompanied minors in the Netherlands – Policy on reception, return and integration arrangements for, and numbers of, unaccompanied minors”, Unaccompanied minors to shelters in the country of origin, februar 2010, side 52.

⁸⁷ De nederlandske myndigheders hjemmeside, (www.government.nl), indlæg den 28. marts 2012, (<http://www.government.nl/news/2012/03/28/agreements-between-the-netherlands-and-angola-on-return-of-failed-asylum-seekers.html>), indsat den 16. august 2012.

oplysninger fra, men det giver en god indikation på, at regeringen rigtig nok har fået sådanne oplysninger fra Nederlandene.

Endvidere fremgår det på side 5 af et internt mødereferat fra et møde i London den 21. september om uledsagede mindreårige med repræsentanter fra Danmark, Norge, Spanien, Storbritannien og Sverige, at Nederlandene om børnehjemmene i Angola og DCR Congo har oplyst, at et decideret børnehjem ikke havde vist sig at være løsningen for uledsagede mindreårige, som oftest forsvinder allerede i lufthavnen – og af de 180 udsendte uledsagede mindreårige fra Nederlandene til Angola tog kun en person ophold på børnehjemmet.⁸⁸

Selv om baggrundsmaterialet til L 37/2010-11 ikke indeholdte dokumenter, der medgav, hvor regeringen havde fået sine oplysninger om de nederlandske erfaringer fra, må det ud fra ovenstående kunne bekræftes, at erfaringer fra Nederlandene understøtter regeringens formodning om, at uledsagede mindreårige asylansøgere har kontakt med familien i hjemlandet, når de søger om asyl i Europa.

3.6. Konklusion på om regeringens formodning, om at uledsagede mindreårige asylansøgere er sendt til Europa af deres familier og kender til deres opholdssted, holder stik

Samlet set kan Børns Vilkår og Børnerådet ikke siges at have ret i deres kritik om, at regeringen har begrundet lovforslaget i udokumenterede formodninger. Selv om Folkehelseinstituttets rapport ikke, som angivet i bemærkningerne til lovforslaget, viste, at de uledsagede mindreårige er sendt til Europa af deres familier, så dokumenterede rapporten dog, at ca. halvdelen af børnene havde kontakt til deres familie i hjemlandet efter ankomsten til Norge. Ligeledes bekræftede UNHCR's rapport og de nederlandske erfaringer, som beskrevet på foregående sider, formodningen om, at uledsagede mindreårige asylansøgere er sendt til Europa af deres familier og kender til deres opholdssted. UNHCRs rapport bekræftede ovenstående ved at dokumentere⁸⁹, at uledsagede mindreårige ofte frivilligt er rejst fra deres hjemland for at komme til Europa, og/eller børnene er sendt af sted af deres forældre i håb om, at de kan opnå opholdstilladelse i Europa, samt at børnene er i kontakt med deres familie i hjemlandet og/eller er klar over deres opholdssted. De nederlandske erfaringer bekræftede formodningen ved at vise, at alle på nær ét barn blev afhentet af familiemedlemmer allerede ved ankomsten til lufthavnen i hjemlandet.

⁸⁸ Se bilag 2 – Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Administrationsafdelingen Internationalt Kontor, notat af 25. september 2009, journalnummer 09/06384, Internt referat af møde i London den 21. september om uledsagede mindreårige.

⁸⁹ Igen er det vigtigt at have in mente, at rapporten ikke sætter procenttal på – derfor er det umuligt at gisne om, hvor stort et antal af de uledsagede mindreårige, der faktisk oplyste, at de var og er i kontakt med deres familie under flugten og efter ankomsten til Europa.

Kapitel 4. Om tidsbegrænsning af opholdstilladelsen til det fyldte 18. år jf. § 9 c, stk. 3, nr. 1 og nr. 2 strider mod Børnekonventionen

4.1. Høringssvar til L 37/2010-11 med påstand om tidsbegrænsning af opholdstilladelse til det fyldte 18. år strider mod Børnekonventionen

Et andet af kritikpunkterne til lovforslaget lød på, at tidsbegrænsningen af opholdstilladelsen til det fyldte 18. år stred mod FN's Konvention om Barnets Rettigheder – i daglig tale kaldet Børnekonventionen. Både Børns Vilkår, Dansk Røde Kors, Dansk Flygtningehjælp og Komiteen Flygtning Under Jordan anførte i deres høringssvar, at uledsagede mindreårige er en sårbar gruppe, som har et stort behov for forudsigelighed, stabilitet, tryghed og omsorg – behov, der ikke ville kunne blive opfyldt ved en tidsbegrænsning af opholdstilladelsen.⁹⁰ Børns Vilkår anførte direkte, at en hjemsendelse ved det fyldte 18. år ville medføre en uholdbar situation præget af stress, nervøsitet, usikkerhed og ikke mindst ubesvarede spørgsmål, hvilket ville stå i skærende kontrast til de førnævnte behov.⁹¹ Red Barnet og Børns Vilkår gik endda så langt som til at kalde en tidsbegrænsning af opholdstilladelsen som stridende mod Børnekonventionens artikel 6 omhandlende barnets ret til livet, overlevelse og udvikling og Børnekonventionens art. 3, der påpeger, at i alle foranstaltninger vedrørende børn, skal barnets tarv komme i første række.⁹²

Før det er muligt at tage stilling til, om en tidsbegrænsning af opholdstilladelsen til det fyldte 18. år strider mod Børnekonventionen, er det nødvendigt først at vurdere, hvilken betydning Børnekonventionen spiller i dansk ret.

4.2. FN's Konvention om Barnets Rettigheder

4.2.1. Baggrund og Danmarks ratifikation

Den 20. november 1989 vedtog FN's medlemslande enstemmigt FN's Konvention om Barnets Rettigheder⁹³ – i daglig tale kaldet Børnekonventionen. Børnekonventionen er historiens første internationale aftale om menneskerettigheder, som næsten alle verdens lande har ratificeret, idet 193 lande i dag har ratificeret Børnekonventionen. USA er det eneste land, der endnu ikke har tilsluttet sig Børnekonventionen. Derudover har Sydsudan, der blev et selvstændigt land i 2011, endnu ikke underskrevet, ligesom Palæstina og Vatikanet ikke har underskrevet, da de ikke er FN-lande.⁹⁴

Danmark ratificerede og tilsluttede sig officielt konventionen den 19. juli 1991 som det 94. land i verdenen, efter at alle partier i Folketinget havde bakket op om tilslutningen til Børnekonventionen

⁹⁰ Jf. FT 2010-11, Bilagsoversigt, "Indkomne høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven og integrationsloven, behandling af sager om uledsagede udlændinge – opfølgning på aftale om serviceeftersyn af udlændinge og integrationspolitikken", Børns Vilkårs, Dansk Røde Kors, Dansk Flygtningehjælp og Komiteen Flygtning Under Jordens høringssvar - alle side 1.

⁹¹ Jf. FT 2010-2011, Bilagsoversigt, "Indkomne høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven og integrationsloven, behandling af sager om uledsagede udlændinge – opfølgning på aftale om serviceeftersyn af udlændinge og integrationspolitikken", Børns Vilkårs høringssvar, side 1-2.

⁹² Jf. FT 2010-11, Bilagsoversigt, "Indkomne høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven og integrationsloven, behandling af sager om uledsagede udlændinge – opfølgning på aftale om serviceeftersyn af udlændinge og integrationspolitikken", Børns Vilkårs høringssvar, side 1, og Red Barnets høringssvar, side 1-2.

⁹³ Jf. Geraldine Van Bueren, "The International Law on the Rights of the Child", Save the Children, 1995, side 15.

⁹⁴ Jf. Caroline Krabbe og Anette Faye, "Børnekonventionen – populariseret og forkortet udgave", udgivet af Institut for Menneskerettigheder, 2012, side 3.

den 31. maj 1991.⁹⁵ Ved ratifikation forpligtede Danmark sig til at give alle børn i landet en bred vifte af rettigheder, som yder dem beskyttelse og ret til udvikling og medindflydelse. Det er den danske stat, og dermed den til en hver tid siddende regering, der har ansvaret for, at Børnekonventionen bliver efterlevet, og at det bliver dokumenteret over for FN, at Danmark ikke blot overholder Børnekonventionen, men også yder et aktivt stykke arbejde for at indarbejde den overalt i samfundet, hvor børn befinder sig.⁹⁶

4.2.2. Den valgfrie tillægsprotokol til FN's Konvention om Barnets Rettigheder vedrørende individuel klageadgang

For at Børnekonventionen ikke blot udgør et instrument med urealistiske mål har der været stor fokus på at gøre den internationale kontrol med efterlevelse så effektivt så muligt. Den 19. december 2011 godkendte FN's Generalforsamling den valgfrie tillægsprotokol til Konventionen om Barnets Rettigheder vedrørende individuel klageadgang. Denne protokol vil give det enkelte barn ret til at indgive klager vedrørende specifikke overtrædelser af deres rettigheder i henhold til Børnekonventionen og de første to valgfrie protokoller om barnets rettigheder vedrørende inddragelse af børn i væbnede konflikter, ratificeret af Danmark den 27. august 2002⁹⁷, og barnets rettigheder vedrørende salg af børn, børneprostitution og børnepornografi, der ligeledes er ratificeret af Danmark.⁹⁸ Den valgfrie protokol til Konventionen om Barnets Rettigheder vedrørende individuel klageadgang åbnede op for tiltrædelse i 2012 og vil træde i kraft, når den er ratificeret af 10 FN medlemslande.⁹⁹ Danmark har endnu ikke underskrevet denne valgfrie protokol,¹⁰⁰ og adgangen til en individuel klageadgang synes derfor at lægge et stykke ude i fremtiden. Da Børnekonventionen derfor endnu ikke har noget individuelt klageorgan, varetages den internationale kontrol med efterlevelse af FN's Børnekonvention alene af Komiteen vedrørende Barnets rettigheder – i daglig tale kaldet Børnekomiteen.

4.2.3. Komiteen vedrørende Barnets rettigheder

Børnekomiteen er oprettet i medfør af Børnekonventionens artikel 43 og består af 10 eksperter, hvis bemyndigelse overfor deltagerstaterne jf. Børnekonventionens artikel 45, begrænses til at gennemgå de periodiske rapporter¹⁰¹, deltagerstaterne sender ind. I disse rapporter skal deltagerstaterne redegøre for deres efterlevelse af konventionen, for børnenes situation i landet og for de initiativer, staterne agter at tage for at forbedre vilkårene for børnene på de områder, hvor staterne ikke lever op til konventionens krav. På denne baggrund kommer Børnekomiteen med forslag og generelle anbefalinger – evt. med rådgivning fra UNICEF, andre FN organisationer, frivillige organisationer samt nationale børnerettighedsinstitutioner. Børnekomiteen har ingen højere domstol eller lignende,

⁹⁵ Jf. Bekendtgørelse af FN-konventionen af 20. november 1989 om Barnets rettigheder, BKI nr. 6 af 16/1/92: (<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=60837&exp=1>)

⁹⁶ Jf. Bente Ingvarsen, Beth Grothe Nielsen mfl., "Børnekonventionen i Danmark", Børnerådet, 2002, side 43-44.

⁹⁷ Bekendtgørelse af valgfri protokol af 25. maj til FN-konventionen om barnets rettigheder vedrørende inddragelse af børn i væbnede konflikter, BKI nr. 30 af 28/11/2002: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=22977>

⁹⁸ Jf. Bekendtgørelse af valgfri protokol af 25. maj 2000 til FN-konventionen om barnets rettigheder vedrørende salg af børn, børneprostitution og børnepornografi, BKI nr. 34 af 23/10/2003: (<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=23019>)

⁹⁹ Jf. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/>, indsat 25/5-2012.

¹⁰⁰ Institut for menneskerettigheder, "Introduktion til Menneskeretten", Status 2012, udgivet maj 2012, side 18 og 25.

