

1	INNLEDNING	5
1.1	Bakgrunn for arbeidet	6
1.2	Mandat med presiseringer og beskrivelse av målgruppen.....	7
2	SAKSGANG, REGELVERK, ANSVARFORHOLD OG RUTINER	8
2.1	Omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere etter ankomst til landet.....	8
2.2	Regelverk, ansvarsforhold og rutiner	9
2.3	Beskrivelse av saksgangen	9
2.4	Ansvarsforhold og rutiner når barn forsvinner fra mottak eller botiltak i regi av barnevernet.....	12
2.4.1	Generelt.....	12
2.4.2	Utlendingsdirektoratets ansvar når barn forsvinner fra mottak	12
2.4.3	Barnevernmyndighetene	13
2.4.3.1	Prosedyrer når barn blir borte fra barneverninstitusjoner eller omsorgssentre for mindreårige	13
2.4.3.2	Barnevernets ansvar i saker som omhandler mistanke om menneskehandel – prosedyrer for å forebygge eller stanse utnyttning av barn	14
2.4.4	Politiet.....	14
2.4.5	Påtalemyndigheten.....	15
2.4.6	Om vergemålsloven og vergen	16
3	OMFANG OG PROBLEMANALYSE I PERIODEN 2005 – 2007	17
3.1	Beskrivelse av datamateriale og metode.....	17
3.1.1	Utlendingsdatabasen.....	17
3.1.2	Manuelle oversikter med ulik informasjon om målgruppen	18
3.1.3	Politiets register for etterlyste personer (ELYS)	19
3.1.4	Politiets straffesaksregister STRASAK.....	20
3.1.5	Arbeidsgruppens valg av grunnlagsmateriale	20
3.2	Kartlegging av omfang	20
3.2.1	Antall ” barn som forsvant fra mottak” årene 2005-2007 og hvor de forsvant fra	21
3.2.2	Beskrivelse av ”barn som forsvinner fra mottak”	22
3.2.3	Opprinnelsesland for målgruppen	23
3.2.4	Tidspunkt for forsvinning	24
3.2.5	Beskrivelse av hva som har skjedd med barna	24
3.3	Problemanalyse	25
3.3.1	Praksis i mottakene og UDI når barn forsvinner	25
3.3.2	Praksis i politiet	28
3.3.3	Samarbeid mellom etatene	29

4	ARBEIDSGRUPPENS VURDERING AV REGELVERK, PRAKSIS OG MULIGE TILTAK	33
4.1	Utlendingsdirektoratet	33
4.2	Barnevernmyndighetene.....	34
	Om adgangen til å formidle opplysninger til politiet i saker der barn kan være utsatt for menneskehandel.....	37
4.3	Politiet og påtalemyndigheten	37
4.3.1	Ettersøking og etterforskning	37
4.3.2	Påtalemyndighetens ansvar - Etterforskning.....	39
4.3.3	Nærmere om etterforskning	40
5	ARBEIDSGRUPPENS ANBEFALINGER	44
5.1	Innledning.....	44
5.2	Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2006-2009) m.v. – tiltak som er relevante for arbeidsgruppens oppdrag.....	44
5.3	Arbeidsgruppens forslag til oppfølgingspunkter.....	45
6	VEDLEGG.....	49

1 INNLEDNING

Tilstedeværelsen av enslige mindreårige asylsøkere er et utslag av den generelle migrasjon som til alle tider har skjedd mellom nasjoner. Migrasjon har vært et konstant element i den menneskelige historie. Migrasjon kan ha ulike årsaker. Etter den annen verdenskrig har flukt fra krig, uroligheter og forfølgelse vært en viktig årsak, men kanskje vel så viktig har søk etter bedre materielle kår vært, og det kan være ulike grader av frivillighet og tvang forbundet med migrasjon. I dagens globaliserte samfunn med stor mobilitet og informasjonsspredning har den stadig økende avstanden mellom velstående nasjoner og de fattige land i verden blitt stadig mer synlig for et økende antall mennesker. Samtidig som det rent praktisk er blitt enklere å forflytte seg, reises og forsterkes formelle barrierer for å hindre at mennesker beveger seg fritt. Det er etter hvert relativt sett få og små porter fra fattige til rike land. En slik port er det å søke asyl som enslig mindreårig. Det er mange årsaker som ligger bak det å forsøke å slippe inn gjennom denne porten.

Høsten 2005 ankom 10 enslige kinesiske mindreårige med fly fra Moskva til Gardermoen. Ved ankomst ble det oppdaget at de var i besittelse av falske pass, og de søkte asyl da forfalskningene ble avslørt. De to først ankomne guttene, senere kalt "Vårliguttene", forsvant fra Vårli asylmottak i Østfold tidlig i oktober 2005. Guttene ble meldt saknet til politiet, men er fortsatt etterlyst i Norge og internasjonalt.

I slutten av oktober ble Kripos koblet inn i sakene, og det ble innledet etterforskning. I slutten av november iverksatte norsk og svensk politi en større operasjon, og svensk politi pågrep to personer i Stockholm. Disse ble dømt for grov menneskesmugling av nærmere 50 kinesiske barn. De domfelte hadde en rolle i organisert menneskesmugling hvor de nordiske land ble benyttet som transittområde, og barna ble sendt eller skulle sendes videre til andre destinasjonsland i Europa.

Disse barna, og de andre som ankom i samme periode, har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, og oppholder seg fremdeles i Norge.

Saken fikk betydelig oppmerksomhet i media, og var en medvirkende årsak til at tiltak for å bekjempe menneskehandel med barn ble inkludert i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel.

1.1 **Bakgrunn for arbeidet**

I en henvendelse til Justisministeren i november 2005 tok Redd Barna og PRESS¹ opp sin bekymring over barn som har forsvunnet fra asylmottak (vedlegg 1). I sitt svar redegjorde Justisministeren for gjeldende rutiner, samt at Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet i forbindelse med forsvinnings-saken med de kinesiske mindreårige asylsøkerne (Våriliguttene) var i ferd med å gjennomgå meldingsrutinene i slike saker (vedlegg 2). Dette arbeidet ble ferdig i januar 2006.

Kopi av brevet fra Redd Barna/PRESS ble sendt til Riksadvokaten, som på sin side tok opp følgende spørsmål med Justisdepartementet i brev av 13.3.2006 (vedlegg 3):

"På grunn av de særskilte problemstillinger som disse sakene reiser, antar riksadvokaten at det kanskje bør vurderes å etablere en relativt bredt sammensatt arbeidsgruppe for å vurdere hvilke tiltak som eventuelt kan iverksettes for å forebygge og oppklare forsvinninger av denne art."

Forslaget ble besluttet inkludert i Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2006-2009) Stopp menneskehandelen (heretter Handlingsplanen):

Tiltak 18: Forebygge og oppklare forsvinninger av mindreårige fra mottak.

Regjeringen vil i samarbeid med Riksadvokaten nedsette en arbeidsgruppe som skal utrede barns forsvinning fra mottak og foreslå tiltak som kan iverksettes for å forebygge og oppklare forsvinninger av mindreårige fra mottak.

Gjennomføring: 2006-2009. Ansvarlig: Justisdepartementet

Tidlig i januar 2007 ble Riksadvokaten, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Politidirektoratet bedt om å oppnevne deltakere til arbeidsgruppen, enten fra departementet/direktoratet eller fra underliggende etater. Følgende deltakere ble oppnevnt:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet – seniorrådgiver Anne Kristine Iván (frem til sommeren 2007)

Justisdepartementet – underdirektør Ragnhild Bendiksby (leder)

Politidirektoratet – politiinspektør Johannes Aune (sekretær)

Barne- og likestillingsdepartementet – seniorrådgiver Tone Julie Kvikstad

Kripos – politioverbetjent Geir Svae

Politidirektoratet – seniorrådgiver Birgitte Ellefsen

Riksadvokatembetet – statsadvokat Johan Kr. Øydegard

Utlendingsdirektoratet – seniorrådgiver Rolf Angelsen

¹ Redd Barnas ungdomsorganisasjon

1.2 Mandat med presiseringer og beskrivelse av målgruppen

Mandat:

Arbeidsgruppen skal vurdere å foreslå tiltak som kan iverksettes for å forebygge og oppklare forsvinninger av barn fra asylmottak eller botiltak i barnevernet regi. Arbeidsgruppen skal kartlegge dagens regelverk og praksis i mottakene og politiet, og ut fra dette vurdere behov for endringer. Gruppen skal legge fram sin rapport vinteren 2007/2008.

Presiseringer til mandatet:

Med barn menes:

- Enslige mindreårige (under 18 år) asylsøkere (EMA)
- Enslige mindreårige asylsøkere med følgepersoner
- Antatt underårige asylsøkere (oppgir å være voksen, men identifiseres som mulig mindreårige av politi, Utlendingsdirektoratet (UDI) eller barnevern)
- Asylsøkende barn med medfølgende foreldre som ikke ivaretar sitt omsorgsansvar
- Enslige mindreårige ofre for menneskehandel som søker refleksjonsperiode

Med asylmottak eller botiltak i barnevernets regi menes.

