



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Meld. St. 27

(2011–2012)

Melding til Stortinget

---

## Barn på flukt





DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Meld. St. 27

(2011–2012)

Melding til Stortinget

---

## Barn på flukt

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	7	5.2	Hensyn til barn gjennom hele asylprosedyren .....	33
1.1	Bakgrunn for meldingen .....	7	5.3	Saksgangen .....	33
1.2	Prosessen .....	7	5.4	Kompetanse om barn og barns rettigheter .....	34
1.3	Tema .....	8	5.5	Høring av barn .....	35
1.4	Noen nøkkeltall .....	8	5.5.1	Barnekonvensjonen .....	35
1.5	Meldingens sentrale budskap .....	10	5.5.2	Retten til å bli hørt i norsk rett og praksis .....	35
1.6	Regjeringens tiltak for barn på flukt .....	12	5.5.3	Hvordan skal barnets opplysninger vurderes? .....	36
1.7	Gjennomførte tiltak i utlendings- regelverket for asylsøkende barn .....	14	5.5.4	Høring av barn uten foreldrenes samtykke eller tilstedeværelse .....	36
<b>2</b>	<b>Det internasjonale bildet</b> .....	16	5.6	Aldersundersøkelse .....	36
2.1	Innledning .....	16	5.7	Identitetsavklaring .....	37
2.2	Kort om omfanget av barn på flukt .....	16	5.8	Avklaring av familierelasjon .....	38
2.2.1	Enslige mindreårige .....	17	5.9	Utforming av vedtak .....	38
2.3	Årsaker til barns oppbrudd fra hjemlandet .....	17	5.10	Oppsporing og gjenforening med foreldre .....	39
2.4	Veien mot Norge .....	19	<b>6</b>	<b>Opphold i Norge etter søknad om beskyttelse</b> .....	41
2.4.1	Menneskesmugling .....	19	6.1	Innledning .....	41
2.4.2	Kostnader og reiseruter .....	19	6.2	Barns rett til beskyttelse .....	42
2.4.3	En risikofylt reise .....	20	6.2.1	Barnesensitiv vurdering av anførsler om behov for beskyttelse .....	42
2.5	Norges innsats for å sikre barns rettsvern globalt .....	21	6.2.2	Barnespesifikk forfølgelse .....	43
2.6	Norsk støtte til organisasjoner som arbeider for barns beskyttelse globalt .....	21	6.2.3	Internflukt .....	44
2.7	Norges innsats for å bedre forholdene i land barn flykter fra .....	21	6.3	Opphold på humanitært grunnlag .....	44
2.8	Bistand til flere .....	23	6.3.1	Sterke menneskelig hensyn eller tilknytning til Norge .....	44
<b>3</b>	<b>Barn i flyktningleirer</b> .....	25	6.3.2	Hva er til barnets beste? .....	45
3.1	Innledning .....	25	6.3.3	Avveining mellom hensynet til barnets beste og andre hensyn .....	46
3.2	Barn i flyktningleirer .....	25	6.3.4	Innvandringsregulerende hensyn .....	46
3.3	Repatriering .....	25	6.3.5	Kategorier av humanitære hensyn .....	46
3.4	Lokal integrering .....	25	6.3.6	Begrenset tillatelse til enslige mindreårige mellom 16 og 18 år ...	47
3.5	Gjenbosetting .....	26	6.3.7	Begrenset tillatelse på grunn av manglende dokumentasjon på identitet .....	49
3.6	Strategisk bruk av gjenbosetting .....	26	6.4	Særlig om barn med tilknytning til Norge .....	49
<b>4</b>	<b>Det juridiske rammeverket</b> .....	28	6.4.1	Problemstillingen .....	49
4.1	Innledning .....	28	6.4.2	Dagens regelverk og praksis .....	50
4.2	Nasjonalt regelverk .....	28	6.4.3	Andre lands rett .....	53
4.3	Internasjonale forpliktelser .....	29	6.4.4	Har endret praksis fått betydning for antall nye asylsøkere? .....	55
4.4	Andre relevante dokumenter .....	30			
<b>5</b>	<b>Behandlingen av barns søknader om beskyttelse</b> .....	33			
5.1	Innledning .....	33			

6.4.5	Er det behov for endringer i regelverket? .....	55	8.3.6	Barn som bor lenge i mottak .....	72
6.4.6	Tiltak for lengeværende barn .....	56	8.3.7	Barn som bor privat og alternativ mottaksplassering .....	73
6.5	Retur av barn til et annet europeisk land etter Dublin II-forordningen .....	59	8.3.8	Enslige mindreårige som forlater mottak uten å oppgi ny adresse ....	73
6.5.1	Retur til første asylland .....	59	8.4	Aktivitetstilbud .....	74
6.5.2	Enslige mindreårige og Dublin II .....	59	8.5	Barnevern .....	75
<b>7</b>	<b>Barn og menneskehandel</b> .....	<b>61</b>	8.6	Helsetilbud .....	75
7.1	Innledning .....	61	8.7	Barnehage .....	76
7.2	Det internasjonale bildet .....	61	8.8	Grunnskoleopplæring .....	77
7.3	Menneskehandel i Norge .....	62	8.9	Videregående opplæring .....	77
7.4	Barna har rett til bistand og oppfølging .....	62	8.10	Annen opplæring .....	77
7.5	Straffeløpfølging .....	64	8.11	Rett til verge .....	77
7.6	Rett til opphold for ofre for menneskehandel .....	64	8.12	Rett til advokat .....	79
7.7	Ofre for menneskehandel som har barn .....	66	<b>9</b>	<b>Retur</b> .....	<b>81</b>
<b>8</b>	<b>Tilbud og rettigheter i Norge</b> ...	<b>68</b>	9.1	Plikten til å forlate landet ved endelig avslag .....	81
8.1	Sektoransvaret i norsk forvaltning .....	68	9.2	Motivering til retur .....	81
8.2	Omsorgsansvar .....	69	9.3	Tilrettelegging for frivillig retur ...	83
8.3	Tilbud om innkvartering .....	69	9.4	Tvungen retur .....	85
8.3.1	Asylmottak .....	70	9.4.1	Retur av barnefamilier .....	86
8.3.2	Innkvartering for enslige, mindreårige asylsøkere over 15 år .....	70	9.4.2	Retur av enslige mindreårige .....	87
8.3.3	Tilbud til enslige mindreårige mellom 16 og 18 år med begrenset tillatelse .....	71	9.5	Omsorgstilbud i enslige mindreåriges opprinnelsesland ....	87
8.3.4	Innkvartering for enslige mindreårige under 15 år – omsorgssentre .....	71	9.5.1	Bakgrunn .....	87
8.3.5	Krav til politiattest for ansatte i mottak .....	72	9.5.2	Beslutning om etablering av omsorgstilbud i opprinnelsesland .....	87
			9.6	Frihetsberøvelse .....	89
			<b>10</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	<b>90</b>
			<b>Vedlegg</b>		
			1	Ord og uttrykk .....	91
			2	Statistikk .....	93



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Meld. St. 27

(2011–2012)

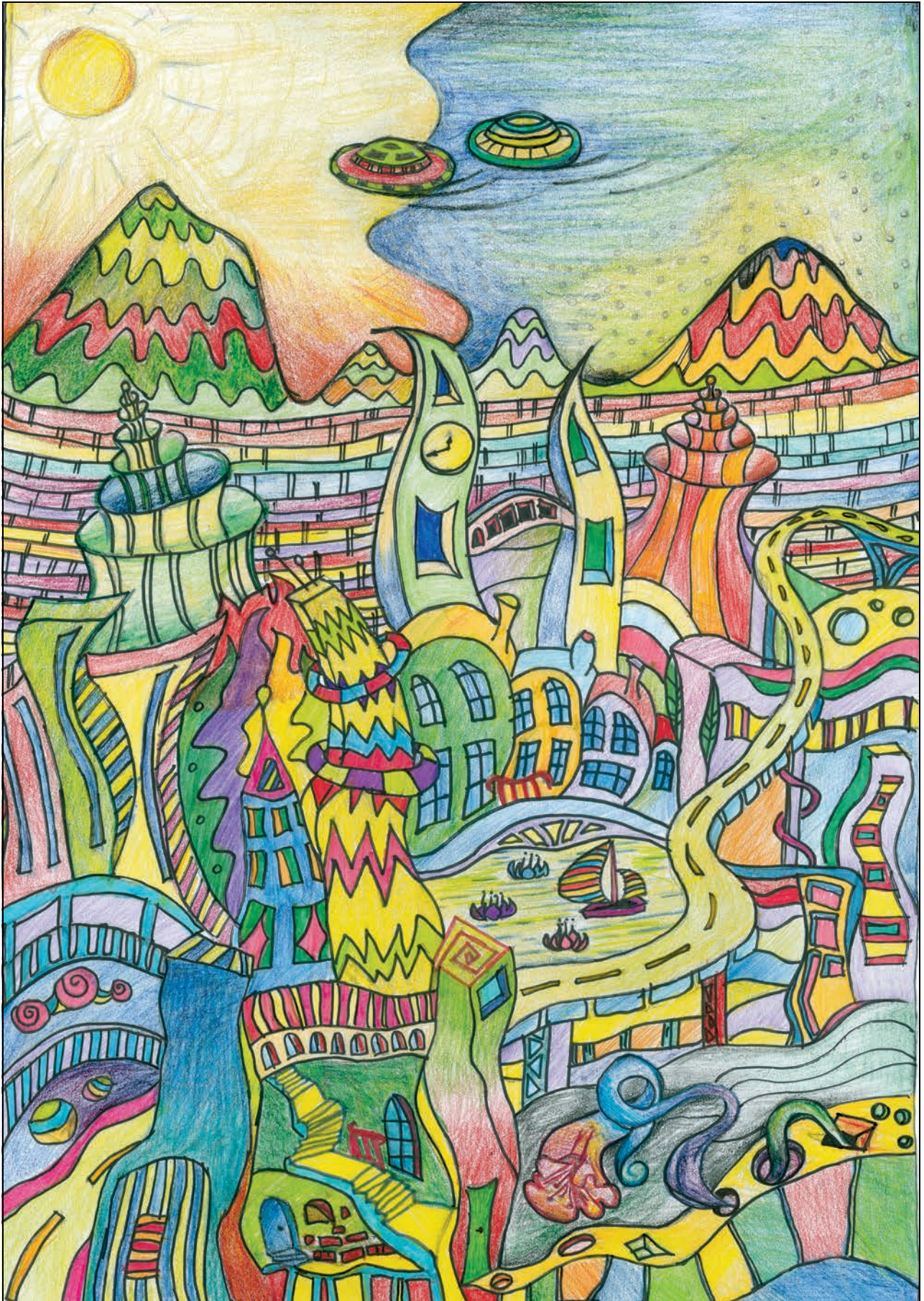
Melding til Stortinget

---

## Barn på flukt

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 8. juni 2012,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*





Figur 1.1 Bidrag til tegnekonkurranse for barn i asylmottak 2011.



# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn for meldingen

Barn som forlater sine hjemland for å søke om beskyttelse (asyl) i Norge engasjerer bredt. Regjeringen er opptatt av å sikre gode vilkår for disse barna. Samtidig ønsker Regjeringen å forebygge at barn søker om beskyttelse uten å ha et behov for dette, fordi et oppbrudd fra hjemlandet kan ha negative konsekvenser for barna.

Mange tusen barn har de senere årene søkt om beskyttelse i Norge. De siste årene har barn utgjort i underkant av 30 prosent av det totale asylsøkertallet. Hvordan Norge skal ta hensyn til det humanitære aspektet ved barnemigranternes situasjon og samtidig opprettholde en konsekvent og helhetlig flyktning- og innvandringspolitikk, er et komplisert politisk spørsmål. Regjeringen fremmer denne meldingen til Stortinget fordi det er viktig å få en bred og samlet gjennomgang av sentrale problemstillinger knyttet til barn på flukt, slik at vi kan få en helhetlig diskusjon om temaet.

Formålet med meldingen er først og fremst å gi en oversikt over regelverket, praksis og den politikken som føres, og å fremheve særskilte utfordringer og dilemmaer. Formålet er videre å gi en oversikt over det internasjonale bildet, herunder omfanget av barn på flukt, opprinnelsesland og situasjonen for barna underveis på reisen. Meldingen synliggjør hvilke områder Regjeringen ønsker å prioritere når det gjelder barn på flukt, og fremhever noen tiltak.

## 1.2 Prosessen

Justis- og beredskapsdepartementet har hatt som målsetting å føre en bred og åpen prosess i arbeidet med denne meldingen. Departementet har invitert det sivile samfunn til dialog. Det har blitt avholdt et innledende dialogmøte og fem etterfølgende temamøter om særlig omdiskuterte tema knyttet til «barn på flukt», hvor frivillige organisasjoner har kommet med innspill og kommentarer til den politikken som føres og utfordringene de ser. Også medlemmer av Stortingets kommunal-

og forvaltningskomité og justiskomité, samt media, har vært invitert til møtene.

Temamøtet om lengeværende barn ble arrangert av Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) og Redd Barna. Temamøtet om barn som forsvinner fra mottak ble avholdt på Hvalstad transittmottak for enslige, mindreårige asylsøkere. Møtet ble arrangert av PRESS Redd Barna Ungdom og Landsforeningen for oppsøkende sosialt ungdomsarbeid (LOSU). Temamøtet om tilbudet til barn i mottak ble arrangert av NOAS. Videre inviterte Amnesty og Røde Kors ungdom til et temamøte om retur, og Norsk Folkehjelp inviterte til temamøte om vergeordningen for enslige, mindreårige asylsøkere. I hvert temamøte holdt arrangørene innlegg for politisk ledelse i departementet, før det ble åpnet for kommentarer og debatt. Organisasjonene overleverte ved siste temamøte en felles alternativt NGO-rapport, hvor innleggene fra organisasjonene til temamøtene har blitt skrevet ned og satt sammen etter tema.<sup>1</sup> Organisasjonene har blant annet utfordret departementet på å legge en helhetlig rettighetstenking til grunn når stortingsmeldingen utarbeides, og å sikre et barnerettslig perspektiv. Organisasjonene anmodet om at departementet tar initiativ til en juridisk gjennomgang av forholdet mellom utlendingsloven og barnekonvensjonen. Organisasjonene fremmer videre forslag om ti tiltak til Stortingsmeldingen. Rapporten er lagt ut på Redd Barnas nettsider. Samtlige tema er drøftet i denne meldingen.

Justis- og beredskapsdepartementet har hatt en blogg på departementets hjemmeside hvor både organisasjoner og privatpersoner har hatt anledning til å komme med innspill til meldingen. Bloggen har gitt et nyttig innblikk i enkeltpersoners meninger om og opplevelser av det regelverket departementet forvalter.

<sup>1</sup> *Alternativt NGO rapport, Innspill til Stortingsmeldingen om barn på flukt*, Selvhjelp for Innvandrere og Flyktninger (SEIF), Norsk Folkehjelp, Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), PRESS – Redd Barna Ungdom, Landsforeningen for oppsøkende sosialt arbeid (LOSU), Antirasistisk senter, Amnesty, Røde Kors Ungdom og Redd Barna.

Justis- og beredskapsdepartementet har også mottatt innspill i arbeidet fra en referansegruppe med representanter fra Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet.

Justis- og beredskapsdepartementet har hatt en tegnekonkurranse blant barn på mottak. Vinnertegningen er trykket på denne meldingens forside.

### 1.3 Tema

Meldingen omhandler situasjonen både for enslige, mindreårige asylsøkere og for barn som forlater hjemlandet sammen med sine foreldre eller andre omsorgspersoner (medfølgende barn).<sup>2</sup> Den omhandler alle barn som søker beskyttelse i Norge og er således ikke avgrenset til de barna som er flyktninger i rettslig forstand. Meldingen setter søkelys på forhold fram til det søkes om beskyttelse i Norge, barnas situasjon og rettigheter mens asylsøknaden er til behandling, hvilke regler som er av betydning for hvem som får opphold og hvem som får avslag og situasjonen for de barna som får avslag.

<sup>2</sup> Utlendingsdirektoratet (UDI) definerer enslige, mindreårige asylsøkere som barn og unge under 18 år som kommer til Norge for å søke beskyttelse uten å ha følge med foreldre eller andre som utøver foreldreansvar.

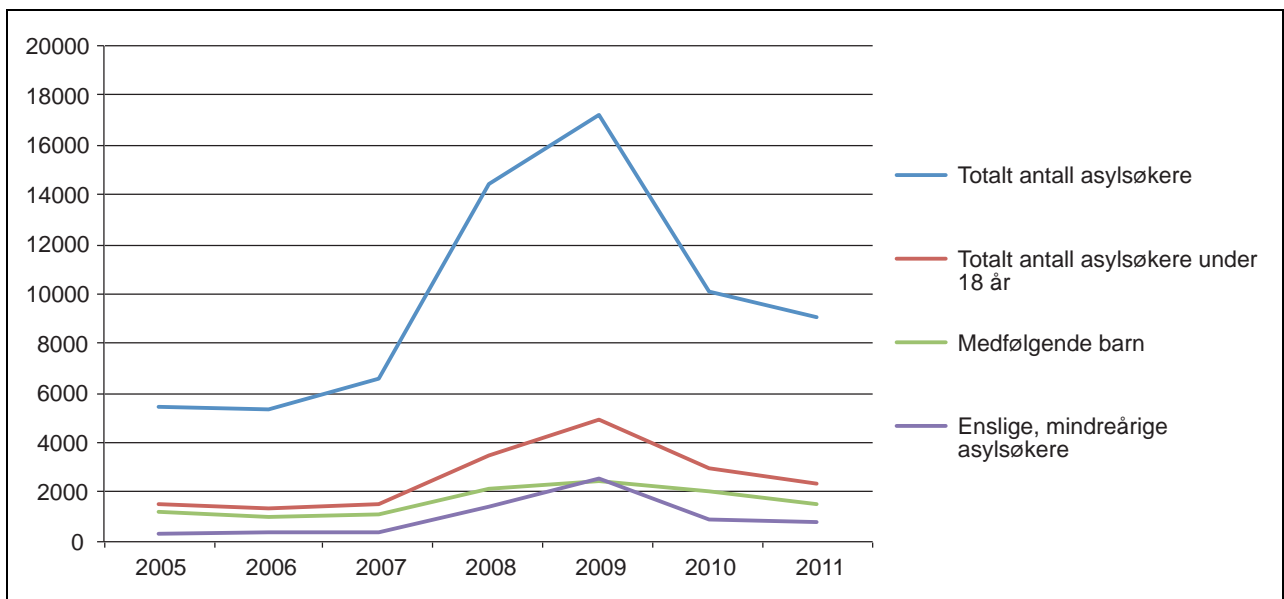
Meldingen avgrenses mot tema knyttet til bosetting og integrering av barn som har fått oppholdstillatelse i Norge, men foreldres rett til familiegjenforening med barn som har opphold etter søknad om beskyttelse og enslige mindreårige som innvilges begrenset oppholdstillatelse, omtales. Meldingen omhandler i utgangspunktet bare barn som søker beskyttelse. Det er avgrenset mot andre former for migrasjon og oppholdstillatelser. Dette selv om det også i andre sakstyper etter utlendingsloven, som familieinnvandring og utvisning, er utfordringer og dilemmaer knyttet til å ivareta barns særskilte behov og interesser.

### 1.4 Noen nøkkeltall

I 2011 kom 9 053 asylsøkere til Norge. Av disse var 2 359 under 18 år, hvorav 858 oppga å være mindreårige som kom uten sine foreldre eller andre med foreldreansvar.

Figur 1.2 viser at antallet asylsøkere til Norge har svingt mye de senere årene fra 5 400 i 2005 til 9 053 i 2011, med betydelige variasjoner i denne perioden. Fra 2007 til 2008 økte antallet asylsøkere med ca. 120 prosent, og med ytterligere 19 prosent fra 2008 til 2009. I 2010 gikk antallet asylsøkere ned med 70 prosent, og har gått ytterligere ned med ca. 11 prosent i 2011.

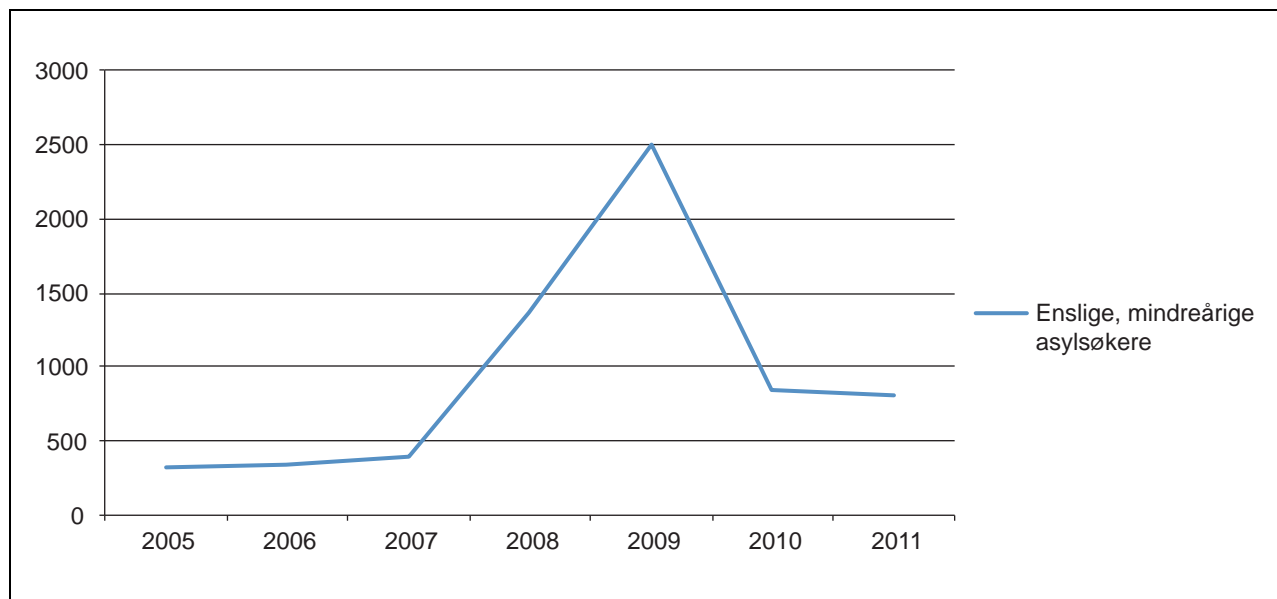
Antallet søkere som anfører å være enslige mindreårige har tilsvarende svingt kraftig. Antallet steg fra 403 i 2007, til 1 374 i 2008 og 2 500 i



Figur 1.2 Oversikt over det totale antallet asylsøkere til Norge fordelt etter det totale antallet, antall under 18 år, antall medfølgende barn og antall enslige, mindreårige asylsøkere

Kilde: UDI





Figur 1.3 Oversikt over antall enslige, mindreårige asylsøkere i perioden 2005–2011

Kilde: UDI

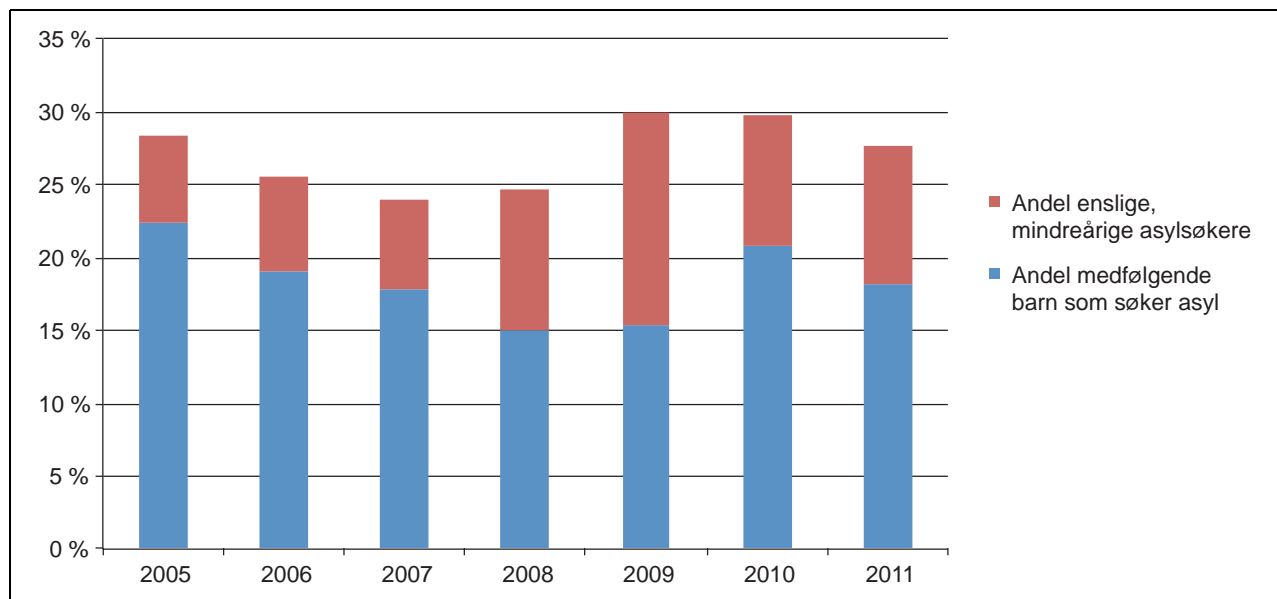
2009. I 2010 gikk antallet ned til 892, mens det i 2011 som nevnt var 858 asylsøkere som oppga å være enslige mindreårige. Av de som oppga å være enslige mindreårige i 2011, oppga 68 prosent å være 16 år eller eldre, 14 prosent oppga å være 15 år, mens 18 prosent var 14 år eller yngre. De fleste enslige mindreårige asylsøkerne er gutter. I 2011 var 86 prosent av denne gruppen gutter.

Andelen asylsøkere under 18 år er forholdsvis jevn i underkant av 30 prosent. Det er større variasjoner for andelen som reiser sammen med sine

foreldre. Figur 1.3 illustrerer variasjoner for gruppen medfølgende barn og enslige mindreårige.

Andelen medfølgende barn utgjør en betydelig større andel enn andelen enslige mindreårige. Figur 1.3 viser at, med unntak av det store ankomståret 2009, er andelen enslige mindreårige som kommer for å søke asyl i Norge forholdsvis jevn.

I perioden 2005–2011 har det blitt fattet totalt 13 600 vedtak i asylsaker som omhandler medfølgende barn og enslige mindreårige. I ca. 8 000 av



Figur 1.4 Andel asylsøkere under 18 år, andel medfølgende barn og andel enslige, mindreårige asylsøkere av de totale ankomsttallene i perioden 2005–2011

Kilde: UDI

sakene fikk barnet innvilget oppholdstillatelse. Dette utgjør om lag 60 prosent.

I samme tidsrom har om lag 1 330 barn returnert frivillig, majoriteten av disse er medfølgende barn.<sup>3</sup> De tre siste år har det blitt uttransport 1 780 barn, hvorav 1 460 er medfølgende barn og 319 er enslige mindreårige.

Flere tall, tabeller og figurer vil inngå i meldingens forskjellige kapitler, men mer omfattende og/eller supplerende oversikter fremgår av vedlegg 2. Formålet med dette vedlegget er å gi en helhetlig og informativ sammenstilling av statistikk knyttet til barn som søker asyl i Norge. Statistikken omfatter hovedsakelig perioden 2005 til 2011. Dette vil vise utviklingstrekkene og hovedutfordringene knyttet til barn på flukt de senere år.

## 1.5 Meldingens sentrale budskap

Barn er sårbare i forbindelse med migrasjon. Det finnes få enkle løsninger på de komplekse problemstillingene som oppstår når barn reiser fra sine hjemland for å søke beskyttelse i andre land.

FNs barnekonvensjon<sup>4</sup> står sentralt i arbeidet med barn som søker beskyttelse. Konvensjonen angir Norges forpliktelser til å anerkjenne, verne om og sørge for realisering av barns rettigheter. Spesielt barnets rett til å bli hørt og en vurdering av barnets beste er viktig ved behandlingen av barnets søknad om beskyttelse i Norge. Barnets beste som et grunnleggende hensyn er ikke begrenset til utlendingsmyndighetenes behandling av enkeltsaker, men gjelder ved alle handlinger som berører barn. Det er imidlertid ikke alltid et entydig svar på hva som er barnets beste. Hensynet til barnets beste må også veies opp mot andre viktige hensyn. I denne avveiningen møter vi mange dilemmaer.

### *Helhetlig tilnærming til barnemigrasjon*

Det er mange ulike årsaker til at barn forlater hjemlandet for å søke om beskyttelse. Barn reiser fra væpnede konflikter og urolighet, vanskelige humanitære forhold og fattigdom. Barna eller deres foreldre kan ha et behov for beskyttelse. Barns beskyttelsesbehov må bli sett og anerkjent. Imidlertid har ikke alle asylsøkende barn et beskyttelsesbehov. Flere studier viser at mange

barn og barnefamilier forlater hjemlandet av økonomiske og sosiale årsaker, som ønske om bedre utdannings- og framtidsmuligheter, eller ønske om å sikre familiens økonomi i hjemlandet. Begrenset mulighet for lovlig innvandring for arbeid eller studier, bidrar til at mange migranter reiser ulovlig inn i Europa, med de farer det medfører.

Barn som kommer til Norge uten sine foreldre og søker om beskyttelse kan være særlig utsatt for utnyttning, både underveis til Europa og Norge og etter ankomst. Vi vet at enkelte barn blir ofre for menneskehandel. Regjeringen arbeider derfor på flere plan for å forebygge handel med barn, både i Norge og internasjonalt. Blant annet for å forebygge overgrep mot barn, finansierer Norge en informasjonskampanje i Afghanistan hvor målet er å bevisstgjøre lokalsamfunn om barns rettigheter. Vi har sett eksempler på at enslige, mindreårige asylsøkere har forsvunnet fra mottak eller omsorgssentre i Norge. Slike situasjoner vekker bekymring. For å sikre god oppfølging er det nedfelt varslingsrutiner mellom mottak/omsorgssentre og politiet.

Regjeringen vil føre en politikk som inntar en helhetlig tilnærming til migrasjon ved også å iverksette tiltak i transitt- og opprinnelsesland. Barn på flukt gis prioritet i tråd med prinsippene for norsk humanitær bistand. Regjeringen vil søke å forebygge at barn uten et behov for beskyttelse reiser til Norge for å søke om asyl. Dette både for å verne barn mot en farlig reise og en vanskelig tilværelse som enslig barn i et fremmed land, og for å unngå uforholdsmessig ressursbruk som kun kommer en liten gruppe barn til gode, da Norge bruker store ressurser på å ta i mot enslige, mindreårige asylsøkere.

### *Rask, rettssikker og barnesensitiv saksbehandling*

Det er viktig at de som fremmer en søknad om beskyttelse i Norge sikres en rask og rettssikker saksbehandling. Regjeringen vil iverksette tiltak for raskere saksbehandling. Barn har rett til å bli hørt og til å få en individuell vurdering av saksbehandlere med tilstrekkelig kunnskap til å vurdere barnets situasjon og rettigheter. Utlendingsforvaltningen må derfor besitte god barnefaglig kompetanse, både i forbindelse med saksforberedelse og vedtaksfattning.

Mange barn, både enslige og medfølgende, gis beskyttelse i Norge. Hensynet til barnets beste er nedfelt i flere sentrale bestemmelser i utlendingslovgivningen. Utlendingsmyndighetene skal ta hensyn til at søkeren er barn når de vurde-

<sup>3</sup> De fleste har returnert med International Organization of Migration, om lag 330 har returnert frivillig gjennom VARP.

<sup>4</sup> Se kapittel 4.3.

rer behovet for beskyttelse. Dette fremgår uttrykkelig av utlendingsloven. Det fremgår også tydelig av loven at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn når det vurderes om det skal innvilges oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Barn kan gis oppholdstillatelse selv om retursituasjonen ikke har et slikt alvor at det ville blitt innvilget oppholdstillatelse til en voksen.

Barnekonvensjonen forplikter oss til å sikre at barnets beste er et grunnleggende hensyn i saksbehandlingen. Barnekonvensjonen er likevel ikke til hinder for at andre momenter, som innvandringsregulerende hensyn<sup>5</sup>, tillegges like stor og endog større vekt. Avslag på søknad om opphold kan innebære en krenkelse av barnekonvensjonen, dersom retur ikke kan anses å være forsvarlig ut fra en vurdering av hensynet til barnets beste.

#### *Hensynet til barns tilknytning til Norge*

Det er i dag mange barn som har bodd lenge i Norge, uten at verken de eller familiene deres har fått en oppholdstillatelse. Barn knytter seg raskt til nye steder og mennesker. Barnas tilknytning til Norge er derfor av særlig betydning når norske myndigheter vurderer om et barn og dets familie skal innvilges oppholdstillatelse av humanitære grunner. Samtidig kan disse sakene reise vanskelige dilemmaer, især knyttet til avveiningen mot innvandringsregulerende hensyn, som ofte kan gjøre seg gjeldende når personer har oppholdt seg i Norge etter endelig avslag. For å sikre at barn ikke blir værende lenge i Norge uten oppholdstillatelse, er det avgjørende at asylsøknader blir behandlet raskt, og at de som får endelig avslag enten reiser hjem frivillig eller blir uttransportert snarest mulig etter avslag. Regjeringen mener dette må være hovedfokuset i det videre arbeidet med lengeværende barn.

Regjeringen mener dagens regelverk om oppholdstillatelse til barn på grunn av tilknytning opparbeidet gjennom lang botid i Norge er hensiktsmessig. Den senere tids praksis i UNE tyder likevel på at det i en del saker legges mer vekt på innvandringsregulerende hensyn enn hva som ble forutsatt da regelverket ble vedtatt, samtidig som praksis fremstår som lite entydig. For å sikre likebehandling og en praksis som ivaretar hensynet til barnets beste i tråd med lovgivers hensikt, ønsker Regjeringen å klargjøre gjeldende bestemmelse om opphold på grunn av barns tilknytning til Norge.

<sup>5</sup> Se kapittel 6.

#### *Barn som søker om beskyttelse alene*

Mange mindreårige gjennomfører en farlig reise alene for å komme til Norge. Tilværelsen som enslig barn i et fremmed land vil ofte være vanskelig. Norge opplevde fra høsten 2007 og fram til utgangen av 2009 en markant økning i antall asylsøkere som oppga å være enslige mindreårige. Antallet økte fra 403 i 2007 til 2 500 i 2009. Norge var dermed det landet som mottok nest flest enslige, mindreårige asylsøkere i Europa i 2009. Dette året brukte Norge over 1,3 milliarder kroner bare på mottak og omsorgssentre til enslige, mindreårige asylsøkere. Regjeringen fant det nødvendig å iverksette tiltak for å forebygge at barn blir sendt alene til Norge for å søke om beskyttelse. Etter endringer som ble foretatt i regelverket, kan enslige mindreårige over 16 år, som ikke har et beskyttelsesbehov, og som ikke har annet grunnlag for opphold enn at de er uten forsvarlig omsorg ved retur, gis en begrenset oppholdstillatelse fram til fylte 18 år. Med dette ønsket Regjeringen å sende et signal til foreldre i de ulike opprinnelsesland om at barn og ungdom uten behov for beskyttelse ikke må sendes ut på en farefull reise til Norge, da de ikke vil finne en varig løsning her. Antallet enslige, mindreårige asylsøkere er betydelig redusert siden 2009.

Utgangspunktet er at det vil være til barnets beste å gjenforenes med sin familie. Barn med beskyttelsesbehov har rett til gjenforening med foreldrene i Norge. Når det gjelder barn som ikke har et beskyttelsesbehov, arbeider norske myndigheter med å spore opp barnets omsorgspersoner slik at gjenforening kan skje i hjemlandet. Regjeringen arbeider også med å legge til rette for omsorgsløsninger i aktuelle opprinnelsesland.

Enslige, mindreårige asylsøkere skal ha en verge, blant annet for å sikre god oppfølging og ivaretagelse av de mindreåriges rettigheter både i asylsaken og for øvrig. Regjeringen arbeider for å sikre at alle enslige, mindreårige asylsøkere får oppnevnt en godt kvalifisert verge tidlig i asylsaksprosessen, og vil innføre en tilpasset lovregulering. Den nye representantordningen vil, sammen med den nye vergemålsloven, sørge for økt rettsikkerhet til en sårbar gruppe, sikre kompetanseheving og bidra til en mer enhetlig vergeordning.

#### *God ivaretagelse av barn i mottak*

Tilværelsen som asylsøker innebærer en uavklart situasjon med mye usikkerhet. Barn som kommer uten omsorgspersoner har behov for særlig støtte

under sitt opphold i mottak og omsorgssenter. Barn trenger forutsigbarhet og trygge rammer. Disse behovene kan være vanskelige å ivareta overfor asylsøkende barn, både for de som kommer alene og de som kommer sammen med sine foreldre. Det er viktig at barn gis et godt tilbud under oppholdet i mottakssystemet. Dette er viktig for senere integrering, men også for å gjøre barnet og barnets familie rustet til en eventuell retur. Målet er at barn i mottak skal ha en mest mulig normal utvikling og en meningsfylt hverdag. Regjeringen arbeider for å tilby aktiviteter som kan bidra til trygghet og ferdigheter, slik at barn i mottak kan klare seg godt og bli selvstendige deltakere i samfunnet, enten de får bli i Norge eller returnerer til sitt opprinnelsesland.

#### *Rask og skånsom retur*

Det er et mål at alle som har fått avslag på en asylsøknad returnerer frivillig og raskt. Både enslige mindreårige og barnefamilier får tilbud om hjelp til å gjennomføre reisen tilbake til hjemlandet. Regjeringen mener at det av hensyn til barna er helt nødvendig at retur gjennomføres, fortrinnsvis frivillig, men om nødvendig med tvang. Rask retur er særlig viktig for å bidra til at færre barn blir lenge i en situasjon som oppleves uavklart. For Regjeringen er det en prioritert oppgave å motivere til frivillig retur. Dette er imidlertid en svært utfordrende oppgave. For mange enslige mindreårige og barnefamilier er det vanskelig å erkjenne at ønsket om et liv i Europa ikke lar seg oppfylle.

Norske myndigheter arbeider med å øke kunnskapen om hva som kan bidra til å motivere familier til å reise hjem framfor å bli i Norge i lang tid etter endelig avslag. Det arbeides også kontinuerlig med å legge til rette for gode og tilpassede programmer for retur og reintegrering som også fanger opp de behov medfølgende barn og enslige mindreårige har. Det er iverksatt ulike returtiltak tilpasset barnefamilier og ungdom. Det er innført en gradert reintegreringsstøtte slik at det å returnere på et tidlig tidspunkt utløser mer i støtte enn om man venter med å returnere.

Dersom tvangsmessig retur er nødvendig, skal politiet ta særskilte hensyn ved retur av barnefamilier og enslige mindreårige. Returen skal utføres på en mest mulig skånsom måte, og det skal tas hensyn til barnets beste i alle ledd av politiets arbeid med å returnere barn.

## 1.6 Regjeringens tiltak for barn på flukt

Denne meldingen viser hvordan Regjeringen på ulike måter prioriterer arbeidet med barn på flukt. I tillegg til det løpende arbeidet for disse barna, vil Regjeringen gjennomføre følgende tiltak:

### 1. Kortere saksbehandlingstid

Regjeringen vil styrke Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE), med sikte på raskere behandling av sakene til barnefamilier. Regjeringens ambisjon på sikt er at saksbehandlingstiden i de fleste asylsaker skal være under ett år, regnet fra registrering av asylsøknad til endelig vedtak fra UNE foreligger.

Regjeringen vil innføre en bestemmelse om at asylsøkere med barn som ikke har fått sin klagesak avgjort av UNE innen 15 måneder etter at UNE mottok saken, kan innvilges oppholdstillatelse.

Tiltakene for kortere saksbehandlingstid forutsetter at saksinngangen er noenlunde på samme nivå som i dag.

### 2. Verger for enslige, mindreårige asylsøkere

#### a. Styrking av dagens vergeordning

Regjeringen arbeider for at alle enslige, mindreårige asylsøkere får oppnevnt en godt kvalifisert verge tidlig i asylsaksprosessen. Regjeringen har, med virkning fra 1.1.2012 til ny representantordning er på plass, økt det kommunale tilskuddet til verge for enslige mindreårige i transittfasen, for å heve kvaliteten på dagens ordning.

#### b. Ny representantordning

Utlendingsloven er endret for å sikre enslige, mindreårige asylsøkeres særlige behov for en representant som kan ivareta de juridiske sidene av foreldreansvaret. Representantordningen vil ved sin ikrafttredelse styrke enslige mindreåriges rettslige stilling, gjennom bl.a. klargjøring av representantens oppgaver og en mer enhetlig ordning hva gjelder rekruttering, opplæring, tilsyn mv.

### 3. Oppholdstillatelse som følge av barns tilknytning til Norge

Regjeringen vil gjennom meldingen her klargjøre hvordan utlendingsforskriften § 8-5 skal forstås. Formålet er å sikre likebehandling og en praksis som ivaretar hensynet til barnets



beste i tråd med lovgivers hensikt. UDI og UNE vil bli bedt om å redegjøre for sin praksis i saker med lengeværende barn ett år etter fremleggelsen av denne meldingen.

#### 4. Barnefaglig kompetanse

Regjeringen vil sikre god barnefaglig kompetanse i alle ledd i utlendingsforvaltningens arbeid, herunder stille som krav at det tas hensyn til forvaltningsorganets barnefaglige kompetanse ved ansettelse. Regjeringen vil at Landinfo skal fremskaffe en bred dokumentasjon om barns livssituasjon i konfliktland.

#### 5. Høring av barn

Regjeringen vil initiere en ekstern kartlegging og evaluering av hvordan barns situasjon blir belyst i saksbehandlingen i UNE. Prosjektet skal også vurdere bruken av og behovet for muntlig høring av barn.

#### 6. Situasjon og tilbud i mottak

Regjeringen ønsker et godt og tilrettelagt aktivitetstilbud for barn i mottak. For 2012 er det etablert en egen tilskuddsordning som skal sikre at barn i asylmottak får en meningsfull hverdag og en så normal barndom som mulig innenfor rammene av et mottak. Det er et mål at barna skal være i fysisk aktivitet og at de skal tilegne seg ferdigheter gjennom forskjellige aktiviteter.

Regjeringen vil følge med på barnas levekår i mottak, herunder hvordan ulike offentlige tjenester som helse og barnevern ivaretar barna. Regjeringen vil ta initiativ til at situasjonen til barn i mottak kartlegges og evalueres med jevne mellomrom.

#### 7. Styrke arbeidet med identifisering av sårbare barn i mottak

Regjeringen vil styrke arbeidet knyttet til identifisering og oppfølging av sårbare barn med spesielle behov. Dette kan være barn med funksjonshemninger, barn som utsettes for vold i nære relasjoner, herunder kjønnslemlestelse og tvangsekteskap, barn som har vært offer for væpnet konflikt i hjemlandet, barn som har vært utsatt for overgrep eller andre traumatiske hendelser på reisen til Norge, og barn som utsettes for eller risikerer menneskehandel mv.

#### 8. Menneskehandel

Regjeringen la i desember 2010 fram en ny handlingsplan mot menneskehandel, *Sammen*

*mot menneskehandel*, hvor flere tiltak er direkte rettet mot barn:

«24. Sikre bedre oppfølging av enslige, mindreårige asylsøkere og mindreårige uten tilknytning til Norge som påtreffes i kriminelle miljøer / rusmiljøer.

25. Fortsette innsatsen for å forebygge og oppklare at barn forsvinner fra barnevernets omsorgssentre eller asylmottak.

26. Videreutvikle omsorgstilbudet for barn utsatt for menneskehandel.

27. Delta aktivt i det regionale og internasjonale arbeidet for å beskytte barn mot menneskehandel.

28. Innhente forskningsbasert kunnskap om mindreårige ofre for menneskehandel.»

Stortinget har nylig besluttet å innføre et særskilt hjemmelsgrunnlag i barnevernloven for å beskytte mindreårige ofre for menneskehandel. Endringen innebærer at det kan iverksettes beskyttelsestiltak uten samtykke. For å ivareta barnas rettssikkerhet settes det derfor klare og strenge vilkår for tiltakene.

#### 9. Assistert frivillig retur

Regjeringen har som mål at flest mulig av dem som ikke får opphold skal returnere frivillig og raskt til sine hjemland.

a. For å motivere barnefamilier til å returnere frivillig er det besluttet å øke returstøtten med kr. 10 000 per barn.

b. Det er igangsatt et forskningsprosjekt hvor målet er å få en bedre forståelse for hvordan særlig familier som har vært lenge ulovlig i Norge etter endelig avslag, kan motiveres til å returnere til hjemlandet.

c. Regjeringen vil vurdere om informasjon om retur kan målrettes bedre, med sikte på at barn skal få relevant og god informasjon.

d. Som forsøksordning for 2011 og 2012 er det etablert et retur- og reintegreringsprogram for enslige mindreårige og personer som har fylt 18 år, men som var enslige mindreårige på vedtakstidspunktet. Gjennom programmet gis det veiledning om retur og tilbud om oppsporing av omsorgspersoner, i tillegg til bistand til etablering i hjemlandet.

e. Det er iverksatt prøveprosjekt med individuelle opplæringstiltak for enslige mindreårige med sikte på å kvalifisere til utdanning og arbeidsmuligheter i hjemlandet.

f. Det er etablert et pilotprosjekt hvor eksisterende reintegreringsprogram for Afghanis-

tan er særskilt tilpasset ungdom i alderen 18–23.

- g. Det vil bli igangsatt kvalifiseringstiltak og returforberedende aktiviteter tilpasset barnefamilier.

#### 10. Tvungen retur

- a. Justis- og beredskapsdepartementet vil oppgradere og utvide politiets utlendingsinternat på Trandum. Det vil bli etablert en spesialtilpasset avdeling for barnefamilier, enslige mindreårige og enslige kvinner, skjermet fra de andre avdelingene. Løsningen vil bidra til at behovet til disse gruppene, og særlig barnas behov, blir ivaretatt på en bedre måte enn i dag.
- b. Regjeringen vil styrke arbeidet med nye returavtaler.
- c. Regjeringen vil vurdere tiltak som kan effektivisere politiets arbeid med identitetsfastsettelse.
- d. Regjeringen vil styrke politiets budsjett for å legge til rette for flere tvangsreturer.

#### 11. Tiltak i hjemland

Regjeringen legger ned en betydelig innsats for å bistå barn i deres hjemland.

- a. Regjeringen arbeider med å etablere omsorgs- og utdanningstilbud i enslige mindreåriges hjemland. Dette skjer i nært samarbeid med hjemlandets myndigheter og aktuelle internasjonale organisasjoner. Regjeringen vil med dette legge til rette for at enslige mindreårige som ikke har et beskyttelsesbehov får en ny start i hjemlandet.
- b. Regjeringen arbeider med å få på plass informasjonskampanjer i viktige opprinnelses- og transittland for enslige mindreårige hvor målet er å informere om risikoen ved å migrere alene som barn, samt styrke bevisstheten om barns rettigheter. Norge har inngått en avtale med UNICEF Afghanistan om gjennomføring av en informasjonskampanje for å øke bevisstheten om barns rettigheter generelt og risikoen ved å migrere alene som barn spesielt. Det arbeides med et tilsvarende informasjonsprosjekt for Tyrkia, rettet inn mot enslige mindreårige i transitt.

#### 12. Utvikle metoder for oppsporing og returløsninger i hjemland

Norge deltar i et europeisk samarbeidsprosjekt (European Return Platform for Unaccompa-

nied Minors) hvor målet er å utvikle bedre metoder for oppsporing av omsorgspersoner for enslige mindreårige, samt å utvikle gode løsninger for retur til opprinnelsesland.

#### 13. Raskere bosetting

Barn er en prioritert gruppe i bosettingsarbeidet. Regjeringen vil endre målet for bosetting av familier med barn under 18 år fra mottak; 90 prosent skal være bosatt innen tre måneder etter vedtak om opphold. Regjeringen vil vurdere ytterligere tiltak som kan sikre rask bosetting av de som får opphold.

### 1.7 Gjennomførte tiltak i utlendingsregelverket for asylsøkende barn

Regjeringen har gjennomført en rekke tiltak i utlendingsregelverket for å styrke barns situasjon. Flere bestemmelser presiserer nå det sentrale prinsippet i barnekonvensjonen om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn. Følgende gjennomførte tiltak er omfattet av denne meldingens tema:

- I utlendingslovens bestemmelser om rett til beskyttelse (asyl) er det tatt inn en presisering som innebærer at man skal ha et barneperspektiv ved flyktningvurderingen når søkeren er barn («skal det tas hensyn til om søkeren er barn»)<sup>6</sup>
- Flyktningbegrepet er utvidet, noe som innebærer at alle som får opphold på grunn av våre folkerettslige forpliktelser til å gi beskyttelse, får flyktningstatus.<sup>7</sup> Innvilget beskyttelse har blant annet betydning for familiegjenforening mellom enslige mindreårige i Norge og deres foreldre.<sup>8</sup> Videre vil barn av mor eller far som får beskyttelse i Norge få familiegjenforening, uten at det stilles krav om sikret underhold.
- I utlendingslovens bestemmelse om sterke menneskelige hensyn, er hensynet til barnets beste understreket som et grunnleggende hensyn, og det er sagt uttrykkelig at det er en lavere terskel for å innvilge opphold til barn enn til voksne ut fra en humanitær vurdering.<sup>9</sup>
- Utlendingsloven er endret for ytterligere å sikre barns rett til å bli hørt i utlendingssaker. Regjeringen har innført en henvisning i utlen-

<sup>6</sup> Se kapittel 6.2.

<sup>7</sup> Se kapittel 6.2.

<sup>8</sup> Se kapittel 5.10.

<sup>9</sup> Se kapittel 6.3.

dingsloven til bestemmelsene om høring av barn i forvaltningsloven og barnekonvensjonen. Regjeringen har videre innført en uttrykkelig hjemmel i utlendingsloven § 81 for at utlendingsmyndighetene kan gjennomføre en samtale med barn selv om foreldrene ikke samtykker til det eller tillates å være til stede.<sup>10</sup>

- Det er innført en forskriftsbestemmelse om at barns tilknytning skal tillegges særlig vekt ved vurdering av sterke menneskelige hensyn.<sup>11</sup>
- Det fremgår av utlendingsforskriften at hensyn som gjelder barn skal framgå særskilt av vedtakene. Bestemmelsen innebærer en styrking av barns rettssikkerhet, ved at begrunnelsesplikten tydeliggjøres.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Se kapittel 5.5.

<sup>11</sup> Se kapittel 6.4.

<sup>12</sup> Se kapittel 5.9.

- Det er innført en bestemmelse i utlendingsforskriften som understreker behovet for å vurdere om det skal innhentes uttalelse fra gjenværende forelder i hjemlandet før det innvilges oppholdstillatelse til medfølgende barn etter bestemmelsen om sterke menneskelige hensyn. Hovedbegrunnelsen for bestemmelsen er å forhindre barnebortføring og at barn tas med fra hjemlandet uten at det foreligger nødvendig samtykke fra en forelder som har del i foreldreansvaret.
- Regjeringen har endret utlendingsforskriften for å sikre at barn av antatte ofre for menneskehandel med begrenset oppholdstillatelse (refleksjonsperiode) som befinner seg i Norge, skal kunne få oppholdstillatelse med de samme begrensninger som i forelderens tillatelse.

## 2 Det internasjonale bildet

### 2.1 Innledning

Kapittelet beskriver internasjonale trekk knyttet til barn på flukt, herunder årsaker og omfang, samt forholdene underveis på reisen til bestemmelseslandet. Videre redegjøres det for Norges engasjement internasjonalt for beskyttelse av barn på flukt.

Kunnskapstilfanget om situasjonen for enslige, mindreårige asylsøkere internasjonalt er relativt godt. Dette skyldes blant annet flere rapporter utarbeidet i løpet av 2010. Vi vet mindre om situasjonen internasjonalt for medfølgende barn.

### 2.2 Kort om omfanget av barn på flukt

Ifølge den internasjonale migrasjonsorganisasjonen (IOM)<sup>1</sup>, bor rundt 214 millioner mennesker,

eller rundt 3 prosent av verdens befolkning, i et annet land enn det de er født i. Mange flytter innen egen region. Men hovedbildet er at migrasjonen skjer fra land med svak økonomi til mer velstående land, og fra ustabile land til land med mer stabile styresett. Rundt 60 prosent av dagens migranter befinner seg i de industrialiserte landene, og mange flytter mellom disse. Antallet internasjonale konflikter og kriger i verden synker, men antallet interne konflikter stiger. Dette bidrar til å skape et nytt flyktningebilde hvor det ifølge FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) er en svak nedgang i antall flyktninger, mens det blir stadig flere internflyktninger. UNHCR anslo at det ved utgangen av 2010 var om lag 43,7 millioner mennesker på flukt eller fordre-

<sup>1</sup> Se kapittel 9, boks 9.1.



Figur 2.1 Bidrag til tegnekonkurranse for barn i asylmottak 2011.



vet i verden.<sup>2</sup> Antallet flyktninger og fordrevne økte i 2011 til om lag 42,5 millioner mennesker.<sup>3</sup>

### 2.2.1 Enslige mindreårige

Ifølge UNHCR var det i 2011 om lag 17 700 asylsøknader fra enslige mindreårige fordelt på 79 land. Europa mottok 13 300, eller 75 pst, av disse søknadene. I 2010 var tallet 15 500.<sup>4</sup> Flere europeiske land opplevde en sterk økning av antall enslige, mindreårige asylsøkere i 2009. I tillegg kommer unge migranter som ikke søker om beskyttelse, noe som særlig gjør seg gjeldende i de sør-europeiske landene. Hovedvekten av de enslige mindreårige var fra Afghanistan og Somalia. I følge UNHCR fikk 5 400 enslige, mindreårige asylsøkere i verden innvilget opphold som flyktninger, eller annen form for beskyttelse<sup>5</sup> i løpet av 2010.

At barn krysser landegrenser alene er ikke et nytt fenomen. Til alle tider er barn blitt skilt fra sine foreldre grunnet krig, naturkatastrofer, økonomiske kriser eller lignende. I følge en forskningsrapport fra NOVA<sup>6</sup> er det nye ved dagens situasjon de store avstandene barna reiser over, den økende andelen barn blant verdens migranter, den offentlige oppmerksomheten fenomenet har fått, samt ansvaret som påligger myndighetene i mottakerlandene.

Majoriteten av de enslige mindreårige asylsøkerne til Norge kommer fra Afghanistan, Somalia og Eritrea. Norge opplevde fra høsten 2007 og fram til utgangen av 2009 en markant økning i antall asylsøkere som oppga å være enslige mindreårige.<sup>7</sup> I samme periode økte også andelen som oppga å være enslige mindreårige av det totale antallet asylsøkere.<sup>8</sup> I 2010 ble antall asylsøkere som oppga å være enslige mindreårige redusert med 64 prosent i forhold til 2009. Storbritannia og Finland hadde også en nedgang i samme

periode,<sup>9</sup> mens Sverige og Tyskland i 2010 opplevde en økning i antall enslige, mindreårige asylsøkere.<sup>10</sup>

I følge en rapport fra EUs byrå for grunnleggende rettigheter (FRA)<sup>11</sup>, er det sannsynlig at antallet enslige, mindreårige asylsøkere til Europa vil øke framover, grunnet pågående konflikter i ulike deler av verden, og den verdensomspennende finanskrisen. FRA mener at utfordringen vil være å ta hånd om de enslige mindreårige asylsøkerne på en effektiv måte, samtidig som man respekterer barnas grunnleggende rettigheter og handler til barnets beste. Også UNHCR mener det er grunn til å forvente en økning i antallet enslige, mindreårige asylsøkere. UNHCR begrunner dette med strengere asylpolitikk i europeiske land som kan medføre at familier i aktuelle opprinnelsesland i økende grad sender sine barn på reise, da de antar at enslige mindreårige lettere vil få en oppholdstillatelse enn voksne familiemedlemmer.

