

Udskriftsdato: 15. december 2025

FOU nr 2011.1002 (Gældende)

2011 10-2.Udlændingesservice undlod at eftersøge familie til børn indrejst alene i Danmark

Ministerium: Folketinget

2011 10-2.Udlændingesservice undlod at eftersøge familie til børn indrejst alene i Danmark

Resumé

En advokat klagede på vegne af et flygtningebarn bl.a. over at Udlændingesservice ikke havde iværksat en eftersøgning af barnets morbror efter at barnet var rejst alene ind i Danmark. Advokaten henviste til at Udlændingesservice efter udlændingeloven var forpligtet til at eftersøge morbroren som den eneste tilbageværende slægtning efter forældrenes død. Det fulgte af reglerne at eftersøgning af familiemedlemmer skulle iværksættes hurtigst muligt efter at barnet var kommet til landet og havde fået udpeget en repræsentant.

Mens ombudsmanden behandlede sagen, fandt han ud af at det havde været Udlændingesservices praksis først at indlede eftersøgningen når barnet havde fået afslag på opholdstilladelse og stod for at skulle sendes ud af landet. Udlændingesservice havde over for ombudsmanden desuden henvist til at man gik ud fra at det var tilstrækkeligt at opfordre barnet til selv at iværksætte eftersøgning gennem Internationalt Røde Kors.

Det var ombudsmandens opfattelse at Udlændingesservices praksis ikke opfyldte eftersøgningspligten som fastsat i 2007-udlændingeloven.

Ombudsmanden anså det desuden for meget beklageligt at Udlændingesservice ikke i den konkrete sag havde iværksat en eftersøgning af barnets morbror hurtigst muligt efter at barnet var rejst ind i Danmark.

Udlændingemyndighederne oplyste over for ombudsmanden at de fremover på forskellig vis ville sørge for at der hurtigst muligt efter indrejsen blev iværksat eftersøgning af familiemedlemmer til uledsagede børn. Ombudsmanden bad om at blive holdt orienteret om erfaringerne med de tiltag myndighederne havde iværksat.

(J.nr. 2010-0540-6462)

Ombudsmandens udtalelse

”Jeg har nu haft lejlighed til at foretage en endelig gennemgang af sagen om Udlændingesservices opfyldelse af eftersøgningspligten i udlændingelovens § 56 a, stk. 8 (2007-loven), herunder efterlevelsen af pligten i (A)’s sag.

Ved min gennemgang af sagen har jeg inddraget Udlændingesservices og Integrationsministeriets udtalelser af henholdsvis 5. og 31. marts 2010 og de bemærkninger jeg har modtaget fra myndighederne til min foreløbige redegørelse af 16. marts 2011. Det drejer sig om Udlændingesservices brev af 5. april 2011 og det (udaterede) brev jeg modtog fra Integrationsministeriet den 6. maj 2011. Jeg har endvidere modtaget kopi af Udenrigsministeriets notat af 22. marts 2011 om ministeriets muligheder for at gennemføre eftersøgninger.

Ved kongelig resolution af 3. oktober 2011 er Integrationsministeriet nedlagt og sagsområdet – herunder det tilsvarende sagsområde i Udlændingesservice – overført til Justitsministeriet. I det følgende benyttes uanset dette fortsat betegnelsen Integrationsministeriet. Min kritik i sagen rettes dog til Justitsministeriet som det nuværende ressortansvarlige ministerium.

Jeg skal herefter udtale følgende:

Det er min opfattelse at den praksis som Udlændingesservice har fulgt – nemlig først at eftersøge forældrene til uledsagede mindreårige i udsendelsesfasen som led i ordningen om forberedt hjemsendelse – ikke opfyldte eftersøgningspligten i 2007-lovens § 56 a, stk. 8. Jeg anser dette for meget beklageligt.

Endvidere er det min opfattelse at Udlændingesservice ikke kunne opfylde eftersøgningspligten efter 2007-lovens § 56 a, stk. 8, ved blot at opfordre de uledsagede børn til selv at eftersøge deres forældre eller andre familiemedlemmer via Røde Kors' eftersøgningstjeneste. Jeg har noteret mig at Udlændingesservice tidligere har været af den opfattelse at det var tilstrækkeligt til at opfylde pligten.

Jeg har gjort Justitsministeriet og Udlændingesservice bekendt med min opfattelse.

Jeg vil nu bede Justitsministeriet om at underrette mig om det videre forløb af tilrettelæggelsen af Udlændingesservices efterlevelse af eftersøgningspligten i den nugældende udlændingelovs § 56 a, stk. 9. Jeg vil herunder særligt bede om at modtage oplysninger om erfaringerne med samarbejdet med IOM, herunder om etableringen af en eventuel generel og global eftersøgningsordning gennem IOM. Jeg vil anmode om at modtage oplysninger om status pr. 1. marts 2012.

Det er desuden min opfattelse at eftersøgningspligten i 2007-loven omfatter andre familiemedlemmer end forældrene.

I tilknytning hertil bemærker jeg at det endvidere er min opfattelse at det er meget beklageligt at Udlændingesservice ikke – hurtigst muligt efter den 17. februar 2009 (den dag hvor der blev udpeget en repræsentant efter § 56 a, stk. 1) – iværksatte en eftersøgning af (A)'s morbror.

Jeg har gjort Justitsministeriet og Udlændingesservice bekendt med det.

Jeg har sendt Folketingets Retsudvalg og Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik en anonymiseret udgave af min redegørelse.

Sidst i redegørelsen er en gennemgang af sagens forløb (sagsfremstilling).

Ombudsmandens endelige udtalelse

Klagen

Efter advokat (B)'s opfattelse burde Udlændingesservice have iværksat en eftersøgning af (A)'s morbror da morbroren er hans eneste tilbageværende slægtning i Irak efter forældrenes og søsterens død i juli 2007. Advokat (B) mener at Udlændingesservice – ved ikke at eftersøge morbroren – har tilsidesat pligten til at iværksætte eftersøgning efter udlændingelovens § 56 a, stk. 9 (tidligere § 56 a, stk. 8).

Som det fremgår nedenfor under afsnittet "lovgrundlaget", blev eftersøgningspligten indført i udlændingeloven i 2003. Bestemmelsen er siden blevet ændret i 2007 og i 2011.

(A) indrejste i 2008 som uledsaget mindreårig og var derfor dengang omfattet af eftersøgningspligten i 2007-loven. Min udtalelse vedrører derfor spørgsmålet om hvorvidt der efter 2007-loven var en forpligtelse for Udlændingesservice til at eftersøge (A)'s morbror.

Lovgrundlaget

Ved lov nr. 60 af 29. januar 2003 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven blev følgende bestemmelse indsat i udlændingeloven:

§ 56 a. En uledsaget udlænding under 18 år, der opholder sig her i landet og indgiver ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7, får, medmindre ganske særlige grunde taler derimod, udpeget en repræsentant til varetagelse af sine interesser. (...)

...

Stk. 8. Udlændingestyrelsen iværksætter med samtykke fra et barn, der er omfattet af stk. 1, en eftersøgning af forældrene til barnet. Kan samtykke fra barnet ikke opnås, kan Udlændingestyrelsen iværksætte en eftersøgning af forældrene til barnet, hvis repræsentanten til varetagelse af barnets interesser, jf. stk. 1, giver samtykke hertil. Eftersøgningen af forældrene kan ske i samarbejde med Dansk Røde Kors eller

en anden, tilsvarende organisation, som er godkendt hertil af ministeren for flygtninge, indvandrere og integration. (...)’

Af de tilhørende forarbejder fremgår bl.a. dette (Folketingstidende 2002-03, tillæg A, s. 412 ff):

’3.7. Eftersøgning af familie

3.7.1. Pligt for Udlændingestyrelsen til at iværksætte en eftersøgning af barnets forældre

Regeringen finder, at det er af meget væsentlig betydning for et barns psykiske velbefindende og videre udvikling at have klarhed over sine forældres situation.

Det foreslås på den baggrund, at der i den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 56 a, stk. 8, fastsættes en udtrykkelig pligt for Udlændingestyrelsen til at iværksætte en eftersøgning af forældrene til uledsagede mindreårige asylansøgere. Eftersøgningen skal iværksættes hurtigst muligt efter barnets ankomst til Danmark, dog tidligst når der er udpeget en repræsentant for den uledsagede mindreårige.

Dette er dog ikke til hinder for, at Udlændingestyrelsen kan undersøge eventuelle oplysninger om barnets forældre afgivet af barnet selv, f.eks. i forbindelse med bedømmelsen af, om barnet kan overføres eller tilbageføres efter Dublin-konventionen, eller om barnet skal behandles efter de særlige regler for uledsagede mindreårige asylansøgere, jf. nærmere om definitionen heraf i afsnit 2.1 og 3.1. I den forbindelse bemærkes, at det også vil kunne være relevant at eftersøge andre familiemedlemmer end barnets forældre. (...)

...

Det er som udgangspunkt en forudsætning for iværksættelsen af eftersøgningen, at barnet samtykker hertil. (...)

...

Det bemærkes, at Udlændingestyrelsen ikke selvstændigt vil kunne stå for eftersøgningen af forældrene. Det foreslås derfor, at eftersøgning af forældrene kan ske i samarbejde med Dansk Røde Kors eller en anden tilsvarende organisation, som er godkendt hertil af integrationsministeren.’

Bestemmelsen fik det indhold som var gældende for (A), med vedtagelsen af lov nr. 504 af 6. juni 2007 om ændring af udlændingeloven og lov om ægteskabs indgåelse og opløsning. Bestemmelsen havde denne ordlyd:

’§ 56 a. En uledsaget udlænding under 18 år, der opholder sig her i

landet, får, medmindre ganske særlige grunde taler derimod, udpeget en repræsentant til varetagelse af sine interesser. (...)

...

Stk. 8. Udlændingesservice iværksætter en eftersøgning af forældrene til et barn, der er omfattet af stk. 1, medmindre ganske særlige grunde taler derimod. Eftersøgningen af forældrene kan ske i samarbejde med Dansk Røde Kors eller en anden tilsvarende organisation, som er godkendt hertil af ministeren for flygtninge, indvandrere og integration. (...)’