- Ordinære asylmottak for voksen, barn i familie, og enslige mindreårige asylsøkere med følgepersoner
- Asylmottak for enslige mindreårige
- Barnevernets botiltak for enslige mindreårige asylsøkere
- Asylsøkende barn som bor i andre botiltak i barnevernets regi etter vedtak i henhold til lov om barneverntjenester.

Med forsvinning menes:

- At barnets tilholdssted/adresse er ukjent for UDI, politi og barnevern
- At barnets tilholdssted/adresse er kjent, men at barnets omsorgssituasjon ikke er kvalitetssikret av UDI, politi og barnevern.

Arbeidsgruppen har i tillegg til å kartlegge dagens regelverk og praksis i mottak og i politiet, også kartlagt dagens regelverk og praksis i barnevernet.

2 SAKSGANG, REGELVERK, ANSVARFORHOLD OG RUTINER

2.1 Omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere etter ankomst til landet

Det er utlendingsmyndighetene ved Utlendingsdirektoratet som skal sørge for at enslige mindreårige asylsøkere mellom 15-18 år får tilfredsstillende omsorgs- og boforhold mens asylsøknaden behandles og fram til bosetting i en kommune, eller fram til de forlater riket etter avslag på asylsøknaden. Mottakene har det daglige omsorgsansvaret for denne gruppen enslige mindreårige. Det finnes per mars 2008 sju mottak med avdelinger for enslige mindreårige asylsøkere. Disse er lokalisert til kommunene Sandnes (Dale), Levanger (Leira), Salangen (Sjøvegan), Lyngdal (Lyng), Asker (Hvalstad), samt Lenvik (Heimly) og Gausdal (Gausdal) som ble opprettet i mars 2008. Hvalstad mottak i Asker har to avdelinger, transittmottak og ordinær avdeling for enslige mindreårige.

Fram til 03.12.07 hadde utlendingsmyndighetene også ansvaret for å tilby enslige mindreårige asylsøkere under 15 år et omsorgstilbud ved Vårli mottak i Moss. Fra 03.12.07 overtok barnevernmyndighetene ved statlig regional barnevernmyndighet dette ansvaret ved åpning av Eidsvoll omsorgssenter for barn. Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst har driftsansvar for Eidsvoll omsorgssenter for barn, som kan ta i mot 30 barn under 15 år fordelt på fem avdelinger. I uke 13 åpnet et nytt omsorgssenter for denne gruppen i Skiptvet med åtte plasser med mulighet for utvidelse til 24 plasser.

Det tas sikte på å overføre ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år fra utlendingsmyndighetene til barnevernmyndighetene i løpet av 2009.

2.2 Regelverk, ansvarsforhold og rutiner

Nedenfor gis en oversikt over særlig relevante lover, forskrifter og rundskriv/direktiver som omhandles i kapittel 3:

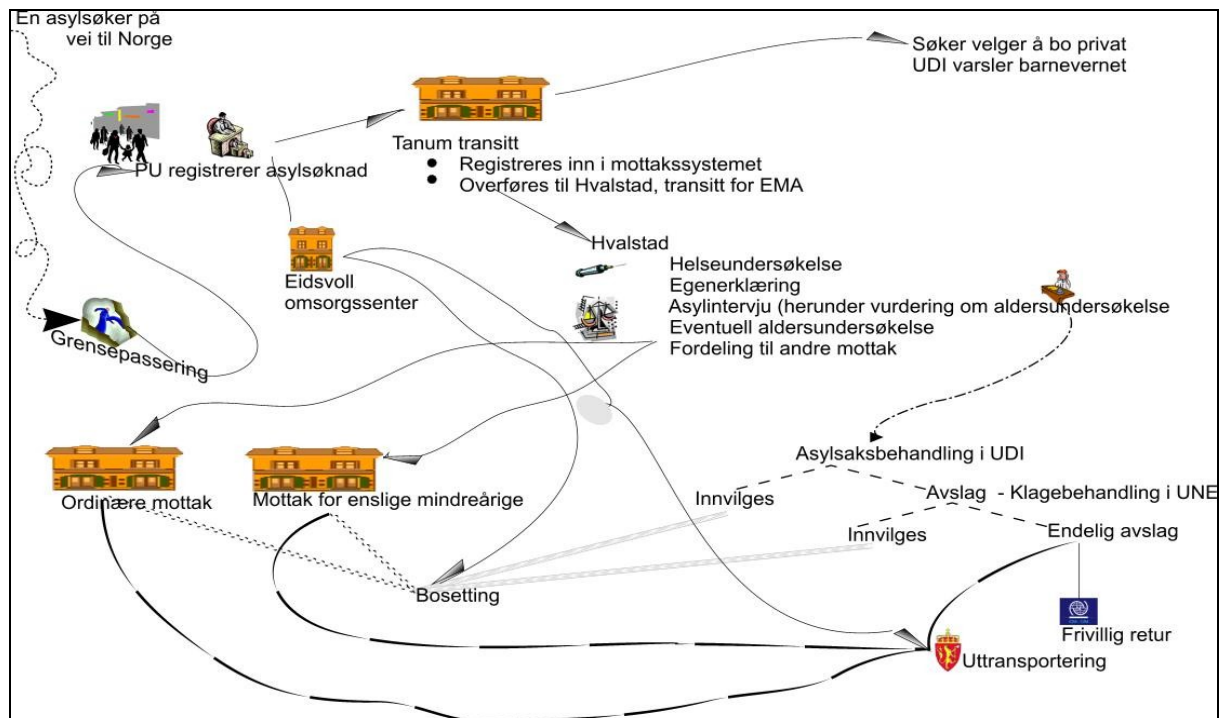
- Straffeprosessloven kapittel 18, om etterforskning
- Barnevernloven § 5-9 Rettigheter under opphold i institusjon som er omfattet av § 5-1 og private og kommunal institusjoner som er godkjent etter § 5-8
- Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon og merknader til denne (Q-0819)
- Barnevernloven § 6-7 Taushetsplikt
- Riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 om etterforskning
- Riksadvokatens rundskriv nr. 5/2004 om saknetmeldinger – etterforskning
- UDIs rundskriv 2001-67 Enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger som forsvinner fra mottak (Det arbeides med revidering av dette)
- UDIs rundskriv 2002-055 "Forsvunne asylsøkjarar"
- UDIs rundskriv 9/99 INA "Melde- og ansvarsrutiner i forbindelse med barns ankomst og opphold i statlig mottak"
- UDIs rundskriv 2004-011 Saksgang i forbindelse med at vedtak er truffet i asylsaker. Forkynning av vedtak, fastsettelse av klagefrist og utreisefrist ved vedtak i første instans, jf utlendingsloven §§ 40 og 41.
- UDIs RS 2004-060 Informasjon, veiledning og fritt rettsråd, samt tildeling av advokat i asylsaker, jf utlendingsloven § 42 og utlendingsforskriften §§ 145a og 147
- Barnevernets ansvar for mindreårige som er utsatt for menneskehandel og samarbeid med andre etater (Q-11/2006 B)
- UDIs praksisdokument UP 2005-017 Forsvunnet asylsøker
- UDIs "Rutinebeskrivelser for arbeidsoppgaver i ordinære mottak", 1.1.2006
- Utlendingsdirektoratets saksbehandlingsrutiner for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger" DM sak 050824-05. september 2005
- UDIs Rutiner for melding og oppfølging når det er grunn til å tro at asylsøker i mottakssystemet er utsatt for menneskehandel av 14.3.2007

2.3 Beskrivelse av saksgangen

Utlendingsdirektoratet har gitt ut et rundskriv med retningslinjer for arbeidet med enslige mindreårige søkere i ankomstfasen (RS 2005-049).

Søknad om asyl fra enslige mindreårige asylsøkere følger i hovedsak den ordinære asylsaksbehandlingen, men søknaden skal prioriteres i alle ledd av saksbehandlingen.

Figur 1: Illustrasjon av saksgangen i en asylsak.



Alle søknader om asyl blir registrert hos Politiets Utlendingsenhet (PU). Enslige mindreårige som oppgir å være under 15 år overføres til Eidsvoll og Skiptvedt omsorgssentre for barn. De som oppgir å være over 15 år kjøres til Tanum transittmottak for mottaksregistrering. Dette gjelder også enslige mindreårige som kommer sammen med følgepersoner eller herboende slekt/familie. PU skal spesielt påse at mindreårige som bor/ønsker å bo privat, henvises til Eidsvoll omsorgssenter for barn eller Tanum transittmottak. Dersom søkeren velger å bo privat, må melding om dette sendes til det aktuelle lokale barnevernet.

Enslige asylsøkere mellom 15 og 18 år blir etter mottaksregistrering transportert til Hvalstad transittmottak for enslige mindreårige, der de skal oppholde seg i transittperioden. Eidsvoll omsorgssenter for barn fungerer både som transitt og ordinær innkvartering for enslige søkere under 15 år, og alle aktiviteter som intervju, helseundersøkelse m.v. foregår der så langt det er mulig.