¹⁰¹ Jf. Børnekonventionens artikel 44 skal regeringen, inden der er gået to år efter at staten har tilsluttet sig Børnekonventionen, udarbejde og sende sin første rapport til FN's Børnekomite. Derefter skal den afleveres hvert femte år.

som kan straffe de stater, der ikke respekterer Børnekonventionen. Derfor er den værste straf, en stat kan få, en offentliggørelse af en dårlig indsats og ringe resultater i forbindelse med virkeliggørelsen af Børnekonventionen. Børnekonventionen giver derfor ikke på nuværende tidspunkt mulighed for, at Børnekomiteen direkte kan behandle krænkelser af enkelte børns rettigheder og sanktionere regeringerne, ligesom deltagerstaterne ikke kan klage over andre staters krænkelser af rettigheder omfattet af konventionen. Med vedtagelsen af den valgfrie protokol til Konventionen om Barnets Rettigheder vedrørende individuel klageadgang vil dette på sigt sandsynligvis ændre sig. Men det var under udarbejdelsen af Børnekonventionen ikke muligt at nå til enighed om mere vidtgående kontrol- og sanktionsmetoder, hvorfor Børnekomiteen i dag er begrænset til at anmode om yderligere oplysninger, påpege problemer i en deltagerstat og give forslag og generelle anbefalinger til, hvordan staten kan udbedre problemerne.¹⁰²

Manglen på sådanne egentlige sanktionsmuligheder kan siges at have svækket Børnekonventionens praktiske betydning, idet en løftet pegefinger fra Børnekomiteen i mange tilfælde ikke er nok til at regeringen føler sig forpligtet til at ændre noget på de områder, der har medført kritik. En individuel klageadgang ville ikke alene kunne sætte mere styrke bag Børnekonventionen,¹⁰³ men den ville samtidig være medvirkende til, at der ville udvikle sig en relevant praksis om fortolkningen af konventionen.

4.3. Betydning af Børnekonventionen i dansk ret

Et ønske om en øget styrke bag Børnekonventionen kan ligeledes siges at være et af hovedargumenterne bag fortalene for en inkorporering af Børnekonventionen.¹⁰⁴ Denne er ikke, som eksempelvis Den Europæiske Menneskerettighedskonvention,¹⁰⁵ på nuværende tidspunkt inkorporeret i dansk ret, hvorfor Børnekonventionen ikke er en bestanddel af national ret i den form, den er indgået. Dermed ikke sagt, at Børnekonventionen er uden betydning i dansk ret. Udgangspunktet for gennemførelse af internationale konventioner om menneskerettigheder er, at det påhviler lovgiver at sikre overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser – og dermed også Børnekonventionen, idet Danmark jo har ratificeret denne konvention. Men hvilken betydning en manglende inkorporering i dansk ret har for konventioner og i særdeleshed Børnekonventionen, har været diskuteret flittigt blandt teoretikere.

¹⁰² Jf. Bente Ingvarsen, Beth Grothe Nielsen mfl., ”Børnekonventionen i Danmark”, Børnerådet, 2002, side 36-37 og 44-51.

¹⁰³ Den manglende individuelle klageadgang blev ligeledes tillagt betydning, da Inkorporeringsudvalget valgte anbefalingen om ikke at inkorporere Børnekonventionen i dansk ret, jf. ”Betænkningen nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret”, side 278-279.

¹⁰⁴ Bl.a. anførte Per Schultz Jørgensen (tidligere formand for Børnerådet), Ingrid Leth (cand. psych. og medlem af UNICEF-Danmarks Børneekspertpanel) og Edith Montgomery (cand.psych. og forskningschef ved Rehabilitering – og forskningscenter for torturofre) i et debatindlæg på Dansk Psykologiforenings hjemmeside den 28. oktober 2010, at deres opfattelse er, at Børnekonventionen fungerer på et minimum, hvor man kun lige en gang imellem fornemmer, at der er en konvention, som vi både skal rette os efter, og anvende i praksis. De anførte endvidere, at konventionen var svær at få øje på, nærmest usynlig, og at konventionen ingen gennemslagskraft har i Danmark, men at en inkorporering ville styrke Børnekonventionen:

(<http://www.dp.dk/da/Aktuelt/Debat/Debatartikler/Boernekonventionen%20Boern%20svoebt%20i%20ord.aspx?p=1>) – indsat den 3. juni 2012.

¹⁰⁵ Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med tilhørende protokoller blev inkorporeret i dansk ret ved lov nr. 285 af 29. april 1992. Loven trådte i kraft den 1. juli 1992.

Der hersker dog enighed om, at en konvention er forpligtende for staterne. Konventionen forpligter hver enkel ratificerende stat til at opfylde konventionens indhold, men det er overladt til hver enkelt stat, hvordan det sker, blot opfyldelsen sker som krævet og forudsat i traktaten. Man skelner her i teorien mellem den monistiske og dualistiske model. Den monistiske model går ud på, at folkeretten og de nationale retsregler udgør ét stort retssystem, indenfor hvilket de folkeretlige regler normalt er overordnede i forhold til de nationale retsregler. Den dualistiske models hovedtese er, at folkeretten og de nationale retssystemer er væsensforskellige,¹⁰⁶ idet retskilderne, retssubjekterne og retsreglernes indhold er forskellige.¹⁰⁷ Dvs. det i princippet påhviler den enkelte stat at indrette sin interne lovgivning på en sådan måde, at konventionens bestemmelser opfyldes. Det er den almene opfattelse, at Danmark baserer sig på det dualistiske princip.¹⁰⁸ Det er endvidere en almindelig opfattelse, at en konvention, selv om den ikke er inkorporeret i national ret, dog stadig har indvirkning på den interne retstilstand i form af fortolkningsreglen, formodningsreglen og instruktionsreglen.¹⁰⁹

I henhold til fortolkningsreglen bør den nationale ret, i tilfælde af fortolkningstvivil, fortolkes på den måde, der bedst bringer den i overensstemmelse med folkeretten. Formodningsreglen indebærer, at Folketinget må formodes ikke at ville handle i modstrid med Danmarks folkeretlige forpligtelser, hvorfor domstolene og de retsanvendende myndigheder skal anvende de nationale regler således, at de undgår brud på den internationale ret. Selv om der måtte være strid mellem en indgået traktat og en national regel, er der således en formodning om, at dette ikke har været lovgivningsmagtens hensigt. Dette kan naturligvis modbevise eksempelvis af bemærkningerne til et lovforslag, lovens ordlyd o.lign., hvoraf det kan fremgå, at lovgiver har tilsigtet en klar og utvetydig modstrid mellem en dansk retsregel og en folkeretlig forpligtelse – i sådan et tilfælde har den danske retsregel forrang, og formodningsreglen vil derfor ikke kunne anvendes. Instruktionsreglen medfører, at selve det forhold, at regeringen (eller regeringen og folketinget) har tiltrådt en traktat, får den betydning, at de myndigheder, overfor hvilke regeringen har instruktionsbeføjelser, også skal opfylde traktatens krav. Instruktionsreglen er således et udtryk for, at administrative myndigheder har pligt til at inddrage folkeretlige forpligtelser ved udnyttelsen af skønsmæssige beføjelser.¹¹⁰

Disse udtryk er et forsøg på at beskrive retstilstanden her i landet, hvor det må konstateres, at internationale konventioner m.m., og dermed også Børnekonventionen, på trods af at Danmark er et så-

¹⁰⁶ Den dualistiske opfattelse i dansk ret synes at være under opblødning, således at dansk ret og international ret ikke længere opfattes som to forskellige retssystemer. I den juridiske teori ses derfor også betegnelsen praktisk monisme anvendt, hvorefter international ret udgør en kilde i national ret, og domstole og andre retsanvendende myndigheder kan anvende international ret også uden udtrykkelig hjemmel. Eksempelvis Zahle, "Dansk Forfatningsret", Bind 2, Regering, forvaltning og dom, 1996, side 268.

¹⁰⁷ Jf. Peter Germer, "Indledning til Folkeretten", 3. udgave, 2004, side 56.

¹⁰⁸ Jf. Ole Espersen, "Notat om fordele og ulemper ved en inkorporering af De Forende Nationers konvention om barnets rettigheder i dansk ret", Det Retsvidenskabelige Institut B, udgivet 16. maj 2002, side 2, og Peter Germer, "Indledning til Folkeretten", 3. udgave, 2004, side 61.

¹⁰⁹ Anført af Alf Ross i "Lærebog i Folkeret – almindelige del", 1942, 1. udgave, side 77-79, Ole Espersen "Indgåelse og opfyldelse af traktater", 1970, side 379-388, og Peter Germer "Indledning til Folkeretten", 3. udgave, side 62-65. Instruktionsreglen er dog først nævnt senere i teorien end fortolknings- og formodningsreglen, efter at Ole Espersen i sin førnævnte disputats fra 1970 (side 381-387) kastede lys over spørgsmålet om ikke-inkorporerede traktaters normering af forvaltningens skøn. Her konkluderede han, at forvaltningen har pligt til ved udøvelsen af en i lovgivningen hjemlet skønsmæssig beføjelse at følge de krav, der indeholdes i en konvention. En opfattelse der i den juridiske teori i overvejende grad har været tilslutning til, og som man i den forbindelse har anvendt betegnelsen instruktionsreglen om.

¹¹⁰ Jf. Ole Espersen, "Notat om fordele og ulemper ved en inkorporering af De forende Nationers konvention om barnets rettigheder i dansk ret", Det Retsvidenskabelige Institut B, 16. maj 2002, side 2 og "Betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret", side 27.

kaldt dualistisk land, kan påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder uanset inkorporering.

4.4. Om Børnekonventionens bestemmelser er self-executing

For at kunne fastslå hvorvidt regelændringerne for uledsagede mindreårige asylansøgere strider mod Børnekonventionen eller ej, er det endvidere nødvendigt først at vurdere, om Børnekonventionens bestemmelser er så koncist og klart affattede, at de er egnede til at blive lagt til grund for retsanvendelse i konkrete tilfælde – med andre ord om den relevante konventionsbestemmelse er det, man i den juridiske litteratur har benævnt som self-executing.¹¹¹

I modstrid til de fleste andre menneskerettighedskonventioner medtager Børnekonventionen jo ikke blot politiske og borgerlige rettigheder men også kulturelle, økonomiske og sociale rettigheder. Sidstnævnte rettigheder kan i kraft af deres mere politiske indhold og deres karakter af programerklæringer være vanskelige at kræve overholdt. Børnekonventionen indeholder flere vagt formulerede bestemmelser - som eksempler på sådanne bestemmelser kan nævnes deltagerstaternes pligt til at beskytte barnet mod "alle andre former for udnyttelse", der på nogen måde kan skade barnet jf. artikel 36, medlemsstaternes pligt til at yde "passende bistand" til forældre og værger med henblik på at sikre konventionens rettigheder jf. artikel 18, stk. 2, og at deltagerstaterne skal anerkende ethvert barns ret til at nyde godt af social sikkerhed, bl.a. under "forhåndenværende midler" jf. artikel 26. Disse bestemmelser er så vagt formuleret, at de må siges ikke at være self-executing, idet det må anses for særdeles vanskeligt for domstole og administrative myndigheder at anvende disse bestemmelser som grundlag for løsning af konkrete tvister.

Derimod må bestemmelserne i artikel 37, litra c, hvorefter "ethvert barn, der er berøvet friheden, holdes adskilt fra voksne medmindre sådan en adskillelse ikke anses at tjene barnets tarv", artikel 7, (1) om at "barnet skal registreres umiddelbart efter fødslen og skal fra fødslen have ret til et navn" og artikel 38 (3) "Deltagerstaterne skal afstå fra at rekruttere nogen person, der ikke er fyldt 15 år, i deres væbnede styrker" være så klart og præcist formulerede bestemmelser, at de kan karakteriseres som værende self-executing. Dette er eksemplificeret ved U.1999.1415 H, der omhandlede varetægtsfængsling af to mindreårige i isolation som sigtede for et særligt farligt røveri. Her anførte Højesteret at det forhold, at isolationsfængslingen af de to mindreårige fandt sted i Vestre Fængsel, hvor der tillige var voksne indsat, ikke i sig selv kunne anses for stridende mod Børnekonventionens artikel 37, litra c, men at der i den konkrete sag ikke havde været helt ekstraordinære omstændigheder, der kunne berettige, at de to mindreårige var blevet anbragt i Vestre Fængsel.¹¹² Højesteret lagde altså i denne dom til grund, at Børnekonventionens artikel 37, litra c er self-executing og dermed også, at andre af Børnekonventionens bestemmelser kan være det. Men hvor ofte Børnekonventionens bestemmelser så er blevet påberåbt i dansk retspraksis, selv om de er at betragte som self-executing, er et andet spørgsmål.