### 2.3 Årsaker til barns oppbrudd fra hjemlandet

Økningen i den globale migrasjonen må forstås som et svar på den økonomiske og politiske ubalansen i verden, men også som et uttrykk for en viss høynet levestandard i store befolkningsgrupper, sammen med en rask utvikling innen informasjonsteknologi og transportmuligheter.<sup>12</sup> Bruken av e-post og sosiale medier, særlig blant unge mennesker, gjør at erfaringer og informasjon om for eksempel reisemåter og betingelser i ulike land raskt kan deles.

Den enkelte som migrerer kan ha flere motiver, og det kan være vanskelig å peke på én dominerende beveggrunn for å forlate hjemlandet. Det er ikke holdepunkter for å anta at barnefamilier forlater sine hjemland av andre årsaker enn enslige voksne eller familier uten barn. Det vil si at også for barnefamilier vil det dreie seg om årsaker som spenner fra beskyttelsesbehov til økonomisk relaterte forhold.

<sup>2</sup> UNHCR, *UNHCR Global Trends 2010*.

<sup>3</sup> UNHCR *Global Trends 2011*.

<sup>4</sup> UNHCR, *Global Trends 2011* og *Global Trends 2010*.

<sup>5</sup> Eksempelvis beskyttelse som følge av art 3 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (non-refoulement).

<sup>6</sup> Ada Engebriksen, *Forlatte barn, ankerbarn, betrodde barn.. et transnasjonalt perspektiv på enslige, mindreårige asylsøkere*, Oslo, Norsk Institutt for Oppvekst, Velferd og Aldring (NOVA), 2002.

<sup>7</sup> I 2007:403, 2008: 1 374, 2009: 2 500 og i 2010: 892

<sup>8</sup> Tidligere år utgjorde andelen enslige mindreårige 5–6 prosent av totalankomstene, mens den i 2009 var på hele 14 prosent. For Danmark og Sverige ble andelen som oppga å være enslige mindreårige av det totale antallet asylsøkere om lag tredoblet fra 2007 frem til siste kvartal av 2009.

<sup>9</sup> Finland: reduksjon pr. 1.halvår 2010–141 mot 331 i 2009, Migrationsverket. Storbritannia ned 50 pst i følge UK Border Agency.

<sup>10</sup> Sverige: 1025 enslige, mindreårige asylsøkere per 01.07.10 mot 824 i 2009, Migrationsverket. Danmark: 189 enslige, mindreårige asylsøkere per 01.04.10 mot 123 i 2009, Udlændingesservice.

<sup>11</sup> European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Summary report. Separated, asylum seeking children in EU member states*, 2010.

<sup>12</sup> Ada Engebriksen, op.cit.

*Hvorfor reiser barn alene?*

Årsakene til at mindreårige forlater sine hjemland uten foreldrene er mange. Noen har et beskyttelsesbehov, mens andre søker etter en bedre framtid. Felles for mange av disse er at de er sendt ut på reise av sin egen familie. Den internasjonale migrasjonsorganisasjonen (IOM) viser til at det ikke er fattigdom som driver familier til å sende sine unge alene til Europa. Det er en tendens at familier søker utviklingsmuligheter som ikke finnes i hjemlandet, og at de har midler til å finansiere slike reiser.

UNHCR viser i en rapport til generelle omstendigheter som fattigdom, sikkerhetssituasjon og dårlige utdanningsmuligheter som årsaker til at barn migrerer alene.<sup>13</sup> Dette er forhold svært mange i verden lever under, men kun et fåtall velger likevel å forlate hjemlandet. For å forstå hvorfor enkelte velger å reise må derfor bildet utfylles med de individuelle omstendighetene som utløste valget om å reise. Ifølge norsk forskning kan migrasjon forstås som en del av et livsprosjekt for familier i videre forstand, der migrasjon er en strategi for å gjøre fremtiden bedre.<sup>14</sup>

Mange av de unge som sendes på reise av sin familie har i oppdrag å sende penger hjem for å styrke familiens økonomi. Denne forventningen om å sende penger hjem gjelder for svært mange migranter. I følge UNHCR kan migrasjon være en effektiv økonomisk strategi for husholdningen, og slik være et viktig bidrag til et lands økonomi.<sup>15</sup> For mange land i Afrika og Asia er pengeoverføringer avgjørende for den nasjonale økonomien. Det totale pengebeløpet som sendes hjem fra verdens diaspora er tre ganger så høyt som verdens utviklingshjelp.<sup>16</sup>

Som følge av økningen i antall enslige, mindreårige asylsøkere fra Afghanistan ble det i 2010 gjennomført flere studier av denne gruppen.<sup>17</sup> Den mest omfattende av disse studiene ble utført

av UNHCR og er basert på intervjuer med om lag 150 enslige mindreårige i flere europeiske land. I rapporten understrekes kompleksiteten i årsaker til at enslige mindreårige forlater hjemlandet.

I intervju med UNHCR oppga de unge forhold som konflikt i familien, tap av foreldre, ulike trusler og frykt for kidnapping. Selv om disse studiene omhandler afghanske enslige, mindreårige asylsøkere, kan informasjonen ha overføringsverdi til unge fra andre nasjonaliteter, siden mange kommer fra land med en ustabil sikkerhetssituasjon og lav grad av utvikling, dårlig økonomi og begrensede utviklingsmuligheter.

Årsakene til at barn migrerer var også tema da UNHCR i oktober 2010 inviterte medlemsland og barnerettighetsorganisasjoner til uformelle diskusjoner om enslige, mindreårige asylsøkere fra Afghanistan. Det ble her understreket at det er viktig med en samlet innsats fra ulike aktører for å prøve å gjøre noe med årsakene til denne migrasjonen.

*Hvem bestemmer at barn skal reise?*

Ulike studier av enslige, mindreårige asylsøkere viser at beslutningen om å reise fra hjemlandet som regel ikke er tatt av barnet selv, men av foreldre eller annen nær familie.<sup>18</sup> Det er likevel ikke nødvendigvis en tvungen utreise. I studier av afghanske enslige mindreårige framgår det at mange opplever at de har vært deltakende i beslutningen om å reise.<sup>19</sup> Flere av ungdommene som ble intervjuet i FAFOs rapport ga likevel uttrykk for at det ikke hadde vært noen alternativer til å reise.

*Kildeproblematikk*

Studiene viser også at det er vanskelig å få god informasjon fra enslige, mindreårige asylsøkere om familieforhold og årsaker til utreise.

I de tilfeller det dreier seg om søken etter et bedre liv og inntekt for familien, vil den mindreårige være gjenstand for høye forventninger fra familien med tanke på å lykkes i å skaffe seg en oppholdstillatelse. Unge asylsøkere kan bli presset til å presentere seg selv og sin bakgrunn på en feilaktig måte for å få en oppholdstillatelse i et europeisk land. Det er kanskje dette presset som kommer til uttrykk i en rapport fra UNICEF<sup>20</sup>

<sup>13</sup> Christine Mougne, *Trees only move in the wind: a study of unaccompanied Afghan children in Europe*, UNHCR, PDES/2010/05, Juni 2010.

<sup>14</sup> Cecilie Øien, *Underveis. En studie av enslige, mindreårige asylsøkere*, Oslo, FAFO, 2010.

<sup>15</sup> UNHCR, *Voices of Afghan Children – A Study on Asylum-Seeking Children in Sweden*, Juni 2010.

<sup>16</sup> Migration and Development Briefs:  
<http://www.worldbank.org/migration>

<sup>17</sup> UNHCR, *Voices of Afghan Children – A Study on Asylum-Seeking Children in Sweden*, Juni 2010.  
Christine Mougne, op.cit.  
Kerry Boland, *Children on the Move – A report on Children of Afghan Origin moving to Western Countries*, UNICEF, 2010.

<sup>18</sup> European Migration Network, *Policies on Reception, Return and Integration arrangements for and numbers of Unaccompanied Minors – an EU comparative study*, 2010.  
Cecilie Øien, op.cit.

<sup>19</sup> Kerry Boland, op.cit.  
Cecilie Øien, op.cit.

hvor familiene til barn som har migrert til Europa forteller at barnet reiste for å bedre familiens økonomiske situasjon, og for selv å få et bedre liv. I kontrast til dette oppgir de afghanske barna som er intervjuet etter ankomst, at årsaken til migrasjon var frykt for eget liv enten av politiske eller private grunner.<sup>21</sup> Tilsvarende motstrid er belyst i andre studier av denne gruppen.<sup>22</sup>

En annen årsak til usikker informasjon er at opplysningene barna gir gjelder forhold som ligger langt tilbake i tid, og det kan derfor være vanskelig å rekonstruere den egentlige årsaken til at barnet reiste fra hjemlandet. Det er også slik at de unge kan være ukjent med årsaken til at de er sendt fra hjemlandet, og at den historien de forteller er tillært av familie og smuglere for å oppnå en oppholdstillatelse. Også European Migration Network (EMN) viser i en undersøkelse av enslige mindreårige til utfordringen med å få tilgang til riktig informasjon når en søknad begrunnet i behov for beskyttelse er den sikreste veien til lovlig opphold i et europeisk land.<sup>23</sup>

## 2.4 Veien mot Norge

### 2.4.1 Menneskesmugling

Menneskesmugling består i ulovlig å hjelpe andre til å krysse nasjonale grenser, mot betaling.<sup>24</sup> For mange migranter er det vanskelig å krysse grensene til Europa på en legal måte. Organiserte kriminelle grupper som smugler mennesker for økonomisk fortjeneste kontrollerer i økende grad strømmen av asylsøkere og migranter over grensene.

Menneskesmuglere kan gjøre reisen mot Europa til en kostbar og risikofylt ferd, både for voksne og barn. Dette rammer i særdeleshet enslige mindreårige, som er spesielt utsatt for utnyttning og overgrep fra smuglere og andre langs reiseruten. I følge UNHCR er det enkelt for afghanske barn å få kontakt med en menneskesmugler i hjemlandet. En gutt intervjuet av UNHCR fortalte at i hans hjemby var det menneskesmuglere over-

alt som spurte forbigående gutter om de hadde tenkt å forlate Afghanistan.<sup>25</sup>

### 2.4.2 Kostnader og reiseruter

Lån til reisen blir ofte gitt av organisasjoner og nettverk med tilknytning til smuglerne. Når smugleren har fått betaling opphører forholdet mellom migranten og smugleren. For noen kan det imidlertid ta lang tid å betale for reisen. Det er dyrt å reise fra for eksempel Afghanistan til Europa. Ifølge UNHCR kan en reise til Norge, Tyskland eller Storbritannia koste rundt \$15 000, til Hellas \$7 000 og til Tyrkia \$3–5 000.<sup>26</sup> For å betale reisen tar familiene opp lån, selger deler av tomten, et hus eller en bil. Reisekostnadene kan også bli betalt ved at barna får jobb i mottakerlandet og sender penger hjem. I enkelte tilfeller tas det «pant i» for eksempel et jentebarn i familien, som må inngå ekteskap med et familiemedlem i den familien som innvilger lån til reisen. Dette skal være en årsak til at mange unge ikke medvirker til egen retur: de må tjene penger i Europa for å finansiere reisen og eventuelt løse ut søsteren.

Fra Afghanistan er den vanligste veien til Europa gjennom Iran til transittlandene Tyrkia, Hellas og Italia. UNHCR opplyser at flesteparten av de afghanske enslige mindreårige asylsøkerne har kortere eller lengre opphold i Iran bak seg før de fortsetter reisen mot vesten. Derfra går reisen videre enten gjennom Frankrike mot Nederland eller Storbritannia, eller via Østerrike og Tyskland mot Skandinavia. For migranter fra Afrikas Horn er reiseruten ofte via Sudan, gjennom Sahara-ørkenen, til Nord-Afrika eller Midtøsten, over Middelhavet til Hellas, eller Italia. For de fleste enslige mindreårige er Hellas og Italia transittland.

Enslige mindreårige følger de samme rutene som voksne. UNHCR mener enslige mindreårige i noen tilfeller reiser med andre familier til Europa, men forlater eller blir forlatt av disse familiene før de søker om beskyttelse.

Interpol rapporterer at folk blir smuglet via kompliserte ruter som raskt kan endres hvis politiet oppdager dem. Selve reisen fra hjemlandet til endelig destinasjon kan vare alt fra en dag til flere år. Enslige, mindreårige asylsøkere forteller at de ble fortalt at reisen kun ville ta et par dager, og for det meste foregå med fly og taxi. Hvor mye som betales for reisen og betalingsmåten legger føringer for hvor trygg reisen blir. Er alt betalt på for-

<sup>20</sup> United Nations Children's Fund (FNs barnefond) arbeider for å sikre barnas rettigheter i henhold til Barnekonvensjonen av 1989.

<sup>21</sup> K. Boland, op.cit.

<sup>22</sup> Christine Mougne, op.cit.

<sup>23</sup> European Migration Network, *Policies on Reception, Return and Integration arrangements for and numbers of Unaccompanied Minors – an EU comparative study*, 2010.

<sup>24</sup> <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html>

<sup>25</sup> Christine Mougne, op.cit.

<sup>26</sup> ibid.

hånd vil reisen kunne forløpe raskt fram til endelig destinasjon. Blir reisen betalt i avdrag, og et avdrag blir forsinket, kan familien eller barnet bli værende i for eksempel Tyrkia til avdraget er betalt.

### 2.4.3 En risikofylt reise

Når det gjelder situasjonen for medfølgende barn i familier på reisen til Europa, foreligger det lite faktabasert kunnskap. IOM peker på at det generelt mangler god informasjon om hvordan barna i disse familiene har det, men organisasjonen har ikke erfaringer som tilsier at barn i migrantfamilier er spesielt utsatt for kriminalitet. I følge IOM er det en tendens til at familier med barn som legger ut på reise, utvikler seg til tette og sammenveisede enheter som tar vare på hverandre. Barna blir utsatt først når familiene kommer fram til bestemmelsesstedet og det oppstår sosiale problemer blant annet når etablerte kjønnsroller i familien trues eller er under endring.

En rapport utarbeidet av Leger uten grenser (MSF), basert på organisasjonens arbeid blant migranter i transitt i Marokko, viser at 40 prosent av jenter og kvinner i den undersøkte gruppen hadde vært utsatt for seksuell vold.<sup>27</sup> Ifølge MSF utnytter kriminelle nettverk den sårbarheten disse kvinnene og barna opplever ved å være irregulære og dermed uten rettsvern.

Basert på intervjuer med afghanske enslige mindreårige konkluderer UNHCR i sin rapport fra 2010 med at reisen mot Europa hadde berørt barna på en svært negativ måte. Det vises til overgrep underveis, frykten for tvangsretur og presset på å sende penger hjem.<sup>28</sup> En del av barna hadde akseptert reisen, andre uttrykte at de aldri ville ha reist om de hadde visst hva reisen innebar. Barn som selv må finansiere sin reise underveis har en forhøyet risiko for å bli forsinket eller utsatt for ulike former for illegalt arbeid, eller prostitusjon. Det er i slike situasjoner risikoen for menneskehandel øker.<sup>29</sup> Barnet kan føle seg presset til å akseptere et tilbud fra en smugler og ender opp med å arbeide under utnyttende forhold.

UNHCR erfarer blant annet at barn i flyktningleirer har foreldre i Europa som bestiller menneskesmuglere for å frakte barna til seg. Slike «barnemigranter» er sårbare og risikerer å bli ofre for menneskehandel eller andre overgrep. De kan også bli tatt som gisler av menneskesmuglere underveis dersom foreldrene ikke betaler nok til smuglerne. UNHCR sier de er kjent med kun noen få tilfeller av gisseltaking av barn, men organisasjonen er av den oppfatning at problemet kan være langt mer omfattende. Det er økende oppmerksomhet rundt denne problematikken i FNs organisasjoner.

Det er ifølge UNICEF et ukjent antall enslige mindreårige som ender opp som såkalte *invisible children*, dvs. barn som aldri når fram til en asylregistrering. De mister livet underveis, de utnyttes, eller velger av ulike grunner å leve illegalt. UNHCR er bekymret for at strengere asylpolitikk i destinasjonslandene vil føre til at flere barn lever i skjul. Erfaring fra Hellas indikerer at det er like mange, eller flere, uregistrerte, som registrerte enslige mindreårige i landet.

#### Forebyggende tiltak

Foreldre som sender barn på reise alene mangler ofte kunnskap om vanskelighetene barna deres må gjennom for å nå målet. De unge som har reist unnlater å fortelle sine foreldre om hva de har vært utsatt for, både for å framstå som vellykket og fordi det de opplever kan dreie seg om tabublagte forhold. I noen tilfeller unnlater også foreldre å informere barna om de farer som kan oppstå på reisen.<sup>30</sup> Både UNHCR og UNICEF anbefaler i sine rapporter om enslige mindreårige fra 2010 at det satses på informasjonskampanjer rettet mot opprinnelsesland og transittland for å informere barna og deres familier om risikoen ved migrasjon, og også bistå barna med hjemreise.

Justis- og beredskapsdepartementet inngikk i desember 2011 en avtale med UNICEF Afghanistan om gjennomføring av en informasjonskampanje som har som mål å styrke barns rettigheter generelt, med et særlig fokus på forebygging av barnemigrasjon. Prosjektet løper fra januar 2012 til juni 2013. Norge arbeider også med å identifisere egnede informasjonsprosjekter rettet inn mot unge migranter i transitt i Tyrkia.

<sup>27</sup> Médecins sans frontières (MSF), *Sexual Violence and Migration – The hidden reality of Sub-Saharan women trapped in Morocco en route to Europe*, mars 2010.

<sup>28</sup> Christine Mougne, op.cit.

<sup>29</sup> Se kapittel 7.

<sup>30</sup> Christine Mougne, op.cit.



## 2.5 Norges innsats for å sikre barns rettsvern globalt

Fremme av barns rettigheter internasjonalt er en prioritert målsetting for Regjeringen. Gjennom blant annet FNs menneskerettighetsråd og FNs generalforsamling arbeider Norge aktivt med sikte på å forsterke og videreutvikle det normative grunnlaget for beskyttelse av barn og fremme av barns rettigheter. Gjennom utviklingssamarbeidet arbeider Norge for å styrke gjennomføringen av barns rettigheter i det enkelte land slik at barns situasjon reelt bedres. Norge har et særlig engasjement på områder som gjelder utdanning og helse, herunder spedbarnsdødelighet og mødre-helse.

Norge arbeider også aktivt, blant annet gjennom FNs sikkerhetsråd, for at beskyttelse av sivile i konflikt, både barn og voksne, skal få økt oppmerksomhet. Norge støtter aktivt opp om arbeidet for å beskytte barn i konfliktsituasjoner som ledes av FNs generalsekretærs spesialrepresentant for barn i væpnet konflikt. Spesialrepresentanten legger særlig vekt på å bekjempe straffefrihet for overgrep mot barn.

## 2.6 Norsk støtte til organisasjoner som arbeider for barns beskyttelse globalt

Humanitær bistand overfor barn retter seg både mot barn som migrerer og barn som blir boende i et katastrofe- eller konfliktområde. Barn på flukt utgjør en særskilt sårbar gruppe som gis prioritet i tråd med prinsippene for norsk humanitær bistand, nedfelt i stortingsmelding nr. 40 (2008–2009) Norsk humanitær politikk.

I 2011 var om lag 35,4 mill. mennesker registrert av UNHCR som flyktninger og fordrevne.<sup>31</sup> Av disse kan vi regne med at nær halvparten er barn. Gjennom et trepartssamarbeid med UNHCR og IOM, gjør UNICEF en særskilt innsats for å bedre beskyttelsen av enslige mindreårige på flukt. Som tredje største giver til UNICEF bidrar Norge til at organisasjonen får gjennomført sitt viktige arbeid med å beskytte barn. Norges bidrag i 2011 var 1,3 milliarder kroner, hvorav 96 millioner kom fra det humanitære budsjettet.

UNHCR arbeider for å beskytte og bistå barn på flukt. I arbeidet overfor barn prioriterer UNHCR fem områder: barn som er separert fra

familien, forebygging av seksuell utnyttelse, overgrep og vold, forebygging av militær rekruttering, fremme tilgang til utdanning og ungdoms særskilte behov. Som sjette største giver til UNHCR bidrar Norge til at organisasjonen får gjennomført sitt viktige arbeid med å beskytte barn på flukt. Totalbidraget var 426 millioner kroner i 2011.<sup>32</sup>

Norge bidrar også med gjenbosetting av flyktninger i Norge, for tiden 1 200 personer årlig.<sup>33</sup> I 2009 var 44 prosent av dem som ble gjenbosatt i Norge barn, mens det både i 2010 og 2011 var 46 prosent barn. De fleste kom sammen med sine familier.

Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) prioriterer å styrke utsatte personer og lokalsamfunns eksisterende ressurser. På den måten vil de forebygge flukt i så stor grad som mulig. ICRC søker å utfylle FN-systemets innsats ved å støtte internt fordrevne og bofaste. Oppsporing og gjenforening av familier utgjør en kjerneoppgave for Røde Kors-bevegelsen i mange land. Norge er en betydelig bidragsyter til Røde Kors-bevegelsen globalt. I 2011 var samlet norsk bistand til Røde Kors-bevegelsen 643,5 millioner kroner, hvorav 379 millioner kroner til ICRCs operasjonelle virksomhet på landnivå.

Regjeringen yter også et betydelig bidrag for å beskytte barn gjennom støtte til norske humanitære organisasjoner. De fleste organisasjonene har programmer som kommer barn til gode ved at de er rettet mot sårbare grupper. Noen av dem, slik som Redd Barna og Right to Play, har barn og ungdom som uttalt målgruppe. Den største norske humanitære organisasjonen er Flyktningshjelpen, som med mer enn 2 600 ansatte har virksomhet i mer enn 20 land. Andre viktige kanaler er Norsk Folkehjelp, Kirkens Nødhjelp og organisasjoner som samarbeider med kirkelige nettverk i felt.

## 2.7 Norges innsats for å bedre forholdene i land barn flykter fra

Gjennom bistandsinnsats rettet mot økonomisk vekst, fattigdomsreduksjon, fredsbygging og menneskerettigheter, skal norsk utviklingspolitikk fremme en bærekraftig samfunnsutvikling og bidra til stabilitet og demokrati i utviklingsland.

Selv om humanitær innsats ikke har som mål å forhindre migrasjon, er dette åpenbart i noen tilfelle en faktisk virkning. Humanitær innsats skal

<sup>31</sup> UNHCR. Global Trends 2011. I tillegg kommer flyktninger (palestinere) registrert av UNWRA.

<sup>32</sup> I 2010 var totalbidraget 484 millioner kroner.

<sup>33</sup> Se kapittel 3 om gjenbosetting.

redde liv, lindre nød og bidra til at mennesker i konflikter og naturkatastrofer får rask beskyttelse og hjelp. I mange tilfelle vil slik assistanse forhindre flukt og gjøre det mulig for de som rammes å bli værende enten på sitt opprinnelige bosted eller i første asylland, gjerne i regionen.

### Afghanistan

Afghanistan er ett av Norges største bistandssamarbeidsland. Det totale norske bidraget til sivil sektor i Afghanistan, inkl. humanitær bistand, var i 2011 på omlag 755 millioner kroner. Støtten skal bidra til stabilitet og en bærekraftig utvikling. Prioriterte innsatsområder er godt styresett, utvikling på landsbygda og utdanning.

Mange afghanske gutter sendes til Pakistan for å gå på skole. Utbygging av skolevesenet i Afghanistan kan være et bidrag til å motvirke denne type barnemigrasjon. Dersom man klarer å få til at flere barn ikke bare begynner på skolen, men også fullfører primærutdanningen hjemme på afghanske skoler, vil dette være et viktig nasjonsbyggende tiltak. Norge har blant annet finansiert bygging av 85 skoler i Faryab provins. Videre har Norge bidratt til Verdensbankens prosjekt EQUIP (*Education Quality Improvement Program*), som er det viktigste programmet myndighetene har for blant annet bygging av skoler. Norge bidrar også med en betydelig nødhjelpsinnsetning i Afghanistan. De humanitære behovene i landet er og vil være store i lang tid framover.

### Afrikas Horn

Målet for innsatsen på Afrikas Horn er å bidra til regional stabilitet og utvikling. Siden Eritrea oppnådde selvstendighet i 1993 har Norge bidratt med bistand og støtte til gjenoppbygging av landet. Parallelt har imidlertid mange, også enslige mindreårige, forlatt Eritrea. I 2011 var Eritrea det femte største landet Europa mottok enslige, mindreårige asylsøkere fra.<sup>34</sup>

Mange eritreere har flyktet til Sudan. UNHCR har satt i gang et prosjekt med sikte på å kunne tilby de eritreiske flyktningene varig opphold i Sudan. Det skjer i samarbeid med FNs utviklingsfond (UNDP) og sudanske myndigheter. Norge støtter dette prosjektet med midler over tre år, fram til 2013, og ser prosjektet i nær sammenheng med bruk av gjenbosettingsinstrumentet.<sup>35</sup>

Også fra Somalia mottar Norge og andre europeiske land et stort antall asylsøkere, hvorav mange er barnefamilier. Somalia var i 2011 nummer to på listen over land Norge mottar enslige, mindreårige asylsøkere fra. Det viktigste for å motvirke flukt fra Somalia, er å skape et grunnlag for fred, stabilitet og utvikling i landet. Kvinner og barn er de som har lidd mest under 20 år med løshet, volds- og krigshandlinger.

Barn som vokser opp i Somalia har i dag svært begrensede muligheter til skolegang og utdanning. Norge har gjennom FN og andre organisasjoner bidratt med omfattende humanitær nødhjelp, men også med tiltak for å skaffe dem som har måttet flykte tak over hodet og et skoletilbud. Norge har også støttet yrkesutdanning for særlig utsatte ungdomsgrupper. Innsatsen er dels rettet mot somaliske flyktninger i nabolandene, først og fremst Kenya, men også sårbare grupper bosatt i Somalia. Norge har videre gjennom en årrekke vært aktivt engasjert med støtte til freds- og forsoningsprosessen og tiltak for stabilisering av situasjonen i landet.

### Irak

Norsk bistandsinnsetning i Irak er begrenset til noen områder der Norge, i tråd med irakiske myndigheters ønsker, bidrar til gjenoppbygging av landet. Norge bistår med kapasitetsbygging både i offentlig sektor og i det sivile samfunn, og yter fortsatt noe humanitær bistand til Irak i form av bidrag til UNHCR og ICRC, samt bistand til minerydding. Selv om denne støtten ikke har barn som målgruppe, vil mye av den sivile støtten, som kvinneverrettet bistand og minerydding, også komme barna til gode.

Tidligere kom det et betydelig antall mindreårige asylsøkere fra Irak til Norge. Majoriteten av disse kom fra de kurdiske områdene i den nordlige delen av landet. Antallet enslige mindreårige fra Irak er nå lavt.<sup>36</sup> Norske myndigheter har god dialog med myndighetene i de kurdiske selvstyremrådene (KRG) om hvordan vi kan bidra til å legge til rette for at enslige mindreårige uten beskyttelsesbehov kan gis en ny start ved retur til hjemlandet.<sup>37</sup> Også problematikken knyttet til tvangsekteskap er tema i denne dialogen.

<sup>34</sup> IGC, Data Trends on Asylum and Return, 2012.

<sup>35</sup> Se kapittel 3.6, om strategisk bruk av gjenbosetting.

<sup>36</sup> Fra 22,8 pst av totalt 1374 i 2008 til 2 pst av totalt 858 i 2011.

<sup>37</sup> Se kapittel 9 vedrørende retur og reintegrering.

## Russland

Norge mottar relativt mange asylsøkere fra Russland, hvorav de fleste har sin opprinnelse i Nord-Kaukasus. Av disse er det en betydelig andel barnefamilier. Fra 1996 har Norge ytt prosjektstøtte til Nord-Kaukasus, for særlig å hjelpe ofrene for konflikten i regionen, herunder kvinner og barn. Støtten har favnet over humanitær bistand, reintegreringstiltak for flyktninger og internt fordrevne, og demokrati- og menneskerettighetstiltak. Innenfor rammen av et bredt bilateralt samarbeid med Russland, søker Norge å bidra til økt respekt for grunnleggende rettigheter. Norge arbeider likeledes i internasjonale samarbeidsorganisasjoner som FN, Europarådet og OSSE<sup>38</sup> for å rette verdenssamfunnets oppmerksomhet mot utfordringene i Nord-Kaukasus. Innsatsen kommer også barna i dette området til gode.

## 2.8 Bistand til flere

Det er behov for å motvirke den utviklingen vi ser ved at unge mennesker utsettes for en risikofylt reise med et høyst usikkert utfall, fordi de ikke ser et livsgrunnlag der de er født eller oppvokst. I økende utstrekning erkjenner verdenssamfunnet at det er nødvendig å se migrasjon i et utviklingsperspektiv. Verdensbanken er en av de internasjonale organisasjonene som nå setter dette på dagsorden. I et utviklingsperspektiv er det nødvendig å tydeliggjøre forventninger til de stater vi samarbeider med om at god migrasjonsforvaltning er et

nøkkelement i et likeverdig stat-til-stat-samarbeid. EUs handlingsplan for enslige mindreårige er et eksempel på at sammenhengen mellom migrasjon og utvikling i økende grad aktualiseres. Her oppfordres EUs medlemsland til å integrere migrasjon bedre i sitt utviklingssamarbeid.

Noen land, blant annet Danmark, har gjennom den såkalte *strategiske ramme for nærområdeinnsatsen (Region of Origin Initiative)* som mål å sikre flyktninger og internt fordrevne et eksistensgrunnlag og beskyttelse i nærområdene.

Norge mottar et stort antall enslige mindreårige asylsøkere, sammenliknet med mange andre europeiske land. Forutsatt at den enkelte enslige mindreårige asylsøker oppholder seg i mottak i ett år før bosetting, beløper mottaks- og integreringsutgiftene seg samlet til i overkant av 5 mill. kroner per enslige mindreårige.<sup>39</sup> Det er et dilemma at det brukes store summer på et relativt lavt antall personer som vanligvis ikke kommer fra de mest ressursvake familiene i opprinnelseslandet.

Den største gruppen av enslige mindreårige har kommet fra Afghanistan, og opphold i mottak eller omsorgssenter for denne gruppen kostet i 2009 betydelig mer enn den samlede sivile bistanden fra Norge til Afghanistan, som samme år utgjorde 720 mill. kroner. Dette illustrerer at det kan være hensiktsmessig å se på hvorvidt bruken av norske bistandsmidler kan forebygge migrasjon av barn og hvordan en slik tilnærming kan legge til rette for løsninger som gagnar alle parter.

Et flertall av enslige mindreårige som kommer til Norge i dag får en oppholdstillatelse. Enslige mindreårige fra Afghanistan får ofte innvilget beskyttelse (asyl) fordi de mangler omsorgstilbud i hjemlandet, da sikkerhetssituasjonen i Afghanistan er slik at barn uten omsorgspersoner anses å ha et behov for beskyttelse. Oppsporing av omsorgspersoner har vist seg å være vanskelig,<sup>40</sup> og det har vært behov for å se på alternative omsorgsløsninger. Norge har derfor, sammen med flere andre europeiske land, tatt initiativ til å etablere omsorgstilbud i enslige mindreåriges opprinnelsesland. Dette er et prosjekt hvor migra-

### Boks 2.1 Tiltak i hjemland

Regjeringen legger ned en betydelig innsats for å bistå barn i deres hjemland.

- a. Regjeringen arbeider med å opprette omsorgs- og utdanningstilbud for enslige mindreårige. Med dette tiltaket vil Regjeringen legge til rette for at enslige mindreårige som ikke har et beskyttelsesbehov får en ny start i hjemlandet.
- b. Norge har inngått avtale med UNICEF Afghanistan om gjennomføring av informasjonskampanje hvor målet er å styrke bevisstheten om barns rettigheter og å informere om risikoen ved å migrere alene som barn.

<sup>38</sup> Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa.

<sup>39</sup> Den gjennomsnittlige kostnaden vil variere noe over tid, avhengig av alderssammensetning, innvilgelsesprosent mv. Den skisserte kostnaden gjelder personer som anerkjennes som enslige, mindreårige asylsøkere, ikke alle som oppgir å være det, og en gjennomsnittlig alder ved ankomst på litt over 15 år. En betydelig del av totalkostnadene knytter seg til hhv statlige barnevernstiltak og refusjon av kommunale utgifter til barnevernstiltak. Det er ikke vurdert hvordan statens utgifter og inntekter vil påvirkes på lengre sikt.

<sup>40</sup> Se kapittel 5.10 om oppsporing.

sjon og bistand ses i sammenheng. I de tilfellene hvor fravær av omsorgspersoner i hjemlandet er utslagsgivende for at det gis en oppholdstillatelse, vil et omsorgstilbud i hjemlandet muliggjøre en forsvarlig retur. Samtidig skal også en del av plassene kunne benyttes av lokal ungdom.<sup>41</sup> Etablering av et slikt tilbud vil også generelt kunne bidra

til forbedrede vilkår for økonomisk vekst i avsenderlandene. Erfaring fra bistand til flyktninger viser at tiltak som også tilgodeser opprinnelseslandet er gunstig både for målgruppen (barn og unge), og deres hjemland.

<sup>41</sup> Se kapittel 9.5 om etablering av omsorgstilbud.

## 3 Barn i flyktingleirer

### 3.1 Innledning

---

I dette kapittelet omtales situasjonen for barn som befinner seg i flyktingleirer eller i såkalte «urban settings» (urbane flyktingmiljø). Barn som søker om beskyttelse i Europa kan ha oppholdt seg i flyktingleirer underveis på reisen. Når det gjelder de barna som blir værende i leirene, med eller uten familie, finnes det imidlertid noen særegne løsninger som det vil redegjøres for her.

### 3.2 Barn i flyktingleirer

---

Både i flyktingleirer og i urbane flyktingmiljø befinner det seg mange barn som er alene, dvs. uten familie. Dette kan ha flere årsaker. Barna kan være på vei til Europa, enten de selv har valgt å reise avgårde eller de har blitt sendt ut av foreldrene.<sup>1</sup> Barna kan også ha blitt skilt fra foreldrene før eller under flukten. For eksempel kan det være slik at barna etterlates fordi foreldrene, av økonomiske eller sikkerhetsmessige grunner, ikke makter å ta dem med videre på reisen.

Flyktingleirene i Øst-Sudan kan illustrere noen problemstillinger man står overfor mht. barn som er på flukt alene. Siden 2004 har det kommet et kontinuerlig tilsig av nye eritreiske flyktinger. Mellom januar 2008 og oktober 2010 ankom om lag 3 000 enslige mindreårige Shagarab-leiren i Øst-Sudan. I følge UNHCR er det en trend at de nyankomne ikke blir værende i leirene, men forsvinner etter svært kort tid, antakelig i retning Europa og Midt-Østen. Det pågår en hektisk virksomhet med transport av mennesker til og fra leirene i Øst-Sudan. At det i denne virksomheten foregår menneskesmugling synes åpenbart, og trolig foregår også menneskehandel. UNHCR antar at det er mange tilfeller de aldri får vite noe om.

En stor andel av verdens flyktinger blir værende i flyktingleirer over lang tid. UNHCR arbeider imidlertid kontinuerlig for å finne varige løsninger for flyktinger. Tre ulike varige løsnin-

ger er definert. De to mest brukte løsningene er repatriering og lokal integrering, som innebærer hhv. å vende tilbake til hjemlandet i trygghet eller integrering i regionen. Dersom slik lokal bosetting ikke lar seg gjennomføre gjenstår gjenbosetting som en mulig løsning, dvs. overføring til et tredjeland, for eksempel Norge, etter avtale med UNHCR.

### 3.3 Repatriering

---

Repatriering innebærer at flyktingen reiser tilbake til hjemlandet.<sup>2</sup> Dersom UNHCR skal anbefale repatriering må det være mulig å vende tilbake i trygghet og uten fare for forfølgelse. Dette kan typisk være aktuelt når en konflikt opphører og/eller det finner sted et regimeskifte med påfølgende positiv utvikling i landet.

Norge har en såkalt «tilbakevendingsordning» som består i at det gis støtte til selve hjemreisen samt til reintegrering i hjemlandet. Tilbakevendingsordningen gjelder kun for personer som har fått en oppholdstillatelse i Norge.

### 3.4 Lokal integrering

---

Lokal integrering innebærer at flyktingen får mulighet til å bosette seg varig i det landet han/hun har kommet til, typisk i et naboland eller i en region nær hjemlandet. Denne løsningen innebærer at det språklig og kulturelt kan være lettere å tilpasse seg og bli integrert i samfunnet, samt at det kan være enklere å vende tilbake til hjemlandet om situasjonen der bedrer seg. For barn kan dette være en mulighet for å vokse opp i relativt kjente omgivelser, og representerer derfor en løsning som, relativt sett, kan innebære stabilitet og trygghet. For land som bistår UNHCR i arbeidet med flyktinger er det en økonomisk realitet at

---

<sup>1</sup> Se kapittel 2 om barns migrasjon.

<sup>2</sup> I 2010 ble 197 600 flyktinger repatriert frivillig ifølge UNHCR Statistical Yearbook 2010 10th edition. Tall for 2011 forelå ikke på tidspunktet for trykking av stortingsmeldingen.

man kan hjelpe langt flere flyktninger om de får bistand i nærområdet enn om de overføres til land i vår del av verden.<sup>3</sup>

### 3.5 Gjenbosetting

Når det ikke er mulig å få beskyttelse i hjemlandet eller regionen, kan UNHCR forsøke å løse situasjonen ved gjenbosetting. Det vil si at UNHCR anmoder et av landene som de har avtale om gjenbosetting med, om å ta i mot et gitt antall flyktninger. Det er egne prosedyrer for intervjuing og håndtering av barn som er alene.<sup>4</sup> Antall land i verden som mottar flyktninger for gjenbosetting er begrenset. Dette er derfor en løsning som kommer svært få av verdens flyktninger til gode.<sup>5</sup>

I 2011 hadde Norge en kvote på 1 200 gjenbosettingsplasser.<sup>6</sup> For både 2010 og 2011 har det vært en målsetting at kvinner og jenter skal utgjøre 60 prosent av kvoten.<sup>7</sup> Både kvotens størrelse og mål om kvinneandel videreføres for 2012. De fleste barn som gjenbosettes kommer sammen med sine familier, dvs. med én eller begge foreldrene. I 2010 gjenbosatte Norge omlag 520 barn, mens det i 2011 ble gjenbosatt 631 barn. Av de 631 barna i 2011 var 49 enslige mindreårige som ble tatt ut på uttakskommisjoner i Tunisia.<sup>8</sup> Andelen gutter og jenter har vært ganske jevnt fordelt disse årene, men av de 49 enslige mindreårige var det 31 gutter og 18 jenter.

I følge UNHCR er det vanskelig å få gjenbosatt enslige mindreårige, da landene opplever dette som en krevende gruppe å integrere. Også norske kommuner melder om kapasitetsproblemer når det gjelder bosetting av denne gruppen. Barn som har blitt splittet fra sin nære familie eller som er etterlatt i regionen/nærområdet, og har nær familie i Norge, kan også tas ut som overføringsflyktninger til Norge. Det må foretas en DNA-ana-

lyse slik at slektskapet er avklart før barnet kan tas ut på kvoten.

### 3.6 Strategisk bruk av gjenbosetting

Gjenbosetting er et virkemiddel for å gi flyktninger et liv i trygghet. Realiteten er imidlertid at bare en liten andel flyktninger kan hjelpes på denne måten.

I de senere årene har UNHCR, i samarbeid med noen av medlemslandene, forsøkt å sette arbeidet med gjenbosetting inn i en bredere sammenheng. Målet er å bruke gjenbosettingsinstrumentet, og eventuelt humanitær bistand, som forhandlingskort ovenfor vertslandenes myndigheter for å bedre situasjonen for flyktningene som blir værende i første asylland. Dette innebærer at UNHCR sammen med medlemslandene tilbyr gjenbosetting og humanitær bistand, samtidig som det er dialog med vertslandets myndigheter for å styrke mulighetene for lokal integrering og bedring av forholdene for de gjenværende flyktningene, eksempelvis gjennom tilgang til helsetjenester, utdanning m.m.

Strategisk bruk av gjenbosetting vil neppe være mulig i alle land som huser et større antall flyktninger, men kan bidra til å løse opp i vanskelige situasjoner i noen land når forholdene ligger til rette for det.

Øst-Sudan har en av verdens mest fastlåste flyktningsituasjoner med 66 000 flyktninger, hovedsakelig eritreiske, som har vært avhengige av humanitær bistand i flyktingleirer i opp mot 40 år. Norge har valgt å satse på strategisk bruk av gjenbosetting i Øst-Sudan, gjennom å ta imot flyktninger og samtidig gå inn med bistands- og humanitære midler til et treårig prosjekt i regi av UNHCR mfl. Målet er å omgjøre leirene til selvfor-synte lokalsamfunn. Denne typen prosjekt kan komme flyktninger som har oppholdt seg i Øst-Sudan i mange år til gode, herunder barn som er

<sup>3</sup> I følge UNHCR er det vanskelig å måle lokal integrering kvantitativt blant annet pga. mangel på statistiske data.

<sup>4</sup> Se kapittel 4 om juridisk rammeverk hvor UNHCR retningslinjer for behandling av denne type saker omtales. Som hovedregel supplerer gjenbosettingslandene informasjonen fra UNHCR med egne intervjuer av flyktningene før en endelig beslutning om å ta imot flyktninger tas.

<sup>5</sup> Av om lag 11 millioner flyktninger i 2010 ble 98 800 gjenbosatt som kvoteflyktninger.

<sup>6</sup> Prop. 1 S (2010-2011) for hhv. Justis- og politidepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

<sup>7</sup> Se Meld. St. 9 (2009–2010) *Norsk flyktning- og innvandringspolitikk i et europeisk perspektiv*, for nærmere omtale av dette.

<sup>8</sup> I 2007 gjenbosatte Norge ca 560 barn, i 2008 ca 390 barn og i 2009 ca 520.

#### Boks 3.1 Strategisk bruk av gjenbosetting

Tilbud om gjenbosetting av noen flyktninger kan brukes til å forhandle frem tiltak som bedrer situasjonen for flyktninger som blir værende i flyktingleirer eller i urbane flyktingmiljøer. Dette kan bidra til byrde- og ansvarsdeling for vertsland og en bedre situasjon for flyktningene som blir værende igjen.



født i leirene. Norge har overført midler til UNHCR i 2011 til helserettede tiltak i Øst-Sudan, slik at blant annet saker som fremmes for gjenbosetting er tilstrekkelig opplyste mht. helsetilstand og eventuelt andre oppfølgingsbehov.

Norge har også overført midler for å øke UNHCRs kapasitet til å identifisere og behandle saker som gjelder barn i Dadaab-leiren i Kenya, særlig enslige mindreårige. Det er stort behov for personell med barnefaglig kompetanse som kan vurdere både beskyttelses- og gjenbosettingsbehov. Norge er også involvert i tiltak for strategisk

gjenbosetting i andre land, eksempelvis Iran.<sup>9</sup> Det er nødvendig å fortsette arbeidet med strategisk gjenbosetting for å løse opp i vanskelige flyktningssituasjoner, herunder for å styrke barns livssituasjon.

---

<sup>9</sup> Norge er medlem av en internasjonal koordineringsgruppe for uttak av afghanske kvinner i Iran. I gruppen deltar i tillegg Sverige (leder), Finland og Australia, samt at Tyskland deltar som observatør. Landene tilbyr gjenbosetting til en del kvinner, og har i tillegg et mål om å oppnå bedre forhold for flyktninger som blir værende igjen.

## 4 Det juridiske rammeverket

### 4.1 Innledning

I dette kapittelet redegjøres det kort for hovedtrekkene i det juridiske rammeverket for barn som søker beskyttelse i Norge.

### 4.2 Nasjonalt regelverk

#### *Menneskerettsloven*

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2 nr. 1 innebærer at den europeiske menneskerettskonvensjon, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs konvensjon om barnets rettigheter og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon er gjort til norsk lov. Konvensjonenes bestemmelser går ved motstrid foran annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. En tilsvarende bestemmelse om forrang i saker etter utlendingsloven, som også gjelder for andre konvensjoner som Norge er bundet av, finnes i utlendingsloven § 3.

#### *Utlendingsloven*

Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) trådte i kraft 1. januar 2010, og erstattet utlendingsloven fra 1988. Prinsippet om at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn, er nedfelt i flere sentrale bestemmelser i ny utlendingslov og -forskrift. Betydningen av dette prinsippet, herunder avveiningen mot innvandringsregulerende hensyn, ble utførlig drøftet av departementet i forarbeidene til ny utlendingslov.<sup>1</sup>

Gjeldende utlendingslov inneholder en langt mer utfyllende angivelse av kriteriene for beskyttelse enn den tidligere loven av 1988. Videre er flyktningbegrepet utvidet slik at det også omfatter personer som risikerer dødsstraff, tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller

straff, jf. særlig EMK art. 3. Det er inntatt en særskilt presisering av behovet for en barnesensitiv flyktningevurdering, jf. utlendingsloven § 28 tredje ledd. Utlendingsloven § 29 fastslår blant annet at forfølgelse kan ta form av handlinger som er rettet særskilt mot barn.

I utlendingsloven § 38, om oppholdstillatelse på grunn av «sterke menneskelige hensyn», fremgår det at myndighetene blant annet kan legge vekt på om utlendingen er enslig mindreårig uten forsvarlig omsorg ved retur. Bestemmelsen tydeliggjør også at i saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, og at barn kan gis oppholdstillatelse selv om situasjonen ikke har et slikt alvor at det ville blitt innvilget oppholdstillatelse til en voksen. Innføringen av bestemmelsen innebar ikke en endring av praksis slik den var før ny utlendingslov trådte i kraft i januar 2010, men sikrer at forvaltningen tar særskilt hensyn til barns situasjon.<sup>2</sup>

Loven inneholder også prosessuelle regler, herunder bestemmelser om aldersundersøkelse og om utlendingers rett til å uttale seg.

#### *Utlendingsforskriften*

Forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) gir nærmere bestemmelser om innvandring til Norge. Forskriften regulerer blant annet at ved vurderingen av om det foreligger sterke menneskelige hensyn skal barnets tilknytning til riket tillegges særlig vekt, jf. utlendingsforskriften § 8-5. Nærmere regler om barns rett til å bli hørt er gitt i utlendingsforskriften §§ 17-3 og 17-4.

#### *Utlendingsinternatforskriften*

Forskrift 23. desember 2009 nr. 1890 om politiets utlendingsinternat (utlendingsinternatforskriften) er gitt med hjemmel i utlendingsloven. Det følger av forskriftens § 3 at det skal tas særskilt

<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) kapittel 3.7.

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 74 (2006–2007) kapittel 7.6.4.

hensyn til spesielle behov hos barn og barnefamilier.

#### *Barnevernloven*

Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) gjelder alle barn som oppholder seg i Norge. Loven pålegger barneverntjenesten å følge opp bekymringsmeldinger knyttet til asylsøkende barn etter samme prosedyrer og saksbehandlingsrutiner som gjelder for andre barnevernssaker.

#### *Vergemålsloven*

Dersom et barn kommer til Norge uten sine foreldre eller andre som utøver foreldreansvaret, skal overformynderiet oppnevne en verge for barnet, jf. lov 22. april 1927 nr. 3 om vergemål for umyndige (vergemålsloven) § 6, eller en hjelpeverge, jf. vergemålsloven § 16. Dagens vergemålslov vil bli opphevet når ny lov om vergemål, lov 26. mars 2010 nr. 9, trer i kraft. Enslige, mindreårige asylsøkeres behov for representasjon vil bli særskilt regulert i utlendingsloven.

#### *Instrukser og retningslinjer*

Justis- og beredskapsdepartementet kan ikke instruere i enkeltsaker etter utlendingsloven (bortsett fra for å ivareta grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn), men departementet kan gi generelle instruksjoner til UDI om lovtolkning og skjønnsutøvelse, jf. utlendingsloven § 76 andre ledd. Slike instruksjoner gis i rundskrivs form og er tilgjengelige på departementets nettsider.

Utlendingsmyndighetene har også utarbeidet en rekke retningslinjer om hvordan regelverket skal forstås og om utøvelse av skjønn. Slike retningslinjer sikrer likebehandling. Det er også gitt retningslinjer for saksbehandlingsrutiner og arbeidsorganisering.

### **4.3 Internasjonale forpliktelser**

#### *Flyktningkonvensjonen*

Konvensjonen om flyktningers rettslige stilling av 28. juli 1951 (flyktningkonvensjonen) regulerer hvem som skal anerkjennes som flyktning. Ifølge flyktningkonvensjonen art. 1A skal betegnelsen flyktning få anvendelse på enhver person som:

med rette frykter for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, befinner seg utenfor det land han er borger av, og er ute av stand til, eller, på grunn av slik frykt, er uvillig til å påberope seg dette lands beskyttelse; eller som er statsløs og på grunn av slike begivenheter befinner seg utenfor det land hvor han har sin vanlige bopel, og som er ute av stand til eller, på grunn av slik frykt, er uvillig til, å vende tilbake dit.

*Forfølgelse* innebærer at de overgrep søkeren frykter må være av et visst omfang og alvor. Det må foreligge en årsakssammenheng mellom forfølgelsen og en av de nevnte forfølgelsesgrunnene. Det innebærer også at personer som rammes tilfeldig faller utenfor flyktningbegrepet. I praksis kan derfor personer som har flyktet fra et område med væpnede kamper, falle utenfor flyktningkonvensjonens flyktningbegrep.

At personen *med rette* må frykte forfølgelse betyr, at det etter en objektiv vurdering må være grunn til å frykte forfølgelse. Retten til internasjonal beskyttelse er subsidiær i forhold til den forfulgtes plikt til å påberope seg hjemlandets beskyttelse. Retten til ikke å bli returnert til områder hvor flyktnings liv eller frihet vil være i fare, fremgår av flyktningkonvensjonen art. 33 (1).

#### *Den europeiske menneskerettighetskonvensjon*

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 4. november 1950 (EMK) art. 3 fastslår at «*Ingen må bli utsatt for tortur eller for umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff*». Bestemmelsen skiller seg fra flyktningkonvensjonens flyktningbegrep ved at det ikke er nødvendig å påvise noe bestemt forfølgelsesgrunn. Bestemmelsen innebærer et absolutt vern mot retur til et land eller område hvor vedkommende vil risikere å bli utsatt for slike overgrep (non-refoulement).

#### *Barnekonvensjonen*

FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 (barnekonvensjonen) ble ratifisert av Norge i 1991 og er senere inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven i 2003. Barnekonvensjonen anerkjenner barn som selvstendige rettssubjekter, med behov som utvikles med alder og modenhet, og gir prinsipper for barnesensitive vurderinger. Ifølge barnekonvensjonen art. 37 (a) skal statene sikre at ingen barn blir utsatt for tortur eller annen grusom, umenneske-

lig eller nedverdiggende behandling eller straff. Bestemmelsen bygger på FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 7 og synliggjør barnets rett til vern mot retur.

Barnekonvensjonen art. 3 (1) fastslår prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer. Prinsippet gjelder for alle barn i alle sammenhenger. Ordlyden («a primary consideration» i den engelske teksten) markerer imidlertid at også andre hensyn enn hensynet til barnets beste kan tillegges like stor, eller større, vekt.<sup>3</sup> Denne forståelsen av konvensjonen har langvarig støtte i retts- og forvaltningspraksis.

Barnekonvensjonen art. 2 (1) forplikter statene til å sikre rettigheter for alle barn innenfor deres jurisdiksjon, og forbyr forskjellsbehandling. Art. 22 pålegger statene å treffe egne tiltak for å sikre at barn som søker beskyttelse, eller anses som flyktning, får behørig beskyttelse og humanitær hjelp i utøvelsen av rettighetene etter barnekonvensjonen og andre internasjonale instrumenter om menneskerettigheter eller humanitære forhold som den aktuelle staten er part i. Statene skal også bidra til å oppspore et flyktningbarns familie og bidra til gjenforening.

Barnekonvensjonen art. 6 omhandler barnets rett til liv, overlevelse og utvikling. Artikkelen fastslår at hvert barn har en iboende rett til livet (1). Den forplikter statene til så langt det er mulig å sikre at barnet overlever og vokser opp (2). Ifølge generell kommentar nr. 6 fra FNs barnekomité pålegges statene å gi barnet en mest mulig omfattende beskyttelse mot vold og utnyttning som kan undergrave et barns rett til liv, overlevelse og utvikling.

Barnekonvensjonen art. 12 forplikter statene til å garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører det. Videre skal statene tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Bestemmelsen er generelt utformet, og tolkningen av artikkelens innhold beror på en skjønnsmessig vurdering som statene selv må foreta.

<sup>3</sup> Se kapittel 6.3 om avveining mellom hensynet til barnets beste og andre hensyn, i forbindelse med vurdering av opphold på humanitært grunnlag.

#### *FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter*

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) er inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven av 1999. Det fremgår av ØSK artikkel 11 (1) at statene skal anerkjenne retten for enhver til å ha en tilfredsstillende levestandard (mat, klær og bolig mv.). Denne retten gjelder også asylsøkere. ØSK omtaler også rett til helsehjelp (art. 12) og utdanning (art. 13).

## 4.4 Andre relevante dokumenter

### *Regjeringens politiske plattform*

Den politiske plattformen for flertallsregjeringen fra oktober 2009 danner grunnlag for regjeringens videre utvikling av politikken. Det fremgår at Regjeringen vil føre en helhetlig, konsekvent, rettferdig og rettssikker flyktning- og asylpolitikk, bygget på internasjonale konvensjoner.

Regjeringen vil at barn i asylmottak og omsorgssentre skal få en god barnefaglig oppfølging, samt aktivitets- og opplæringstilbud. Regjeringen vil bidra til nok verger til enslige, mindreårige asylsøkere. Barn som kommer alene skal få rask behandling av søknaden sin, rask bosetting i kommunene eller retur til opprinnelseslandet. Det fremgår også at Regjeringen har som mål å gjennomføre overføring av omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år til barnevernet, men anser at ressursituasjonen i barnevernet tilsier at dette ikke blir mulig i denne fireårsperioden. Regjeringen vil videre vurdere returfremmende tiltak for barnefamilier og etablere omsorgs- og utdanningstilbud for enslige, mindreårige asylsøkere i deres opprinnelsesland.

### *Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2011–2014)*

Handlingsplanen *Sammen mot menneskehandel* er et ledd i Regjeringens langsiktige satsing mot alle former for menneskehandel, nasjonalt og internasjonalt. Handlingsplanen har et eget kapittel som er viet barn som er ofre for menneskehandel, og vil bli nærmere omtalt i kapittel 7.

### *EUs handlingsplan for enslige mindreårige*

Europakommisjonen vedtok 6. mai 2010 handlingsplanen *Action Plan on Unaccompanied Minors (2010–2014)*. Planen ble varslet i juni

2009 på grunn av en betydelig økning i ankomstene av enslige mindreårige. Planen skal bidra til en felles europeisk tilnærming til hvordan man kan sikre denne sårbare gruppen beskyttelse. Den er ikke et rettslig bindende dokument for Norge, men vil ha en indirekte betydning for norsk praksis. Handlingsplanen er konsentrert om fire temaområder: økt kunnskapstilfang, forebygging av migrasjon, mottak- og prosedyregarantier samt retur og reintegrering. Norsk politikk er i hovedsak i tråd med de politiske prioriteringene i handlingsplanen.