Af forarbejderne til ændringsloven fremgår bl.a. følgende (Folketingstidende 2006-07, tillæg A, s. 6942 ff):

’3.2.2. Forslag til en udvidet eftersøgningsordning

...

Regeringen foreslår (...), at den gældende eftersøgningsordning udvides, således at den ikke kun omfatter uledsagede mindreårige asylansøgere, men alle uledsagede børn, uanset om barnet har søgt asyl eller ej.

Endvidere skal eftersøgning ikke afhænge af, om der foreligger samtykke. Barnets samtykke skal altid søges indhentet, men det afgørende skal ikke være, om der foreligger et samtykke, men om eftersøgning af forældrene er i barnets interesse.

Det er regeringens standpunkt, at det som udgangspunkt er i barnets interesse, at forældrenes identitet er kendt, og at forældrene findes med henblik på at genforene barn og forældre i hjemlandet. Såfremt eftersøgningen tilvejebringer sikker viden om, at barnet er handlet, og at det er forældrene, der er grund til, at barnet er blevet handlet, forsøges barnet og forældrene ikke genforenet. En fremkommet viden om forældrenes deltagelse i menneskehandel overdrages til rette politimæssige myndigheder, herunder politimæssige myndigheder i det land, hvor forældrene er bosiddende, med henblik på efterforskning af, hvorvidt forældrene kan stilles til ansvar for deres ugering.

...

Den foreslåede bestemmelse gennemfører samtidig artikel 10, stk. 4, litra c, i Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, hvorefter staterne skal forsøge alt for at lokalisere et handlet barns familie, når dette er i barnets interesse.

3.3. Alle uledsagede udlændinge under 18 år, der skal udrejse, skal have tilbud om en forberedt hjemsendelse

Det indgår (...) i regeringens handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker, at alle handlede børn, der ikke får opholdstilladelse i Danmark, skal have et tilbud om en veltilrettelagt og forsvarlig hjemsendelse.

Regeringen finder (...) at det bedst muligt bør sikres, at alle uledsagede børn – dvs. ikke kun børn, der er handlede, som skal udrejse af Danmark – får en forsvarlig hjemsendelse. Det skal sikres, at det i hver enkelt sag grundigt undersøges, om der er et familiemedlem eller en organisation, der kan tage sig af barnet og møde op i lufthavnen eller andet steds, hvor de danske myndigheder overdrager barnet.

Udlændingesservice vil således i samarbejde med de relevante organisationer og myndigheder i videst muligt omfang sørge for, at alle børn, der ikke får opholdstilladelse i Danmark, får et tilbud om en veltilrettelagt og forsvarlig hjemsendelse, der indebærer, at barnet i hjemlandet modtages af en organisation eller andre, der kan yde barnet særlig hjælp i forbindelse med tilværelsen i hjemlandet. (...)

Herudover vil det eksisterende internationale netværk blive udbygget. Netværket skal breddes ud til flere lande, ligesom kendskabet til organisationerne i hjemlandene skal styrkes, således at det yderligere sikres, at børnene kan blive godt modtaget, når de vender hjem. Herved opnås en bedre og mere forberedt hjemsendelse af uledsagede mindreårige børn. Der skal ligeledes opbygges god kontakt til myndighederne i hjemlandet, således at disse kan assistere ofre [for menneskehandel; min tilføjelse] ved hjemsendelsen.'

Ved lov nr. 400 af 21. april 2010 om ændring af udlændingeloven mv. blev stk. 8 til stk. 9.

Bestemmelsen er – under min behandling af sagen – igen blevet ændret den 1. januar 2011 ved lov nr. 1543 af 21. december 2010 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven. Ændringen indebærer bl.a. at der på ny gælder et krav om at barnet samtykker til eftersøgningen. Endvidere vil Udlændingesservice fremover ikke være forpligtet til at iværksætte eftersøgning hvis der er adgang til passende modtage- og omsorgsfaciliteter i barnets hjemland eller tidligere opholdsland. Hvis barnet har været udsat for menneskehandel, vil Udlændingesservice dog skulle iværksætte eftersøgning medmindre særlige grunde taler imod det. Det fremgår nu endvidere af lovteksten at eftersøgningspligten ud over forældrene omfatter 'andet familiemæssigt netværk til barnet'.

I forarbejderne til lovforslaget (lovforslag L 37, fremsat af integrationsministeren den 28. oktober 2010) er den tidligere og den nugældende eftersøgningsordning og ordningen om forberedt hjemsendelse beskrevet således (s. 6 ff):

'2. Gældende ret

...

2.2.3. Eftersøgning af forældre til uledsagede mindreårige udlændinge

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

...

2.2.4. Tilbud om forberedt hjemsendelse

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

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

...

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

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

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

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

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

I dag vurderer Udlændingesservice ex officio, om uledsagede mindreårige, der meddeles afslag på asyl, kan meddeles opholdstilladelse som uledsagede mindreårige på grund af manglende netværk i hjemlandet. Hvis den uledsagede mindreårig ikke ved eller ikke oplyser, hvor vedkommendes forældre eller andre familiemedlemmer opholder sig, skal Udlændingesservice sætte en eftersøgning i værk, før der kan tages stilling til spørgsmålet om opholdstilladelse, hvis eftersøgning i den konkrete sag er relevant, herunder hvis myndighederne i hjemlandet ikke er i stand til at garantere en forsvarlig modtagelse, f.eks. på et børnehjem, hvor barnet har været før. Det samme gælder som led i hjemsendelse af uledsagede mindreårige, der ikke søger asyl, men blot opholder sig ulovligt her i landet. Eftersøgningen skal sættes i værk, uanset om barnet samtykker til og samarbejder om det.

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

...

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

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

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

Som i dag vil alle uledsagede børn, der skal udrejse af Danmark, skulle tilbydes en forberedt hjemsendelse, hvis de pågældende er under 18 år, når udrejsen bliver aktuel. Uledsagede mindreårige, der ikke samtykker til eftersøgning, vil fortsat modtage dette tilbud, dog inden for de rammer det er muligt, når der ikke samtykkes til eftersøgning af familie. Det bemærkes i den forbindelse, at forberedelse af hjemrejsen og særlig støtte normalt vil forudsætte, at de pågældendes familiemæssige netværk kan lokaliseres. Hvis et barn, der ikke har samtykket til eftersøgning, i forbindelse med udrejsen tager imod tilbuddet om forberedt hjemsendelse og i den forbindelse oplyser myndighederne om sine forældres eller anden families opholdssted, f.eks. fordi barnet på egen hånd har eftersøgt sin familie via Røde Kors' internationale eftersøgningstjeneste eller andre, vil myndighederne tage højde herfor i forbindelse med planlægningen af hjemrejsen.

...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

...

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

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

...

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

Om forslaget til den ændrede eftersøgningsordning fremgår af de specielle lovforslagsbemærkninger bl.a. dette (lovforslaget s. 29 f):

'Efter den foreslåede bestemmelse i § 56 a, stk. 9, 1. pkt., iværksætter Udlændingesservice en eftersøgning af forældrene eller andet familiemæssigt netværk til en uledsaget mindreårig udlænding, hvis der

ikke i barnets hjemland eller tidligere opholdsland er adgang til passende modtage- og omsorgsfaciliteter. Det er som udgangspunkt en forudsætning for at iværksætte eftersøgningen, at barnet samtykker hertil. Det betyder, at Udlændingesservice normalt kun har pligt til at iværksætte eftersøgning, hvis barnet samtykker hertil.

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

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

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

Som i dag vil Udlændingesservices eftersøgningspligt heller ikke omfatte tilfælde, hvor barnet – f.eks. i forbindelse med en asylsamtale – har oplyst myndighederne om sine forældres eller anden families opholdssted. I sådanne tilfælde er der ikke tvivl om, at barnet har forældre eller andet familiemæssigt netværk, der vil kunne drage omsorg for barnet ved en tilbagevenden. Dette gælder dog ikke, hvis der efterfølgende er kommet sikre oplysninger frem om, at forældrene eller den anden familie er forsvundet. Det samme gælder, hvis barnet før sin udrejse har været undergivet offentlig omsorg, som vil kunne genetableres ved en tilbagevenden.’

Ombudsmandens endelige opfattelse

A. Forståelsen af udlændingelovens § 56 a, stk. 8 (2007-loven)

A.1. Generelt

Som det fremgår af ovenstående, blev der i 2003 indført en udtrykkelig pligt for Udlændingesservice (dengang Udlændingestyrelsen) til – hurtigst muligt efter udpegningen af den personlige repræsentant – at iværksætte eftersøgning af forældrene til en uledsaget mindreårig asylansøger.

Indtil lovændringen i 2007 var eftersøgningen betinget af et samtykke fra barnet (eller den personlige repræsentant). I 2007 blev ordningen udvidet til at omfatte alle uledsagede børn – uanset om et samtykke kunne opnås i det enkelte tilfælde. I tiden indtil den seneste lovændring den 1. januar 2011 har det afgørende herefter alene været om eftersøgning af forældrene er i barnets interesse. Det anses – ifølge forarbejderne – som udgangspunkt for at være tilfældet, dog medmindre der foreligger sikre oplysninger om at barnet er handlet, og at forældrene har medvirket til det.

Integrationsministeriet har i sin udtalelse af 31. marts 2010 til mig oplyst at eftersøgningen af den mindreåriges forældre – efter ordningen der var gældende indtil lovændringen 1. januar 2011 – i praksis først fandt sted efter at der var truffet afgørelse i opholdssagen, og når den mindreårige var i en egentlig udsendelsesfase.

I min foreløbige redegørelse skrev jeg at jeg havde forstået ministeriet sådan at eftersøgningen efter ministeriets opfattelse først blev aktualiseret når den mindreårige stod over for at skulle udsendes, og at eftersøgningen dermed de

facto blev praktiseret som led i ordningen om forberedt hjemsendelse.

I fortsættelse heraf anførte jeg følgende:

Selv om en eftersøgning af barnets forældre også kunne være relevant i forbindelse med tilrettelæggelsen af en forberedt hjemsendelse, gjaldt forpligtelsen til at iværksætte eftersøgning efter § 56 a, stk. 8, efter min opfattelse uafhængigt af ordningen om forberedt hjemsendelse.