4.5. Påberåbelse af Børnekonventionens bestemmelser i dansk retspraksis

Retspraksis viser, at Børnekonventionen sjældent bliver påberåbt i dansk ret. Om dette skyldes Børnekonventionens manglende inkorporering i dansk ret eller konventionens mange vagt formulerede bestemmelser, der ikke umiddelbart gør dem self-executing, skal være usagt. Faktum er dog, at

¹¹¹ Eksempelvis Ole Espersen, "Notat om fordele og ulemper ved inkorporering af De Forenede Nationers konvention om barnets rettigheder i dansk ret", Det Retsvidenskabelige Institut B, Københavns Universitet, side 2-3, og Dansk Røde Kors, "Den Humanitære Folkeret og Danmark", 2. udgave, side 46.

¹¹² Jf. UfR 1999.1415 H, side 1416.

Børnekonvention siden ratifikationen i 1992 kun er blevet påberåbt i retspraksis 16 gange.¹¹³ I flere af dommene blev det kun fastslået af Retten, at der ikke var sket overtrædelse af Børnekonventionen, uden at Retten kom nærmere ind på hvilke bestemmelser, der i de konkrete domme kunne være sket overtrædelse af.

I tre domme er angivne bestemmelser i Børnekonventionen dog direkte blevet refereret til og brugt som begrundelse for dommens udfald.

4.5.1 U.2000.1260 V

I U.2000.1260 V havde moderen til et knap 13 år gammelt barn, som hun siden eftersommeren 1999 havde haft forældremyndigheden over, anmodet om fogedens bistand til udlevering af barnet, der efter et aftalt weekendbesøg hos sine bedsteforældre på faderens side, ikke var vendt tilbage til moderen. Fogeden, der bestemte, at barnet skulle tilbage til sin mor om fornødent ved magtanvendelse, havde ikke fundet, at der, inden der blev truffet afgørelse herom, var behov for en samtale med barnet, og havde heller ikke fundet, at der var behov for en fornyet børnesagkyndig undersøgelse. Landsretten fandt efter en samlet vurdering af de oplysninger, der forelå om barnets forhold gennem årene og under hensyn til dets alder, at fogeden, inden der blev truffet bestemmelse om udlevering af barnet, burde have haft en samtale med barnet, jf. princippet i lov om forældremyndighed og samvær § 29 og FN's Børnekonvention artikel 12. Landsretten kunne derfor ikke tiltræde, at samtalen var udsat til selve udleveringsforretningens foretagelse, og ophævede derfor fogedrettens kendelse.¹¹⁴

Selv om det ikke blev nævnt i præmisserne for dommen, havde sagsøgerens advokat ligeledes anført, at den manglende samtale med barnet var i strid med barnets tarv, jf. Børnekonventionens artikel 3.¹¹⁵

4.5.2. U.2004.1047 H

Børnekonventionens artikel 3 blev ligeledes påberåbt i U.2004.1047 H, hvor to drenge på fem og ni år ikke blev fritaget for at afgive vidneforklaring i en sag, hvori deres mor sammen med sin kæreste var sigtet for særdeles grov vold mod deres halvandet år gamle søn. De sigtede havde afgivet modstridende forklaringer, og da drengene efter politiets opfattelse havde været til stede på tidspunktet for voldsudøvelsen, ønskede politiet at afhøre de 2 drenge. Der var ikke noget grundlag for at mistænke drengene for at have udøvet volden.¹¹⁶

Moderens advokat anførte, at afhøring af de to børn var udelukket efter Børnekonventions artikel 3, da det ville stride mod barnets tarv at skulle afgive vidneforklaring, som kunne føre til domsfældelse af deres mor.¹¹⁷

Landsretten pålagde alligevel drengene at afgive forklaring.

Højesteret fandt som landsretten, at de 2 drenges forklaring måtte anses for at være af afgørende betydning for sagens udfald, og at sagens beskaffenhed og betydning gjorde det berettiget at pålægge drengene at afgive forklaring. Et sådant pålæg kunne ikke anses for stridende mod EMRK artikel

¹¹³ U.1997.144 Ø, U.1997.668 Ø, U.1999.1415 H, U.2000.1260 V, U.2004.1047 H, U.2004.2764 H, U.2006.2468 V, U.2009.974 H, U.2009.1815 H, U.2010.1590 H, U.2010.1599 H, U.2011.714 Ø, U.2011.3083 H, U.2012.616 H, U.2012.1950 Ø og U. 2012.1974 Ø.

¹¹⁴ UfR 2001.1260 V, side 1260.

¹¹⁵ UfR 2000.1260 V, side 1261.

¹¹⁶ UfR 2004.1047 H, side 1047.

¹¹⁷ UfR 2004.1047, side 1049.

8¹¹⁸ der ligeledes var påberåbt, eller FN's Børnekonventions artikel 3, uden dog at uddybe dette nærmere. Højesteret stadfæstede derfor landsrettens afgørelse.¹¹⁹

Det er vigtigt at notere sig, at henholdsvis Landsretten og Højesteret i begge domme refererede til Børnekonventionens bestemmelser uden at analysere på disse bestemmelser eller uddybe dette nærmere. De foretog altså ikke en fortolkning af de omtalte bestemmelser i Børnekonvention eller præciserede deres rækkevidde. Dette ændrede sig med dommen U.2011.714 Ø.

4.5.3. U.2011.714 Ø

Twisten i dommen gik ud på, hvorvidt udgangspunktet i udlændingelovens § 52 om skriftlig behandling var i strid med Børnekonventionens artikel 12, stk. 2. I forbindelse med at en 14-årig udlænding havde indbragt en administrativ afgørelse om opholdstilladelse for retten, jf. udlændingelovens § 52, fremsatte den 14-årige advokat anmodning om mundtlig forhandling af sagen, således at den 14-årige udlænding kunne fremsætte sine bemærkninger, og henviste til Børnekonventionens artikel 12.¹²⁰

I Byrettens kendelse konkluderede retten, at bestemmelsen i Børnekonventionens artikel 12 (2) skal læses i sammenhæng med Børnekonventionens artikel 3, hvorefter barnets tarv skal komme i første række. Herefter gik retten ind og analyserede en række generelle bemærkninger, General Comment no. 12 (2009) udarbejdet af Børnekomiteen vedrørende barnets ret til at blive hørt i medfør af Børnekonventionens artikel 12. Retten fandt på baggrund af disse, at den 14-årige udlænding burde have lejlighed til personligt at fremsætte sine bemærkninger til sagen, sådan at sagen skulle behandles mundtligt.¹²¹

Landsretten ændrede kendelsen, således at den fremsatte begæring om mundtlig forhandling ikke blev imødekommet. Landsretten begrundede kendelsen med, at det følger af Børnekonventionens artikel 12 (2), at barnets mulighed for at udtale sig skal ske i overensstemmelse med de i national ret foreskrevne fremgangsmåder. Da proceduren efter udlændingelovens § 52 har skriftlig behandling som udgangspunkt, og der ikke efter det oplyste forelå omstændigheder, som ikke ville kunne belyses skriftligt, således at barnets synspunkter derved ville fremkomme, fandtes skriftlig behandling ikke i strid med Børnekonventionens artikel 12 (2).¹²²

Dette var første gang, at retten redegjorde for sine betragtninger omkring Børnekonventionens bestemmelser og analyserede på disse. I de fleste andre domme, hvor Børnekonventionen er blevet påberåbt, har retten nøjes med i præmisserne for dommen at bemærke, at Børnekonventionen ikke kunne føre til andet resultat,¹²³ ikke fandtes at være til hinder for udvisning¹²⁴ eller at resultatet ikke kunne antages at være i strid med Børnekonventionen¹²⁵ uden at begrunde dette nærmere. Retten har dog heller ikke senere i de tre efterfølgende domme, hvor Børnekonventionen er blevet påberåbt,¹²⁶ fundet det nødvendigt at foretage samme redegørelse for og analyse af Børnekonventionens

¹¹⁸ I denne konkrete sag var det retten til uforstyrret familieliv jf. EMRK art. 8, der blev påberåbt som argument for en udelukkelse af afhøring af de to drenge jf. UfR 2004.1047 H, side 1049.

¹¹⁹ UfR 2004.1047 H, side 1050.

¹²⁰ UfR. 2011.714 Ø, side 714.

¹²¹ UfR.2011.714 Ø, side 715.

¹²² UfR.2011.714 Ø, side 716.

¹²³ Jf. eksempelvis UfR.2009.974 H, side 977.

¹²⁴ Jf. UfR.1997.1440 Ø, side 1441.

¹²⁵ Jf. eksempelvis UfR.2010.1590 H, side 1599.

¹²⁶ U.2011.3083 H, U.2012.1950 Ø eller U.2012.1974 Ø.

bestemmelser U.2011.714 Ø. Faktisk blev Børnekonventionen ikke nævnt i dommens præmisser i nogle af de tre domme.

Selv om ovenstående viser, Børnekonventionen spiller en tilbagetrukket rolle i dansk retspraksis, så viser retspraksis dog stadig, at konventionen i flere tilfælde er blevet påberåbt.

4.6. Om tidsbegrænsningen af opholdstilladelse til det fyldte 18. år jf. § 9 c, stk. 3, nr. 1 og nr. 2 strider mod Børnekonventionens artikel 3

Som tidligere beskrevet, anførte Dansk Flygtningehjælp, SOS mod Racisme, Komiteen Flygtninge Under Jordan, Børns Vilkår og Red Barnet i deres hørings svar til lovforslag L 37/2010-11 om revision af reglerne om uledsagede mindreårige asylansøgere, at forslaget stred mod Børnekonventionens artikel 3 om at i alle foranstaltninger vedrørende børn, skal barnets tarv komme i første række.

Børnekonventionens artikel 3 (1) om at ”i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal barnets tarv¹²⁷ komme i første række”, udgør sammen med de øvrige hovedprincipper¹²⁸ kernen i Børnekonventionen. Bestemmelsen skal være vejledende i tolkningen af alle andre af konventionens artikler.

Artikel 3 (1) giver dog ikke en fastlagt definition af hvad præcist, der er barnets tarv eller bedste, og heller ikke de konkrete artikler i Børnekonventionen definerer, hvad der er barnets tarv i forskellige situationer. Barnets tarv varierer fra samfund til samfund afhængig af landets økonomi, kultur og ikke mindst den sociale struktur, og derfor har man i Børnekonventionen¹²⁹ ikke fundet det muligt at fastsætte præcise kriterier for, hvad der er barnets tarv i forskellige kulturer.¹³⁰

Artikel 3 (1) slår dog fast, at deltagerstaterne altid skal sikre sig, at der er taget højde for barnets bedste i alle beslutninger, der vedrører barnet. Konsekvenserne for det enkelte barn eller en større gruppe af børn af forskellige beslutningsalternativer skal derfor analyseres for at fastslå, om børn bliver påvirket af beslutningen – hvis ja er staterne forpligtede til at foretage en indgående analyse med en individuel bedømmelse af de forskellige relevante interesser. Hvor en anden interesse end barnets tarv skal findes at veje tungere, skal der redegøres for dette, og det skal motiveres.¹³¹

At andre interesser end barnets tarv kan veje tungere, er fastslået i ordlyden af artikel 3 (1).