#### *FRA's diskusjonsnotat om mindreårige uten lovlig opphold og asylsøkende barn*

EUs byrå for grunnleggende rettigheter (FRA)<sup>4</sup> utga i april 2008 et diskusjonsnotat om beskyttelse av rettigheter og særlige behov for mindreårige uten lovlig opphold og asylsøkende barn.<sup>5</sup> Dokumentet tar sikte på å identifisere tiltak og prosedyrer på EU-nivå for å beskytte rettigheter og spesielle behov for disse barna. Hensynet til barnets beste er sentralt i dokumentet.

#### *UNHCRs retningslinjer*

FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) utgir blant annet anbefalinger i form av retningslinjer («Guidelines») til medlemslandene. Generelt veier UNHCRs anbefalinger tungt i norske utlendingsmyndigheters vurderinger, men rettslig sett er de ikke bindende for Norge. UNHCR har gitt to sentrale retningslinjer som spesielt gjelder barn.

#### *UNHCRs retningslinjer om asylsøknader fra barn*<sup>6</sup>

Retningslinjene fra desember 2009 gir materielle og prosessuelle anbefalinger for hvordan myndighetene på en barnespesifikk og barnesensitiv måte skal avgjøre om barnet fyller vilkårene for flyktningstatus etter flyktningkonvensjonen. Retningslinjene gjelder alle barn som søker beskyt-

telse, både enslige mindreårige og barn som er i følge med voksenpersoner. En barnesensitiv tilnærming innebærer at det skal ses hen til barnets rettigheter, alder, utviklingstrinn og sårbarhet ved vurderingen av om vilkårene i konvensjonen er oppfylt. Det fremheves blant annet at barn kan være utsatt for andre forfølgelsesformer enn voksne, f.eks. tvangsrekruttering, kjønnslemlestelse, tvangsekteskap, mishandling og barnearbeid.

#### *UNHCRs retningslinjer om vurdering av barnets beste*<sup>7</sup>

Disse retningslinjene fra mai 2008 gjelder UNHCRs arbeid i felt, og gir en beskrivelse av hvordan de kan avgjøre hvilken løsning som vil være til barnets beste etter barnekonvensjonen art. 3. UNHCR jobber med å utarbeide retningslinjer om barnets beste for bruk ved enkeltlands behandling av søknader om beskyttelse. Norske myndigheter har vært intervjuet av UNHCR i denne forbindelse.<sup>8</sup>

#### *FNs barnekomité*

FNs barnekomité er opprettet for å overvåke om konvensjonslandene har tatt skritt for å oppfylle forpliktelsene de har påtatt seg etter barnekonvensjonen. Landene skal hvert femte år sende inn rapporter om tiltak som er vedtatt og som iverksetter rettigheter for barn etter konvensjonen. Norge avga sin fjerde periodiske rapport til komiteen i 2008, og ble innkalt til muntlig eksaminering for komiteen i januar 2010. Komiteen avga kort tid etter sine avsluttende merknader. På utlendingsfeltet merket komiteen seg med tilfredshet at det er vedtatt ny utlendingslov. Komiteens øvrige merknader på utlendingsfeltet er kommentert senere i denne meldingen.

Barnekomiteen har også gitt ut tolv generelle kommentarer som gjelder barn på forskjellige myndigheters fagfelt, hvorav to er spesielt sentrale for barn som søker beskyttelse.<sup>9</sup> På samme måte som UNHCRs retningslinjer, er komiteens uttalelser ikke rettslig bindende for Norge. I forarbeidene til menneskerettsloven er det imidlertid lagt til grunn at konvensjonsorganenes tolkninger av konvensjonene som regel vil være en rettskil-

<sup>4</sup> European Union Agency for Fundamental Rights: Rådgivende organ i EU, etablert i 2007. FRA bidrar til å sikre beskyttelse av grunnleggende rettigheter til mennesker som lever i EU.

<sup>5</sup> The protection of the rights and special needs of irregular immigrant minors and asylum seeking children, april 2008.

<sup>6</sup> UNHCR, *Guidelines on international protection no 8: 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. desember 2009, HCR/GIP/09/08.

<sup>7</sup> UNHCR, *UNHCR Guidelines on determining the Best Interests of the Child*, 1. mai 2008.

<sup>8</sup> Planlagt ferdigstilling er høsten 2012.

<sup>9</sup> Se kapittel 5.2, 5.5 og 5.6.

defaktor av betydelig vekt.<sup>10</sup> Dette synspunktet er også lagt til grunn i rettspraksis.<sup>11</sup> I Ot.prp. nr. 104(2008–2009) om endringer i barnelova sier departementet at det bør legges relativt stor vekt på disse uttalelsene ved tolking og anvendelse av konvensjonens bestemmelser i praksis. I Rt. 2009 s. 1261 uttalte førstvoterende i Høyesterett følgende om dette:<sup>12</sup>

Man kan etter mitt syn ikke legge mer i dette enn at det formelle grunnlaget for at uttalelsen

---

<sup>10</sup> Ot.prp. nr. 3 (1998–1999) om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) punkt 9.2.2.1

<sup>11</sup> Rt. 2008 s. 1764.

<sup>12</sup> Se nærmere om denne dommen i kapittel 6.3.

er avgitt, har en viss betydning for den vekt den skal tillegges. Det avgjørende vil likevel være hvor klart den må anses å gi uttrykk for overvåkingsorganenes forståelse av partenes forpliktelser etter konvensjonene. Særlig må man vurdere om uttalelsen må ses som en tolkningsuttalelse, eller mer som en tilråding om optimal praksis på konvensjonens område. Dernest må man vurdere om uttalelsen passer på det aktuelle faktum og rettsområde. Dette siste er særlig av betydning ved generelle uttalelser som ikke er knyttet til enkeltsaker eller landrapporter, og som derfor ikke har vært gjenstand for dialog mellom komiteen og den berørte staten.



## 5 Behandlingen av barns søknader om beskyttelse

### 5.1 Innledning

---

Barn er selvstendige rettssubjekter, uavhengig av om de kommer alene eller i følge med sine foreldre. I det følgende vil det redegjøres for hvilke prosedyrer som følges og hvilke hensyn som tas i saksbehandlingen når barn søker om beskyttelse. Det vil også bli diskutert behovet for oppsporing av, og gjenforening med, omsorgspersoner.

### 5.2 Hensyn til barn gjennom hele asylprosedyren

---

Barnekonvensjonen er sentral ved alle sider av myndighetenes håndtering av utlendingssaker hvor barn er involvert. Hensynet til barn ble grundig vurdert ved utarbeidelsen av ny utlendingslov, som trådte i kraft 1. januar 2010. Et godt juridisk rammeverk er viktig for å kunne ivareta barns rettigheter, samtidig er det svært viktig hvordan hensyn til barnet ivaretas i praksis.

FNs barnekomité<sup>1</sup> generelle kommentar nr. 6 fra september 2005, gjelder behandlingen av enslige barn som befinner seg utenfor sitt opprinnelige hjemland og deres spesielt utsatte situasjon. Et stadig økende antall barn befinner seg i denne situasjonen. Kommentaren omtaler blant annet hvilke prinsipper som skal anvendes, hvordan generelle og spesifikke behov for beskyttelse skal vurderes og tilgang til asylprosedyrer og rettigheter for asylsøkere. Videre er spørsmål som familiegjenforening, tilbakesending til barnets opprinnelsesland, lokal integrering, adopsjon og ny bosetting i tredjeland omtalt. Komiteen uttaler også at oppsporing av familie er en vesentlig del av ethvert forsøk på å finne en varig løsning, og at dette arbeidet skal prioriteres.

### 5.3 Saksgangen

---

Det er Utlendingsdirektoratet (UDI) og klageinstansen Utlendingsnemnda (UNE) som avgjør om

vilkårene for opphold er oppfylt i den enkelte sak. Barneperspektivet og barnets beste skal ivaretas under hele asylsaksbehandlingen. Utlendingen kan også stevne staten inn for norske domstoler for å få vurdert om et vedtak er gyldig. Hvis alle nasjonale rettsmidler er uttømt, har utlendingen også adgang til å bringe saken inn for Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD).

Barnekomiteen<sup>2</sup> uttrykte i januar 2010 bekymring for lang saksbehandlingstid før vedtak fattes og anbefalte tiltak for å forkorte ventetiden før status avklares. Det arbeides kontinuerlig for å redusere saksbehandlingstiden, og UDI og UNE er tilført midler for dette formålet. Den pågående satsingen på IKT-løsninger innenfor utlendingsforvaltningen (EFFEKT-programmet) er et sentralt tiltak for å få til mer effektiv ressursbruk, hurtigere saksbehandling og bedre service for brukerne.

Utlendingsforvaltningen jobber for at behandlingen av søknader om beskyttelse skal gå så raskt som mulig.<sup>3</sup>

Kravet i dag er at 40 prosent av sakene skal være behandlet innen 60 dager i UDI. I tillegg er det satt krav om at gjennomsnittlig alder på ubehandlede saker ikke skal overstige 6 måneder og at ingen ubehandlede saker skal være eldre enn 18 måneder, med mindre det foreligger særskilte grunner for det, for eksempel særlig vanskelige verifiseringsprosesser i utlandet. Søknader fra barn som søker beskyttelse alene skal prioriteres for rask behandling, med påfølgende rask bosetting i kommunene, eller retur til opprinnelseslandet hvis søknaden avslås. Kravet til UDI er at 80 prosent av søknader fra enslige mindreårige, hvor det er sannsynlighetsovervekt for at søkeren er under 18 år, skal være behandlet innen fire måneder i UDI. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2011 var i underkant av fire måneder for disse sakene i UDI. Departementet har i tildelingsbre-

---

<sup>1</sup> Se kapittel 4.4.

<sup>2</sup> Se kapittel 4.4.

<sup>3</sup> For oversikt over saksbehandlingstid for realitetsbehandlede asylsøknader fra saksopprettelse til vedtak om innvilgelse eller endelig avslag foreligger for medfølgende barn og enslige mindreårige for perioden 2005–2011, se vedlegg 2.

vet til UNE for 2012 stilt krav om at 80 prosent av klager fra enslige mindreårige, hvor UDI har lagt til grunn at søkeren er under 18 år, skal være behandlet innen 4 måneder.

Årsaken til at det innenfor samme kategori i mange tilfeller settes differensierte krav til saksbehandlingstiden, er at enkelte saker forventes å ta noe lengre tid, grunnet forhold UDI og UNE ikke selv kan kontrollere. Dette gjelder eksempelvis vanskelige identitetsavklaringer, verifiseringsprosesser i utlandet, oppsporing av omsorgspersoner i hjemlandet eller at enkelte søkere ikke samarbeider om å få opplyst sin sak tilstrekkelig.

Etter utlendingsforskriften § 8-2 kan det, på visse vilkår, innvilges oppholdstillatelse hvis UDI bruker mer enn 15 måneder på å behandle en asylsøknad. Bestemmelsen synliggjør UDIs plikt til å behandle sakene innen rimelig tid, gitt at lang saksbehandlingstid ikke skyldes forhold som søkeren selv står ansvarlig for. Regjeringen vil innføre en tilsvarende bestemmelse for behandlingen av barnefamilier i UNE, se boks 5.2.

UNE mottar hvert år et stort antall anmodninger om omgjøring av endelige vedtak. I 2011 mottok UNE 3 700 slike henvendelser. At det er sendt en omgjøringsanmodning, betyr ikke at utreiseplikten suspenderes. I de fleste sakene om omgjøring gir UNE ikke utsatt iverksetting av avslagsvedtaket. UNE utsetter imidlertid iverksettingen dersom nye opplysninger kan tilsi omgjøring, det er vesentlige tvilsspørsmål av betydning for utfal-

let eller det er behov for å innhente ytterligere opplysninger.<sup>4</sup>

I forbindelse med oppfølgingen av NOU 2010:12 om ny klageordning for utlendingssaker (Mæland-utvalget), vil departementet vurdere tiltak som kan begrense de ressurser som i dag går med til å behandle omgjøringsanmodninger. Mæland-utvalget har foreslått at det i fremtiden bør overlates til UDI å avgjøre om omgjøringsanmodninger gir grunnlag for gjenåpning av en sak eller ikke, men både UDI og UNE har i sine høringssvar ansett at dette vil være mer ressurskrevende enn dagens ordning. Departementet arbeider derfor med å utrede om det er alternative løsninger for å forenkle håndteringen av omgjøringsanmodninger.

## 5.4 Kompetanse om barn og barns rettigheter

Utvikling av barnefaglig kompetanse er nødvendig for å kunne foreta en forsvarlig behandling av barns asylsak, både i forbindelse med saksforberedelse og vedtaksfetting og for å sikre at hensynet til barnets beste ivaretas i alle ledd.

For å rette større oppmerksomhet mot barn i asylsaksbehandlingen etablerte UDI i januar 2009 en egen barnefaglig enhet i asylavdelingen. Enheten har hovedansvaret for å behandle alle søknader fra enslige, mindreårige asylsøkere, men behandler også enkelte saker som omhandler medfølgende barn. Barnefaglig enhet skal sikre et godt faglig fundament og enhetlig praksis for medfølgende barn og enslige mindreårige som søker beskyttelse. Saksbehandlerne i enheten har særskilt kompetanse på intervju av barn, identifi- sering og vurdering av barnespesifikke former for forfølgelse, avveining av barnets beste, aldersvur- dering og oppsporing av omsorgspersoner.

UDI og UNE legger vekt på at saksbehandlere og nemndledere skal ha kompetanse på menneskerettigheter og internasjonale konvensjoner, herunder barnekonvensjonen. UNE har fem menneskerettighetsrådgivere, hvorav to har et særlig ansvar for barnekonvensjonen og dens betydning for nemndas saker. Til hjelp for saksbehandlingen har UNE utarbeidet et fagnotat om barnekonvensjonen art. 3 (barnets beste). UNE har også publisert et eget praksisnotat om betydningen av barnets beste i asylsaker.

### Boks 5.1 Saksbehandlingstid

Gjennomsnittlig behandlingstid (for realitets- behandlede saker) i 2011 for en barnefamilie som søkte om beskyttelse var i overkant av 7 måneder frem til saken var avgjort i første instans. For de som påklaget et avslag var saksbehandlingstiden ytterligere 13 måneder, i alt omlag 20 måned fra søknaden ble fremmet til klagen var endelig avgjort i UNE. Behov for praksisavklaring for barnefamilier i større porteføljer, eksempelvis Afghanistan, har medført at saksbehandlingstiden har økt i UNE.

Regjeringens ambisjon er at total saksbe- handlingstid for saker om beskyttelse, inkludert klagesaksbehandling, skal være ett år, uten at dette går på bekostning av kvaliteten. Det arbeides målrettet i utlendingsforvaltningen for at denne ambisjonen skal nås innen to- tre år.

<sup>4</sup> IR av 22.08.11 om behandling av anmodninger om omgjøring av UNEs vedtak.

Politiets utlendingsenhet (PU) har gjennomført en rekke tiltak for å ivareta barns behov og hensynet til barnets beste, både under registreringsfasen av en asylsøknad, under et eventuelt opphold ved Politiets utlendingsinternat og ved retur. Det er etablert egne lokaler hvor asylintervjuet foretas som er særskilt tilrettelagt for barn og det er utdannet rundt 20 ansatte i en intervju-teknikk som er spesielt egnet for dette. Utlendingsinternatet Trandum har en egen avdeling som er tilrettelagt for barn. Ansatte på denne avdelingen har et særlig fokus på barns behov. PU har også avholdt møter med Barneombudet for å imøtekomme ombudsmannens innspill.

## 5.5 Høring av barn

### 5.5.1 Barnekonvensjonen

Etter barnekonvensjonen art. 12 har barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter rett til fritt å gi uttrykk for dem. Barnet skal særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig eller administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant. Barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. At barnets uttalerett gjennomføres i praksis, er en grunnleggende forutsetning for at utlendingsmyndighetene skal kunne vurdere hvilken løsning som vil være til det enkelte barns beste.

FNs barnekomité's generelle kommentar nr. 12 fra juli 2009 om barns rett til å bli hørt gir en juridisk analyse og forklarer deretter hva som kreves for en full realisering av denne rettigheten i rettslige og administrative prosesser. Hovedformålet er å hjelpe konvensjonspartene med å gjennomføre høringsretten på en effektiv måte, ved å styrke forståelsen av bestemmelsen og utdype hva som trengs av lovgivning, politikk og praksis. Barnekomiteen skrev i sine merknader fra januar 2010 at Norge må fremme respekt for barnets synspunkter i administrative og rettslige prosesser, herunder i utlendingssaker.<sup>5</sup>

### 5.5.2 Retten til å bli hørt i norsk rett og praksis

Det fremgår av forvaltningsloven § 17, om forvaltningsorganers utrednings- og informasjonsplikt, at forvaltningen skal påse at barn som er part i en sak får mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad barnet er i stand til å danne seg egne syns-

punkter. Bestemmelsen synliggjør forvaltningens plikt etter barnekonvensjonen artikkel 12.

I utlendingsloven § 81 annet ledd er det fastsatt at det skal gis regler i forskrift om barns rett til å bli hørt, og slike regler er gitt i utlendingsforskriften §§ 17-3 til 17-5. For at barns rett til å bli hørt skal komme tydeligere til uttrykk i loven, er det i lovbestemmelsen inntatt en henvisning til bestemmelsene i forvaltningsloven § 17 og barnekonvensjonen artikkel 12.

I forskriftens § 17-3 er det fastsatt at barn som har fylt sju år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å bli hørt før det treffes avgjørelse i saker som vedrører dem etter utlendingsloven. Barnet kan høres muntlig eller skriftlig, eller gjennom foreldre, verge eller andre som kan uttale seg på vegne av barnet. Barnet har ikke plikt til å uttale seg. Barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.

Samtale med barn i asylsaker er regulert særskilt i utlendingsforskriften § 17-4. Enslige, mindreårige asylsøkere skal alltid høres gjennom en samtale med utlendingsmyndighetene og ha verge til stede.<sup>6</sup> Det skal gjennomføres en samtale med medfølgende barn, med mindre barnet selv ikke ønsker det eller det anses åpenbart unødvendig. Samtalens formål er å belyse barnets situasjon og klarlegge om barnet har et selvstendig asylgrunnlag. Medfølgende barns totale livssituasjon skal også klarlegges under intervjuet av foreldrene. Opplysninger barnet gir under samtalen skal nedtegnes skriftlig.

UDI og UNE har gitt retningslinjer for hvordan høring av barn skal gjennomføres.<sup>7</sup> Det er viktig at barnet forstår hva som er formålet med samtalen, og saksbehandleren skal tilrettelegge for at barnet får fortelle mest mulig fritt innenfor angitte tema. Saksbehandler skal ta hensyn til barnets alder og utvikling og vurdere behov for individuell tilrettelegging under samtalen.

UNE skriver i sine retningslinjer at de som utgangspunkt må kunne legge til grunn at barnets foreldre, verge eller advokat sender inn opplysninger de mener har betydning for saken, men at de likevel må foreta en konkret vurdering av om ytterligere opplysninger om barnet bør innhentes i klageomgangen. Når det gjelder medfølgende barn, må nemndleder blant annet vurdere hva

<sup>6</sup> Se kapittel 8.11.

<sup>7</sup> UDI rundskriv 2010-075 om høring av medfølgende barn i saker om beskyttelse og UNE IR-10-13-01 om barn i UNES saker, 13.05.2010.

<sup>5</sup> Se kapittel 4.4 om barnekomiteen.

### Boks 5.2 Kartlegging og evaluering

Regjeringen vil videre initiere en ekstern kartlegging og evaluering av hvordan barns situasjon blir belyst i saksbehandlingen i UNE. Prosjektet skal herunder vurdere bruken av og behovet for *mundtlig* høring av barn. Se nærmere omtale i kapittel 6.4.

som kan bli avklart ved at barnet møter personlig, herunder om dette kan få betydning for sakens utfall. Dersom det foreligger opplysninger om at barnet kan ha et eget asylgrunnlag, taler det for at barnet høres i nemndmøte. Nemndleder må også se hen til barnets alder og modenhet, barnets eget ønske, samt foreldrenes/vergens holdning til fremmøte. Dersom UNE gjennomfører samtale med et barn, skal barnet bli forklart hva som skal skje og hvorfor samtalen gjennomføres, og nemndleder må blant annet være oppmerksom på kulturelle forskjeller og på at det kan være en påkjenning for barnet å gi opplysninger flere ganger om dramatiske hendelser. Hvis barnet ikke har blitt hørt under UDIs behandling, må UNE vurdere om saken skal returneres til UDI for ytterligere saksbehandling.

Høring av medfølgende barn kan som nevnt unnlates når samtale med barnet er åpenbart unødvendig. Dette kan blant annet være tilfelle dersom familien skal returneres til første asylland etter Dublin-regelverket. UDI skriver i sine retningslinjer at de kan unnlate å gjennomføre en samtale eksempelvis hvor medfølgende barn har fysiske eller psykiske handikap som gjør det vanskelig for dem å forstå rammeverket rundt intervjuet, eller lider av alvorlige traumer og hvor det må antas at gjennomføring av en samtale vil være belastende for barnet.

#### 5.5.3 Hvordan skal barnets opplysninger vurderes?

Gjennom en presisering i utlendingsforskriften § 17-4 kommer det klart fram at formålet med samtaler med barn, «skal være å belyse barnets situasjon og klarlegge om barnet kan ha et selvstendig asylgrunnlag.» Den som foretar intervjuet av barnet, skal gå inn i realitetene i barnets historie og asylforklaring, men formålet er ikke å avdekke eventuelle uoverensstemmelser med foreldrenes forklaring.

Dersom det likevel fremkommer opplysninger i samtalen med barnet som undergraver foreldrenes asylforklaring, for eksempel fordi barnet uoppfordret gir slike opplysninger, må dette eventuelt følges opp med grundigere undersøkelser i foreldrenes sak. Barnets forklaring må ikke alene benyttes som grunnlag for å avslå familiens asylsøknad. Det fremgår av Prop. 141 L (2010–2011), kapittel 2.5, at departementet vil gi nærmere retningslinjer om hvordan slike situasjoner skal håndteres i praksis.

#### 5.5.4 Høring av barn uten foreldrenes samtykke eller tilstedeværelse

Utlendingsloven § 81 gir utlendingsmyndighetene adgang til å gjennomføre en samtale med barn selv om foreldrene ikke samtykker til det eller tilates å være til stede. Forutsetningen er at barnet selv ønsker å snakke med myndighetene, og at det er nødvendig med en slik samtale for å ivareta barnets rett til å bli hørt etter barnekonvensjonen. Setteverge eller annen fullmektig skal være til stede. Slike situasjoner oppstår sjelden i praksis, men det er viktig med en hjemmel dersom det skulle oppstå en situasjon hvor foreldrene motsetter seg at det foretas en samtale med barnet, men hvor barnet selv ønsker en slik samtale, eller hvor det anses nødvendig å høre barnet alene fordi det kan foreligge en interessekonflikt mellom barnet og foreldrene.

#### 5.6 Aldersundersøkelse

Det er en kjensgjerning at en del asylsøkere oppgir å være mindreårige uten å være det. Hvorvidt en søker anses som mindreårig, har ikke bare betydning for muligheten for oppholdstillatelse i Norge. Status som enslig, mindreårig asylsøker utløser en rekke andre barnespesifikke rettigheter. Tilpasset botilbud for enslige, mindreårige asylsøkere, rett til verge og utvidet rett til advokat skal beskytte og ivareta en særskilt sårbar gruppe. Voksne, som utgir seg for å være barn, kan i noen tilfeller skape uro og usikkerhet i mottak beregnet for barn. Både av juridiske og økonomiske grunner, og av hensyn til de som er reelt mindreårige, er det viktig å ha så gode metoder som mulig for å avklare søkerens alder.

I praksis er UDI sjelden sikker på oppgitt alder, fordi et fåtall av søkerne dokumenterer sin identitet. Fra 1. juni 2011 har UDI gjennomført en ankomstsamtale med asylsøkeren og hjelpevergen straks etter registrering hos politiet. Dette

innebærer en mulighet til å ta søkere ut av prosedyren for enslige mindreårige på et tidlig tidspunkt, dersom UDI mener det er åpenbart at søkeren er over 18 år. Ved vurderingen av om det skal foretas aldersundersøkelse legger UDI blant annet vekt på om undersøkelsen kan gi verdifull informasjon av betydning for sakens utfall, og om det er så stor tvil om oppgitt alder at denne ikke kan legges til grunn i vedtaket.<sup>8</sup>

Høsten 2009 ble den medisinske aldersundersøkelsen som benyttes der det er tvil om søkeren er mindreårig, utvidet fra kun tannrøntgen til også å omfatte røntgen av håndrot. Røntgenundersøkelsene foretas på Tannlegehøgskolen og Oslo universitetssykehus. Kompetent helsepersonell foretar deretter en samlet analyse av resultatene fra undersøkelsene og gir en medisinsk uttalelse om antatt korrekt alder. Undersøkelsen gir ikke nøyaktig svar på en persons alder, men anslår en sannsynlig alder. Den utvidede aldersundersøkelsen som nå benyttes har, sammen med et større fokus på alder i asylintervjuet, gitt UDI og UNE et bedre grunnlag for å vurdere alder enn tidligere.

Utlendingsmyndighetene fastsetter alderen etter å ha sammenholdt konklusjonene i den medisinske aldersundersøkelsen med andre momenter som inngår i en helhetsvurdering, som identitetspapirer, aldersobservasjoner, opplysninger gitt i asylintervju mv.<sup>9</sup> Selv om resultatet av aldersundersøkelsen er et tungtveiende moment, er den ikke alene avgjørende for utfallet av aldersvurderingen. Rimelig tvil kommer søkeren til gode, og utfallet av UDIs aldersvurdering kan være en annen enn utfallet av aldersundersøkelsen.<sup>10</sup> Dersom det etter en helhetsvurdering er klar sannsynlighetsovervekt for at søkeren er over 18 år, legger UDI til grunn at søkeren ikke er mindreårig.

FNs barnekomité anbefaler at prosedyrene for aldersfastsettelse blir utført på en vitenskapelig, trygg, barne- og kjønnssensitiv måte, og ikke krenker barnets integritet. Det har vært reist kri-

tikk, fra Barneombudet og Norsk Folkehjelp mfl., mot bruken av og metodene for dagens medisinske aldersundersøkelse. Kritikken har blant annet gått på usikkerheten ved metodene og at undersøkelsen kan oppleves som krenkende for den enkelte. Regjeringen mener at undersøkelsen er et viktig og nødvendig verktøy for utlendingsforvaltningens arbeid. Det bemerkes at aldersundersøkelsen bare er én del av en større helhetsvurdering i den enkelte sak, og at tvil om alder skal komme søkeren til gode. Det bemerkes også at flere andre land i Europa benytter liknende medisinske aldersundersøkelser. Barneavdelingen ved Oslo universitetssykehus deltar i et internasjonalt nettverk som arbeider for å videreutvikle og kvalitetssikre undersøkelsesmetodene. Det er viktig at utlendingsmyndighetene er oppmerksom på utfordringene ved bruken av dagens metoder, og at fagmiljøene driver forskning og følger med på eventuelt nye metoder som tas i bruk i andre land.

## 5.7 Identitetsavklaring

Som en klar hovedregel må en utlendings identitet være klarlagt før det er aktuelt å innvilge oppholdstillatelse i Norge. Dette gjelder også barn. Kun 5–10 prosent av de som søker beskyttelse legger fram identitetsdokumenter på søknadstidspunktet. Manglende avklaring av identitet medfører blant annet lengre saksbehandlingstid, kan utgjøre et sikkerhetsproblem og gjør det vanskeligere å returnere dem som ikke får innvilget opphold. Regjeringen har derfor styrket arbeidet med identitetsavklaring. Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID) ble opprettet høsten 2010 og skal styrke arbeidet med å avklare identiteten til utlendinger som søker seg til, kommer til, eller oppholder seg i riket. Barnekomiteen anbefaler i generell kommentar nr. 6 (2005) at barnets identitet bør utredes så raskt som mulig etter ankomst til Norge.<sup>11</sup>

Tvil om barns identitet kan skyldes at foreldrene ikke har klarlagt sin og barnas identitet. Barna vil være uten skyld i den identitetstvil som har oppstått. Fordi det er strengere krav til dokumentert identitet for å oppnå norsk statsborgerskap enn for å oppnå permanent oppholdstillatelse, vil enkelte barn som har permanent oppholdstillatelse kunne bli nektet norsk statsborgerskap. Det er i utgangspunktet svært betenkelig å gi statsborgerskap og norsk pass til personer som vi ikke med sikkerhet kjenner identiteten til.

<sup>8</sup> I 2010 og 2011 ble til sammen 1 175 personer som oppga å være enslige mindreårige aldersundersøkt. Av de 1 124 aldersundersøkte som ved utgangen av første kvartal 2012 har fått vedtak, la UDI til grunn at 625 var mindreårige både på søknadstidspunkt og vedtaksdato, at 85 hadde fylt 18 år på vedtaksdato, og at 363 var over 18 år på søknadstidspunktet.

<sup>9</sup> UDI RS 2010-183.

<sup>10</sup> Av de 165 personene som i 2010 og 2011 fikk vedtak etter å ha blitt vurdert som «lite/svært lite sannsynlig under 18 år» i den medisinske aldersundersøkelsen, la UDI til grunn at 67 personer likevel var under 18 år. Av de 276 personene som den medisinske aldersundersøkelsen med sikkerhet ble fastslått til å være over 18 år, fikk 16 personer likevel vedtak som mindreårige.

<sup>11</sup> Se kapittel 4.4 og 5.2.

Regjeringen ser behovet for å finne en løsning som på den ene siden ivaretar samfunnets behov for å kjenne personers identitet, og på den andre siden ivaretar at samfunnet skal inkludere barn som bor i Norge.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) vedtok i desember 2011 å endre statsborgerforskriften, slik at flere personer som er født i Norge eller som har kommet til Norge i ung alder kan bli norske statsborgere. Endringene innebærer at man nå får nye måter å klarlegge identitet på, slik at barn kan få norsk statsborgerskap selv om én eller begge foreldrene har uklar identitet. Dette gjelder barn som er født i Norge eller som har en forelder med klarlagt identitet. Det gjelder også personer som var under 14 år ved innvilgelse av sin første oppholdstillatelse og som har hatt opphold i Norge med oppholdstillatelse i fem år, og personer som var mellom 14 og 17 år ved innvilgelse av sin første oppholdstillatelse og som har hatt opphold i Norge med oppholdstillatelse i 10 år. Endringen innebærer at flere barn og unge med tilknytning til Norge får fulle rettigheter i Norge og bidrar til at innvandrere og deres barn får sterkere tilhørighet til Norge. Regjeringen tar sikte på at endringene i statsborgerforskriften trer i kraft i 2012.

## 5.8 Avklaring av familierelasjon

Som en følge av at asylsøkere i all hovedsak mangler tilstrekkelig dokumentasjon på sin identitet, vil det heller ikke foreligge noen dokumentasjon på at de voksne faktisk er foreldrene til de medfølgende barna. Det er ikke dokumentert at det er et utbredt problem at relasjonen mellom foreldre og barn ikke er riktig, men bosetting av et barn sammen med andre voksenpersoner enn foreldrene kan føre til at barnet ikke gis tilfredsstillende omsorg. Det foreligger også en fare for utnyttning og menneskehandel. Familierelasjonen kan bli belyst i asylsaken gjennom intervjuet med foreldrene og høring av barnet,<sup>12</sup> eventuelt også gjennom observasjoner av relasjonen mellom barnet og de voksne.

Utlendingsloven § 87 gir hjemmel for å anmode søkeren om å avlegge en DNA-test dersom det er nødvendig å fastslå om det eksisterer en familierelasjon. Dette gjelder bare dersom de øvrige opplysningene i saken ikke gir grunnlag for med rimelig sikkerhet å fastslå familierelasjonen. UDI arbeider med en rutinebeskrivelse for

<sup>12</sup> Se kapittel 5.5 om høring av barn.

bruken av DNA-analyser i søknader om beskyttelse.

Registrering av fingeravtrykk kan avsløre om enslige, mindreårige asylsøkere har vært asylsøkere som en del av en familie tidligere, eller at medfølgende barn har opplyst å være del av en annen familie tidligere. I henhold til utlendingsloven § 101 kan det tas fingeravtrykk av asylsøkere som har fylt 14 år for registrering i den sentrale databasen.<sup>13</sup> Lovens § 100 gir hjemmel til å ta fingeravtrykk av utlendinger, blant annet av de som ikke kan dokumentere sin identitet, for lagring i det nasjonale utlendingsregisteret.

## 5.9 Utforming av vedtak

Forvaltningsloven § 25 inneholder generelle regler om begrunnelse av vedtak i enkeltsaker. Bestemmelsen får også anvendelse i utlendingssaker. Jo mer inngripende og alvorlige avgjørelser det er tale om, jo strengere er kravene til begrunnelse. Departementet skrev følgende i utlendingslovens forarbeider:

Det er særlig viktig at vedtakene synliggjør hvilke vurderinger som har vært foretatt i forhold til barns rettigheter, herunder barnets beste etter barnekonvensjonen art. 3, og hvordan hensynet til barnet er vurdert i forhold til eventuelle motstridende hensyn.<sup>14</sup>

Både UDI og UNE har retningslinjer i samsvar med dette.<sup>15</sup>

Departementet vedtok den 20.06.2011 en endring i utlendingsforskriften som innebærer en presisering av at hensyn som gjelder barn skal fremgå særskilt av vedtakene. Forskriftsendringen medfører ikke en utvidet begrunnelsesplikt, eller at det skal foretas andre eller mer omfattende vurderinger av barnets beste mv., enn det som tidligere fulgte av regelverk og praksis. Den nye bestemmelsen innebærer imidlertid en styrking av barns rettssikkerhet, ved at begrunnelsesplikten tydeliggjøres. Begrunnelsesplikten gjelder i alle saker som «berører barn», uavhengig av om de faller under partsbegrepet i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. Dette innebærer at

<sup>13</sup> Eurodac er en del av Dublin-samarbeidet. Ved hjelp av Eurodac-registeret kan man finne ut om en asylsøker tidligere har søkt asyl i et annet land som deltar i Dublin-samarbeidet.

<sup>14</sup> Ot.prp. nr. 75 (2006–2007), kapittel 17.1.7.4.

<sup>15</sup> UDI rundskriv 2010-075 og UNE IR-10-13-01 om barn i UNEs saker, 31.05.2010.



hvilke vurderinger som har vært foretatt av barnets situasjon skal fremgå også når barnet ikke selv er part, for eksempel når vedtaket gjelder nær familie.

## 5.10 Oppsporing og gjenforening med foreldre

### *Gjenforening i Norge*

Det følger av barnekonvensjonen artikkel 22 at Norge skal bidra til at flyktningbarn blir gjenforent med sin familie. Gjenforening med foreldre eller andre omsorgspersoner vil som hovedregel være til barnets beste. Utlendingsloven § 43 fastsetter at foreldre til barn som har fått opphold etter beskyttelsesbestemmelsene, har rett til familiegjenforening med barnet etter nærmere fastsatte vilkår.

Barn som har fått opphold av andre grunner enn at det foreligger et beskyttelsesbehov, har ikke en tilsvarende rett til familiegjenforening. I de sakene hvor en enslig mindreårig har fått oppholdstillatelse etter bestemmelsen om opphold på humanitært grunnlag, vil innvilgelsen oftest være begrunnet med at foreldrene ikke har latt seg oppspore. Når foreldrene lokaliseres, vil det normalt ligge til rette for en gjenforening av familien i hjemlandet. Det fremgår av utlendingslovens forarbeider at det i unntakstilfeller kan innvilges oppholdstillatelse til foreldrene i disse tilfellene.<sup>16</sup> I henhold til utlendingsloven § 49 skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Det fremgår videre av forarbeidene:

Departementet finner videre grunn til å påpeke at hensynet til barnets behov for å bli gjenforent med sine foreldre, blant annet kan variere ut fra barnets alder. I 2005 var 55 prosent av dem som fikk oppholdstillatelse som enslige mindreårige i alderen 16–17 år. Det er klart at behovet for å bli gjenforent med foreldrene i Norge, ikke er like stort for barn som er like under myndighetsalder som for barn som tilhører de aller yngste aldersgruppene. Selv om hensynet til barnets beste i en konkret sak skulle tilsi at det gis oppholdstillatelse, mener departementet videre at allmennpreventive hensyn må tillegges betydelig vekt. Dersom man etablerer en

liberal praksis med å innvilge familiegjenforening med barn som har fått opphold som enslige mindreårige, kan det få negative konsekvenser for andre barn ved at foreldre utnytter barna for selv å få oppholdstillatelse gjennom regelverket om familiegjenforening.<sup>17</sup>

Problemstillingen som her nevnes er ofte omtalt som «ankerbarnproblematikk». Høyesterett ga i en dom fra høsten 2009 UNE medhold i vurderingen av at man sto overfor en typisk «ankerbarnsak», der både innvandringsregulerende hensyn og konsekvenshensyn – det at foreldre kan bruke sine barn bevisst for å oppnå oppholdstillatelse – sterkt talte mot oppholdstillatelse. Høyesterett mente at UNE hadde bygget på en riktig forståelse av barnets beste og at det var foretatt en forsvarlig vurdering og avveining av de motstående hensyn.<sup>18</sup>

Det er uklart hvor omfattende problemet med ankerbarn er. Norske myndigheter ser imidlertid i større grad tendenser til at barna benyttes som økonomiske ankerpunkter, slik at barnet opplever en forpliktelse om å sende penger til familien i hjemlandet.<sup>19</sup>

Hvis foreldre eller søsken til en enslig mindreårig som har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, men som ikke har beskyttelsesbehov, søker om familiegjenforening, vil myndighetene vurdere om vilkårene for tilbakekall eller avslag på fornyelse av barnets tillatelse er til stede på grunn av uriktige opplysninger eller bristende forutsetninger. Slike vurderinger kan innebære svært vanskelige avveininger mellom hensynet til det enkelte barnets beste på den ene siden og innvandringsregulerende hensyn og hensyn til barn generelt på den andre siden. Barnet kan gjennom sin oppholdstid ha fått sterk tilknytning til Norge. Det kan også være at omsorgspersoner forsvinner på nytt etter at sak om tilbakekall er opprettet. Det er viktig at barnet blir hørt i denne sammenheng. Avveiningen mellom hensynet til barnets beste og innvandringsregulerende hensyn er nærmere drøftet i kapittel 6.3.3.

Utlendingsloven § 51 gir adgang til å nekte familiegjenforening hvis gjenforening vil være i strid med forutsetningene for barnets oppholdstillatelse. Det fremgår av lovens forarbeider at bestemmelsen kan være aktuell i saker hvor bar-

<sup>16</sup> I perioden fra 2005 til 2010 UDI fattet vedtak i 110 saker, der foreldre har søkt om gjenforening med barn som har oppholdstillatelse i Norge som enslig mindreårig. 34 av disse fikk sin søknad innvilget, hvorav 33 med barn som var innvilget beskyttelse (asyl). Kun ett herboende barn hadde opphold på humanitært grunnlag.

<sup>17</sup> Se Ot.prp. nr 75 (2006–2007), kapittel 9.6.10.

<sup>18</sup> Rt. 2009 side 1261. Se kapittel 6.3.3 for en nærmere redegjørelse for saken.

<sup>19</sup> Se kapittel 2.3 om årsaker til barns oppbrudd fra hjemlandet.

net er innvilget opphold i Norge fordi vedkommende hadde behov for beskyttelse fra forelderen, for eksempel i saker som gjelder trussel om kjønnslemlestelse, tvangsekteskap mv. I slike tilfeller skal forelderen som utgangspunkt ikke innvilges opphold i Norge.<sup>20</sup>

#### *Oppsporing og gjenforening i hjemland*

Norske myndigheter arbeider med oppsporing primært med tanke på gjenforening i barnets hjemland dersom barnet ikke har et beskyttelsesbehov. Det er klare fordeler for et barn å vokse opp et sted barnet allerede har sterk tilknytning til gjennom kultur, språk og et større nettverk. Satsing på gjenforening i hjemlandet kan også ha en forebyggende effekt, ved at færre barn i utgangspunktet blir sendt bort fra sine foreldre og sin familie.

Det er et sentralt element i asyLintervju med enslige mindreårige å kartlegge omsorgssituasjonen, herunder hvor foreldrene er. Ved hjelp av kontrollspørsmål undersøkes det om de er i hjemlandet, i Norge eller i andre land. Det innhentes så konkret informasjon som mulig om foreldres eller andre omsorgspersoners oppholdssted. Dersom UDI mistenker at barnet har nær familie i Norge, vil forholdet undersøkes nærmere.

Arbeidet med oppsporing er svært ressurskrevende og vanskelig. Hvorvidt det oppnås resultater er blant annet avhengig av opplysninger fra, og samarbeid med den mindreårige selv. Internasjonale organisasjoner som Røde Kors og den Internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM)<sup>21</sup> krever for eksempel at barnet samtykker til at det foretas oppsporing av familie.<sup>22</sup> Svært få enslige, mindreårige asylsøkere er imidlertid villig til å gi et slikt samtykke. Enslige mindreårige kan være rådet fra familie og smuglere til å tie om familiens tilholdssted for å øke sannsynligheten for å få opp-

hold i Norge. På denne måten kan barnet bli utsatt for et krysspress mellom lojalitet til familien og myndighetenes krav om å få korrekte opplysninger fra barnet.

Hvorvidt oppsporing lar seg gjennomføre, er også avhengig av forholdene i det enkelte land. Sikkerhetssituasjonen, lite organiserte myndigheter og fravær av frivillige organisasjoner er forhold som kan gjøre det svært vanskelig å drive oppsporingsarbeid.

Oppsporingsarbeidet inngår også som en del av returarbeidet.<sup>23</sup> I 2010 iverksatte UDI nye rutiner og tiltak for å jobbe mer systematisk og målrettet med oppsporing av omsorgspersoner. Blant annet er det gjennomført en pilot med en egen spesialutsending tilknyttet en norsk ambassade. Arbeidet har gitt resultater ved at foreldre til flere barn har blitt sporet opp, samt at det har gitt verdifull erfaring til bruk i oppsporingsarbeidet for øvrig. Dette arbeidet videreføres.

Fra januar 2011 ble Norge tilsluttet et europeisk samarbeidsprosjekt som har som mål å utvikle arbeidet med oppsporing av omsorgspersoner til enslige mindreårige, samt se på øvrige returløsninger for denne gruppen, ERPUM.<sup>24</sup> Fra både svensk og norsk side er det tatt initiativ til å samarbeide med myndighetene i enkelte av enslige mindreåriges opprinnelsesland om oppsporing av familie. Dette er et tiltak som har vist gode resultater som vil bli fulgt videre opp innenfor rammen av ERPUM.

<sup>20</sup> Se Ot.prp. nr 75 (2006–2007), kapittel 9.7.

<sup>21</sup> Se kapittel 9, boks 9.1.

<sup>22</sup> IOM har gjennomført et oppsporingsprosjekt i Italia for mindreårige fra Øst-Asia, Balkan og noen afrikanske land. At barna samtykket til oppsporing har, ifølge IOM, sammenheng med at oppsporing ikke nødvendigvis førte til utsending. IOM lykkes å spore opp omsorgspersoner i omtrent samtlige saker, men kun få familier ønsker å ta tilbake sine barn.

<sup>23</sup> Se kapittel 9 om returarbeid i mottak for enslige, mindreårige asylsøkere.

<sup>24</sup> The European Return Platform for Unaccompanied Minors (ERPUM), ledes av Sverige, med Nederland, Storbritannia og Norge som øvrige deltakerland.

## 6 Opphold i Norge etter søknad om beskyttelse

### 6.1 Innledning

Norge mottar et relativt stort antall søknader om beskyttelse fra mindreårige. Vi vil i dette kapitlet drøfte de særlige forhold som gjør seg gjeldende ved vurderingen av om et barn har rett til beskyttelse eller bør innvilges opphold av humanitære grunner, herunder drøftes dilemmaene knyttet til barn med lang oppholdstid i Norge. Til slutt omtales også bruk av Dublin II-forordningen overfor barn. Tabellen nedenfor viser utfallet av saker om beskyttelse som ble behandlet i Utlendingsdirektoratet (UDI) i 2010 og 2011 (til utgangen av juli).

Innvilgelsesprosenten for enslige, mindreårige asylsøkere er langt høyere enn for medfølgende

barn. Av de enslige mindreårige som fikk sin søknad om beskyttelse realitetsbehandlet (dvs. sett bort i fra saker iht. Dublin II-forordningen), fikk i overkant av 87 prosent oppholdstillatelse i 2010 og 2011, i tillegg til at om lag 4 prosent fikk begrenset tillatelse. Når det gjelder medfølgende barn, var innvilgelsesprosenten på henholdsvis 41,5 prosent og 44,2 prosent. Andelen innvilgelser for medfølgende barn var i 2011 lavere enn for voksne asylsøkere. Forklaringen på dette er at Eritrea og Somalia dominerer andelen innvilgelser i realitetsbehandlede saker i 2011, med 58 prosent av alle innvilgelser. Dette er samtidig land med lav andel medfølgende barn.



Figur 6.1 Bidrag til tegnekonkurranse for barn i asylmottak 2011.

Tabell 6.1 Medfølgende barn og enslige mindreårige: prosentandel som har fått søknad om beskyttelse behandlet, fordelt på sakens utfall i 2010 og 2011

Vedtak	Medfølgende barn		Enslige mindreårige	
	2010	2011	2010	2011
Innvilget beskyttelse	26,4 %	27,4 %	67,6 %	60,3 %
Humanitært opphold	8 %	7 %	6,9 %	9,9 %
Begrenset tillatelse			3,3 %	4,0 %
Avslag	48,5 %	43,5 %	7,5 %	6 %
Avslag Dublin II-forordningen	12,7 %	14,8 %	12,2 %	14,1 %
Trukket/annet	4,3 %	7,3 %	2,4 %	5,8 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %

Kilde: UDI

## 6.2 Barns rett til beskyttelse

Det utvidede flyktningbegrepet i utlendingsloven innebærer at personer med behov for beskyttelse gis samme tillatelse uavhengig av om de er omfattet av flyktningkonvensjonens bestemmelser eller er vernet mot retur iht. EMK art. 3.

Bestemmelsene om rett til beskyttelse gjelder uavhengig av søkerens alder og bakgrunn. Uavhengig av om barnet søker beskyttelse alene eller i følge med sine foreldre eller andre voksenpersoner, har det rett til å få en individuell vurdering av asylgrunnlaget. Selv om et barn søker beskyttelse sammen med sine foreldre, kan barnet ha et selvstendig beskyttelsesgrunnlag. Dersom barnets foreldre innvilges beskyttelse i Norge, vil medfølgende barn også ha rett til oppholdstillatelse som flyktning.

### 6.2.1 Barnesensitiv vurdering av anførsler om behov for beskyttelse

Barnekonvensjonen art. 2 forplikter Norge til å sikre rettigheter for alle barn innenfor norsk jurisdiksjon, og barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. barnekonvensjonen art. 3. Det fremgår av barnekonvensjonen art. 22 nr. 1 at Norge «skal treffe egnede tiltak for å sikre at et barn som søker flyktningstatus eller som anses som flyktning [...] får behørig beskyttelse og humanitær hjelp i utøvelsen av rettighetene anerkjent i denne konvensjon og i andre internasjonale instrumenter om menneskerettigheter eller humanitære forhold.» Det fremgår også av barnekonvensjonens fortale at barn på grunn av sin fysiske og mentale umodenhet har behov for spe-

sielle vernetiltak og særskilt omsorg. Barnekomiteen har i sine merknader fra januar 2010 anbefalt at Norge foretar en grundig vurdering av om asylsøkende barn har vært offer for væpnet konflikt.<sup>1</sup>

I utlendingsloven er det synliggjort at det ved vurderingen av søkerens behov for beskyttelse skal tas hensyn til at søkeren er barn, jf. utlendingsloven § 28 tredje ledd. Bestemmelsen sikrer en barnesensitiv anvendelse av bestemmelsene om beskyttelse. Behovet for et barneperspektiv i flyktningretten er særlig viktig ved bevisvurderingen og ved vurderingen av hvilke faresituasjoner som kan gi grunnlag for beskyttelse.

I bevisvurderingen må utlendingsmyndighetene ta hensyn til at både barnets alder, modenhet og psykiske helse kan ha innvirkning på evnen til å underbygge forklaringer og anførsler.

Følgende fremgår av utlendingslovens forarbeider:

Barn har ikke de samme forutsetninger for å underbygge at de har et behov for beskyttelse som voksne, eller å formidle individuelle forhold av betydning.<sup>2</sup>

Borgarting lagmannsrett har uttalt:

Ved vurderingen av troverdigheten ved As forklaring må det tas hensyn til at han på tidspunktet for flukten til Norge var mindreårig – 16 år – og i en alvorlig livskrise. [...] Det må imidlertid ses hen til at hans første forklaringer ble nedtegnet/tatt opp ved hjelp av tolk, og at det

<sup>1</sup> Se også omtale i kapitlene om kompetanse om barn og høring av barn ovenfor.

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) kapittel 5.2.5.2.

må ha vært vanskelig for en 16-åring å vurdere hvor detaljert han måtte forklare seg<sup>3</sup>

Hva som anses som forfølgelse eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling mv. kan også være annerledes når vurderingen gjelder et barn enn når den gjelder en voksen. Norske myndigheter må vurdere hvordan barnets rettigheter blir berørt. Overgrep kan ramme et barn særlig hardt. Menneskerettighetsbrudd som ikke innebærer returvern for en voksen, kan likevel innebære det for et barn. Myndighetene må basere sin vurdering på oppdatert landinformasjon og se hen til at et barn både kan overvurdere og undervurdere den fare som truer. I tillegg til alder er barnets bakgrunn, sosiale status, helse, utdanning mv. relevant i vurderingen. Et barn kan også risikere overgrep som følge av at det mangler beskyttelse fra en voksen. Barn uten omsorgspersoner kan være særlig utsatt for seksuelt misbruk, tvangsrekruttering til militær virksomhet og annen utnyttelse.

I utlendingslovens forarbeider står det:

I mange situasjoner er også barn langt mer sårbare enn voksne, og selv om retursituasjonen er trygg for voksne, kan barn stå i fare for å bli ofre for overgrep dersom de må returnere uten å være sikret beskyttelse fra voksne. I visse situasjoner kan det også være grunnlag for å operere med en lavere terskel for å konstatere «velgrunnet frykt for forfølgelse» i forhold til barn.<sup>4</sup>

Retten til beskyttelse i Norge er subsidiær til retten til beskyttelse i hjemlandet. Norske myndigheter må derfor foreta en vurdering av hvorvidt myndighetene i barnets hjemland har evne og vilje til å beskytte barnet mot eventuelle overgrep.

### 6.2.2 Barnespesifikk forfølgelse

Forfølgelse kan blant annet ta form av handlinger som er rettet særskilt mot barn. Dette er understreket i utlendingsloven § 29 andre ledd bokstav f. Handlinger som typisk er rettet mot barn, er for eksempel kjønnslemlestelse, tvangsekteskap, handel med barn og utnyttelse av barn i prostitusjon, tvangsarbeid eller som barnesoldater. Det er nærmere redegjort for problemstillinger knyttet til menneskehandel med barn i kapittel 7.

<sup>3</sup> LB-2005-84947.

<sup>4</sup> Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) kapittel 5.2.5.2.

### Tvangsrekruttering

Internasjonal humanitærrett<sup>5</sup> og barnekonvensjonen art. 38 forbyr rekruttering av barn under 15 år til væpnet konflikt. I henhold til valgfri protokoll til barnekonvensjonen om barns rettigheter i væpnet konflikt, skal statene sikre at barn ikke tvangsrekrutteres til deres væpnede styrker.<sup>6</sup> Norske myndigheter må vurdere om et tidligere tvangsrekrutert barn kan ha behov for beskyttelse i Norge som følge av at barnet står i fare for ny tvangsrekruttering eller represalier ved en retur.

### Kjønnslemlestelse

Kjønnslemlestelse brukes som betegnelse på en praksis som påfører skade eller varige forandringer på kvinners genitalier. Slike inngrep utføres oftest på mindreårige, ofte uten bedøvelse, under enkle forhold og av personer uten medisinsk kompetanse. Kjønnslemlestelse kan påføre jenter og kvinner store skader, og er straffbart i henhold til kjønnslemlestelsesloven.<sup>7</sup> Kjønnslemlestelse regnes som et alvorlig tilfelle av forfølgelse, og kan gi rett til anerkjennelse som flyktning.<sup>8</sup>

UDI plikter etter forvaltningsloven å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Barn kan i mindre grad forventes å opplyse sin sak, og forvaltningen har et ansvar for å sikre at hensynet til barnet er ivaretatt i saksbehandlingen selv om barnet søker om beskyttelse sammen med sine foresatte. Barnekonvensjonen forutsetter at myndighetene i visse situasjoner ikke kan bygge på en forutsetning om at foreldrene ivaretar barnets interesser eller fremmer alle aktuelle anførsler på barnets vegne. Samtidig er Norge forpliktet til å sikre at personer som er vernet mot retur etter flyktningkonvensjonen eller EMK, ikke blir returnert.

Justis- og beredskapsdepartementet har i instruks av 1. juni 2012 til UDI lagt til grunn at for-

<sup>5</sup> Humanitærretten er regler om beskyttelse av sivile, fanger og sårede og tilgang for humanitære aktører i væpnede konflikter.

<sup>6</sup> Tilleggsprotokoll om forbud mot deltakelse i væpnede konflikter for barn under 18 år ble ratifisert av norske myndigheter 23. september 2003.

<sup>7</sup> Lov 15. desember 1995 nr. 74 om forbud mot kjønnslemlestelse § 1. Straffen er fengsel inntil 4 år, men inntil 8 år dersom inngrepet har som følge sykdom eller arbeidsudyktighet som varer over 2 uker, eller en uheldelig lyte, feil eller skade er voldt, og inntil 10 år dersom inngrepet har som følge død eller betydelig skade på legeme eller helse. Medvirkning straffes på samme måte.

<sup>8</sup> Se også Utlendingslovutvalgets innstilling (NOU 2004:20) og UNHCRs retningslinjer om kjønnsrelatert forfølgelse fra 2002.

valtningen i visse saker er forpliktet til å vurdere fare for kjønnslemlestelse av eget tiltak. Både generelle og kjente individuelle momenter i de konkrete sakene kan være relevante ved vurderingen av om det foreligger en selvstendig undersøkelsesplikt, herunder utbredelsen av kjønnslemlestelse på søkerens hjemsted og utbredelsen av dette innenfor folkegruppen og familien mv. Også holdningen til kjønnslemlestelse hos hjemlandets myndigheter, myndighetenes vilje og evne til å gi beskyttelse, omsorgspersonenes holdning til kjønnslemlestelse og deres ressursituasjon og barnets alder mv. er av betydning.

For å avgjøre om det foreligger rett til beskyttelse, kan det i særskilte tilfeller anmodes om at søkeren legger frem legeerklæring. Dette er særlig aktuelt dersom søkerens troverdighet er svekket og det er sterk grunn til å trekke opplysningene i tvil, eksempelvis der UDI har en klar mistanke om at barnet allerede er kjønnslemlestet.

Muligheten til å høre barnet selv om foreldrene ikke samtykker til dette og uten at foreldrene er til stede, kan bidra til å avdekke om barnet risikerer kjønnslemlestelse eller om hun allerede har vært utsatt for dette.<sup>9</sup> En begrunnet bekymring for at en jente står i fare for å bli kjønnslemlestet i Norge, utløser plikten til å melde fra til barneverntjenesten.<sup>10</sup>

### 6.2.3 Internflukt

Internasjonal beskyttelse er subsidiær i forhold til nasjonal beskyttelse. Dersom et barn fyller vilkårene for beskyttelse i utlendingsloven § 28 ved en vurdering av retursituasjonen for vedkommende på hjemstedet, må norske myndigheter vurdere om det er en mulighet for å unngå forfølgelse ved å ta opphold i andre deler av hjemlandet (internflukt). Utlendingsmyndighetene må vurdere om internfluktområdet er trygt og tilgjengelig, og om det er rimelig å sende barnet dit. UDI og UNE må ved vurderingen av om det er urimelig å henvise til internflukt ta hensyn til om sakene omfatter barn, da barn er mer sårbare som interne flyktninger. Det kan også være vanskeligere for familier å etablere en tilfredsstillende tilværelse på intern-

<sup>9</sup> Se kapittel 5.5 om høring av barn.