Det er eget helsekontor på Hvalstad, men de som bor på Hvalstad kjøres til Tanum for skjermbilde og også for informasjonsprogram og egenerklæring. Det er NOAS som driver informasjonsprogrammet om asylsaksbehandlingen. Det vises informasjonsfilm om det å søke asyl i Norge på morsmål eller et språk søker forstår. Det deles ut informasjonsbrosjyre om saksgang for asylsaker og hvilke rettigheter asylsøkere har, og det gis tilbud om individuell veiledning. UDIs koordineringsenhet legger til rette for at asylsøkerne kan skrive egenerklæring på sitt morsmål eller et språk de behersker.

UDIs koordineringsenhet har også ansvar for å tildele advokat til søkere når det er dokumentert eller åpenbart at han eller hun er mindreårig². Overformyndet har ansvar for å oppnevne hjelpeverge.

Asylintervju skal så vidt mulig foretas innen 14 dager etter at søknad er fremsatt. Det skal alltid være hjelpeverge eller fullmektig til stede under intervjuet. Asylsøkere som er på Hvalstad blir intervjuet i UDIs lokaler i Oslo.

² UDIs RS 2004-060 Informasjon, veiledning og fritt rettsråd, samt tildeling av advokat i asylsaker, jf ul § 42 og uf §§ 145a og 147

Dersom søkeren ut fra utseende og/eller atferd fremstår som eldre enn 18 år får han eller hun tilbud om aldersundersøkelse. På bakgrunn av observasjoner fra blant annet politiet, mottaksansatte, helsetjenesten og egne observasjoner avgjør Utlendingsdirektoratet om det skal tilbys en aldersundersøkelse i den enkelte sak. Tilbudet gis i forbindelse med gjennomføring av asyLintervju i UDI.

Beslutning om å tilby/ikke tilby aldersundersøkelse er en prosessledende beslutning, og ikke et enkeltvedtak som kan påklages. Aldersundersøkelsen er frivillig, og søkeren og den oppnevnte hjelpeverge må gi samtykke før en aldersundersøkelse kan finne sted. Hvis søkeren og/eller hjelpevergen nekter at det blir tatt en aldersundersøkelse, bør det redegjøres skriftlig for grunnen til dette. Dette kan medføre at søkeren ikke blir tildelt advokat i første instans (UDI RS 2004-60) og ”kan få betydning for vurdering av saken” (Utlendingsloven § 37g).

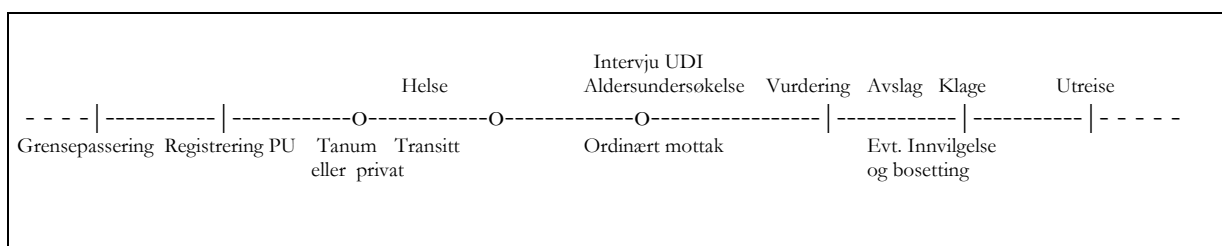
Aldersundersøkelsen foretas ved tannundersøkelse ved Tannlegehøgskolen, inntil juli 2006 også ved røntgen av håndrot ved Ullevål universitetssykehus. Aldersundersøkelsene gir ikke entydige resultater, og skal benyttes med varsomhet. Resultater fra undersøkelsene blir også sett i sammenheng med annen informasjon vedrørende personens sannsynlige alder. En person som har oppgitt å være 17 år der resultatet av aldersundersøkelsen er ”sannsynligvis 20 år”, vil med stor sannsynlighet få beholde sin oppgitte alder ved vedtak i asylsak³. Dersom det finnes opplysninger om at søker har fremmet asylsak i et annet land, eventuelt at det der også foreligger reisedokumenter, kan saken få et annet utfall.

Det er et mål at vedtak i asylsaken skal fattes innen seks måneder etter at søkeren er registrert hos politiet, hvis mulig. For vedtak fattet i 2007 var saksbehandlingstiden i gjennomsnitt på noe over åtte måneder. Det gjelder særlige begrensninger for retur av mindreårige til hjemlandet. Enslige mindreårige asylsøkere som ikke har et selvstendig beskyttelsesbehov, kan bare sendes tilbake dersom de har omsorgspersoner i hjemlandet eller i et trygt tredjeland der gjenforening kan finne sted. Hvis man ikke klarer å oppspore slike omsorgspersoner, vil den mindreårige asylsøkeren få oppholdstillatelse i Norge.

Utlendingsdirektoratet og mottaket skal bidra til å hindre at enslige mindreårige asylsøkere flytter til slekt uten forhåndsgodkjenning fra kommunen de ønsker å flytte til. Bakgrunnen for dette er å sikre at barnet får forsvarlig omsorg.

Utlendingsdirektoratets regionkontorer skal straks melde fra til mottaksenheten i Utlendingsdirektoratet dersom man har mistanke om at barn i asylmottak kan være utsatt for menneskehandel. Regionkontoret skal se til at mottaket melder saken til helse/lokalt barnevern. Mottaksenheten skal orientere den aktuelle asylenheten i UDI.

Figur nr. 2 som viser gangen i saksbehandlingen i en asylsak (forenklet):



³ Se diverse rapporter og redegjørelser for nærmere informasjon om bruken av aldersundersøkelser, blant annet rapporten ”Mamma vet hvor gammel jeg er” utgitt av NOAS og Redd Barna i mars 2006 og Rapport nr. 13-2006 ”Aldersvurdering av mindreårige asylsøkere” fra Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten, utgitt i juni 2006

2.4 Ansvarsforhold og rutiner når barn forsvinner fra mottak eller botiltak i regi av barnevernet

2.4.1 Generelt

Ansvarsforhold og rutiner er beskrevet i UDIs rundskriv 2001-67 Enslige mindreårige som forsvinner fra mottak. Når en beboer i mottak for enslige mindreårige blir borte skal mottaket umiddelbart melde dette til politiet, både ved skriftlig melding og personlig kontakt⁴. Det skal også sendes melding til verge/hjelpeverge, advokat, barneverntjenesten i den kommunen mottaket ligger og eventuelle pårørende skal varsles. Meldingen skal skje ved personlig oppmøte. Dersom avstand er en hindring for personlig fremmøte skal mottaket i tillegg til å sende melding på faks til politiet, ta kontakt på telefon for å kontrollere at meldingen er mottatt og gi utfyllende opplysninger. Mottaket skal deretter sende melding til UDI.

Mottaket skal gi politiet flest mulig opplysninger om omstendighetene rundt forsvinningen. Hensikten er å få kunnskap om det er grunn til å frykte at den enslige mindreårige har vært utsatt for en ulykke, en kriminell handling eller annet. Hvis mottaket får ny informasjon som kan kaste lys over hvor den mindreårige er, eller at vedkommende har kommet til rette eller oppholder seg på kjent adresse, skal dette meldes skriftlig til politi, barneverntjenesten i kommunen, verge/hjelpeverge, advokat og UDI.

Politiet vurderer i hvert enkelt tilfelle om det bør sendes ut en etterlysning av den enslige mindreårige. For øvrig skal politiets rutiner og retningslinjer for savnede personer følges, og det henvises spesielt til riksadvokatens rundskriv nr. 5/2004 av 30. april 2004 "Saknetmeldinger – etterforskning". Alle etterlysninger av enslige mindreårige registreres med egen kode i politiets register for etterlyste personer (ELYS). Politiet skal i den videre saksbehandlingen/etterforskningen forholde seg til det mottaket som har meldt den mindreårige saknet.

Politiets Utlendingsenhet (PU) skal i henhold til UDIs rundskriv (RS 2001-067) registrere alle asylsøkere som blir meldt saknet fra mottak, og til enhver tid ha en samlet oversikt over hvor mange som er etterlyst. PU skal bistå politidistriktene med sin kompetanse.

Den kommunale barneverntjenesten, herunder barnevernvaktene i regionen og eventuelt i Oslo, skal gjennom varsel være orientert om enslige mindreårige som er meldt saknet. Når barneverntjenesten får informasjon om slike saker, og informasjonen kan være av betydning for politiet i etterforskningen, må det vurderes om opplysningene kan gis til det lokale politidistrikt. Barneverntjenesten er pålagt streng taushetsplikt, jf. barnevernloven § 6-7. Opplysninger til politiet og andre forvaltningsorganer kan imidlertid gis når dette er nødvendig for å fremme barneverntjenestens oppgaver eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for personers helse, jf. § 6-7 tredje ledd. Opplysninger om enslige mindreårige som er forsvunnet fra mottak, vil følgelig kunne gis til politiet med hjemmel i denne bestemmelsen.

