



Vergeforeningen Følgesvennen
v/ Hilde Krogh
Friis Gate 6
0187 Oslo

Justis- og Beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005
0030 Oslo

*Deres Ref:*15/8555

Vår Ref:

Dato: 09. 02. 2016

Høring – Endringer i Utlendingslovgivningen (Innstramninger II)

Vergeforeningen Følgesvennen viser til høring datert 29. 12. 2015 om endringer i utlendingslovgivningen. Vi vil i det følgende ta for oss de forslagene som i særlig grad vil ramme enslige mindreårige asylsøkere. Samtidig vil vi tilkjenne de alvorlige konsekvensene forslagene i dette høringsnotatet vil ha for samtlige asylsøkere i Norge.

Vergeforeningen Følgesvennen

Vergeforeningen er en frittstående organisasjon for verger og representanter for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger.

Representantene/vergene følger de mindreårige gjennom hele asylprosessen. Våre uttalelser baserer seg på en bred, variert og unik erfaringsbakgrunn hos våre medlemmer når det gjelder ulike type vergeoppdrag. En stor andel av Vergeforeningens medlemmer er i dag representanter for enslige mindreårige asylsøkere i transittfasen. I tillegg har flere mangeårig erfaring som verger for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. Flere har også erfaring som fullmektig for unge flyktninger etter at de har fylt 18.

Hovedkonklusjon:

Vergeforeningen støtter ikke forslagene til endringer i utlendingslovgivningen. Endringene vil ha alvorlige konsekvenser for asylsøkere og flyktninger til Norge generelt, og vil spesielt gå ut over de mest utsatte blant disse, de enslige mindreårige. Vi reagerer med uro og undring på hovedårsakene som gis for innstrammingsforslagene, dvs. antakelser om misbruk av asylinstituttet, om at forlenget botid før innvilgning av permanent opphold vil fungere som et incitament for integrering, og at barn blir "sendt ut" av familien i den hensikt at foreldre og søsken skal følge etter. Det er bekymringsfullt at årsaker basert på mistenksomhet og

uvitenhet om folks motiver for flukt og hva som stimulerer til deltakelse får styre forslagene som legges fram i dette notatet. Slik vi ser det, vil disse endringsforslagene bidra til å svekke de mindreårige asylsøkernes rettssikkerhet betraktelig og sette dem i en situasjon preget av usikkerhet og motløshet. I stedet for å konsentrere seg om muligheter for å støtte og beskytte mennesker i nød, leter myndighetene her etter måter å vanskeliggjøre en allerede svært utfordrende hverdag på.

Ordbruk

Vi er uroet over ordbruken i høringsnotatet, den virker både stigmatiserende og fremmedgjørende.

Ved å bruke ord som *tilstrømming*, en tilstrømming som attpåtil utgjør en fare for landet, gjøres mennesker til ting. Asylsøkere utgjør en truende bølge som er i ferd med å skylle inn over Norge. En katastrofe kommer til å ramme oss så framtidig denne bølgen blir kontrollert. Det bygges opp under et fryktscenario som bidrar til en ytterligere stigmatisering av en allerede utsatt gruppe mennesker.

I høringsnotatet blir leseren gjentatte ganger presentert for ord og uttrykk som: En "*uforutsigbar tilstrømmning av migranter*" utgjør "*en trussel* mot den offentlige orden eller indre sikkerhet". Asylsøkere er blitt redusert til en tilbakevendende trussel som må imøtegås med tiltak.

I tillegg til å bli definert som en trussel, så blir asylsøkere som har fått flyktningstatus beskrevet som *utlendinger* som "*...nyter godt* av de særfordeler som flyktninger har etter flyktningkonvensjonen og norsk regelverk" (s. 46). Leseren får inntrykk av at en her har å gjøre med en utenforstående som, uten noen forhistorie, tar for seg av de norske godene. Dette er retorikk som bidrar til å skape avstand, hvor leseren blir forevist et stereotypisk bilde av "den andre".

Ved å bruke ordet *ankerbarn* framstilles barna som løgnere, og både barna og deres foreldre mistenkeliggjøres. I begrepet ligger det en antakelse om at de mindreåriges hovedhensikt er å komme til Norge for å utnytte og misbruke retten til å søke om beskyttelse. Allerede i 2002 påpekte sosialantropolog Ada Engebriksen at begrepet både er misvisende og villedende.¹ Hun ønsket i stedet å alminneliggjøre et annet begrep, "betrodde barn", et begrep som ikke stempler foreldre som fraværende eller dårlige, men som bekymrede personer som handler til barns beste.

Visumplikt og stengte grenser (Kapittel 4 og 5 i Høringsnotatet)

I høringsnotatet vises det til at stater har rett til å begrense utlendingers adgang til territoriet og at regler om visumplikt er en vanlig måte å gjøre dette på: "*Visumplikten kan også gjelde asylsøkere. FNs flyktningkonvensjon er ikke til hinder for det.*" I denne forbindelse refereres det til Sverige hvor det 17. desember ble vedtatt en lov i Riksdagen om særskilte tiltak ved alvorlig fare for den offentlige orden eller indre sikkerhet: "*Formålet med loven er å få en styrket kontroll over hvem som reiser inn i Sverige og å avverge den fare som tilstrømmningen av asylsøkere utgjør for sentrale samfunnsfunksjoner.*"

¹ Engebriksen, Ada (2002). *Forlatte barn, ankerbarn, betrodde barn... Et transnasjonalt perspektiv på enslige mindreårige asylsøkere*. NOVA-rapport, 7.

Departementets anbefaling om en begrensning av visumfriheten for asylsøkere vil "...legge til rette for at asylsøkere mv som ikke har krav på realitetsbehandling av sin asylsøknad i Norge, for eks fordi utlendingen kan kreves mottatt av et annet land, kan bortvises allerede ved grensen.»

For å "effektivisere kontrollen med tilstrømmingen over grensene til våre naboland" foreslår departementet at direkte ankomst fra et av våre nordiske naboland skal kunne utgjøre et selvstendig grunnlag for å nekte realitetsbehandling av en søknad om beskyttelse. Videre foreslås det at politiet overtar UDIs beslutningsmyndighet om hvorvidt en søknad skal behandles eller ikke og at avgjørelse om bortvisning kan treffes uten et formelt skriftlig vedtak. Det foreslåtte nye leddet i utlendingslovens § 32 vil gi politiet beslutningskompetanse.

Vergeforeningen er dypt bekymret over dette forslaget. Med utgangspunkt i et fryktscenario vil resultatet av dette forslaget i sin ytterste konsekvens bli at grensene stenges. Vi oppfatter forslaget som usolidarisk og ansvarsfraskrivende. Norge er ikke en øy for seg selv, men en del av flere europeiske samarbeidsavtaler hvor hvert land må ta sin del av ansvaret for flyktningene som ankommer Europa.

Dersom dette forslaget går igjennom, vil en risikere å sette asylsøkeres liv i fare. (Jfr. den refererte faren som den såkalte tilstrømmingen av asylsøkere utgjør.) Spesielt vil barn som kommer alene være utsatt. Stengte grenser kan dessuten føre til en opptrapping av smugling som en siste utvei for mennesker i nød, en praksis som myndighetene er svært kritiske til.