<sup>10</sup> Se kapittel 8.5 om barnevernet. Se også UNE IR 10-13-02 om plikt til å varsle barneverntjenesten og Q-1145B - Veileder om regelverk, roller og ansvar knyttet til kjønnslemlestelse (Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet). Yrkesutøvere og ansatte i barnehager, barnevernet, helse- og sosialtjenesten, skoler, skolefritidsordninger og trossamfunn har i henhold til kjønnslemlestelsesloven § 2 i tillegg en avvergersplikt.

fluktstedet, og konsekvensene av manglende rettigheter vil ofte være større for en familie med barn enn for en enslig voksen.<sup>11</sup> Særlig enslige mindreårige vil være sårbare i en intern fluktsituasjon.

## 6.3 Opphold på humanitært grunnlag

### 6.3.1 Sterke menneskelig hensyn eller tilknytning til Norge

Dersom vilkårene for beskyttelse ikke er til stede, skal utlendingsmyndighetene vurdere om det foreligger sterke menneskelige hensyn eller om søkeren har en særlig tilknytning til riket som tilsier at han eller hun innvilges oppholdstillatelse (også kalt oppholdstillatelse på humanitært grunnlag), jf. utlendingsloven § 38. Det er ved denne vurderingen viktig at det tas hensyn til grupper som er spesielt sårbare.

Barnekonvensjonens bestemmelse om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, er av sentral betydning når man vurderer om det bør gis oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn. Også prinsipper nedfelt i eksempelvis Palermo-protokollen om bekjempelse av menneskehandel,<sup>12</sup> kan være av betydning når man vurderer hvor terskelen skal ligge for oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn.<sup>13</sup>

For å synliggjøre hvor viktig det er at barnets beste blir vurdert i denne sammenhengen, viser utlendingsloven § 38 tredje ledd uttrykkelig til at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. Bestemmelsen fastsetter videre at barn kan gis oppholdstillatelse selv om situasjonen ikke har et slikt alvor at det ville blitt innvilget oppholdstillatelse til en voksen. Terskelen er satt lavere for barn fordi de er mer sårbare enn voksne. Som nevnt i kapittel 4.2 fremgår det av forarbeidene til denne bestemmelsen at endringen ikke i seg selv innebar en endring av dagjeldende praksis, men at bestemmelsen sikrer at forvaltningen tar særskilt hensyn til barns situasjon. Bedre ivaretagelse av barns rettigheter er også sikret på andre måter, som ved en egen barnefaglig enhet i UDI, god opplæring og bevissthet hos saksbehandlerne.<sup>14</sup>

Utlendingsmyndighetene må foreta en skjønnsmessig vurdering av alle relevante omstendigheter i saken. Vurderingen kan by på vanskelige avvei-

<sup>11</sup> UNE praksisnotat, *Internflukt*, 28. juni 2007.

<sup>12</sup> Se kapittel 7 om menneskehandel.

<sup>13</sup> Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) kapittel 7.3.

<sup>14</sup> Se kapittel 5.



ninger mellom til dels motstridende hensyn. Norge er en velferdsstat, og rett til opphold i Norge innebærer rett til en rekke goder det for mange ikke vil være mulig å oppnå i hjemlandet. Regjeringen mener generelt at terskelen for å gi en tillatelse på humanitært grunnlag må være høy, fordi en liberal praksis kan få stor betydning for den samlede innvandringen til Norge.

### 6.3.2 Hva er til barnets beste?

Vurderingen av hva som er barnets beste i en sak, kan by på vanskelige avveininger. Det kan ikke legges til grunn at det alltid vil være til barnets beste at barnet (eventuelt også familien) innvilges opphold i Norge. Selv om velferds- og sikkerhets-situasjonen er betydelig bedre i Norge enn i de aller fleste land det kommer asylsøkere fra, trenger ikke det å bety at det er til barnets beste å få bli. Det er også tydelige verdier knyttet til å vokse opp et sted hvor røttene, nettverket og tilhørigheten er sterk, språklig og kulturelt. Mange enslige mindreårige som kommer til Norge sliter med ensomhet og savnet etter nær familie og venner.<sup>15</sup> Majoriteten av de enslige mindreårige som kommer til Norge er mellom 16 og 18 år. Det er klare utfordringer knyttet til å etablere seg i Norge for denne aldersgruppen som har hatt den vesentligste delen av sin oppvekst i et samfunn som ofte er svært ulikt det norske.

De konkrete vurderinger i enkeltsaker som berører barn, foretas av UDI og UNE. Det er viktig at UDI og UNE foretar en grundig vurdering av alle sider ved barnets situasjon som kan ha betydning for saken. Herunder må de vurdere behovet for å innhente supplerende opplysninger, slik at saken er best mulig opplyst, for eksempel eksterne faglige uttalelser fra helsemyndigheter, skole, barnevernsmyndigheter eller lignende. De vurderinger som er foretatt må framkomme tydelig av vedtaket.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Folkehelseinstituttet arbeider med en studie som skal gi mer kunnskap om hvordan enslige, mindreårige asylsøkere tilpasser seg og trives i årene etter at de har fått opphold i Norge. Studien inkluderer om lag 2 200 ungdommer, som følges over flere år. Rapporten *Avhengig og selvstendig. Enslige mindreårige flyktningers stemmer i tall og tale* (Oppedal mfl., Oslo, Norsk Folkehelseinstitutt, rapport 2009:11) viser at enslige mindreårige flyktninger bosatt i Norge har en betydelig høyere andel psykiske plager enn andre ungdommer med etnisk minoritetsbakgrunn som bor med familiene sine. Mange er ensomme og mangler trygge relasjoner med voksne.

<sup>16</sup> Se kapittel 5.9 om utforming av vedtak og Ot.prp. nr. 75 (2006.2007), kapittel 17.1.7.4.

UNE har publisert et praksisnotat om betydningen av barnets beste i asylsaker.<sup>17</sup> Det fremgår av praksisnotatet at forhold som har vært tillagt vekt ved vurderingen av barnets beste, blant annet er oppvekstvilkår i Norge og hjemlandet, barnets helsetilstand og behandlingsmuligheter i Norge og hjemlandet, foreldrenes omsorgsevne og barnets tilknytning og integrering. Videre vil den sosiale og menneskerettslige situasjonen ved retur ha betydning.<sup>18</sup> Hensynet til barnets beste kan ikke reguleres uttømmende gjennom rettsregler og retningslinjer. Det må foretas en individuell skjønnsvurdering i den enkelte sak. Hensynet til barnets beste er utførlig drøftet i utlendingslovens forarbeider.<sup>19</sup> Proposisjonen er et kjent og viktig grunnlagsdokument for saksbehandlere og beslutningsfattere som treffer vedtak i UDI og UNE.

Som nevnt i kapittel 1.2 har flere organisasjoner bedt om at departementet tar initiativ til en juridisk gjennomgang av forholdet mellom utlendingsloven og barnekonvensjonen. Tilsvarende innspill inkom i høringsrunden til budsjettet for 2012, og det fremgår følgende at Innst. 16 S (2011–2012):

Flertallet vil i den forbindelse henviser til den varslede stortingsmeldingen om barn på flukt, der slike problemstillinger vil bli tatt opp. Flertallet viser også til at disse problemstillingene ble vurdert i forbindelse med behandlingen av ny utlendingslov. På generelt grunnlag vil flertallet også bemerke at alle lovendringer der det er naturlig ut fra lovens innhold, vurderes i forhold til menneskerettighetene. Praksis følges nøye, også i forhold til menneskerettigheter. I tillegg har etatene et selvstendig ansvar for å vurdere de menneskerettslige sidene ved egen praksis.

Regjeringen mener det ikke er nødvendig å foreta en gjennomgang av forholdet mellom utlendingsloven og barnekonvensjonen, ut over det som er gjort i forbindelse med ny utlendingslov og arbeidet med denne meldingen samt i den løpende evalueringen av regelverk og praksis.

<sup>17</sup> UNE, *Betydningen av «barnets beste» i asylsaker*, praksisnotat av 19.10.2009.

<sup>18</sup> Det fremgår av UNE IR-10-11-05 om delegering av vedtaks-kompetanse til sekretariatet at saker som kan delegeres likevel skal behandles av en nemndleder dersom hensynet til barnets beste eller hvor utlendingsforskriften § 8-5 om at barns tilknytning til riket skal tillegges særlig vekt er et sentralt tema.

<sup>19</sup> Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) kapittel 3.7 og 7.6.4.

### 6.3.3 Avveining mellom hensynet til barnets beste og andre hensyn

Barnekonvensjonen gir ikke noe absolutt direktiv for hvordan den enkelte sak skal avgjøres. Motstående hensyn, som for eksempel hensynet til en kontrollert og regulert innvandring, kan i utgangspunktet tillegges like stor eller større vekt enn hensynet til barnets beste.<sup>20</sup> Det vil imidlertid kunne innebære en krenkelse av barnekonvensjonen å legge avgjørende vekt på innvandringsregulerende hensyn dersom dette ikke kan anses å være forsvarlig ut fra en vurdering av hensynet til barnet.<sup>21</sup> Jo større betydning avgjørelsen har for barnets situasjon, desto mer skal til for å legge vekt på innvandringsregulerende hensyn.<sup>22</sup>

Høyesterett uttalte i Rt. 2009 side 1261 at barnekonvensjonen art. 3 rent språklig innebærer at hensynet til barnets beste ikke er det eneste og heller ikke alltid det avgjørende hensynet i saker som berører barns interesser. Dette bekreftes også av konvensjonens forarbeider, og bestemmelsen er ikke endret etter vedtakelsen.

UDI og UNE må foreta en helhetsvurdering av alle hensyn som gjør seg gjeldende i en sak om opphold på humanitært grunnlag. Vekten av hensynet til barnets beste må bli en skjønnsvurdering basert på ulike forhold, for eksempel barnets alder, barnets integrering gjennom opphold i Norge, omsorgssituasjonen ved retur, den sosiale og menneskerettslige situasjonen ved retur mv. Det vil alltid være ulike oppfatninger av hva som bør være det konkrete utfallet i tvilstilfeller innenfor dette feltet, hvor menneskelige hensyn i den enkelte sak kan stå i motsetning til myndighetenes behov for en kontrollert og regulert innvandring.

### 6.3.4 Innvandringsregulerende hensyn

Utlendingsloven § 38 fjerde ledd fastsetter at det ved vurderingen av om tillatelse skal gis, kan legges vekt på innvandringsregulerende hensyn. Dette er en samlebetegnelse som omfatter ulike hensyn, men et sentralt element er å sikre en kontrollert og begrenset innvandring. Bestemmelsen gir en ikke uttømmende eksemplifisering av hva som kan være innvandringsregulerende hensyn.

Like saker skal behandles likt. Utfallet av én sak kan ha den konsekvens at mange senere saker må få samme utfall, som i sin tur kan føre til

en økning i antallet søknader. Dette kan tale mot innvilgelse i den konkrete saken. Hensynet til samfunnsmessige konsekvenser er særlig relevant overfor personer som er kriminelle eller av andre grunner utgjør en trussel for samfunnet. Dette hensynet kan også være relevant dersom personen vil utgjøre en stor belastning for helse- og sosialvesenet. Hensynet til kontroll innebærer blant annet at det ikke er ønskelig med en praksis der det innvilges tillatelser basert på opplysninger det vil være umulig eller ressurskrevende å kontrollere. Hensynet til respekt for lovens øvrige regler er sentralt. Det er viktig at utlendinger i Norge overholder sine plikter til for eksempel å gi riktige opplysninger, bidra til å fremskaffe identitetsdokumenter og overholde fattede vedtak. Det bør ikke fattes vedtak som i praksis belønner regelbrudd.

I behandlingen av den nye utlendingsloven ble det for øvrig vurdert å regelfeste at innvandringsregulerende hensyn skal tillegges vekt. Departementet mente imidlertid at en slik presisering ikke var nødvendig.<sup>23</sup>

Departementet er enig i at innvandringsregulerende hensyn er relevante for vurderingen i de sammenhenger hvor slike hensyn forekommer. I en del saker vil imidlertid de aktuelle innvandringsregulerende hensyn ha liten tyngde, og departementet ser ikke noe behov for å endre utvalgets forslag til formulering for å presisere at hensynene også i slike saker skal tillegges vekt.

Den nærmere avveiningen mellom hensynet til barnets beste og innvandringsregulerende hensyn må foretas konkret i hver sak. Norge er generelt et godt land å bo i for barn, og det vil ikke være i strid med barnekonvensjonen å returnere barn til dårligere levekår enn norske.

Høyesterett har i en dom fra høsten 2009 anerkjent norske utlendingsmyndigheters rett til å legge vekt på blant annet innvandringsregulerende hensyn i avveiningen mot barnets beste.<sup>24</sup>

### 6.3.5 Kategorier av humanitære hensyn

I mange saker hvor det er aktuelt å innvilge oppholdstillatelse, foreligger det en kombinasjon av sikkerhetshensyn og mer rendyrkede humanitære hensyn. I utlendingsloven § 38 er det vist til fire hensyn som blant annet kan tillegges vekt, i

<sup>20</sup> Se kapittel 6.3.4 om innvandringsregulerende hensyn.

<sup>21</sup> Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) kapittel 7.6.4.

<sup>22</sup> Innst. O. nr. 42 (2007–2008)

<sup>23</sup> Ot.prp. nr. 75 (2006–2007), kapittel 7.6.2.

<sup>24</sup> Rt. 2009 side 1261.

tillegg til hensynet til utlendingens eventuelle tilknytning til riket.

*Utlendingen er enslig mindreårig uten forsvarlig omsorg ved retur*

Enslige, mindreårige asylsøkere kan møte en spesielt vanskelig situasjon ved retur. Etter § 38 kan det være et sterkt menneskelig hensyn at en enslig mindreårig står uten forsvarlig omsorg ved retur. I praksis vil enslige mindreårige få oppholdstillatelse hvis det ikke kan legges til grunn at de vil bli tatt hånd om av foreldre, andre omsorgspersoner eller forsvarlige omsorgsløsninger ved retur. Hva som etter loven utgjør forsvarlig omsorg, må vurderes konkret ut fra hensynet til barnets beste i hver sak. Dersom den enslige mindreårige er mellom 16 og 18 år, kan utlendingsmyndighetene gi en tidsbegrenset tillatelse frem til fylte 18 år, se kapittel 6.3.6 nedenfor.

I tilfeller hvor utlendingsmyndighetene ikke klarer å oppspore foreldre, eller hvor foreldrene nekter å motta barnet, må det vurderes om det er aktuelt å returnere et barn til andre enn dem som har foreldreansvaret. Praksis knyttet til enslige, mindreårige asylsøkere ble endret høsten 2009 slik at det i vurderingen av hvem som kan anses som omsorgspersoner til en enslig mindreårig, må ses hen til om søkeren kommer fra et land og en kultur hvor det er vanlig at storfamilien tar ansvar. Familiemedlemmer kan gi forsvarlig omsorg selv om de ikke hadde omsorgsansvar for barnet i forkant av reisen fra hjemlandet. Det er verdt å merke seg at alternativet som regel vil være at barnet vokser opp i Norge med liten eller ingen kontakt med familiemedlemmer og øvrig nettverk i hjemlandet. Regjeringen arbeider også med muligheten for retur til omsorgstiltak i enslige mindreåriges opprinnelsesland.<sup>25</sup>

Dersom retur til foreldre eller andre omsorgspersoner ikke er aktuelt, må det avklares om myndighetene i returlandet kan gi barnet et omsorgstilbud. Det fremgår følgende av utlendingslovens forarbeider:

I noen tilfeller har en opplevd at foreldrene har uttalt at de vil nekte å ta tilbake omsorgen ved retur. Det har også forekommet at omsorgspersoner i hjemlandet har gått i dekning før retur finner sted. Etter omstendighetene kan dette være et forsøk på å skape en situasjon som skal gi barnet opphold i Norge uten at det ellers er grunnlag for oppholdstillatelse. Norske myn-

digheter kan i denne sammenheng som klart utgangspunkt ikke la det være avgjørende hvordan foreldrene eller andre med omsorgsansvar stiller seg. I slike tilfeller kan det være aktuelt å inngå avtale med barnevernsmyndighetene i barnets hjemland for å sikre et omsorgstilbud i forbindelse med en retur dersom foreldrene eller andre med omsorgsansvar nekter å motta sitt eget barn eller (midlertidig) ikke kan oppspores.

Dersom en asylsøker fyller 18 år før vedtaket fattes, skal søknaden behandles som en søknad fra en voksen. Dette er fordi utlendingsmyndighetene skal foreta en fremtidsrettet vurdering av søkerens retursituasjon, og søkeren vil da være voksen ved retur.

*Helsemessige lidelser*

Helsemessige lidelser av fysisk eller psykisk art, med ulik alvorlighetsgrad, påberopes ofte i kombinasjon med andre forhold. Praksis er restriktiv, og Regjeringen mener at det er grunn til å videreføre en streng linje. Innvandringsregulerende hensyn må tillegges stor vekt, da de fleste land det kommer asylsøkere fra har et dårligere helsetilbud enn Norge. Terskelen for å gi en tillatelse til barn på grunn av særlig alvorlige helselidelser er imidlertid lavere enn for voksne. Det kan derfor være grunn til å legge større vekt på helseproblemer og traumatiske opplevelser hos enslige mindreårige og medfølgende barn.

*Sosiale eller humanitære forhold ved retursituasjonen*

Forhold knyttet til økonomisk nød, boligmangel, mangel på infrastruktur mv. vil som hovedregel ikke i seg selv gi grunnlag for oppholdstillatelse. I noen tilfeller kan imidlertid personer som anses som særlig sårbare etter konkrete vurderinger få tillatelse hvis retur anses utilrådelig. Dette kan gjelde barnefamilier, eldre og syke.

*Personer som har vært ofre for menneskehandel*

Det vises til kapittel 7 nedenfor hvor det er gitt en egen omtale av barn som har vært ofre for menneskehandel.

**6.3.6 Begrenset tillatelse til enslige mindreårige mellom 16 og 18 år**

Regjeringen innførte i 2009 regelendringer i utlendingsforskriften som begrenset muligheten til

<sup>25</sup> Se kapittel 9.5.

varig opphold for enslige, mindreårige asylsøkere som er mellom 16 og 18 år på vedtakstidspunktet, og som ikke har et beskyttelsesbehov.<sup>26</sup>

Som det fremgår i kapittel 1.4 var det en kraftig økning i antallet asylsøkere som oppga å være enslige mindreårige fra 2007 og frem til utgangen av 2009, noe som medførte at Norge i 2009 var det landet i Europa som mottok nest flest enslige, mindreårige asylsøkere (antallet økte fra 403 i 2007 til 1 374 i 2008 og til 2 500 i 2009). Økningen i ankomstene medførte store kostnader til mottak, saksbehandling mv. I 2009 brukte Norge over 1,3 milliarder kroner bare på mottak og omsorgssenter til enslige, mindreårige asylsøkere. Dette reiser spørsmål om Norge i et bredere, flyktningpolitisk perspektiv bruker uforholdsmessig mye ressurser på å bistå en begrenset gruppe, som vanligvis ikke kommer fra de mest ressursvake familiene i opprinnelseslandet og hvorav mange forlot hjemlandet av andre grunner enn at de har et reelt beskyttelsesbehov.<sup>27</sup>

Regjeringen mener det vil være uansvarlig ikke å legge vekt på den kunnskap som etter hvert er opparbeidet om hvilke farer enslige, mindreårige asylsøkere utsettes for på reisen til Norge, og hvilke andre motivasjonsgrunner enn behov for beskyttelse som kan ligge til grunn for at foreldre sender barna sine alene ut på reise til vestlige land. Muligheten for varig opphold i Norge kan medføre at flere barn som ikke har et behov for beskyttelse, sendes vekk fra familie og nettverk for å reise til Norge. Samlet sett kan hensynet til det enkelte barns beste tilsi at barnet får en oppholdstillatelse uten begrensninger, men sterke innvandringsregulerende hensyn kan likevel være utslagsgivende. I denne sammenheng vises det også til at hensynet til å beskytte andre barn mot å havne i en belastende og alvorlig situasjon, er blant de hensyn som i henhold til Høyesterett kan legitimere begrensninger i barns rettigheter i utlendingsrettslig sammenheng. Se nærmere om dette under omtalen av Rt. 2009 s. 1261 i kapittel 6.3.3.

Ut fra et totalbilde av situasjonen fant norske myndigheter det nødvendig å innføre innstrammende tiltak som retter seg mot den gruppen av mindreårige som er nær myndighetsalder, og som ikke blir funnet å ha et reelt beskyttelsesbehov.

<sup>26</sup> Utlendingsloven § 38 første ledd og utlendingsforskriften § 8-8.

<sup>27</sup> Det er et dilemma at selv om mange enslige mindreårige blir innvilget beskyttelsesstatus, har dette ofte direkte sammenheng med at norske myndigheter ikke lykkes i å identifisere omsorgspersoner i hjemlandet. Samtidig viser forskning at mange er sendt ut på reise av sin familie.

De nye reglene som ble innført går ut på at enslige, mindreårige asylsøkere som har fylt 16 år på vedtakstidspunktet, og som ikke har annet grunnlag for opphold enn at norske myndigheter mener barnet er uten forsvarlig omsorg ved retur, kan gis begrenset oppholdstillatelse fram til fylte 18 år. Dersom den mindreårige har krav på beskyttelse, eller av humanitære grunner bør få en tillatelse, gis derimot en tillatelse som kan fornyes og som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Det fremgår av høringsbrevet til bestemmelsen at:

Hvorvidt det i den enkelte sak skal gis midlertidig tillatelse eller ikke, vil bero på en konkret helhetsvurdering hvor flere forhold kan spille inn. Hensynet til barnets beste skal alltid vurderes. Søkers alder kan også tillegges vekt i denne vurderingen. Det skal mindre til for å falle ned på at en midlertidig tillatelse ikke bør gis, der søkeren nettopp er fylt 16 år enn for en søker som er 17 ½. Helsemessige problemer som ikke er av tilstrekkelig alvorlig karakter til i seg selv å gi grunnlag for opphold, vil også kunne være et moment i skjønnsvurderingen.<sup>28</sup>

I alt 30 mindreårige mellom 16 og 18 år ble gitt slik begrenset tillatelse i 2011 av UDI. I 2010 ble det gitt 41 slike tillatelser, og 33 mindreårige fikk slik tillatelse i 2009.

Uten at det er mulig å konstatere hvilken direkte sammenheng det er mellom innstrammningstiltakene som er satt i verk og utviklingen i ankomsttall, viser statistikken at antallet enslige, mindreårige asylsøkere ble kraftig redusert i 2010. Det totale antallet i 2011 er på om lag samme nivå som i 2010.<sup>29</sup>

Bestemmelsen innebærer en ulik behandling av barn over og under 16 år, og det har fra enkelte organisasjoner blitt stilt spørsmål ved om praksis derfor er diskriminerende. Diskrimineringsvernet i barnekonvensjonen art. 2 innebærer ikke at alle barn skal behandles likt. Barn blir i mange sammenhenger behandlet ulikt ut fra alder og utviklingsnivå. Diskrimineringsvernet skal imidlertid sikre alle barn lik tilgang til barnekonvensjonens rettigheter, dvs. at hensynet til barnets beste også for denne gruppen skal være et grunn-

<sup>28</sup> Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 19.11.2008.

<sup>29</sup> Antallet enslige, mindreårige asylsøkere ble redusert fra 2 500 i 2009 til 829 i 2010. I 2011 oppga 858 asylsøkere å være enslige mindreårige.

leggende hensyn i vurderingen av om den mindreårige likevel bør få en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold i Norge. Mindreårige som er over 16 år når søknaden avgjøres, vil ha relativt kort oppholdstid i Norge før returplikten inntreffer.

Når det gis begrensede tillatelser i stedet for avslag, kan det skape en forventning om videre opphold, slik at dette ikke nødvendigvis motiverer til frivillig retur etter at tillatelsen utløper. Det kan derfor være av betydning at barna mottar et tilbud under det midlertidige oppholdet som er reelt kvalifiserende med tanke på retur til hjemlandet etter fylte 18 år. Et godt tilbud vil også kunne motvirke andre negative effekter av midlertidig opphold. For omtale av tilbudet til enslige mindreårige med begrensede tillatelser, se kapittel 8.3.2.

### 6.3.7 Begrenset tillatelse på grunn av manglende dokumentasjon på identitet

Det er i utgangspunktet et vilkår for oppholdstillatelse på humanitært grunnlag at utlendingen framskaffer dokumentasjon på sin identitet.<sup>30</sup> Selv om det ikke fremlegges slik dokumentasjon, kan myndighetene likevel gi en tillatelse, men da med begrensninger. Begrensningene kan bestå i at tillatelsen ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, familieinnvandring eller fornyelse. Begrensningene opphører dersom utlendingen framlegger dokumentasjon på identiteten sin.

Det forhold at en sak omfatter barn kan tilsi at det, i stedet for avslag på grunn av manglende dokumentasjon på identitet, gis en begrenset tillatelse. I utlendingslovens forarbeider står det følgende:

Departementet har imidlertid merket seg opplysningene fra UDI om at det for eksempel kan forekomme saker som gjelder barn eller personer med alvorlige helseproblemer, og hvor det er ønskelig å innvilge oppholdstillatelse på tross av den uklare identiteten. I så fall mener departementet at det bør gis tillatelser som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, jf. nedenfor. Forutsetningen for at tillatelsen gjøres begrenset, er også i disse sakene at utlendingen ikke gjør det som er rimelig å kreve for å klarlegge identiteten.

Ordningen med begrensede tillatelser ble innført i juni 2009 og er senere tatt inn i utlendingsfor-

skriften § 8-12. Formålet med ordningen er å motivere utlendingen til å skaffe til veie dokumentasjon på sin identitet. Erfaringen med ordningen så langt har vist at flere legger fram tilfredsstillende dokumentasjon på sin identitet i fornyelsesomgangen. Begrensningen i tillatelsen faller da bort og det innvilges en ordinær oppholdstillatelse.<sup>31</sup>

Bruk av begrensede tillatelser er imidlertid ikke uproblematisk, særlig når sakene omfatter barn. En begrenset tillatelse kan skape usikkerhet om barnets framtid i riket, noe som kan virke integreringshemmende. Foreldrene vil ikke ha rett eller plikt til opplæring i norsk eller samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 17. Om en innvilget tillatelse danner grunnlag for permanent tillatelse eller ikke, kan også få betydning for om familiene bosettes i en kommune.<sup>32</sup> Departementet har i utlendingslovens forarbeider understreket at det både ut fra hensynet til den enkelte og ut fra bredere samfunnshensyn, vil være uheldig å etablere en omfattende praksis med å innvilge begrensede tillatelser.<sup>33</sup> Regjeringen har satt av midler til et forskningsoppdrag som skal kartlegge nærmere effekten av ordningen med bruk av begrensede tillatelser, herunder hvordan ordningen påvirker barnefamilier, og vurdere eventuelle endringstiltak når studien foreligger.<sup>34</sup>

## 6.4 Særlig om barn med tilknytning til Norge

### 6.4.1 Problemstillingen

Det er i dag mange barn som har bodd lenge i Norge, uten at verken de eller familiene deres har fått en oppholdstillatelse. Pr. 31. mai 2012 har 544 barn med endelig avslag bodd i norske asylmottak i mer enn tre år, hvorav 90 barn har bodd i mottak i mer enn fem år.<sup>35</sup> Familiene kommer fra over 20 ulike land. Flest kommer fra Iran, Russland, Irak og Tyrkia, samt i kategorien statsløse. I tillegg kommer barnefamilieene som bor utenfor mottak. Om lag 350 barn med endelig avslag har tilhold på kjent adresse utenfor mottak, men dette tallet er noe usikkert. Det må også legges til grunn at det

<sup>31</sup> UDI hadde per 31.12.2010 behandlet til sammen ca. 450 søknader om fornyelse siden ordningen trådte i kraft. I ca. halvparten av sakene ble den begrensede tillatelsen omgjort til ordinær tillatelse. Dette tallet kan imidlertid også omfatte tillatelser som er begrenset av andre grunner enn manglende dokumentasjon på identitet.

<sup>32</sup> Se kapittel 8.3.

<sup>33</sup> Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) kapittel 3.6.4.

<sup>34</sup> Forventes fremlagt sommeren 2012.

<sup>35</sup> For en nærmere oversikt, se tabell 8.2, kapittel 8.3.6.

<sup>30</sup> Se også kapittel 5.7.

oppholder seg en del barnefamilier med utreiseplikt her i landet uten at myndighetene kjenner til hvor de bor.

Norske myndigheter har ansvar for å sikre alle barn som bor i Norge de rettigheter som er nedfelt i norsk lov, herunder FNs barnekonvensjon. Å bo mange år i Norge uten oppholdstillatelse kan ramme barn og unge sterkt. De vet ikke hvordan fremtiden deres skal se ut, og mange lever med foreldre i en psykisk svært presset situasjon.

Barn knytter seg raskt til nye steder og mennesker. De lærer seg språk og tilpasser seg en ny virkelighet langt raskere enn voksne. Barnas tilknytning til Norge er derfor av særlig betydning når norske myndigheter vurderer om et barn og dets familie skal innvilges oppholdstillatelse av humanitære grunner. Samtidig kan disse sakene reise vanskelige dilemmaer, især knyttet til avveiningen mot innvandringsregulerende hensyn, som ofte kan gjøre seg gjeldende når personer har oppholdt seg i Norge etter endelig avslag. Det vil imidlertid uansett være slik at jo større betydning avgjørelsen om oppholdstillatelse har for barnets situasjon, desto mer skal det til for å legge vekt på innvandringsregulerende hensyn.

For å hindre at barn blir værende lenge i Norge uten en tillatelse, er det viktig at sakene behandles hurtig, og at de og familiene deres returnerer til hjemlandet så raskt som mulig etter et eventuelt avslag. Tiden fra en asylsøknad blir registrert og frem til et eventuelt avslag i klageinstansen er i dag gjennomsnittlig 18 måneder.<sup>36</sup> Dagens saksbehandlingstider er derfor sjelden isolert sett årsaken til at barn blir boende i Norge i årevis uten oppholdstillatelse.

Når det foreligger et endelig avslag, er utgangspunktet at familien skal returnere frivillig innen en fastsatt utreisefrist. Norge tilbyr assistanse og økonomisk støtte i forbindelse med frivillig retur. Utlendingsmyndighetenes innsats når det gjelder arbeidet med retur er kraftig styrket de siste årene. Flere velger frivillig retur enn tidligere, og det gjennomføres flere tvangsreturer.

Regjeringen har styrket returarbeidet de senere år og vil fortsatt styrke dette arbeidet. Rask retur etter endelig avslag er i mange tilfeller svært vanskelig og til noen land umulig å gjennomføre, uten at familien selv medvirker. Dette skyldes at noen land stiller strenge krav til at identiteten til den som skal returneres er avklart og dokumentert, mens andre land kun gir innreisetilatelse til egne borgere som reiser hjem frivillig. Enkelte familier velger også å gå i skjul for å

### Boks 6.1 Omgjøringsanmodninger

En familie kan be om at det endelige vedtaket blir omgjort. Myndighetene skal da vurdere om vedtaket ikke skal iverksettes fordi det, i tiden mellom vedtakstidspunktet og iverksettelsestidspunktet, har inntruffet nye forhold eller fremkommet nye opplysninger som for eksempel innebærer at en utsendelse vil være i strid med barnekonvensjonen.

Det fremgår av regjeringens politiske plattform at Regjeringen vil vurdere dagens adgang til å fremme omgjøringsanmodning. I forbindelse med oppfølgingen av NOU 2010: 12 om ny klageordning for utlendingssaker (Mæland-utvalget), vil departementet vurdere om det finnes alternative løsninger for å forenkle håndteringen av omgjøringsanmodninger. Se kapittel 5.3. om saksgangen i asylsaker.

ungå tvangsmessig retur. Alt dette fører til at mange barn bor lenge i Norge, uten å ha lovlig grunnlag for oppholdet.

En familie kan be om at det endelige avslaget blir omgjort.<sup>37</sup> Mange av familiene med lang botid har anmodet om omgjøring av det endelige avslaget flere ganger. Anmodningene blir fortløpende vurdert og behandlet av UNE. Ved fremsettelse av en omgjøringsanmodning kan man samtidig be om at utreiseplikten suspenderes i påvente av UNEs avgjørelse. Normalt gis det imidlertid ikke utsatt iverksettelse.

#### 6.4.2 Dagens regelverk og praksis

Personer som har fått endelig avslag på asylsøknaden, kan med hjemmel i utlendingsforskriften § 8-7 gis oppholdstillatelse etter tre år, dersom søkeren har bidratt til å muliggjøre egen retur, men hvor retur av praktiske årsaker likevel ikke har latt seg gjennomføre. Søkeren må som hovedregel ha samarbeidet om avklaring av identitet under hele saksprosessen. Personer som samarbeider om avklaring av identitet og retur, vil imidlertid i all hovedsak kunne returnere til sitt hjemland. Det er derfor gitt svært få tillatelser etter denne bestemmelsen.

Etter utlendingsloven § 38 kan det innvilges oppholdstillatelse dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn. Bestemmelsen fastsetter at barn kan gis oppholdstillatelse selv om situasjo-

<sup>36</sup> Se kapittel 5.3.

<sup>37</sup> Se kapittel 5.3.

nen ikke har et slikt alvor at det ville blitt innvilget oppholdstillatelse til en voksen. Hensynet til barnets beste er grunnleggende i denne vurderingen, men må veies opp mot innvandringsregulerende hensyn. Barnekonvensjonen pålegger ikke statene å gi oppholdstillatelse til barn etter en viss oppholdstid, men det fremgår av utlendingslovens forarbeider at jo større betydning avgjørelsen har for barnets situasjon, desto mer skal det til for å legge vekt på innvandringsregulerende hensyn.<sup>38</sup> I visse sammenhenger vil hensynet til barnets beste være så tungtveiende at det ikke vil være adgang til å legge avgjørende vekt på innvandringsregulerende hensyn. FNs barnekomité uttrykte i sine merknader fra januar 2010 bekymring over rapporter om at barn har blitt returnert etter mange år, selv om det er dokumentert at de har tilknytning til Norge.<sup>39</sup> Komiteen anbefalte at man sikrer en grunnleggende vurdering av barnets beste og tilknytningen til Norge i avgjørelser om barnets framtid, og at komiteens generelle anbefaling nr. 6 fra 2005 tas i betraktning.<sup>40</sup> Komiteen uttrykker videre bekymring om at utlendingsmyndighetene i Norge ikke alltid besitter god nok barnefaglig kompetanse. Den anbefaler således at man utarbeider retningslinjer for hvordan prinsippet om barnets beste skal anvendes i praksis. Hensynet til barnets beste og avveiningen mot innvandringsregulerende hensyn er nærmere omtalt i kapittel 6.3.

I utlendingsforskriften § 8-5 er det presisert at ved denne vurderingen skal barns tilknytning til riket tillegges særlig vekt. Med «tilknytning til riket» menes tilknytning som følge av lang botid/oppholdstid. Bestemmelsen i utlendingsforskriften § 8-5 er en videreføring av en bestemmelse som kom inn i tidligere forskrift i 2007. Bakgrunnen for denne bestemmelsen var et representantforslag (dok. 8-forslag).<sup>41</sup> Om forslaget uttalte et flertall av komiteens medlemmer (medlemmene fra Ap, SV, Krf, Sp og V):

Dette flertallet viser for det første til at det understrekes i brevet at barnets beste i Barnekonvensjonens artikkel 3 (1) ifølge loven skal være et grunnleggende hensyn ved alle avgjørelser som berører barn. Dette flertallet er tilfreds med at statsråden presiserer at det er Regjeringens politikk at det ved vurdering av sterke menneskelige hensyn skal foretas en

selvstendig behandling basert på barnas situasjon, der det kan gis opphold dersom barna har opparbeidet sterk tilknytning til riket som følge av lang botid. Dette flertallet er enig i at kravet til botid ikke kan fastsettes absolutt, men at det må ligge til grunn at barn ofte vil opparbeide slik tilknytning raskere enn voksne. Dette flertallet viser for det andre til at Regjeringen vil starte arbeidet med å foreta endringer i regelverket for å senke terskelen for å kunne få oppholdstillatelse etter anmodning om omgjøring av endelige vedtak, slik at det ved behandling av omgjøringsanmodninger i UNE igjen kan innvilges opphold når det foreligger «sterke menneskelige hensyn». Dette fordi en blant annet ønsker at barns tilknytning til riket skal tillegges mer vekt enn i dag.<sup>42</sup>

I Justisdepartementets rundskriv om utlendingsforskriftens ikrafttredelse er det vist til at kravet til oppholdstid ikke kan fastsettes absolutt.<sup>43</sup> Samtidig som det sies at oppholdstid på under tre år som utgangspunkt ikke vil være tilstrekkelig, uttales det at lang oppholdstid ikke uten videre vil tilsi «tilknytning til riket». Ved vurderingen må det blant annet ses hen til barnets alder i oppholdsperioden, da det for eksempel må legges til grunn at et barn i skolepliktig alder lettere vil opparbeide tilknytning til Norge enn et barn som har bodd her i sine aller første leveår. Det må videre ses hen til om barnet har gått i barnehage/skole, om barnet snakker norsk, om barnet deltar i fritidsaktiviteter og om situasjonen for øvrig tilsier at barnet er særlig knyttet til det norske samfunnet.

Videre heter det i rundskrivet:

[...] også eventuell oppholdstid etter at barnet har fått endelig avslag må telle med. Det må likevel vurderes om barnet i den perioden det har oppholdt seg i Norge etter endelig vedtak, kan sies å ha opparbeidet tilknytning til riket eller opprettholdt den tilknytningen det alle-

<sup>38</sup> Innst.O. nr. 42 (2007–2008)

<sup>39</sup> Se kapittel 4.4.

<sup>40</sup> Se kapittel 5.2.

<sup>41</sup> Dokument nr. 8: 69 (2005–2006).

<sup>42</sup> Ved lovendring, som trådte i kraft 13. mai 2005, ble UNEs kompetanse til omgjøring av egne vedtak innskrenket slik at sterke menneskelige hensyn ikke var tilstrekkelig for omgjøring; det måtte foreligge *særlig* sterke menneskelige hensyn. Da denne bestemmelsen ble opphevet, ble det understreket at omgjøring fortsatt skal være et ekstraordinært middel til bruk i unntakstilfeller. Endringen ble sett i sammenheng med ny forskriftsbestemmelse om opphold til barn på grunn av tilknytning til riket. Det ble i høringsbrevet uttalt at senking av terskelen for omgjøring vil gjøre det enklere for barn med endelig avslag å få omgjort vedtaket, dersom det foreligger sterk tilknytning til riket som følge av lang oppholdstid. Se Innst. O. nr. 60 (2006–2007) og Ot.prp. nr. 40 (2006–2007).

<sup>43</sup> Vedlegg 8 til A-63/09.



rede hadde fått. Det er ikke gitt at opphold etter endelig avslag har gitt seg utslag i sterkere tilknytning til Norge, særlig ikke dersom barnet har flyttet fra mottak, sluttet i skolen eller kanskje levd i skjul.

I rundskrivet presiseres det også at foreldrenes eller andre omsorgspersoners eventuelle mangel på samarbeid med tanke på å muliggjøre retur, avklare identitet mv. kan innebære at innvandringsregulerende hensyn taler imot at det innvilges tillatelse. Det vil til sist bero på en konkret helhetsvurdering hvorvidt tillatelse etter lovens § 38 skal gis. Den nærmere avgrensningen av bestemmelsen er overlatt til utlendingsmyndighetene. Dette innebærer at det skal foretas en individuell, grundig og helhetlig vurdering av hva som er til det enkelte barns beste.

Utlendingsforskriften § 8-5 kommer sjelden til anvendelse ved behandling av saker i første instans, da barn ikke vil ha opparbeidet seg tilknytning av tilstrekkelig betydning fra ankomst og frem til vedtak i UDI. Det er altså praksis i klageinstansen, UNE, som er av interesse.

Av UNEs praksisnotat om betydningen av barnets beste i asylsaker fremgår det hvilke forhold som tas i betraktning i saker der barnets beste anføres som grunnlag for å gi oppholdstillatelse.<sup>44</sup> Sosiale forhold kan ha betydning. Blant annet er oppvekstvilkår i Norge og i hjemlandet, foreldrenes omsorgsevne og barnets tilknytning og inte-

grering relevante momenter. Det påpekes at i noen tilfeller kan barnets beste være å returnere til hjemlandet. Også den menneskerettslige situasjonen ved retur vil ha betydning.

UNE har lagt seg på en praksis der barnets alder og hvor lenge de har vært i Norge, er de sentrale momentene i tilknytningsvurderingen etter forskriftens § 8-5. I påvente av nevnte forskriftsendring i 2007 ble aktuelle saker stilt i bero. Departementet avgrenset berostillelsen til saker som involverte barn med mer enn 3 års botid, for å være sikker på å være innenfor Stortingets intensjon. Praksis etter at UNE hadde behandlet disse sakene, viste at barn i skolepliktig alder, med mer enn ett års skolegang og minst 4 ½ års oppholdstid, i utgangspunktet ble ansett å ha en tilknytning til riket som dannet grunnlag for oppholdstillatelse. Mest tvil knyttet seg til barn i alderen 6–7 år som hadde begynt på skole, særlig dersom oppholdstiden samtidig var relativt kort. Tilleggs momenter som helseproblemer, omsorgssituasjon i Norge og ved retur, sikkerhetssituasjonen i hjemlandet o.l. førte til at tillatelse ble gitt i en del saker hvor tilknytningen alene ikke var sterk nok. Innvandringspolitiske og allmennpreventive hensyn ble i liten eller ingen grad tillagt avgjørende vekt holdt opp mot barnets tilknytning. Et særtrekk ved de berostilte sakene var imidlertid at familiene hadde en forholdsvis lang lovlig oppholdstid som følge av berostillelsen, de fleste rundt ett år. I noen avgjørelser ble det også vist til at selve berostillelsen medførte en forventning om at tillatelse ville bli gitt.

I de sakene som er behandlet i UNE etter at de berostilte sakene var behandlet, har relativt sett langt færre endt med oppholdstillatelse. Spørsmålet om barns tilknytning har i årene etter 2007 i all hovedsak vært vurdert i forbindelse med anmodninger om omgjøring av endelig avslag. Disse sakene skiller seg fra de ordinære klagesakene og sakene som ble stilt i bero ved at familiene har hatt lengre perioder uten lovlig opphold. UNE har i sin praksis fastholdt at ett års skolegang og minst 4 ½ års oppholdstid isolert kan tilsi at barnet har en tilknytning til Norge som gjør at oppholdstillatelse bør gis. Når tillatelse i flere saker likevel ikke er innvilget, er det med henvisning til at innvandringsregulerende hensyn taler mot en innvilgelse. Innvandringsregulerende hensyn som i praksis har ført til at sakene er blitt avslått er særlig brudd på utlendingsloven, som oversittet utreisefrist og ulovlig opphold. Mange familier har fremmet gjentatte omgjøringsanmodninger, og de har hatt til dels langvarige ulovlige opphold i Norge. Videre er det i flere av avgjørelsene lagt

### Boks 6.2 Høring av barn

Høring av barn er viktig for å ivareta barns rettigheter. Barn som har fylt sju år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å bli hørt før det treffes avgjørelse i saker som vedrører dem etter utlendingsloven. Barnet kan høres muntlig eller skriftlig, eller gjennom foreldre, verge eller andre som kan uttale seg på vegne av barnet.

For å belyse barnets situasjon, skal det som hovedregel gjennomføres en samtale med medfølgende barn. Ved anmodninger om omgjøring som berører barn, høres barn primært gjennom foreldre, advokat eller andre. Barns rett til å bli hørt er nærmere omtalt i kapittel 5.5.

<sup>44</sup> *Betydningen av «barnets beste» i asylsaker*, Praksisnotat av 19.10.2009.

vekt på manglende samarbeid eller aktiv motarbeidelse av å avklare identiteten / få til retur mv., og i noen tilfeller kriminelle forhold. UNE har gitt flere eksempler på at avslag har blitt opprettholdt, også i saker med opptil 9 års oppholdstid.<sup>45</sup> UNE mener at praksis har beveget seg i strengere retning, ved at det nå oftere legges avgjørende vekt på innvandringsregulerende hensyn, men understreker at i mange saker har hensyn som taler mot innvilgelse vært særlig sterke. UNE mener videre at det også har hatt betydning for senere tids praksis at regjeringen i 2009 ga en forskriftsbestemmelse om at oppholdstillatelse «som hovedregel» bare skal gis hvis «utlendingen framskaffer dokumentasjon på sin identitet». Praksis med å avslå omgjøringsanmodningen ut fra innvandringsregulerende hensyn er imidlertid ikke entydig; det er også gitt oppholdstillatelse i en del saker i tråd med den praksis som utviklet seg for de berostilte sakene.

For å legge grunnlag for en mer enhetlig praksis startet UNE høsten 2010 en praksisavklaringsprosess gjennom behandling av et utvalg relevante saker i nemndmøter. Til nå er ca. 40 saker behandlet i nemndmøter. I om lag 1/3 av sakene er avslagsvedtaket omgjort, mens i ca. 2/3 av sakene er avslaget opprettholdt. Praksisavklaringsprosess er imidlertid p.t. ennå ikke fullført. Ulikt utfall i saker med tilsynelatende lik tilknytning kan skyldes at hver sak er unik; sakene har stor spennvidde både når det gjelder humanitære hensyn, hensyn til barna og innvandringsregulerende hensyn ved foreldres lovbrudd. Videre kan det være en faktor at det er ulike nemnder med ulike beslutningsfattere som behandler sakene.

Gjennom flere dommer er det slått fast at utlendingsmyndighetenes lovforståelse i disse sakene ikke er i strid med nasjonalt eller internasjonalt regelverk. Som vist i kapittel 6.3 er domstolene helt klare på at verken barnekonvensjonen eller norsk lov kan forstås slik at hensynet til barnets beste alltid skal gå foran innvandringsregulerende hensyn.<sup>46</sup> Barnets beste vil inngå som ett av flere momenter i en helhetsvurdering. Det skal foretas en konkret skjønnsmessig vurdering, der innvandringsregulerende hensyn kan veie tyngre enn barnets tilknytning til Norge. Barnets beste er et grunnleggende hensyn, men ikke alltid det avgjørende hensynet. Denne forståelsen av barnekonvensjonen er også lagt til grunn av Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD).

I en dom av 11. desember 2009<sup>47</sup> kom Oslo Tingrett til at UNEs vedtak var ugyldig fordi man hadde lagt til grunn uriktig faktum om oppholdstid. Tingretten fant imidlertid at UNEs forståelse av begrepet «barnets beste» var korrekt, og at «hva som konkret skal regnes som tilstrekkelig tilknytning, i utgangspunktet er overlatt til forvaltningen å avgjøre.»

### 6.4.3 Andre lands rett

Regularisering er at det gis en form for oppholdstillatelse til personer som tidligere har fått avslag på en søknad om oppholdstillatelse, eller som har oppholdt seg ulovlig uten å fremsette en søknad. Mange europeiske land kan sies å ha gjennomført en eller annen form for regularisering dersom man benytter en slik bred definisjon av begrepet. Adgangen til å begjære et endelig avslag omgjort, med mulighet for å få opphold på humanitært grunnlag, kan ses på som en regulariseringsmekanisme. Det store flertallet av personer som har fått regularisert sitt opphold i Europa, har fått det som følge av omfattende amnestier, særlig i søreuropeiske land. Hovedformålet med ordningene i Sør-Europa har vært å få et arbeidsmarked med en omfattende irregulær arbeidsstyrke inn i ordnede former.

I de nordeuropeiske landene har det vært gjennomført regulariseringer helt eller delvis begrunnet med humanitære forhold. Blant andre Nederland, Belgia og Sverige har gjennomført regulariseringsordninger i spesielle situasjoner. Mange land har også, som Norge, ulike varianter av det man kan kalle regulariseringsmekanismer, det vil si regler som på individuelt grunnlag kan danne grunnlag for oppholdstillatelse i visse tilfeller.

Nedenfor følger en gjennomgang av enkelte lands praksis:

Sverige har regler tilsvarende de norske om at det er en lavere terskel for oppholdstillatelse for barn enn for voksne, og om vektleggingen av barnets beste. Etter svensk rett opphører rettskraften av et endelig avslag etter fire år. Man kan da søke på nytt, men det er sakens konkrete omstendigheter som avgjør om det innvilges oppholdstillatelse. I 2010 ble 4 prosent av slike søknader innvilget. Migrationsöverdomstolen har slått fast at det blant annet må vektlegges om utlendingen har samarbeidet om retur eller ikke. Hensynet til barns beste skal også tillegges vekt. Svensk regelverk og praksis inneholder ikke noen regel om at

<sup>45</sup> Artikkel av UNEs direktør publisert i Dagsavisen 9. november 2011.

<sup>46</sup> Rt. 2009 side 1261, LB 2009-43245-2.

<sup>47</sup> TOSLO-2009-59127

det innvilges oppholdstillatelse etter et visst antall år i landet, heller ikke for barn.

Bakgrunnen for en midlertidig svensk særlov i 2005/2006, som resulterte i at om lag 17 000 personer fikk oppholdstillatelse etter behandling av 31 000 søknader, var nedleggingen av den svenske Utlendingsnemnden og etableringen av tre migrasjonsdomstoler. Det var et politisk ønske om å redusere antall ubehandlede saker før reformen ble gjennomført. Videre oppsto det krav om regularisering og en mildere asylpolitikk fra flere hold, blant annet fra den svenske kirken. Den midlertidige loven omfattet primært barnefamilier. Senere forslag om regulariseringsordninger har ikke fått tilslutning i Riksdagen.

Dansk regelverk åpner i utgangspunktet ikke for å innvilge oppholdstillatelse til personer som oppholder seg ulovlig i landet, og som kan returnere frivillig. Det kan gis en midlertidig oppholdstillatelse dersom retur ikke har vært mulig å gjennomføre i minst 18 måneder, utlendingen har medvirket til retur i hele perioden og det likevel ikke er utsikter til retur. Slik tillatelse gis for 12 måneder, med mulighet for forlengelse om vilkårene fremdeles er til stede. Regelen har klare fellestrekk med § 8-7 i den norske utlendingsforskriften. For øvrig kan det etter dansk rett innvilges oppholdstillatelse dersom «særlige grunde» tilsier det.

I Finland åpner regelverket for innvilgelse av oppholdstillatelse dersom retur «faktisk er umulig». Eksempler på returhindringer som kan være relevante, er at utlendingen ikke kan fremskaffe reisedokumenter, at trafikkforbindelsene gjør retur umulig, eller at opphavlandet motsetter seg retur. For øvrig kan en asylsøker etter finsk rett få oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, men det er ikke vanlig at langvarig oppholdstid i seg selv danner grunnlag for slik tillatelse. Finske myndigheter har understreket at man har effektive returordninger og at det derfor ikke er mange som oppholder seg ulovlig i landet.

Nederland gjennomførte en omfattende regulariseringsordning i 2007, da om lag 27 500 personer ble gitt opphold. Ordningen omfattet personer som hadde søkt asyl før gjeldende utlendingslov ble introdusert i 2001, og som fremdeles oppholdt seg i landet.

Nederland tvangsreturnerer ikke barnefamilier før barna har fylt 18 år. Familiene blir gitt et midlertidig botilbud i såkalte familiesentre frem til utreisefristen utløper (28 dager fra vedtak). Det oppholder seg per i dag om lag 500 personer i slike familiesentre. Etter utreisefristen har familien ingen krav på støtte, overnatting, førstehjelp

osv. Dette praktiseres strengt, men Nederland opplyser at barnefamilier returnerer frivillig på grunn av systemet. Det innvilges ikke automatisk oppholdstillatelse selv om det ikke blir iverksatt tvangsretur. Etter gjeldende nederlandsk regelverk kan ministeren i eksepsjonelle tilfeller omgjøre avslagsvedtak på humanitært grunnlag, dersom det har oppstått nye omstendigheter som tilsier det. Barns tilknytning til riket spiller, sammen med andre faktorer, en viktig rolle i vurderingen om omgjøring. I 2010 opplyste nederlandske myndigheter at mellom 150 og 400 saker årlig har blitt omgjort av ministeren. Myndighetene forsøker å forebygge at barn blir værende ulovlig i mange år og har intensivert arbeidet med å legge til rette for retur, redusert saksbehandlingstiden og redusert muligheten til å fremme gjentatte asylsaker.

Det kan også innvilges oppholdstillatelse dersom verken frivillig eller tvungen retur er mulig. Det har imidlertid vist seg i praksis at de som ønsker å returnere, er i stand til det.

I Storbritannia kan lengeværende barn, sammen med familien, gis opphold etter 7 år. Voksne kan gis opphold etter 14 år. Storbritannia har foretatt en opprydding i et etterslep på et stort antall saker (450 000 saker). Enkelte hevder at 160 000 personer fikk en form for amnesti som følge av denne oppryddingen, men myndighetene avviser dette og understreker at sakene ble behandlet individuelt.

Belgia har benyttet regulariseringsordninger i relativt stor utstrekning, senest i 2009. Regulariseringene har vært begrunnet med humanitære og samfunnsmessige hensyn. Belgiske myndigheter har gitt uttrykk for at saksbehandlingen i asylsaker har hatt mangler, noe som blant annet har ført til tidvis svært lang saksbehandlingstid. Belgiske myndigheter har uttrykt bekymring for at regulariseringene har gitt en uheldig forventning om at det vil lønne seg å «holde ut», og at dette kan ha bidratt til en økning i antallet asylsøkere i Belgia.

I 2009 ble det innført midlertidige tiltak som medførte oppholdstillatelse til barnefamilier med «varige bånd» til Belgia. Belgia har en instruks fra 2009 som medfører at visse lengeværende familier får opphold på humanitært grunnlag. Instruksen omfatter barnefamilier som har oppholdt seg i Belgia i minst 5 år, som har barn i skolen siden 2007, og som søkte asyl før 2007 (og det tok minst ett år før søknaden ble behandlet). I 2011 fikk 237 personer oppholdstillatelse som følge av instruksen fra 2009.

Bruken av regulariseringer har vært gjenstand for politisk debatt i EU. Da den europeiske pakt

om innvandring og asyl ble vedtatt av Det europeiske råd i oktober 2008, var det enighet om at man kun skal foreta regulariseringer fra sak til sak, framfor generelle regulariseringer. Dette synspunktet er rådende i EU og i de fleste europeiske landene.

#### 6.4.4 Har endret praksis fått betydning for antall nye asylsøkere?

Antall personer som har søkt asyl i Norge har variert mye de siste 25 årene. Endringene kan skyldes flere forhold, som endringer i opprinnelsesland og i viktige transitland, eller endringer i regelverk og praksis i Norge eller i våre naboland.

Konfliktene på Balkan fikk stor betydning for antall asylsøkere til Norge på 1990-tallet. Situasjonen i Iran og Pakistan har fått betydning for antall afghanske asylsøkere til Norge. Praksis i Sverige og Danmark har likeledes hatt betydning. Et eksempel er den svenske returavtalen med Irak tidlig i 2008, som førte til langt færre irakiske asylsøkere til Sverige samme år og en stor økning til Norge.