Pligten til at eftersøge forældrene efter § 56 a, stk. 8, indtrådte umiddelbart efter barnets indrejse i Danmark – så snart repræsentanten for barnet var udpeget – mens eventuel eftersøgning af familie som led i ordningen om forberedt hjemsendelse først blev relevant på et langt senere tidspunkt, nemlig når der var truffet afgørelse om at barnet ikke kunne få opholdstilladelse i Danmark.

Dertil kommer at de to eftersøgningsordninger tjente forskellige formål: Formålet med eftersøgning efter § 56 a, stk. 8, var at hjælpe barnet med at genfinde sine forældre og få klarhed over deres situation og – hvis muligt – at blive genforenet med dem. Formålet med ordningen om forberedt hjemsendelse var derimod at sikre en uledsaget mindreårig der havde fået afslag på opholdstilladelse og skulle udrejse af Danmark, en veltilrettelagt og forsvarlig hjemsendelse. Heri indgik *bl.a.* at det blev undersøgt om der var et familiemedlem eller en organisation der kunne modtage og yde barnet særlig hjælp i hjemlandet.

Gennemførtes pligten til eftersøgning efter § 56 a, stk. 8, alene inden for rammerne af ordningen om forberedt hjemsendelse, ville det endvidere betyde at de børn der fik opholdstilladelse i Danmark, ikke fik glæde af eftersøgningsordningen. Forpligtelsen til at iværksætte eftersøgning af forældrene efter § 56 a, stk. 8, gjaldt ifølge bestemmelsens ordlyd imidlertid for alle børn omfattet af § 56 a, stk. 1, dvs. også for de børn der fik opholdstilladelse.

Udlændingesservice kunne efter min opfattelse således ikke undlade at iværksætte en eftersøgning af forældrene til et barn efter den dagældende § 56 a, stk. 8, blot fordi barnet ville være omfattet af ordningen om forberedt hjemsendelse hvis det fik afslag på opholdstilladelse i Danmark. Eftersøgning kunne kun undlades hvis ganske særlige grunde talte for det, jf. § 56 a, stk. 8, 1. pkt., 2. led.

Ministeriet har i udtalelsen af 31. marts 2010 oplyst om forskellige praktiske problemer i relation til etableringen af eftersøgningsordningen. Jeg har forstået ministeriet sådan at det generelt har været vanskeligt at få etableret eftersøgningsmuligheder, dvs. at også eftersøgning som led i ordningen om forberedt hjemsendelse i praksis har voldt myndighederne problemer. Jeg har videre forstået at de nævnte forhold er grunden til at ministeriet har henvendt sig til IOM for at få etableret en eftersøgningsordning som led i forberedt hjemsendelse. Ministeriet har ved brev af 30. juni 2010 (i en lignende sag – omtalt sidst i sagsfremstillingen) oplyst at ministeriet – efter særdeles vanskelige og langtrukne forhandlinger – den 2. juni 2010 indgik en etårig pilotaftale med IOM om etablering af en eftersøgningsordning der dækker et begrænset antal sager og geografiske områder. Det fremgår samme sted at der først i forbindelse med en evaluering af pilotaftalen vil blive taget stilling til om ordningen kan gøres generel og global.

Jeg har forståelse for at det har været vanskeligt for udlændingemyndighederne at få etableret velfungerende eftersøgningsmuligheder som led i ordningen om forberedt hjemsendelse. Det forhold at det har været vanskeligt at få en eftersøgningsordning (som led i forberedt hjemsendelse) på plads, sammenholdt med den omstændighed at der på nuværende tidspunkt kun foreligger en etårig pilotaftale med begrænset anvendelsesområde, fører efter min opfattelse så meget desto mere til at det må fastholdes at Udlændingesservice havde en selvstændig eftersøgningspligt efter § 56 a, stk. 8. Den pligt indtrådte som nævnt hurtigst muligt efter barnets indrejse i Danmark.

I min foreløbige redegørelse konkluderede jeg på den baggrund at det samlet set var min foreløbige opfattelse at den praksis som Udlændingesservice har fulgt – nemlig først at eftersøge forældrene til uledsagede mindreårige i udsendelsesfasen som led i ordningen om forberedt hjemsendelse – ikke opfyldte eftersøgningspligten i 2007-lovens § 56 a, stk. 8.

Det fremgår af Integrationsministeriets bemærkninger til min foreløbige redegørelse at ministeriet har taget min opfattelse til efterretning, og at ministeriet har indskærpet Udlændingesservices pligt til at igangsætte eftersøgning af netværk i hjemlandet efter den dagældende udlændingelovs § 56 a, stk. 8, så tidligt som muligt (dog tidligst når den personlige repræsentant er udpeget).

På den baggrund fastholder jeg den opfattelse jeg gav udtryk for i min foreløbige redegørelse. Det er således min endelige opfattelse at den praksis som Udlændingesservice har fulgt – nemlig først at eftersøge forældrene til uledsagede mindreårige i udsendelsesfasen som led i ordningen om forberedt hjemsendelse – ikke opfyldte eftersøgningspligten i 2007-lovens § 56 a, stk. 8. Jeg anser dette for meget beklageligt.

I min foreløbige redegørelse skrev jeg videre at det – ud fra de oplysninger jeg har modtaget fra udlændingemyndighederne – ikke stod klart for mig i hvilket omfang Udlændingesservice rent faktisk har iværksat eftersøgninger af forældrene til uledsagede mindreårige siden ordningen blev etableret.

Jeg bemærkede at myndighederne – med henvisning til forarbejderne til 2003-loven – har henvist til at Udlændingesservice ikke selvstændigt vil kunne stå for eftersøgningen af forældrene, men at det kan ske i samarbejde med Dansk Røde Kors eller en anden tilsvarende organisation. Myndighederne har desuden oplyst at Internationalt Røde Kors alene iværksætter eftersøgning af forældrene på den mindreåriges eget initiativ, ligesom resultatet af eftersøgningen alene videregives til den mindreårige selv. I tilknytning hertil fremgår det af myndighedernes udtalelser at Dansk Røde Kors ikke har mulighed for at dele resultatet af en eftersøgning med udlændingemyndighederne idet alene den der eftersøger og udfylder eftersøgningsskemaet, kan modtage oplysningerne. Dette er – fremgår det – grunden til at der er opstået behov for den eftersøgningsordning som nu er etableret gennem aftalen med IOM.

De nævnte bemærkninger måtte efter min umiddelbare opfattelse forstås sådan at de eftersøgninger af den mindreåriges forældre der er foregået fra ordningen trådte i kraft den 1. april 2003, og frem til aftalen med IOM blev sat i drift den 2. juni 2010, i praksis som altovervejende hovedregel er blevet iværksat af den mindreårige selv/repræsentanten, ikke af Udlændingesservice. Den omstændighed at Udlændingesservice under asylsamtalen opfordrer den mindreårige til selv at iværksætte en undersøgelse via Internationalt Røde Kors, talte efter min opfattelse umiddelbart i samme retning.

Jeg tilkendegav at jeg på den baggrund ville bede Integrationsministeriet underrette mig om hvordan ministeriet vil sikre at Udlændingesservice fremover efterlever eftersøgningspligten i den nugældende udlændingelovs § 56 a, stk. 9.

Jeg bemærkede i den forbindelse at eftersøgningspligten er opretholdt med vedtagelsen af den seneste lovændring (lov nr. 1543 af 21. december 2010, omtalt ovenfor), dog med den ændring at pligten ikke gælder hvis barnet kan tage ophold på et modtage- eller omsorgscenter i hjemlandet eller det tidligere opholdsland. Findes der ikke et sådant modtage- eller omsorgscenter, skal '[e]ftersøgningen (...) som hidtil (...) iværksættes hurtigst muligt efter barnets ankomst til Danmark, dog tidligst når der er udpeget en repræsentant for barnet', jf. de specielle bemærkninger til lovforslaget s. 29 som er citeret ovenfor. Eftersøgningspligten gælder ifølge ændringsforslaget endvidere kun hvis barnet (eller repræsentanten) giver samtykke.

Det fremgår af Udlændingesservices og Integrationsministeriets bemærkninger til min foreløbige redegørelse at Udlændingesservice tidligere har været af den opfattelse at Udlændingesservice har opfyldt eftersøgningspligten efter 2007-lovens § 56 a, stk. 8, ved at opfordre den uledsagede mindreårige til selv at iværksætte en eftersøgning via Internationalt Røde Kors, da Udlændingesservice ikke selv har haft mulighed for at gennemføre en eftersøgning. Det fremgår videre at Integrationsministeriet den 26. maj 2010 over for Udlændingesservice har præciseret at Udlændingesservice selv skal sørge for at iværksætte en eftersøgning via tilgængelige kanaler som f.eks. Udenrigsministeriet eller Integrationsministeriets udlændingeattachéer mv. Det gælder særligt lande hvor IOM ikke kan operere, og hvor det på grund af antallet af børn der eventuelt skal tilbagesendes, ikke kan betale sig at benytte mere generelle ordninger.

Som anført i min foreløbige redegørelse under pkt. B kunne Udlændingesservice efter min opfattelse ikke opfylde eftersøgningspligten efter 2007-lovens § 56 a, stk. 8, ved blot at opfordre de uledsagede børn til selv at eftersøge deres forældre eller andre familiemedlemmer via Røde Kors' eftersøgningstjeneste. Den opfattelse fastholder jeg.