Under udarbejdelse af Børnekonventionen blev det diskuteret, om ordlyden af artikel 3 (1) skulle lyde ”the best interests of the child shall be a primary consideration”, ”the primary consideration” eller ”the paramount consideration”.¹³² De to sidstnævnte forslag blev afvist og ”a primary consideration” blev valgt – på dansk oversat til ”skal barnets tarv komme i første række.” Selv om det ikke

¹²⁷ I litteraturen også oversat eller refereret til som barnets bedste.

¹²⁸ Artikel 2 (retten til ikke at blive diskrimineret), artikel 3 (barnets tarv), artikel 6 (barnets ret til overlevelse og udvikling) og artikel 12 (barnets ret til medbestemmelse) udgør de fire hovedprincipper, der udgør det grundlag, hvorpå alle de øvrige handlingsrettede artikler i Børnekonventionen skal fortolkes og gennemføres jf. Rachel Hodgkin and Peter Newell, ”Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child”, prepared for Unicef, 1998, side 37.

¹²⁹ Børnekonventionens forarbejder viser dog også, at indholdet af bestemmelsen om barnets tarv ikke blev diskuteret jf. Sharon Detrick, ”The United Nations Convention on the Rights of the Child – A Guide to the ”Travaux Préparatoires””, 1992, side 131-140.

¹³⁰ Jf. Sharon Detrick, ”A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child”, 1999, side 88-89.

¹³¹ Jf. Bente Ingvarsen, Beth Grothe Nielsen mfl., Børnerådet, ”Børnekonventionen i Danmark”, 2002, side 29-32.

¹³² Jf. Sharon Detrick, ”The United Nations Convention on the Rights of the Child - A Guide to the ”Travaux Préparatoires””, side 137-140.

fremgår så tydeligt af den danske oversættelse af artikel 3 (1) som af den oprindelige engelske version af samme artikel, er det tydeligt, at arbejdsgruppen bag udformningen af Børnekonventionen med afvisning af de to sidstnævnte forslag og med indsættelse "a primary consideration" i ordlyden ønskede at fastslå, at barnets tarv ikke altid vil være den eneste faktor, der skal overvejes.¹³³ Philip Alston har i en bog "The Best Interest of the Child – Reconciling Culture and Human Rights" fastslået, at indsættelsen af "a" i stedet for "the" ikke skal tolkes som en afvisning af den overordnede holdning om, at alle beslutninger skal træffes i lyset af barnets bedste, men kun er indsat for at sikre fleksibilitet i de ekstreme tilfælde, hvor folkets interesse overskygger barnets interesse.¹³⁴ Der er dog også enighed i litteraturen om, at det kun er under helt specielle forhold som eksempelvis samfundsøkonomiske eller sikkerhedspolitiske kriser, at det kan accepteres, at andre interesser vejer tungere end barnets tarv, og dermed får fortrinsret.¹³⁵

Det er svært at argumentere for, at immigrationshensyn kan høre ind under sådanne hensyn, der kan veje tungere end barnets tarv. Det kan diskuteres, om ikke lovforslag L 37/2010-11 har større fokus på immigrationshensyn end barnets tarv, når den daværende regering i lovforslaget bl.a. begrundede tidsbegrænsningen af opholdstilladelse til det fyldte 18. år og hjemsendelse hvis mulighed for ophold på omsorgs- og modtagelsescenter i hjemlandet med, at det vil "begrænse indrejseantallet af uledsagede børn og unge", "have en præventiv signalværdig over for de personer, der beslutter at sende uledsagede til Europa" og "bekæmpe enhver form for misbrug af reglerne."¹³⁶

Endvidere følger det af FN's Børnekomites Generelle Kommentarer nr. 6 omhandlende uledsagede børns rettigheder, at "Exceptionally, a return to the home country may be arranged, after careful balancing of the child's best interests and other considerations, if the latter are rights-based and override best interests of the child. Such may be the case in situations in which the child constitutes a serious risk to the security of the State or to the society. *Non-rights-based arguments such as those relating to general migration control, cannot override best interests considerations.*"¹³⁷ (Min kursivering.)

Så det kan selvfølgelig siges at være kritisabelt, når der i bemærkningerne til lovforslaget angives immigrationshensyn som baggrund for lovforslaget, når nu Børnekomiteen tydeligt har udtalt, at sådanne hensyn ikke kan tilsidesætte overvejelser om, hvad der er til barnets bedste. For at en sådan tilsidesættelse kan accepteres, må der formentlig knyttes andre mere konkrete hensyn til det enkelte barn end immigrationshensyn, såsom at barnet "constitutes a serious risk to the security of the State or to the society", som angivet ovenfor i FN's Børnekomites Generelle Kommentarer nr. 6 omhandlende uledsagede børns rettigheder.

¹³³ Dette underbygges af, at Børnekonventionens artikel 21 omhandlende adoption lyder: "States Parties which recognize and/or permit the system of adoption shall ensure the best interest of the child shall be the paramount consideration" – på dansk oversat til, at barnets tarv skal være af altafgørende betydning. Her har man altså med ordlyden ønsket at præcisere, at ingen andre hensyn end barnets tarv kan veje tungere i adoptionssager.

¹³⁴ Jf. Philip Alston, Stephen Parker m.fl., "The Best Interest of the Child – Reconciling Culture and Human Rights", 1994, side 13.

¹³⁵ Jf. Bente Ingvarsen, Beth Grothe Nielsen m.fl.m., "Børnekonventionen i Danmark", Børnerådet, 2002, side 30, Rachel Hodgkin and Peter Newell, "Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child", prepared for Unicef, 1998, side 40, Sharon Detrick, "A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child", 1999, side 91 og Sharon Detrick, "The United Nations Convention on the Rights of the Child - A Guide to the "Travaux Préparatoires"", 1992, side 137.

¹³⁶ Jf. FT 2010-11, Bemærkninger til lovforslaget, punkt 1, Lovforslagets formål og baggrund, side 4-5.

¹³⁷ FN's Børnekomite, General Comment No. 6 "Treatment Of Unaccompanied And Separated Children Outside Their Country Of Origin", 2005, side 23, punkt 86.

Det fremgår ikke af bemærkningerne til lovforslaget, at det er af hensyn til barnets tarv, at opholdstilladelsen begrænses til det fyldte 18. år, hvorefter der skal ske hjemsendelse til oprindelseslandet – tværtimod er det svært at argumentere for, at tilbagesendelse til det land, de uledsagede mindreårige er flygtet fra, vil være til barnets bedste, hvad enten barnet er blevet sendt af sted af familien, eller de er flygtet på egen hånd.

På den anden side fremgår det klart af forarbejderne til Børnekonventionens artikel 3, at der ikke er noget endegyldigt svar på, hvad der er til barnets bedste. Man ville ligeledes kunne argumentere for, at barnets bedste er at blive genforenet med sin familie frem for at skulle starte et nyt liv op i Danmark, når nu det fremgår af de nederlandske erfaringer, at afviste og hjemsendte uledsagede mindreårige asylansøgere i langt de fleste tilfælde bliver afhentet af familiemedlemmer allerede i lufthaven ved ankomsten til hjemlandet. Europa-Kommissionen har dog også i “Action Plan on Unaccompanied Minors (2010-2014)” direkte nævnt, at “it is likely that in many cases the best interest of the child is to be reunited with his/her family and to grow up in his/her own social and cultural environment.” De fortsætter dog med at, “However, return is only one of the options and the best interest of the child must always be the a primary consideration” med slet skjult hentydning til Børnekonventionens artikel 3 (1).¹³⁸

Så at det i bemærkningerne til lovforslaget ikke et eneste sted fremgår, at barnets tarv overhovedet er et hensyn, der har spillet ind i overvejelserne bag lovforslaget, er kritisabelt, når Børnekonventionens artikel 3 (1) angiver, at ”i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal barnets tarv komme i første række.” Dette er svært at argumentere for er tilfældet her, hvor immigrationshensyn og imødegåelse af misbrug af reglerne synes at være hovedhensynet bag lovforslaget.

4.7. Om tidsbegrænsningen af opholdstilladelse til det fyldte 18. år jf. § 9 c, stk. 3, nr. 1 og nr. 2 strider mod Børnekonventionens artikel 6

4.7.1. Børns Vilkår og Red Barnets høringssvar med påstand om, at tidsbegrænsning af opholdstilladelsen til det fyldte 18. år strider mod Børnekonventionens artikel 6

Børns Vilkår og Red Barnet anførte endvidere i deres høringssvar til L 37/2010-11, at lovforslaget, ud over at være i strid med Børnekonventionens artikel 3, også var i strid med Børnekonventionens artikel 6 omhandlende deltagerstaternes erkendelse af, at ethvert barn har en naturlig ret til livet jf. artikel 6 (1), og at deltagerstaterne i videst mulig omfang skal sikre barnets overlevelse og udvikling jf. artikel 6 (2). Red Barnet anførte, at dét, at en opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 3, nr. 1 eller nr. 2 ikke længere ville kunne forlænges udover det fyldte 18. år, ville modvirke barnets udvikling og kunne være meget skadeligt for det enkelte barn, hvorfor det ville være i strid med artikel 6. Børns Vilkår anførte, at de var af den opfattelse, at forslaget var i strid med Børnekonventionens artikel 6, idet ophold med henblik på midlertidig og ikke varigt ophold ikke ville give den tilstrækkelige tryghed og forudsigelighed, som et barn behøver for at kunne udvikle sig.¹³⁹

¹³⁸ European Commission, “Communication from the Commission to the the European Parliament and the Council, Action Plan on Unaccompanied Minors (2010-2014)”, 2010, side 12.

¹³⁹ Jf. FT 2010-11, Bilagsmateriale, ”Indkomne høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven og integrationsloven, behandling af sager om uledsagede udlændinge – opfølgning på aftale om serviceeftersyn af udlændinge og integrationspolitikken”, Red Barnet, side 1, og Børns Vilkår, side 1-2.

4.7.2. Betydningen af ordlyden af Børnekonventionens artikel 6

Ser man på overvejelserne i arbejdsgruppen bag udarbejdelsen af ordlyden af Børnekonventionens artikel 6 (2), er det tydeligt, at ordene "survival" and "development" i artikel 6 (2) – i den danske udgave oversat til overlevelse og udvikling – mest af alt er linket til Børnekonventionens artikel 6 (1) om, at ethvert barn har en naturlig ret til livet, der omhandler forlængelse af livet for børn og en reducere af børnedødeligheden.¹⁴⁰ Det originale forslag til ordlyden af artikel 6 (2) lød da også "The States Parties to the present Convention undertake to create an environment within their capacities and constitutional processes, which ensures, to the maximum extent possible, the survival and healthy development of the child"¹⁴¹ hvor ordet "healthy" indikerer, at det var med tanke på at forpligte staterne til at sikre børnenes udvikling i forhold til det fysiske helbred ikke den psykiske sindstilstand. En repræsentant fra arbejdsgruppen indikerede dog, at ordene "survival" and "development" hang sammen på den måde, at et barns overlevelse skulle sikres for at realisere den fulde udvikling af barnets personlighed – både fra de materielle men også de mere åndelige synspunkter.¹⁴² Så selv om det er tydeligt, gennem arbejdsgruppens overvejelser til udformningen af ordlyden af artikel 6 (2), at fokus ligger på barnets fysiske udvikling, blev der åbnet op for, at også barnets ret til de bedste muligheder for psykisk trivsel og udvikling vil kunne læses ind i bestemmelsen.

At en holistisk fortolkning af artikel 6 (2) er muligt underbygges endvidere af, at Børnekomiteen i Guidelines for Periodic Reports under rapportering for Børnekonventionens artikel 6, beder staterne om at beskrive de foranstaltninger, de har taget "to create an environment conducive to ensuring to the maximum extent possible the survival and development of the child, *including physical, mental, spiritual, moral, psychological and social development*, in a manner compatible with human dignity, and to prepare the child for an individual life in a free society."¹⁴³ (Min kursivering.) Børnekomiteen har dermed slået fast, at Børnekonventionens artikel 6 ikke kun omhandler barnets ret til psykisk udvikling men også barnets ret til at leve i et miljø, der giver det mulighed for psykisk trivsel og udvikling.