Vi er i tillegg svært uenige i at politiet skal overta UDIs vedtaksmyndighet. Politiet har ikke den kompetanse innenfor faget som skal til for å foreta vidtrekkende avgjørelser. Våre medlemmer som har utstrakt erfaring med registrering av asylsøkere hos politiet, opplever at kunnskap om asylprosessen, Dublinavtalen og om asylsøkeres landbakgrunn er svært variert hos politiets saksbehandlere. Behovet for beskyttelse hos den enkelte søker vil kun komme fram ved en grundig saksbehandling og ikke ved en tilfeldig vurdering på en hektisk grensekontroll av en tilfeldig politibetjent. Hvordan kan det dessuten føres tilsyn med politiets praksis når det ikke kreves vedtak og ikke finnes klagemuligheter? Dette forslaget innebærer en alvorlig svekkelse av asylsøkeres rettssikkerhet.

Det henvises til at en kan bortvise asylsøkere allerede på grensen fordi de kan kreves mottatt av et annet land. Vi vil i denne forbindelse påpeke at ikke alle land som er en del av Dublinavtalen, kan anses å være trygge land, og vil i denne forbindelse peke på saker reist mot Hellas, Italia og Ungarn. De fleste enslige mindreårige asylsøkere som ankommer Norge, har nødvendigvis måtte reise gjennom mange land i Europa. Høringsnotatet nevner ikke med et ord at mindreårige etter Dublin-III-avtalen har rett på å få sin sak vurdert i Norge selv om de har tatt fingeravtrykk og blitt registrert i et annet land. Politiet har ingen forutsetninger for å avgjøre hvem som er mindreårig på grensen.² Under så usikre forhold

² Vi viser i denne anledning til vår erfaring med politiregistrering av enslige mindreårige asylsøkere hos Politiets Utlendingsenhet (PU). Det foreligger her helt klare retningslinjer for når det skal være mulig å sette opp alder til over 18 år, og dermed plassere søkeren på voksenmottak. Dette skal kun gjøres dersom det ikke hersker noen tvil om at søkeren er over 18. Vergeforeningen mener å se at aldersfastsettelsen i en del tilfeller foretas på en svært vilkårlig måte. Eksempelvis blir søker besiktiget gjennom en dør eller et vindu av en eller flere saksbehandlere hvorpå det konkluderes med "... helt klart over 18 år». Vergeforeningen har erfaringer med at UDI har forsøkt å kurse PU i hvordan de skal

kan enslige mindreårige risikere å bli stoppet på grensen til Norge og returnert til land som har vært anklaget for å behandle asylsøkere svært dålig og som i følge UNHCR ikke er i stand til å gi disse barna en akseptabel beskyttelse.

Konklusjon

Forslaget om bortvisning på grensen står etter vår mening i grell kontrast til vår humanitære tradisjon. Det vil bidra til å stigmatisere asylsøkere ytterligere og utgjør en meget alvorlig trussel mot deres rettssikkerhet. Politiet innehar ikke den kompetanse som skal til for å foreta avgjørelser av så livsviktig karakter for den enkelte søker. Svært sårbare barn vil stå i fare for å ende opp i internflukt i Europa.

Endringer i reglene om beskyttelse: Bortfall av barnesensitiv vurdering og innføring av midlertidig beskyttelse fram til 18 år (Kapittel 6 i Høringsnotatet)

Vergeforeningens medlemmer har gjennom sin daglige kontakt med mindreårige og unge enslige flyktninger god innsikt i hvilke overgrep og lidelser mange i denne gruppen har vært utsatt for. I deres situasjon er det av avgjørende betydning å få bekreftelse på at de nå er trygge. En innvilgelse av beskyttelse i Norge står sentralt i så henseende. Det er denne tiltrenge opplevelsen av trygghet myndighetene nå fjerner dersom beskyttelse etter en barnesensitiv vurdering opphører og det innføres en regel om å gi midlertidig beskyttelse fram til fylte 18 år for deretter å foreta en ordinær vurdering om vilkårene for beskyttelse fylles.

Barnesensitiv vurdering

§ 28 i Utlendingsloven er foreslått endret ved å fjerne tredje ledd: "*Ved vurderingen etter første ledd skal det tas hensyn til om søkeren er barn.*" Det foreslås at barn skal ha rett til å bli anerkjent som flyktning dersom de oppfyller kriteriene som er rettet mot voksne personer.

Barn har helt spesielle behov og trenger beskyttelse i høyere grad enn voksne. Derav kommer regelen om at det skal foretas en barnesensitiv vurdering av beskyttelsesbehovet. Eksempelvis vil en handling som ikke regnes som tortur overfor en voksen, kunne regnes som tortur for et barn. Barn er også særlig utsatt når det gjelder faren for å bli rekruttert av grupper involvert i konflikter og krig. Krigshendelser virker sterkere på barn enn på voksne, og er derfor potensielt mer skadelig for barns utvikling. FNs barnekomité har uttalt at stater

"...shall refrain from returning a child in any manner whatsoever to the borders of a State where there is a real risk of underage recruitment, including recruitment not only as a combatant but also to

opptre når det gjelder alder i tvilstilfeller, men dette har ikke vært tilstrekkelig. I noen slike tilfeller har aldersundersøkelser i ettertid konkludert med at søkeren er mindreårig og alder har blitt satt ned.

Med bakgrunn i de erfaringene Vergeforeningen har med aldersfastsettelse ved PU, er vi svært bekymret for hvordan politiets praksis vil utarte seg ved den norske grensen. Dersom asylsøkere skal kunne avvises allerede der, mener vi det er overveiende sannsynlig at også enslige barn vil bli fratatt sin rett til å søke om beskyttelse. Dette finner vi meget alvorlig.

provide sexual services for the military or where there is a real risk of direct or indirect participation in hostilities, either as a combatant or through carrying out other military duties.”³

Forslaget om å fjerne den barnesensitive vurderingen innebærer at kun barn som står i fare for å bli utsatt for så massive menneskerettighetsbrudd at de ville ha fått beskyttelse som om de var voksne, vil kunne gis ordinært vedtak om beskyttelse etter § 28. Dette er i klar motstrid til FNs retningslinjer om fortolkningen av Flyktningskonvensjonen:

“Ill-treatment which may not rise to the level of persecution in the case of an adult may do so in the case of a child”⁴

Forslaget om å fjerne den barnesensitive vurderingen innebærer at barn som har krav på beskyttelse etter en slik vurdering blir diskriminert, og deres rett til å bli anerkjent som flykting etter flyktningskonvensjonen blir krenket.⁵ Etter Barnekonvensjonen artikkel 2 skal barn vernes mot diskriminering. Bestemmelsen må leses i sammenheng med artikkel 22. Etter annet ledd i artikkel 22 heter det at *“...barnet gis samme beskyttelse som ethvert annet barn som av en eller annen grunn permanent eller midlertidig er berøvet sitt familiemiljø, som fastsatt i denne konvensjon”*.

Barn har rett til ikke å bli usaklig forskjellsbehandlet. Forslaget om ikke å foreta en grundig vurdering av barnets beskyttelsesbehov på bakgrunn av at det er et barn og ikke en voksen som søker beskyttelse, er en usaklig forskjellsbehandling. Barns rett til ikke å bli usaklig forskjellsbehandlet er et grunnleggende prinsipp, som også er nedfelt i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), artikkel 14, *Forbud mot diskriminering*, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), artikkel 24, *Barnets rett til beskyttelsestiltak som dets stilling som mindreårige krever* og FNs konvensjon om økonomisk, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), artikkel 10, 3. *Særskilte vernetiltak og bistand bør gjennomføres til fordel for alle barn og all ungdom uten forskjellsbehandling på grunn av herkomst eller andre forhold*.