Med udlændingemyndighedernes bemærkninger til sagen fulgte et notat af 22. marts 2011 fra Udenrigsministeriet om ministeriets muligheder for at gennemføre eftersøgninger. Det fremgår af notatet at Udenrigsministeriet i visse sager har mulighed for at indhente oplysninger gennem offentlige registre, dog kun i lande hvor ministeriet har en fast, godkendt kilde til at håndtere konkrete sager med beskyttelsesbehov. Det drejer sig bl.a. om Iran, Pakistan og Tyrkiet. Med det udgangspunkt oplyser udlændingemyndighederne at Udlændingesservice fremover vil sende sager hvor der er mulighed for gennem offentlige registre at lokalisere slægtninge, til Udenrigsministeriet. I tilknytning til det fremgår det at Udlændingesservice fremover – i forbindelse med asylsamtalen – vil anmode uledsagede mindreårige asylansøgere om samtykke i sådanne tilfælde. Endvidere vil Udlændingesservice benytte sig af udlændingeattachéer der har mulighed for at bistå Udlændingesservice i konkrete udlændingesager. Derudover fremgår det at Udlændingesservice vil gennemgå verserende sager hvor der er mulighed for at lokalisere slægtninge gennem offentlige registre, med henblik på at iværksætte en eftersøgning.

Om eftersøgningsordningen der er etableret gennem IOM, oplyser Integrationsministeriet at det er hensigten – hvis en evaluering af pilotaftalen taler for det – at gøre ordningen generel og global. Ministeriet bemærker at det i så fald forventes at Udlændingesservice – når der er udpeget en personlig repræsentant – straks vil kunne iværksætte en eftersøgning via IOM, og at resultatet af eftersøgningen så vidt muligt vil indgå i udlændingemyndighedernes vurdering af sagen medmindre eftersøgningen trækker ud.

Ministeriet oplyser endelig at ministeriet herudover vil drøfte eventuelle supplerende alternativer ved iværksættelse af eftersøgning af netværk i hjemlandet med Udlændingesservice.

Jeg vil nu bede Justitsministeriet, som den 3. oktober 2011 overtog ressortansvaret på området, om at underrette mig om det videre forløb af tilrettelæggelsen af Udlændingesservices efterlevelse af eftersøgningspligten i den nugældende udlændingelovs § 56 a, stk. 9. Jeg vil herunder særligt bede om at modtage oplysninger om erfaringerne med samarbejdet med IOM, herunder om etableringen af en eventuel generel og global eftersøgningsordning gennem IOM. Jeg vil anmode om at modtage oplysninger om status pr. 1. marts 2012.

A.2. Hvem retter eftersøgningspligten sig mod?

Ifølge ordlyden af 2007-lovens § 56 a, stk. 8, rettede eftersøgningspligten sig alene mod den mindreåriges forældre.

Efter min gennemgang af oplysningerne i sagen bemærkede jeg i min foreløbige redegørelse at jeg dog havde forstået at udlændingemyndighederne i praksis har fortolket bestemmelsen sådan at forpligtelsen til at iværksætte en eftersøgning efter omstændighederne også kunne omfatte andre familiemedlemmer end barnets forældre, i hvert fald familiemedlemmer der er trådt i forældrenes sted.

En sådan forståelse af bestemmelsen kunne ikke give mig anledning til bemærkninger.

Jeg bemærkede at myndighederne gennem hele sagsforløbet og i deres udtalelser til mig ikke har taget afstand fra at der kunne være en pligt til at eftersøge (A)'s morbror. Dertil kommer at Udlændingesservice i udtalelsen af 5. marts 2010 direkte har oplyst at det følger af styrelsens retningslinjer at den mindreårige under asylsamtalen bliver spurgt om han vil give sit samtykke til at Udlændingesservice iværksætter eftersøgning af 'forældre eller pårørende', og i udtalelsen af 31. marts 2010 har ministeriet omtalt eftersøgningsordningen under overskriften 'Eftersøgning af forældre/familie'.

Også ministeriets beskrivelse af den dagældende eftersøgningsordning i forarbejderne til lovforslag L 37 kunne efter min foreløbige opfattelse tyde på at § 56 a, stk. 8, ikke har været fortolket snævert efter ordlyden. Jeg henviste til det som er anført under lovforslagets pkt. 2, 'Gældende ret', underpunkt 2.2.3, om at 'eftersøgning kommer på tale, hvis det må antages, at barnet har forældre *eller familiemedlemmer* [min fremhævnings] i hjemlandet, som det kan genforenes med'.

Ændringen af lovteksten i 2011 (lovforslag L 37) hvormed det nu udtrykkeligt fremgår at eftersøgningspligten også omfatter andet familiemæssigt netværk end forældrene, måtte i det lys ses som en kodificering af praksis.

Jeg bemærkede i tilknytning hertil at forarbejderne til 2007-loven også understøtter en sådan udvidende fortolkning af bestemmelsens anvendelsesområde, jf. ovenfor. I forarbejderne til 2007-loven er det således bl.a. anført at den reviderede bestemmelse 'samtidig [gennemfører] artikel 10, stk. 4, litra c, i Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, hvorefter staterne skal forsøge alt for at lokalisere et handlet barns *familie* [min fremhævnings], når det er i barnets interesse'.

Samlet set var det således min foreløbige opfattelse at eftersøgningspligten i 2007-loven omfatter andre familiemedlemmer end forældrene.

Udlændingemyndighederne har ikke taget afstand fra min opfattelse i bemærkningerne til min redegørelse i sagen. Derimod fremgår det af Integrationsministeriets udtalelse at ministeriet deler min opfattelse af at det er meget beklageligt at der ikke i den konkrete sag blev iværksat en eftersøgning af (A)'s morbror, jf. pkt. B straks nedenfor.

Det er herefter min endelige opfattelse at eftersøgningspligten i 2007-loven omfatter andre familiemedlemmer end forældrene.

B. (A)'s sag

(A) har under behandlingen af asylsagen oplyst at han efter sine forældres død i juli 2007 flyttede ind hos sin morbror og morbrorens ægtefælle og to døtre hvor han opholdt sig frem til udrejsen af Irak i november 2008. Over for Flygtningenævnet har han oplyst at morbroren muligvis er død, da han har fået at vide af morbrorens kontaktperson i Danmark at morbroren ikke er i live mere. Han har desuden oplyst at han ikke ved hvor morbrorens ægtefælle og døtre befinder sig.

Det har under udlændingemyndighedernes behandling af sagen ikke været bestridt at morbroren – i de afdøde forældres sted – har taget sig af (A) i en periode inden han rejste ud af Irak. Det er endvidere ganske usikkert om det er rigtigt at morbroren er død. Det var derfor relevant at iværksætte en eftersøgning af morbroren i henhold til udlændingelovens § 56 a, stk. 8.

Det synes i øvrigt at være i overensstemmelse med udlændingemyndighedernes egen retsopfattelse. Jeg henviser til det ovenfor anførte om at myndighederne i deres udtalelser til mig ikke bestrider at der er pligt til at iværksætte eftersøgning i den konkrete sag.

På det grundlag tilkendegav jeg i min foreløbige redegørelse at det er min opfattelse at Udlændingesservice som udgangspunkt har været forpligtet til at iværksætte eftersøgning af (A)'s morbror. Pligten gjaldt medmindre ganske særlige grunde talte imod en eftersøgning.

Det fremgår af udtalelsen af 5. marts 2010 fra Udlændingesservice at der i den konkrete sag ikke forelå oplysninger om ansøgerens personlige forhold der talte imod at iværksætte en eftersøgning.

På den baggrund anførte jeg at det samlet set var min foreløbige opfattelse at Udlændingesservice i medfør af den dagældende § 56 a, stk. 8, i udlændingeloven var forpligtet til – hurtigst muligt efter den 17. februar 2009 (den dag hvor der blev udpeget en repræsentant efter § 56 a, stk. 1) – at iværksætte en eftersøgning af (A)'s morbror. Det var efter min foreløbige opfattelse meget beklageligt at det ikke skete.

Det fremgår af Integrationsministeriets bemærkninger til min foreløbige redegørelse at ministeriet har noteret sig at Udlændingesservice i den konkrete sag ikke har iværksat en eftersøgning af (A)'s morbror hurtigst muligt efter udpegningen af hans personlige repræsentant, og at ministeriet deler min opfattelse af at det er meget beklageligt.

Det er på den baggrund min endelige opfattelse at det er meget beklageligt at Udlændingesservice ikke – hurtigst muligt efter den 17. februar 2009 (den dag hvor der blev udpeget en repræsentant efter § 56 a, stk. 1) – iværksatte en eftersøgning af (A)'s morbror.

Under Integrationsministeriets behandling af sagen har advokat (B) oplyst at der via Dansk Røde Kors er iværksat eftersøgning af (A)'s morbror. Af Røde Kors' brev af 20. oktober 2009 til (A)'s repræsentant fremgår således at Dansk Røde Kors' eftersøgningstjeneste den 7. oktober 2009 videresendte en anmodning om eftersøgning af morbroren til Internationalt Røde Kors (ICRC Delegation for Irak). Under hensyn til at der allerede er iværksat en eftersøgning af morbroren, foretager jeg mig ikke videre i relation til eftersøgningspligten i den konkrete sag.

I tilknytning hertil bemærker jeg dog at Udlændingesservice efter min opfattelse ikke kunne opfylde eftersøgningspligten efter 2007-lovens § 56 a, stk. 8, ved blot at opfordre de uledsagede børn til selv at eftersøge deres forældre eller andre familiemedlemmer via Røde Kors' eftersøgningstjeneste. Jeg henviser til pkt. A.1 ovenfor.

Jeg har i øvrigt ikke mere generelt taget stilling til om det forhold at et uledsaget barn rent faktisk havde iværksat eftersøgning, kunne fritage Udlændingesservice for at gennemføre en eftersøgning i henhold til § 56 a, stk. 8.

Jeg har heller ikke taget stilling til den vejledning om Udlændingesservices eftersøgningspligt som styrelsen gav (A) på mødet den 7. maj 2009 (asylsamtalen)."

Sagsfremstilling

A er irakisk statsborger, født den (...) 1992. Den 3. december 2008 indrejste han i Danmark og søgte om asyl.

Den 17. februar 2009 blev der udpeget en repræsentant til at varetage A's interesser, jf. udlændingelovens § 56 a, stk. 1.

Af Udlændingesservices samtalereferat af 7. maj 2009 fremgår bl.a. dette:

"På sagen foreligger:

Ansøgers irakiske id-kort (...)

Ansøgers irakiske nationalitetsbevis (...)