4.7.3. Integrationsministeriets imødegåelse af kritikken fra Red Barnet og Børns Vilkår

Kritikken fra Red Barnet og Børns Vilkår lød overordnet set på, at begrænsning af opholdstilladelsen til det fyldte 18. år ville sætte de uledsagede mindreårige asylansøgere i en venteposition, der ville modvirke barnets psykiske udvikling, hvilket ville stride imod Børnekonventionens artikel 6.

Integrationsministeriet imødegik kritikken ved at anføre, at uledsagede udlændinge under 18 år, der meddeles opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1

¹⁴⁰ Jf. Sharon Detrick, "A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child", 1999, side 130.

¹⁴¹ Jf. Sharon Detrick, "The United Nations Convention on the Rights of the Child – A Guide to the "Travaux Préparatoires"", 1992, side 120, punkt 14.

¹⁴² Jf. Sharon Detrick, "The United Nations Convention on the Rights of the Child – A Guide to the "Travaux Préparatoires"", side 123, punkt 89.

¹⁴³ Jf. Reporting Guidelines to Governments General Guidelines Regarding the Form and Contents of Periodic Reports to Be Submitted by States Parties Under Article 44, Paragraph 1 (B), of the Convention – Adopted by the Committee on the Rights of the Child at its 343rd meeting (thirteenth session) on 11 October 1996, III General Principles, C. The right to life, survival and development (art. 6), paragraph 40.

eller 2, ville have en række muligheder for at modtage hjælp og støtte – herunder tilbud om skolegang, ungdomsuddannelse og kurser under opholdet i Danmark. Efter Integrationsministeriet opfattelse var det muligt inden for rammerne af de allerede eksisterende tilbud, dvs. i skole- og ungdomsuddannelsesregi eller efter integrationsloven, at lave målrettede tilbud med henblik på at forberede udlændingens tilbagevenden og reintegration i hjemlandet bedst muligt.¹⁴⁴ Dette på trods af, at KL i deres hørings svar tydeligt havde angivet, at de eksisterende muligheder i folkeskolen, ungdomsskolen og integrationsloven var utilstrækkelige og i stedet opfordrede til en nytænkning, der tog udgangspunkt i, at de unge uledsagede mindreårige ikke skulle integreres i Danmark men i stedet skulle styrkes i tilbagevenden til hjemlandet.¹⁴⁵

Men Integrationsministeriet var af den opfattelse, at kommunalbestyrelsen i de enkelte kommuner allerede havde mulighed for – afhængig af den enkeltes baggrund og kompetencer m.v. – at tilrettelægge tilbuddene sådan, at den mindreårige udlænding opnåede de bedst mulige forudsætninger for at kunne klare sig ved en tilbagevenden til hjemlandet efter udløbet af opholdstilladelsen. De bemærkede endvidere, at kommunalbestyrelsen i forbindelse med tilrettelæggelsen af tilbuddene til den enkelte uledsagede mindreårige udlænding burde tage hensyn til tidsperspektivet i de forskellige tilbud, således at det blev sikret, at den mindreårige kunne færdiggøre forløbet inden opholdstilladelsen udløb. Ved oprettelse af målrettede skoletilbud i de forskellige kommuner for uledsagede mindreårige udlændinge med opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 3 nr. 1 eller 2, mente Integrationsministeriet ikke, at de ville risikere at overtræde Børnekonventionens artikel 6 (2) med indførelsen af midlertidig opholdstilladelse til det fyldte 18. år – eller andre af Børnekonventionens bestemmelser for den sags skyld.¹⁴⁶

4.7.3.1. Oprettelse af målrettede skoletilbud til uledsagede mindreårige

For at kunne fastlægge om sådanne målrettede skoletilbud er blevet udformet i de forskellige kommuner, er det nødvendigt først at få klarlagt hvilke kommuner, uledsagede mindreårige med tidsbegrænset opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 3 nr. 1 eller 2 på baggrund af ansøgninger indgivet efter 1. januar 2011, hidtil er blevet visiteret til.

Dette fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 392¹⁴⁷ (Alm. del) som Folketingets Udvalg for Udlændinge – og Integrationspolitik stillede til justitsminister Morten Bødskov den 8. juni 2012 efter ønske fra Johanne Schmidt-Nielsen. Besvarelsen viser, at der er tale om 10 forskellige kommuner¹⁴⁸, der i perioden 1. januar 2001 til 9. juni 2012 har fået visiteret uledsagede mindreårige med opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 3, nr. 1 eller nr. 2. Desuden fremgår det af besvarelsen af spørgsmål nr. 391, ligeledes fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik (Alm. del) til

¹⁴⁴ FT 2010-11, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, ”Notat om de indkomne hørings svar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven og integrationsloven (Revision af reglerne om uledsagede mindreårige udlændinge, m.v.)”, side 9: (<http://www.ft.dk/samling/20101/lovforslag/137/bilag/1/907900.pdf>)

¹⁴⁵ FT 2010-11, Bilagsmateriale, ”Indkomne hørings svar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven og integrationsloven, behandling af sager om uledsagede udlændinge – opfølgning på aftale om serviceeftersyn af udlændinge og integrationspolitikken”, KL’ hørings svar, side 2.

¹⁴⁶ FT 2010-11, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, ”Notat om de indkomne hørings svar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven og integrationsloven (Revision af reglerne om uledsagede mindreårige udlændinge, m.v.)”, side 9-10.

¹⁴⁷ Spørgsmålet lød: ”I hvilke kommuner er de børn blevet placeret, der har fået opholdstilladelse efter 9 c, stk. 3, nr. 1 og 9 c, stk. 3, nr. 2 efter den nye lovgivning om uledsagede, som trådte i kraft 1. januar 2011 (Lov nr. 1543 af 21/12/2010)?”

¹⁴⁸ Ballerup, Hørsholm, Kolding, København, Lyngby-Tårnbæk, Odsherred, Vesthimmerland, Frederikssund, Halsnæs og Sorø Kommune.

justitsminister Morten Bødskov, at antallet af opholdstilladelser meddelt til uledsagede mindreårige asylansøgere efter § 9 c, stk. 3, nr. 1 og nr. 2 i perioden 1. januar 2011 til 9. juni 2012 er tolv - fordelt på fem opholdstilladelser efter § 9 c, stk. 3, nr. 1 og syv opholdstilladelser efter § 9 c, stk. 3, nr. 2.

En telefonisk rundspørge¹⁴⁹ til de 10 kommuner viste, at ingen af de visiterede kommuner kunne oplyse at have oprettet målrettede skoletilbud til uledsagede mindreårige med opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 3, nr. 1 eller nr. 2.

I Vesthimmerland, Ballerup, Kolding og Københavns Kommune tilbyder man dem samme uddannelsesstilbud, som andre asylbørn også får. Dvs. almindeligvis anbringelses i modtagelsesklasser i folkeskolen eller sprogskole for de ældre uledsagede mindreårige.

Det har ikke været muligt at få oplyst, om det forholder sig anderledes for de seks resterende kommuner¹⁵⁰, idet disse kommuner, på trods af gentagne henvendelser til de personer, der skulle sidde med ansvaret for den eller de visiterede uledsagede mindreårige asylansøgere, ikke er vendt tilbage med svar på mine forespørgelser.¹⁵¹

Det er dog gennem samtaler med ansatte i Integrations- eller Familieafdelingen i flere af de 10 før-omtalte kommuner kommet frem, at en enkel kommune har valgt at visitere uledsagede mindreårige asylansøgere med opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 3, nr. 1 eller nr. 2 til et opholdssted, der har udformet et målrettet skoletilbud til netop disse unge mennesker.

4.7.3.2. Målrettet skoletilbud til uledsagede mindreårige på opholdsstedet Løven i Holbæk

Det drejer sig om Holbæk Kommune¹⁵², hvor man visiterer uledsagede mindreårige med tidsbegrænset opholdstilladelse til det fyldte 18. år efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1 eller nr. 2 til opholdsstedet Løven¹⁵³, der har skræddersyet et skoletilbud til netop disse uledsagede mindreårige.

Erdogan Aslan, leder af opholdssted Løven, oplyser, at Løvens specialiseret opholds- og skoletilbud til disse uledsagede mindreårige er det første og hidtil eneste af sin slags i Danmark.¹⁵⁴ Løven har i øjeblikket en enkel uledsaget mindreårig asylansøger med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 2 boende plus tre andre uledsagede mindreårige asylansøgere, de forventer også får opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 2, idet de alle har udtømt deres muligheder for opnåelse af asyl efter udlændingelovens § 7. Disse fire uledsagede mindreårige bor sammen og deltager på Løvens målrettede uddannelsesstilbud.

Dette uddannelsesstilbud adskiller sig fra andre uddannelsesstilbud til uledsagede mindreårige med asyl eller uledsagede mindreårige, der stadig venter på at få deres sag endelig afgjort efter udlæn-

¹⁴⁹ En telefonisk rundspørge blev valgt i stedet for e-mail, da mine erfaringer fra tidligere kommunale undersøgelser viser, at sådanne skriftlige henvendelser sjældent bliver besvaret. Desuden er der i de fleste kommuner usikkerhed om, hvilke afdelinger og ansatte, der sidder med hovedansvaret for undervisning af de uledsagede mindreårige, hvorfor det var mere hensigtsmæssigt at nå frem til rette afdeling og ansatte gennem telefonisk henvendelse frem for e-mail.

¹⁵⁰ Frederikssund, Halsnæs, Sorø, Hørsholm, Lyngby-Tårnbæk eller Odsherred.

¹⁵¹ Halsnæs Kommune har dog på e-mail oplyst, at det ikke har været muligt at finde frem til den sagsbehandler, der har behandlet sagen om den uledsagede mindreårig, kommunen har fået visiteret, hvorfor de ikke er i stand til at svare på mit spørgsmål om, hvilket skoletilbud Halsnæs Kommune har tilbudt dette barn.

¹⁵² Holbæk Kommune er ikke opgivet som værende en af de kommuner, der har fået visiteret uledsagede mindreårige asylbørn med opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 3, nr. 1 eller nr. 2 ved endeligt svar på spørgsmål 392 af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik 2011-2012, UUI alm. del. Det har ikke været muligt at få oplyst grunden til dette på trods af telefonisk forespørgsel til Justitsministeriet den 11/9-2012.

¹⁵³ Løven er et opholdssted for uledsagede flygtningebørn og andre unge mellem 12-25 år jf. (www.loeven-ung.dk)

¹⁵⁴ Gennem telefonisk interview foretaget den 4/9-2012.

dingelovens § 7, ved, at det netop er sammensat med henblik på at give disse unge kompetencer, de kan bruge i deres hjemland, når de sendes tilbage ved det fyldte 18. år – og ikke med henblik på integration i Danmark, som er hovedformålet med uddannelses tilbud til andre uledsagede mindreårige og asylbørn, der er kommet til landet med deres forældre. I stedet for indlemmelse i de sædvanlige modtagelsesklasser i folkeskolen, tilbud om integrationsprogram eller sprogskole som uledsagede mindreårige almindeligvis bliver tilbudt, består dette målrettede uddannelses tilbud af et in-ternt skoletilbud, hvor der er lagt vægt på at give de unge mennesker redskaber, de kan bruge i hjemlandet ved tilbagevenden, når de fylder 18 år.

De uledsagede mindreårige modtager undervisning tre dage og er i praktik to dage om ugen. Undervisningen foretages af to ansatte lærere, der taler de unges modersmål, og er tilrettelagt, så den bliver internationaliseret. Dvs. at de fire drenge modtager engelsk undervisning og undervisning på sprog, de vil kunne få brug for ved tilbagevenden til deres hjemland. De modtager også danskundervisning fem timer om ugen, hvor de lærer tilstrækkelig dansk til at kunne klare sig i hverdagen, når de eksempelvis skal handle ind eller tage offentlig transport. Men danskundervisningen gives ikke med henblik på at integrere de fire uledsagede mindreårige i Danmark, som det er tilfældet i modtagelsesklasser eller sprogskoler, men udelukkende for at give drengene tilstrækkelige dansk-kundskaber til at kunne begå sig i det danske samfund i de år, de opholder sig her.