Det er meget bekymringsfullt at en så alvorlig regelendring foreslås innført uten ytterligere kommentarer i høringsnotatet. Vi viser her til at denne regelendringen går på tvers av Barnekonvensjonen og andre aktuelle konvensjoner. Bestemmelsene i Utlendingslovens § 28 og 29 slik de er i dag, er utformet på en måte som samsvarer med UNHCRs håndbok om hvordan Flyktningskonvensjonens bestemmelse bør forstås når barn søker om asyl. Myndigheter blir der anbefalt å ta følgende i betraktning:

3

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/aid/publikasjoner/rapporter_og_planer/2008/barn_tortur_retur_rapport.pdf?id=2273548 s.80

⁴ Punkt 10 siste punktum i UNHCRs retningslinjer *“Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees”*.

⁵ Om barnesensitiv vurdering uttaler FNs Høykommissær for flyktinger at en barnesensitiv anvendelse av flyktingdefinisjonen vil være i samsvar med Barnekonvensjonen av 1989. Videre uttales det at FNs barnekomite har identifisert de følgende fire artiklene i Barnekonvensjonen som prinsipper som skal opplyse både de vesentlige og de prosedyremessige sidene ved avgjørelsen om barnets beskyttelsesbehov: Artikkel 2: Ikke- diskriminering, Artikkel 3: Barnets beste, Artikkel 6: Rett til liv og Artikkel 12: Barnets rett til å gi uttrykk for sin mening.

"- the age and maturity of children and their stage of development
 - the possibility that children may manifest their fears differently from adults
 - the likelihood that children will have limited knowledge of conditions in their countries of origin
 - child-specific forms of human rights violations, such as, but not limited to, recruitment of children into armies, trafficking for prostitution, sexual exploitation, female genital mutilation and forced labour
 - the situation of the child's family in their country of origin and, where known, the wishes of parents who have sent a child out of the country in order to protect her or him
 - the fact that harmful actions which might be considered as harassment or discrimination when applied to an adult, may constitute persecution when applied to a child
 - therefore, in the examination of their claims it may be necessary to have greater regard to certain objective factors, and to determine based upon these factors, whether a child may be presumed to have a well-founded fear of persecution."⁶

Troverdighetsvurderingen er ofte det som er avgjørende for om en får innvilget beskyttelse i Norge. I det ovenstående kommer det tydelig fram at en ikke kan kreve det samme av et barn som av en voksen med hensyn til forklaring i en asylsak. Det faktum at barn ikke klarer å sette samme ord på sine opplevelser eller se sammenhenger som det voksne kan, samsvarer med erfaringene til mange representanter som er med de mindreårige under asylintervjuet hos UDI. Dette faktum blir understreket i UNHCRs retningslinjer:

Children cannot be expected to provide adult-like accounts of their experiences. They may have difficulty articulating their fear for a range of reasons, including trauma, parental instructions, lack of education, fear of State authorities or persons in positions of power, use of ready-made testimony by smugglers, or fear of reprisals. They may be too young or immature to be able to evaluate what information is important or to interpret what they have witnessed or experienced in a manner that is easily understandable to an adult. Some children may omit or distort vital information or be unable to differentiate the imagined from reality. They also may experience difficulty relating to abstract notions, such as time or distance. Thus, what might constitute a lie in the case of an adult might not necessarily be a lie in the case of a child. It is, therefore, essential that examiners have the necessary training and skills to be able to evaluate accurately the reliability and significance of the child's account.¹⁴¹ This may require involving experts in interviewing children outside a formal setting or observing children and communicating with them in an environment where they feel safe, for example, in a reception centre.⁷

Departementet foreslår inngripende innstramninger i regler for beviskrav og risikovurdering. Vergeforeningen mener at Norges praksis allerede er overmåte streng på dette området, og stiller oss derfor svært kritiske til ytterligere innstramninger på dette området. Vi ser med stor bekymring på mindreåriges mulighet til å leve opp til de kravene som departementet nå foreslås skal stilles for å få beskyttelse.

Fornytt beskyttelsesvurdering ved fylte 18 år for enslige mindreårige asylsøkere

Det foreslås nå at mindreårige som tidligere fikk beskyttelse etter barnesensitiv vurdering, skal få midlertidig beskyttelse fram til fylte 18 år. Da vil det foretas en ny vurdering av om søkeren skal gis beskyttelse etter § 28 eller oppholdstillatelse etter § 38. I tillegg foreslås

⁷ UNHCR, *Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* (22 December 2009, HCR/GIP/09/08)

videreføring av den tidsbegrensete midlertidige tillatelsen som ble iverksatt i 2009 for mindreårige uten omsorgspersoner ved retur. Men mens det ved innstramningstiltaket i 2009 ble satt en nedre grense for denne type tillatelse til 16 år, er det nå ikke angitt en nedre aldersgrense for noen av de to foreslåtte midlertidige tillatelsene. Tillatelsene vil nå kunne gis til nesten alle enslige mindreårige, med unntak av de få som når opp til de stadig strengere kravene for beskyttelse som gjelder for voksne.

Departementet hevder at dagens regler for enslige mindreårige asylsøkere kan gi incitament for at barn sendes av gårde på lange, farefulle reiser. Det vises til en UNICEF-rapport: *Children on the Move*⁸ hvor en liten gruppe afghanske enslige mindreårige asylsøkere i England og Norge i 2009 ble intervjuet om sin flukt fra Afghanistan. Det blir hevdet at funnene i rapporten blant annet viser at et ønske om økt velstand til familien og om å bruke barnet som såkalt ankerbarn kan ha motivert reisen.

Vergeforeningen undrer seg over en bruk av funnene i rapporten som vi anser som både selektiv og ukritisk. I ettertid har da også de konklusjonene departementet trekker fra rapporten blitt tilbakevist av Unicef.⁹ Vi vil i tillegg påpeke at et svært begrenset og ikke-randomisert utvalg gjør det vanskelig å generalisere fra rapporten. Vi noterer oss likevel at de aller fleste mindreårige i denne rapporten oppgir usikkerhet og frykt for eget liv som en viktig årsak for å legge ut på flukt.

Til tross for bred kritikk av regjeringens påstander om beveggrunnene, da særlig til afghanske enslige mindreårige, for flukten til Europa har regjeringen holdt fast ved argumentene. Vergeforeningen fant det derfor nødvendig å foreta en spørreundersøkelse blant sine medlemmer om hva de hadde observert med hensyn til pengebruk blant sine afghanske vergebarn. (Vedlegg I.) Tjueseks medlemmer svarte på undersøkelsen. Det er interessant å notere seg at av de 571 mindreårige som respondentene hadde vært eller var representant/verge for, var det observert kun 2 afghanske mindreårige som sendte penger til familie i Afghanistan. I tillegg sendte 1 penger til familie i Iran, 1 sendte nødhjelp til mor og søster i Pakistan, 1 sendte penger til en fetter som ble deportert fra Norge og en fjerde sparte penger til advokat til fetter med avslag i Norge. Mange av respondentene pekte på at flertallet av de afghanske mindreårige sliter med at de ikke vet hvor familien er. En del av respondentene har derfor tilbudt seg å hjelpe med oppsporing av familiemedlemmer. En av respondentene trakk fram atskillelse fra familiemedlemmer under flukten som et mye større problem for barna enn penger.