Adspurgt oplyser ansøger, at han har fået begge beviser på personregisterkontoret i (X)-by. Adspurgt oplyser ansøger, at han var sammen med sin morbror på kontoret og få beviserne udstedt.

...

Adspurgt oplyser ansøger, at han efter det første møde med politiet i Danmark kontaktede sin morbror telefonisk, (...)

...

Adspurgt oplyser ansøger, at han først er opvokset med sine forældre og yngre søster i (X)-by i Irak. Herefter har han boet hos sin morbror.

...

Ansøgers forældre samt søster afgik ved døden i (X)-by i juli 2007. De blev dræbt i en bombeeksplosion, (...)

...

Ansøger var på sin arbejdsplads sammen med sin morbror, da eksplosionen fandt sted. (...)

Ansøger oplyser, at både han og morbroren var ansat i en restaurant. (...)

...

Ansøger har herefter boet hos sin morbror og tante samt to yngre kusiner i (...) (X)-by (...)

...

Adspurgt oplyser ansøger, at morbrorens familie behandlede ham nogenlunde, da han boede hos dem.

Spurgt ansøger, hvad han mener med nogenlunde. Ansøger forklarer, at han fornemmede, at de manglede lidt kærlighed til ham. Han oplyser adspurgt, at de sørgede for at han fik mad. Adspurgt om morbroren var voldelig overfor ansøger, svarer ansøger benægtende. (...)

...

Ansøger har ikke talt med morbroren udover den ene gang, umiddelbart efter ansøgers indrejse i Danmark, hvor de talte om dokumenterne. (...)

...

Adspurgt til anden familie i Irak. Ansøger siger, at han ikke har anden familie i Irak.

Ansøger forklarer, at han har en moster i Iran, som er gift med en iraner. Ansøger har ikke haft kontakt med dem.

Ansøgers far var enebarn.

Ansøger har aldrig mødt eller hørt om sine bedsteforældre.

...

Adspurgt oplyser ansøger, at han ikke har iværksat en eftersøgning af sin familie igennem Røde Kors Tracing. Han har hørt lidt om ordningen.

Forklaret ansøger om eftersøgningsordningen. Bisidderen oplyser, at hun vil orientere den personlige repræsentant om at undersøge muligheden for at iværksætte en eftersøgning via Internationalt Røde Kors.

Sagt til ansøger, at Udlændingesservice i særlige tilfælde kan iværksætte en eftersøgning af forældre, men at vi på nuværende tidspunkt ikke har vurderet dette aktuelt i ansøgers sag. Spurgt ansøger om han, såfremt vi senere vurderer dette nødvendigt, vil give Udlændingesservice samtykke til at eftersøge hans forældre. Det vil han gerne.

Orienteret ansøger om, at Udlændingesservice på nuværende tidspunkt ikke har en endelig eftersøgningsordning på plads.”

Den 12. juni 2009 gav Udlændingesservice A afslag på asyl, og den 9. september 2009 stadfæstede Flygtningenævnet afgørelsen. Under nævnets behandling af sagen fremkom A med bl.a. følgende oplysninger:

”Ansøgeren har efterfølgende [efter indrejsen i Danmark; min tilføjelse] haft kontakt til sin kontaktperson i København. Da ansøgeren spurgte kontaktpersonen, om han kunne få kontakt til sin morbroder, forklarede kontaktpersonen, at ansøgeren ikke kunne forvente andres hjælp mere, at han måtte tage ansvar for sit eget liv, og at morbroderen ikke var i live mere. Den 30. juni blev en bombe sprængt tæt på ansøgerens restaurant. (...) Adspurgt ansøgeren om sin morbroders død, har ansøgeren forklaret, at han ikke har fået noget at vide om, hvordan morbroderen døde. Der er ikke nogen andre end kontaktpersonen, som har fortalt ansøgeren om morbroren. Ansøgeren håber, at morbroderen lever. Morbroderen har en ægtefælle og to små piger, som ansøgeren ikke ved, hvor befinder sig. Han har ikke hørt noget fra Irak. Adspurgt ansøgeren, har han forklaret, at kontaktpersonen hedder (...). Ansøgeren har kun set ham én gang, og ansøgeren er ikke blevet inviteret ind i hans hjem. Da kontaktpersonen ikke ville have, at ansøgeren skulle bekymre sig for meget og få psykiske problemer, gav kontaktpersonen ikke ansøgeren morbrorens telefonnummer.”

Den 13. oktober 2009 gav Udlændingesservice afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 2. Afslaget blev begrundet med at A ikke ved en tilbagevenden til Irak ville blive bragt i en reel nødsituation.

Advokat B klagede ved breve af 19. oktober og 13. november 2009 som advokat for A til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. I sit brev af 13. november 2009 henviste advokaten bl.a. til at der var blevet iværksat en eftersøgning af A's morbror i X-by. Advokaten gjorde samtidig gældende at Udlændingesservice var forpligtet til at iværksætte en eftersøgning, men at det ikke var sket. Blandt

de vedlagte bilag var et brev af 20. oktober 2009 fra Dansk Røde Kors til A's repræsentant. Af brevet fremgik at Dansk Røde Kors den 7. oktober 2009 havde videresendt en anmodning om eftersøgning af morbroren til Internationalt Røde Kors (ICRC), Delegation for Irak.

Ministeriet godkendte den 29. januar 2010 Udlændingesservices afslag på opholdstilladelse med den begrundelse at ministeriet ikke anså det for dokumenteret eller sandsynliggjort at der var grundlag for at antage at A's morbror ikke længere var i live, eller at han ikke fortsat havde et familiemæssigt netværk.

Den 5. februar 2010 klagede advokat B til mig over afgørelsen. Advokaten gjorde endvidere gældende at Udlændingesservice – i medfør af udlændingelovens § 56 a, stk. 8 – var forpligtet til at eftersøge A's morbror eftersom morbroren var den eneste tilbageværende slægtning efter forældrenes død, og at den forpligtelse var tilsidesat. A ville som konsekvens kunne blive bragt i en reel nødsituation hvis han vendte tilbage til Irak.

Jeg sendte herefter en kopi af advokat B's brev til ministeriet og bad udlændingemyndighederne om en udtalelse og om at låne mig sagens akter.

Af Udlændingesservices udtalelse af 5. marts 2010 fremgår bl.a. følgende:

"Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) Tracing Service har eksisteret i sin nuværende form siden juni 1955, og har stor erfaring med eftersøgning af familiemedlemmer. Når en slægtning til en forsvunden kontakter Røde Kors med henblik på eftersøgning, udfyldes en eftersøgningsblanket om den forsvundnes navn, fødselsdato og sidst kendte opholdssted. Eftersøgningen sendes til Internationalt Røde Kors, der sender den videre til det sted, hvor den forsvundne sidst har opholdt sig.

En eftersøgning via International Røde Kors' eftersøgningstjeneste kan udelukkende iværksættes på baggrund af en anmodning herom fra barnet selv, dennes repræsentant eller advokat. Udlændingesservice kan derfor ikke på egen hånd iværksætte en eftersøgning via Internationalt Røde Kors.

Dansk Røde Kors har oplyst, at resultatet af en eftersøgning via Internationalt Røde Kors udelukkende gives til barnet og dennes personlige repræsentant. Dansk Røde Kors har således ikke mulighed for at dele resultatet af en eftersøgning med udlændingemyndighederne. Dansk Røde Kors har tilkendegivet, at dette er uforeneligt med det princip om, at det alene er den, der eftersøger og udfylder eftersøgningsskemaet, som modtager oplysninger fra Internationalt Røde Kors om resultatet af eftersøgningen.

Heller ikke med indgåelsen af aftalen af 26. marts 2008 med International Organisation for Migration (IOM) om forberedt hjemsendelse, er der mulighed for at dele oplysninger om status eller resultat af en eftersøgning iværksat via Internationalt Røde Kors med IOM.

På baggrund heraf samt med det forhold, at et eventuelt eftersøgningresultat ligeledes gerne skal bruges i forbindelse med en eventuel vurdering af, hvorvidt pågældende kan meddeles opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 2, eller til brug for en forberedt hjemsendelse, er behovet for en særskilt eftersøgningsordning opstået. Som vi tidligere har henvist til i vores udtalelser er Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration i dialog med IOM om at etablere en eftersøgningsordning.

Udlændingesservices retningslinjer for så vidt angår iværksættelse af eftersøgning af forældre til uledsagede mindreårige er således, at Udlændingesservice ved asylsamtalen forespørger den mindreårige, hvorvidt denne på Dansk Røde Kors' forespørgsel har iværksat en eftersøgning af forældrene. I bekræftende fald forespørges til eftersøgningens resultat. Såfremt der ikke er iværksat en eftersøgning, vil styrelsen opfordre ansøgeren og dennes repræsentant til, at der iværksættes en eftersøgning via Internationalt Røde Kors.

Endvidere følger det af vores retningslinjer, at vi i forbindelse med asylsamtalen spørger den mindreårige, om pågældende vil give sit samtykke til, at Udlændingesservice iværksætter en eftersøgning af dennes forældre eller pårørende. Samtidig oplyser vi, at det pt. ikke er muligt at iværksætte denne undersøgelse, men at der arbejdes på at skabe mulighed herfor.

Af udlændingelovens § 56 a, stk. 8, fremgår det, at Udlændingesservice skal iværksætte en eftersøgning, medmindre særlige forhold taler derimod. I den konkrete sag foreligger der ikke oplysninger om ansøgers personlige forhold, der taler imod at iværksætte en eftersøgning af pågældendes forældre.

Så længe der ikke foreligger en aftale om eftersøgning med IOM, kan Udlændingesservice ikke af egen drift iværksætte en eftersøgning.

For så vidt angår bistand fra Udenrigsministeriet i forbindelse med en eftersøgning, kan vi oplyse, at vi ikke har registreret i hvilket omfang, dette har fundet sted, men at det i givet fald kun har været i yderst begrænset omfang. Udenrigsministeriet har tidligere tilkendegivet, at det er ministeriets vurdering, at man kun har begrænsede muligheder for at være styrelsen behjælpelig med at finde frem til mindreåriges forældre.