Verge/hjelpeverge skal primært ivareta barnets interesser, men skal også bistå politiet med nødvendige opplysninger. Dersom verge/hjelpeverge er i kontakt med enslige mindreårige som er meldt saknet, skal de informere de enslige mindreårige om at de er etterlyst av politiet, og be dem om å ta kontakt med mottaket eller politiet for å gi opplysninger om hvor de befinner seg. Verge/hjelpeverge må blant annet kunne opplyse om at de enslige mindreårige er i god behold.

2.4.2 Utlendingsdirektoratets ansvar når barn forsvinner fra mottak

Gjeldende retningslinjer for "handsaming av asylsøknader der søkjaren er forsvunnen" er fastsatt i UDI rundskriv 2002-055 "Forsvunne asylsøkjara". En asylsøker regnes som forsvunnet dersom vedkommende har reist ut av landet eller når nåværende oppholdssted er ukjent. Rundskrivet inneholder hovedsakelig regler for politiets registrering og saksbehandling.

⁴ Politiets skjema for melding av saknet person.

For enslige mindreårige asylsøkere har man sett behov for å supplere disse bestemmelsene og gi en samlet fremstilling av retningslinjer også for andre instanser, samt peke på ulike problemstillinger i forbindelse med forsvinninger. UDI har i RS 2001-067 "Enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger som forsvinner fra mottak", fastsatt bestemmelser for egen etat og mottakene. Det er et samlerundskriv som omhandler rutiner og tiltak i flere etater/enheter når enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger forsvinner fra mottak. Det inneholder en beskrivelse av ansvarsfordelingen mellom berørte etater. Rundskrivet ble første gang utgitt i 2001 etter et samarbeid mellom UDI og politiet. Det er senere oppdatert i 2006 og det samarbeides for tiden med Politidirektoratet om en noe mer omfattende gjennomgang/revisjon av innholdet. Rutiner for håndtering av situasjoner der enslige mindreårige forsvinner fra mottak, er i tillegg presisert i UDIs "Rutinebeskrivelser – arbeidsoppgaver i statlig mottak", UDIs rundskriv 9/99 INA "Melde- og ansvarsrutiner i forbindelse med barns ankomst og opphold i statlig mottak" og i "Utlendingsdirektoratets saksbehandlingsrutiner for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger".

2.4.3 Barnevernmyndighetene

Enkelte enslige mindreårige mellom 15-18 år bor i botiltak i regi av barnevernet i stedet for på asylmottak. Årsaken til dette er at barnevernet har vurdert at det er behov for å plassere den enslige mindreårige i et slikt tiltak. Barnevernet vil i slike saker kunne plassere enslige mindreårige over 15 år i en barneverninstitusjon. Når det gjelder enslige mindreårige under 15 år har statlig, regionalt barnevern ansvaret for å tilby alle et bo- og omsorgstilbud (jf. kapittel 2.1) i et omsorgssenter for mindreårige. Når enslige mindreårige plasseres i barneverninstitusjon eller i et omsorgssenter for mindreårige under 15 år, gjelder barnevernets regelverk og prosedyrer når et barn rømmer/forsvinner. Disse prosedyrene vil også komme til å gjelde for det tilbudet som skal etableres i barnevernet for enslige mindreårige mellom 15-18 år, jf. Ot. prp. nr. 28 (2007-2008).

2.4.3.1 Prosedyrer når barn blir borte fra barneverninstitusjoner eller omsorgssentre for mindreårige

Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon og merknader til denne (Q-0819) regulerer hvilke prosedyrer som skal tre i kraft når et barn eller ungdom rømmer/blir borte fra en barneverninstitusjon. Forskriften - også kalt rettighetsforskriften - utdyper og konkretiserer barnevernloven § 5-9 om rettigheter under opphold i institusjon. Forskriften omtaler ansvars- og oppgavefordelingen mellom det kommunale barnevernet/barneverntjenesten (som er ansvarlig for plasseringen) og det statlige barnevernet (som er ansvarlig for tiltaket), samt om ansvaret til andre aktører som for eksempel politiet. Rettighetsforskriften regulerer blant annet beboernes rettigheter, vern om personlig integritet og bruk av tvang.

Barneverninstitusjonene skal drives på en slik måte at barn og unge som oppholder seg der skal ha rett til å bestemme i personlige spørsmål og skal ha mulighet til naturlig livsutfoldelse (jf. barnevernloven § 5-9 første ledd). Barnets selvbestemmelsesrett og rett til å ha det samvær med andre som det ønsker, kan bare begrenses der det er nødvendig på grunn av barnets alder og modenhet, formålet med institusjonsoppholdet eller institusjonens ansvar for trygghet og trivsel på institusjonen. Å bo i institusjon innebærer likevel at beboeren må finne seg i enkelte begrensninger i sin selvbestemmelse og personlige frihet, avhengig av barnets alder og modenhet, formålet med institusjonsoppholdet (plasseringsgrunnlaget) og institusjonens ansvar for trygghet og trivsel på institusjonen.

I følge rettighetsforskriftens § 19 skal institusjonen ved rømming straks varsle barneverntjenesten. Politiet skal varsles med mindre dette ikke er nødvendig. Når beboeren rømmer skal institusjonen prøve å bringe beboeren frivillig tilbake til institusjonen. Dersom plasseringsgrunnlaget gir adgang til det, kan beboeren om nødvendig bringes tilbake til institusjonen mot sin vilje.

Rettighetsforskriften skal gjelde tilsvarende for omsorgssenteret for enslige mindreårige under 15 år som er etablert på Eidsvoll. Barne- og likestillingsdepartementet la i desember 2007 fram forslag til regulering av barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere med et nytt kapittel 5 i Lov om barneverntjenester, jf. Ot. prp. nr. 28 (2007-2008). I følge forslag til ny § 5A-8 skal barnevernloven § 5-9 med tilhørende rettighetsforskrift gjelde tilsvarende for omsorgssenteret.

2.4.3.2 Barnevernets ansvar i saker som omhandler mistanke om menneskehandel – prosedyrer for å forebygge eller stanse utnytting av barn

Det ble i 2006 utarbeidet retningslinjer for bl.a. barneverntjenestens ansvar og oppgaver i saker som omhandler mistanke om menneskehandel, jf. rundskriv fra Barne- og likestillingsdepartementet om *Barnevernets ansvar for mindreårige som er utsatt for menneskehandel og samarbeid med andre etater* (Q-11/2006 B). Det går fram av rundskrivet at det ofte er politi, asylmottak, helsetjenester og/eller oppsøkende virksomheter som først kommer i kontakt med barn som kan være eller er utsatt for menneskehandel. Dersom det er grunn til å tro at barna er i en omsorgssvikt- eller mishandlings-situasjon, eller barna har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, har disse instansene og tjenestene plikt til å melde fra til den kommunale barneverntjenesten om dette. Ved tvil om alder skal personen behandles som barn under 18 år.

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. Barneverntjenesten har anledning til å formidle opplysninger til andre instanser og tjenester, og i saker som gjelder menneskehandel kan barnet ofte være alvorlig truet, og det er derfor viktig å melde slike saker til politiet. Som ledd i undersøkelsen kan barneverntjenesten pålegge instanser og tjenester å gi informasjon.

Det går fram av rundskrivet at det i saker der barn kan være utsatt for menneskehandel er ekstra viktig å handle raskt for å forhindre at barnet forsvinner og/eller blir utsatt for overgrep. I en akutt situasjon kan det ikke stilles samme krav til grundighet i undersøkelsesfasen som ellers. Kravet til forsvarlig saksbehandling medfører likevel en plikt til å foreta et minimum av undersøkelser for å unngå at det treffes og iverksettes feilaktige vedtak.

2.4.4 Politiet

Politimesteren i det enkelte politidistrikt har ansvaret for oppfølgingen av saknetmeldinger.

Når politiet mottar informasjon om at et barn er saknet fra et asylmottak, skal det umiddelbart fortas en vurdering av hvilke tiltak som bør iverksettes. Allerede når en person meldes saknet vil politiet vurdere om det kan ligge straffbare forhold bak forsvinningen. Dersom det er mistanke om straffbare handlinger i forbindelse med forsvinningen, følges retningslinjene fra Riksadvokatens rundskriv 5/2004. (Dette er behandlet i kapittel 4.3.2 – Påtalemyndighetens ansvar). Politimesteren, eller den han bemyndiger, skal snarest mulig og senest innen ett døgn etter inngitt saknetmelding, vurdere om det skal iverksettes etterforskning

I innledningsfasen er undersøkelser, ettersøking og leteaksjoner knyttet til saknetmeldinger Politidirektoratets overordnede ansvar og myndighetsområde.

Dette kapitlet omhandler politiets rutiner i forbindelse med mottak og behandling av tilfeller hvor personer (barn fra asylmottak) meldes saknet, og hvor det ikke er iverksatt etterforskning for å avdekke straffbare handlinger i forbindelse med forsvinningen. Politiets innsats er i disse sakene konsentrert om å finne den saknede.

Politiet mottar informasjon om saknede barn fra asylmottak ved personlig oppmøte, telefaks fra mottak og telefon.