Vi vil i denne anledning også vise til UDIs praksisnotat for Afghanistan som oppgir følgende grunner til at enslige mindreårige afghanere søker beskyttelse: frykt for å bli tvangsrekruttert til Taliban, tvangsekteskap, forfulgt som homofil, forfølgelse på grunn av etnisitet, den generelle sikkerhetssituasjonen, blodhevn og hevnkonflikter, jord- og eiendomskonflikter samt frykt for å bli utsatt for kriminelle handlinger som ikke dekkes av det ovennevnte. Ikke noe sted i UDIs praksisnotat omtales en situasjon der mindreårige er sendt til Norge som såkalt ankerbarn eller for å sende penger hjem.¹⁰

⁸ Boland, Kerry, 2010. *Children on the Move. A Report on Children of Aghan Origin Moving Moving to Western Countries*. UNICEF.

⁹ Tjernshaugen, Karin (2016). "Listhaug beskyldes for misbruk av rapport om asylbarn." I Aftenposten 20.01.16.

¹⁰ https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-praksisnotater/pn-2014-004/#_Toc442084162

Et veldig lite antall mindreårige får familiegjennforening. I perioden 1996 til 2005 fikk kun 4 % av de mindreårige flyktningene innvilget familiegjennforening.¹¹ I 2015 viser tall fra UDI at 216 foreldre fikk innvilget familiegjennforening med sine barn i Norge. Ti av disse foreldrene kom fra Filippinene, ikke et typisk asylsøkerland. Til sammenlikning var det bare 9 afghanske foreldre, 10 syriske foreldre og 4 eritreiske foreldre som fikk innvilget en slik tillatelse med sine barn i Norge.¹²

De aller fleste barn som legger ut på flukt kommer fra krigs- og konfliktsoner. De aller fleste har opplevd svært traumatiske ting. Tidsbegrensede tillatelser forsterker den frykten de mindreårige har levd med i hjemlandet og under flukten.

Erfaringer fra bruk av tidsbegrensede oppholdstillatelser i Norge

Departementet har i sitt forslag ingen omtale av hvordan midlertidige tidsbegrensede tillatelser vil påvirke den psykiske helsen og den generelle livssituasjonen for enslige mindreårige. Det finner vi svært uheldig, fordi det er vel dokumentert hvordan en slik usikker livssituasjon påvirker et ungt liv, blant annet gjennom Margreth Olins dokumentarfilm «*De andre*», om enslige mindreårige asylsøkere med tidsbegrensede midlertidige tillatelser som sto foran deportasjon til Afghanistan når de fylte 18 år.

Som kjent ble de mindreårige med tidsbegrenset midlertidig opphold samlet på det nasjonale mottaket i Salhus utenfor Bergen, opprettet høsten 2009 for å ta imot denne gruppen mindreårige mellom 16 og 18 år. Barna skulle forberedes på retur til opprinnelseslandet ved fylte 18 år. Midlertidigheten førte til at barna ikke var motivert for deltakelse i aktiviteter; tilværelsen ble for dem meningsløs. Dette resulterte i alt fra søvnproblemer og konsentrasjonsvansker, til angst og selvskading.

I en artikkel i NRK Hordaland den 11.11.2010 fortalte mottaksansatte at dette var flotte barn med livslyst og drømmer som befant seg i en unormalt presset situasjon. Barna var ikke mottakelige for informasjon om retur, og de var under et sterkt psykisk press hvor følelsen av maktesløshet og uforutsigbarhet rådet. «*Barna på Salhus uttrykker mangel på motivasjon på å være med på noe som helst, og en meningsløshet vi ikke ser hos andre asylsøkende barn som er her på annet grunnlag*», uttalte Janne Raanes i Redd Barna den gang.¹³

Vergeforeningens har selv førstehåndserfaring med barn som lever med slike tillatelser i Norge i dag. Det vi ser er en håpløshet som nesten ikke kan beskrives. Vi opplever at disse barna trekker seg inn i seg selv, er deprimerte, sliter med konsentrasjonen og sosiale relasjoner. I tillegg forstår mange av dem ikke hva som egentlig skjer og hvorfor de ikke kan få et liv slik som vennene deres på mottaket. En del av disse barna forsvinner også før de når 18 års dagen, og vi er redde for at de kan ha blitt offer for menneskehandlere som har

¹¹ Eide, Ketil & Broch, Tuva, 2010. *Enslige mindreårige flyktninger. Kunnskapsstatus og forskningsmessige utfordringer*. Regionsenter for barns og unges psykiske helse - Helseregion ØST og SØR.

¹² <http://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/forstegangs-familieinnvandringstillatelser-etter-sokerens-statsborgskap-og-relasjon-til-personen-i-norge-2015/>

¹³ "Barna på Salhus-mottaket var annerledes enn andre asylsøkere." NRK Hordaland, 11.11.2010.

tvunget dem ut i prostitusjon eller andre nedverdiggende og farlige livssituasjoner. Mange av dem er nå mest sannsynlig på drift i Europa, hvor de lever uten rettigheter og må ernære seg illegalt. Det hender de fortsatt kontakter oss og vi ser at de lever under svært umenneskelige kår.

Erfaringer fra England

Det kan være nyttig å se hen til forskning og erfaringer fra England, hvor man i stor utstrekning benytter seg av tidsbegrensede oppholdstillatelser for enslige mindreårige asylsøkere.

I rapporten «*What's going to happen tomorrow*» fra Children's Commissioner i England, kommer det fram at bare en liten andel av dem som kommer til England som enslige mindreårige asylsøkere, returnerer frivillig eller med tvang når de blir 18 år. I perioden 2010 – 2012 søkte 4.240 enslige mindreårige om beskyttelse i England, men bare 585 tidligere enslige mindreårige forlot landet frivillig eller ved deportasjon (det vil si kun 13.8 % av ankomstene i den samme perioden). Spriket i tallene indikerer at majoriteten av tidligere mindreårige blir værende i England som unge voksne med en uavklart eller ulovlig status.

Følgende uttalelse fra en av sosialarbeiderne det refereres til i denne rapporten, sier noe om hvordan det oppleves for fagfolk å skulle jobbe med retur av disse ungdommene:

«When we are saying this to an 18 year old, 'Go home' and they have been here say four or five years, what does 'home' actually mean to them? So it becomes a very difficult conversation to hold onto about 'voluntary return'....»¹⁴

Mange av de mindreårige som ble intervjuet i forbindelse med denne rapporten, fortalte om en sterk frykt for hva som ville komme til å skje med dem dersom de måtte returnere. Frykten hadde sammenheng med de hendelsene som førte til at de måtte flykte, som fortsatt pågående krigshandlinger og konflikter. I tillegg uttrykte de redsel, fordi de selv ville bli svært synlige med sin britiske væremåte blant lokalbefolkningen ved en retur til hjemlandet.

En del uttalte at de hadde tatt til seg britiske normer og verdier, og dermed begynt å stille spørsmål ved de restriktive sosiale relasjonene og normene i hjemlandet. Noen stilte også spørsmål ved egen tro, eller de hadde mistet den. Flere av de unge menneskene uttalte også at de hadde blitt oppmuntret til å integrere seg og hadde adoptert en ny måte å leve på. De fant det da svært vanskelig at denne investeringen de hadde blitt oppmuntret til, nå skulle bli tatt fra dem igjen.

Noen av ungdommene hadde startet utdanning for første gang i livet, og samtidig som de jobbet hardt og lyktes med studiene, ble de værende som analfabeter på sitt eget språk, noe som betydde at mulighetene deres var begrensede ved en retur til hjemlandet.