Men endringer i norsk regelverk og praksis kan også ha hatt betydning for antall nye asylsøkere. Regjeringen Bondevik I varslet ved sin tiltredelse i 1997 en mer liberal flyktningpolitikk, og flere avslag ble omgjort av Justisdepartementet (som da var klageorgan) etter regjeringsskiftet. Antall asylsøkere ble nær firedoblet fra 1997 til 1998, og omleggingen av politikken på feltet var en viktig grunn til økningen. Regjeringen Bondevik II gjennomførte en rekke endringer i tilbudet til avviste asylsøkere med avslag (bortfall av botilbud, reduserte ytelser), som kan bidra til å forklare nedgangen fra 17 400 asylsøkere i 2002 til 5 400 i 2005.

Med henvisning til dok. 8:69 (2005–2006) varslet Regjeringen Stoltenberg II våren 2006 tre permanente regelendringer som ville komme barn til gode. I påvente av endringene i regelverket ble UDI og UNE instruert om å stanse behandlingen av saker som involverte barn som hadde vært i landet i tre år eller mer, og som fortsatt befant seg her. Fra 1. juni 2007 ble utlendingsforskriften endret, slik at barns tilknytning til Norge skal tillegges særlig vekt. Endringen er videreført i dagens forskrift § 8-5. Det ble ikke samtidig gjennomført andre kompenserende tiltak, som økt satsing på retur. Ved årsskiftet 2007/2008 hadde UNE behandlet sakene til nesten 1 100 personer fordelt på i underkant av 300 barnefamilier. Av disse fikk over 900 (inkl. foreldre og eldre søsken) opphold i riket.

Fra 2006 til 2009 økte antall nye asylsøkere i Norge fra 5 300 til 17 200. Også i andre europeiske land økte antallet nye asylsøkere, men den prosentvise økningen i Norge var om lag ni ganger større enn økningen i Europa samlet. Den langt sterkere økningen i Norge enn i andre land kan ha flere årsaker, men omleggingen av praksis for barnefamilier i 2007–2008 kan ha hatt betydning.

#### 6.4.5 Er det behov for endringer i regelverket?

Det er helt sentralt for Regjeringen at alle som søker om beskyttelse i Norge skal få en individuell og grundig vurdering av sin søknad. Ser vi de siste årene under ett, har om lag halvparten av de som har fått sin asylsøknad realitetsbehandlet her fått opphold. Dette gjelder både totalt og for barnefamilier.

Dersom en barnefamilie har fått endelig avslag, innebærer dette at norske myndigheter anser det som trygt for dem å returnere til hjemlandet, samtidig som det etter en totalvurdering av saken ikke anses å foreligge sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til Norge. Familiene må derfor forholde seg til plikten til å returnere, og det er foreldrene som har hovedansvaret for familiens samlede situasjon. Voksnes valg får imidlertid konsekvenser for barns situasjon, selv om barna ikke kan holdes ansvarlig for disse valgene. Norske myndigheter har på sin side et ansvar for ikke å ha ordninger som stiller barnefamilier i en unødige vanskelig situasjon.

Regjeringen har lagt stor vekt på å utvikle gode returprogrammer som skal stimulere til frivillig retur og som innebærer at utlendingen får støtte til å reetablere seg i hjemlandet, og vi ser at antallet frivillige returer øker. Det er ikke ønskelig å reversere denne utviklingen.

Regjeringen mener det vil sende uheldige og motstridende signaler hvis det innføres faste ordninger for at oppholdstillatelse skal gis etter et visst antall år i Norge. Vurderingen av om opphold bør gis på grunn av sterke menneskelige hensyn er i sin karakter utpreget skjønnsmessig, og utlendingsmyndighetene legger vekt på en rekke humanitære forhold, som redegjort for i kapittel 6.3.

Regjeringen mener dagens regelverk om oppholdstillatelse til barn på grunn av tilknytning opparbeidet gjennom lang botid i Norge er hensiktsmessig. For å sikre likebehandling og en praksis som ivaretar hensynet til barnets beste i tråd med lovgivers hensikt, ønsker imidlertid Regjeringen å

klargjøre intensjonen bak regelendringen i 2007 (se avsnitt 6.4.6 nedenfor). Vurderingene som foretas etter nevnte forskriftsbestemmelse er utpreget skjønnsmessige og individuelle. Den nærmere grensedragningen i hver enkelt sak må foretas av UDI og UNE.

#### 6.4.6 Tiltak for lengeværende barn

For å sikre at barn ikke blir værende uforholdsmessig lenge i Norge uten oppholdstillatelse, er det avgjørende at asylsøknader blir behandlet raskt, og at de som får endelig avslag enten reiser hjem frivillig eller blir uttransportert snarest mulig etter avslag. Regjeringen mener dette må være hovedfokuset i det videre arbeidet med lengeværende barn. Regjeringen mener samtidig at det er nødvendig å sikre en mer enhetlig praksis gjennom en klargjøring av utlendingsforskriften § 8-5. Regjeringen vil også styrke den barnefaglige kompetansen i utlendingsforvaltningen, kartlegge og evaluere situasjonen for barn i mottak og arbeide for raskere bosetting av barnefamilier.

##### *Klargjøring av utlendingsforskriften § 8-5*

Som tidligere beskrevet, kan den senere tids praksis i UNE tyde på at det i en del saker legges mer vekt på innvandringsregulerende hensyn enn hva som ble forutsatt da regelverket ble vedtatt, samtidig som praksis fremstår som lite entydig. Regjeringen ser derfor behov for å tydeliggjøre hvordan bestemmelsen skal forstås, også ved behandling av omgjøringsanmodninger:

- Hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle vedtak som berører

#### **Boks 6.3 Tiltak for lengeværende barn**

1. Bidra til enhetlig praksis gjennom å klargjøre utlendingsforskriften § 8-5
2. Kortere saksbehandlingstid
3. Vurdere situasjonen til barn i mottak
4. Rask retur til hjemlandet etter endelig avslag
5. Rask bosetting
6. Sikre barnefaglig kompetanse i alle ledd i utlendingsforvaltningen
7. Initiere en ekstern evaluering av hvordan barns situasjon blir belyst i saksbehandlingen i UNE

barn, jf. blant annet barnekonvensjonen artikkel 3.

- Utlendingsforskriften § 8-5 fastslår at barns tilknytning til Norge skal tillegges særlig vekt når det tas stilling til opphold på humanitært grunnlag.
- Det innebærer at det i alle sakene må foretas en individuell vurdering, hvor barnets alder og samlet oppholdstid i landet står sentralt.
- Det må legges til grunn at et barn i skolepliktig alder lettere vil opparbeide tilknytning til Norge enn et barn som har bodd her i sine aller første leveår.
- Videre må det ses hen til om barnet har gått i barnehage/skole, om barnet snakker norsk, om barnet deltar i fritidsaktiviteter og om situasjonen for øvrig tilsier at barnet er særlig knyttet til det norske samfunnet.
- Både oppholdstid som asylsøker og oppholdstid etter endelig avslag teller med.
- Tilknytning gjennom fritidsaktiviteter, språk og venner er også relevant, selv om det er bevismessig krevende å gå inn i en detaljert vurdering av slike forhold.
- I saker som gjelder lengeværende barn og deres familier, kan det dessuten ofte foreligge andre sterke menneskelige hensyn enn kun barnas tilknytning (anførsler knyttet til helse, omsorgssituasjon, situasjonen i hjemlandet osv.). Slike hensyn vil også inngå i en helhetsvurdering etter utlendingsloven § 38.
- Det vises for øvrig til Justisdepartementets rundskriv om utlendingsforskriftens ikrafttredelse, se punkt 6.4.2.

Tilknytningen må imidlertid vurderes opp mot innvandringsregulerende hensyn som gjør seg gjeldende i saken. Det er særlig når det gjelder vurderingen av oversittet utreisefrist og ulovlig opphold Regjeringen mener at deler av praksis befinner seg i grenseland for hva som var formålet med bestemmelsen:

- Innvandringsregulerende hensyn kan få avgjørende betydning, også i saker som gjelder barn. På et tidspunkt vil likevel hensynet til barnets beste måtte gå foran andre hensyn.
- Barn med en botid som i seg selv tilsier at oppholdstillatelse bør gis, vil nesten alltid ha lengre perioder uten lovlig opphold. Regjeringen mener at utlendingsforskriften § 8-5 må forstås slik at ulovlig opphold og oversittet utreisefrist i seg selv skal tillegges mindre vekt enn aktiv motarbeidelse av retur, når barnet har en tilknytning til Norge som tilsier at oppholdstillatelse bør innvilges. Oversittet utreisefrist og

ulovlig opphold er i denne sammenheng å betrakte som mindre tungtveiende innvandringsregulerende hensyn.

- Ulovlig opphold bør følgelig tillegges mindre vekt dersom familien for eksempel hele tiden har vært «tilgjengelig» for hjemsendelse i politiets regi og har sannsynliggjort sin identitet.
- Bruk av falsk identitet (ulike identiteter, uekte dokumenter osv.) for å skjule identitet i Norge eller vilde norske myndigheter, er imidlertid et tungtveiende innvandringsregulerende hensyn, som taler mot at tillatelse gis.<sup>48</sup> Som nevnt i kapittel 6.3.7 er det som hovedregel et vilkår for oppholdstillatelse på humanitært grunnlag at utlendingen framskaffer dokumentasjon på sin identitet, jf. utlendingsforskriften § 8-12. Bestemmelsen åpner imidlertid for at det kan gis en tillatelse, for eksempel av hensyn til barn, selv om identiteten ikke er dokumentert. Det bemerkes at selv om identiteten ikke er dokumentert kan den likevel anses sannsynliggjort.
- Det anses videre som et tungtveiende innvandringsregulerende hensyn dersom utlendingen aktivt unndrar seg tvangsmessig retur eller har hatt opphold i skjul for norske myndigheter. En utlending som har fått avslag på søknad om oppholdstillatelse plikter iht. utlendingsloven § 19 å melde fra til politiet om skifte av bopel frem til utreise. Ved ikke å overholde denne plikten vanskeliggjøres gjennomføringen av tvangsmessig retur, selv om utlendingens bosted kan være kjent for skole, barnehage mv. Dette er et forhold som etter Regjeringens syn kan tale mot å innvilge en tillatelse, men i mindre grad enn der familien har gått i skjul.
- Videre vil eventuelle brudd på straffeloven fra foreldrenes side være å regne som tungtveiende innvandringsregulerende hensyn, men dette er også avhengig av forholdets karakter.

Regjeringen legger til grunn at denne omtalen er klargjørende for utlendingsmyndighetenes arbeid og vil følge praksisutviklingen framover.

UDI og UNE vil bli bedt om å redegjøre for sin praksis i saker med lengeværende barn ett år etter fremleggelsen av denne meldingen.

#### *Kortere saksbehandlingstid*

Regjeringen vil innføre en bestemmelse om at asylsøkere med barn som ikke har fått sin klagesak avgjort av UNE innen 15 måneder etter at UNE mottok saken, kan innvilges oppholdstillatelse. Det stilles ikke krav om fremlagt pass på søknadstidspunktet, men søkerens identitet må være sannsynliggjort, og søkeren må ikke kunne lastes for at søknaden ikke er avgjort.

I revidert nasjonalbudsjett for 2012 har Regjeringen foreslått å styrke både UDI og UNE, med sikte på raskere behandling av sakene til barnefamilier. Regjeringens ambisjon på sikt er at saksbehandlingstiden i de fleste asylsaker skal være under ett år, regnet fra registrering av asylsøknad til endelig vedtak foreligger.

Tiltakene for kortere saksbehandlingstid forutsetter at saksinngangen er noenlunde på samme nivå som i dag, dvs. ca. 10 000 asylsøkere årlig.

#### *Rask retur til hjemlandet etter endelig avslag*

Rask retur er nødvendig for å lette tilpasningen til et liv i opprinnelseslandet. Inngåelse av returavtaler åpner for retur til land det tidligere ikke har vært mulig å returnere til, og det bidrar til å gjøre de praktiske sidene ved retur enklere. I revidert nasjonalbudsjett for 2012 har Justis- og beredskapsdepartementet foreslått å styrke departementets arbeid med nye returavtaler ved å omdisponere 500 000 kroner over eget budsjett. Regjeringen har også foreslått å styrke politiets budsjett med 16 millioner kroner i 2012 for å legge til rette for flere tvangsreturer. For å motivere barnefamilier til å returnere frivillig, er det besluttet å øke returstøtten med kr 10 000 per barn. Denne støtten kommer i tillegg til de ordinære returprogrammene.

Som nevnt tidligere er uavklart identitet et hovedproblem i forbindelse med gjennomføring av tvangsmessig retur. Regjeringen vil derfor vurdere tiltak som kan effektivisere politiets arbeid med identitetsfastsettelse, herunder utvidede hjemler.

Å motivere personer med avslag på søknad om beskyttelse til å returnere til hjemlandet er en prioritert oppgave for utlendingsmyndighetene. Som nevnt skal det gis informasjon om retur til asylsøkere gjennom hele søkeprosessen. Aktuelle tema i UDIs dialog med foreldre er konsekvenser av avslag, forberedelse til retur, støtte til reintegrering i hjemlandet og kvalifisering. Regjeringen vil be UDI vurdere om denne informasjonen kan mål-

<sup>48</sup> Se nærmere om identitetsavklaring i asylsaker i kapittel 5.7.

rettes bedre, med sikte på at barn skal få relevant og god informasjon.

Som omtalt i kapittel 9 skal tvangsmessig retur, spesielt i tilfeller hvor barn er til stede, gjennomføres så skånsomt som mulig. Hensynet til barnets beste skal vektlegges i slike krevende situasjoner. Politiet skal vurdere om personell med barnefaglig kompetanse skal bistå ved transporten. Ved alle uttransporter skal det brukes minst mulig makt. Politiet skal i størst mulig utstrekning ikke være uniformert. I de tilfeller det er nødvendig å benytte tvang ovenfor familier med barn, skal dette foregå på en mest mulig skånsom måte. Barn skal ikke brukes som tolk for sine foreldre.<sup>49</sup>

#### *Situasjonen for barn i mottak*

Standard og tilbud i mottak er i utgangspunktet basert på at botiden i mottak skal være relativt kort. Når barn blir boende lenge i mottak, gir det grunn til bekymring. Det er derfor de siste årene satt i verk flere tiltak for å bedre situasjonen for barn som bor lenge i mottak. Se nærmere omtale i kapittel 8.

Regjeringen ønsker å følge opp barnas levekår i mottak, herunder hvordan ulike offentlige tjenester som helse og barnevern ivaretar barna. Regjeringen vil derfor ta initiativ til at situasjonen til barn i mottak kartlegges med jevne mellomrom.

#### *Raskere bosetting*

Barn er en prioritert gruppe i bosettingsarbeidet, enten de kommer til Norge sammen med familie eller alene. Generelt går det raskere å bosette familier med barn, enn enslige voksne. Hovedårsaken til dette er at kommunene lettere finner boliger som er egnet for familier samt at de i mange tilfeller opplever det som enklere å integrere familier enn enslige voksne.

Målet er at 90 prosent av flyktningene skal bosettes innen 6 måneder og at resterende andel skal bosettes innen 12 måneder etter vedtak om opphold. Mellom 75 og 80 prosent av barnefamilier blir bosatt innen 6 måneder etter vedtak. Dette er en høyere andel enn for hele gruppen med flyktninger som bosettes. Et mindre antall barn må vente lenge i mottak. I 2011 ventet mellom 60 og 70 av 1262 bosatte barn i mer enn ett år på bosetting.

At noen barn venter lenge på bosetting, kan forklares dels med at det finnes noen saker hvor forhold i familien vanskeliggjør bosetting, herunder særlig helsemessige forhold. I tillegg er det saker hvor barn i familien har fått opphold og skal bosettes, mens foreldre har begrensning i sitt vedtak og dermed ikke skal bosettes. I slike tilfeller bosettes barna på ordinær måte gjennom IMDi, mens UDI inngår avtale om alternativ mottaksplassering for foreldre. Slike løsninger kan være tidkrevende å få på plass. For enslige mindreårige mellom 15 og 18 år er målet at 90 prosent skal bosettes innen 3 måneder og at resterende andel skal bosettes innen 6 måneder. Måloppnåelsen er for denne gruppen sterkt forbedret. I 2011 ble 27 prosent bosatt innen tre måneder, mens andelen var 66 prosent i første kvartal i 2012. Gjennomsnittlig ventetid fra vedtak om opphold til bosetting var tilsvarende 5,5 måneder i 2011 og 3,5 måneder i første kvartal i 2012. Også samlet tid fra saksoppretting til bosetting er kortere nå enn tidligere.

Regjeringen vil vurdere ytterligere tiltak som kan sikre raskere bosetting av alle. Det pågår allerede et arbeid for å få kommunene til å bosette flyktninger jevnt gjennom hele året. Sammen med et mer planmessig arbeid i kommunene, der boligskaffelse må være et sentralt element som blir sett i et langsiktig perspektiv, vil dette kunne bidra til raskere bosetting av alle grupper.

#### *Barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen*

Barnefaglig kompetanse er nødvendig for å sikre at hensynet til barn ivaretas. Regjeringen vil arbeide for å sikre god barnefaglig kompetanse i alle ledd av utlendingsforvaltningens arbeid med asylsaker som omfatter barn, herunder stille som krav at det tas hensyn til forvaltningsorganets barnefaglige kompetanse ved ansettelse. Se nærmere omtale i kapittel 5.4.

UNE foretar i dag en konkret vurdering av om ytterligere opplysninger om barnet bør innhentes i klageomgangen, se kapittel 5.5. I saker hvor det har gått lang tid siden saken ble utredet i UDI eller hvor vurderingstemaet er et annet enn ved forrige behandling, er det særlig viktig å vurdere behovet for ytterligere opplysninger og høring av barn, herunder vurdere behovet for muntlig høring. Regjeringen bemerker at dette særlig kan gjøre seg gjeldende ved behandling av anmodninger om omgjøring begrunnet i barns tilknytning til Norge. Regjeringen vil videre initiere en ekstern kartlegging og evaluering av hvordan barns situasjon blir belyst i saksbehandlingen i

<sup>49</sup> Se nærmere omtale av retur i kapittel 9.



UNE. Prosjektet skal herunder vurdere bruken av og behovet for *muntlig* høring av barn.

## 6.5 Retur av barn til et annet europeisk land etter Dublin II-forordningen

### 6.5.1 Retur til første asylland

Utlendinger som søker beskyttelse i Norge har, i utgangspunktet rett til å få sin søknad vurdert her. Unntak fra dette gjelder blant annet for utlendinger som kan kreves tilbakeført til et annet land i henhold til Dublin-regelverket. Formålet med Dublin-regelverket er først og fremst å sikre at asylsøkere ikke blir henvist fram og tilbake mellom medlemsstatene uten å få sin asylsøknad behandlet, og dernest å hindre den undergravningen av asylinstituttet som oppstår når samme person får behandlet en søknad om beskyttelse i flere medlemsstater («asylshopping»)<sup>50</sup>.

Dublin II-forordningen bygger på en forutsetning om at asylsøkere vil få en forsvarlig behandling av sin asylsøknad i ethvert medlemsland, og at alle land som deltar i samarbeidet respekterer sine internasjonale forpliktelser. Alle statene som er tilsluttet Dublin II er også forpliktet av barnekonvensjonen. Norge legger dermed i utgangspunktet til grunn at retur av barn iht. Dublin-regelverket ikke er i strid med barnekonvensjonen. Utlendingsmyndighetene foretar likevel en konkret og individuell vurdering av om retur i det enkelte tilfelle kan anses å være i strid med barnekonvensjonen. EU-landene er også bundet av EUs direktiv om mottaksforhold, asylprosedyrer og felles kriterier for å fastslå om en asylsøker oppfyller kravene til beskyttelse eller ikke.

Etter dagens Dublin-regelverk og norsk lovgivning kan Norge velge å realitetsbehandle en sak selv om et annet land er ansvarlig etter Dublin-forordningen. Det følger av utlendingsloven at dette skal gjøres dersom asylsøkeren har en tilknytning til Norge som tilsier at Norge er nærmest til å behandle søknaden. For å vurdere tilknytning, ser norske myndigheter hen til hvor andre familiemedlemmer oppholder seg, samt tidligere opphold i Norge eller annet Dublin-land. I andre tilfeller skal adgangen til å ta søknaden til realitetsbehandling bare benyttes dersom det foreligger «særlige grunner». Norge må også alltid vurdere barnets beste i samsvar med barnekonvensjonen.

I oktober 2010 ble det besluttet å stanse alle returner til Hellas i medhold av Dublin-regelverket, på bakgrunn av en anmodning fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD).<sup>51</sup> I dom av 21. januar 2011 ble Hellas dømt for brudd på EMK art. 3 og art. 13, blant annet på grunn av uholdbare fengslingsforhold og de levekårene saksøkeren som asylsøker levde under i Hellas.<sup>52</sup> Videre ble Belgia dømt for brudd på EMK art. 3 for å ha returnert saksøkeren til Hellas.

EØS-landene vil arbeide for å bistå Hellas på asyl- og migrasjonsområdet, hvor Hellas er under sterkt press. Det er satt av 20,8 millioner euro av våre EØS-midler til styrking av asyl- og mottakssystemet i Hellas i årene fram til 2014. Midlene skal blant annet brukes til å styrke mottakskapasiteten for enslige, mindreårige asylsøkere og andre sårbare grupper.

### 6.5.2 Enslige mindreårige og Dublin II

Dublin II-forordningen gir særregler for enslige, mindreårige asylsøkere. Dersom barnet har familie med lovlig opphold i et medlemsland, er dette landet forpliktet til å behandle barnets asylsøknad, forutsatt at dette er til det beste for barnet. Dersom barnet ikke har søkt om beskyttelse i et annet land tidligere, skal saken ikke underlegges Dublin-behandling, dvs. at asylsaken skal realitetsbehandles i Norge.

UNE fattet 27. oktober 2009 vedtak i stornemnd i tre klagesaker fra enslige mindreårige som søkte beskyttelse i Norge etter først å ha søkt beskyttelse i hhv. Italia, Danmark og Nederland. Stornemnda uttalte generelt at det å være enslig mindreårig i seg selv ikke er en «særlig grunn» som tilsier at en asylsøknad skal behandles i Norge, og at det således må foretas en konkret vurdering. Barnets beste må være et grunnleggende hensyn i vurderingen, og blant annet kan barnets alder, oppholdstid i og tilknytning til Norge, oppholdstid i og tilknytning til det første asyllandet, mottaksforholdene i det første asyllandet og barnets helse tas i betraktning. Det at barnets interesser skal være et grunnleggende hensyn, utelukker imidlertid ikke at innvandringsregulerende og andre hensyn kan være relevante og også avgjørende i en sak. Stornemndas generelle og enstemmige uttalelse har presedensvirkning

<sup>50</sup> Se også Meld. St. 9 (2009–2010) *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*.

<sup>51</sup> GI-21/2010 Instruks om realitetsbehandling og prioritering av asylsaker der Hellas er ansvarlig Dublin-land av 15.10.2010.

<sup>52</sup> EMK art. 13 gjelder retten til effektiv prøvingsrett. Se kapittel 4.3 om EMK art. 3.

for tilsvarende saker som avgjøres i UDI og UNE. Stornemnda foretok etter dette en konkret vurdering av hver enkelt sak.

I norsk praksis blir søkerens alder på vedtakstidspunktet for Dublin-saken lagt til grunn. Der-

som myndighetene mener det er sannsynlig at søkeren er over 18 år, blir vedkommende behandlet som voksen i henhold til Dublin II-forordningen.

## 7 Barn og menneskehandel

### 7.1 Innledning

Menneskehandel er å utnytte andre ved trusler, vold eller misbruk av en sårbar situasjon til prostitusjon eller andre seksuelle formål, til tvangsarbeid eller tvangstjeneste, herunder tiggning, til krigstjeneste i fremmed land eller ved fjerning av personens organer.<sup>1</sup> Dersom et barn blir utsatt for slik utnyttelse, kan gjerningspersonene straffes selv om det ikke er brukt vold, trusler mv.

Menneskehandel er utbredt over hele verden. Omfanget av denne kriminalitetsformen og den økonomiske utbytting som foregår i dens kjølvann er betydelig og svært alvorlig.

Menneskehandel må ikke forveksles med menneskesmugling. Formålet med menneskesmugling er å transportere mennesker ulovlig over landegrenser, oftest mot vederlag, mens formålet med menneskehandel er økonomisk utnyttelse en person. Det er likevel koblinger mellom menneskehandel og menneskesmugling.

### 7.2 Det internasjonale bildet

Barn er særlig utsatte for å bli ofre for menneskehandel i forbindelse med migrasjon. Barn som reiser uten sine omsorgspersoner, kan komme i et avhengighetsforhold til menneskesmuglere eller andre voksne, som kan gi grunnlag for utnyttning i menneskehandel. Enkelte barn blir også utnyttet av sine omsorgspersoner. Som nevnt i kapittel 2.4 kan personer som smugles til Europa risikere å bli sittende med stor gjeld til menneskesmugleren. Dette kan medføre at personen blir presset inn i prostitusjon eller tvangsarbeid. Den norske strategien i kampen mot menneskehandel har hatt et bredt perspektiv og vært nedfelt i Regjeringens handlingsplaner. Regjeringen har som målsetting å bidra til å bekjempe alle former for menneskehandel, både nasjonalt og internasjonalt.

Utenriksdepartementet (UD) har stått i spissen for en bred, norsk, internasjonal innsats for å forebygge menneskehandel, ved å støtte prosjekter blant annet i land der ofre rekrutteres. Regjeringen vil i henhold til handlingsplanen for perioden 2011–2014 prioritere tiltak i opprinnelsesland for ofre som utnyttet i Norge og for øvrig i land med særlige utfordringer. UD har i perioden 2000–2011 bevilget omlag 467 millioner kr til tiltak mot menneskehandel, herunder mange som har et barnefokus.

FN-protokollen for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn (Palermo-protokollen), er det sentrale internasjonale dokument på området, og har fått bred tilslutning fra FNs medlemsland. Protokollen er en av tre som er knyttet til FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet. Det er internasjonal enighet om at bistand og beskyttelse av ofrene, særlig kvinner og barn, er en sentral tilnærming, ved siden av behovet for forebyggende tiltak og rettsforfølgelse av gjerningspersonene.

Arbeidet mot menneskehandel er ytterligere styrket ved Europarådets konvensjon mot menneskehandel som Norge ratifiserte i 2008. Konvensjonen har som formål å forebygge og bekjempe menneskehandel samt beskytte og hjelpe ofre. Europarådets ekspertgruppe mot menneskehandel, GRETA, skal overvåke partenes gjennomføring av konvensjonen. Konvensjonen inneholder en rekke bestemmelser knyttet til barn. Ofre som antas å være barn skal være omfattet av særskilte beskyttelsestiltak inntil offerets alder er brakt på det rene, og barnet skal få oppnevnt en representant til å ivareta dets interesser. Statene plikter videre å sørge for nødvendige tiltak for identifisering av barnet, og å gjøre sitt ytterste for å oppspore barnets familie når dette er til beste for barnet. Ofre som er barn skal ikke tilbakeføres til en stat dersom en risiko- og sikkerhetsvurdering indikerer at en slik tilbakeføring ikke vil være til barnets beste.

EU vedtok 21. mars 2011 et nytt direktiv i kampen mot menneskehandel. Direktivet dekker de fleste aspektene i arbeidet mot menneskehandel

<sup>1</sup> Straffeloven § 224. Definisjonen i straffeloven bygger på definisjon gitt i Palermo-protokollen art. 3, som også er inn tatt i Europarådskonvensjonen, se punkt 7.2.

og tar sikte på å forhindre menneskehandel gjennom bedre prosedyrer for straffeforfølgning og beskyttelse av ofre for menneskehandel, spesielt barn. Norge er ikke forpliktet av EUs menneskehandelsdirektiv, men direktivet vil likevel være viktig i kampen mot menneskehandel, fordi regelverket innen EU blir likere, tydeligere og sterkere.

### 7.3 Menneskehandel i Norge

I Norge har det i flere tilfeller oppstått mistanke om menneskehandel med barn som kommer til landet alene. Mistanken kan oppstå allerede ved registrering av en asylsøknad, senere under asylsaksbehandlingen eller ved opphold på eller forsvinning fra mottak eller omsorgssenter. Barn som kommer sammen med foreldre eller andre følgepersoner kan også være utsatt for menneskehandel.<sup>2</sup> Mistanke har også oppstått ovenfor barn som ikke søker om beskyttelse. Dette kan både være barn uten lovlig opphold, barn fra EØS-land og barn med andre oppholdsgrunnlag enn etter søknad om beskyttelse.

FNs barnekomité anbefalte Norge i 2010 å forsikre seg om at barn ikke forsvinner og faller i hendene på menneskehandlere og andre som utnytter dem, samt å etterforske tilfeller der barn forsvinner. Anbefalingen er ivarettatt i handlingsplanen mot menneskehandel. Handlingsplanens tiltak om barn som forsvinner fra omsorgssenter eller asylmottak, følges opp av flere departementer (se boks 7.1). Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet skal se nærmere på tiltak for å forebygge at og oppklare om barn og unge i mottak blir ofre for menneskehandel iht. tiltak 25 i Regjeringens handlingsplan. For mer informasjon om barn som forsvinner fra mottak, se kapittel 8.3.7.

Barn kan bli utnyttet på mange måter, herunder i prostitusjon, tvangsarbeid, tiggning, tyveri og narkotikahandel. Oppsøkende tjenester har rapportert om unge utlendinger som påtreffes i Oslos rusmiljø.<sup>3</sup> Det er sterk mistanke om at disse er styrt av bakmenn. Noen er kommet som asylsøkere, men mange oppholder seg ulovlig i Norge og søker om beskyttelse først etter at de påtreffes. Mange av ungdommene opplyser å komme fra

Nord-Afrika. Deres språkkunnskaper indikerer at de har vært på reise en stund og at de har oppholdt seg i andre land tidligere.<sup>4</sup>

Det er grunn til å anta at det er mørketall med hensyn til omfanget av handel med barn i Norge, både som følge av tilfeller som ikke oppdages og fordi mindreårige ofre kan være utstyrt med identitetspapirer som viser at de er over 18 år. Det bemerkes at det på den annen side også er knyttet usikkerhet til om personer som antas å være mindreårige ofre for menneskehandel kan være over 18 år.<sup>5</sup> Økt erfaring og kunnskap kan bidra til at flere ofre identifiseres.

Det er viktig at hjelpeapparatet er oppmerksomme på faresignaler som kan tilsi at et barn er utsatt for menneskehandel. Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) har utarbeidet en veileder med tilhørende liste over indikatorer for identifisering av mulige mindreårige ofre for menneskehandel. Ansatte i mottak og omsorgssentre må blant annet være oppmerksomme på ulike forhold ved barnets adferd, hvilke voksenpersoner barnet forholder seg til, om barnet har penger og mobiltelefoner, om barnet forteller en historie som virker konstruert mv.

Barn står fritt til å forlate mottak og omsorgssenter. I enkelte saker kan det imidlertid være grunn til å frykte at barn som forsvinner har vært utsatt for kriminelle forhold og kan være et offer for menneskehandel. Myndighetenes ansvar og rutiner i forbindelse med at barn forsvinner fra mottak er nærmere omtalt i kapittel 8.3.7.

### 7.4 Barna har rett til bistand og oppfølging

Politiet, barnevernmyndighetene, utlendingsmyndighetene mfl. har et ansvar for å sikre mulige ofre tilrettelagt oppfølging. Ofte er det politi, asylmottak, helsetjenester eller oppsøkende virksomheter som først kommer i kontakt med barn som kan være utsatt for menneskehandel. Disse har plikt til å melde fra til det lokale barnevernet dersom det er grunn til å tro at et barn blir mishand-

<sup>2</sup> Se kapittel 5.8 om avklaring av familierelasjon.

<sup>3</sup> Se for eksempel Line Ruud Vollebæk, *Oppsøkende sosialt arbeid i et internasjonalt gatemiljø. Arbeid med unge asylsøkere, irregulære migranter og mulige ofre for menneskehandel*, Oslo, Rusmiddeletaten, 2009.

<sup>4</sup> I 2010 var det ifølge den norske Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel (KOM) 79 antatt mindreårige (identitet og alder ikke fastslått) under oppfølging som mulige ofre for menneskehandel i Norge, av 26 ulike nasjonaliteter. Mindreårige fra Algerie (22 personer, kun gutter) og Romania utgjør de største gruppene. Majoriteten har vært mellom 15 og 18 år. Årsrapport for 2011 kommer senere i 2012.

<sup>5</sup> Se kapittel 5.6 om aldersundersøkelse.

let eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt.

Mindreårige antatte ofre for menneskehandel skal ha en verge.<sup>6</sup> Den nye representantordningen for enslige, mindreårige asylsøkere vil ved sin ikrafttredelse også omfatte mindreårige ofre for menneskehandel som er innvilget begrenset oppholdstillatelse (refleksjonsperiode). Bakgrunnen er at mindreårige, antatte ofre, uavhengig av oppholdsgrunnlag, i stor grad vil ha samme behov for oppfølging, inntil det er avgjort om barnet skal returnere til hjemland / annet europeisk land eller bli i Norge. Det er heller ikke uvanlig at antatte ofre for menneskehandel veksler mellom opphold som asylsøker og begrenset oppholdstillatelse (refleksjonsperiode).

Politiet skal blant annet identifisere offeret, utarbeide trusselvurdering, iverksette eventuelle sikkerhetstiltak, sikre at barnets rettigheter som fornærmet i straffesaken ivaretas og etterforske og straffeforfølge bakmenn. Barnet har rett til advokat som, i samråd med vergen, skal vurdere om han eller hun skal levere en anmeldelse.<sup>7</sup> Barnet har også rett til bistandsadvokat i forbindelse med en eventuell straffesak.

Et barn som anses som et offer for menneskehandel, kan samtidig ha begått straffbare handlinger, eksempelvis solgt narkotika. Artikkel 26 i Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel pålegger statene å sikre at ofre for menneskehandel ikke i urimelig utstrekning selv blir utsatt for straffeforfølgning. Det må i slike tilfeller foretas en bredt sammensatt vurdering fra påtalemyndighetens side, der det særlig vil ha betydning om og i hvilken grad det er benyttet vold eller trusler, slik at barnet kan sies å være tvunget til å foreta de straffbare handlingene.

Barnevernets ansvar følger av barnevernloven.<sup>8</sup> Dersom barnevernet mottar en melding om bekymring fra mottak eller andre om mistanke om menneskehandel, skal barneverntjenesten følge opp meldingen etter samme prosedyrer og saksbehandlingsrutiner som gjelder for andre barnevernssaker.<sup>9</sup> Det er utarbeidet et eget rundskriv om barnevernets ansvar for mindreårige som er utsatt for menneskehandel og om samarbeid med andre etater.<sup>10</sup> I rundskrivet står det:

Dersom den kommunale barneverntjenesten mottar melding om barn som kan være eller er utsatt for menneskehandel skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet. I samarbeid med politiet skal barneverntjenesten få vurdert barnas risikosituasjon og behov og få iverksatt de nødvendige tiltak for å sikre og ivareta barna på best mulig måte.

Stortinget har nylig besluttet å innføre et særskilt hjemmelsgrunnlag i barnevernloven for å beskytte mindreårige ofre for menneskehandel. Endringen innebærer at det kan iverksettes beskyttelsestiltak uten samtykke. For å ivareta barnas rettssikkerhet settes det derfor klare og strenge vilkår for tiltakene.<sup>11</sup> Regjeringen har bevilget 17 mill. kroner til å bygge opp et tilrettelagt institusjonstilbud til denne gruppen utsatte barn.

Det er etablert tiltak i regi av kommuner og det sivile samfunn med oppsøkende virksomhet og egne lavterskeltiltak med blant annet helsetjenester. Myndighetene gir tilskudd til dette arbeidet. Tilbud om helsetjenester blir av hjelpetiltakene sett på som en god måte å komme i kontakt med mulige ofre for menneskehandel. Barn som er ofre for menneskehandel kan også benytte seg av det ordinære helse- og omsorgstilbudet.<sup>12</sup>

UDI har retningslinjer og rutiner for oppfølging av mulige ofre for menneskehandel. Retningslinjer for utlendingsforvaltningens ansvar for å legge til rette for å identifisere og gi oppfølging til mulige ofre for menneskehandel, etablerer overordnede føringer og samarbeidsrutiner for saksbehandlere i utlendingsforvaltningen.<sup>13</sup> Retningslinjene for mottakenes arbeid mot menneskehandel og oppfølging av mulige ofre skal sikre at mottakene legger til rette for å identifisere mulige ofre for menneskehandel og gi dem adekvat oppfølging.<sup>14</sup> Det stilles krav om kompetanse om temaet blant saksbehandlere i utlendingsforvaltningen og mottaksansatte, og retningslinjene tydeliggjør hvem som har ansvar for å følge opp mulige ofre, gi informasjon om rettigheter og henviser personen videre til rette instanser i hjelpe- og tjenesteapparatet samt for informasjonsutveksling overfor andre etater.

Mindreårige som er innvilget en begrenset oppholdstillatelse (refleksjonsperiode) er den

<sup>6</sup> Se kapittel 8.11.

<sup>7</sup> Rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 6.

<sup>8</sup> Se kapittel 8.5.

<sup>9</sup> Rundskriv Q-06/2010.

<sup>10</sup> Rundskriv Q-11/2006 B, Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet. Rundskrivet skal oppdateres, jf. tiltak 24 i handlingsplanen mot menneskehandel 2011–2014.

<sup>11</sup> Vedtak 10. mai 2012, jf. Prop. 43 L (2011–2012), Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet.

<sup>12</sup> Se kapittel 8.6 om helsetilbud.

<sup>13</sup> RS 2011-007.

<sup>14</sup> RS 2011-006.

### Boks 7.1 Handlingsplan mot menneskehandel (2011–2014)

Barn er viet et eget kapittel i handlingsplanen fordi denne gruppen ofre er særlig sårbare og har et spesielt behov for beskyttelse, bistand og tilrettelagt oppfølging.

Følgende tiltak i handlingsplanen er særskilt rettet mot barn:

- «24. Sikre bedre oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere og mindreårige uten tilknytning til Norge som påtreffes i kriminelle-/rusmiljøer. (BLD)
- 25. Fortsette innsatsen for å forebygge og oppklare at barn forsvinner fra barnevernets omsorgssenter eller asylmottak (JD/BLD)
- 26. Videreutvikle omsorgstilbudet for barn utsatt for menneskehandel (BLD)
- 27. Delta aktivt i det regionale og internasjonale arbeidet for å beskytte barn mot menneskehandel (BLD)
- 28. Innhente forskningsbasert kunnskap om mindreårige ofre for menneskehandel. (BLD)»

lokale barneverntjenestens ansvar. Denne gruppen følges opp på samme måte som andre mindreårige ofre for menneskehandel. Det innebærer at de får tilbud om en trygg bolig som i størst mulig grad er tilpasset den enkeltes behov.<sup>15</sup>

## 7.5 Straffeløpfølging

Inntil høsten 2011 hadde de få straffesakene som er gjennomført i Norge hvor barn er ofre for menneskehandel, handlet om barn som er utnyttet innen prostitusjon. Samtidig viser rapporteringer at mindreårige i størst grad utnyttet i tvangsarbeid eller tvangstjeneste.<sup>16</sup> I hjelpeapparatet har kompetanse om menneskehandel i Norge til nå i stor grad vært knyttet til utnyttning i prostitusjon. Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) peker på at dette kan være en av flere

<sup>15</sup> I perioden 2005–2010 har 48 mindreårige ofre for menneskehandel fått oppfølging gjennom Bufetat. Fra 2009 til 2010 har det skjedd en fordobling av saker, per 31.12.2010 var det 23 barn i tiltak.

<sup>16</sup> Rapport fra Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel (KOM) 2010, august 2011.

årsaker til at menneskehandel med barn for andre former for utnyttning ikke straffefølges.

En rapport fra Redd Barna fra oktober 2009 diskuterer hvorfor det er få saker hvor noen har blitt dømt for menneskehandel med barn i Norge.<sup>17</sup> I rapporten pekes det på at en årsak kan være at menneskehandel med mindreårige bryter med stereotype oppfatninger av menneskehandel.

Et par straffesaker etterforsket ved Hordaland politidistrikt den senere tid viser likevel at politiet har evnet å avdekke menneskehandel med mindreårige til tvangsarbeid/tvangstjeneste.<sup>18</sup> I forbindelse med spørsmål om varetektsfengsling under etterforskningen av en av disse sakene, uttalte Høyesteretts ankeutvalg at det ikke kan stilles for strenge krav til den tvangen som må foreligge. Det er tilstrekkelig at det er utvist en form for press fra gjerningspersonen.<sup>19</sup>

## 7.6 Rett til opphold for ofre for menneskehandel

### Refleksjonsperiode

Antatte ofre for menneskehandel kan innvilges en begrenset oppholdstillatelse i Norge på inntil 6–måneder, en refleksjonsperiode, jf. utlendingsforskriften § 8-3 første ledd. Hensikten med denne tillatelsen er at ofre kan bryte med miljøet bak menneskehandelen, og at bakpersoner kan straffefølges. Personen skal få tid til å treffe en informert beslutning om samarbeid med politiet eller andre. Terskelen er lav for å få slik tillatelse. Etter utløpet av refleksjonsperioden kan myndighetene innvilge videre begrenset opphold på inntil ett år av gangen, dersom politiet anser det påkrevd i forbindelse med pågående politietterforskning. Det er blant annet et vilkår for begrenset oppholdstillatelse etter disse bestemmelsene at utlendingen ikke har en søknad om beskyttelse til behandling.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Sheela Smeby, *Menneskehandel med barn, avdekking, anmeldelse og straffefølging*, Oslo, Redd Barna, 2009.

<sup>18</sup> To menn fra Litauen ble i Bergen tingrett den 4. oktober 2011 dømt til 4 år og 6 måneder fengsel for grov menneskehandel og grovt tyveri. Dommen er påanket. Ved straffutmålingen la retten i skjerpene retning vekt på at de fornærmede var fire barn under 18 år.

Statsadvokatene i Hordaland tok i februar 2012 ut tiltale mot 6 borgere av Romania for grov menneskehandel av flere mindreårige. Barna var i følge tiltalen blitt utnyttet til å stjele fra butikker, selge falske gullvarer og tigge penger.

<sup>19</sup> Kjennelse av 22.7.2011 (HR-2011-01453-U).

<sup>20</sup> De nærmere vilkårene for refleksjonsperiode fremgår av UDIs rundskriv 2010-141.

Fra 2007 til 2009 har seks mindreårige mellom 16 og 18 år søkt refleksjonsperiode eller begrenset opphold. I 2010 søkte 5 mindreårige om slik tillatelse, hvorav 3 ble innvilget refleksjonsperiode.<sup>21</sup> I 2011 søkte 11 mindreårige om slik tillatelse, hvorav syv fikk innvilget refleksjonsperiode og én fikk innvilget begrenset opphold. En søknad ble trukket og to fikk avslag. Ved utarbeidelsen av utlendingsforskriften mente enkelte høringsinstanser at refleksjonsperioden i liten grad er tilpasset barn. Det ble blant annet bemerket at barna må få rett til å oppholde seg i landet i påvente av en varig løsning, uavhengig av om barnet samarbeider med politiet eller ikke. FAFO skriver i en rapport fra desember 2010:<sup>22</sup>

Man bør vurdere om refleksjonsperioden er et passende oppholdsgrunnlag for mindreårige, siden deler av den uttalte hensikten er at det mulige offeret skal reflektere over hvorvidt han eller hun vil samarbeide med politiet. [...] Dette bør ikke være med i beregningen for mindreårige ofre, siden beslutninger her må tas utelukkende på grunnlag av barnets beste. Det virker ikke usannsynlig at refleksjonsperioden i disse tilfellene er blitt brukt som en måte å raskt kunne avklare ofrenes oppholdsstatus. Mange aktører i hjelpeapparatet oppfatter refleksjonsperioden vel så mye som et pragmatisk verktøy for å kunne yte assistanse relativt raskt, og legger mindre vekt på samarbeidsaspektet. Men som vist i kapittel 4, har flere ofre formidlet at de opplevde en klar forventning om at de skulle tenke på om de ville samarbeide med politiet hvis de tok imot refleksjonsperioden.

Slik refleksjonsperioden er organisert i Norge må det antatte offeret for menneskehandel være innstilt på å motta hjelp, men det stilles ikke krav om kontakt med politiet eller at barnet følger opp konkrete tiltak. Refleksjonsperioden skal gi det antatte offeret tid til å restituere seg, og god oppfølging tilpasset den mindreårige er viktig. En tidlig kontakt med politiet kan imidlertid også bidra til å beskytte barnet, så lenge kontakten foregår i trygge rammer og tar hensyn til barns særlige sårbarhet.

Dersom barnet skal innvilges videre opphold på grunn av pågående straffesak, må forholdet anmeldes. Hvis barnet ikke ønsker å anmelde, men heller ikke kan returnere til sitt hjemland, kan barnet istedenfor søke om beskyttelse og opphold på humanitært grunnlag, jf. nedenfor. Dette sikrer at barn som bør få varig opphold i Norge, kan få sin søknad vurdert uten vilkår om samarbeid med politi eller hjelpeapparat. Det sentrale i denne sammenheng er å sikre barnet kontinuitet i oppfølgingen i overgangen fra refleksjonsperiode til opphold som asylsøker (se nedenfor om bistand og oppfølging).

#### *Oppholdstillatelse etter søknad om beskyttelse*

Ofre for menneskehandel kan søke om beskyttelse (asyl). Dersom det er mistanke om at et barn som søker om beskyttelse er utsatt for menneskehandel, skal barnet så langt det lar seg gjøre intervjues av personer med spesialkompetanse på menneskehandel. UDI har videre personer med særskilt ansvar for menneskehandel i sin barnefaglige enhet.<sup>23</sup> Dersom det, etter at asylintervjuet er gjennomført, kommer nye opplysninger i saken som kan indikere at søkeren er utsatt for menneskehandel, skal saksbehandleren vurdere om det er nødvendig å kalle inn søkeren til tilleggsintervju. Det behandles svært få søknader fra mindreårige hvor menneskehandel er anført som grunnlag for søknaden.

Det er presisert i utlendingsloven at tidligere ofre for menneskehandel skal anses som medlemmer av en spesiell sosial gruppe, og dermed kan ha rett på anerkjennelse som flyktning etter flyktningkonvensjonen. Dersom et barn risikerer på nytt å bli utsatt for menneskehandel eller represalier fra bakmenn ved retur til sitt hjemland, kan han eller hun ha rett til beskyttelse i Norge. Som nevnt i kapittel 6.2 skal det foretas en barnesensitiv vurdering av barnets beskyttelsesbehov. Mynndighetene må i sin vurdering ta hensyn til at mindreårige ofre for menneskehandel, som er uten tilstrekkelig omsorg eller sosialt nettverk, kan løpe en ekstra risiko for på nytt å bli utsatt for menneskehandel ved retur til hjemlandet. Følgende fremgår av UNHCRs retningslinjer om flyktningstatus til ofre for menneskehandel:

In certain settings, unaccompanied or separated children, are especially vulnerable to trafficking. [...] In assessing the international pro-

<sup>21</sup> Totalt ble det i 2010 innvilget 64 tillatelser om refleksjonsperiode eller begrenset opphold. I 2011 var antallet 56.

<sup>22</sup> Anette Brunovskis, May-Len Skilbrei og Marianne Tveit, *Pusterom eller ny start? Evaluering av refleksjonsperioden for ofre for menneskehandel*, Oslo, FAFO, rapport 2010:45, 2010.

<sup>23</sup> Se kapittel 5.4 om kompetanse om barn og barns rettigheter.



tection needs of children who have been trafficked, it is essential that the best interest principle be scrupulously applied. All cases involving trafficked children require a careful examination of the possible involvement of family members or caregivers in the actions that set the trafficking in motion.<sup>24</sup>

Det fremgår også av utlendingsloven at det ved vurderingen av oppholdstillatelse av humanitære grunner skal ses hen til om utlendingen har vært offer for menneskehandel. Ofre for menneskehandel kan møte spesielle vanskeligheter ved retur på grunn av sosiale forhold ved retursituasjonen.<sup>25</sup> Barn kan være særlig sårbare i denne sammenheng.<sup>26</sup>

Utlendingsforskriften fastsetter at ofre for menneskehandel som avgir vitneforklaring som fornærmet i straffesak mot bakmennene, som hovedregel har rett til oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse i Norge. Formålet er både å legge til rette for at ofre for menneskehandel skal tørre å stå fram i en rettsprosess uten frykt for represalier i hjemlandet, og å sikre ivaretagelse av ofrene i Norge. Tilsvarende tillatelse kan gis andre som vitner i slik straffesak.

Norge kan i saker som omhandler menneskehandel gjøre unntak fra tilbakeføring etter Dublin II-forordningen, slik at asylsaken behandles av norske myndigheter.<sup>27</sup> Barnet kan for eksempel fremme anførsler om at det har behov for vern mot retur til Dublin-landet. Menneskehandel er ofte grenseoverskridende, og barnet kan ha vært utsatt for menneskehandel i andre europeiske land før ankomst til Norge.

Utlendingsmyndighetene må foreta en konkret og individuell vurdering av om barnet risikerer å bli utsatt for menneskehandel på nytt ved retur til det ansvarlige Dublin-landet. Det må også vurderes om retur i det enkelte tilfelle kan anses å være i strid med barnekonvensjonen. Dersom barnet ikke har krav på beskyttelse mot retur til ansvarstaten, kan Norge likevel velge å unnta saken fra Dublin-prosedyre. Ved anførsler om frykt for menneskehandel vil dette særlig kunne være aktuelt der søkeren har avgitt vitneforkla-

ring i straffesak om menneskehandel. En sak kan også unntas fra Dublin-behandling dersom det er igangsatt etterforskning i en menneskehandelsak, og politiet har behov for søkerens tilstedeværelse i Norge under etterforskningen eller gjennomføringen av straffesaken.

Også andre forhold kan tilsi at Norge realitetsbehandler saken selv om vi ikke er forpliktet til det. Dette kan for eksempel være at søkeren som anfører å ha vært utsatt for menneskehandel har vært lenge i Norge eller er under omsorg av barnevernet og det eventuelt er truffet vedtak om tvangsplassering. Videre er det relevant hvilken oppfølging søkeren vil kunne få ved retur til mottakerstaten og hvilke tiltak mottakerstaten har for å bekjempe menneskehandel og forhindre eventuelt re-trafikkering. Det foretas i slike tilfeller en konkret og helhetlig vurdering av alle forhold i den aktuelle saken.

Når en mindreårig søker som er mulig offer for menneskehandel skal returneres til en dublinstat, kan norske myndigheter, etter søkers samtykke, utlevere informasjon om søkerens situasjon til myndighetene i mottakerstaten. Dette vil gi mottakerstaten grunnlag for å forberede oppfølgingstiltak for søkeren ved retur.

## 7.7 Ofre for menneskehandel som barn

Dersom en person velger å bryte med miljøet bak menneskehandelen, kan det antatte offerets barn i hjemlandet risikere å bli utsatt for represalier. Utlendingsforskriften åpner derfor for at barn av antatte ofre for menneskehandel kan få familie-gjenforening selv om mor eller far bare har en begrenset oppholdstillatelse, dersom det anses å være en alvorlig fare for barnets sikkerhet i hjemlandet og det ikke er mulig for barnet å få beskyttelse der.

Et økende antall kvinner som identifiseres som ofre for menneskehandel i Norge har med seg barn eller føder barn her. Det fremgår av handlingsplanen mot menneskehandel at situasjonen for denne gruppen vil ha høy oppmerksomhet fremover og tiltak for mor og barn vil bli prioritert.

Det fremgår av rundskrivet *Barneverntjenestens ansvar for enslige, mindreårige asylsøkere og andre mindreårige personer i mottak, omsorgssentre og kommuner* at:<sup>28</sup>

<sup>24</sup> UNHCR, *Guidelines on international protection No. 7: The application of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked*, HCR/GIP/06/07, 7. april 2006.

<sup>25</sup> Ot.prp. nr. 75 (2006–2007), kapittel 7.6.3.

<sup>26</sup> Se kapittel 6.3 om opphold på humanitært grunnlag.

<sup>27</sup> Se kapittel 6.5 om Dublin-prosedyren.

<sup>28</sup> Rundskriv Q-06/2010, Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet.

Barn av reflektanter er i en svært utsatt og sårbar posisjon. Barn som lever med omsorgspersoner som er utsatt for tvang generelt, og tvang til å utføre seksuelle tjenester spesielt, lever under meget vanskelige forhold. De kan ha vært vitne til vold og seksuelle overgrep, og faren for at de også har vært utsatt for andre overgrep og omsorgssvikt er overhengende. Mange av disse barna har således særskilte behov for bistand fra barnevernet.

Flere aktører har meldt at det er betydelige utfordringer knyttet til å følge opp denne gruppen tilstrekkelig, blant annet fordi barna ofte ikke har hatt noen form for formalisert opphold i perioden moren har refleksjonsperiode. Selv om vilkårene for familieinnvandring ikke har vært oppfylt, har det i praksis ikke vært aktuelt å sende barna ut av Norge uten at omsorgs- og sikkerhetssituasjonen i hjemlandet er avklart.

Høsten 2011 ble derfor utlendingsforskriften endret, slik at disse barnas rettigheter blir bedre ivare tatt. Endringen innebærer at barn som oppholder seg i Norge sammen med en forelder med refleksjonsperiode, kan innvilges oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-3 tredje ledd. Det skal ikke foretas en vurdering av barnets beskyttelsesbehov i forbindelse med slik søknad. Endringen innebærer videre at det kan gjøres unntak fra kravet til dokumentert eller sannsynliggjort identitet, jf. utlendingsforskriften § 8-6. Dette er særlig aktuelt dersom det er gjort slikt unntak i forelderens sak. Endringen innebærer også at uttalelse fra forelder som ikke oppholder seg i Norge kan utelates, jf. utlendingsforskriften § 8-6. Hensynet til den andre forelder er et viktig moment ved vurderingen av om slik uttalelse kan utelates.

## 8 Tilbud og rettigheter i Norge

Et godt opplærings-, helse- og aktivitetstilbud under søknadsbehandlingen vil ha mye å si for asylsøkerbarnas muligheter til å takle hverdagen i det norske samfunnet etter bosetting i en kommune. Slike tilbud vil også være viktig for at de barna som får avslag på sin søknad om beskyttelse skal være best mulig rustet til en retur til hjemlandet. FNs barnekomité anbefalte i sine merknader fra januar 2010 blant annet at Norge bør følge opp asylsøkende barn nøye mens de er i landet, og at oppholdet i Norge benyttes til å utstyre barna med kompetanse og ferdigheter som de vil få behov for dersom de returnerer til hjemlandet. Dette kapittelet beskriver hvilke rettigheter og tilbud asylsøkende barn har fra de fremmer en søknad om beskyttelse fram til de bosettes eller returnerer.

### 8.1 Sektoransvaret i norsk forvaltning

Det følger av utlendingsloven at utlendingsmyndighetene har ansvar for å sikre innkvartering til asylsøkere i Norge. Denne oppgaven er delegert til Utlendingsdirektoratet (UDI). I henhold til sektoransvarsprinsippet i norsk forvaltning har de kommunale utdanningsmyndighetene ansvar for at barna i asylmottak får et forsvarlig skoletilbud, mens kommunale helsemyndigheter har ansvaret for et forsvarlig helsetilbud. Kommunen har også inntil ny vergemålslov trer i kraft ansvar for å oppnevne verge for enslige, mindreårige asylsøkere.