Praktikken foregår flere forskellige steder. For tiden er de fire drenge i praktik hos henholdsvis en cykelhandler, en automekaniker, på et hotel og i en restaurant. Her får de praktiske redskaber, de også kan bruge i hjemlandet og inden for håndværksfag, de kan arbejde videre med efter tilbage-sendelsen.

De uledsagede mindreårige er stillet i udsigt, at de før hjemrejsen til oprindelseslandet får udleveret et skolebevis på både engelsk og deres modersprog, der beviser, at de har studeret og arbejdet inden for et bestemt håndværksfag i Danmark. Erdogan Aslan fortæller, at dette er en måde at motivere de unge på, da de godt er klar over, at det giver prestige og er af stor betydning for ens videre fremtid i hjemlandet at kunne bevise, at man har studeret i Europa. Endvidere forsøger man at motivere de fire unge til at deltage og engagere sig i dette uddannelses tilbud ved at give dem 29 kr. i løn i timen for praktikken. Denne løn kommer til at stå på en konto, hvis samlede beløb ved tiden for hjemrej-sen ved det fyldte 18. år, vil blive udbetalt til den uledsagede mindreårige. På denne måde vil de kunne vende tilbage med en lille opsparing og et eksamensbevis samtidig med, at man motiverer dem til at gøre en indsats i både skolen og praktikken.

Men selv om man på opholdsstedet Løven prøver at motivere de uledsagede mindreårige med op-holdstilladelse efter § 9 c, stk. 3, nr. 1 eller 2 til at uddanne sig ved at tilbyde dem et målrettet skole-tilbud, så har den midlertidige opholdstilladelse med henblik på tilbagesendelse ved det fyldte 18. år også en menneskelig konsekvens for de unge i de år, de opholder sig i Danmark. Erdogan Aslan fortæller, at det målrettede skoletilbud ikke kun tilbydes de mindreårige uledsagede med opholdstil-ladelse efter § 9 c, stk. 3, nr. 1 og nr. 2 for at give dem kompetencer, de kan bruge efter tilbageven-den til hjemlandet, men ligeså meget for at de ikke skal gå på almindelige sprogskole eller placeres i modtagelsesklasser på folkeskoler sammen med andre uledsagede mindreårige asylansøgere, der endnu ikke har fået deres sag endelig afgjort eller som allerede har fået asyl. Dette er gjort for at undgå, at disse mindreårige uledsagede, der ved, at de skal sendes hjem ved det fyldte 18. år, ikke skal være sammen med andre uledsagede mindreårige med andet opholdsgrundlag, der glade og positive taler fremtid og drømme for det fremtidige liv i Danmark.

Samtidig sørger pædagogerne på opholdsstedet Løven for ikke at have alt for tætte relationer til disse uledsagede mindreårige under deres ophold i Danmark, så de ikke ved tilbagevenden til hjemlandet

føler, at de mister endnu en nær person i deres liv. Denne professionelle distance er et bevidst skridt fra de ansattes side for at beskytte de uledsagede mindreårige, men det har den konsekvens, at disse unge ikke har en primær omsorgsperson i hverdagen på samme måde som andre uledsagede mindreårige. Godt nok har alle uledsagede mindreårige asylansøgere ved ankomsten til Danmark fået udpeget en repræsentant, men ikke alle får opbygget en tæt og personlig relation til deres repræsentant. Da der i nogle tilfælde kan gå måneder mellem, at der er kontakt mellem den uledsagede mindreårige og repræsentanten, er pædagogerne alligevel at betragte som de uledsagede mindreåriges primære omsorgspersoner. Når disse primære omsorgspersoner tilsigter at bevare en professionel distance, kan det ikke undgås, at de uledsagede mindreårige i nogle tilfælde vil føle sig alene.

Dette målrettede skoletilbud har, målt efter mødedeltagelsen i undervisning og praktik, virket efter hensigten med hensyn til at motivere disse unge til at uddanne sig i Danmark på trods af udsigten til hjemsendelse ved det fyldte 18. år. Men Erdogan Aslan har dog samtidig erfaret, at sammenlignet med de andre uledsagede mindreårige asylansøgere, der har udsigt til eller har fået tildelt asyl i Danmark, er disse uledsagede mindreårige ikke motiverede til at lære og uddanne sig i samme grad. Han fortæller, at de ofte er opgivne og stiller spørgsmål ved meningen i, at de skal lære dansk og engelsk, når de alligevel inden for en overskuelig fremtid skal sendes tilbage til, for dem at se, en udsigtsløs fremtid i oprindelseslandet, hvor de ikke vil kunne bruge disse sprogkundskaber. Så efter Erdogan Aslans betragtning, så er uledsagede mindreårige med opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 3, nr. 1 eller nr. 2 i forhold til andre uledsagede mindreårige ikke motiverede for at lære og udvikle sig. Men set i lyset af deres situation, der medfører, at de konstant bliver mindet om, at opholdet i Danmark kun er midlertidigt, og at de skal sendes tilbage til deres hjemland, når de fylder 18 år, må deres motivationsfaktor dog alligevel siges at være forholdsvis høj.

4.7.4. Konklusion på om tidsbegrænsningen af opholdstilladelse til det fyldte 18. år jf. § 9 c, stk. 3, nr. 1 og nr. 2 strider mod Børnekonventionens artikel 6

Selv om Integrationsministeriet i ”Notat om de indkomne høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven og integrationsloven” lagde op til, at kommunerne skulle udforme målrettede uddannelses tilbud til uledsagede mindreårige med tidsbegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1 eller 2, og at det kun er Holbæk Kommune,¹⁵⁵ der her halvandet år efter har gjort det, kan det ikke siges at have den konsekvens, reglerne om en tidsbegrænset opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 3, nr. 1 og nr. 2 medfører en overtrædelse af Børnekonventionens artikel 6. Denne artikel beskriver jo ikke direkte hvilke krav, de enkelte deltagerstater skal opfylde for at leve op til kravet om, at ”States Parties shall ensure to the maximum extent possible the survival and healthy development of the child” jf. artikel 6 (2). Så længe kommuner tilbyder de unge uddannelses tilbud i de år, de har opholdstilladelse i Danmark, og dermed giver dem muligheden for at uddanne og udvikle sig, er det svært at argumentere for, at der er tale om et brud på Børnekonventionens artikel 6. Om manglen på målrettede uddannelses tilbud så lever op til kravet om ”maximum extent possible”, når man af erfaringerne i Holbæk Kommune kan se, at det er muligt at udforme og tilbyde uledsagede mindreårige et sådan målrettet uddannelses tilbud, er så en anden sag. Hvis det er muligt i én kommune, taler det for, at også andre kommuner vil kunne udforme sådanne tilbud, hvorfor det kan diskuteres, om Danmark lever op til kravet om ”maximum extent possible” jf. Børnekonventionens artikel 6 (2).

For det må stå klart, at et tilbud, som det opholdsstedet Løven kan tilbyde de uledsagede mindreårige med opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 3, nr. 1 eller 2, er mere optimalt for disse unge set i lyset af

¹⁵⁵ Med forbehold for at de fem kommuner, der ikke har vendt tilbage på mine gentagne henvendelser om hvorvidt de har udviklet et målrettet skoletilbud til uledsagede mindreårige med opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 3, nr. 1 eller nr. 2, har udviklet sådanne tilbud.

den situation, de befinder sig i. Det er mere motiverende for de unge med et uddannelses tilbud, der er bygget op for at give dem nogle kompetencer, de kan bruge ved tilbagevendelse til hjemlandet, end de allerede eksisterende uddannelses tilbud med vægt på integration i Danmark, når nu deres ophold er af midlertidig karakter. Derfor er det svært at argumentere for, at almindelige og allerede eksisterende skoletilbud vil kunne leve op til kravet om "the maximum extent possible", når kommunerne rent faktisk har mulighed for at udarbejde målrettede uddannelses tilbud, de uledsagede mindreårige kan se en mening med og er motiveret for at gennemføre, inden deres tilbagesendelse til hjemlandet ved det fyldte 18. år.

En mulighed ville være at samle disse uledsagede mindreårige med opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 3, nr. 1 og 2 ét sted, idet det er økonomisk krævende for de enkelte kommuner at udarbejde et sådan målrettet skoletilbud med undervisning på modersmål og praktikpladser, hvis de kun får visiteret en enkelt uledsaget mindreårig med midlertidig opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 3, nr. 1 eller 2. Desuden ville Danmark bedre kunne leve op til kravet i artikel 6 (2) om, at "States Parties shall ensure to the maximum extent possible the survival and healthy development of the child" vedrørende den psykiske udvikling for disse unge, hvis de var omgivet af andre unge i samme situation, som dem selv – og med et uddannelses tilbud, der ville kunne motivere dem. Men at hævde at andre uddannelses tilbud, der ikke er målrettet uledsagede mindreårige med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1 eller 2 er et brud på Børnekonventionens artikel 6 (2), er at gå for langt.

4.7.5. Udlændingens vilje og evne til integration som et moment for opnåelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt.

Den daværende regering åbnede dog op for muligheden for, at de uledsagede mindreårige undtagelsesvis ville kunne meddeles opholdstilladelse efter det fyldte 18. år, hvis der forelå ganske særlige grunde jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt. Om sådanne særlige grunde foreligger, vil dog altid afhænge af en konkret vurdering i den enkelte sag. Udlændingens vilje og evne til integration blev angivet som et af de momenter, der skulle indgå med betydelig vægt i denne vurdering.¹⁵⁶

Ved målrettede uddannelses tilbud med henblik på styrkelse af ressourcer, den uledsagede mindreårige vil få brug for ved tilbagevenden til hjemlandet frem for med henblik på integration i Danmark, vil den uledsagede mindreårige få svært ved at leve op til dette kriterium. I det hele taget må det anses for kritisabelt, at evnen og viljen til at integrere sig skal tillægges betydning, idet de uledsagede mindreårige jo netop har fået besked om, at deres opholdstilladelse er tidsbegrænset, hvad man må formode, de indstiller sig på. Hvis de gør alt for at vise evne og vilje til at integrere sig i de år, de opholder sig i Danmark, men stadig ikke opnår opholdstilladelse i Danmark efter § 9 c, stk. 1, 1. pkt., vil de stå svagere ved tilbagevenden til hjemlandet.

Omvendt vil de uledsagede mindreårige, der indstiller sig på at vende hjem ved det fyldte 18. år og handler derefter, kunne blive "straffet" for deres manglende evne og vilje til integration i Danmark, idet de ikke vil kunne komme i betragtning til en opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, 1. pkt.

Dette virker ikke velovervejet fra forslagsstillernes side, da det stiller de uledsagede mindreårige med tidsbegrænset opholdstilladelse efter især udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 2¹⁵⁷ i en svær situation forbundet med stor usikkerhed, da det er umuligt at vide, hvad der er den rette handle måde.

¹⁵⁶Jf. FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt 3.2.2, Regeringens forslag om nye regler om opholdstilladelse som uledsaget mindreårig, side 13.

¹⁵⁷ Idet uledsagede mindreårige med tidsbegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1 stadig har muligheden for at opnå asyl efter udlændingelovens § 7, eftersom Udlændingestyrelsen af egen drift skal behandle udlændingens asylansøgning forud for en eventuel udsendelse, sådan at det absolutte refoulementsforbud i udlændingelovens § 31 ikke overtrædes jf. FT 2010-11, almindelige bemærkninger, punkt 3.2.2, Regeringens forslag om nye regler om opholdstilladelse som uledsaget mindreårig, side 14.