I BBC dokumentaren «*Children deported to Afghanistan, 2015*» blir det behørig dokumentert hvordan livene til disse ungdommene blir lagt i ruiner ved tvangsreturer til Kabul. Der blir de værende ensomme, uten nettverk og uten mulighet for å få jobb, de er redde og flere ender opp som heroinavhengige og injiserer heroin for å lette smerten og håpløsheten over livet. I dokumentaren kommer det fram at de unge afghanerne som er deportert fra England, enten

¹⁴ Office of the Children's Commissioner (2014). "What's going to happen tomorrow?" *Unaccompanied children refused asylum*. London: Office of the Children's Commissioner

flykter til Europa på nytt, eller de flykter fra realitetene ved å bruke rusmidler. Ungdommene sier i tillegg til frykt for å bli rekruttert av taliban, er det en totalt inhuman handling å bli deportert til et land de ikke kjenner.

I den britiske rapporten "*Not just a temporary fix. The search for durable solutions for separated migrant children*" utarbeidet for The Children's Society, slås det fast at tidsbegrensede oppholdstillatelser ikke tar hensyn til barnets beste i et lengre perspektiv. Disse tillatelsene fører ikke til varige løsninger for barn. Derimot resulterer det i at mange ender opp i krise når de fyller 18 år og står i fare for å bli deportert til et land hvor de ikke er trygge, og hvor de ikke lenger har en familie og et støttende nettverk. Eller de risikerer å bli hjemløse og nødlidende i England, uten oppholdstillatelse.¹⁵

Henvisning til internflukt og oppheving av rimelighetsvilkåret

I det foregående har vi stilt spørsmål til påstanden om at mindreårige afghanere sendes ut for å bidra til økt velstand for familien og åpne opp for at familien kan komme etter. Vi har pekt på UNICEFs tilbakevisning av denne påstanden samt til en undersøkelse foretatt av Vergeforeningen som vitner om at svært få av de mindreårige i denne gruppen sender penger til familien. Likeledes er det et forsvinnende lite antall afghanske mindreårige som får familiegjenforening. Dette er barn som flykter fra krig, konflikt og forfølgelse av ulike slag, noe som også UDIs praksisnotat om Afghanistan tilkjenner. På den måten er fluktgrunnen til de afghanske mindreårige lik den til mindreårige med andre landbakgrunner.

Men mens de syriske og eritriske mindreårige etter all sannsynlighet ikke vil kunne bli henvist til internflukt ved fylte 18 år, står de mindreårige afghanske asylsøkerne i fare for nettopp dette. Dersom rimelighetsvilkåret fjernes og det ikke lenger blir vurdert om retur til internfluktområdet vil være humanitært tilrådelig og om søker har mulighet til å klare seg i området, vil faren for henvisning til internflukt være enda større.

Vi har vist til hvilke enorme problemer afghanske ungdommer støter på ved deportasjon til Kabul. Om de ikke ender opp på ny flukt, så vil mange ende opp som en underklasse uten sikkerhetsnett. De mangler både kulturell og morsmålskompetanse, samt sosiale koder som kreves for å mestre livet i opprinnelseslandet. Mange har oppholdt seg lenge, noen hele livet i et 3. land, som Iran eller Pakistan, og har derfor ingen eller svært svake røtter i opprinnelseslandet. De som har fått midlertidig opphold på bakgrunn av at de mangler omsorgspersoner i hjemlandet, vil ikke ha noe familienettverk å knytte seg til. Familien er helt avgjørende som sosial struktur i samfunnet i flere av opprinnelseslandene. Uten familienettverk har de unge flyktingene svært begrensede muligheter for å bygge opp livet sitt der.

I følge UNHCRs anbefalinger skal det foretas en særlig forsiktig rimelighetsvurdering i saker som gjelder kvinner og barn. Dette kravet gjelder også for andre sårbare søkere. Ut fra et rimelighetsperspektiv i internfluktvurderingen må det tas hensyn til mulighetene for å overleve for en tidligere ofte traumatisert mindreårig uten sikkerhetsnett og med minimale overlevelsesmuligheter i opprinnelseslandet. Det å fjerne en slik sikkerhetsventil som en rimelighetsvurdering er, er inhuman og svekker rettssikkerheten til den enkelte.

¹⁵ Gregg, Lucy & Williamson, Natalie (2015). *Not just a temporary fix. The search for durable solutions*. London: The Children's Society.

Konklusjon

Vergeforeningen reagerer kraftig på at myndighetene, uten videre kommentarer, foreslår å fjerne beskyttelse etter en barnesensitiv vurdering. Dette forslaget innebærer at barn som har krav på beskyttelse etter en slik vurdering, blir diskriminert og deres rett til å bli anerkjent som flyktning etter flyktningkonvensjonen blir krenket. Vi anser det som uakseptabelt at mindreårige, som tidligere fikk beskyttelse etter en barnesensitiv vurdering, nå foreslås å skulle få midlertidig beskyttelse hvorpå det deretter skal foretas en ny vurdering av beskyttelsesbehovet ved fylte 18 år. Vi har i dette kapitlet vist til erfaringer med de omfattende negative konsekvensene midlertidige tillatelser har for de mindreårige som rammes av denne bestemmelsen. Ved en ny vurdering ved fylte 18 år vil noen grupper være særlig utsatt for å bli henvist til internflukt til et opprinnelsesland de ofte kjenner dårlig og hvor de følgelig står i fare for å ende opp som en underklasse uten sikkerhetsnettverk. Mulig bortfall av rimelighetsvilkåret ved internfluktvurdering vil ramme de tidligere enslige mindreårige særlig hardt.

Mulighet for permanent oppholdstillatelse (Kapittel 8 i Høringsnotatet)

Forskning konkluderer med at det å befinne seg i en uavklart ventesituasjon over tid fører til en avmaktssituasjon hos flyktninger, og gir en opplevelse av at en verken kan planlegge for framtiden eller gjøre noe for å endre sin situasjon.¹⁶ I rapporten *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere* (2013)¹⁷ blir det påpekt at den psykiske helsen hos den mindreårige ofte forverret seg når de måtte vente lenge på vedtak. Mange av de sykeste beboerne forskerne møtte i asylmottakene tilhørte denne gruppen.

Prinsippet om barns beste (artikkel 3 i Barnekonvensjonen) understreker barnets behov for trygghet, sikkerhet og tilhørighet. Dette prinsippet vil undergraves ved den usikkerheten og uvissheten det vil medføre for en ung enslig flyktning å skulle måtte vente på en ny vurdering av sitt beskyttelsesbehov. Mange av de mindreårige har vært på reise opptil flere år; det er direkte umenneskelig å forhindre dem fra å endelig få lov til å falle til ro.

Dersom det skulle vise seg at den mindreårige med en midlertidig tillatelse skulle få opphold etter en ny vurdering ved fylte 18 år, vil en måtte regne med at mange vil være merket av en lang og svært usikker ventetid. For en person med en ofte svært vanskelig bakgrunn og som deretter har måttet tilbringe hele sin ungdomstid i uvisshet, kan det være svært vanskelig å ta fatt på de nye og nå enda strengere kravene, inkludert kravet til 3 års selvforsørgelse, som stilles for å kunne få permanent oppholdstillatelse.

Konklusjon

Forlenget botid og innskjerping av vilkårene for å få permanent opphold skal ifølge departementet fungere som incitament i integreringen. Vergeforeningen undrer seg over hvor i motivasjonspsykologien departementet finner belegg for at en nesten umenneskelig vanskeliggjøring av hverdagen, fører til mot og pågangsvilje. Hele kapitlet om permanent

¹⁶ Brekke, Jan Paul & Sjøholt, Susanne, 2005. *Velferdsstatens grenseland*. Institutt for samfunnsforskning. Brekke, Jan Paul, 2004. *While We Are Waiting*. Institutt for samfunnsforskning.