I den konkrete sag anfører Advokat (B) på vegne af sin klient, at konsekvensen af Integrationsministeriets sagsbehandling vil kunne være, at hans klient havner i en reel nødsituation, såfremt han returneres til Irak.

Udlændingesservice kan hertil bemærke, at ansøgeren vil få tilbudt en forberedt hjemsendelse, hvilket bl.a. indebærer, at det undersøges, om der er et familiemedlem, en organisation eller andre, der kan yde barnet særlig hjælp i hjemlandet. Endvidere kan den forberedte hjemsendelse indebære økonomisk hjælp til eventuelt at kunne starte på et skoleforløb, til køb af undervisningsmateriale eller, hvis det er nødvendigt, til køb af medicin eller psykologbehandling.

Såfremt der fremkommer nye væsentlige oplysninger i den konkrete sag, vil der være mulighed for genoptagelse af sagen.”

Og af ministeriets udtalelse af 31. marts 2010 fremgår bl.a. dette:

”For så vidt angår den faktiske hjemsendelse, skal ministeriet bemærke, at (A) er omfattet af anvendelsesområdet for reglerne om forberedt hjemsendelse. Dette betyder, at han vil blive tilbudt en forberedt hjemsendelse, som indebærer, at det skal undersøges, om der er et familiemedlem, en organisation eller andre, der kan yde ham særlig hjælp i hjemlandet. Den forberedte hjemsendelse kan endvidere indebære økonomisk hjælp til eventuelt at kunne starte på et skoleforløb, til køb af undervisningsmateriale eller, hvis det er nødvendigt, til køb af medicin eller psykologbehandling.

Eftersøgning af forældre/familie

Udlændingelovens § 56 a, stk. 8, omhandler eftersøgning af forældre til uledsagede mindreårige udlændinge generelt, og denne eftersøgning forudsættes ikke tilendebragt forud for, at udlændingemyndighederne træffer afgørelse i sager vedrørende ansøgning om opholdstilladelse som uledsaget mindreårig asylansøger i medfør af udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 2. Det følger således hverken af forarbejderne til udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 2, eller af ministeriets praksis på området, at der skal foretages en egentlig undersøgelse af ansøgerens netværk i hjemlandet forud for en afgørelse.

En nærmere undersøgelse af den pågældendes netværk finder således i praksis sted, efter at der er truffet afgørelse i sagen (...)

...

Af bemærkningerne til lovforslag nr. L 23 af 2. oktober 2002 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven fremgår det således blandt andet ’at alle uledsagede mindreårige asylansøgere får udpeget en fast personlig støtte hurtigst muligt efter deres ankomst til Danmark’ og ’at eftersøgning skal iværksættes hurtigst muligt efter barnets ankomst til Danmark, dog tidligst når der er udpeget en repræsentant for den uledsagede mindreårige’.

...

I relation til eftersøgning af familie skal ministeriet i øvrigt bemærke, at det af de almindelige bemærkninger til lovforslag L 23 af 2. oktober 2002, afsnit 3.7.2 (Folketingstidende 2002/2003, tillæg A, punkt

3.7), der er vedtaget som lov nr. 60 af 29. januar 2003 (behandlingen af sager vedrørende uledsagede mindreårige asylansøgere) blandt andet fremgår at:

’Hvis forældrene til en uledsaget mindreårig asylansøger findes, er det udgangspunktet, at barnet skal søges genforenet med forældrene i hjemlandet eller det land, hvor forældrene opholder sig’.

Det fremgår endvidere, at regeringen finder, at det er af meget væsentlig betydning for et barns psykiske velbefindende og videre udvikling at have klarhed over sine forældres situation.

Af forarbejderne til lov nr. 504 af 6. juni 2007 (Folketingstidende 2006-07, Tillæg A) fremgår supplerende til § 56 a, stk. 8 (punkt 3.2.2), at det er regeringens standpunkt, at det som udgangspunkt er i barnets interesse, at forældrenes identitet er kendt, og at forældrene findes med henblik på at genforene barn og forældre i hjemlandet.

På den baggrund vedtog Folketinget en bestemmelse om, at forældre skal eftersøges, medmindre særlige forhold taler derimod. (...) denne eftersøgning forudsættes dog ikke tilendebragt forud for en afgørelse. I praksis foregår eftersøgning således efter, at der er truffet afgørelse i sagen og således, når den pågældende er i en egentlig udsendelsesfase.

Eftersøgning af den pågældendes forældre har således altid fundet sted i udsendelsesfasen.

I udsendelsesfasen foregår endvidere forskellige tiltag, som har relation til den ovenfor nævnte forbedrede hjemsendelse, der tilbydes uledsagede mindreårige, som skal udrejse af Danmark. Ordningen blev koncipieret i sommeren 2007 i forbindelse med regeringens handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker 2007-2010 (der henvises til forarbejderne til lov nr. 504 af 6. juni 2007 (Folketingstidende 2006-07, Tillæg A)). I forbindelse med den forberedte hjemsendelse bliver det undersøgt, om der er et familiemæssigt netværk, en organisation eller andre, der kan yde den pågældende hjælp i hjemlandet. Ministeriet skal hertil bemærke, at Udlændingesservice den 26. marts 2008 har indgået kontrakt med International Organisation for Migration (IOM), som skal assistere med den forberedte hjemsendelse for så vidt angår modtagelse og aktiviteter i hjemlandet.

I praksis – såfremt en uledsaget mindreårig asylansøger tager imod tilbuddet om en forberedt hjemsendelse – vil der således ikke ske udsendelse af den pågældende før der med assistance fra IOM kan gennemføres en forberedt hjemsendelse.

Ministeriet skal endelig bemærke, at det af forarbejderne til lov nr. 60 af 29. januar 2003 (Folketingstidende 2002-03, Tillæg A) fremgår, at Udlændingesservice ikke selvstændigt vil kunne stå for eftersøgning af forældre. Det fremgår videre, at det derfor foreslås, at eftersøgning af forældre kan ske i samarbejde med Dansk Røde Kors eller en anden tilsvarende organisation, som er godkendt hertil af Integrationsministeren.

Ministeriet kan hertil bemærke, at Røde Kors alene iværksætter eftersøgning af forældre til en uledsaget mindreårig på den mindreåriges eget initiativ. Tilsvarende tilgår der ikke automatisk oplysninger til Udlændingesservice eller udlændingemyndighederne i øvrigt om resultatet af eftersøgninger iværksat af Røde Kors, idet Røde Kors alene videregiver disse oplysninger til den mindreårige selv.

For så vidt angår iværksættelse af eftersøgninger i perioden fra den 1. august 2007 til dato kan ministeriet oplyse, at ministeriet – efter vedtagelsen af lov nr. 504 af 6. juni 2007, som trådte i kraft den 1. august 2007 – konstaterede, at Dansk Røde Kors ikke havde mulighed for at gennemføre eftersøgningen inden for rammerne indeholdt i ændringen af udlændingelovens § 56 a, stk. 8, på grund af, at Dansk Røde Kors alene ønsker at medvirke til eftersøgning, hvis der foreligger samtykke.

På den baggrund rettede ministeriet henvendelse til IOM om en eftersøgningsordning, idet IOM har et globalt netværk af 450 kontorer i 130 lande, og idet IOM uformelt havde tilkendegivet både interesse og mulighed for at kunne varetage opgaven inden for de rammer, som er indeholdt i udlændingelovens § 56 a, stk. 8.

Forhandlingerne med IOM har imidlertid været særdeles vanskelige og langtrukne.

På nuværende tidspunkt foreligger der en pilotaftale, som kun afventer, at den budgetmæssige del af pilotaftalen også falder på plads.

Det bemærkes, at der er tale om en pilotordning, hvilket medfører, at ordningen det første år alene omfatter et begrænset antal sager og geografiske områder, men at det er hensigten – hvis en evaluering af pilotaftalen taler herfor – at ordningen gøres generel og global.

Ministeriet skal yderligere bemærke, at det fremgår af udlændingelovens § 56 a, stk. 8, at eftersøgningen kan ske i samarbejde med Dansk Røde Kors eller anden tilsvarende organisation, og at loven dermed ikke udelukker andre muligheder for eftersøgning. Det fremgår af lovbemærkningerne til den tidligere eftersøgningsordning, at Udlændingesservice vil kunne gøre brug af Integrationsministeriets attachéer eller Udenrigsministeriet.

For så vidt angår bistand fra Udenrigsministeriet kan ministeriet bemærke, at Udenrigsministeriet tidligere har tilkendegivet, at det er Udenrigsministeriets vurdering, at man kun har begrænsede muligheder for at være Udlændingesservice behjælpelig med at finde frem til mindreåriges forældre.

Ministeriet skal endelig henvise til Udlændingesservices udtalelse af 5. marts 2010, hvoraf det bl.a. fremgår, at den uledsagede mindreårig (og dennes repræsentant) bliver orienteret om og opfordret til via Internationalt Røde Kors selv at eftersøge forældre.

Afslutningsvist henvises der endvidere til ministeriets udtalelser i en lignende sag, som for tiden verserer hos ombudsmanden (...)

Den 13. april 2010 sendte jeg advokat B en kopi af udtalelserne og bad om hans eventuelle kommentarer. Den 19. april 2010 svarede advokaten at han fastholdt indholdet af sit klagebrev af 5. februar 2010, og at udtalelserne ikke gav ham anledning til yderligere bemærkninger.

Den 31. maj 2010 skrev jeg til advokat B at jeg i forbindelse med en anden sag om en uledsaget mindreårig asylansøger den 6. maj 2010 havde bedt udlændingemyndighederne om supplerende udtalelser. Det var efter min opfattelse derfor mest hensigtsmæssigt at vente på svar før jeg færdigbehandlede denne sag.

Udlændingemyndighederne afgav ved breve af 1. og 30. juni 2010 supplerende udtalelser i den anden sag. Ministeriet oplyste i den forbindelse bl.a. at der den 2. juni 2010 var indgået en pilotaftale med IOM om etablering af en eftersøgningsordning. Om ordningens nærmere indhold fremgik det at den det første år alene omfattede et begrænset antal sager og geografiske områder, men at det var hensigten – hvis en evaluering af pilotaftalen talte for det – senere at gøre ordningen generel og global.