Vertskommuner for asylmottak får et årlig tilskudd som skal dekke de gjennomsnittlige utgiftene til helsetjenester, barnevern, tolketjenester og administrasjon. Vertskommuner får også til-



Figur 8.1 Bidrag til tegnekonkurranse for barn i asylmottak 2011.

skudd for elever i grunnskolealder som bor i asylmottak.

Asylsøkere som har tilbud om opphold i asylmottak har, med unntak av opplysning, råd og veiledning, ikke krav på individuelle tjenester etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.<sup>1</sup> Det bevilges derfor midler til økonomiske ytelser til beboere i asylmottak. Disse differensieres i henhold til hva slags mottak man bor på, status i asylsøknaden, forsørgelsesbyrde og om det er selvhushold eller kantine på mottaket. Asylsøkere som velger ikke å benytte seg av tilbudet om plass i asylmottak eller omsorgssenter, får ikke pengeytelser. De må selv sørge for egen bolig og økonomisk underhold.<sup>2</sup>

## 8.2 Omsorgsansvar

### *Medfølgende asylsøkende barn*

Når barn søker asyl i Norge i følge med foreldre eller andre omsorgspersoner med foreldreansvar, er det disse som har omsorgsansvaret for barna. Enkelte foreldre kan imidlertid være preget av traumatiske hendelser og av den grunn ha nedsatt evne til å følge opp sine barn. De vil kunne ha behov for hjelp og støtte for å gi sine barn nødvendig omsorg. Forskning viser at barns mestring av tilværelsen på et asylmottak påvirkes sterkt av foreldrenes og familiens situasjon.<sup>3</sup> Derfor er det viktig å bidra til fungerende foreldreskap gjennom å styrke foreldrenes mestringsevne. I 2011 ble det gjennomført tiltak særskilt rettet mot barn og deres foreldre som bor lenge i mottak. Tiltakene hadde som mål både å styrke barnas mestringsevne og tilknytning til hjemlandet (morsmålsundervisning), og gi foreldreveiledning og styrke foreldrenes omsorgsevne.

### *Enslige, mindreårige asylsøkere*

I desember 2007 overtok det daværende Barne- og likestillingsdepartementet ansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år, jf. Ot.prp. nr. 28 (2007–2008). Enslige, mindreårige asylsøkere

under 15 år gis tilbud om opphold i egne omsorgssentre mens asylsøknaden behandles. Statlig regional barnevernmyndighet har omsorgen for barna under oppholdet.<sup>4</sup>

Ansvar for omsorgen og botilbudet for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år ligger hos utlendingsmyndighetene. I praksis er omsorgsansvaret lagt til de ansatte ved mottaket barna bor på.

Begrunnelsen for overføringen av ansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år til barnevernmyndighetene var blant annet at de skal ha et omsorgstilbud som ivaretar deres spesielle behov, og som har samme kvalitet som det tilbudet andre barn under barnevernets omsorg får fra myndighetene. FNs barnekomité anbefalte i januar 2010 å utvide ansvarsområdet for barnevernet til å omfatte også barn på 15, 16 og 17 år. Det fremgår av Soria Moria-erklæringen at Regjeringen har som mål at også omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år skal overføres til barnevernet. Grunnet de høye ankomsttallene og den generelle ressursituasjonen, ble overføring til barnevernet besluttet gjennomført først for gruppen under 15 år. Regjeringen anser at ressursituasjonen i barnevernet tilsier at det ikke blir mulig å overføre ansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år til barnevernet i denne stortingsperioden.

## 8.3 Tilbud om innkvartering

Asylsøkere har rett til et innkvarteringstilbud fra de er registrert som asylsøkere og inntil de blir bosatt i en kommune etter innvilget oppholdstillatelse, eller har fått et endelig avslag på søknaden.<sup>5</sup> Loven åpner også for at det kan tilbys innkvartering til personer som har fått avslag på asylsøknaden i påvente av utreise. I praksis gis alle med avslag tilbud om å bo i asylmottak. Det er frivillig å benytte seg av tilbudet om innkvartering.

### *NOU 2011:10 I velferdsstatens venterom*

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon 27. oktober 2009 et offentlig utvalg som har vurdert organisering og rammer for tilbudet til personer som søker asyl i Norge. Utvalgets rapport NOU 2011:10 I velferdsstatens venterom ble avgitt 6. juni 2011. Rapporten ble sendt på en bred høring og høringsuttalelsene er nå til vurdering i

<sup>1</sup> Jf. forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge som trådte i kraft 1.1.2012 § 2.

<sup>2</sup> UDI rundskriv RS 2008-035 Reglement for økonomiske ytelser til beboere i statlige mottak og vedlegg 1 Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak (pengereglementet). Regulerte satser 2012.

<sup>3</sup> Hilde Lidén, Marie Louise Seeberg og Ada Engebrigtsen, *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestring, tiltak*, ISF-rapport 2011:001, Oslo, Institutt for samfunnsforskning, 2011.

<sup>4</sup> Se kapittel 8.3.4.

<sup>5</sup> Jf. utlendingsloven. § 95.

Justis- og beredskapsdepartementet sammen med utvalgets forslag.

### 8.3.1 Asylmottak

Mottak for asylsøkere skal være nøkternt og tilpasset i henhold til søkers behov og hvilken fase i asylprosedyren søkeren er i, og de skal være lokalisert over hele landet. Asylsøkerne bor i transittmottak til helseundersøkelse og asylintervju er gjennomført. Under søknadsbehandlingen bor de i ordinære mottak. Det er egne mottak og avdelinger for enslige, mindreårige asylsøkere. Det er en målsetting at oppholdstiden i asylmottak skal være så kort som mulig, og at bosetting eller retur skal skje raskest mulig etter at vedtak er fattet.

#### *Sentraliserte og desentraliserte mottak*

I sentraliserte mottak er boenheter og administrasjon samlet i ett bygg eller på et avgrenset område. Desentraliserte asylmottak er mottak som består av flere boliger, lokalisert på forskjellige steder i et lokalsamfunn. I 2010 bodde 51 prosent av alle asylsøkere i desentraliserte mottak.<sup>6</sup>

Fordeler med de sentraliserte mottakene er at det er enkelt å legge til rette for felles aktiviteter og mottakspersonalet får god oversikt over beboerne og eventuelle behov for særskilt oppfølging. Ofte må imidlertid familier dele ett rom, noe som gjør det vanskelig for barn å utfolde seg og det hindrer foreldre i å ha et voksenliv.

Desentraliserte asylmottak åpner for at asylsøkere kan få mer normale rammer mens de bor i mottak. En utfordring med desentraliserte mottak er at barna blir mer avhengige av sine foreldre som kilde til informasjon og for oppfølging for eksempel i forbindelse med fritidsaktiviteter. Det er derfor særlig viktig å sikre gode rutiner for oppfølging av familier i desentraliserte mottak. Oppfølgingen foregår både ved at beboerne kommer til mottaket for faste eller obligatoriske aktiviteter og praktiske gjøremål, og ved at de ansatte besøker beboerne der de bor.

Lidén mfl. peker på at fordeler med desentraliserte mottak, sett ut fra barnets mestringsmuligheter, er vektlegging av normalisering av barns hverdager, samtidig som mottaksansatte fungerer som mellomledd mellom mottak og lokalmiljø og som informasjonsformidlere og støttespillere for barn og foreldre.<sup>7</sup> De anbefaler desentraliserte

familieenheter med gåavstand og nær tilknytning til, en sentralt plassert mottaksadministrasjon, eventuelt kombinert med sentraliserte mottaksplasser. Utfordringen for mottakssystemet er at det er store svingninger i antall mottaksplasser det er behov for. Særlig i perioder hvor ankomstene er store er det vanskelig å finne de optimale løsningene for alle.

Regjeringen ønsker å følge opp barnas levekår i mottak, herunder hvordan ulike offentlige tjenester som helse og barnevern ivaretar barna. Regjeringen vil derfor ta initiativ til at situasjonen til barn i mottak kartlegges med jevne mellomrom.<sup>8</sup>

### 8.3.2 Innkvartering for enslige, mindreårige asylsøkere over 15 år

Det er ikke desentraliserte mottaksplasser for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år. Mottakene og avdelingene for enslige, mindreårige asylsøkere skal tilby et stabilt bomiljø for ungdommene og sikre ivaretagelsen av dem mens asylsøknaden behandles. I dette ligger at ungdommene skal få individuell kartlegging og tiltaksplan for tilpasset omsorgsbehov, bistand ved behov for helsetjenester, samt tilbud om leksehjelp og aktiviteter. Det skal være informasjonsprogram tilpasset behovene og forutsetningene til denne gruppen.

En særlig viktig oppgave er å ha oversikt over hvor ungdommene befinner seg, og hvem som besøker dem. Mottak for enslige, mindreårige asylsøkere har døgnbemanning og alle enslige, mindreårige asylsøkere har en egen kontaktperson i mottaket/avdelingen. Disse mottakene har ansatte med barnefaglig kompetanse. Det skal også være en ansatt med ansvar for returarbeid. Det skal legges til rette for at ungdommene kan etablere eller opprettholde kontakt med omsorgspersoner i hjemlandet. Mottakene har et tett samarbeid med lokalmiljøet og frivillige organisasjoner.

Enslige, mindreårige asylsøkere er en sammensatt gruppe. Enslige mindreårige som søker beskyttelse i følge med voksne får som regel plass sammen med de voksne i ordinære mottak. Det får også søkere som UDI etter aldersvurdering mener det er overveiende sannsynlig at er over 18

<sup>6</sup> Susanne Søholt og Arne Holm, *Desentraliserte asylmottak og bosetting*, NIBR-rapport 2010:13, Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning, 2010.

<sup>7</sup> Hilde Lidén, Marie Louise Seeberg og Ada Engebrigtsen, *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestrings, tiltak*, ISF-rapport 2011:001, Oslo, Institutt for samfunnsforskning, 2011.

<sup>8</sup> Se kapittel 6.4.

Tabell 8.1 Antall barn i asylmottak i Norge registrert med alder under 18 år

Per	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	31.5.2012
Medfølgende barn i ordinære mottak	2 526	3 666	3 600	3 522	3 387
Enslige mindreårige i omsorgssenter	160	223	150	92	75
Enslige mindreårige over 15 år i EMA-mottak/avdeling	689	1385	609	239	210
Enslige mindreårige i ordinære mottak	306	410	70	53	44
<b>Totalt</b>	<b>3 681</b>	<b>5 684</b>	<b>4 429</b>	<b>3 906</b>	<b>3 716</b>

Kilde: UDI

år og derfor ikke passer inn i mottak for mindreårige. Enslige, mindreårige asylsøkere som var mindreårige ved registrering, men som har fylt 18 år på vedtakstidspunktet, flyttes til ordinære mottak. De som var under 18 år både ved ankomst og på vedtakstidspunktet, flyttes til ordinære mottak ved fylte 18 år.

De senere års variasjoner i ankomster av enslige, mindreårige asylsøkere har gitt utfordringer knyttet til etablering av plasser for denne gruppen. I perioder hvor ankomstene har økt, har situasjonen tidvis ført til at man har funnet det nødvendig å plassere enslige, mindreårige asylsøkere på ordinære mottak i påvente av budsjettmessig avklaring. For 2012 er UDI gitt en egen fullmakt for etablering og drift av mottaksplasser for enslige, mindreårige asylsøkere som vil bidra at denne gruppen får et tilpasset botilbud mens de bor i mottak.

### 8.3.3 Tilbud til enslige mindreårige mellom 16 og 18 år med begrenset tillatelse

I kapittel 6.3.6 omtales ordningen med begrenset tillatelse til enslige, mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år. Enslige, mindreårige asylsøkere som gis slik tillatelse skal ikke bosettes i en kommune, men gis et tilpasset mottaks- og opplæringstilbud.

I 2010 ble det iverksatt et kvalifiserings- og opplæringsopplegg for 36 ungdommer med begrenset tillatelse på Salhus avdeling for enslige mindreårige som er knyttet til Arna mottak i Bergen. Etter en evaluering gjennomført av Fafo på oppdrag fra UDI ble dette opplegget avvirket.<sup>9</sup> I lys av anbefalingene som fremkom av Fafos rapport har UDI utarbeidet et nytt opplæringspro-

gram for enslige mindreårige med begrenset tillatelse. Målgruppen er utvidet og omfatter også enslige mindreårige med endelig avslag.

Formålet med programmet er at det skal være returmotiverende, gi kunnskap og kompetanse som ungdommene kan ha nytte av i framtiden, samtidig som det skal hjelpe deltakerne til å mestre tilværelsen mens de er i Norge. I motsetning til opplegget på Salhus, innebærer prøveprosjektet at ungdommene får tilpassede tilbud ved mottakene de bor på. Dette er et frivillig tilbud som kommer i tillegg til skole og den kommunale opplæringen ungdommen allerede får/har fått i kommunen. Tilbudet bygger videre på det arbeidet som blir gjort i mottak med tanke på informasjon, retur, individuell kartlegging og annen oppfølging. Programmet ble iverksatt ved årsskiftet 2011/2012, og vil bli evaluert i løpet av 2012 før man tar stilling til om det skal videreføres.

Alle som får en begrenset tillatelse flyttes til ordinære mottak når de fyller 18 år. De omfattes da av det ordinære returarbeidet rettet inn mot voksne.

### 8.3.4 Innkvartering for enslige mindreårige under 15 år – omsorgssentre

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) tilbyr enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år opphold på et omsorgssenter mens søknaden om beskyttelse behandles, jf. barnevernloven § 5A-1. Bestemmelsen gjelder barn som er under 15 år når de fremmer søknaden om beskyttelse. Tilbudet i omsorgssenter skal ha tilsvarende kvalitet som tilbudet til barn som er i tiltak i regi av barnevernet. De rettslige rammene for omsorgssentrene er de samme som for ordinære barnevernsinstitusjoner, med de samme reglene for beboernes rettigheter, tilsyn, kvalitetskrav, taushetsplikt og krav om politiattest for ansatte.

<sup>9</sup> Silje Sønsterudbråten, *Veien videre. Evaluering av kvalifiserings- og opplæringsopplegget som tilbys enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser*, Oslo, Fafo, 2010.

### 8.3.5 Krav til politiattest for ansatte i mottak

I lov av 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) er det vedtatt en egen bestemmelse om politiattest for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige (barneomsorgsattest). Loven har ikke trådt i kraft. Et av hensynene bak bestemmelsen er en mer enhetlig regulering av ordningene med politiattest for personer som skal utføre oppgaver overfor mindreårige.

Politiregisterlovens regler om barneomsorgsattest er høsten 2011 innarbeidet i barnevernloven, og gjelder også for ansatte i barnevernets omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere, jf. barnevernloven § 6-10, andre ledd. Attesten er mer omfattende enn politiattestene som tidligere ble krevet fremlagt i barnevernet. Barneomsorgsattester omfatter anmerkninger knyttet til seksualforbrytelser, drap, narkotikaforbrytelser og grov volds- og ranskriminalitet.

Etter utlendingsloven § 97 må personer som skal ansettes i statlig mottak legge fram en tilfredsstillende politiattest. Videre kan det kreves slik attest av andre som utfører oppgaver for utlendingsmyndighetene, dersom disse har direkte kontakt med barn og unge som oppholder seg i asylmottak. Av politiattesten skal det gå fram om vedkommende er siktet, tiltalt, dømt eller ilagt forelegg etter visse straffebud om seksuelle overgrep mot mindreårige. Justis- og beredskapsdepartementet vurderer å gjøre tilpasninger i regelverket i lys av ny politiregisterlov.

### 8.3.6 Barn som bor lenge i mottak

Det er en utfordring at mange barn blir boende lenge i mottak i Norge. Asylmottak skal være et midlertidig tilbud og standarden er satt deretter.

Ved utgangen av mai 2012 var det omlag 2 300 barn som hadde bodd i mottak i mer enn ett år, i overkant av 600 av disse i mer enn tre år. For å unngå lang botid i mottak er det viktig at saksbehandlingstiden i asylsaker som berører barn er så kort som mulig. I de sakene hvor barn blir boende lenge i mottak skyldes dette imidlertid kun unntaksvis at barnet venter på et endelig vedtak i saken.<sup>10</sup> En viktig årsak til at barn blir boende lenge i mottak er at mange barnefamilier ikke returnerer til hjemlandet etter endelig avslag på sin søknad om beskyttelse, slik de plikter. Tabell 8.2 viser antall barn som har bodd mer enn tre år på mottak, fordelt på botid i mottak og status i saken. Som det fremgår av tabellen har de fleste fått endelig avslag på søknad om opphold i Norge og har plikt til å forlate landet. Dette gjelder i underkant av 550 barn.

#### Begrensede tillatelser

En annen årsak til at barn bor lenge i mottak er at de eller foreldrene har en begrenset tillatelse som ikke gir grunnlag for bosetting, f.eks. i saker der det foreligger tvil om identitet.<sup>11</sup> Denne ordningen ble innført i 2009. Disse kan bli boende i mottak fram til familien blir selvforsørget og bosetter seg selv. Dersom familien legger fram identitetsdokumenter kan familien innvilges en ordinær tillatelse og bosettes i en kommune.

#### Bosetting

En mindre gruppe av barn med lang oppholdstid i mottak er de som har fått innvilget oppholdstillatelse, men hvor det er lang ventetid på bosetting i en kommune. Målsettingen er innen seks måneder

<sup>10</sup> Se kapittel 5.3 og 6.4.

<sup>11</sup> Se kapittel 6.3.7.

Tabell 8.2 Antall barn per 31.5.2012 som har bodd mer enn tre år i mottak, fordelt på botid i mottak og status i saken.

År i mottak	3–5 år	5–7 år	Over 7 år	Totalt
Tillatelse	31	4		35
Tillatelse, men skal ikke bosettes	102	23	19	114
Avslag med utreiseplikt	454	64	26	544
Sak til behandling	1			1
Annet (sak henlagt, utgått tillatelse, ukjent)	30	7	2	39
<b>Totalt</b>	<b>618</b>	<b>98</b>	<b>47</b>	<b>763</b>

Kilde: UDI



der for barnefamilier fra positivt vedtak til bosetting, og innen tre måneder for enslige mindreårige. Regjeringen vil endre målet for bosetting av familier med barn under 18 år fra mottak; 90 prosent skal være bosatt innen tre måneder etter vedtak om opphold.

Det kan være en særlig utfordring å få bosatt enslige mindreårige. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) gjennomfører fra høsten 2011 et toårig pilotprosjekt med direkteplassering av enslige, mindreårige asylsøkere. Prosjektet går ut på at 30 enslige mindreårige i løpet av en to-årsperiode skal bosettes i en kommune direkte fra transittmottak. Man ønsker å redusere oppholdstiden i mottak for denne gruppen, slik at de raskere kan etablere seg i en kommune og kunne fortsette skolegang, samtidig som man ønsker å redusere antall flyttinger. Regjeringen vil vurdere ytterligere tiltak som kan sikre rask bosetting av de som får opphold.<sup>12</sup>

### 8.3.7 Barn som bor privat og alternativ mottaksplassering

Det er frivillig å benytte seg av tilbudet om plass på mottak og omsorgssenter. Det var totalt ca. 1 300 personer, hvorav 111 barn, som i 2011 valgte å flytte fra mottak til en registrert privat adresse mens de ventet på svar på asylsøknaden. Det å bo hos venner eller slektninger kan i utgangspunktet være positivt for barnet i den grad det normaliserer livssituasjonen, men det kan også ha noen negative konsekvenser. For barnefamilier kan det bli vanskeligere å avdekke og følge opp eventuelle behov for ekstra støtte eller barnevernstiltak.

Alternativ mottaksplassering innebærer at UDI inngår en skriftlig og gjensidig forpliktende avtale med kommunen om å gi en person uten oppholdstillatelse et botilbud, i stedet for opphold i asylmottak.<sup>13</sup> Dette tilbudet vil gjelde fram til endelig vedtak i asylsaken. Alternativ mottaksplassering kan benyttes når en enslig mindreårig har familie eller andre omsorgspersoner bosatt i Norge og det er forhåndsklarert at vedkommende vil bli bosatt i avtalekommunen hvis den enslige mindreårige får oppholdstillatelse. Medisinske og/eller psykososiale forhold kan gi grunnlag for alternativ mottaksplassering når UDI, ut ifra en totalvurdering, finner at det gir en bedre løsning enn plassering i det ordinære mottakssystemet.

Dersom en enslig mindreårig har flyttet privat før det er fattet vedtak i asylsaken og uten at det er inngått avtale med kommunen, kan UDI forespørre kommunen om å inngå avtale om alternativ mottaksplass. Også familier som har fått oppholdstillatelse med begrensninger kan benytte alternativ mottaksplassering. Avtalekommunen ivaretar da de oppfølgingsbehov personen må ha i avtaleperioden. I 2011 ble det utbetalt tilskudd til alternativ mottaksplassering for 209 personer.

UDI og mottaket skal bidra til å hindre at enslige mindreårige flytter til slekt eller bekjente uten at det er gitt forhåndsgodkjenning fra den kommunen som den mindreårige ønsker å flytte til. Slektingene kan ikke kreve at den enslige mindreårige skal flytte til dem, uten at de kan dokumentere at de har foreldresansvar for barnet, jf. barneloven § 38. Siden tilbud om innkvartering er frivillig, kan imidlertid ikke myndighetene forhindre flytting dersom barnet selv ønsker det. Dersom mottak og omsorgssenter mener det er grunn til å tro at et barn vil bli mishandlet eller utsatt for andre former for alvorlig omsorgssvikt, skal det umiddelbart sendes bekymringsmelding til barnevernet i tilflyttingskommunen.

### 8.3.8 Enslige mindreårige som forlater mottak uten å oppgi ny adresse

Det forekommer at personer forlater mottak uten å oppgi ny adresse. Tabell 8.3 viser en oversikt over antall registreringer gjort av mottak over antatt enslige mindreårige som har forlatt mottak uten å oppgi ny adresse i perioden 2005–2011. Beboere kan forlate mottaket flere ganger, noe som gjør at antall registreringer sannsynligvis er høyere enn antall personer.

I 2011 ble det registrert at 100 enslige mindreårige forlot mottak uten å oppgi ny adresse. Av disse har UDI mottatt melding om at 10 personer er bosatt, 28 personer er uttransportert av politiet eller returnert frivillig med den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM) og 13 personer har på ulike måter kommet tilbake til mottak eller befinner seg på annet kjent oppholdssted. De som har kommet til rette har blant annet blitt pågrepet av politiet i forbindelse med narkotikaomsetning og/eller tyveri. Enkelte har blitt tatt hånd om av barnevernet, eller igjen fått plass i mottak. Flertallet av de som forlot mottak var mellom 16 og 18 år gamle. Av de 49 som fortsatt hadde ukjent oppholdssted per mai 2012, er det 25 som ikke lenger er mindreårige.

UDIs erfaring er at en stor del av de enslige mindreårige som forlater mottakene har fått

<sup>12</sup> Se kapittel 6.4.

<sup>13</sup> UDI rundskriv RS 2007-011 Alternativ mottaksplassering – tilskudd til kommuner som inngår avtale med UDI

Tabell 8.3 Antatt enslige mindreårige som har forlatt mottaket uten å oppgi ny adresse samt oversikt over hvor de befinner seg

År	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Forlatt mottak uten å oppgi ny adresse	41	33	25	43	85	123	100
Personen er bosatt	10	11	3	10	9	5	10
Personen har reist med IOM/politi		2	4	10	24	36	28
Returnert til mottak/kjent adresse	5	3	1	3	10	10	13
Fortsatt ukjent oppholdssted	26	17	17	20	42	72	49

Kilde: UDI

avslag på søknad om beskyttelse, mange etter Dublin-regelverket, og at de ønsker å unndra seg myndighetenes kontroll.<sup>14</sup> I mange av disse sakene er alder ikke verifisert, slik at det er uklart om de alle er under 18 år. Flere enslige mindreårige oppgir å ha reist rundt i Europa i flere år, på stadig flukt fra myndighetenes kontroll. Det er grunn til å anta at en del av dem som får negativt vedtak på sin asylsøknad fortsetter å oppholde seg i Norge irregulært.

Selv om det antas at de aller fleste forlater mottakene frivillig, kan det ikke utelukkes at noen mindreårige kan bli utsatt for noe kriminelt. Noen kan være involvert i organisert kriminalitet eller være utsatt for menneskehandel. Det er viktig med gode oppfølgingsrutiner når barn forlater fra mottak eller omsorgssentre uten å oppgi ny adresse. UDI har, i samarbeid med politi og barnevern, utviklet detaljerte rutiner for oppfølging av slike saker. UDIs rundskriv om krav til varsling og oppfølging når enslige mindreårige forsvinner fra asylmottak klargjør ansvarsfordelingen mellom berørte etater.<sup>15</sup> Når en antatt enslig mindreårig forlater asylmottaket uten å oppgi ny adresse, skal mottaket melde personen savnet til nærmeste politimyndighet innen 24 timer etter at vedkommende er savnet fra asylmottaket.

Det er det lokale politiet som har ansvar for å iverksette undersøkelser i hvert enkelt tilfelle, og på bakgrunn av disse vurdere om det bør sendes ut en etterlysning av den enslige mindreårige nasjonalt/internasjonalt og om det skal iverksettes etterforskning. For øvrig følges politiets rutiner og retningslinjer for saknede personer.<sup>16</sup> Poli-

tiet skal i den videre saksbehandlingen/etterforskningen forholde seg til det mottaket eller omsorgssenteret som har meldt den mindreårige savnet, og til den mindreåriges hjelpeverge og advokat.

Frivillige organisasjoner har blant annet etterlyst en klarere prioritering av disse sakene hos barnevern og politi og et bedre tverretattlig samarbeid for å kunne avdekke eventuell menneskehandel. Det er behov for kontinuerlig bevisstgjøring og oppmerksomhet om oppfølging hos ulike myndigheter når enslige, mindreårige forlater mottak uten å oppgi ny adresse. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet samarbeider om hvordan man kan forebygge og forhindre at barn forsvinner fra mottak.

## 8.4 Aktivitetstilbud

Det er viktig at barn som bor i mottak og omsorgssentre er i aktivitet også utenom skole og barnehage. Deltakelse i ulike organiserte aktiviteter (musikk, idrett mv.) kan bidra til en mer innholdsrik hverdag og verdifull kontakt med lokalmiljøet. Idrettsforeninger, frivillige organisasjoner og lignende er naturlige arenaer for aktivitet. Riktige aktivitetstiltak kan bidra til trygghet og ferdigheter slik at barna kan klare seg godt og bli selvstendige deltakere i samfunnet enten de får opphold i Norge eller avslag og skal returnere til sitt hjemland.

På bestilling fra Justisdepartementet har Institutt for samfunnsforskning (ISF) kartlagt aktivitetstilbudet til barn og unge i mottak.<sup>17</sup> ISF fant blant annet at det var stor bredde i aktivitetstilbudet og at en stor andel av barna benytter seg av til-

<sup>14</sup> Se kapittel 6.5 om retur av barn til annet europeisk land etter Dublin II-forordningen

<sup>15</sup> UDI rundskriv RS 2010-153 Krav til varsling og oppfølging når enslige mindreårige forsvinner fra statlig mottak.

<sup>16</sup> Se særlig Riksadvokatens rundskriv nr. 5/2004 (Påtalemyndighetens ansvar), «Saknetmeldinger – etterforskning» og rundskriv 3/1999 «Etterforskning».

<sup>17</sup> Idunn Seland og Hilde Lidén, *Fritidsaktiviteter for barn på asylmottak*, ISF rapport 2011:002, Oslo, Institutt for samfunnsforskning, 2011.

budene, men at barn under seks år og jenter i alderen 16 til 18 år deltar minst. Det var store forskjeller i hvilken grad mottakene jobber planmessig med å sikre et bredt tilbud som favner alle aldersgrupper og begge kjønn. Det er idrett og friluftaktiviteter som dominerer tilbudene som gis i mottak og i nærmiljø.

UDI har siden 2006 fått øremerkede midler til aktivitetstiltak for barn i mottak. Midlene kommer i tillegg til at driftsoperatørene skal organisere aktiviteter fra driftsbudsjettet, og er blant annet benyttet til ulike sports- og fritidsaktiviteter, kulturtiltak, konflikthåndteringskurs for ungdom og foreldreveiledningskurs. I dette inngår også tiltak for lengeværende barn i mottak som bl.a. skal bidra til å styrke deres mestringsevne og tilknytning til hjemlandet.

Det har vært en økning i bevilgningene til UDI fra 4,8 mill. kroner i 2006 til 14 mill. kroner i 2012. Disse har i stor grad blitt brukt til å styrke det eksisterende tilbudet, heller enn å utvide med alternative aktiviteter og tilbud. Det er fra og med 2012 etablert en egen tilskuddsordning for aktiviteter som har som formål å sikre at barn i asylmottak får en meningsfull hverdag og en så normalisert barndom som mulig innenfor rammene av asylmottakene.<sup>18</sup>

## 8.5 Barnevern

Lov om barneverntjenester gjelder for alle barn som oppholder seg i Norge, uavhengig av statsborgerskap eller rettslig status.

Dersom ansatte ved mottak, omsorgssenter eller andre som møter asylsøkende barn mener det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet eller utsatt for andre former for alvorlig omsorgssvikt, har de en plikt til å gi opplysninger til barnevernet, jf. barnevernloven § 6-4. Kravet om «grunn til å tro» innebærer at det må foreligge en *begrunnet bekymring* for at overgrep eller omsorgssvikt kan skje. Det kan være barn/ungdommer med rus- eller alvorlige atferdsproblemer, barn som trenger ekstra omsorg på grunn av spesielle behov, eller hvor det er mistanke om at barnet er offer for menneskehandel eller er utsatt for tvangsekteskap. Det kan også gjelde barn i familier hvor opplysninger i asylsaken kan tilsi fare for kjønnslemlestelse eller foreldrenes adferd fører til en begrunnet bekymring for barnets omsorgssituasjon eller dersom et barn blir etter-

latt av sine foreldre. Den kommunale barneverntjenesten skal følge opp en slik bekymringsmelding etter samme prosedyrer og saksbehandlingsrutiner som gjelder for andre barnevernssaker.

Mottak for enslige, mindreårige asylsøkere har som rutine å varsle barneverntjenesten i kommunen der asylmottaket er plassert når det kommer en enslig mindreårig til mottaket.<sup>19</sup> En slik varsling er ikke å anse som en melding etter barnevernloven § 6-4, men kan være et utgangspunkt for å etablere rutiner for samarbeid mellom barneverntjenesten og mottaket. Samarbeidet kan ta utgangspunkt i generelle problemstillinger eller knyttes opp til et enkelt barn. I mange kommuner er det etablert et slikt samarbeid i dag.

Det forekommer at barn blir etterlatt av sine foreldre. Barnevernet må i disse sakene foreta en vurdering av barnas behov, herunder behov for omsorgsovertakelse. Barn som etterlates alene og som er under 15 år (samt søskengrupper hvor én eller flere er under 15 år), kan etter en individuell vurdering plasseres i barnevernets omsorgssentre for enslige mindreårige. Hvis foreldrene søker om asyl på nytt, søker om familiegjenforening eller myndighetene kjenner til at foreldrene oppholder seg i landet og ønsker omsorgen for barna tilbake, skal barneverntjenesten foreta en vurdering av om vilkårene for tilbakeføring til foreldrene er til stede.

## 8.6 Helsetilbud

Ansvar for helsetjenestene til asylsøkere følger av kommunehelsetjenesteloven. Asylsøkere har rett til helsetjenester, herunder tolketjenester, på lik linje med øvrige innbyggere i kommunen. Dette gjelder også retten til fastlege. Rett til helsetjenester gjelder uavhengig av om en asylsøker bor i mottak eller privat. Personer under 18 år uten lovlig opphold, for eksempel fordi de har fått avslag på søknad om beskyttelse i Norge, har tilnærmet lik rett til nødvendig helsehjelp som barn med lovlig opphold i riket.<sup>20</sup> Det er opp til hver enkelt vertskommune hvordan de finner det mest hensiktsmessig å organisere tilbudet og samarbeidet med asylmottakene. Asylsøkere er dekket av Folketrygden og betaler egenandel for helsetjenester utenom førstegangs helseundersøkelse, på lik linje med norske borgere.

Helsedirektoratet har utgitt en egen veileder om helsetilbudet til asylsøkere, flyktninger og

<sup>18</sup> UDI rundskriv RS 2012-004 Tilskudd til aktiviteter for barn i mottak.

<sup>19</sup> UDI rundskriv RS 2011-034 Krav til omsorgsarbeid for enslige mindreårige i mottak.

familiegjenforente. Veilederen er rettet mot helsepersonell og personell i administrative stillinger i primær- og spesialisthelsetjenesten, samt personell i mottak. Helsedirektoratet har også utarbeidet en veileder for bruk av tolk i helsetjenesten som skal sikre at informasjonen som gis til barn og deres foreldre blir forstått.

Det å fange opp sårbare barn og unge i mottak kan by på utfordringer. NTNU samfunnsforskning har på oppdrag for UDI gjennomført en kartlegging med mål om å øke kunnskapen om barn og unge med nedsatt funksjonsevne i asylmottak og hvilken oppfølging de får.<sup>21</sup> Barn og unge med nedsatt funksjonsevne utgjør en liten andel av den totale beboergruppen i mottak, men det kan være språklige og kulturelle utfordringer knyttet til å diagnostisere og identifisere ulike funksjonshemninger. I tillegg er ikke alle funksjonshemninger like lette å oppdage. Psykiske vansker er den funksjonshemming som er mest utbredt i denne gruppen, og er samtidig vanskeligst å identifisere. Andelen med psykiske vansker er større for enslige, mindreårige asylsøkere enn hos barn som kommer med sine foreldre, da usikkerhet over tid og det å ha mistet nære eller være atskilt fra foreldre utgjør en ekstra belastning.

Det er en risiko for å sykeliggjøre tilstander som for denne gruppen er normale reaksjoner på en unormal livssituasjon. Noen asylsøkende barn har vært offer for væpnet konflikt i hjemlandet, noen kan ha vært utsatt for overgrep eller andre traumatiske hendelser på reisen til Norge. Disse kan ha særlige behov og FN's barnekomité anbefalte i januar 2010 at disse barna følges spesielt opp. Tegn på traumer kan fanges opp i flere ulike faser og sammenhenger. I asylintervju av barn skal intervjuer være særlig oppmerksom på kjennetegn på traumer og henviser videre ved behov for oppfølging. Tilsvarende gjelder ved legeunder-

<sup>20</sup> Unntatt er rett til behandling fra privat tjenesteyter eller tjenesteyter utenfor riket, jf. pasientrettighetsloven § 2-1 fjerde og femte ledd og frifastsettelse etter § 2-1 tredje ledd, tredje punktum og § 2-2 andre ledd. Videre gis ikke rett til dekning av syketransport etter § 2-6, og ikke rett til fastlege. For øvrig har barn fulle rettigheter til helsehjelp, med mindre hensynet til barnet selv tilsier at helsehjelp ikke skal ytes. Dette skal være en faglig vurdering og vil for eksempel kunne være tilfeller der helsepersonellet har sikker kunnskap om at barnet snart skal forlate landet, og det vil være uforvarlig å starte en behandling som ikke kan slutføres. Rundskriv 1-5/2011 Helsehjelp til personer uten fast opphold i riket og personer uten lovlig opphold fra Helse- og omsorgsdepartementet.

<sup>21</sup> Anna Kittelsaa og Berit Berg. *Dobbelt sårbare. Funksjonshemmede barn og unge i asylmottak*. NTNU Samfunnsforskning AS 2012.

søkelser og i løpet av oppholdet på asylmottak. De vanskene mange barn og unge i asylmottak har, skyldes ikke bare traumatisering pga. krig og konflikter. Både tiden forut for ankomst og tiden barna venter på søknadsbehandling og deretter på eventuell retur eller bosetting, kan være belastende og utfordrende.

Barn og unge i mottak kan også være sårbare for å bli utsatt og eksponert for vold. I mottakssystemet pågår forbyggende arbeid mot vold i nære relasjoner, herunder tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Blant tiltak kan nevnes foreldreveiledning, samtalegrupper med menn og konflikthåndteringskurs, visning av filmer og utdeling av informasjonsmateriell. Det arrangeres kontinuerlig kurs for mottaksansatte.

Regjeringen vil bedre identifisering av sårbare asylsøkere, særlig barn, og legge til rette for en god oppfølging av personer som blir identifisert med særskilte behov.

#### *Tannhelsetjenester ved opphold i statlige mottak*

Alle barn med lovlig opphold i landet har samme rettigheter når det gjelder oppsøkende tannhelsetjenester. Dette innebærer at asylsøkere i alderen 0 til 18 år har rett til innkalling og undersøkelse fra den fylkeskommunale tannhelsetjenesten. Dersom det er tvil om asylsøkers alder, skal personen behandles som mindreårig inntil UDIs vedtak i asylsaken foreligger.

## 8.7 Barnehage

Asylsøkende barn har ikke lovfestet rett til barnehageplass iht. barnehageloven, men kan likevel få plass. Barn i aldersgruppen fra to år og til grunnskolealder skal derimot ha et tilrettelagt tilbud på minimum tre timer per dag, mandag til fredag. Tilbudet kan gis gjennom egen barnebase på mottaket eller ved kjøp av barnehagetilbud eller lignende. Dette gjelder både medfølgende barn og enslige, mindreårige asylsøkere. For barn i alderen 0 til 2 år skal mottaket sørge for et avlastningstilbud for foreldre som sikrer foreldrene mulighet til å delta i informasjonsprogram og norskopplæring.

UDI skal dekke foreldrebetaling for barnehageplass til fire- og femåringer i mottak. Fra 1. januar 2011 inngår tilskudd til barnehagetilbud til barn av asylsøkere som en del av vertskommune-tilskuddet.

## 8.8 Grunnskoleopplæring

### *Asylsøkere mellom 6 og 16 år*

Barn og unge i omsorgssenter og asylmottak har den samme retten til grunnskoleopplæring som andre barn og unge i Norge, herunder rett til spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Retten til grunnskoleopplæring gjelder fra det tidspunkt det er sannsynlig at barnet skal oppholde seg i Norge i lengre tid enn tre måneder, det vil si dersom det er sannsynlig at det vil bli gitt oppholdstillatelse eller at det vil ta lengre tid enn tre måneder å få svar på søknaden.

Plikten til grunnskoleopplæring inntreer når barnet har oppholdt seg i Norge i tre måneder. Fritak kan imidlertid være aktuelt når det er klart at oppholdet bare vil vare kort tid utover tre måneder. I slike tilfeller vil det være liten hensikt i å sette i gang opplæring.

Det har ingen betydning for retten til grunnskoleopplæring om oppholdet i landet er ulovlig. Det er tilstrekkelig at barnet faktisk har oppholdssted i landet.

Asylsøkere over opplæringspliktig alder (vanligvis 16 år) har ikke rett til grunnskoleopplæring for voksne (jf. opplæringsloven § 4A-1), men kommunen kan likevel gi et slikt tilbud. Tilskuddsordningen til grunnskoleopplæring omfatter støtte til grunnskoleopplæring for asylsøkere i aldersgruppen 16–18 år, selv om de ikke har lovfestet rett til slik opplæring.

## 8.9 Videregående opplæring

### *Asylsøkere mellom 16 og 18 år*

Asylsøkere over 16 år som venter på svar på sin søknad om beskyttelse, har ikke rett til videregående opplæring. Fylkeskommunen kan likevel ta inn mindreårige asylsøkere til videregående opplæring i påvente av vedtak om oppholdstillatelse. Dersom disse ikke får oppholdstillatelse, har de ikke rett til å fullføre skoleåret (jf. forskrift til opplæringsloven § 6-9).

NOU 2010:7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet* foreslår blant annet at ungdom i aldersgruppen 16–18 år som kommer til Norge før de fyller 18 år bør få rett til videregående opplæring. Utvalget viser til en rapport om forholdet mellom barnekonvensjonen og norsk rett, der det konkluderes med at videregående opplæring i Norge er en basal rettighet som tilkommer alle i aldersgruppen 16–18 år.<sup>22</sup> Regjeringen vurderer spørsmålet om rett til

grunnskoleopplæring for ungdom over opplæringspliktig alder (vanligvis 16 år) og rett til videregående skole for ungdom under 18 år som søker asyl eller opphold på annet grunnlag.

## 8.10 Annen opplæring

Tilbud om norskopplæring omfatter asylsøkere som er over 16 år og som ikke har fått avslag på sin søknad om beskyttelse. Opplæringen er frivillig og avsluttes når den enkelte har fått 250 timer opplæring eller når det blir gitt endelig avslag. Formålet med opplæringen er at asylsøkerne skal tilegne seg ferdighet i norsk slik at de kan kommunisere på norsk i mottaket og i lokalmiljøet. Opplæringen skal støtte opp om integreringen av dem som får oppholdstillatelse i Norge ved at de har lært seg grunnleggende norsk før de tar fatt på den ordinære norskopplæringen. Ordningen ble gjeninnført av regjeringen Stoltenberg II fra 1. september 2007, etter at den ble fjernet av regjeringen Bondevik II. Asylsøkere som får opphold i Norge, har rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven.<sup>23</sup>

For å bedre kunnskapen om opplæringstilbudet for barn og unge asylsøkere har Utdanningsdirektoratet foretatt en kartlegging som ble publisert i oktober 2011.<sup>24</sup>

## 8.11 Rett til verge

### *Dagens vergeordning*

Mindreårige asylsøkere uten foreldre eller andre med foreldreansvar har ifølge vergemålsloven<sup>25</sup> rett til å få oppnevnt verge.<sup>26</sup> Oppnevningen skal foretas så raskt som mulig av overformyndieriet i den kommunen barnet oppholder seg. Vergen har krav på å få dekket nødvendige utlegg og kan, i den utstrekning det er rimelig, få vederlag for arbeidet som verge. Det er i praksis variasjoner mellom overformyndieriene mht. i hvilken grad vergene godtgjøres for arbeidet.

<sup>22</sup> Karl Harald Søvig, *Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett*, Utredning gjort på bestilling fra Barne- og likestillingsdepartementet, Bergen, 2009.

<sup>23</sup> Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere § 17.

<sup>24</sup> Mira Aaboen Sletten og Ada I. Engebriktsen, *Kartlegging av opplæringstilbudet til enslige, mindreårige asylsøkere og barn av asylsøkere*. Norsk Institutt for samfunnsforskning om oppvekst, velferd og aldring NOVA 20/1.1

<sup>25</sup> Lov 22. april 1927 nr. 3 om vergemål for umyndige (vergemålsloven).

### Boks 8.1 Rett til verge

#### *Styrking av dagens vergeordning*

Regjeringen vil arbeide for at alle enslige mindreårige asylsøkere får oppnevnt en godt kvalifisert verge tidlig i asylsaksprosessen. Med virkning fra 1.1.2012 økte det kommunale tilskuddet til verge for enslige mindreårige i transittfasen fram til ny representantordning er på plass, for å heve kvaliteten på dagens ordning

#### *Ny representantordning*

De nylig vedtatte endringer i utlendingsloven skal sikre enslige mindreårige asylsøkeres særlige behov for representasjon. Representantordningen vil styrke enslige mindreåriges rettslige stilling, gjennom bla. klargjøring av representantens oppgaver og en mer enhetlig ordning hva gjelder rekruttering, opplæring, tilsyn mv. Endringene skal etter planen tre i kraft i juli 2013, samtidig med ny vergemålslov.

Det følger av vergemålsloven § 39 at der hvor ingen har foreldreansvaret for den mindreårige, skal vergen ta «avgjørelser om hans underhold, oppfostring og opplæring». Denne bestemmelsen danner grunnlaget for de funksjonene verger for mindreårige asylsøkere skal fylle. Vergen har ikke omsorgsansvar for den mindreårige.

Vergen er stedfortreder for foreldrene når det gjelder de juridiske sidene av foreldreansvaret og skal være barnets rettslige representant overfor offentlige myndigheter. Vergen skal være til stede ved samtaler mellom barnet og myndighetene for å sikre at disse gjennomføres på en god måte. Vergen skal ta stilling til om vedtaket skal påklages og han/hun bør ha kontakt med barnets advokat. Vergen skal reagere dersom det offentlige ikke

<sup>26</sup> Dersom det er usikkerhet knyttet til om den mindreårige asylsøkerens foreldre er i live eller ikke, skal det oppnevnes hjelpeverge, da det antas at vergene (foreldrene) ikke kan ivareta den mindreåriges interesser mens barnet oppholder seg i Norge. Det har ingen praktisk betydning for den mindreårige asylsøkeren hvorvidt det oppnevnes verge eller hjelpeverge.

Vergemålslovens bestemmelser suppleres av Justis- og beredskapsdepartementets *Veiledning til verger for enslige, mindreårige asylsøkere* (G-2003-343) og *Veiledning til overformynderiene om enslige, mindreårige asylsøkere* (G-2003-344).

følger opp den mindreårige tilfredsstillende, herunder i forbindelse med forsvinning fra mottak.<sup>27</sup>

#### *Praktiske utfordringer*

Dagens vergeordning for enslige, mindreårige asylsøkere har svakheter. Verger oppnevnes ikke alltid så raskt som ønskelig etter at barnet har flyttet til ny kommune, og enkelte verger er mindre kjent med asylsaksgangen og de særlige forhold som er knyttet til rollen som verge for enslige, mindreårige asylsøkere. Flytting og mangel på opplæring kan føre til at vergen ikke får fulgt opp den mindreårige på en tilfredsstillende måte. FNs barnekomite anbefalte Norge i 2010 å oppnevne verger så snart som mulig etter ankomst.

Svakheter ved ordningen kan få følger for barnets rettssikkerhet. Det arbeides derfor med å styrke arbeidet med rekruttering og opplæring av vergene slik at de blir i stand til å ivareta de enslige mindreårige asylsøkeres interesser best mulig. Fra 1. juli 2009 ble det innført et eget kommunalt tilskudd for avlønning av verger for enslige, mindreårige asylsøkere mens de er i transittfasen. Det dekker også overformynderienes arbeid med å oppnevne og følge opp vergene. Norsk Folkehjelp bistår med opplæring av verger etter en særskilt avtale med UDI. Det er etablert en vergevaktordning i transittfasen for å sikre at saksgangen ikke bli forsinket. Fra 1. juni 2011 får alle enslige, mindreårige asylsøkere tilbud om verger når de registrerer sin asylsøknad hos Politiets utlendingsenhet.

Regjeringen tilførte fra januar 2012 ytterligere midler for å styrke dagens vergeordning fram til ny representantordning er på plass, ved å øke det kommunale tilskuddet til verge for enslige mindreårige i transittfasen.<sup>28</sup>

#### *Behov for lovregulering*

Det er ulikheter mellom den tradisjonelle verge-rollen, med fokus på ansvar for den mindreåriges økonomiske forhold, og den enslige mindreårige asylsøkeres spesielle behov. Enslige, mindreårige asylsøkere er i en særlig utsatt posisjon og trenger en voksen som kan være talsperson overfor utlendingsmyndigheter, skole, helsevesen, asylmottak/ omsorgssenter osv. Barnekomiteen har

<sup>27</sup> Vergen skal i slike tilfeller bistå politiet med opplysninger om den savnede. Vergens oppgaver i forbindelse med forsvinning er nærmere beskrevet i UDIs rundskriv 2010-153.

<sup>28</sup> Tilskuddets størrelse er nærmere omtalt i Prop. 1 S (2011-2012).

uttrykt bekymring for at verger ofte pålegges for mange oppgaver og derfor ikke kan utøve sin rolle adekvat, og anbefaler at vergens rolle avklares i ny vergemålslov. Dagens lovregulering er ikke klar når det gjelder hvilke krav som stilles til den som skal representere enslige, mindreårige asylsøkere. I praksis har mange verger for enslige, mindreårige asylsøkere oppgaver som favner langt videre enn hva vergemålsloven skulle tilsi.

Lov 26. mars 2010 nr. 9 om vergemål vil ved sin ikrafttredelse erstatte vergemålsloven av 1927. Den nye vergemålsloven har som formål å gi økt rettsikkerhet til sårbare grupper. Den lokale vergemålsmyndigheten vil bli regionalisert ved overføring av oppgavene fra kommunen til fylkesmannen. Dette vil sikre en enhetlig praksis og den kompetanseheving og profesjonalisering som er nødvendig på området. Videre vil det bli opprettet en samlet klage- og tilsynsfunksjon, gjeldende for hele landet. Den nye vergemålsloven skal også sikre at politiattest fremlegges der vergen ikke er blant den vergetrengendes nærmeste familie.

Ny vergemålslov er basert på vergemålsutvalgets utredning fremlagt 17. september 2004,<sup>29</sup> med forslag til en ny lov om vergemål og en særskilt lov om representasjon for enslige, mindreårige asylsøkere.

På bakgrunn av forslag fra regjeringen vedtok Stortinget i mars 2012 endringer i utlendingsloven som vil innføre en representantordning for enslige, mindreårige asylsøkere og styrke denne gruppens rettslige stilling.<sup>30</sup> Ansvar for representantordningen vil bli lagt til fylkesmannen. Dette vil sikre nødvendig kompetanseheving, og en mer enhetlig ordning hva gjelder rekruttering, opplæring, tilsyn med videre. Endringen synliggjør at det er klare forskjeller mellom et oppdrag som verge og et oppdrag som representant for en enslig, mindreårig asylsøker. Enslige, mindreårige asylsøkere skal ha et like sterkt rettsvern som norske barn, samtidig som det er viktig med et regelverk som ivaretar de særskilte behovene til denne gruppen særlig sårbare barn.

Den nye representantordningen understreker at alle enslige, mindreårige asylsøkere har krav på respekt og vern om sine rettigheter. Ordningen vil, sammen med den nye vergemålsloven, sørge for økt rettsikkerhet til sårbare grupper, sikre kompetanseheving og bidra til en mer enhetlig vergeordning. De særskilte reglene om representant for enslige, mindreårige asylsøkere vil gi klarere retningslinjer for hva som skal være repre-

sentantens oppdrag og sikre at alle representantene får nødvendig og kvalitativt lik opplæring.

Retten til representant skal gjelde alle enslige, mindreårige asylsøkere. I tillegg skal ordningen gjelde mindreårige antatte ofre for menneskehandel som søker om refleksjonsperiode i Norge.

Plikten til å høre barnet vil bli lovfestet, samt at representanten skal ta hensyn til den mindreåriges nasjonale, språklige, religiøse og kulturelle bakgrunn. Den nye lovreguleringen skal sikre at representantene får nødvendig opplæring. Representantene skal i tilstrekkelig grad være kjent med asylsaksgangen og de særlige forhold som er knyttet til rollen som representant for enslige, mindreårige asylsøkere.

Representantordningen skal også sikre barna kontinuerlig oppfølging, også dersom barnet flytter eller at det av andre årsaker er nødvendig å oppnevne en ny representant. Loven stiller krav om at representanten skal være egnet. I denne forbindelse skal representantene legge frem en politiattest i samsvar med reglene om barneomsorgsattest i ny politiregisterlov.

## 8.12 Rett til advokat

Enslige, mindreårige asylsøkere kan i mindre grad enn andre ivareta sine rettigheter i forbindelse med fremsettelse av søknad om beskyttelse. De har derfor rett til fri advokatbistand i forbindelse med fremsettelse av slik søknad, mens voksne asylsøkere, herunder foreldre med barn, ikke har rett til fri advokatbistand i første instans.<sup>31</sup> En del søkere som oppgir å være enslige mindreårige, viser seg å være over 18 år etter en aldersundersøkelse.<sup>32</sup> UDI har derfor gitt retningslinjer for når retten til advokatbistand skal inntrer.<sup>33</sup> Søkeren skal tildeles advokat så raskt som mulig etter registreringen dersom det er dokumentert eller åpenbart at søkeren er under 18 år. Hvis det derimot er tvil om søkeren er mindreårig, tildeles advokat eventuelt etter intervju og/eller aldersundersøkelse. Dersom aldersundersøkelsen viser at det ikke er tvil om at søkeren er over 18 år, har søkeren ikke rett til advokat i første instans. Tilsvarende gjelder søkere som

<sup>29</sup> NOU 2004:16 *Vergemål*.

<sup>30</sup> Prop. 51 L (2011–2012).

<sup>31</sup> Jf. utlendingsloven § 92 og lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp § 11, jf. forskrift 12. desember 2005 nr. 1442 om salær fra det offentlige til advokater mfl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fri rettshjelp og i straffesaker (stykkprisforskriften).

<sup>32</sup> Se kapittel 5.6.

<sup>33</sup> UDI rundskriv RS 2010-074.



fremstår som over 18 år og ikke samtykker i aldersundersøkelse.

Alle asylsøkere har rett til fri rettshjelp i inntil fem timer i forbindelse med klage over avslag på søknad om beskyttelse og ytterligere fem timer ved eventuelt personlig fremmøte ved behandling av klagesaker i UNE.<sup>34</sup> For familier gis det et tillegg på én time for ektefelle eller samboer og for hvert barn mellom 14 og 18 år. Asylsøkere kan også få fri rettshjelp, jf. rettshjelploven, på andre områder enn i asylsaken, som ved krav om volds-

offererstatning, i sak om tvangsekteskap eller ved vurdering av anmeldelse for menneskehandel. Advokaten kan også be barnevernet om å dekke bistand i saker der det er uenighet om tvangstiltak.

---

<sup>34</sup> Forskrift av 12. desember 2005 nr. 1442 om salær fra det offentlige til advokater mfl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fri rettshjelp og i straffesaker (stykkprisforskriften).

## 9 Retur

Dette kapittelet beskriver arbeidet med frivillig og tvangsmessig retur etter avslag på søknad om beskyttelse. De som ikke har grunnlag for opphold i Norge, skal så raskt som mulig forlate landet. Barn har et særlig behov for forutsigbarhet og stabilitet, og den tiden som tilbringes i usikkerhet mellom vedtak og utreise bør være kortest mulig. Det legges derfor vekt på at vedtak som berører barn skal gjennomføres uten unødig opphold.

### 9.1 Plikten til å forlate landet ved endelig avslag

Som hovedregel gis personer som får endelig avslag på søknad om beskyttelse en frist på mellom sju og tretti dager for selv å reise ut av landet. Det er UDI eller UNE som setter utreisefristen. Det er adgang til å sette en lengre frist dersom det anses nødvendig, men vurderingen av om det skal gis en forlenget frist skal være streng. Forhold som lengden på oppholdet i landet, barns skolegang eller familiære og sosiale bånd, vil være av betydning ved vurderingen av om forlenget frist skal gis. Formålet er å sikre at familien får tilstrekkelig mulighet til å forberede seg på utreisen.

#### **Boks 9.1 Den internasjonale organisasjon for migrasjon (IOM)**

IOM er en mellomstatlig organisasjon som arbeider for løsninger på migrasjonsutfordringer ut fra prinsippet om at en human og ordnet migrasjon tjener både den enkelte migrant og samfunnet. IOM ble stiftet i 1951 og har i dag 125 medlemsland, deriblant Norge og alle EU-landene. Norge har vært medlem siden 1954. Virksomheten baseres dels på bidrag fra medlemsland, dels på særskilt finansiering av organisasjonens tjenestetilbud. IOM samarbeider med statlige, mellomstatlige og frivillige organisasjoner, deriblant UNHCR.

Det er et mål at flest mulig returnerer frivillig. For å oppnå dette er det etablert flere ordninger for frivillig retur. Enslige, mindreårige asylsøkere og barnefamilier som ikke har fått oppholdstillatelse blir, som andre personer med avslag på søknaden, oppfordret til å reise hjem frivillig og får tilbud om hjelp til å gjennomføre reisen. Det er UDI som har ansvaret for arbeidet med frivillig retur, mens den internasjonale organisasjon for migrasjon (IOM) har ansvaret for gjennomføringen av de frivillige returprogrammene på vegne av UDI.

Dersom personen ikke reiser hjem selv eller samarbeider om å returnere frivillig, kan politiet uttransportere med tvang. Det er Politiets utlendingsenhet (PU) som har det nasjonale ansvaret for å uttransportere utlendinger som ikke har lovlig opphold i Norge.