¹⁷ Lidèn, Hilde & Eide, Ketil m.f., 2013. *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere*. ISF Rapport 2013: 03. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

oppholdstillatelse er gjennomsyret av et uttall innskjerpinger av krav som skal stilles den stakkars "utlendingen". Etter vår erfaring er en slik tilnærming en sikker bidragsyter når det gjelder å svekke heller enn å styrke den enkeltes psykiske helse.

Endringer i regler om familiegjenforening (Kapittel 7 i Høringsnotatet)

Norge har allerede svært strenge regler for familiegjenforening. Nå foreslår departementet å gjøre det enda vanskeligere ved å høyne underholdskravet og samtidig kreve fire års arbeid eller utdanning for referansepersonen i Norge før søknad om familiegjenforening kan finne sted. Vergeforeningen mener at dette i praksis vil være nær sagt umulige krav å oppfylle; en ventetid på fire år for å kunne søke om familiegjenforening med sin familie er helt uholdbart.

Vi kan vanskelig se at dette vil føre til økt integrering for referansepersonen i Norge slik departementet påstår, snarere tvert imot. Vergeforeningen mener denne uvissheten omkring nære familiemedlemmer i hjemlandet eller i tredjeland, uten mulighet for å gjenforenes på mange år, vil medføre at allerede traumatiserte mennesker som har fått opphold i Norge som flyktninger, får det enda vanskeligere.

Ved å gjøre det så vanskelig for barn og foreldre, mener vi dette vil medføre at flere legger ut på en farefull flukt for å gjenforenes som familie.

Det er i dag, av mange årsaker, vanskelig for enslige mindreårige flyktninger å få familiene sine til Norge, jfr VEDLEGG II. Mange vet ikke hvor den nærmeste familien befinner seg, noen er døde, eller de har kommet bort fra hverandre under flukten. Av den grunn er det svært få afghanske mindreårige som søker om familiegjenforening, noe tall fra UDI også bekrefter. Syriske mindreårige er naturlig nok opptatt av å få familiene sine i sikkerhet. Slik situasjonen er nå, er ventetiden så lang for å få asylintervju at mange av de mindreårige ikke vil rekke og søke familiegjenforening før de fyller 18 år.

Med midlertidig opphold vil de mindreårige ikke lenger ha mulighet for i det hele tatt å søke om familiegjenforening. Dette betyr at de vil være avskåret fra et familieliv med sin nærmeste familie som støtte. Vergeforeningen erfarer at mange søsken kommer bort fra hverandre under flukten, noe som er en betydelig stressfaktor for dem dette gjelder. De mindreårige er svært bekymret for en søster eller bror som de har blitt atskilt fra, ofte på en brutal måte. Dette går utover livskvaliteten deres, og vi ser desperasjon over å ikke kunne hjelpe. Reglene for familiegjenforening med søsken er så godt som umulige å oppfylle slik reglene er i dag.

Mindreårige som får opphold etter ny vurdering etter fylte 18 år må vente ytterligere 4 år før de kan få gjenforening. Rent bortsett fra at det vil være nærmest umulig for en ung flyktning å oppnå det lønstrinnet som kreves for familiegjenforening, hvem skal de nå gjenforenes med? Gjenforening med foreldre vil da ikke lenger være mulig.

Konklusjon

Vergeforeningen mener det er uforsvarlig overfor enkeltmennesker å gjennomføre departementets forslag til innstramninger når det gjelder familiegjenforening. En integrering vil være mer vellykket dersom familien er samlet, og de det gjelder kan slippe denne bekymringen. Med bakgrunn i de erfaringene vi har, vil vi i stedet foreslå at departementet

vurderer å myke opp reglene for familiegjenforening med søsken. En slik oppmykning vil forhindre mange farefulle ferder for svært utsatte og sårbare barn.

Fritt rettsråd i avvisningssaker (Kapittel 10 i Høringsnotatet)

I såkalte Dublinsaker erfarer vi at det er et stort behov for fritt rettsråd for enslige mindreårige asylsøkere. Dette bygger på vår omfattende kontakt med enslige mindreårige som blir kodet som dublinere i Norge. Vergeforeningen mener disse barna har fått sin rettsikkerhet kraftig forverret den siste tiden.

Enslige mindreårige asylsøkere som får sin alder fastsatt til under 18 år i Norge, vil som regel få sin asylsak realitetsbehandlet her, med mindre de har oppholdstillatelse, avslag eller nære familiemedlemmer i andre land som er med i dublinsamarbeidet. Dette betyr at fastsettelse av alder over eller under 18 år, er av avgjørende betydning i dublinsaker.

Aktuelle problemstillinger vi har erfart er følgende:

- a. Den mindreårige kan av ulike grunner ha fått registrert en høyere alder i et annet dublinland (f.eks pga manglende tolk på eget språk, politiet i Ungarn og Bulgaria setter bare en vilkårlig alder, andre asylsøkere som kunne litt engelsk har blitt brukt som tolker for hele gruppen ved politiregistrering osv)
- b. De mindreårige forteller om grufulle opplevelser, mishandling og trusler fra politiet i tradisjonelle dublinland som Ungarn og Bulgaria. De er livredde ved tanken på å skulle bli returnert dit.
- c. I sin fastsettelse av alder i Norge, vektlegger UDI registrert alder i andre dublinland
- d. Ved flere tilfeller har enslige mindreårige i ankomstsamtale med UDI blitt "lovet" medisinsk aldersundersøkelse. Så har Dublinenheten i samme etat likevel fattet vedtak om avslag og retur til tredjeland, uten at en slik aldersundersøkelse har funnet sted.
- e. Metodene i de medisinske aldersundersøkelsene er svært omstridte, og resultatene i dublinsaker anvendes ofte på strengest mulig måte. Norsk barnelegeforening uttalte i en kronikk i VG den 04.01.16 følgende: *"Mangel på en god metode for aldersbestemmelse kan ikke legitimere bruk av en metode som er uegnet til å skille voksne fra barn. Til det er konsekvensene altfor store for et barn som urettmessig får sin alder endret av myndighetene."*¹⁸
- f. De mindreårige flyttes fra mottak til mottak, ofte til en annen kant av landet og som regel uten at representanten/vergen blir informert. Derfor er det i mange tilfeller umulig for vergen å greie og følge opp en klagebehandling.

Vergeforeningens medlemmer opplever ofte at søkere med dublinstatus, og som vi mener er mindreårige, får avslag på sin asylsøknad i Norge, og derfor skal returneres til et tredjeland.

Konklusjon

Det er svært viktig av søkere som får sin sak avvist etter Utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b og c, blant annet av ovennevnte årsaker, fortsatt gis anledning til fritt rettsråd. Dersom dette innstrammingsforslaget vedtas, vil det være et drastisk skritt til en ytterligere forverring av enslige mindreåriges rettigheter i Norge i dag.

¹⁸ Ellen Annexstad m.fl. "Et medisinsk skjelett i skapet." I VG 04. 01. 2016.

Sluttord

Mange spørsmål dukker opp i kjølevannet av innstrammingsforslagene og da særlig den foreslåtte innføringen av midlertidige tillatelser for mindreårige: Hvordan skal god integrering for barnet springe ut av en grunnleggende usikkerhet og utrygghet om egen framtid? Hvor skal disse barna bo? På mottak, i kommuner? Hvilke fagfolk skal orke å jobbe med mindreårige i en slik håpløs situasjon, og stå i dette over tid? Vil de finne noen som helst mening i å gå på skole og lære seg norsk? Hva med selvmordsstatistikken blant de mindreårige? For det vil forundre oss mye om den ikke vil gå opp dersom de må leve i denne usikkerheten over tid.