- Personlig oppmøte
Som hovedregel mottar politiet skriftlig melding om saknet person fra den/de som har ansvar/omsorg for barnet. Den skriftlige meldingen "Melding om saknet person" inngis ved personlig oppmøte hvor informasjonen registreres, og vedkommende blir etterlyst.

- Telefaks fra mottak
Flere politidistrikt har i samarbeid med mottakene utarbeidet rutiner hvor mottaket sender en skriftlig melding på telefaks til politiet. Denne informasjonen kan bli/blir etter en vurdering hos politiet overført til "Melding om saknet person", noe som fører til samme tiltak som nevnt i forrige avsnitt. Andre tiltak som undersøkelser av adresser og lignende, kan også bli foretatt.
- Telefon
Politiet mottar også såkalte "bekymringsmeldinger" telefonisk. I disse tilfellene blir det vurdert hvilke tiltak som bør iverksettes, enten for å innhente ytterligere informasjon, eller for å oppsøke aktuelle adresser, bekjente og lignende. Slike meldinger føres i politiets operativsystem, og blir fulgt opp av lokalt politi.

Saknetmeldinger skal straks registreres i politiets registre, jf riksadvokatens rundskriv nr 5/2004. Det fremgår også i rundskrivet at den ettersøkte skal registreres som etterlyst i Schengens Informasjonssystem (SIS), samt at det gir føringer om hvilken informasjon det er viktig å innhente i forbindelse med forsvinningen.

Arbeidsgruppen har undersøkt praksis i de øvrige nordiske land hva angår politiets rutiner i forbindelse med saknede barn fra asylmottak. Tilbakemeldingene viser at det er tilnærmet samme rutiner som Norge, ved at de enkelte politidistrikt og politikretser har ansvar for oppfølging av saknetmeldinger.

2.4.5 Påtalemyndigheten

For at påtalemyndigheten skal bli involvert må det ha oppstått en situasjon hvor det er aktuelt å vurdere om det skal iverksettes etterforskning. Etterforskning foretas når det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold. Dette følger av straffeprosessloven § 224. Foreligger det ikke slik "rimelig grunn" er det følgelig ikke grunnlag til å sette i verk etterforskning. Formålet med etterforskning er primært å få avklart om barnet står i fare for å bli utsatt for noe straffbart, eller om det har blitt utsatt for straffbare handlinger eller unnlatelser. I det første tilfellet er formålet å avverge eller stanse det straffbare forhold, mens formålet der den straffbare handlingen har funnet sted er å innlede straffeforfølgelse mot den skyldige og få stilt vedkommende til ansvar.

Etterforskning iverksettes og utføres av politiet, jf. straffeprosessloven § 225, men kan også besluttes av overordnet påtalemyndighet (statsadvokaten eller riksadvokaten).

Ut over reglene om etterforskning i straffeprosessloven kapittel 18, er riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 om etterforskning av betydning for påtalemyndighetens håndtering av saker om mindreårige som har forsvunnet fra asylmottak. I rundskrivet er vilkårene for å iverksette etterforskning nærmere kommentert, samtidig som det er redegjort for avgrensingen mellom straffeprosessuell etterforskning og virksomhet som foretas på grunnlag av andre hjemler enn de straffeprosessuelle, da særlig politiloven med tilhørende regelverk. Denne avgrensingen kan være av stor betydning for ansvarsforholdene innenfor arbeidsgruppens tema. Dette fordi det i den innledende fasen etter en forsvinning ofte vil være en annen type virksomhet enn etterforskning som pågår (ettersøking), mens spørsmålet om det bør foretas etterforskning regulært vil oppstå noe senere i hendelsesforløpet.

Av spesielt stor betydning for håndteringen av disse sakene er riksadvokatens rundskriv nr. 5/2004 om saknede personer. I rundskrivet er det gitt pålegg om registrering, bevissikring og en rekke andre forhold som er av stor praktisk betydning for en mest mulig effektiv behandling av forsvinningssaker generelt, og saker om mindreårige asylsøkere som er forsvunnet spesielt.

I tillegg kan riksadvokatens retningslinjer om samordnet etterforskning og reglene om samarbeid med og bevisinnhenting via utenlandske justismyndigheter være av betydning i disse sakene.

Betydningen av de forannevnte regelverk innenfor arbeidsgruppens tema, er nærmere behandlet i kapittel 4.

Det tillegges at en ved Riksadvokatembetet så å si ikke har mottatt klager eller andre henvendelser om temaet fra berørte myndigheter, interesseorganisasjoner eller andre.

2.4.6 Om vergemålsloven og vergen

Når en enslig mindreårig asylsøker kommer til landet følger det av norsk lovgivning at det skal oppnevnes en representant for barnet, som skal ivareta barnets interesser. Dette skjer ved at det oppnevnes en verge (der man vet at barnets opprinnelige verger er døde) eller hjelpeverge (der man er usikker på om barnets opprinnelige verger er i live), etter reglene i vergemålsloven §§ 6 og 16. Vergen/hjelpevergen skal oppnevnes så snart som mulig etter ankomsten til landet. At dette må skje raskt, følger av de behov som den enslige mindreårige asylsøkeren har umiddelbart etter å ha meldt seg som asylsøker.

Vergens funksjoner fremgår av vergemålslovens kapittel 5. Bestemmelsene er supplert med Justisdepartementets «Veiledning til verger for enslige mindreårige asylsøkere» (G-2003-343) og «Veiledning til overformynderiene om enslige mindreårige asylsøkere» (G-2003-344). Vergemålslovens kapittel 5 tar i første rekke sikte på å regulere den typiske vergefunksjon, nemlig å ta vare på den umyndiges økonomi, og vergen skal opptre på vegne av ham eller henne i formuessaker, jf. Vergemålsloven § 38. Det følger av vergemålsloven § 39 at der hvor ingen har foreldreansvaret for den mindreårige, skal vergen ta «avgjørelser om hans underhold, oppfostring og opplæring». Det er denne bestemmelsen som i praksis synes å danne grunnlaget for de funksjoner vergen for den enslige mindreårige asylsøker skal fylle. Vergen blir en stedfortreder for foreldrene når det gjelder de juridiske sider av foreldreansvaret. Det følger ikke av vergemålsloven § 39 at vergen skal gi omsorg til den mindreårige, men vergen vil ha et visst ansvar for å følge opp saker av mer personlig karakter når den mindreårige ikke har en omsorgsperson som tar seg av dette. Vergen må således påse at den mindreårige får den hjelp og støtte som trengs.

Vergen skal bistå den mindreårige i asylsaken. Vergen skal blant annet være til stede under intervjuet hos Utlendingsdirektoratet, (jf. utlendingsforskriften § 54) og se til at intervjuet går for seg på en ordentlig og korrekt måte, og gjennomgå og undertegne rapporten fra intervjuet sammen med den mindreårige. Bli søknaden om asyl avslått, må vergen ta stilling til om vedtaket skal påklages, eventuelt bringes inn for domstolene til prøving. Vergen anses videre som partsrepresentant og kan utøve de rettigheter som følger av det. UDI har utarbeidet særlig informasjon til verger for enslige mindreårige. Vergemålsutvalget som i 2004 la fram NOU 2004:16 Vergemål, fremmet forslag om en egen lov om representasjon for enslige mindreårige asylsøkere. Forslaget innebærer bl.a. at representanten skal ha flere oppgaver knyttet til å ivareta funksjoner som ligger til foreldreansvaret. Det er Arbeids- og inkluderingsdepartementet som har ansvaret for arbeidet med å utforme regler om representasjon for enslige mindreårige asylsøkere.

3 OMFANG OG PROBLEMANALYSE I PERIODEN 2005 – 2007

De siste års debatter i media om barn som forsvinner fra mottak, viser at det hersker uenighet og forvirring om omfang. De ansvarlige etater, frivillige organisasjoner og interesseorganisasjoner opererer med ulike tall på målgruppen ”barn som forsvinner fra mottak”, og også i en og samme etat kan det forekomme ulike oppfatninger om omfang. Dette kom blant annet til syne i mediadebatten som fulgte i kjølvannet av at to mindreårige kinesiske gutter forsvant fra Vårli mottak for enslige mindreårige asylsøkere i november 2005. På forespørsel fra Redd Barna om antall barn som hadde forsvunnet fra mottak de siste tre år, oppga UDI ulike tall fra en dag til en annen. Det er arbeidsgruppens oppfatning at disse uenighetene skyldes forskjellig oppfatning av hva som ligger i benevnelsen ”barn som forsvinner fra mottak”, samt henvisninger til rapporter fra ulikt datamateriale som ikke er entydige eller sammenlignbare. Man vil få ulike tall om man tar utgangspunkt i de som på bakgrunn av egne opplysninger fikk søknad registrert som enslig mindreårig, de som bor i spesielle mottak for enslige mindreårige, de som i asylvedtak har fått bekreftet at de var enslig mindreårig ved ankomst, og om man tar med de som på forsvinningstidspunktet var over 18 år.