### 9.2 Motivering til retur

Å motivere personer med avslag på søknad om beskyttelse til å returnere til hjemlandet er en prioritert oppgave for utlendingsmyndighetene. Arbeidet er imidlertid utfordrende. Dette fordi personene det gjelder har investert mye tid og penger i reisen til Europa. Mange har også oppholdt seg lang tid i Norge og før det i ulike europeiske land. Det kan derfor være vanskelig å erkjenne at europadrommen ikke kan realiseres. Dette gjelder i særlig grad familier med barn.

#### *Viktig med informasjon*

Informasjon om retur gis til asylsøkere gjennom hele søkeprosessen. Allerede i den innledende fasen blir asylsøkere informert om at dersom søknaden blir avslått, så har de en plikt til å returnere til hjemlandet. Denne informasjonen gis av politiet ved registrering av asylsøknaden, og av NOAS ved ankomst til mottak. Ansvaret for å informere barn og unge påligger også ansatte i mottak. UDI arbeider kontinuerlig med å utvikle målrettet informasjon om retur.

Alle mottak arrangerer faste informasjonsmøter med IOM to ganger i året. IOM har også, på

oppdrag fra UDI, gjennomført informasjonskampanjer om frivillig retur for å nå ut til de som ikke bor på mottak. Mottakene er videre pålagt å ha egne informasjonsprogram for beboerne der retur inngår som tema, og skal legge til rette for individuelle samtaler for interesserte beboere. Alle beboere over 18 år kalles inn til en individuell retursamtale ved avslag i første instans og ved eventuelt avslag på klage i annen instans.

I utgangspunktet er det foreldrenes ansvar å gi nødvendig informasjon til barna om retur, og praksis i dag er at det er opp til dem å avgjøre om barna skal delta på samtaler om avslag på søknaden og retur. Barn har imidlertid en selvstendig rett til å bli hørt i saker som angår dem.<sup>1</sup> Retten til å bli hørt forutsetter tilgang til relevant informasjon. Mange medfølgende barn kjenner ikke familiens reelle situasjon i Norge, fordi foreldrene ikke informerer barna om vedtak som innebærer plikt til å forlate landet. Det kan være mange grunner til dette. Foreldrene kan ønske å skåne barna og/eller selv fortsette å leve i håpet om en oppholdstillatelse. Mangelen på informasjon gjør barna ute av stand til å forberede seg, og i de tilfellene hvor politiet må gjennomføre uttransportering av familien vil dette kunne føre til at utreisen blir en sjokkartet opplevelse for barna.

Det er ønskelig å sikre at barna gis informasjon om familiens status og retur så tidlig som mulig. Barn som er en del av en familie som får avslag på søknad om beskyttelse, skal få mulighet til å delta aktivt i returprosessen og også få anledning til å si sin mening. Regjeringen vil be UDI vurdere om informasjon om retur kan målrettes bedre, med sikte på at barn skal få relevant og god informasjon.

UDI har utviklet et informasjonsprogram i ordinære mottak for barn og unge.<sup>2</sup> Dette stiller krav til mottakene om at retur skal være et gjennomgående tema i informasjonsprogrammet for barn og unge i mottak og at informasjon om retur skal gis på et tidligst mulig tidspunkt. Programmet fokuserer både på hjemlandet og på tilværelsen i Norge. Dette fordi alle, og da spesielt barn, bør ha tilgang til balansert informasjon om sitt hjemland og gis mulighet til å opprettholde kontakt med familie i hjemlandet.

Aktuelle tema i UDIs informasjonsprogram er dialog med foreldre, konsekvenser av avslag, forberedelse til retur, bosetting i hjemlandet og kvalifisering. Også tema som det kan være vanskelig å

snakke om skal tas opp, som skyldfølelse, ansvarfølelse og tap av ære eller status. Informasjonsprogrammet for barn og unge ble tatt i bruk i januar 2010. I 2011 ble det utviklet en ny faglig veileder, og det er tatt i bruk film som formidlingsverktøy for lettere å nå fram til barna.

#### *Lengeværende barnefamilier*

Barnefamilier med endelig avslag på søknad om beskyttelse utgjør en betydelig andel av de utreisepiktige i mottakssystemet.<sup>3</sup>

I følge IOM er det behov for en særlig innretning både av informasjon og retur støtte mot barnefamilier, ettersom denne gruppen møter mer komplekse utfordringer ved retur enn enslige voksne. På oppdrag fra UDI gjennomførte Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) i 2010 en studie om hva som motiverer barnefamilier med avslag til å returnere hjem.<sup>4</sup>

Blant NOVAs forslag til tiltak er noen rettet mot familiene som helhet og noen mot barn spesielt. Rapporten understreker familiens behov for forutsigbarhet, og det anbefales at barnefamilier som ikke returnerer frivillig bør tvangsreturneres raskt. Videre anbefales samtalegrupper og mors-

#### **Boks 9.2 EUs handlingsplan for enslige mindreårige og retur**

EUs handlingsplan for enslige mindreårige asylsøkere oppfordrer medlemslandene til å utvikle nyskapende løsninger i partnerskap med tredjeland med hensyn til retur av enslige mindreårige. Av tiltak nevnes kapasitetsbygging i opprinnelsesland samt gjennomføring av studie om praksis og regelverk vedrørende retur av enslige mindreårige. Norsk politikk er i tråd med handlingsplanen, jf. arbeidet med å etablere omsorgstilbud i opprinnelsesland (kapittel 9.5). EU-kommisjonen vil rapportere på handlingsplanen i henholdsvis 2012 og 2014. Hva gjelder studie av europeisk praksis så har Norge, som ett av to europeiske land, vært med i referansegruppen for en omfattende studie av retur av enslige mindreårige som er gjennomført av European Council on Refugees and Exiles (ECRE).

<sup>1</sup> Se kapittel 5.5.

<sup>2</sup> Krav til informasjonsarbeid for barn og unge i mottak. Publisert i 2010 RS 2009-041v1

<sup>3</sup> Se kapittel 8.3.6.

<sup>4</sup> Aina Winswold og Ada I. Engebriksen, For barnas skyld – En undersøkelse av returforberedende arbeid med barnefamilier på asylmottak – med forslag til nye modeller og arbeidsformer, NOVA Rapport 17/2010, Oslo, NOVA, 2010.

målsundervisning for barn. Det anbefales også å etablere kontakt med lokal skole i hjemlandet for å planlegge barnas framtidige skolegang etter retur. UDI arbeider med å følge opp denne rapporten både i arbeidet med å videreutvikle assistert frivillig retur og i forbindelse med returtiltak for barnefamilier.

Departementet mener det er behov for ytterligere kunnskap om hvilke avveininger som gjøres i familier som velger å bli i Norge over lang tid framfor å vende hjem. Slik kunnskap er viktig for å utvikle mer målrettede returtiltak. Forskningsstiftelsen FAFO ble, etter anbudsrunde våren 2011, gitt oppdraget med å foreta en studie av motivasjon for retur. Endelig rapport skal foreligge sommeren 2012.

#### *Enslige mindreårige*

Regjeringen ønsker å styrke returarbeidet rettet mot enslige mindreårige. Det er i liten grad satset på returtiltak for denne gruppen tidligere. Den generelle tendensen både i Norge og Europa for øvrig har inntil de siste par årene vært å innvilge enslige mindreårige permanent eller begrenset tillatelse. I sistnevnte tilfelle vil retur først bli aktuelt når vedkommende ikke lenger er mindreårig.

Det er nå en økende bevissthet om behov for returtiltak også rettet mot gruppen av enslige mindreårige. Regjeringen ønsker å legge til rette for at enslige mindreårige med avslag eller begrenset tillatelse kan returnere hjem på en slik måte at de gis mulighet for å etablere seg på nytt i hjemlandet.

Antallet enslige mindreårige som søker om frivillig retur er svært lavt. I 2010 og 2011 returnerte årlig henholdsvis fem og fire enslige mindreårige

frivillig med assistanse fra IOM. Disse reiste hjem til henholdsvis Afghanistan, Irak og Georgia. Årsakene til at det i liten grad søkes om frivillig retur kan være mange.

Mange enslige mindreårige med en begrenset tillatelse holder fast på håpet om at de vil få en forlenget tillatelse. For dem med begrenset tillatelse og for dem med avslag vil det å søke om frivillig retur kunne representere et nederlag i det mange har familie som har investert i reisen til Europa og som forventer at barnet lykkes. Det framgår av UNHCRs studie av afghanske enslige mindreårige at mange føler at de reiser til Europa på oppdrag for familien. Tanken på å gi opp og reise hjem er forbundet med tabu.<sup>5</sup> Det er derfor grunn til å tro at det i mange tilfeller er familien i hjemlandet som sitter med nøkkelen når det gjelder å åpne muligheten for hjemreise for den mindreårige.

### **9.3 Tilrettelegging for frivillig retur**

Voluntary Assisted Return Programme (VARP) er et program som tilbyr assistanse til dem som returnerer frivillig fra Norge til sine hjemland. Programmet tilbyr en velorganisert og sikker retur. Det er IOM som organiserer og tilrettelegger programmet i samarbeid med UDI. Programmet finansieres av norske myndigheter. Gjennom VARP får både medfølgende og enslige barn som returnerer mulighet til å reise hjem på en forutsig-

<sup>5</sup> UNHCR, Trees only move in the wind: a study of unaccompanied Afghan children in Europe, PDES/2010/05, Juni 2010.

#### **Boks 9.3 Assistert frivillig retur**

- a. Det er igangsatt et forskningsprosjekt hvor målet er å få en bedre forståelse av hva som kan motivere særlig familier, som har vært lenge i Norge etter endelig avslag, til å returnere til hjemlandet.
- b. Som forsøksordning for 2011 og 2012 er det etablert et retur- og reintegreringsprogram for enslige mindreårige og personer fylt 18 år, men som var enslige mindreårige på vedtakstidspunktet. Gjennom programmet gis det veiledning om retur, tilbud om oppsporing av familie og bistand til etablering i hjemlandet.
- c. Det er iverksatt prøveprosjekt med individuelle opplæringstiltak for enslige mindreårige med sikte på å kvalifisere til utdanning og arbeidsmuligheter i hjemlandet.
- d. Det er etablert et pilotprosjekt hvor eksisterende reintegreringsprogram for Afghanistan er særskilt tilpasset ungdom i alderen 18–23.
- e. Det vil bli igangsatt kvalifiseringstiltak og returforberedende aktiviteter tilpasset barnefamilier.
- f. Returstøtten til barnefamilier økes med kr. 10 000 per barn.

Tabell 9.1 Antall medfølgende og enslige mindreårige som har returnert frivillig de senere årene.

Returnert med IOM	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totalt
Enslige mindreårige	3	1		3	3	5	4	19
Medfølgende barn	105	67	53	56	107	228	309	925
Totalt	108	68	53	59	110	233	313	944

Kilde: UDI

Tabell 9.2 Antall medfølgende barn som har returnert frivillig gjennom VARP. Utvalg land med flest returer av denne gruppen. Tallene i tabell 9.2. inngår i tallene i tabell 9.1

Land	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totalt
Kosovo	2	12	14	22	51	14	115
Russland	18	5	8	19	45	164	259
Serbia*	–	2	3	16	35	13	69
Irak	1	–	2	23	29	30	85
Korea	–	–	13	9	2	1	25
Totalt	21	19	40	89	162	222	553

\* Etter delingen av landet i 2007 utgikk kategorien «Serbia og Montenegro» og ble erstattet med kategoriene «Serbia» og «Montenegro».

Kilde: IOM

bar og ordnet måte, noe som er særlig viktig når barn er involvert.

Antallet medfølgende barn som har returnert frivillig har økt de senere årene, slik det fremgår av tabell 9.1. Antallet enslige mindreårige som søker om og reiser frivillig er svært lavt.

#### Gradert reintegringsstøtte

Reintegreringsstøtten skal gjøre det enklere for dem som ikke har oppholdstillatelse i Norge å velge frivillig retur ved at de får økonomisk støtte til å reetablere seg i hjemlandet. Fra 1. juli 2010 ble det innført et tilbud om utvidet, gradert reintegreringsstøtte, som innebærer at personer som raskt tar initiativ til egen retur mottar høyere økonomisk støtte.<sup>6</sup> Støtten gis per person, det vil si også til barn.

Effekten av gradert reintegreringsstøtte har vist seg ved en vesentlig økning i søknader om frivillig retur første år etter innføringen. I første halvår 2011 returnerte det 30 prosent flere med IOMs program for frivillig retur enn i samme periode i 2010. Ordningen med gradert støtte har også ført til at flere har reist tidlig etter avslag for å oppnå maksimal reintegreringsstøtte.

<sup>6</sup> Financial Support for Return (FSR).

#### Målrettede reintegreringsprogrammer

I tillegg til den graderte reintegreringsstøtten er det innført målrettede reintegreringsprogrammer. Formålet med disse programmene er å gi et tilbud til grupper som antas å ha spesielle behov eller kommer fra landområder hvor retur kan by på særlige utfordringer. Disse programmene legger til rette for en bedre start i hjemlandet for blant annet barnefamilier. Det å bidra til å gjøre det lettere å etablere seg på ny i hjemlandet er viktig for å sørge for barnas generelle omsorgssituasjon. Gjennom disse programmene får også barna et tilbud om reintegreringsstøtte som kan benyttes til for eksempel skole og utdanning.

Egne program for Afghanistan og Irak ble startet i henholdsvis 2006 og 2008.<sup>7</sup> Personer som returnerer frivillig til disse landene mottar reintegreringsstøtte gjennom spesielle landprogram. Gjennom landprogrammene tilbyr IOM individuell informasjon og rådgivning, hjelp til å skaffe reisepapirer, organisering av reisen, flybilletter,

<sup>7</sup> Landprogrammet for Afghanistan (IRRANA – Information, Return and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan Program) og landprogrammet for Irak (IRRINI – Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq Program)

transittvisum samt assistanse i transitt og ved ankomst til hjemlandet.

IOM dekker transportkostnadene fram til endelig destinasjon i de respektive landene. I tillegg tilbys økonomisk støtte, rådgivning og utdanning/næringsetablering. Tilbudet om skole/utdanning gjelder også for barna. Det tilbys innkvartering i Kabul i inntil to uker, mens personer som har søkt om frivillig retur til Irak kan søke om behovsprøvd bostøtte verdt inntil 20 000 kroner per husstand gjennom IOM.

Reintegreringsprogrammet for Afghanistan er fra januar 2012 utvidet for å imøtekomme behovene til unge i alderen 18–23 år med avslag, herunder de som har kommet til landet som enslige mindreårige. For denne gruppen tilbys seks måneders gratis kost og losji, samt et opplærings-tilbud av samme varighet.

Våren 2012 ble det etablert egne reintegreringsprogram for henholdsvis Etiopia og Somalia. Programmet for Etiopia drives av IOM og det etiopiske ministeriet for flyktninger og returnerte (ARRA), mens programmet for Somalia drives av IOM alene på oppdrag fra UDI. Disse programmene tilbyr tilsvarende tjenester mht. rådgivning og utreise som de ovennevnte landprogrammene. For personer som skal returnere til Etiopia tilbys både kontantytelse og utvidet reintegreringsstøtte, mens programmet for Somalia tilbyr en forhøyet kontantytelse.

Med hensyn til enslige mindreårige har UDI i samarbeid med IOM, også utviklet et særskilt returprogram tilpasset denne gruppens behov. Programmet omfatter både de som får avslag på søknad om beskyttelse og ungdommer som har fått begrenset oppholdstillatelse til fylte 18 år. Gjennom dette programmet tilbys individuelt rettet rådgivning og kvalifisering i Norge som kan nyttiggjøres i hjemlandet. Programmet legger opp til fleksible løsninger som er tilpasset de utfordringene den enkelte mindreårige står overfor ved retur til hjemlandet.

#### *Økt retur støtte til barnefamilier*

For ytterligere å motivere barnefamilier til å returnere vil det nå bli innført forhøyet reintegreringsstøtte for medfølgende barn. Fra juli 2012 er retur støtten til barnefamilier økt med kr. 10 000 per barn. Dette kommer i tillegg til de eksisterende støtteordningene. Formålet med tiltaket er å bidra til raskere retur av barnefamilier slik at barnas situasjon blir avklart og forutsigbar.

### 9.4 Tvungen retur

Personer uten oppholdsgrunnlag blir underrettet om at politiet vil gjennomføre tvangsretur dersom utreisefristen som er satt ikke overholdes. Ved tvangsmessig retur av barn, skal dette gjennomføres så skånsomt som mulig.

En uttransportering skal skje så snart som mulig etter at utreisefristen er oversatt. Uttransportering med tvang innebærer at familiene ikke selv kan forberede og gjennomføre hjemreisen. I tillegg vil foreldrene få en gjeld til den norske stat tilsvarende det uttransporteringen koster. Denne gjelden må være betalt før personen eventuelt kan reise inn igjen i Norge. Barn blir ikke personlig ansvarlig for uttransporteringsgjeld.

Når det gjelder enslige mindreårige som skal returneres uten familie, er situasjonen noe annerledes. For denne gruppen må uttransporteringsgjelden være betalt før vedkommende kan reise inn igjen. Dette gjelder uavhengig av alderen på den enslige mindreårige.

Regjeringen legger vekt på at vedtak som er truffet gjennomføres raskt og vil styrke politiets budsjett for å legge til rette for flere tvangsreturer.

Økningen i uttransporteringer i 2010 skyldes i hovedsak returer av barnefamilier til Serbia. Av de 158 enslige mindreårige som Politiets Utlendingsenhet (PU) uttransporterte i 2010, ble 153 personer returnert i henhold til Dublin II-forordningen.

Tabell 9.3 Antall barn som er returnert, inkludert Dublinoverføringer, fordelt i kategoriene medfølgende barn og enslige mindreårige\*

	2009	2010	2011	Totalt
Medfølgende barn	341	583	535	1 459
Enslige mindreårige	58	158	103	319
Totalt	399	746	645	1 790**

\* Det foreligger ikke tall fra før 2009.

\*\* Differansen skyldes noen saker der det ikke er registrert om vedkommende var i følge med foreldre eller ikke.

Kilde: Politiets utlendingsenhet (PU)



#### Boks 9.4 Tvungen retur

Personer uten oppholdsgrunnlag som ikke selv forlater Norge eller samarbeider om å returnere frivillig, skal uttransporteres av politiet. Regjeringen legger stor vekt på å ha en effektiv og rettssikker returpraksis blant annet ved at vedtak som er truffet gjennomføres raskt. I revidert nasjonalbudsjett for 2012 har Regjeringen foreslått å styrke politiets budsjett med 16 millioner kroner i 2012 for å legge til rette for flere tvangsreturer.

Ved retur av barnefamilier og enslige mindreårige skal særskilte hensyn tas. Det legges vekt på at returen utføres på en mest mulig skånsom måte. Det skal tas hensyn til barnets beste i alle ledd av politiets arbeid med å få en enslig mindreårig returnert. Den mindreåriges verge og advokat skal kontaktes.

Hovedtyngden av disse personene var registrert som over 18 år i det europeiske landet de ble returnert til, men oppga en lavere alder i Norge. Det var altså kun fem enslige mindreårige som ble tvangsreturnert til hjemlandet etter realitetsbehandling av asylsak i Norge i 2010. I 2011 var det ingen uttransportering av enslige mindreårige til hjemland, samtlige ble tvangsutsendt i henhold til Dublin II.

##### 9.4.1 Retur av barnefamilier

Før fristen for utreise utløper skal familien ha vært i kontakt med politiet og avtalt utreise. Dersom de innretter seg etter vedtaket, og velger å ikke bruke denne perioden til å forberede utreise, vil det normalt ikke gis noen ny utreisefrist etter at politiet har pågrepet og planlagt uttransport.

Det foreligger en egen instruks som gir føringer for PUs arbeid med uttransportering av barn. I instruksens framheves det at det ved uttransportering skal legges vekt på barnets beste. Det skal vurderes om personell med barnefaglig kompetanse skal bistå ved transporten. I instruksens blir retur av enslige mindreårige særskilt omtalt.

Familier skal – så langt det lar seg gjøre – uttransporteres samlet. Det er ikke aktuelt å uttransportere barn alene som har vært i Norge sammen med foreldre, der foreldrene har forsvunnet. Det er egne rutiner for de tilfellene hvor foreldrene forsvinner og lar barna bli værende igjen alene på et asylmottak.

Ved uttransport av barn skal det så vidt mulig unngås bruk av tvangsmidler. Alternativer til fengsling, som for eksempel meldeplikt eller pålegg om bestemt oppholdssted vil alltid benyttes dersom dette fremstår som tilstrekkelig. I de tilfeller det er nødvendig å benytte pågrepelse/tvang ovenfor familier med barn skal dette foregå på en mest mulig skånsom måte. Det legges i disse tilfellene opp til kort fengslingsperiode og snarlig uttransport.

Dersom pågripelsen skjer dagen før uttransport, blir familien plassert på en egen familieavdeling på Politiets utlendingsinternat, Trandum. Personellet her har særlig fokus på barns behov. Det er dialog med barnevernet.<sup>8</sup>

##### Nærmere om pågrepelse

PU vurderer i hver enkelt sak egnet tidspunkt for pågrepelse. I de fleste tilfeller blir pågripelsen vurdert å være mindre inngripende for familien dersom den gjennomføres tidligst dagen før uttransporten. I enkelte tilfeller er det nødvendig å gjennomføre pågripelsen tidlig om morgenen. Dette kan blant annet ha sammenheng med hvor i landet pågripelsen skal finne sted, tidspunkt for planlagt uttransport og mulighet for å påtreffe familien samlet. En tidlig pågrepelse gir videre større mulighet til å nå bestemmelsesstedet samme dag. I Dublin-saker krever mottakerlandets myndigheter som regel at de personer som uttransporteres overleveres innen ordinær arbeidstid.

Politiet varsler ikke den som skal pågripes eller andre som står dem nær om pågripelsen. Dette begrunnes i politioperative hensyn, herunder faren for unndragelse. Det må i de fleste tilfeller der utreisefristen ikke er overholdt legges til grunn at utlendingen ikke ønsker å reise fra landet frivillig. Dette kan indikere at utlendingen vil søke å holde seg i skjul, særlig hvis pågripelsen blir varslet på forhånd. Denne problemstillingen er også relevant for barnefamilier og enslige mindreårige. Det er uheldig for barna dersom foreldrene velger å gå i skjul som følge av varsel om pågrepelse.

Ved planlegging av hvordan pågrepelse skal finne sted, vurderer politiet hva som er det beste for barnet. Barn skal for eksempel ikke pågripes i skoletiden, og de forsøkes alltid pågrepet sammen med foreldrene. Pågripelsen skal gjennomføres så skånsomt som mulig.

Ved uttransportering av en barnefamilie vurderes behovet for ledsagelse i hvert enkelt tilfelle.

<sup>8</sup> Se nærmere om utlendingsinternat i kapittel 9.6.



I denne vurderingen ses det hen til reiseruten og alderen på barna. Er reiseruten komplisert vil barnefamilien alltid bli ledsaget. Behovet for at medisinsk personell er med på uttransporteringen vurderes individuelt.

#### 9.4.2 Retur av enslige mindreårige

Dersom den enslige mindreårige unnlater å følge vedtaket og ikke kontakter politiet for å varsle om utreisetidspunkt, setter politiet et tidspunkt for utreise. Politiet skal i disse sakene varsle lederen ved mottaket eller annen kontaktperson. Om nødvendig skal det settes en lengre utreisefrist enn normalt. I vurderingen av hvor lang utreisefrist som skal settes, skal det legges vekt på barnets alder, oppholdstid, tilknytning og det omsorgsarbeidet som er iverksatt av norske myndigheter.

PU skal ta hensyn til den mindreårige i alle ledd av sitt arbeid med uttransportering som omfatter barn, herunder enslige mindreårige. I henhold til utlendingsloven § 90 åttende ledd kan ikke enslige mindreårige tvangsreturneres til andre enn familiemedlemmer, utnevnt verge eller annet forsvarlig omsorgstilbud. Ved uttransportering av enslige mindreårige skal vedtaksmyndigheten eller PU opprette/formidle kontakt med omsorgsperson i hjemlandet.

Som nevnt i kapittel 2 har mange enslige mindreårige et oppdrag som innebærer forpliktelse overfor sin familie, oftest av økonomisk karakter. Det er grunn til å tro at mange selv ønsker å returnere, men familiene har forventninger og krav om at barna skal skape seg et liv i Europa og bidra økonomisk. For disse kan returen bli enklere når det er synlig at norske myndigheter er ansvarlige og at de ikke vender hjem fordi de selv «sviktet» familien.

Uttransportering av enslige mindreårige skal på samme måte som for barnefamilier, utføres på en mest mulig skånsom måte. I henhold til instruks, omtalt ovenfor, skal det så vidt mulig unngås bruk av tvangsmidler og det skal alltid vurderes om verge eller annen nærstående person skal delta på reisen. En enslig mindreårig som skal returneres, enten til et annet europeisk land eller hjemlandet, følges alltid av ledsagere på uttransporteringen. Behovet for at også medisinsk personell eller andre kontaktpersoner er med vurderes i hvert enkelt tilfelle.

## 9.5 Omsorgstilbud i enslige mindreåriges opprinnelsesland

### 9.5.1 Bakgrunn

Som nevnt i kapittel 6.3.5 skal det i vurderingen av om det foreligger sterke menneskelige hensyn for en asylsøker legges vekt på om «utlendingen er enslig mindreårig uten forsvarlig omsorg ved retur», jf. utlendingsloven § 38 annet ledd bokstav a. Med forsvarlig omsorg menes primært familie, men også privat eller offentlig omsorgsinstitusjon. Som det framgår under kapittel 5.10 har forsøk på oppsporing av mindreårige asylsøkeres omsorgspersoner vist seg å være en utfordrende oppgave.

Det er sterke holdepunkter for å anta at enslige, mindreårige asylsøkere holder tilbake informasjon om familie i hjemlandet/transittland, i håp om at dette skal gi oppholdstillatelse i Norge. Resultatet er at mange enslige mindreårige, som har familie i hjemlandet, får en tillatelse fordi myndighetene ikke er i stand til å verifisere asylsøkerens opplysninger på dette punktet.

Som det framgår under kapittel 9.2 har det vært lite fokus på oppsporing og returløsninger for denne gruppen. Slik har det også vært i andre europeiske land. Noe av bakgrunnen for dette er at antallet enslige mindreårige som har fått avslag har vært svært lavt.

Anvendelse av ulike omsorgsløsninger i den mindreåriges opprinnelsesland har følgelig i liten grad vært prøvd ut i praksis. Utfordringen er at det i flere av landene Norge mottar enslige, mindreårige asylsøkere fra, kan være vanskelig å identifisere egnede omsorgsinstitusjoner. I de tilfeller det finnes egnede institusjoner kan det være vanskelig å få tilgang til disse.

### 9.5.2 Beslutning om etablering av omsorgstilbud i opprinnelsesland

Regjeringen besluttet høsten 2009 at det skal tas sikte på å etablere omsorgstilbud i enslige min-

#### Boks 9.5 Opprettelse av omsorgs- og utdanningstilbud i hjemlandet

Regjeringen tar sikte på å opprette omsorgs- og utdanningstilbud for enslige mindreårige, i første omgang i Irak og Afghanistan. Dette skal gi ungdom som returnerer en ny start i hjemlandet, og også være et tilbud til lokal ungdom.

dreåriges opprinnelsesland, i første omgang i Afghanistan og i Irak. Det ble samtidig besluttet at tiltaket skal evalueres ett år etter oppstart, og at frivillige organisasjoner i Norge skal tas med på råd.

Bakgrunnen for tiltaket var at antallet enslige, mindreårige asylsøkere hadde økt betydelig fra årsskiftet 2007/2008. Dette ga et press på mottakssystemet og kommunenes kapasitet til å bosette. Resultatet var blant annet at svært mange enslige mindreårige ble værende lenge i mottak.

Det økende antallet enslige mindreårige skapte samtidig en bekymring for denne typen barnemigrasjon, og den risikoen dette medførte for den enkelte.<sup>9</sup> Uavhengig av behovet for tiltak begrunnet i den nasjonale situasjonen, var det derfor ansett nødvendig å sette inn tiltak for å forebygge migrasjon av barn. Gjennomføring av retur til hjemlandet har erfaringsmessig effekt på ankomsttallene.

#### *Omsorg og utdanning*

Majoriteten av enslige mindreårige som kommer fra Afghanistan og Irak er gutter over 15 år. Målgruppen for et omsorgstilbud er derfor ungdom og unge voksne i alderen 16–20 år som ikke har et beskyttelsesbehov, og hvor fravær av omsorgspersoner er utslagsgivende for at en oppholdstillatelse gis. Ut fra målgruppen blir det derfor riktige å bruke benevnelsen ungdomshjem. Det tas sikte på at halvparten av plassene skal stilles til rådighet for lokal ungdom.

Tilbudet som skal gis på et slikt ungdomshjem skal utgjøre et helhetlig reintegreringsprogram. Programmet skal gi de unge som returnerer tilbud om bolig i form av internat/bofellesskap og døgnbemannet omsorg. Det skal tilbys yrkesopplæring eller utdanning og utarbeides individuelle planer for den enkelte. Etter ankomst til hjemlandet skal det også tilbys bistand til oppsporing og eventuelt hjemreise til familie.

#### *Samarbeid og dialog*

Det har vært et mål for Norge å etablere et bredt europeisk samarbeid om disse prosjektene. Det at mange land samarbeider styrker muligheten for å lykkes med å forebygge migrasjon av enslige mindreårige. Ved oppstart av arbeidet med å etablere omsorgstilbud høsten 2009 innledet derfor Norge samarbeid med Sverige, Nederland og Storbritannia. Siden har også Danmark blitt et samarbeidsland på dette området. Det at vi nå samarbeider

med noen av de største mottakerlandene av enslige mindreårige reduserer enslige mindreåriges mulighet for å velge alternative land i Europa.

Arbeidet med etablering av et ungdomshjem eller omsorgstilbud videreføres nå gjennom et europeisk returprosjekt for enslige mindreårige, European Return Platform for Unaccompanied Minors (ERPUM). ERPUM ledes av Sverige, med Norge, Nederland og Storbritannia som partnere. Prosjektet finansieres av EUs Returfond og har som formål å utvikle felles returløsninger og metoder for oppsporing av omsorgspersoner.

Spørsmålet om etablering av omsorgstilbud har vært tema på flere møter mellom Justisdepartementet og frivillige organisasjoner. Det ble blant annet våren 2010 avholdt et særskilt dialogmøte med Røde Kors, Redd Barna, Norsk Folkehjelp, NOAS og Flyktningshjelpen. Barneombudet var også representert. Møtet ga konstruktive og nyttige innspill til det pågående arbeidet med etablering av omsorgstilbud.

#### *Fremdrift i arbeidet med etablering av tilbud i Afghanistan og Irak*

I arbeidet med et ungdomshjem har det vært prioritert å etablere en god dialog med myndighetene i henholdsvis Afghanistan og Irak. Våre utenriksstasjoner i de respektive landene har her vært viktige samarbeidspartnere i dette arbeidet. Parallelt er Norge i forhandlinger med aktuelle operatører.

Med hensyn til Afghanistan har UNHCR og Norge kommet til enighet om premisser og prosedyrer for retur av enslige mindreårige, samt hovedlinjer for innholdet i et omsorgstilbud. Dette utgjør en del av vårt rammeverk for arbeidet med etablering av omsorgstilbud i Afghanistan. Det er gjennomført en rekke møter med afghanske myndigheter, aktuelle operatører samt andre internasjonale organisasjoner (UNHCR, UNICEF, Redd Barna mv.) i Kabul. Det tas sikte på etablering av et tilbud med 100 plasser i Kabul, hvorav 25 plasser avsettes til lokal ungdom som allerede oppholder seg i landet.

Arbeidet med etablering av omsorgstilbud i Irak har vært rettet mot Nord-Irak og den kurdiske regionale selvstyregjeringen. Norge har gjennomført en rekke møter med kurdiske myndigheter, aktuelle operatører og internasjonale organisasjoner (UNICEF, UNHCR mv.). Ankomstene av enslige mindreårige fra Irak har imidlertid gått vesentlig ned siden Norge startet opp arbeidet med omsorgstilbud. Sammen med våre europeiske partnere vurderes det likevel ulike

<sup>9</sup> Se kapittel 2.

muligheter for å legge til rette for et omsorgstilbud i byen Erbil i Nord-Irak.

## 9.6 Frihetsberøvelse

Utlendingslovgivningen regulerer i hvilke tilfeller politiet kan benytte seg av frihetsberøvelse i utlendingssaker. Et tvangsmiddel kan etter utlendingsloven § 99 bare benyttes når det er tilstrekkelig grunn til det, og kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep. 1. mars 2012 trådte det i kraft en rekke endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler. Blant annet ble det uttrykkelig presisert i utlendingsloven § 106 andre ledd at det ikke skal besluttes pågrep eller fengsling dersom det vil være tilstrekkelig med meldeplikt eller pålegg om bestemt oppholdssted.

Etter straffeprosessloven § 184 andre ledd andre punktum skal personer under 18 år ikke fengsles med mindre det er «tvingende nødvendig». Denne bestemmelsen ble innført i 2012, og innebærer en hevet terskel for fengsling av barn. Bestemmelsen gjelder også ved fengsling i medhold av utlendingsloven, jf. henvisningen i utlendingsloven § 106 tredje ledd fjerde punktum. Etter straffeprosessloven § 174 skal ikke personer under 18 år pågripes med mindre det er «særlig påkrevd». Bestemmelsen gjelder også ved pågrep i medhold av utlendingsloven. Hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn i politiets arbeid med frihetsberøvelse av barn. Politiet skal ta spesielle hensyn ved pågrep av enslige mindreårige og barnefamilier. Det skal legges opp til så korte pågripelsesperioder som mulig. Pågripelsen skal foregå på en mest mulig skånsom måte og behovet for å kontakte andre ressurspersoner (barnevernet, verge, advokat osv.) skal vurderes i hvert enkelt tilfelle. Pågrep på natten skal bare gjennomføres når dette er helt nødvendig. Politiet skal sette av tid til å gjennomføre pågripelsene slik at barnefamiliene og de enslige mindreårige får god tid til å pakke sakene sine før avreise.

Etter utlendingsloven skal personer som pågripes og fengsles i en utlendingssak, som hovedre-

gel plasseres på utlendingsinternat.<sup>10</sup> Ved pågrep og fengsling anvendes derfor utlendingsinternatet på Trandum. På Trandum er det en egen avdeling for barn, barnefamilier og kvinner.

I tråd med Prop. 12 S (2010–2011) pågår et arbeid med å oppgradere og utvide Trandum ved bruk av modulbygg. Justis- og beredskapsdepartementet vil etablere ytterligere en ny modul til erstatning for plassene i det eksisterende internatet, som planlegges ferdigstilt annet halvår 2012. Her vil det bli etablert en spesialtilpasset avdeling for barnefamilier, enslige mindreårige og enslige kvinner, skjermet fra de andre avdelingene. Løsningen vil bidra til at behovet til disse gruppene, og særlig barnas behov, blir ivaretatt på en enda bedre måte enn i dag.

I enkelte saker plasseres personer av ulike årsaker i kriminalomsorgens anstalter, men barnefamilier blir ikke plassert i arrestlokaler eller i fengsel.

Enslige mindreårige skal bare være på utlendingsinternat. I enkelte tilfeller har eldre enslige mindreårige hatt kortvarige opphold i arrest før overføring til utlendingsinternatet. Dette skyldes i hovedsak at personene forut for utlendingssaken er pågrepet for mistanke om straffbare forhold som ikke har sammenheng med utlendingssaken. I ett tilfelle i 2010 ble kriminalomsorgens anstalter likevel benyttet overfor en person under 18 år, på bakgrunn av en konkret vurdering.

Det er et krav om særlig kontakt mellom internatet og relevante fagmyndigheter. Barn skal som hovedregel ikke pågripes og plasseres på utlendingsinternatet i mer enn 24 timer. Juridisk avdeling i Politiets utlendingsenhet skal alltid underrettes når det er spørsmål om å plassere et barn på internatet. Barnevernet skal varsles når mindreårige plasseres på internatet. Varslingsplikten gjelder både for enslige, mindreårige asylsøkere og for barn som kommer sammen med sine foreldre.

<sup>10</sup> Politiets utlendingsinternat på Trandum drives av Politiets utlendingsenhet. Der oppholder det seg utlendinger uten lovlig opphold i Norge. Disse er i hovedsak varetektsfengslet, pågrepet for manglende identitet eller venter på utreise etter avslått asylsøknad.

## 10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Meldingen presenterer ikke tiltak som vil kreve bevilgningsendringer, men skisserer enkelte prioriterte områder og veivalg som kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjетtrammer.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 8. juni 2012 om barn på flukt blir sendt Stortinget.

---

## Vedlegg 1

# Ord og uttrykk

**Amnesti:** Se regularisering.

**Asylmottak:** Frivillig botilbud for personer som har søkt om asyl. Etter endelig vedtak i saken blir de normalt boende en periode i mottak før bosetting eller utreise.

**Asylsøker:** Person som søker om beskyttelse mot forfølgelse i hjemlandet. Vedkommende blir kalt asylsøker fram til søknaden er endelig avgjort.

**Beskyttelse:** Oppholdsstatusen for alle som har rett til beskyttelse etter internasjonale konvensjoner, og som får oppholdstillatelse som flyktninger etter utlendingsloven, tidligere asyl.

**Bosetting:** Overføringsflyktninger og tidligere asylsøkere som har fått oppholdstillatelse, bosettes gjennom samarbeid mellom staten, ved Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), og kommunene. For kommunene er bosetting av flyktninger en frivillig oppgave. De fleste flyktninger i Norge bosettes med hjelp fra det offentlige.

**Dublin II-forordningen:** Dublin-regelverket gjør unntak fra retten til å få søknad om beskyttelse behandlet i et land, dersom utlendingen som kan kreves tilbakeført til et annet medlemsland i Dublin-samarbeidet («Dublin-retur», «Dublin-prosedyre»).

**Enslig, mindreårig asylsøker:** Asylsøker som er under 18 år og uten foreldre eller andre med foreldreansvar i Norge.

**Familieinnvandring:** Brukes som samlebetegnelse for familiegjenforening og familieetablering. Familiegjenforening gjelder tilfeller hvor partene har levd sammen som ektefeller eller samboere før referansepersonen kom til Norge eller hvor søkeren er referansepersonens barn. Familieetablering brukes når søkeren har inngått ekteskap med en person som allerede er bosatt i Norge, og partene ønsker å leve sammen her.

**Flyktning:** Person med rett til beskyttelse etter internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av, herunder Den europeiske menneskerettskonvensjonen.

**Flyktningpolitikk:** Omfatter mål, regelverk og tiltak i arbeidet for å forebygge og løse flyktningproblemer og hjelpe flyktninger, både internasjonalt og nasjonalt. Flyktningpolitiske virkemidler er blant annet forebyggende tiltak, nødhjelp, asyl/vern, gjenbosetting og tilbakevendings tiltak.

**Gjenbosetting:** Overføring av flyktninger fra et land for bosetting i et annet land, vanligvis i samarbeid med UNHCR.

**Innvandrere:** Person med to utenlandskfødte foreldre, som selv er innvandret til Norge.

**Innvandring:** Innflytting til et annet land enn sitt fødeland for varig bosetting.

**Integrering:** Tilrettelegging og tilpassing for at nye innvandrere skal bli inkludert i samfunnet. Målet er å sikre at nyankomne innvandrere raskest mulig kan bidra med sine ressurser i arbeids- og samfunns livet. Integreringspolitikk inngår igjen som en del av inkluderingspolitikken, som har som overordnet mål at alle som bor i Norge skal ha like muligheter til å delta og til å bidra i fellesskapet.

**Menneskehandel:** Å utnytte andre ved trusler, vold eller misbruk av en sårbar situasjon til prostitusjon eller andre seksuelle formål, til tvangsarbeid eller tvangstjeneste, herunder tiggning, til krigstjeneste i fremmed land eller ved fjerning av personens organer.

**Menneskesmugling:** Ulovlig å hjelpe andre til innreise eller opphold.

**Migrasjon:** Flytting eller vandring, uavhengig av årsak og varighet. Det skilles gjerne mellom frivillig migrasjon, f.eks. arbeidsmigrasjon, og tvungen migrasjon, f.eks. flyktningstrømmer.

**Non-refoulement:** Forbud i henhold til flyktningkonvensjonen mot å returnere en person til et område der vedkommendes liv eller frihet er truet pga. rase, religion, nasjonalitet, politisk virksomhet eller tilhørighet til en særskilt sosial gruppe. I enkelte sammenhenger dekker begrepet også returforbud etter andre konvensjoner.

**Omsorgssenter:** Det statlige barnevernets tilbud til enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år.

**Opphold på humanitært grunnlag:** Oppholdstillatelse som gis pga. sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket.

**Oppholdstillatelse:** En tillatelse som gir rett til å ta opphold og arbeid i Norge for den tid som er fastsatt, og med forbehold om at det kan være fastsatt særskilte begrensninger i retten til å ta arbeid. Nordiske borgere og borgere av andre medlemsland i EU enn Bulgaria og Romania trenger ikke oppholdstillatelse for å oppholde seg eller arbeide i Norge. I henhold til utlendingsloven 1988 ga oppholdstillatelse ikke rett til å ta arbeid med mindre annet var særlig fastsatt.

**Overføringsflyktning:** Flyktning som får komme til Norge gjennom et organisert uttak, vanligvis i samarbeid med UNHCR. Etter forslag fra regjeringen fastsetter Stortinget gjennom budsjettbehandlingen årlig en kvote for hvor mange overføringsflyktninger Norge skal ta imot. Betegnelsen kvoteflyktning er også mye brukt.

**Permanent oppholdstillatelse:** Tillatelse som kan gis til personer som har vært i Norge i minst tre år med gyldig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Tillatelsen er ikke avgrenset i tid. Den gir rett til varig opphold og tillatelse til å ta seg arbeid i Norge. Den gir også utvidet vern mot utvisning. En permanent oppholdstillatelse faller som hovedregel bort ved sammenhengende opphold i utlandet som varer i mer enn to år. Utlendingsloven 1988 benyttet betegnelsen bosettingstillatelse.

**Realitetsbehandlet:** Søkerens konkrete anførsler om beskyttelsesbehov i hjemlandet vurderes av norske myndigheter. Asylsaker som behandles etter Dublin-prosedyren realitetsbehandles ikke.

**Regularisering:** Verken «regularisering» eller «amnesti» har en klart definert betydning. Med regularisering menes i denne meldingen å gi oppholdstillatelse til en utlending som oppholder seg i landet uten tillatelse, dvs. ulovlig. Amnesti er en form for regularisering, ettersom utfallet er at personer med ulovlig opphold innvilges oppholdstillatelse. Amnesti er imidlertid en særpreget fremgangsmåte, som i denne meldingen forstås som en midlertidig regulariseringsordning som ikke er en del av det ordinære regelverket for innvandring.

**Retur:** Utlendinger som har fått endelig avslag på asylsøknaden plikter å forlate Norge frivillig. Vanligvis blir det satt en frist, slik at utlendingen kan forberede hjemreisen. Utlendinger som ikke har reist frivillig når fristen utløper, kan uttransporteres av politiet med tvang.

**Tilbakevending:** Flyktninger med lovlig opphold i Norge som frivillig vender tilbake til hjemlandet. Tilbakevending kan skje på eget initiativ eller være organisert av myndighetene. Tilbakevendingen kan foregå med eller uten offentlig støtte og annen aktiv stimulans eller tilrettelegging.

**Tredjeland:** Land utenfor EØS/EFTA-området. Personer fra dette området omtales som tredjelandborgere.

**Utlending:** Utenlandsk statsborger som oppholder seg i Norge, uavhengig av årsaken til oppholdet eller hvor lenge det varer.

**Uttransportering:** Utlendinger som ikke får oppholdstillatelse i Norge, plikter å forlate landet frivillig. Dersom utlendingen nekter å forlate Norge frivillig, kan politiet tvangsmessig uttransportere vedkommende fra landet.

**Utvisning:** Vedtak som innebærer at en utlending mister retten til opphold i riket og ilegges et forbud mot framtidig innreise (varig eller for en bestemt tid).

**Visum:** Tillatelse til å reise inn i og oppholde seg en periode i et land. Norge har avtaler om fritak fra visumplikt med en rekke land.

**Vedlegg 2****Statistikk****1 Innledning**

Formålet med dette vedlegget er å gi en helhetlig og informativ sammenstilling av statistikk knyttet til barn som søker beskyttelse i Norge. Dette omfatter ankomster av asylsøkere til Norge, saksbehandlingstid for asylsaker Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) som omfatter barn, vedtak i asylsaker som omfatter barn, barn som bor i asylmottak og tall over barn som returnerer til sine opprinnelsesland både frivillig og med tvang.

Tabellene og figurene som presenteres har blitt benyttet i de ulike kapitlene i meldingen til Stortinget om barn på flukt. I tillegg vil det inngå supplerende oversikter, tabeller og figurer.

Statistikken omfatter hovedsakelig perioden 2005 til 2011. De oversiktene som presenteres i det følgende viser de seneste utviklingstrekkene og hovedutfordringene knyttet til barn på flukt.

**2 Ankomster**

I det følgende presenteres ulike oversikter over asylsøkere som har kommet til Norge. Men hensyn til personer under 18 år som kommer til Norge for å søke asyl, er det en utfordring å stadfeste personens alder. Dette gjelder særlig søkere som oppgir å være enslige mindreårige. I oversiktene over ankomster er det oppgitt alder på søknadstidspunktet som ligger til grunn.

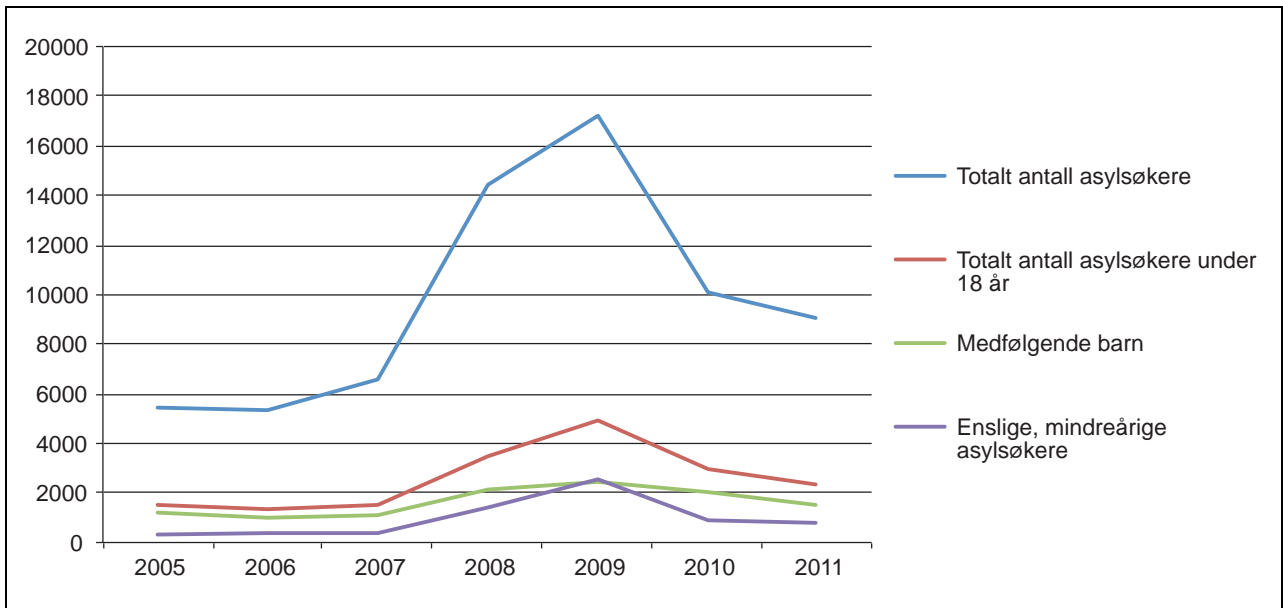
Tabell 2.1, figur 2.1 og 2.2 viser ankomstene de siste år. Det fremkommer at antallet asylsøkere til Norge har variert mye de senere årene, fra 5 400 i 2005 til 9 053 i 2011, med betydelige variasjoner i denne perioden. Fra 2007 til 2008 økte antallet asylsøkere med ca. 123 prosent, og med ytterligere 19 prosent fra 2008 til 2009. I 2010 gikk antallet asylsøkere ned med 42 prosent, og har gått ytterligere ned med ca. 10 prosent i 2011.

Tabell 2.1 Antall barn som søker asyl i Norge i perioden 2005–2011 fordelt på medfølgende barn og enslige mindreårige, totalt antall asylsøkere under 18 år og totalt antall asylsøkere til Norge

År	Antall medfølgende barn som søkte asyl	Antall enslige, mindreårige asylsøkere	Totalt antall barn og unge under 18 år	Totalt antall asylsøkere
2005	1 209	322	1 531	5 402
2006	1 012	349	1 361	5 320
2007	1 165	403	1 568	6 528
2008	2 174	1 374	3 548	14 431
2009	2 645	2 500	5 145	17 226
2010	2 104	892	2 996	10 064
2011	1 641	858	2 499	9 053

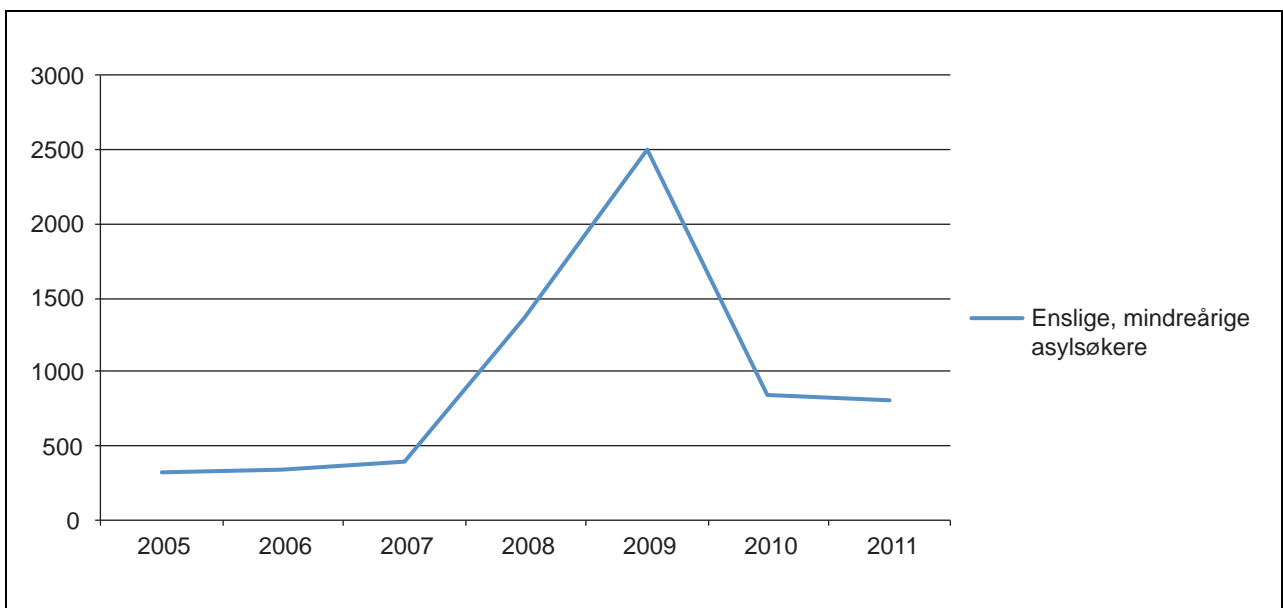
Kilde: UDI





Figur 2.1 Oversikt over antall asylsøkere til Norge fordelt etter det totale antallet, antall under 18 år, antall medfølgende barn og antall enslige, mindreårige asylsøkere.

Kilde: UDI

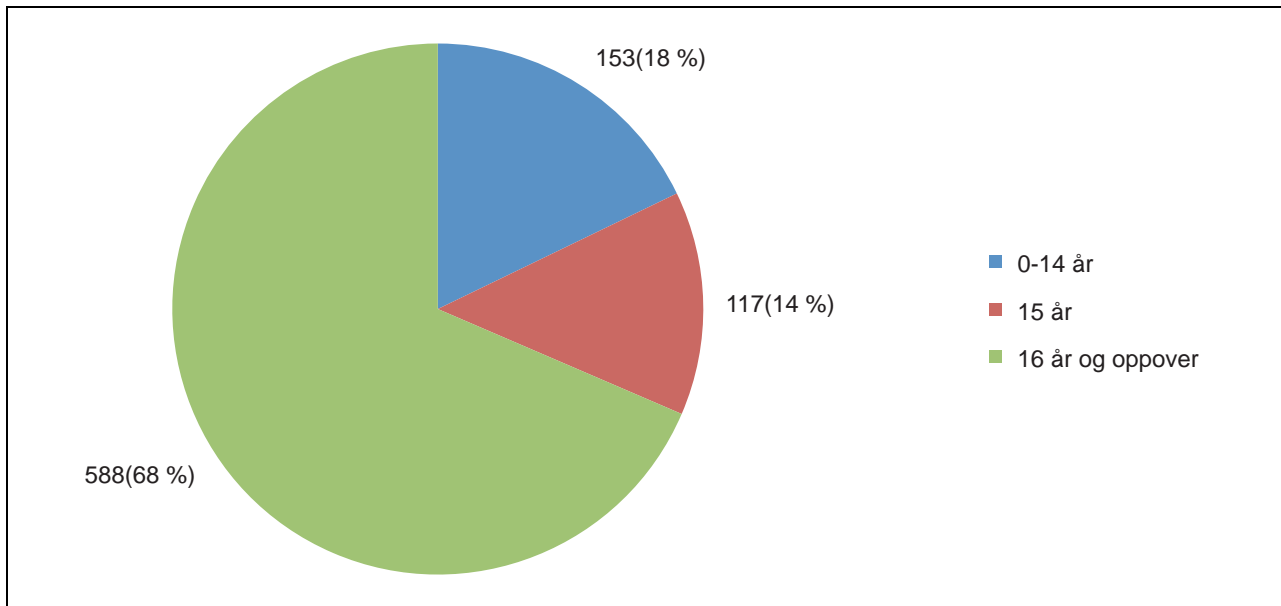


Figur 2.2 Oversikt over antall enslige, mindreårige asylsøkere i perioden 2005–2011

Kilde: UDI

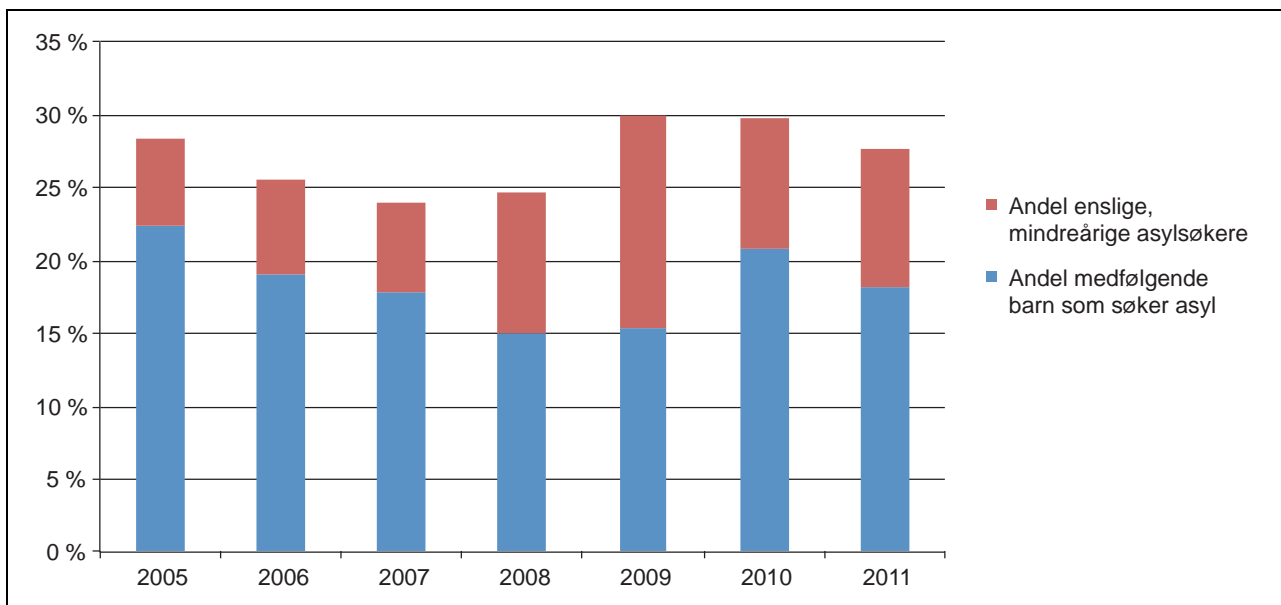
Som det fremgår av figur 2.2 har antallet søkere som anføres å være enslige mindreårige variert tilsvarende kraftig. Antallet steg fra 403 i 2007, til 1 374 i 2008 og 2 500 i 2009. Norge opplevde en markant økning i antall enslige, mindreårige asylsøkere i 2009 og var det landet Europa som mottok nest flest enslige, mindreårige asylsøkere i det

året. Enslige mindreårige utgjør en sammensatt gruppe hvor alder kan være utfordring å fastsette. Figur 2.3 viser antall enslige, mindreårige asylsøkere i 2011, fordelt på oppgitt alder på søknadstidspunktet. Totalt antall enslige mindreårige i 2011 var 858.