4.8. Om ændring af eftersøgningspligten jf. udlændingelovens § 56 a, stk. 9 strider mod Børnekonventionens artikel 22 (2)

Endvidere vil man kunne diskutere, om den ændring¹⁵⁸ af udlændingelovens § 56 a, stk. 9 omhandlende Udlændingestyrelsens eftersøgningspligt af forældre eller andet familiemæssigt netværk til flygtningebarnet, som lovforslaget indebar, vil kunne stride mod Børnekonventionens artikel 22 (2). Selv om ingen af de ellers mange kritiske høringssvar til L 37/2010-2011 kom med sådan en påstand, anførte Institut for Menneskerettigheder i deres høringssvar, at deltagerstaternes forpligtelse i artikel 22 specifikt vedrører bistand til at identificere forældre og familie til uledsagede flygtningebørn – en forpligtelse der principielt er uafhængig af, om der er etableret et modtagelsescenter i barnets hjemland.¹⁵⁹

Det fremgår af Børnekonventionens artikel 22 (2), at deltagerstaterne ”as they consider appropriate” skal samarbejde med FN og andre ansvarlige mellemstatslige eller private organisationer, der samarbejder med FN, med henblik på at eftersøge og finde forældre og familie til et uledsaget flygtningebarn med det mål, at barnet skal kunne genforenes med sin familie.

Netop ordene ”as they consider appropriate”, viser, at det ikke var intentionen fra arbejdsgruppen bag Børnekonventionens udformning, at give uledsagede flygtningebørn et retskrav på eftersøgning af forældre eller andre familiemedlemmer med henblik på at kunne genforene barnet med sine forældre. Arbejdsgruppen bag udformningen af artikel 22 diskuterede, hvor forpligtet de deltagende stater skulle være til at eftersøge forældre og andre familiemedlemmer til flygtningebørn med henblik på at genforene barnet med familien, og hvordan ordlyden af artikel 22 skulle afspejle denne forpligtelse. Forslaget til ordlyden af artikel 22 lød i første omgang: ”The States Parties to the present Convention undertake to assist the refugee child *in every possible way* and also undertake to, as soon as possible, investigate whether the child has a family or other close relations, and recognize the right of the refugee child to be reunited with his guardians or relatives.”¹⁶⁰ (Min kursivering.) Hvis det oprindelige forslag til ordlyden af artikel 22 havde fået lov at blive stående, ville man kunne argumentere for, at et krav om den uledsagede mindreåriges samtykke og at der ikke i hjemlandet må være passende omsorgs- og modtagecentre, før en eftersøgning af forældre eller andre familiemedlemmer vil kunne igangsættes, vil stride mod Børnekonventionens artikel 22, idet de danske myndigheder så ikke ”in every possible way” vil forsøge at eftersøge familiemedlemmer til barnet. Men ”in every possible way” kom ikke med i den endelige ordlyd af artikel 22, idet det undervejs i processen blev foreslået at ændre ordlyden til ”States Parties shall provide, *as appropriate*, co-operation in any efforts by the the United Nations and other competent intergovernmental or-

¹⁵⁸ Før ændringen fulgte det af udlændingelovens § 56 a, stk. 9, at Udlændingetjenesten skulle iværksætte en eftersøgning af familiemedlemmer til uledsagede børn medmindre særlige grunde talte derimod – og uanset om barnet samtykkede eller ej. Det afgørende var, om eftersøgningen var i barnets interesse. Det fremgår af lovforslag L 198 af 28. marts 2007 (Bekæmpelse af menneskehandel og samkøring af oplysninger om evakuerede) 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 ændringen, som følge af L 37/2010-2011 vedtaget som Lov nr. 1543 af 21. december 2010, følger det nu af udlændingelovens § 56 a, stk. 9, at eftersøgning af forældre eller andet familiemæssigt netværk kun skal iværksættes, hvis barnet samtykker, ligesom der slet ikke skal ske eftersøgning af familiemedlemmer i de tilfælde, hvor der er passende modtage- og omsorgscentre i hjemlandet.

¹⁵⁹ FT 2010-11, Bilagsmateriale, ”Indkomne høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven og integrationsloven, behandling af sager om uledsagede udlændinge – opfølgning på aftale om serviceeftersyn af udlændinge og integrationspolitikken”, høringssvar fra Institut for Menneskerettigheder, side 4.

¹⁶⁰ Jf. Sharon Detrick, ”The United Nations Convention on the Rights of the Child – A Guide to the “Travaux Préparatoires””, 1992, side 320, punkt 91.

ganizations or, with the consent of the State Party concerned, non-government organizations to protect and assist such a child and to trace the parents or other members of the family of an unaccompanied refugee child in order to obtain information necessary for reunification with his or her family.”¹⁶¹ (Min kursivering.) Med indsættelse af ordene “as appropriate” og fjernelse af “in every possible way” havde arbejdsgruppen lempet forpligtelsen til at eftersøge familiemedlemmer til barnet for de deltagende stater. Denne forpligtelse blev yderligere lempet, da ordene ”they consider” blev indsat mellem ordet ”as” og ”appropriate” efter forslag fra en repræsentant for Storbritannien¹⁶², idet det på denne måde blev lagt op til de enkelte deltagende stater selv at bestemme, hvad de finder passende med hensyn til samarbejde ”in any efforts by the United Nations and other competent intergovernmental organizations or non-governmental organizations co-operating with the United Nations to protect and assist such a child and to trace the parents or other members of the family of any refugee child in order to obtain information necessary for reunification with his or her family.”¹⁶³

Jf. overvejelserne i arbejdsgruppen bag udformningen af og selve ordlyden af Børnekonventionens artikel 22 (2), har de deltagende stater ikke forpligtet sig til at starte en eftersøgning af forældre eller andre familiemedlemmer med henblik på at genforene den uledsagede mindreårige med sin familie – men kun til at gøre, hvad de finder passende. At udlændingelovens § 56 a, stk. 9 opstiller krav om samtykke fra barnet, og at barnet ikke kan tage ophold på et omsorgs – eller modtagecenter i hjemlandet, før eftersøgning af forældre eller andet familiemæssig netværk til barnet iværksættes, kan derfor ikke siges at stride mod Børnekonventionens artikel 22 (2). Det fremgår desuden af bemærkningerne til lovforslag L 37/2010-11, at hvis en uledsaget mindreårig asylansøger fra et land, hvor der er passende omsorgs- og modtagelsescentre, ønsker at få eftersøgt sin familie, vil udlændingemyndighederne bistå barnet, normalt gennem vejledning om mulighederne for at gøre brug af eksisterende eftersøgningsordninger – eksempelvis Internationalt Røde Kors’ eftersøgningstjeneste. Disse vil i fortrolighed, og uden at videregive eftersøgningsresultatet til de danske udlændingemyndigheder, kunne bistå barnet med at finde forældrene.¹⁶⁴ De danske udlændingemyndigheder lever derfor op til den relative forpligtelse¹⁶⁵ der følger af Børnekonventionens artikel 22 (2).

Kapitel 5. Konklusion.

Hensigten med denne afhandling har været at undersøge, om regelændringerne for uledsagede mindreårige asylansøgere, der trådte i kraft i januar 2011, bygger på udokumenterede formodninger om, at uledsagede mindreårige asylansøgere er sendt til Europa af deres familier og kender til deres opholdssted, samt at belyse problemstillingerne ved regelændringer set i lyset af Børnekonventionens artikel 3, 6 og 22.

Det er min vurdering, at regelændringerne ikke bygger på udokumenterede formodninger, idet UNHCR’s rapport og nederlandske erfaringer underbygger formodningen om, at uledsagede mindreårige er sendt til Europa af deres familier i håb om opnåelse af opholdstilladelse og kender til

¹⁶¹ Jf. Sharon Detrick, “The United Nations Convention on the Rights of the Child – A Guide to the “Travaux Préparatoires””, 1992, side 324, punkt 105.

¹⁶² Jf. Sharon Detrick, “The United Nations Convention on the Rights of the Child – A Guide to the “Travaux Préparatoires””, 1992, side 328, punkt 392.

¹⁶³ Jf. Børnekonventionens artikel 22 (2).

¹⁶⁴ FT 2010-11, Almindelige bemærkninger, punkt 3.3, Ændring af pligten til at eftersøge forældre til uledsagede mindreårige, side 19.

¹⁶⁵ Jf. ordlyden ”as they consider appropriate” i Børnekonventionens artikel 22 (2).

familiernes opholdssted. Folkehelseinstituttets rapport beviser ikke ovenstående men dokumenterer dog, at halvdelen af de uledsagede mindreårige havde kontakt til deres familie i hjemlandet efter ankomsten til Norge, hvilket ligeledes kan siges at bekræfte ovenstående formodning.

Børnekonventionen kan påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder uanset manglende inkorporering, idet Danmark har ratificeret konventionen. Retspraksis viser dog, at Børnekonventionen kun er blevet påberåbt 16 gange, siden den blev ratificeret, hvilket tyder på, at Børnekonventionen spiller en tilbagetrukket rolle i dansk ret.

Det fremgår klart af forarbejderne til Børnekonventionens artikel 3 (1), at der ikke findes noget endegyldigt svar på, hvad der er barnets tarv. Derfor er det vanskeligt at konkludere, at tidsbegrænsning af opholdstilladelse til det fyldte 18. år og derefter hjemsendelse er i direkte strid med Børnekonventionens artikel 3 (1). Dog fandt jeg det kritisabelt, at der i bemærkningerne til lovforslaget ikke et eneste sted fremgår, at barnets tarv overhovedet er et hensyn, der har spillet ind i overvejelserne bag lovforslaget, når Børnekonventionens artikel 3 (1) angiver, at ”i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal barnets tarv komme i første række.” Det er svært at argumentere for, at dette er tilfældet, når immigrationshensyn og imødegåelse af misbrug af reglerne synes at være hovedhensynet bag lovforslaget.

Regelændringerne om tidsbegrænsning af opholdstilladelsen til det fyldte 18. år fandtes ikke at være i direkte strid mod Børnekonventionens artikel 6 (2), idet alle uledsagede mindreårige får tilbudt uddannelse, mens de har opholdstilladelse i Danmark, hvilket giver dem muligheden for at uddanne og udvikle sig. Dog fandt jeg, at målrettede uddannelses tilbud med fokus på at give de uledsagede mindreårige kompetencer, de kan bruge ved tilbagevenden til hjemlandet, som det er tilfældet i Holbæk Kommune, er at foretrække frem for uddannelses tilbud med henblik på integration i Danmark. Sådanne målrettede uddannelses tilbud vil dog gøre det vanskeligere at opnå opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, 1. pkt., hvorefter viljen og evnen til integration i Danmark tillægges betydning. Dette er kritisabelt, da det stiller de uledsagede mindreårige i en svær situation forbundet med stor usikkerhed om, hvorvidt integration i Danmark eller forberedelse af en fremtid i oprindelseslandet er den rette handle måde.

Heller ikke ændringen af eftersøgningspligten jf. udlændingelovens § 56 a, stk. 9 er i strid mod Børnekonventionen, da det følger af forarbejderne til og ordlyden af Børnekonventionens artikel 22 (2), at de deltagende stater ikke har forpligtet sig til at starte en eftersøgning af forældre eller andre familiemedlemmer med henblik på at genforene den uledsagede mindreårige med sin familie – men kun til at gøre, hvad de finder passende.

Afslutningsvis skal det tilføjes, at selv om regelændringerne overordnet set ikke findes at være i direkte strid med Børnekonventionens artikel 3, 6 og 22, så har regelændringerne alligevel medført, at uledsagede mindreårige med tidsbegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1 eller nr. 2 befinder sig i en usikker venteperiode, der samlet set må siges at være kritisabel set i lyset af Børnekonventionens artikel 3 om barnets tarv og artikel 6 om barnets udvikling. Formålet med konventionen er at varetage barnets tarv, og det er svært at argumentere for, at det er i barnets tarv ikke at vide, hvad fremtiden indebærer. Spørgsmålet er, om formålet med Børnekonventionen ikke er overset ved at tillade denne kæmpe usikkerhedsfaktor i børnenes liv. Men det viser måske bedst af alt, at selv om det juridiske her kan siges at være i orden, så er det stadig i praksis kritisabelt, fordi det har så store negative konsekvenser for de uledsagede mindreårige.