3.1 Beskrivelse av datamateriale og metode

En vesentlig utfordring for arbeidsgruppen har vært å få frem et så sikkert datagrunnlag som mulig for drøfting av oppgaven gitt i mandatet. Arbeidsgruppen har kartlagt hvilket datamateriale som det har vært mulig å oppdrive om målgruppen. Data om målgruppen finnes i:

UDI regionkontor Midt-Norges manuelle oversikter
Manuelle oversikter fra nasjonal koordinator på menneskehandel i UDI
Utlendingsdatabasen
Politiets register for etterlyste personer (ELYS) og
Politiets straffesaksregister (STRASAK)

Materialet er ikke tilrettelagt for å hente ut entydig informasjon knyttet til arbeidsgruppens hovedproblemstillinger.

3.1.1 Utlendingsdatabasen

Utlendingsdatabasen, ofte omtalt som DUF, inneholder informasjon om samtlige personer som søker arbeids- eller oppholdstillatelse av ulik art i Norge, og benyttes av UDI, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), politi og asylmottak i deres arbeid med utlendingsforvaltningen⁵. Her registreres personinformasjon om identitet, alder, adresser i hjemland og Norge, reiserute, relasjoner, historikk om behandling av asylsak, hvilke mottak personen har vært i (historikk med inn- og utflyttingsdatoer) og hvor personer som har fått opphold med grunnlag for bosetting er bosatt. Det er imidlertid vanskelig å ta ut rapporter fordi:

- informasjonen endrer seg i takt med utviklingen i de ulike forhold som er registrert vedrørende den enkelte person
- målgruppen dette handler om ikke er en klart definert gruppe
- ulike instanser arbeider med ulike definisjoner

Dette gjenspeiler seg i ulike definisjoner av hva som er å anse som en enslig mindreårig asylsøker, gjerne forkortet til EMA. Når vedtak i asylsaken foreligger er vedkommende imidlertid ikke lenger asylsøker, men en enslig mindreårig med oppholdstillatelse eller med avslag. I figur 3 er det satt opp ulike betegnelser og sammenhenger der en person er å anse som enslig mindreårig.

⁵ Etatene har ulik lese- og produksjonstilgang til Utlendingsdatabasen ut fra hvilke oppgaver de skal utføre. Blant annet består dette i at politiets brukere ikke kan lese UDIs vedtak, mens UDIs brukere ikke kan lese politiets rapporter. Asylmottakene har kun begrenset tilgang til data de trenger for egne beboere.

Figur 3. Koder for enslige mindreårige asylsøkere (EMA)

EMA ved søknad	Enslige personer som oppgir å være mindreårige når de søker asyl.
Reelle EMA	EMA ved søknad som UDI i asylvedtak har fastsatt en fødselsdato for, som tilsier at de var under 18 år på søknadstidspunktet.
EMA i EMA-mottak	Personer som er registrert som EMA i asylsaken og bor i mottak for enslige mindreårige.
Tilskuddsberettiget enslig mindreårig	Reell enslig mindreårig som er bosatt. Utløser særskilt tilskudd for enslig mindreårig inntil året de fyller 20 år
Bosatt som EMA	EMA uten følgeperson og som på bosettingstidspunktet var under 18 år og dermed trenger barneverntiltak i kommunen.
EMA i ordinære mottak	EMA ved søknad der aldersvurdering tilsier at de mest sannsynlig er over 18 år.
EMA med følgeperson	Barn som kommer sammen med voksne som er antatt å ha omsorgsevne. Disse bor i mottak som andre familier, men bør følges opp i større grad enn barn i vanlige familier.

Alle som oppgir å være enslig mindreårig når de søker asyl blir registrert som "enslig mindreårig på søknadstidspunktet" i Utlendingsdatabasen. For denne gruppen er det en egen prosedyre som vanligvis beholdes inntil eventuell annen alder og identitet fastslås i vedtak i asylsak. Det vil si at personer som vurderes som sannsynlig overårige/voksne, formelt vil være enslig mindreårig inntil vedtak i asylsaken er fattet. Det samme er tilfelle dersom foreldre senere melder sin ankomst.

Når en asylsøknad er registrert og personen ikke har fremlagt dokumentasjon for identitet, iverksettes ulike prosesser for å fastsette identitet og alder. Politiet foretar søk i Eurodac⁶ som vil vise om personen har søkt opphold i et annet europeisk land. Asylavdelingen i UDI iverksetter forsøk på oppsporing av familie, mens asylmottaket og helsetjenesten tilknyttet mottaket kan rapportere til UDI om deres vurdering av alder ut fra deres barnefaglige og helsefaglige ståsted.

Dersom en person forsvinner fra mottak eller annen kjent adresse før det er fattet vedtak i asylsak, henlegges asylsaken, det vil si at den avsluttes uten realitetsavgjørelse. Henleggelsen innebærer at alt arbeid med verifisering av identitet og alder avsluttes. Det gjøres heller ingen annen endring i databasen.

Enslige mindreårige med følgeperson⁷ registreres med relasjon til en voksen omsorgsperson. Rutinemessig skal enslige mindreårige asylsøkere med følgeperson registreres slik at de kan fanges opp i rapporter om enslige mindreårige asylsøkere, men systemiske og manuelle svakheter gjør at denne registreringen ikke er fullstendig. Barn som har kommet sammen med sine asylsøkende foreldre hvor barnevern har overtatt omsorgen, vil ikke kunne skilles ut i rapporter fra Utlendingsdatabasen.

3.1.2 Manuelle oversikter med ulik informasjon om målgruppen

UDI regionkontor Midt-Norge har et nasjonalt koordineringsansvar for enslige mindreårige asylsøkere. De skal føre en nasjonal oversikt over alle som forsvinner fra mottak for enslige mindreårige. Til dette formål benytter UDI regionkontor Midt-Norge en tabell i Word-format, med informasjon om DUF-nummer⁸, registrerings-/familienummer, navn, mottaket barnet forsvant fra, alder, dato for forsvinning, oppholdsstatus, nasjonalitet og merknader.

⁶ 15. januar 2003 lanserte EU kommisjonen Eurodac som er en sentral elektronisk database for fingeravtrykksopplysninger. Databasen, som ligger i Luxemburg, tillater medlemsland å identifisere asylsøkere samt mennesker som krysser landegrensene ulovlig. Ved søk mot denne databasen, kan man få informasjon om hvorvidt personen som oppholder seg ulovlig i landet eller har søkt asyl i Norge også har levert asylsøknad i et annet EU land. Dette er viktig informasjon når loven tilsier at vedkommende da kan sendes tilbake til det første Schengen land søknaden ble behandlet i.

⁷ Følgeperson er en voksen som ikke har foreldremyndighet men som fungerer som omsorgsperson for barnet i foresattes fravær.

⁸ DUF-nummer er et 12-sifret personlig nummer tildelt ved første gangs registrering i utlendingsdatabasen

I merknadsfeltet noteres stikkordsmessig informasjon fra mottaket og det ansvarlige regionkontoret. I tillegg har man enkelte ganger notert informasjon fra kontakt med politi, barnevern eller andre, og regionkontoret foretar vurderinger av hvorvidt det er grunn til bekymring rundt forsvinningen. Informasjonen i merknadsfeltet synes ikke å være skrevet etter en bestemt mal. Det noteres ikke om man har undersøkt, men ikke klart å fremskaffe ulike typer informasjon. Dokumentet viser kun status, og historikk lar seg ikke gjenskape dersom informasjon blir slettet eller feilført.

Den andre oversikten er fra nasjonal koordinator for menneskehandelsaker i UDI region- og mottaksavdeling. I henhold til rutiner for identifisering og melding av mulige ofre for menneskehandel i mottakssystemet, skal mottakene og UDI føre oversikt over asylsøkere som er identifisert som mulig offer for menneskehandel. Når personer identifiseres å være i risikogruppen sendes bekymringsmelding til politi og UDI (og til barnevern dersom personen er mindreårig). Koordinatoren holder nasjonal oversikt over alle som er identifisert, og relevant informasjon vedrørende bekymring og anbefalte sikkerhetstiltak loggføres i et Excel regneark. I tillegg til kolonner for identitet, alder, navn, DUF-nummer og fødselsdato, inneholder regnearket separate registreringer av vurderinger fra mottak, politi, helse og barnevern, samt hvorvidt barnet har bistandsadvokat, om forholdet er anmeldt m.m. UDI regionkontor Midt-Norge får kopi av alle bekymringsmeldinger for å sikre at det iverksettes nødvendige tiltak for å forebygge at barn som er mulig offer for menneskehandel forsvinner, eventuelt bidra til å oppklare forsvinning. Dokumentet kan enkelt endres, og historikk lar seg ikke gjenskape dersom man skulle komme til å slette eller feilføre informasjon.

Disse to oversiktene inneholder informasjon som ikke er registrert andre steder. Det viktigste er vurderinger av bekymringsgrad ved forsvinning, notater om eventuelt samarbeid på tvers av etater eller mangel på slikt samarbeid.