Figur 2.3 Søknader fra personer som anfører å være enslige, mindreårige asylsøkere i 2011, fordelt på oppgitt alder

Kilde: UDI.



Figur 2.4 Andel medfølgende barn og andel enslige, mindreårige asylsøkere av de totale ankomsttallene i perioden 2005–2011

Kilde: UDI

Figur 2.4 viser at andelen asylsøkere under 18 år er forholdsvis jevn i denne perioden, i underkant av 30 pst. Det er variasjon i fordelingen mellom medfølgende barn og enslige mindreårige. Andelen medfølgende barn utgjør en betydelig større andel enn andelen enslige mindreårige.

Tabell 2.2 viser at andelen barn utgjorde om lag 28 prosent i 2011. Andelen asylsøkere som tilhører barnefamilier, både voksne og medfølgende barn, utgjorde totalt 30 prosent av de som søkte om beskyttelse i fjor. Den største gruppen asylsøkere var voksne asylsøkere uten barn (57 prosent).

Tabell 2.2 Antall asylsøkere etter familietype i 2011

Familietype	Antall	Andel
Enslig mindreårig	858	9 %
Barn i familie	1638	18 %
Voksen i barnefamilie	1105	12 %
Voksen uten barn	5120	57 %
Mangler registrering	332	4 %
Totalt	9053	100 %

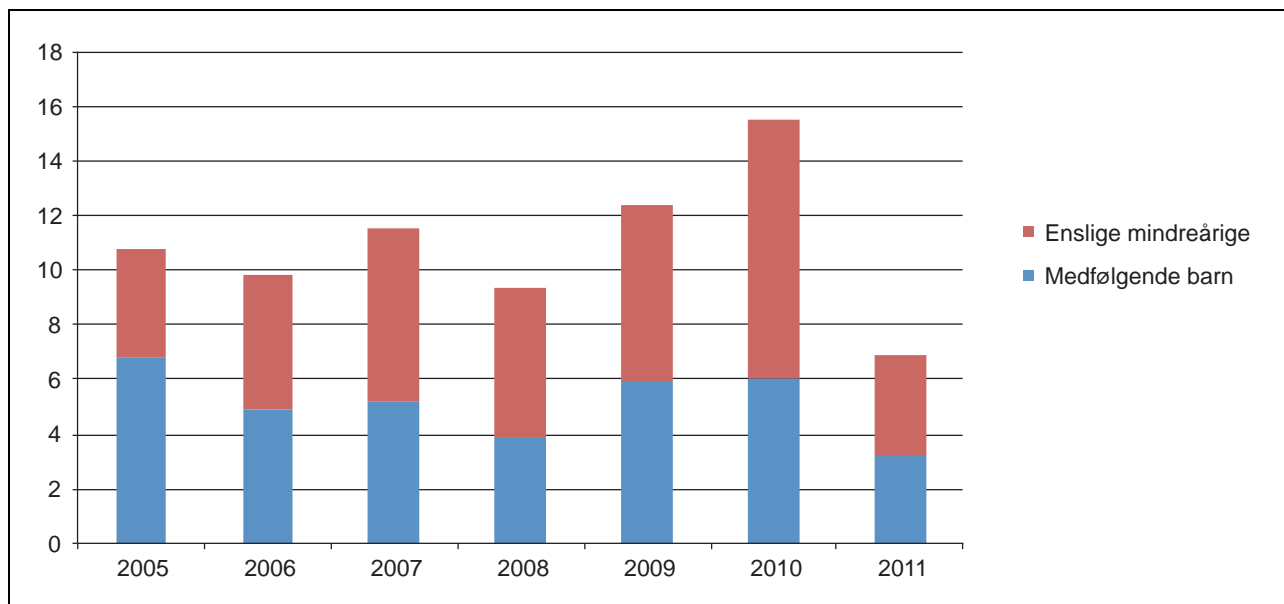
Kilde: UDI

### 3 Saksbehandlingstid

Det er Utlendingsdirektoratet (UDI) og klageinstansen Utlendingsnemnda (UNE) som avgjør om vilkårene for opphold er oppfylt i den enkelte sak. Utlendingsforvaltningen har som målsetting at behandlingen av søknader om beskyttelse skal gå så raskt som mulig. Enkelte saker vil imidlertid ta noe lengre tid, eksempelvis på grunn av identitetsavklaringer eller verifiseringsprosesser i utlandet. Kun 5–10 pst. av de som søker beskyttelse legger fram identitetsdokumenter på søknadstidspunktet. Manglende avklaring av identitet medfører bl.a. lengre saksbehandlingstid og lengre botid i mottak.

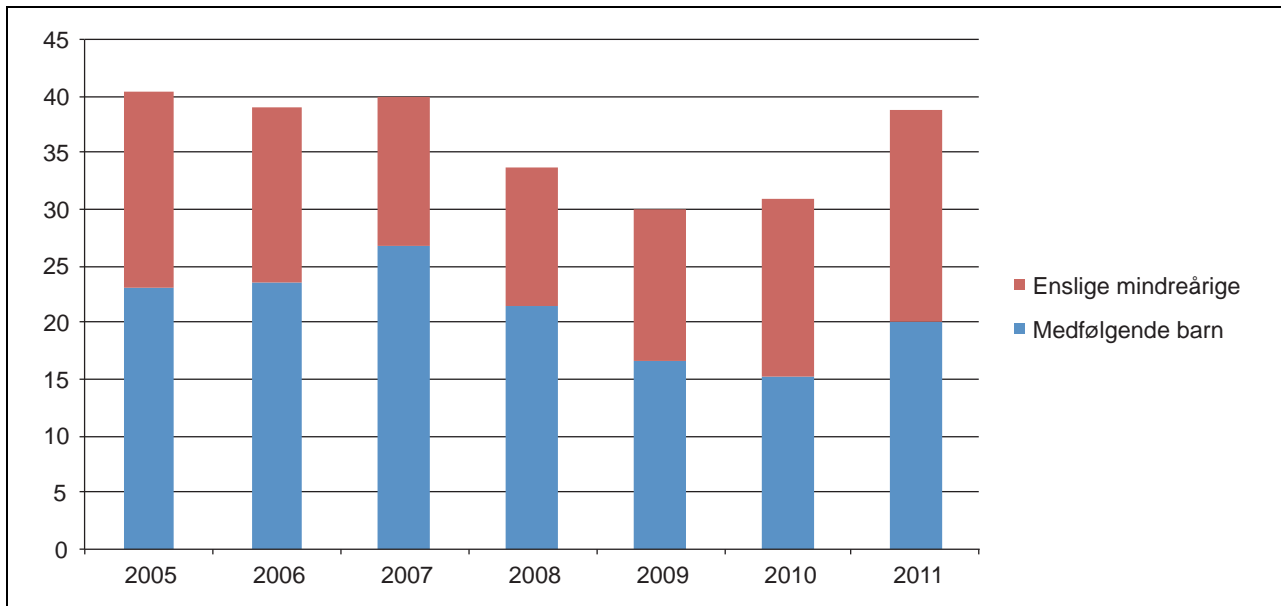
Figur 2.5 viser median<sup>1</sup> saksbehandlingstid for saker som er behandlet i UDI. Median saksbehandlingstid varierer både for saker som omfatter medfølgende barn og for saker som omhandler enslige mindreårige, fra hhv. i underkant av 7 og 4 måneder i 2005, 4 og 5,5 måneder i 2008, til i overkant av 3 måneder for begge grupper i 2011. Figur 2.5 gjelder kun saker som er behandlet i førsteinstans. De som får avslag i UDI påklager som oftest saken til UNE. Total saksbehandlingstid til endelig vedtak foreligger, fremgår av figur 2.6.

<sup>1</sup> Median er verdien til den midterste enheten i en rangordnet fordeling og beskriver den sentrale tendensen.



Figur 2.5 Medfølgende barn og enslige, mindreårige: median saksbehandlingstid for realitetsbehandlede asylsaker i førsteinstans (UDI) i måneder.

Kilde: UDI



Figur 2.6 Medfølgende barn og enslige mindreårige: gjennomsnittlig saksbehandlingstid i måneder for behandlede asylsaker som avslås i førsteinstans (fra saksopprettelse i UDI til vedtak om innvilgelse eller endelig avslag foreligger i UNE)

Kilde: UNE

Figuren viser gjennomsnittlig<sup>2</sup> saksbehandlingstid fra saksopprettelse til endelig vedtak foreligger i klageinstansen (UNE). I dette inngår UDIs to måneders frist for klagebehandling og oversendelse av klagesaker til UNE, samt tiden søker bruker på å påklage saken etter vedtak i UDI (frist 3 uker). Gjennomsnittlig saksbehandlingstid er lavere for enslige mindreårige. Dette henger sammen med at UNE behandler svært få klagesaker fra søkere som er reelle enslige, mindreårige asylsøkere, og som fremdeles er under 18 på tidspunkt for vedtak i UNE.

#### 4 Vedtak i asylsaker som omfatter barn

I det følgende presenteres tabeller og figurer over vedtak i asylsaker som omfatter barn. Det vises statistikk over alle barn, og fordelt på vedtak for medfølgende barn og enslige mindreårige i første instans. Videre vises oversikt over antall saker som behandles i UNE, herunder antall omgjøringsvedtak.

<sup>2</sup> Gjennomsnittet er summen av de observerte verdier delt på antall observasjoner.

#### 4.1 Vedtak i saker som omfatter alle barn – både medfølgende barn og enslige mindreårige

Ny utlendingslov trådte i kraft 1. januar 2010. Tabell 2.3 viser at de siste to årene har innvilgelsesprosenten for medfølgende barn vært om lag 34 prosent og mellom 70 og 75 prosent for enslige mindreårige. Avslagsprosenten for ordinære avslag (dvs. unntatt avslag etter Dublin II-forordningen) for medfølgende barn var 48,5 prosent i 2010 og 43,5 prosent i 2011. For enslige mindreårige fikk mellom 6–7 prosent ordinært avslag i samme tidsperiode.

I denne oversikten inngår også asylsøkende barn som har fått avslag etter Dublin II-forordningen.<sup>3</sup> I 2010 ble 383 medfølgende barn omfattet av denne ordningen, og 288 i 2011. Tilsvarende tall for enslige mindreårige er hhv. 149 og 107. Avslag etter Dublin II-forordningen utgjør mellom 12–14 prosent for begge grupper.

<sup>3</sup> Utlendinger som søker beskyttelse i Norge har i utgangspunktet rett til å få sin søknad vurdert her. Unntak fra dette gjelder for utlendinger som kan kreves tilbakeført til et annet land i henhold til Dublin-regelverket.

Tabell 2.3 Medfølgende barn og enslige mindreårige: prosentandel som har fått søknad om beskyttelse behandlet, fordelt på sakens utfall i 2010 og 2011

Vedtak	Medfølgende barn		Enslige mindreårige	
	2010	2011	2010	2011
Innvilget beskyttelse	26,4 %	27,4 %	67,6 %	60,3 %
Humanitært opphold	8 %	7 %	6,9 %	9,9 %
Begrenset tillatelse			3,3 %	4,0 %
Avslag	48,5 %	43,5 %	7,5 %	6 %
Avslag Dublin II-forordningen	12,7 %	14,8 %	12,2 %	14,1 %
Trukket/annet	4,3 %	7,3 %	2,4 %	5,8 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %

Kilde: UDI

De øvrige tabellene i vedlegget viser realitetsbehandlede saker i førsteinstans (UDI) målt vedtaksåret, hvilket betyr at avslag etter Dublin II-forordningen ikke inngår i tallene. For realitetsbehandlede saker har innvilgelsesprosenten for medfølgende barn de siste to årene vært mellom 40–45 prosent for medfølgende barn og om lag 87 prosent for enslige mindreårige.

Tabell 2.4 viser utfall av realitetsbehandlede saker som omhandler barn behandlet i førsteinstans (UDI). I perioden 2005–2011 ble det fattet om lag 13 600 vedtak i asylsaker som omhandler medfølgende barn og enslige mindreårige. I ca. 8 000 av sakene fikk barnet innvilget oppholdstillatelse, dette utgjør om lag 60 prosent.

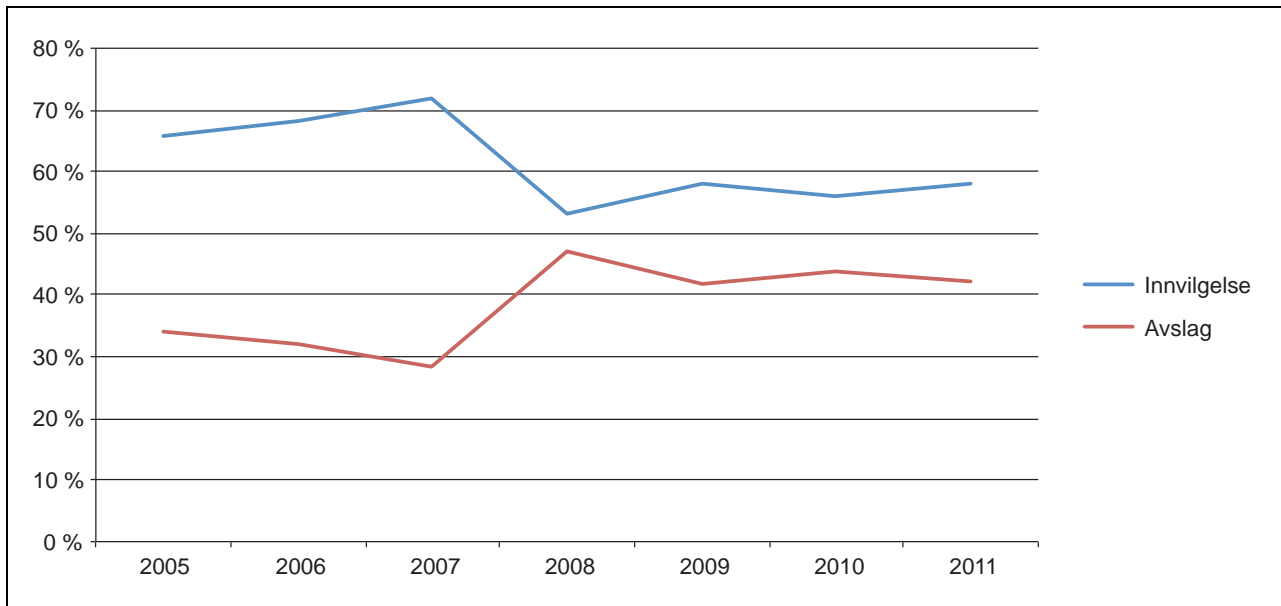
Tabellen viser også antallet som har fått innvilget opphold fordelt på de som har fått innvilget beskyttelse som flyktning, beskyttelse av andre grunner i utlendingsloven eller opphold på humanitært grunnlag. Andelen som har fått asyl eller beskyttelse har økt de senere år, men andelen som får opphold på humanitært grunnlag har gått ned. Dette henger sammen med det utvidede flyktningbegrepet. Andelen som har fått avslag har økt noe.

Vedtak er illustrert grafisk etter prosentandel innvilgelse og avslag (figur 2.7) og etter type innvilgelse (figur 2.8).

Tabell 2.4 Medfølgende barn og enslige mindreårige: totalt antall vedtak i realitetsbehandlede saker UDI fordelt på sakens utfall

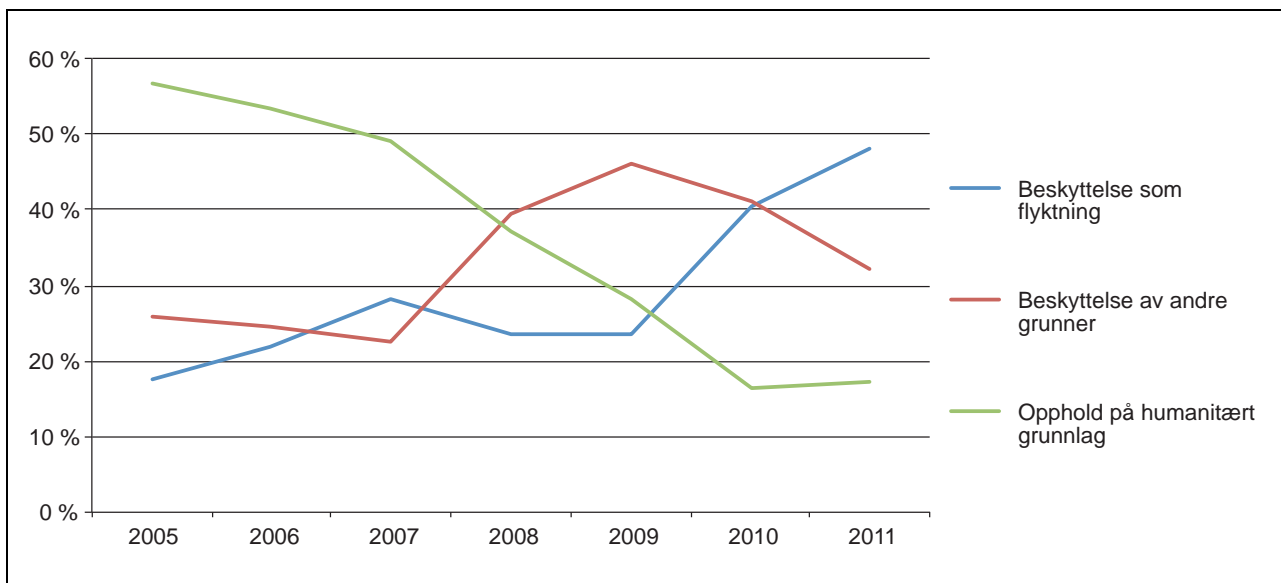
Vedtak	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totalt
Innvilgelse	908	544	858	947	1 585	1 950	1 202	7 994
Beskyttelse som flyktning	159	119	243	222	381	806	594	2 524
Beskyttelse av andre grunner	235	134	193	373	746	817	397	2 895
Humanitært opphold	514	291	422	352	458	327	211	2 575
Begrenset tillatelse (enslige mindreårige)	0	0	0	0	33	41	30	104
Avslag	471	255	338	836	1 160	1 550	892	5 502
Totalt	1 379	799	1 196	1 783	2 778	3 541	2 124	13 600

Kilde: UDI



Figur 2.7 Medfølgende barn og enslige mindreårige: prosentfordeling av avslag og innvilgelse av det totale antall realitetsbehandlede saker i UDI i perioden 2005–2011

Kilde: UDI



Figur 2.8 Medfølgende barn og enslige mindreårige: prosentandel fordelt på vedtaksgrunnlag med innvilgelse i perioden 2005–2011

Kilde: UDI

#### 4.2 Vedtak i saker som omfatter medfølgende barn

Tabell 2.5 viser at det i perioden 2005–2011 ble fattet totalt 9 970 vedtak i asylsaker som omhandler medfølgende barn. I ca. 5 000 av sakene fikk barnet innvilget oppholdstillatelse, dette utgjør om lag 50 prosent av de som fremmet en asylsøknad i denne perioden.

Tabellen viser at andelen som har fått beskyttelse som flyktning eller beskyttelse av andre

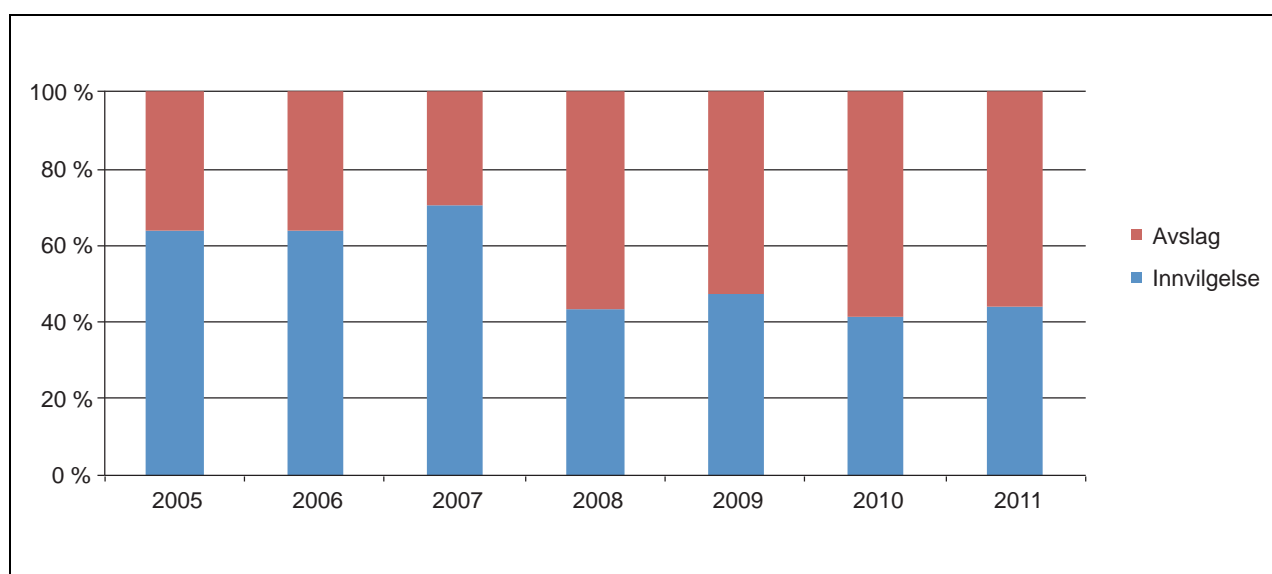
grunner har økt de senere år, men andelen som får opphold på humanitært grunnlag har gått ned. Dette henger sammen med det utvidede flyktningbegrepet. Andelen som får avslag har økt noe i perioden 2005–2011.

Vedtak er også illustrert etter prosentandel innvilgelse og avslag (figur 2.9) og etter type positiv innvilgelse fordelt på vedtak av det totale antallet medfølgende barn med innvilgelse (figur 2.10).

Tabell 2.5 Medfølgende barn: antall vedtak i realitetsbehandlede saker i UDI fordelt på sakens utfall

Vedtak	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totalt
Innvilgelser	784	446	679	613	780	1 036	670	5 008
Beskyttelse som flyktning	143	106	214	196	316	695	422	2 092
Beskyttelse av andre grunner	174	89	103	152	118	99	111	846
Humanitært opphold	467	251	362	265	346	242	137	2 070
Avslag	443	248	284	795	885	1 460	847	4 962
Totalt	1 227	694	963	1 408	1 665	2 496	1 517	9 970

Kilde: UDI



Figur 2.9 Medfølgende barn: prosentfordeling av avslag og innvilgelse av det totale antall realitetsbehandlede saker i UDI

Kilde: UDI



Figur 2.10 Medfølgende barn: prosentandel fordelt på vedtaksgrunnlag med innvilgelse

Kilde: UDI



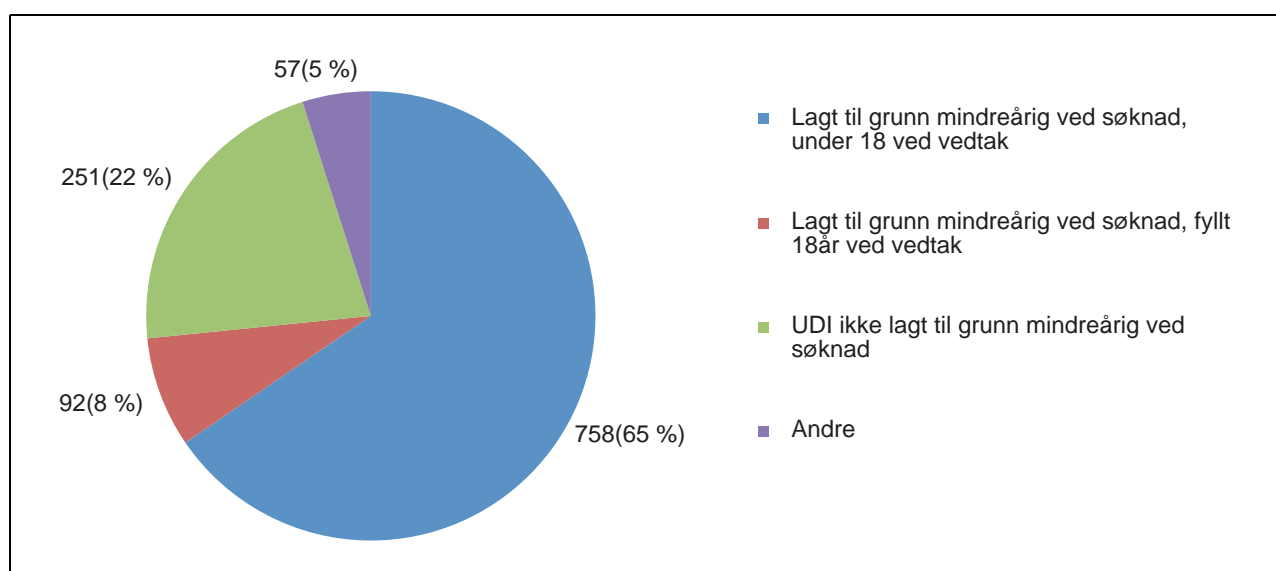
Det bør i tillegg nevnes at medfølgende barn har høyere andel innvilgelser enn voksne asylsøkere i alle årene unntatt 2011. Forklaringen til at andel innvilgelser for voksne er høyere enn for medfølgende barn i 2011 er at Eritrea og Somalia dominerer andelen realitetsbehandlede innvilgelser i 2011 med 58 prosent av alle innvilgelser. Eritrea og Somalia er to land med høy andel innvilgelser og lav andel av medfølgende barn.

### 4.3 Vedtak i saker som omfatter enslige mindreårige

En del asylsøkere oppgir å være mindreårige uten å være det. Figur 2.11 viser UDIs vurdering av søkerens alder på vedtakstidspunktet.<sup>4</sup>

I oversiktene over vedtak i realitetsbehandlede saker som omhandler enslige, mindreårige asylsøkere, inngår kun søkere som har søkt som enslig, mindreårig asylsøker og er under 18 år på vedtakstidspunktet. Utlendinger som har søkt som enslige mindreårige, men som enten har fylt 18 år på vedtakstidspunktet, eller etter en aldersvurdering anses ikke å være under 18 år, omfattes ikke.

<sup>4</sup> Kategorien «Andre» omfatter søkere som har vist seg å være medfølgende, eller hvor aldersvurdering har konkludert med at søker ikke er enslig mindreårig asylsøker, men fødselsdatoen har ikke blitt korrigert i utlendingsforvaltningens datasystem (DUF).



Figur 2.11 Personer som selv har anført å være enslige mindreårige, vedtak i UDI 2011

Kilde: UDI

Tabell 2.6 Enslige, mindreårige barn: antall vedtak i realitetsbehandlede saker i UDI fordelt på sakens utfall i perioden 2005–2011

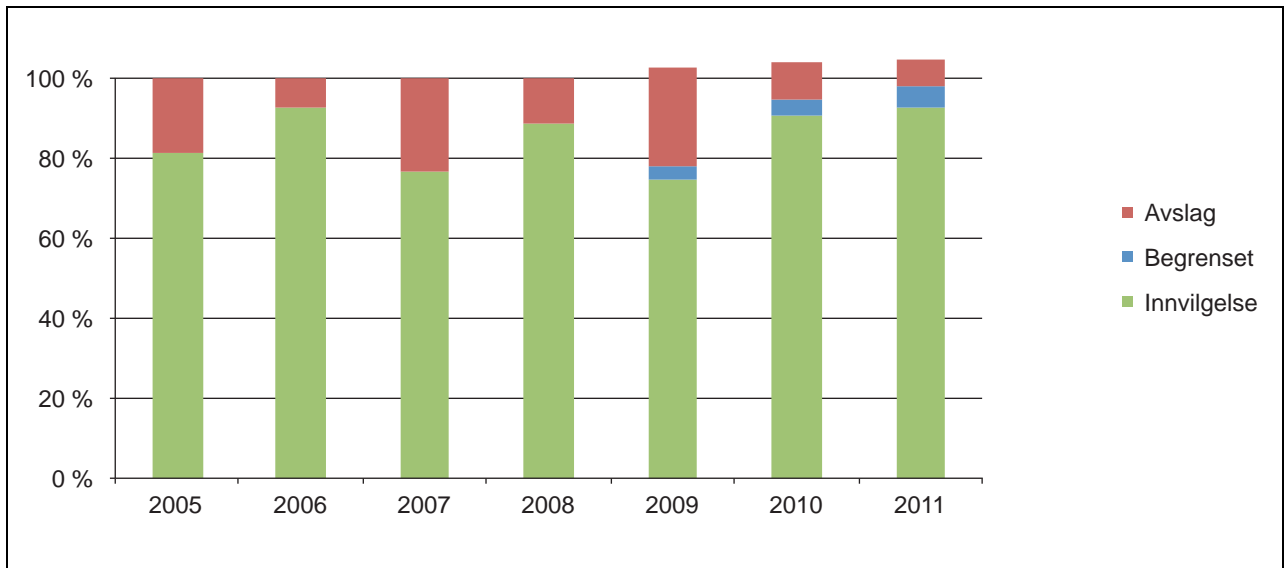
Vedtak	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totalt
Innvilgelse	124	98	179	334	805	914	532	2 986
Beskyttelse som flyktning	16	13	29	26	65	111	172	432
Beskyttelse av andre grunner	61	45	90	221	628	718	286	2 049
Humanitært opphold	47	40	60	87	112	85	74	505
Begrenset tillatelse					33	41	30	104
Avslag	28	7	54	41	275	90	45	540
Totalt	152	105	233	375	1 113	1 045	607	3 630

Kilde: UDI

Tabell 2.6 viser at det i perioden 2005–2011 ble fattet om lag 3 600 vedtak i asylsaker som omfatter enslige mindreårige. Av disse fikk om lag 82 prosent innvilget en oppholdstillatelse, mens i underkant av 15 prosent fikk avslag. Det fremgår av tabell 2.6 at det siden 2009 er gitt 104 begrensete tillatelser (3 prosent i 2009, 4 prosent i 2010

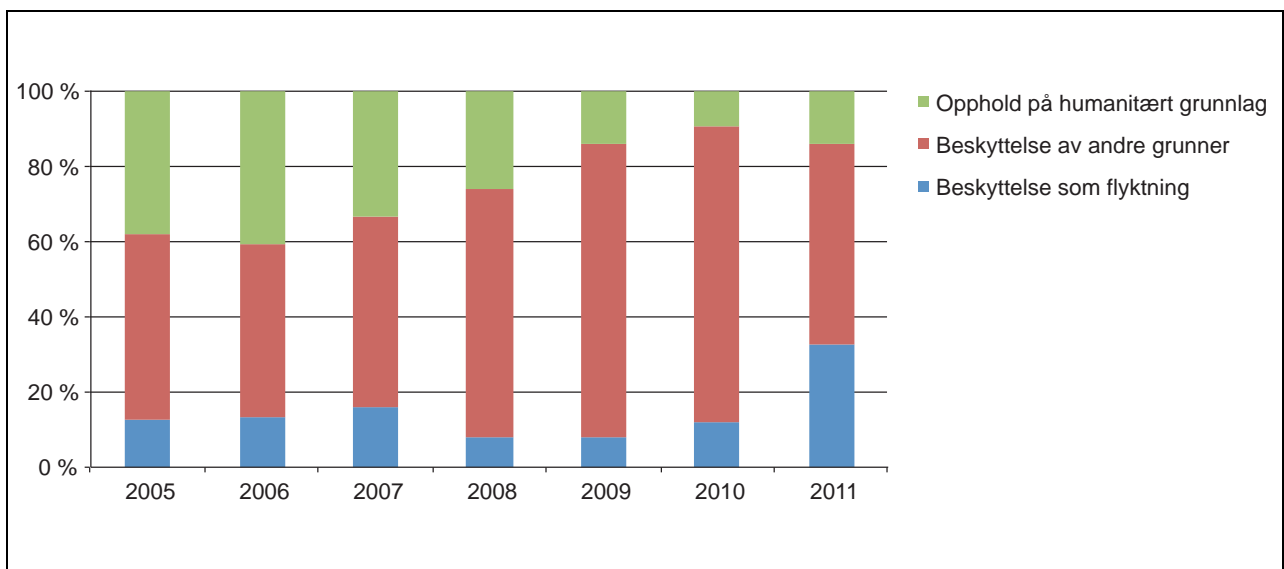
og 5 prosent i 2011). Dette utgjør tre prosent for perioden 2009–2011.

Vedtaket er også illustrert etter prosentandel innvilgelse og avslag (figur 2.12) og etter type positiv innvilgelse og prosentandel fordelt på vedtaksgrunnlag av det totale antall enslige mindreårige med innvilgelse (ekskludert begrenset tillatelse) (figur 2.13).



Figur 2.12 Enslige mindreårige: prosentfordeling av avslag, begrenset tillatelse og innvilgelse i realitetsbehandlede saker i UDI

Kilde: UDI



Figur 2.13 Enslige mindreårige: prosentandel fordelt på vedtaksgrunnlag med innvilgelse (ekskl. begrenset tillatelse) i perioden 2005–2011

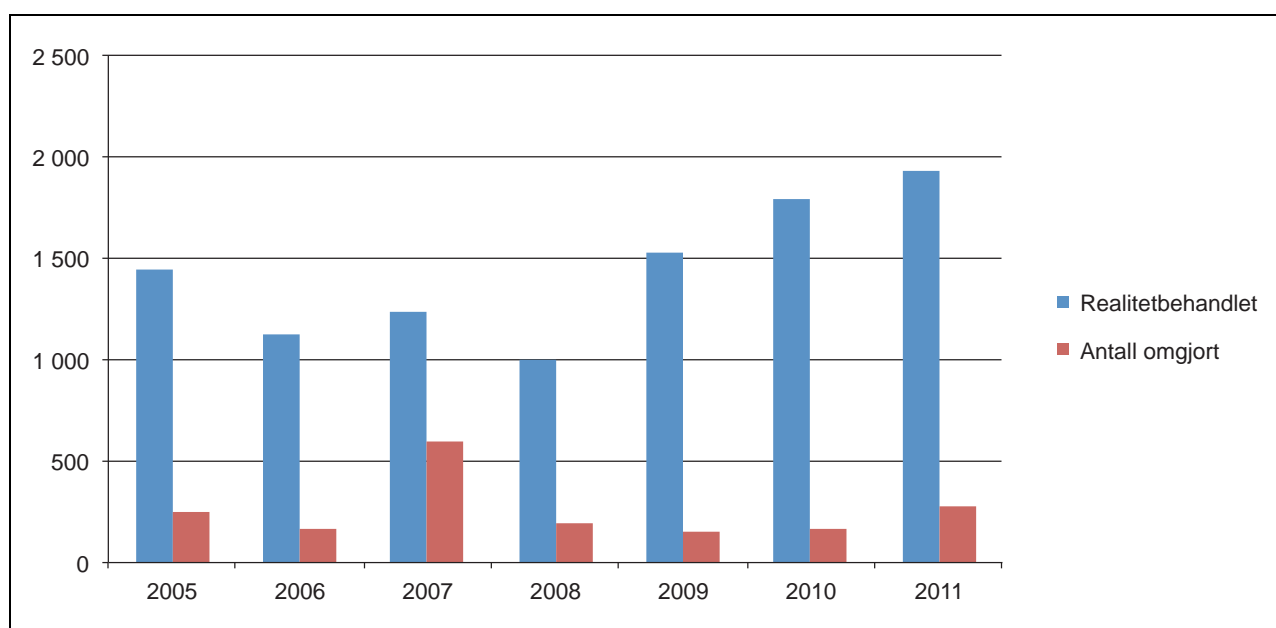
Kilde: UDI

#### 4.4 Klagebehandling av vedtak som omfatter barn

Det vil her kun presenteres saker som omfatter medfølgende barn. Tall for enslige mindreårige inngår ikke. Dette henger sammen med at enslige, mindreårige asylsøkere som får sin sak realitetsbehandlet, som oftest blir gitt tillatelse i første instans (UDI). UNE behandler svært få klagesaker fra søkere som er reelle enslige mindreårige asylsøkere, og som fremdeles er under 18 på tidspunkt for vedtak i UNE.

Figur 2.14 viser antall saker som er påklaget og behandlet i klageinstansen i perioden 2005–

2011. Videre fremgår det hvor mange av disse vedtakene som helt eller delvis ble omgjort til fordel for søker ved klagebehandling i UNE i samme periode. Totalt ble det realitetsbehandlet 10 040 saker, hvorav 1 800 ble omgjort. Det gir en omgjøringsprosent i underkant av 18 prosent for hele perioden. Omgjøringsprosenten har variert, men stort sett holdt seg mellom 10–20 prosent. Unntaket var 2007, da omgjøringsprosenten var 48 prosent (hvilket skyldes primært behandlingen av berostilte saker i forbindelse med en endring i utlendingsforskriften om barn med tilknytning til Norge).



Figur 2.14 Medfølgende barn: antall realitetsbehandlede klagesaker i UNE og antall vedtak omgjort i UNE

Kilde: UNE

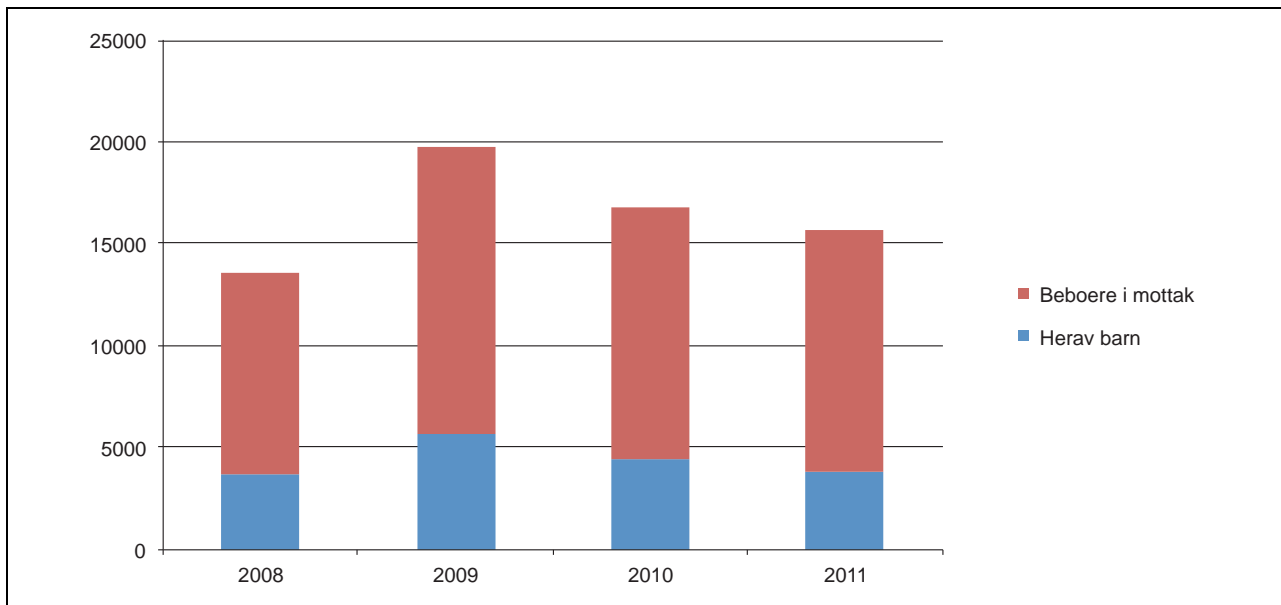
## 5 Barn i asylmottak

Selv om alle asylsøkere i Norge får et tilbud om plass i asylmottak (og omsorgssenter), er det frivillig å benytte seg av tilbudet. En del velger å flytte fra asylmottak til en registrert privat adresse mens de venter på svar på asylsøknaden. Tabellene nedenfor gir følgelig ikke et komplett bilde over personer som oppholder seg i landet og har søkt om asyl i Norge.

Figur 2.15 viser antall beboere i mottak ved utgangen av hvert år. Antall beboere i mottak ved utgangen av 2011 er ca. 15 700, hvorav om lag 3 800 barn. Dette er betydelig høyere enn det totale antall ankomster samme år, som var om lag 9 000 asylsøkere, hvorav 2 500 barn. Botid i mottak henger bl.a. sammen med saksbehandlingstid i både UDI og UNE, utfordringer knyttet til effektivisering av utreiseplikt, samt at en del blir boende i

Norge etter å ha fått endelig avslag på sin asylsøknad. Det er praksis i Norge at alle med avslag får tilbud om å bo i asylmottak.

Tabell 2.7 gir en oversikt over antall barn i asylmottak de senere år. Enslige, mindreårige asylsøkere er en sammensatt gruppe. Enslige mindreårige som søker beskyttelse i følge med andre voksne får som regel plass sammen med dem i ordinære mottak. Det får også søkere som UDI etter aldersvurdering mener det er overveiende sannsynlig at er over 18 år, og derfor ikke passer inn i mottak for mindreårige. Enslige, mindreårige asylsøkere som var mindreårige ved registrering, men som har fylt 18 år på vedtakstidspunktet, flyttes til ordinære mottak. Enslige, mindreårige asylsøkere som var under 18 år både ved ankomst og på vedtakstidspunktet, flyttes til ordinære mottak ved fylte 18 år.



Figur 2.15 Totalt antall asylsøkere i asylmottak og antallet barn i asylmottak og omsorgssentre registrert med alder under 18 år per januar 2012

Kilde: UDI

Tabell 2.7 Antall barn i asylmottak i Norge registrert med alder under 18 år

Per	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	31.5.2012
Medfølgende barn i ordinære mottak	2 526	3 666	3 600	3 522	3 387
Enslige mindreårige i omsorgssenter	160	223	150	92	75
Enslige mindreårige over 15 år i EMA-mottak/avdeling	689	1385	609	239	210
Enslige mindreårige i ordinære mottak	306	410	70	53	44
<b>Totalt</b>	<b>3 681</b>	<b>5 684</b>	<b>4 429</b>	<b>3 906</b>	<b>3 716</b>

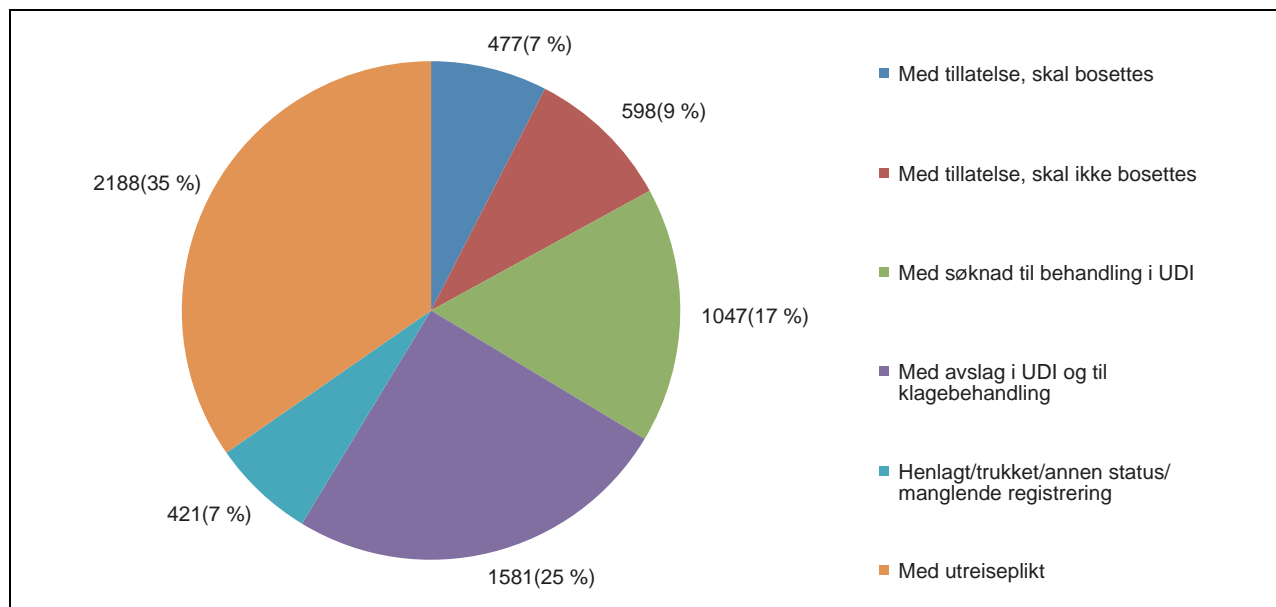
Kilde: UDI

Det var ca. 15 700 beboere i asylmottak ved utgangen av 2011, barnefamilier utgjorde 6 300 personer. Av barnefamiliene var det om lag 2 600 personer som hadde asylsøknad til behandling i UDI eller UNE. Videre er det ca. 600 personer i mottak som har fått en begrenset tillatelse som ikke gir grunnlag for bosetting. Dette er ofte saker der det foreligger tvil om identitet.

Halvparten av barnefamiliene har fått endelig vedtak. I underkant av 500 har fått innvilget opphold og venter på bosetting i en kommune, men

nærmere 2 200 har fått endelig avslag og er forpliktet til å returnere til hjemlandet. Dette utgjør til sammen 43 prosent og er dermed den største gruppen av barnefamilier i mottak ved inngangen til 2012.

Tabell 2.8 viser antall barn som har bodd mer enn tre år på mottak, fordelt på botid i mottak og status i saken. Som det fremgår av figuren har de fleste fått endelig avslag på søknad om opphold i Norge, og har plikt til å forlate landet, dette gjelder i underkant av 550 barn.



Figur 2.16 Antall personer i barnefamilier i mottak ved utgangen av 2011 fordelt på status i asylsøknaden/etter sakens utfall

Kilde: UDI

Tabell 2.8 Antall barn per 31.5.2012 som har bodd mer enn tre år i mottak, fordelt på botid i mottak og status i saken

År i mottak	3–5 år	5–7 år	Over 7 år	Totalt
Tillatelse	31	4		35
Tillatelse, men skal ikke bosettes	102	23	19	144
Avslag med utreiseplikt	454	64	26	544
Sak til behandling	1			1
Annet (sak henlagt, utgått tillatelse, ukjent)	30	7	2	39
<b>Totalt</b>	<b>618</b>	<b>98</b>	<b>47</b>	<b>763</b>

Kilde: UDI

Tabell 2.9 Antatt enslige mindreårige som har forlatt mottaket uten å oppgi ny adresse, samt oversikt over hvor de befinner seg

År	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Forlatt mottak uten å oppgi ny adresse	41	33	25	43	85	123	100
Personen er bosatt	10	11	3	10	9	5	10
Personen har reist med IOM/politi		2	4	10	24	36	29
Returnert til mottak/kjent adresse	5	3	1	3	10	10	13
Fortsatt ukjent oppholdssted	26	17	17	20	42	72	49

Kilde: UDI

Det forekommer at personer forlater mottak uten å oppgi ny adresse. Når en antatt enslig mindreårig forlater mottak uten å oppgi ny adresse så melder mottaket personen savnet til nærmeste politimyndighet innen 24 timer etter at vedkommende er savnet fra asylmottaket. Tabell 2.9 viser en oversikt over antall registreringer gjort av mottak over antatt enslige mindreårige som har forlatt mottak uten å oppgi ny adresse i perioden 2005–2011. Beboere kan forlate mottaket flere ganger, noe som gjør at antall registreringer sannsynligvis er høyere enn antall personer. Flertallet av de som forlot mottak i 2011 var mellom 16 og 18 år gamle. Av de 49 som fortsatt hadde ukjent oppholdssted per mai 2012, er det 25 som ikke lenger er mindreårige.

## 6 Retur

De som ikke har grunnlag for opphold i Norge, skal så raskt som mulig forlate landet. Som hovedregel gis personer som får endelig avslag på søknad om beskyttelse en frist på mellom sju og tretti dager for selv å reise ut av landet. Det er UDI eller UNE som setter utreisefrist. UDI har ansvaret for arbeidet med frivillig retur, og Den internasjonale migrasjonsorganisasjonen (IOM) har ansvar for å tilrettelegge for frivillig retur på vegne av norske myndigheter. Politiets Utlendingsenhet (PU) har det nasjonale ansvaret for å uttransportere utlendinger som ikke har lovlig opphold i Norge.

Nedenfor følger tabeller og figur som viser antall barn som har returnert frivillig gjennom IOM og Voluntary Assisted Return Programme (VARP), og barn som har blitt uttransportert av PU.

Tabell 2.10 Enslige mindreårige og medfølgende barn: antall som har frivillig returnert med IOM i perioden 2005–2011<sup>1</sup>

Returnert med IOM	År							Totalt
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Enslige mindreårige	3	1		3	3	5	4	19
Medfølgende barn	105	67	53	56	107	228	309	925
Totalt	108	68	53	59	110	233	313	944

<sup>1</sup> IOM er en mellomstatlig organisasjon som arbeider for løsninger på migrasjonsutfordringer ut fra prinsippet om at en human og ordnet migrasjon tjener både den enkelte migrant og samfunnet. IOM ble stiftet i 1951 og har i dag 125 medlemsland, deriblant Norge og alle EU-landene. Norge har vært medlem siden 1954.

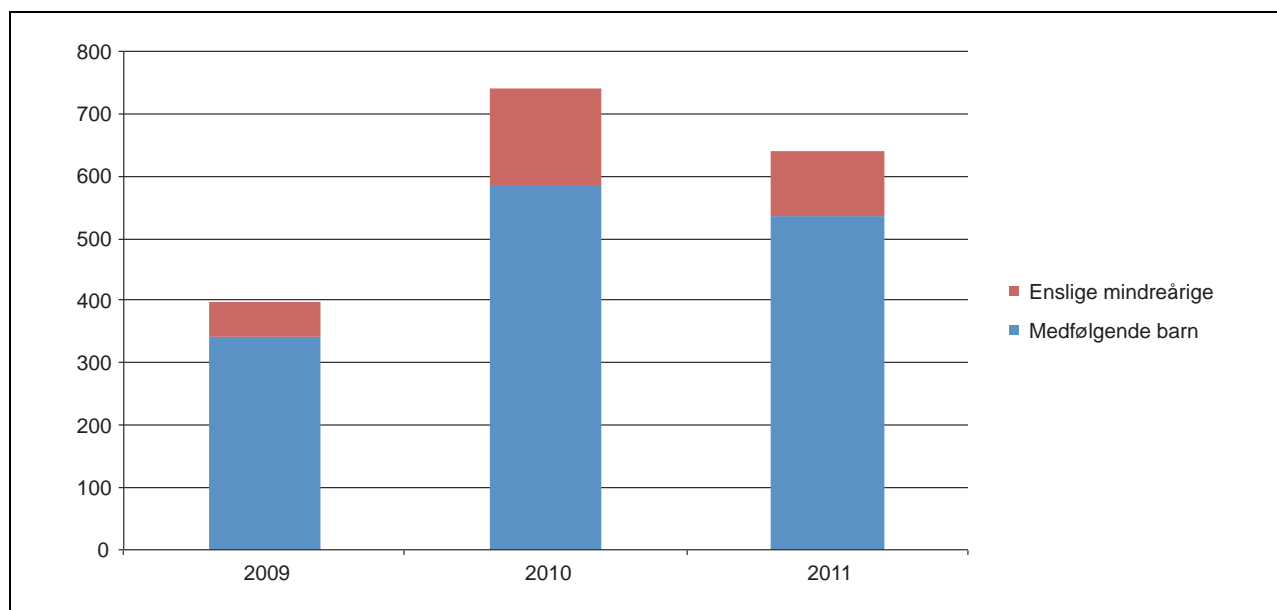
Kilde: UDI

Tabell 2.11 Antall medfølgende barn under atten år som har returnert frivillig gjennom VARP. Utvalg land med flest returer av denne gruppen

Land	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totalt
Kosovo	2	12	14	22	51	14	115
Russland	18	5	8	19	45	164	259
Serbia*	-	2	3	16	35	13	69
Irak	1	-	2	23	29	30	85
Korea	-	-	13	9	2	1	25
Totalt	21	19	40	89	162	222	553

\* Etter delingen av landet i 2007 utgikk kategorien «Serbia og Montenegro» og ble erstattet med kategoriene «Serbia» og «Montenegro».

Kilde: UDI



Figur 2.17 Medfølgende barn og enslige mindreårige: antall som er uttransportert, inkludert Dublinoverføringer

Kilde: Politiets utlendingsenhet (PU)

Antallet enslige mindreårige som søker om frivillig retur er svært lavt. I 2010 returnerte fire enslige mindreårige frivillig med assistanse fra IOM. Antallet medfølgende barn som har returnert frivillig har økt de senere årene. Tabell 2.11 ovenfor viser medfølgende barn som har returnert frivillig med IOM etter nasjonalitet.

VARP (Voluntary Assisted Return Programme) er et program som administreres av IOM. Tallene i tabell 2.11 inngår i tallene i tabell 2.10.

De tre siste år har det blitt uttransportert 1 780 barn, hvorav 1 460 er medfølgende barn og 319 er enslige mindreårige.<sup>5</sup> Den store økningen i 2010 skyldes i hovedsak returer av barnefamilier til

Serbia. Av de 158 enslige mindreårige som PU uttransporterte i 2010, ble 153 personer returnert i henhold til Dublin II-forordningen. Hovedtyngden av disse personene var registrert som over 18 år i det europeiske landet de ble returnert til, men oppga en lavere alder i Norge. Det var altså kun fem enslige mindreårige som ble tvangsreturnert til hjemlandet etter realitetsbehandling av asylsak i Norge i 2010.

<sup>5</sup> Det foreligger ikke statistikk/tall fra før 2009. Fordelt på år ble det i 2009 uttransportert 341 medfølgende barn og 58 enslige mindreårige, i 2010 583 medfølgende barn og 158 enslige mindreårige og tallene for 2011 er hhv. 535 og 103.



Offentlige institusjoner kan bestille flere  
eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og  
pris får man hos:  
Fagbokforlaget  
Postboks 6050, Postterminalen  
5892 Bergen  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)  
Telefon: 55 38 66 00  
Faks: 55 38 66 01  
[www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Forsideillustrasjon:  
Bidrag til tegnekonkurranse for barn i asylmottak 2011

Trykk: 07 Aurskog AS 06/2012