Litteraturliste

Bøger:

(Alfabetisk orden)

Alston, Philip and Parker, Stephen, m.fl., "The Best Interests of the Child – Reconciling Culture and Human Rights", Unicef, International Child Development Centre, Florence, Italy, Oxford University Press, 1994.

Christiansen, Lone B, Hallberg, Kira, Homann, Gunnar, Kjær, Kim, Koch, Ida Elisabeth, Lassen, Nina, Mikkelsen, Pernille B., Thomassen, Henrik, Vedsted-Hansen, Jens, "Udlændingeret", 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006.

Citeret som Nina Lassen m.fl., da hun var forfatter bag det brugte kapitel i bogen.

Dansk Røde Kors, "Den humanitære folkeret og Danmark", 2. udgave, 1. oplag, Dansk Røde Kors (Narayana Press), 2009.

Detrick, Sharon, "A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child", Martinus Nijhoff Publishers, 1999.

Detrick, Sharon, "The United Nations Convention on the Rights of the Child – A Guide to the "Travaux Préparatoires"", Martinus Nijhoff Publishers, 1992.

Espersen, Ole, "Indgåelse og opfyldelse af traktater", Doktordisputats, Københavns Universitet, Juristforbundets Forlag, 1970.

Germer, Peter, "Indledning til Folkeretten", 3. udgave, 2. oplag, Jurist – og Økonomforbundets Forlag, 2004.

Hodgkin, Rachel and Newell, Peter, "Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child", prepared for and publish by Unicef, 1998.

Ingvarsen, Bente, Nielsen, Beth Grothe m.fl., "Børnekonventionen i Danmark", 1. oplag, Børnerådet, 2002.

Krabbe, Caroline og Faye, Anette, "Børnekonventionen – populariseret og forkortet udgave", Institut for Menneskerettigheder, 2012.

Krasnik, Allan, Nørddam, Marie, Montgomery, Edith, Kristensen, Else, Vitus Kathrine, Vedsted-Hansen, Jens m.fl., "Asylbørn i Danmark – En barndom i undtagelsestilstand", 1. udgave, Hans Reitzels Forlag, 2011.

Citeret som Katrine Vitus m.fl. – af Jens Vedsted-Hansen, da han var forfatteren bag det refererede kapitel i bogen.

Ross, Alf, "Lærebog i Folkeret – almindelige del", 3. udgave, 1. oplag, Munksgaard, 1951.

Van Bueren, Garaldine, "The International Law on the Rights of the Child", Martinus Nijhoff Publishers, Save the Children, 1995.

Zahle, Henrik, "Dansk Forfatningsret", Bind 2, Regering, forvaltning og dom, 2. udgave, 1. oplag, Christians Ejlers, 1996.

Domme:

(Kronologisk)

U 1997.668 Ø
U 1997.1440 Ø
U 1999.1415 H
U 2000.1260 V
U 2004.1047 H
U 2004.2764 H
U 2006.2468 V
U 2009.974 H
U 2009.1815 H
U 2010.1590 H
U 2010.1599 H
U 2011.714 Ø
U 2011.3083 H
U 2012.616 H
U 2012.1950 Ø
U 2012.1974 Ø.

Konventioner, protokoller m.v:

(Kronologisk)

Konventionen af 4. november 1950 til beskyttelse af Menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. (Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.)

Konventionen af 28. juli 1951 vedrørende flygtninges retsstilling. (Flygtningekonventionen.)

UNHCR, "Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of Refugees", 1972.

FN's konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen.)

Reporting Guidelines to Governments General Guidelines Regarding the Form and Contents of Periodic Reports to Be Submitted by States Parties Under Article 44, Paragraph 1 (B), of the Convention – Adopted by the Committee on the Rights of the Child at its 343rd meeting (thirteenth session) on 11 October 1996, III General Principles, C. The right to life, survival and development (art. 6).

Valgfri protokol af 25. maj 2000 til FN's konvention om barnets rettigheder vedrørende inddragelse af børn i væbnede konflikter.

Valgfri protokol af 25. maj 2000 til FN's konvention om barnets rettigheder vedrørende salg af børn, børneprostitution og børnepornografi.

Europarådets konvention af 16. maj 2005 om indsatsen mod menneskehandel.

FN's Børnekomite, General Comment No. 6 "Treatment Of Unaccompanied And Separated Children Outside Their Country Of Origin", 2005.

**Love, lovforslag og betænkninger:
(Kronologisk)**

Lov nr. 226 af 8. juni 1983 (udlændingeloven). Lovforslag nr. L 105 af 20. januar 1983.

Lovforslag nr. L 155 af 11. december 1992. (Forlag til ændring af udlændingeloven omfattende opholdstilladelse til mindreårige udlændinge.)

Beretning fra Folketingets Retsudvalg: L 155 – beretning af 16. marts 1993 fra Folketingets Retsudvalg.

Betænkning nr. 1407/2001: Inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret.

Lov nr. 365 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love. (Afskaffelse af de facto-flygtningebegrebet, effektivisering af asylbehandlingen, skærpede betingelser for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse og stramning af betingelserne for familiesammenføring m.v.) Lovforslag nr. L 152 af 28. februar 2002.

Lov nr. 60 af 29. januar 2003 om ændring af udlændingeloven og Integrationsloven (behandling af sager vedrørende uledsagede mindreårige asylansøgere). Lovforslag nr. L 23. af 2. oktober 2002.

Lov nr. 504 af 6. juni 2007. (Bekæmpelse af menneskehandel og samkøring af oplysninger om evakuerede.) Lovforslag L 197 af 28. marts 2001.

Udlændingebekendtgørelsen nr. 270 af 22. marts 2010 om udlændinges adgang til landet. (Udlændingebekendtgørelsen.) Ændret ved bekendtgørelse nr. 877 af 2. juli 2010.

Lov nr. 1543 af 21. december 2010 om ændring af udlændinge og Integrationsloven (revision af reglerne om uledsagede mindreårige udlændinge, m.v.) Lovforslag nr. L 37 af 28. oktober 2010.

**Artikler, rapporter, publikationer, hjemmesider m.v.:
(Alfabetisk)**

De nederlandske myndigheders hjemmeside, (www.government.nl), indlæg den 28. marts 2012, (<http://www.government.nl/news/2012/03/28/agreements-between-the-netherlands-and-angola-on-return-of-failed-asylum-seekers.html>), indsat den 16. august 2012.

Dutch National Contact Point for the European Migration Network (EMN), "Unaccompanied minors in the Netherlands – Policy on reception, return and integration arrangements for, and numbers of, unaccompanied minors", Unaccompanied minors to shelters in the country of origin, februar 2010.

Espersen, Ole ”Notat om fordele og ulemper ved en inkorporering af De Forende Nationers konvention om barnets rettigheder i dansk ret”, Det Retsvidenskabelige Institut B, udgivet 16. maj 2002.

European Commission, “Communication from the Commission to the the European Parliament and the Council, Action Plan on Unaccompanied Minors (2010-2014)”, 2010.

Institut for menneskerettigheder, ”Introduktion til Menneskeretten”, Status 2012, udgivet maj 2012.

Justitsministeriet, ”Tal på udlændingeområdet pr. 31.07.2012”, side 6, Tabel 5: Uledsagede mindreårige asylansøgere fordelt på de største nationalitetsgrupper, (<http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/E3C50EA0-BD36-4DDD-9C8D-7AAF44DE1F12/0/senestetalpaaudlomr.pdf>) – indsat 4. september 2012.

Jørgensen, Per Schultz, Leth, Ingrid, Montgomery, Edith, debatindlæg på Dansk Psykologiforeningens hjemmeside, den 28. oktober 2010: (<http://www.dp.dk/da/Aktuelt/Debat/Debatartikler/Boernekonventionen%20Boern%20svoebt%20i%20ord.aspx?p=1>) – indsat den 3. juni 2012.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Administrationsafdelingen Internationalt Kontor, notat af 25. september 2009, journalnummer 09/06384, Internt referat af møde i London den 21. september om uledsagede mindreårige. (Bilag 2.)

Moughne,Christine, UNHCR, “Trees only move in the wind, A study of unaccompanied Afghan children in Europe”, United Nations High Commissioner for Refugees, Policy Development and Evaluation Service (PDES), juni 2010.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/>), indsat 25/5-2012.

Oppedahl, Brit m.fl. ”UngKul-rapport nr. 1: når hverdagen normaliseres. Psykisk helse og sociale relationer blant flyktninger som kom til Norge uten foreldrene sine”, Folkehelseinstituttet, 2008.

www.loeven-ung.dk (hjemmeside for opholdsstedet Løven.)

www.nyidanmark.dk: Aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti, 15. marts 2010 – Nye regler for at få permanent opholdstilladelse og serviceeftersyn af udlændinge – og integrationspolitikken, (http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/EBBC0146-A034-4573-A3FF-43FE2C601C4A/0/aftale_serviceeftersyn.pdf) - indsat 25. maj 2012.

www.statsministeriet.dk (http://www.stm.dk/p_5520.html) – indsat den 17. maj 2012.

Resumé.

Afhandlingen giver et overblik over reglerne for uledsagede mindreårige asylansøgere, hvor vægten er lagt på de regelændringer, der trådte i kraft i januar 2011 og betydningen af disse. Regelændringer medførte som noget nyt, at opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1 og nr. 2 kun gives til det fyldte 18. år, hvorefter der kun undtagelsesvis vil kunne gives fortsat opholdstilladelse jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt.

Der redegøres for reglerne for behandling af asylansøgninger for uledsagede mindreårige asylansøgere i Danmark op til regelændringerne i 2011.

Dernæst diskuteres, hvorvidt baggrunden for regelændringerne bygger på udokumenterede formodninger om, at uledsagede mindreårige asylansøgere er sendt til Europa af deres familier, og at de kender til deres familiers opholdssted.

Herefter undersøges og diskuteres, om regelændringerne strider mod Børnekonventionen med fokus på artikel 3, artikel 6 og artikel 22.

Det konkluderes, at baggrunden for lovændringerne ikke bygger på udokumenterede formodninger, samt at regelændringerne ikke direkte strider mod Børnekonventionens artikel 3, artikel 6 og artikel 22. Dog medfører regelændringerne, at de uledsagede mindreårige kommer til at befinde sig i en venteperiode præget af usikkerhed, mens de venter på hjemsendelse ved det fyldte 18 år, hvilket overordnet set må siges at være kritisabelt set i lyset af Børnekonventions artikel 3 om barnets tarv og artikel 6 om barnets ret til udvikling.

Abstract.

This thesis aims to provide an overview of the rules for unaccompanied minors seeking asylum. The emphasis is on the rule changes that took effect in January 2011 - and the significance of these.

In contrast to the former rules, the rule changes caused that residence permits according with section 9 c (3,1) of the Alien Act is only given until the unaccompanied minor is reaching the age of 18, after which continued residence permits in Denmark can only be granted as an exception according with section 9 c (1.1) of the Alien Act.

The rules for processing of asylum applications by unaccompanied minors seeking asylum in Denmark before the rule changes in 2011 are accounted for in the first part of this thesis. After this it is discussed whether the rule changes were based on undocumented assumptions claiming that the unaccompanied minor asylum seekers are sent to Europe by their families and that the asylum seekers are aware of the residence of their families.

Hereafter it is examined and discussed whether the rule changes are contrary to art. 3, art. 6 and art. 22 of the United Nations Convention on the Rights of the Child (CRC).

It is concluded that the reason for the amendments is not based on undocumented assumptions, and that the rule changes are not directly contrary to art.3, art. 6 and art. 22 of the CRC. However, as a result of the rule changes unaccompanied minors are going to be in a waiting period of uncertainty while awaiting repatriation at the age of 18. Overall, in light of art. 3 and art. 6 the CRC about the the best interests of the child and the development of the child, this must be said to be very reprehensible.