3.1.3 Politiets register for etterlyste personer (ELYS)

Saknetmeldinger registreres i politiets register for etterlyste/saknete personer (ELYS). I ELYS registreres navn, fødselsdato, personnummer og statsborgerskap, men ikke noe om den oppholdsrettslige status. Personer som ikke har norsk personnummer registreres med et dummy personnummer (D-nummer) som konstrueres ved registrering. Dette nummeret er kun til bruk ved registreringen i ELYS og vil ikke kunne brukes ved søk i andre registre. Oppholdsgrunnlag registreres ikke i ELYS, ei heller DUF-nummer. Ved registrering i ELYS merkes saken med et statistikknummer etter følgende kategorier:

9715 = jenter 0-15år
9716 = jenter 15-16 år
9717 = jenter 17-20 år
9719 = gutter 0 - 15 år
9720 = gutter 15 - 16 år
9721 = gutter 17 - 20 år

Ved søk etter disse statistikkgruppene kan man ta ut rapporter over etterlyste/saknete personer innen den enkelte statistikkgruppe for utvalgte perioder. Det fremkommer imidlertid kun etterlysninger/saknetmeldinger som fortsatt er aktive. Saker som er oppklart, henlagt eller deaktivert fremkommer ikke. Det er ikke mulig å ta ut korrekte rapporter fra ELYS over barn som er meldt saknet fra asylmottak. Rapporter fra ELYS må vaskes mot Utlendingsdatabasen slik at man finner ut hvem av barna som var asylsøkere på det tidspunktet de ble meldt saknet.

For å få en oversikt over alle aktive og ikke aktive etterlysninger må man ta utgangspunkt i UDIs lister over barn som har forsvunnet fra mottak, og sjekke hver enkelt opp mot Straffesaksregisteret. Der kan man ta ut historikk i sakene, hvorvidt det er startet etterforskning, om personen er gjenfunnet eller om saken er henlagt. Da ingen asylsøkere har personnummer, og DUF nummer bare unntaksvis registreres i ELYS eller STRASAK, skjer det ofte at en og samme person registreres på ulike måter. Navn staves feil

og det byttes om på rekkefølge av etter-, mellom- og fornavn. I tillegg kan man risikere at personer registreres med ulike alias uten at disse er samkjørt slik det er i Utlendingsdatabasen.

3.1.4 Politiets straffesaksregister STRASAK

Når det er inngitt melding om saknet person til politiet, blir opplysninger automatisk overført til straffesaksregisteret (STRASAK). Det er ikke mulig å lese sakens dokumenter i STRASAK, men registeret gir følgende informasjon:

- Saksbeskrivelse
- Status
- Lokalt journalnummer
- Påtaleansvarlig
- Etterforsker
- Fornærmet
- Melder
- Saknet
- Ekspedisjoner
- Gjerningstidspunkt

3.1.5 Arbeidsgruppens valg av grunnlagsmateriale

Med bakgrunn i ovennevnte redegjørelse for innhold og svakheter i det tilgjengelige datamaterialet, har arbeidsgruppen valgt å ta utgangspunkt i UDI regionkontor Midt-Norges rapporter over enslige mindreårige asylsøkere som har forsvunnet fra mottak for årene 2005, 2006 og 2007. Vi har supplert med rapporter fra ELYS og STRASAK etter søk på statistikkgruppene 9715-9721 for samme tre år⁹. Disse rapportene har blitt sammenstilt og danner til sammen grunnlagsmaterialet.

Grunnlagsmaterialet har deretter blitt supplert med informasjon innhentet fra Utlendingsdatabasen, detaljer fra historikk i STRASAK, og rapportene fra koordinator for menneskehandelsaker i UDI for årene 2005, 2006 og 2007.

Grunnlagsmaterialet representerer ikke det fullstendige omfanget av barn som forsvinner fra mottak slik arbeidsgruppen har definert målgruppen. Omfanget av forsvinninger kan i realiteten være noe større enn materialet som er analysert i denne rapporten fordi:

- Det er mulig at personer som hører under målgruppen verken har blitt registrert av UDI regionkontor Midt-Norge eller av politiet i ELYS eller STRASAK grunnet manglende oppfølging av rutiner
- Det er en sjanse for at enslige mindreårige asylsøkere med følgepersoner verken har blitt registrert av UDI regionkontor Midt-Norge eller av politiet i ELYS eller STRASAK grunnet uklare rutiner for denne gruppen
- Det er sannsynlig at barn i familier hvis foreldre ikke har ivaretatt sitt omsorgsansvar verken har blitt registrert av UDI regionkontor Midt-Norge eller av politiet i ELYS eller STRASAK grunnet uklare rutiner for denne gruppen

Arbeidsgruppen mener likevel det foreliggende materialet gir et grunnlag for å belyse aktuelle problemstillinger og fremme forslag til relevante tiltak.

3.2 Kartlegging av omfang

Med den valgte fremgangsmåte for utvalg av datagrunnlag, har arbeidsgruppen undersøkt forholdene rundt 65 personer. Ved nærmere undersøkelser i Utlendingsdatabasen og historikk i STRASAK, viser det seg at 14 personer faller utenfor arbeidsgruppens målgruppe fordi ingen av disse var asylsøkere ved forsvinningstidspunktet.

⁹ Se forklaring i kapittel 3.1.3

3.2.1 Antall " barn som forsvant fra mottak" årene 2005-2007 og hvor de forsvant fra

Arbeidsgruppens grunnlagsmateriale utgjør etter de avgrensninger som er foretatt foran, 51 mindreårige som forsvant fra mottak i årene 2005 (10), 2006 (22) og i 2007 (19).

I tabellen under er en oversikt over hvilket mottak/barneverntiltak den enkelte person i målgruppen var hjemmehørende på ved tidspunktet for forsvinningen.

Tabell 1: Målgruppe fordelt på mottak

Mottak	Antall	Total type botiltak
Barneverntiltak	3	3 fra botiltak i barnevernets regi
Leira avdeling for enslige mindreårige	2	12 fra enslig mindreårig-mottak 15-18 år
Dale avdeling for enslige mindreårige	3	
Lyng avdeling for enslige mindreårige	1	
Sjøvegan avdeling for enslige mindreårige	4	
Hvalstad avdeling for enslige mindreårige	2	
Vårli avdeling for enslige mindreårige	2	2 fra enslig mindreårig-mottak under 15 år
Hvalstad avdeling for enslige mindreårige transitt	24	27 fra transittmottak
Tanum transitt	3	
Jarlen	1	7 fra ordinære mottak
Alstahaug	1	
Nordbybråten	1	
Skistua	1	
Sunndal	3	
Totalt	51	51

Hele 27 av 51 barn som forsvant fra mottak i perioden 2005-2007, bodde på transittmottakene Hvalstad og Tanum ved tidspunktet for forsvinningen. Dette utgjør 53 % av målgruppen. Tre av disse 27 forsvant fra Tanum transittmottak, hvorav to er søsken med følgeperson og den tredje er en sannsynlig voksen mann fra Vest-Sahara. Sistnevnte er registrert med gjentatte forsvinninger fra Hvalstad transittmottak i forkant, og han ble overflyttet til Tanum på grunn av at man vurderte ham som klart voksen og som en risiko for de mindreårige beboerne på Hvalstad.¹⁰

Hvalstad transittmottak for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år er det mottaket som markant skiller seg ut med flest forsvinninger innen målgruppen. Nær 50 % (24 av 51) forsvant fra Hvalstad transittmottak i Asker. Dette kan forklares hovedsakelig ved at samtlige som søker asyl som enslige mindreårige i aldersgruppen 15-18 år må bo på Hvalstad transittmottak i en periode fra 1 til 3 måneder før de flyttes videre til et ordinært mottak for enslige mindreårige. En annen forklaring er at når barn forsvinner fra mottak så skjer det som oftest svært tidlig i asylsøkerprosessen. Hele 20 av 24 som ble registrert forsvunnet fra Hvalstad transittmottak årene 2005-2007, forsvant før de hadde fått vedtak i asylsak. Blant disse igjen var det flere som forsvant før asylintervju var gjennomført eller mellom intervju og aldersundersøkelse. Dette vil bli beskrevet mer detaljert når vi under skal se nærmere på hvem barna er og på hvilket tidspunkt de forsvant¹¹.

¹⁰ Mannen er registrert som siktet for 11 forhold vedrørende narkotika, skadeverk og legemsbeskadigelse.

¹¹ Se kapittel 3.2.2 til 3.2.4

Eksempel ¹²:

”Mustafa” fra Irak søkte asyl hos Politiets Utlendingsenhet i Christian Kroghs gate i Oslo 01.11.2006. Han oppga å være født 12.11.1988, men hadde ingen identitetspapirer som dokumenterte oppgitt navn og alder. Mustafa ble plassert på Hvalstad transittmottak. Tre dager senere forsvant han fra mottaket, som sendte melding til UDI regionkontor Oslo og meldte ham saknet hos lokalt politi. Politiet registrerte ham som saknet den 04.11.06 og saken ble avgjort uten etterforskning den 08.11.06. I mellomtiden hadde Politiets Utlendingsenhet fått svar på sine Eurodac søk som bekreftet at Mustafa tidligere hadde søkt opphold i Tyskland, Nederland, Sverige og Danmark på ulike identiteter, alle med alder over 18. Fordi Mustafa forsvant før asylintervju og aldersundersøkelse ble gjennomført, ble asylsaken henlagt og arbeidet med å verifisere hans identitet og alder stoppet. I Utlendingsdatabasen er han formelt innenfor arbeidsgruppens målgruppe som ”et barn som forsvinner fra asylmottak”.