Vi slår fast en gang for alle; de aller fleste enslige mindreårige flykter fra krig, drap og konflikter. Mange har vært utsatt for stor påkjenninger i hjemlandet og under flukten. Som verger har vi førstehåndskunnskap om det de har opplevd, og det er sterke historier. Mange er traumatiserte med bakgrunn i sine opplevelser, og de trenger å vite at de nå er i trygghet. De skal ikke behøve å måtte bekymre seg for retur til et land som kan være fremmed for dem, og hvor de ikke lenger har familie.

Barne- og ungdomstiden er helt grunnleggende for identitetsutviklingen, tilknytning, tilhørighet og læring av sosial kompetanse. Enslige mindreårige som ikke vet om de får slå røtter, vil utvikle en grunnleggende utrygghet som vil prege dem i ulik grad resten av livet. Selv om det ender opp med at de får bli i Norge, vil denne utryggheten hemme dem i deres videre liv som voksen. Forslagene til innstramminger som vi har omtalt her og som vil ramme de mindreårige på en særdeles hard måte, er en trussel mot deres rettssikkerhet og undergraver deres psykiske helse. Dette er en svært inhuman og uverdigg måte å behandle våre medmennesker på.

Med vennlig hilsen,

Hilde Krogh
Leder
Sign.

Ine Johannessen
Nestleder
Sign.

VEDLEGG I

En undersøkelse om representanters og vergers erfaringer med påstått hjemsendelse av penger

I regjeringens høringsnotat om innstramningstiltak som spesielt berører enslige mindreårige, vises det til Unicef-rapporten "*Children on the Move*" fra 2010. I høringsnotatet blir det hevdet at denne blant annet konkluderer med at motivene for å søke asyl i vesten omfatter ønsket om økt velstand for familien og bruk av den mindreårige som såkalt ankerbarn. (De konklusjonene departementet trekker fra rapporten er seinere blitt tilbakevist av Unicef.)

Vi ønsket å høre representanters og vergers erfaringer med denne problemstillingen, og sendte derfor ut et brev med noen korte spørsmål til Vergeforeningens 81 medlemmer den 25. 01. 16. Spørsmålene lød som følger:

Hvor mange mindreårige - i ankomstfase og/eller bosatt i kommune - har dere anslagsvis vært representant eller verge for i løpet av de siste par årene? (Evt kortere periode dersom dere ikke har vært representant/verge så lenge.)

Hvor mange av disse har vært afghanske mindreårige?

Har dere observert om noen av de mindreårige sender penger hjem? I tilfellet hvor mange? Hvor mange av disse er afghanere?

Sammenfatning av svarene

Svar: 26.

Oppdrag i 2014-15 for afghanske mindreårige: 571

Samlet antall oppdrag: ca. 1100 (NB. Ikke alle de 25 respondentene har oppgitt samlet antall oppdrag. Basert på de som har oppgitt dette, ser det ut til at de afghanske mindreårige utgjør ca. 50 % av de mindreårige.)

Bosatte mindreårige afghanere: Ca. 60

Mindreårige afghanske asylsøkere samt mindreårige flyktninger som venter på bosetting: ca. 510

Hjemsendelse av penger: Respondentene oppga at av 571 mindreårige afghanerne sendte 2 penger til familie i Afghanistan. 1 sendte penger til familie i Iran, 1 sendte nødhjelp til mor og småsøken i Pakistan, 1 sendte penger til fetter som hadde blitt deportert mens han selv fikk opphold og ytterligere 1 ønsket å spare penger til en advokat til en fetter og medreisende på 16 som hadde fått midlertidig opphold. Med andre ord var det **kun 5 av de 571 afghanske mindreårige som sendte penger til familie i hjemlandet eller et annet land**. En 6. person ønsket å hjelpe en fetter med midler til advokat i Norge. (For andre mindreårige ble det opplyst at en somalisk mindreårig sendte penger i forbindelse med familiegjengforening, en annen sendte noen penger til småsøken, mens en eritreisk mindreårig sendte penger til mor og søster i en flyktningleir i Sudan. 2 andre sendte penger til familie i hjemlandet, men ikke regelmessig.)

Med hensyn til muligheten for å observere mindreåriges bruk av penger har vergene for bosatte enslige mindreårige oversikt over bevegelsene på deres konti. De har med andre ord et særdeles godt grunnlag for sine uttalelser. En stor del av oppdragene som det blir referert til her gjelder mindreårige afghanere i ankomst- og overgangsfasen. Respondentene har en rekke observasjoner som de mener tilsier at de mindreårige ikke har mulighet for eller ønske om å sende penger til familie i hjemlandet.

En av repondentene uttaler: *Det virker ... som en noe søkt problemstilling. Flertallet sliter med at de ikke vet hvor familien er, og det er sjelden at noen i det hele tatt har kontakt med hjemlandet.*

Uvisshet rundt familie. Ca. halvparten av respondentene i denne undersøkelsen uttaler at flesteparten av de afghanske mindreårige de er representanter eller verger for, ikke har kontakt med familien. Som en uttaler: *Av alle mine 12 mindreårige fra Afghanistan har bare 2 hatt kjennskap til hvor familien befinner seg. De andre 10 har ikke lengre en familie, eller de vet ikke hvor de befinner seg.*

Atskillelse fra familiemedlemmer under flukten: I en del tilfeller har den mindreårige flyktet sammen med mor og søsken, men har blitt skilt fra disse under flukten. Atskillelse under flukten og uvisshet om hvor det er blitt av andre familiemedlemmer utgjør naturlig nok en stor bekymring for dem det gjelder. I følge en av respondentene ble 5 av hennes 8 afghanske vergebarn skilt fra familiemedlemmer under flukten, 4 av disse ble skilt fra mor av smuglerne: *Dette oppfatter jeg som et mye større problem for barna enn spørsmålet om penger.*

Oppsporing: Enkelte av respondentene forteller at de har hjulpet den mindreårige med å komme i kontakt med Røde Kors' oppsporingsprogram for om mulig å finne et eller flere familiemedlemmer. En sier at flere av hennes mindreårige som har fått opphold har ønsket hjelp med å spore opp småsøken i Afghanistan: *Hvis planen var å komme til Norge for å sende penger hjem, ville de nok ha beholdt eller sikret kontakt med familien og ikke behøvd hjelp til oppsporing.*

Vold i familierelasjoner: Det blir også vist til at noen av de mindreårige har opplevd å måtte flykte fra til dels svært voldelige familieforhold. For mindreårige som lever i frykt for familien er kontakt med denne meningsløs.