Den 7. juli 2010 sendte jeg advokat B en kopi af udlændingemyndighedernes udtalelser, og den 11. august 2010 modtog jeg hans kommentarer til dem. Den 3. september 2010 bad jeg Integrationsministeriet om eventuelle yderligere bemærkninger til det som advokaten havde skrevet.

Ved brev af 23. november 2010 kom ministeriet med endnu en supplerende udtalelse, og den 7. december 2010 sendte jeg advokat B en kopi af udtalelsen. I brev af 15. december 2010 kommenterede advokaten ministeriets oplysninger. Den 21. december 2010 bad jeg på ny om ministeriets bemærkninger.

Den 16. marts 2011 sendte jeg min foreløbige redegørelse i sagen til ministeriet, Udlændingesservice og advokat B. Af mit brev til ministeriet fremgår bl.a.:

”Det er min foreløbige opfattelse at den praksis som Udlændingesservice har fulgt – nemlig først at eftersøge forældrene til uledsagede mindreårige i udsendelsesfasen som led i ordningen om forberedt hjemsendelse – ikke opfyldte eftersøgningspligten i 2007-lovens § 56 a, stk. 8. Jeg anser dette for meget beklageligt.

Jeg vil bede Integrationsministeriet underrette mig om hvordan ministeriet vil sikre at Udlændingesservice fremover efterlever eftersøgningspligten i den nugældende udlændingelovs § 56 a, stk. 9.

Det er efter min foreløbige opfattelse endvidere meget beklageligt at Udlændingesservice ikke – hurtigst muligt efter den 16. februar 2009 (den dag hvor der blev udpeget en repræsentant efter § 56 a, stk. 1) – iværksatte en eftersøgning af morbroren til (A).

Efter min foreløbige opfattelse kan jeg derimod ikke kritisere at ministeriet den 29. januar 2010 godkendte Udlændingesservices afgørelse af 13. oktober 2009 om afslag på opholdstilladelse til (A) efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 2.”

Den 25. marts 2011 sendte ministeriet mig en supplerende udtalelse i den anden sag om en uledsaget mindreårig asylansøger og orienterede mig i den forbindelse om en dom afsagt i Østre Landsret den 10. februar 2011 der derefter var blevet indbragt for Højesteret. Retssagen drejede sig ligesom denne sag om et afslag på opholdstilladelse til en uledsaget mindreårig asylansøger efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 2. Det var blevet gjort gældende for Højesteret at Integrationsministeriet havde truffet afgørelse på et utilstrækkeligt oplysningsgrundlag, bl.a. fordi der ikke var iværksat eftersøgning efter den dagældende § 56 a, stk. 8, i udlændingeloven, og fordi ministeriet ikke ventede på resultatet af en eftersøgning iværksat af den mindreårige.

På den baggrund skrev jeg i et brev af 3. maj 2011 til ministeriet at jeg havde besluttet ikke at fortsætte min undersøgelse af den del af sagen der vedrørte afslaget på opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 3, nr. 2, i udlændingeloven. Jeg henviste til at ombudsmandens virksomhed ikke omfatter domstolene, jf. § 7, stk. 2, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand, og at jeg efter praksis derfor normalt heller ikke behandler sager eller spørgsmål der er under behandling ved domstolene. Derimod fortsatte jeg min undersøgelse af den del af sagen der vedrørte Udlændingesservices generelle administration af eftersøgningsordningen i 2007-lovens § 56 a, stk. 8, og min undersøgelse af Udlændingesservices opfyldelse af eftersøgningspligten i A's sag.

Samme dag orienterede jeg advokat B om min beslutning.

Som svar på min foreløbige redegørelse skrev Udlændingesservice i sin udtalelse af 5. april 2011 bl.a.:

”Udlændingesservice kan henholde sig til vores tidligere udtalelse af 5. marts 2010. Udlændingesservice kan supplerende oplyse, at Udlændingesservice har været af den opfattelse, at vi har opfyldt vores forpligtelse til iværksættelse af eftersøgning af forældre og slægtninge til uledsagede mindreårige ved at opfordre de pågældende til at iværksætte en eftersøgning via Internationalt Røde Kors, idet Udlændingesservice ikke selv har haft mulighed for eftersøgning.

Den 10. marts 2010 rettede Udlændingesservice henvendelse til Integrationsministeriet og orienterede om, at vi allerede på daværende tidspunkt opfordrede ansøgeren til at iværksætte en eftersøgning af sin familie gennem Internationalt Røde Kors, og såfremt ministeriet var af den holdning, at dette ikke var tilstrækkeligt i forhold til eftersøgningen af forældre eller andre pårørende, ville Udlændingesservice gerne indgå i en dialog herom og i den forbindelse afholde et møde med henblik på en nærmere afklaring.

Den 26. maj 2010 svarede Integrationsministeriet, at de ikke fandt, at det er tilstrækkeligt til at opfylde eftersøgningspligten, at Udlændingesservice opfordrer ansøgeren til at eftersøge familiemedlemmer via Internationalt Røde Kors, hvis Udlændingesservice ikke kan få indsigt i denne eftersøgnings resultat, og at dette er baggrunden for, at der ønskes etableret en ordning med IOM. Videre oplyste Integrationsministeriet, at Udlændingesservice selv skal sørge for at iværksætte en eftersøgning via de kanaler, der måtte være tilgængelige i det pågældende land, det være sig f.eks. Udenrigsministeriet eller Integrationsministeriets udlændingeattachéer eller via IOM, når den ordning falder på plads.

På baggrund heraf tog Udlændingesservice kontakt til Udenrigsministeriet og afholdt den 22. juni 2010 et møde med henblik på at afklare mulighederne for iværksættelse af eftersøgning via Udenrigsministeriet. Efter mødet fremsendte Udlændingesservice et antal sager til Udenrigsministeriet, med henblik på at Udenrigsministeriet kunne vurdere mulighederne for at iværksætte eftersøgning. Efterfølgende er afholdt et opfølgende møde.

Ved notat af 22. marts 2011 beskriver Udenrigsministeriet mulighederne for at gennemføre eftersøgninger. Af notatet fremgår, at Udenrigsministeriet ikke har mulighed for at eftersøge forældre eller slægtninge i f.eks. Afghanistan, Irak og Syrien. Udenrigsministeriet vil i visse sager have mulighed for at indhente informationer gennem offentlige registre, som muligvis kan lokalisere slægtninge i f.eks. Iran, Pakistan og Tyrkiet.

Udlændingesservice vil fremover fremsende sager til Udenrigsministeriet vedrørende nationaliteter, hvor Udenrigsministeriet finder, at der er en mulighed for at lokalisere slægtninge. Udlændingesservice vil gennemgå de verserende sager, vedrørende uledsagede mindreårige asylansøgere fra de pågældende lande i Danmark, således at eftersøgning kan iværksættes. Udlændingesservice kan endnu ikke vurdere, om de eventuelle oplysninger om familiemedlemmers identitet vil have en sådan karakter, at det vil være muligt at eftersøge dem i offentlige registre mv. som foreslået af Udenrigsministeriet.

Udlændingesservice finder ikke anledning til at fremsende sager vedrørende nationaliteter fra Afghanistan, Irak og Syrien henset til oplysningerne i notatet af 22. marts 2011.

Udlændingesservice vil herefter i forbindelse med asylsamtalen anmode om samtykke fra ansøgeren og iværksætte eftersøgning af forældre til uledsagede mindreårige i sager, hvor de pågældende giver deres samtykke til iværksættelse af eftersøgning, og er omfattet af de nationaliteter, hvor Udenrigsministeriet har mulighed for at indhente informationer gennem offentlige registre, samt i lande hvor en udlændingeattaché har mulighed for bistå Udlændingesservice. Efter det for Udlændingesservice oplyste er der en udlændingeattaché i Kina, der kan beskæftige sig med konkrete udlændingesager.

Derudover vil Udlændingesservice fortsat opfordre alle uledsagede mindreårige til at iværksætte en eftersøgning via Internationalt Røde Kors.

Udlændingesservice finder ikke umiddelbart at kunne pege på andre muligheder for eftersøgning af familiemedlemmer og slægtninge for så vidt angår de nationaliteter, hvor Udenrigsministeriet ikke har mulighed for at indhente oplysninger, herunder Afghanistan, Irak og Syrien.

Udlændingesservice vil dog løbende i samråd med Integrationsministeriet vurdere, om der kunne findes alternative måder, hvorpå der kan indhentes sådanne oplysninger.

Udlændingesservice skal i den sammenhæng anmode Integrationsministeriet om eventuelle bemærkninger og instrukser herfor, herunder om der er mulighed for, at det kan overvejes, at ministeriet indleder forhandlinger med IOM om en aftale om iværksættelse af eftersøgning af forældre og slægtninge, der kan erstatte det eksisterende pilotprojekt med IOM.”

Af ministeriets (udaterede) udtalelse modtaget her ved embedet den 6. maj 2011 fremgår bl.a. følgende:

”Eftersøgning af familie i hjemlandet

Som omtalt i ministeriets udtalelse af 31. marts 2010 har Udlændingesservice i medfør af udlændingelovens § 56 a, stk. 8 (2007-loven), en pligt til at eftersøge forældre til en uledsaget mindreårig, medmindre ganske særlige grunde taler derimod.

Eftersøgningen skal iværksættes hurtigst muligt efter barnets ankomst til Danmark, dog tidligst når der er udpeget en repræsentant for den uledsagede mindreårig. Ministeriet skal på ny bemærke, at det hverken følger af forarbejderne til udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 2, eller af ministeriets praksis på området, at denne eftersøgning forudsættes tilendebragt forud for en afgørelse. I praksis foretages eftersøgning således også efter, at der er truffet afgørelse i sagen, og dermed også, når den pågældende befinder sig i den såkaldte udsendelsesfase. Dette kan ske som et af flere tiltag i forbindelse med den forberedte hjemsendelse.

Som omtalt i ministeriets udtalelse af 31. marts 2010, har det i praksis vist sig meget vanskeligt at leve op til eftersøgningsforpligtelsen, idet ministeriet – efter vedtagelsen af lov nr. 504 af 6. juni 2007, som trådte i kraft den 1. juli 2007 – konstaterede, at Dansk Røde Kors ikke havde mulighed for at gennemføre

eftersøgninger inden for de rammer, der var indeholdt i ændringen af udlændingelovens § 56 a, stk. 8, idet Dansk Røde Kors alene ønsker at medvirke til eftersøgning, hvor der foreligger samtykke.

Ministeriet rettede på den baggrund henvendelse til International Organization for Migration (IOM) om en eftersøgningsordning, og den 2. juni 2010 indgik ministeriet og IOM en pilotaftale vedrørende etablering af en eftersøgningsordning.

Det bemærkes, at der som nævnt er tale om en pilotordning, hvilket medfører, at ordningen det første år alene omfatter et begrænset antal sager og geografiske områder, herunder Sri Lanka, men at det er hensigten – hvis en evaluering af pilotaftalen taler herfor – at gøre ordningen generel og global.

Ministeriet har noteret sig, at Udlændingesservice i den konkrete sag ikke har iværksat en eftersøgning af (A)'s morbror hurtigst muligt efter, at den pågældende fik udpeget en personlig repræsentant. Ministeriet deler ombudsmandens opfattelse af, at dette er meget beklageligt.

Ministeriet har endvidere taget ombudsmandens opfattelse af, at Udlændingesservices praksis om først at eftersøge forældre til uledsagede mindreårige i udsendelsesfasen som led i ordningen om forberedt hjemsendelse ikke opfylder eftersøgningspligten i 2007-lovens § 56 a, stk. 8, til efterretning, jf. også straks nedenfor.

Fremtidig efterlevelse af eftersøgningspligten i den nugældende udlændingelovs § 56 a, stk. 9.

Ved lov nr. 1543 af 21. december 2010 blev udlændingelovens § 56 a, stk. 9, ændret, således at Udlændingesservice som udgangspunkt kun iværksætter eftersøgninger, såfremt den uledsagede mindreårige samtykker til eftersøgningen. Dette betyder, at Udlændingesservice normalt kun har pligt til at iværksætte eftersøgning, hvis barnet samtykker hertil. Endvidere er Udlændingesservice fremover ikke forpligtet til at iværksætte eftersøgninger, hvis den uledsagede mindreårige kan tage ophold på et modtage- og omsorgscenter i hjemlandet eller det tidligere opholdsland.

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

Det fremgår af forarbejderne til lovændringen (lovforslag L 37 fremsat af integrationsministeren den 28. oktober 2010), at alle uledsagede mindreårige fortsat vil kunne benytte sig af Internationalt Røde Kors' eftersøgningstjeneste, som i fortrolighed kan bistå barnet med at finde forældrene. Det fremgår endvidere, at udlændingemyndighederne fremover vil styrke indsatsen for at gøre opmærksom på Internationalt Røde Kors' eftersøgningstjeneste eller eventuelt andre ordninger, samt opfordre uledsagede mindreårige til at gøre brug heraf.

I tillæg hertil fremgår det tillige af Udlændingesservices udtalelse af 5. april 2011, at Udlændingesservice fortsat opfordrer alle uledsagede mindreårige til at iværksætte en eftersøgning via Internationalt Røde Kors.

Det fremgår endvidere af udtalelsen, at Udlændingesservice tidligere har været af den opfattelse, at Udlændingesservice har opfyldt eftersøgningspligten efter 2007-lovens § 56 a, stk. 8, ved at opfordre den uledsagede mindreårige asylansøger til at iværksætte en eftersøgning via Internationalt Røde Kors, idet Udlændingesservice ikke selv har haft mulighed for at gennemføre en eftersøgning. Imidlertid har ministeriet den 26. maj 2010 overfor Udlændingesservice præciseret, at Udlændingesservice selv skal sørge for at iværksætte en eftersøgning via de kanaler, der måtte være tilgængelige i det pågældende land til at eftersøge forældre til uledsagede mindreårige asylansøgere, f.eks. via Udenrigsministeriet, Integrationsministeriets udlændingeattachéer eller andre kilder (f.eks. lokale advokater eller lignende). Dette gælder særligt i forhold til lande, hvor IOM ikke kan operere, og hvor det på grund af det (lave) antal af børn, der eventuelt skal tilbagesendes, ikke kan betale sig at operere med mere generelle ordninger. Ministeriet har endvidere indskærpet Udlændingesservices pligt til at igangsætte eftersøgning af netværk i hjemlandet, jf. daværende udlændingelovs § 56 a, stk. 8, så tidligt som muligt – dog tidligst, når den personlige repræsentant er udpeget.

Det anføres i udtalelsen, at Udlændingesservice på den baggrund rettede henvendelse til Udenrigsministeriet med henblik på at undersøge, hvorvidt Udenrigsministeriet vil have mulighed for at bistå Udlændingesservice med eftersøgninger af uledsagede mindreåriges netværk i hjemlandet. Udenrigsministeriet har ved notat af 22. marts 2011 beskrevet Udenrigsministeriets muligheder for at gennemføre eftersøgninger. Det fremgår heraf, at Udenrigsministeriet i visse sager vil have mulighed for at indhente informationer gennem offentlige registre, hvilket dog udelukkende vil kunne ske i de lande, hvor Udenrigsministeriet allerede har en fast godkendt kilde til at håndtere konkrete sager med beskyttelsesbehov, herunder blandt andet Iran, Pakistan og Tyrkiet. Udenrigsministeriet vil ikke kunne bistå Udlændingesservice med iværksættelse af fysiske eftersøgninger, idet Udenrigsministeriet hverken ressourcemæssigt eller sikkerhedsmæssigt vil kunne påtage sig sådanne opgaver.

Med afsæt heri fremgår det af udtalelsen, at Udlændingesservice fremover vil fremsende sager til Udenrigsministeriet vedrørende nationaliteter, hvor Udenrigsministeriet finder, at der er en mulighed for at lokalisere slægtninge via offentlige registre. Udlændingesservice vil i den forbindelse gennemgå de verserende sager, vedrørende uledsagede mindreårige asylansøgere fra de pågældende lande, således at en eftersøgning vil kunne iværksættes.

Det fremgår endvidere, at Udlændingesservice fremover i forbindelse med asylsamtalen vil anmode uledsagede mindreårige asylansøgere, der er omfattet af de nationaliteter, hvor Udenrigsministeriet har mulighed for at indhente informationer gennem offentlige registre, om et samtykke til iværksættelse af eftersøgning af familie, og herefter iværksætte eftersøgninger af familien i de tilfælde, hvor de pågældende giver deres samtykke. Udlændingesservice vil endvidere benytte sig af udlændingeattachéer, der har mulighed for at bistå Udlændingesservice i konkrete udlændingesager.

I forlængelse heraf skal ministeriet desuden på ny bemærke, at ministeriet som nævnt ovenfor den 2. juni 2010 indgik en pilotaftale med IOM vedrørende etablering af en eftersøgningsordning, at der er tale om en pilotordning, hvilket medfører, at ordningen det første år alene omfatter et begrænset antal sager og geografiske områder, herunder Sri Lanka, men at det er hensigten – hvis en evaluering af pilotaftalen taler herfor – at gøre ordningen generel og global. I så fald forventes en sådan generel og global aftale at indebære, at Udlændingesservice – når der er udpeget en personlig repræsentant – straks vil kunne iværksætte en eftersøgning via IOM, og at resultatet af eftersøgningen så vidt muligt (og medmindre denne er langvarig) vil indgå i udlændingemyndighedernes vurdering af sagen.

Ministeriet skal endelig bemærke, at ministeriet herudover vil drøfte eventuelle supplerende alternativer i forbindelse med iværksættelse af eftersøgning af netværk i hjemlandet med Udlændingesservice.

...

Andet

...

Ministeriet skal endelig bemærke, at Udlændingesservice har oplyst, at (A) allerede har modtaget et tilbud om forberedt hjemsendelse, og at Udlændingesservice vil gennemføre en vejledende samtale med den pågældende om, hvad en forberedt hjemsendelse indebærer, hvorefter han har mulighed for at acceptere eller afslå tilbuddet om forberedt hjemsendelse.”

Udlændingemyndighedernes udtalelser var vedlagt et notat af 22. marts 2011 fra Udenrigsministeriet hvoraf bl.a. dette fremgår:

”Udlændingesservice rettede i sommeren 2010 henvendelse til udenrigsministeriet med henblik på at afdække, hvorvidt udenrigsministeriet ville være i stand til at iværksætte eftersøgning af slægtninge til uledsagede mindreårige asylansøgere i deres hjemlande, herunder Afghanistan.

Efter aftale fremsendte udlændingesservice et antal sager med henblik på at give udenrigsministeriet indsigt i den type oplysninger udlændingesservice indhenter i forbindelse med sin asylsagsbehandling af de uledsagede mindreårige.

Udenrigsministeriet har vurderet, at det ikke vil være muligt at iværksætte fysisk eftersøgning i sådanne sager. En sådan opgave vil kræve, at der stemmes dørklokker i landsbyer udenfor hovedstadsområdet, hvilket udenrigsministeriet hverken ressourcemæssigt eller sikkerhedsmæssigt vil kunne påtage sig, fx i Afghanistan, Irak og Syrien. Udenrigsministeriet vil derimod i visse sager have mulighed for at indhente informationer gennem offentlige registre, som muligvis kan lokalisere slægtninge. Dette forudsætter specifikke personoplysninger på de slægtninge, der eftersøges og samtykke fra asylansøger. Indhentelse af information gennem offentlige registre er dog kun muligt i de lande hvor udenrigsministeriet allerede har en fast godkendt kilde til at håndtere konkrete sager med beskyttelsesbehov, fx Iran, Pakistan og Tyrkiet.

Udenrigsministeriet og udlændingesservice vil som udgangspunkt have en forudgående dialog om mulighederne i den konkrete sag inden en sådan undersøgelse igangsættes.”

Den 10. maj 2011 sendte jeg kopi af Udlændingesservices og ministeriets udtalelser til advokat B og bad om hans eventuelle bemærkninger. Jeg har ikke modtaget bemærkninger fra ham i den anledning.