De mindreåriges lommepengebudsjett er svært beskjedent. Flere stiller spørsmål til hvordan de mindreårige skal kunne klare å sende penger til familie i hjemlandet med utgangspunkt i et minimalt lommepengebudsjett. En peker på at med utbetalte kr. 240,- hver 14. dag er overføring av penger svært lite aktuelt. En annen forteller at på transittmottaket hvor noen av hennes afghanske mindreårige bor, får de 1 bukse og 1 underbukse. Skal de vaske må de låne klær. Vaskepulver må blant annet betales av lommepengene: *At denne gruppen får til å sende penger hjem (til foreldre som de ikke vet om er levende eller døde) er en merkelig og usannsynlig påstand.*

Konklusjon

Tallenes tale er klar. Svært få av de afghanske mindreårige som respondentene i denne undersøkelsen har vært representanter og verger for, sender penger hjem. Svært mange vet ikke hvor familien er, eller om de fortsatt er i live, en uvisshet som er veldig vanskelig å leve med. Flere av representantene og vergene som har svart på våre spørsmål er derfor opptatt

av å forsøke å hjelpe sine mindreårige afghanere med oppsporing. Det faktum at mindreårige ikke er sendt hit for å skulle sende penger hjem, betyr imidlertid ikke at de som vet hvor familien befinner seg ikke har et ønske om å kunne hjelpe dem en gang i framtida. En av respondentene uttaler at han ikke har hørt at noen av de 31 afghanerne som han har vært representant for har sendt penger hjem eller har tenkt å sende penger hjem: *Men selvsagt har de aller fleste et håp om å kunne hjelpe familien i hjemlandet på en eller annen måte. Hvis de får bli i Norge og etablere seg. Samtidig sier veldig mange at de i første omgang må tenke på seg selv, slik at de kan få et trygt og godt liv her.*

VEDLEGG II

Nåværende muligheter for familiegjenforening for enslige mindreårige flyktninger

Som regel vil barn under 18 år som får opphold etter utlendingslovens §28 (asyl), ha rett til familiegjenforening med foreldre og søsken under 18 år som ikke har samboer/ ektefelle. Opphold etter § 38 i den samme loven (sterke menneskelige hensyn), gir bare sjelden rett til familiegjenforening.

Det er i dag svært vanskelig for enslige mindreårige flyktninger å få søsken og foreldre til Norge gjennom familiegjenforening. I tillegg til at mange ikke vet hvor familiene befinner seg, og heller ikke får kontakt med dem, er det vanskelig av flere praktiske årsaker:

- Det har vært en sterk økning i gebyret for å søke om familiegjenforening. Fra 01.01.15, er gebyret på kr 5.900,- pr voksen søker, dvs at dersom det skal søkes for begge foreldrene, er summen kr 11.800,- Dette er penger foreldrene ikke har og som er vanskelig å skaffe til veie for den mindreårige i Norge
- Dersom det innvilges familiegjenforening, har regelendringer under Solbergs regjering, ført til at fattige familiemedlemmer selv må betale reisen til Norge.
- Familiegjenforening må søkes via søknadsportalen til UDI. Ofte er familiemedlemmene i hjemlandet analfabeter eller de behersker ikke engelsk. Derfor trenger familien ofte hjelp fra en person som mestrer dette. Det er som regel den mindreåriges verge som bistår barnet med å sende søknad om familiegjenforening.
- Det er ikke mulig å sende søknad uten samtidig å betale det ovennevnte gebyret, det skal betales med kredittkort, noe verken den mindreårige eller mor/ far har tilgang til.
- Så er det søknadsdokumenter som skal sendes til familien i hjemlandet. Disse må familiemedlemmene bringe med seg til den norske ambassaden i landet de skal søke fra. I land uten postadresser og postforbindelser er det umulig å sende noe som helst per post. Det kan også være forbundet med fare å motta dokumenter. Dessuten befinner familiemedlemmene seg også ofte på flukt.
- Det må da opprettes en epostadresse for å sende dokumenter pr epost til familiemedlemmene som trenger dem. Ikke alle har tilgang til PC og printer.
- For borgere av land som Afghanistan, Somalia og Eritrea må søknad om familiegjenforening leveres til den norske ambassaden i nabolandet. For borgere av Afghanistan skal søknaden leveres til den norske ambassaden i Islamabad, Pakistan, eller til kontorer opprettet ulike andre steder i landet, blant annet i Quetta, på grensen mellom Pakistan og Afghanistan. På grunn av svært vanskelige sikkerhetssituasjoner, som den som rår i Afghanistan hvor kidnappinger og drap ikke er uvanlig, vil det ofte være forbundet med fare å legge ut på en reise til den pakistanske grensa.¹⁹
- Det er vår erfaring at svært få afghanske enslige mindreårige søker om familiegjenforening med sine familier. Tall fra UDI bekrefter Vergeforeningens inntrykk. Som

¹⁹ Vergeforeningen Følgesvennen, 2013. Bosetting for enslige mindreårige, En Veileder.

nevnt over, fikk kun 9 afghanske foreldre i 2015 innvilget familiegjenforening med sine barn i Norge.²⁰

- For afghanere som oppholder seg ulovlig i Iran, er det svært vanskelig å få utreisetillatelse. Iranske myndigheter gir ikke utreisetillatelse til afghanere, selv om de har fått utstedt passérbrev av den norske ambassaden, dersom de oppholder seg ulovlig i Iran. Disse personene henvises til å reise hjem, for å søke visum derfra, før de kan reise til et tredjeland fra Iran.²¹
- For eritreiske borgere, er det forbundet med stor fare å ta seg ut av Eritrea for å levere søknad om familiegjenforening f.eks ved den norske ambassaden i Addis Abeba i Etiopia eller Khartoum i Sudan. Man risikerer å bli skutt av eritreiske soldater i grenseområdet, eller kidnappet av ulike grupper. Da fremsettes det ofte krav til familiemedlemmene om å betale løsepenger for å slippe dem fri. Det er ikke uvanlig at det også trues med å fjerne organer fra dem som er kidnappet.
- Familiemedlemmene til den mindreårige i Norge, er ofte tvunget til å bli værende i disse nabolandene i den perioden det tar å få søknaden behandlet, minimum 1, 5 år. Uten penger blir hele familier satt i en svært vanskelig situasjon.
- Familiegjenforening med søsken

På tross av at en enslig mindreårig har fått asyl, er sjansen for at hun eller han kan få familiegjenforening med mindre søsken svært liten. Dette er kun mulig dersom sterke menneskelige hensyn er tilstede, f.eks ved alvorlige sykdommer eller når de mindre søsknene står helt uten omsorgspersoner i hjemlandet. Omsorgspersoner inkluderer også slektninger og naboer. Den unge flyktningen må ha fylt 18 år for at familiegjenforening med mindreårige helsøsken skal være aktuelt. Det må innhentes en uttalelse fra barneverntjenesten som sier at den unge flyktningen er egnet som omsorgsperson. Det stilles ingen underholds krav når den unge flyktningen er under 18 år når det søkes om familiegjenforening. Dersom det søkes om dette etter at den mindreårige har fylt 18 år, stilles det derimot strenge krav om underhold. Det er lagt så mange hindringer i veien, at familiegjenforening med søsken alene, er nærmest umulig å få til.

Vergeforeningen er svært bekymret fordi dette rammer søsken som også befinner seg på flukt, og dermed i en svært situasjon. Vi er kjent med at søsken kan miste hverandre under flukten. Ved at kravene til familiegjenforening med søsken er så godt som umulig å oppfylle, har den norske staten tvunget enda flere mindreårige over havet i livsfarlige farkoster i regi av menneskesmuglere.

De aller fleste enslige mindreårige i Norge har en stor bekymring for søsken og foreldre; hvorvidt de lever og hvor de befinner seg.

²⁰ <http://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/forstegangs-familieinnvandringstillatelser-etter-sokerens-statsborgskap-og-relasjon-til-personen-i-norge-2015>

²¹ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-051/>²¹

Når de mindreårige får informasjon om at det er så godt som umulig å hjelpe en bror eller søster som befinner seg i en usikker situasjon et eller annet sted utenfor hjemlandet, opplever de selv betydelig stress og fortvilelse over å ikke kunne gjøre noe. Dette går i sin tur utover livskvaliteten og evnen til å tilpasse seg forholdene i Norge.

Med bakgrunn i de erfaringene vi har, mener vi kravene er altfor strenge med tanke på søknad om familiegjenforening med søsken.