Fra ordinære mottak for enslige mindreårige asylsøkere forsvant 12 av de 51 i målgruppen, det vil si 24 %. Mottakene dette gjelder er Leira i Nord Trøndelag, Dale i Rogaland, Lyng i Vest-Agder, Sjøvegan i Troms og Hvalstad i Akershus (ordinær avdeling for enslige mindreårige asylsøkere). Blant disse er det Sjøvegan og Dale som har flest registrerte forsvinninger. Når vi ser nærmere på personene, er det sju av 12 som har forsvunnet etter avslag på asylsøknad i første eller annen instans. Når det gjelder de resterende fem er det notert mistanke om at to av dem (begge fra Hvalstad) har oppsøkt slektninger i Oslo, mens det for de resterende tre (alle fra Sjøvegan) er registrert bekymring om mulig utnyttelse i menneskehandel.

Av de resterende fem barna som forsvant fra mottak 2005-2007, forsvant to fra Vårli mottak for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år og tre forsvant fra barneverntiltak. De to førstnevnte er de to mindreårige kinesiske guttene som er omtalt innledningsvis¹³. Av de tre som er registrert forsvunnet fra tiltak i barnevernets regi, er det en 17 år gammel jente fra Somalia. Hun er identifisert som mulig offer for menneskehandel, med bekymring om mulig utnyttelse i prostitusjon. De to siste gjelder en 17 år gammel jente fra Somalia med en sønn på 10 måneder. I Utlendingsdatabasen er barnevernplasseringen ikke registrert og de står formelt som forsvunnet fra Hvalstad mottak den 12.10.07. Det er opplyst at hun har foreldre i et europeisk land og kan ha reist dit. Dette er ikke dokumentert. Det er ingen registreringer på mor eller barn i ELYS/STRASAK. Som det fremgår av kapittel 1.2, har arbeidsgruppen definert enslige mindreårige ofre for menneskehandel på refleksjonsperiode under målgruppen ”barn som forsvinner fra mottak eller botiltak i barnevernets regi”. Arbeidsgruppens undersøkelser viser at ingen barn i denne kategorien er registrert forsvunnet/saknet i perioden 2005-2007.¹⁴

3.2.2 Beskrivelse av ”barn som forsvinner fra mottak”

Om lag 90 % av alle som søker asyl i Norge legger ikke frem reisedokumenter til utlendingsmyndighetene eller dokumenterer identitet og alder på annen måte. Det er politiet og Utlendingsdirektoratets ansvar å verifisere oppgitt identitet og alder. Det er få entydige bevis for verifisering. Datamaterialet viser at de fleste forsvinner før det er fattet vedtak i sak. Da blir saken rutinemessig henlagt og verifiseringsarbeidet stoppet.

¹² Samtlige eksempler bygger på faktiske personer og hendelser, men informasjonen er anonymisert for å ivareta nødvendig personvern.

¹³ Se kapittel 1.

¹⁴ Fra 12.12.2006 ble det ved instruks fra AID (AI2006-010) åpnet for at personer uten lovlig opphold som identifiseres som mulig offer for menneskehandel, kan søke om seks måneders midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse (også kalt refleksjonsperiode). Ordningen gjelder også for mindreårige, men da med foresattes/verges samtykke. I løpet av 2007 var det et mindre antall barn som søkte og fikk innvilget refleksjonsperiode. Samtlige ble ivaretatt av barnevernet, og ingen er registrert saknet.

Tabell 2: Kjønn og type familiekonstellasjon

	EMA	EMA med følgeperson	Barn av EMA	Total
Kvinner	4	3	1	8
Menn	39	4	0	43
Total	43	7	1	51

Ikke uventet utgjør jenter kun 16 % (8 av 51) av målgruppen. Den store overvekten av gutter i målgruppen kan langt på vei forklares med at jenter utgjør kun 22.8 % av det totale antall enslige mindreårige asylsøkere i perioden 2005-2007.

Hvis man ser på målgruppen fordelt på oppgitt alder og aldersvurdering ved forsvinning, viser det seg at 30 av de 51, det vil si 59 % av gruppen som er undersøkt, har oppgitt selv og er vurdert av de ansvarlige myndigheter som mindreårige på forsvinningstidspunktet. Disse 30 fordeler seg på følgende måte i aldersgrupper:

- Under 14 år: 5 personer
- 14 år: 6 personer
- 15 år: 3 personer
- 16 år: 9 personer
- 17 år: 7 personer

En tredje gruppe som skiller seg ut er de som Politiets utlendingsenhet, mottaket eller helsekontoret har vurdert å være mulig voksne, men som har forsvunnet før aldersundersøkelsen. Dette dreier seg om 12 personer (24 %) som alle har forsvunnet før asylintervju og/eller aldersundersøkelse har vært gjennomført. Alle asylsøkere fotograferes ved registrering, og fotografiene av disse personene viser i overveiende grad et utseende som antyder overårighet.

Ni personer (18 %) har fått resultater fra aldersvurdering som tilsier at de er over 18 år. Fire har resultater som viser klar overårighet (20+), mens for de resterende fem er anslått sannsynlig alder 18 og 19 år. For tiden foretas det bare undersøkelser av hvor utviklet tennene til søkerne er. Dette gjøres på tannlegehøyskolen. Det er imidlertid Utlendingsdirektoratet som avgjør om en asylsøker er mindreårig eller ikke. Dette er en del av asylvedtaket hvor det blir gjort en helhetsvurdering ut fra de foreliggende opplysninger. Aldersundersøkelsene behandles med varsomhet og det legges inn gode marginer for tvil. Dersom tannundersøkelsen er den eneste sikre opplysning om alder, vil alderen fastsettes til under 18 år hvis undersøkelsen ikke kan utelukke det. Utlendingsdirektoratet arbeider med å få etablert undersøkelse av håndrot og en klinisk undersøkelse. Helst vil man ha en ordning som sammenfatter alle de tre elementene - tann, hånd og klinisk undersøkelse.

Aldersvurderinger til tross, i prinsippet skal samtlige behandles etter oppgitt alder inntil eventuell ny alder fastsettes i vedtak. Dette innebærer blant annet at man på tross av vurderinger om sannsynlig overårighet, skal følge gjeldende rutiner og regelverk for arbeid med mindreårige.

3.2.3 Opprinnelsesland for målgruppen

Personene i målgruppen har sin bakgrunn fra hele 22 ulike nasjonaliteter, og verdensdelene Midt-Østen, Asia, Afrika og Øst-Europa er representert. Det tas forbehold om at nasjonalitet ikke er endelig verifisert for de som har forsvunnet i forkant av vedtak i asylsak. Det store omfanget av nasjonaliteter avspeiler det generelle nasjonalitetsmønsteret blant asylsøkere i Norge.

Irak og Somalia peker seg ut som største nasjonalitetsgrupper blant barn som forsvinner fra mottak, med henholdsvis åtte og sju personer. De samme nasjonalitetene er på topp blant asylsøkere generelt i Norge. En undersøkelse av nasjonalitet viser ikke at enkelte nasjonaliteter er mer eller mindre utsatt for forsvinning.

3.2.4 Tidspunkt for forsvinning

Undersøkelsen av hvilke mottak barna har forsvunnet fra, jf. kapittel 3.2.1, viser at 53 % forsvinner fra transittmottak. Tidsdifferansen mellom når personen er registrert inn i mottak for første gang og forsvinningstidspunktet gjenspeiler dette.

Tabell 3: Tidsdifferanse inn i mottak og forsvinningstidspunkt samt resultater Eurodac

Tidsdifferanse	Antall personer	Treff i Eurodac
Under 1 mnd.	22	9
1 mnd.	5	3
2 mnd.	7	2
4 mnd.	3	1
5 mnd.	1	0
6 mnd.	1	1
8 mnd.	3	3
9 mnd.	1	0
11 mnd.	1	0
12 mnd.	1	0
13 mnd.	1	0
15 mnd.	1	0
16 mnd.	1	1
22 mnd.	1	0
47 mnd.	1	0
Ukjent	1	0
Totalt	51	20

Tabell 3 viser at hele 43 % av målgruppen (22 av 51 personer) forsvant i løpet av en måned etter at de ankom transittmottak første gang. Ser man på andelen som forsvant før det hadde gått 5 måneder etter ankomst i mottak, er andelen så høy som 73 % (37 av 51 personer). Et relevant spørsmål er om de som forsvant før det var gått 5 måneder var vurdert/antatt overårige. Hvis vi sammenlikner med informasjonen i tabell 5 ser vi at det der var registrert kun 12 personer som forsvant før aldersundersøkelse var gjennomført. Dette betyr at mange av de som forsvant før det hadde gått fem måneder fra ankomst i mottak, var vurdert som reelt mindreårige på forsvinningstidspunktet.

Videre viser tabell 3 at andelen treff i Eurodac er høyest blant de som forsvant før de hadde vært fem måneder i mottak. Av 37 personer som forsvant før 5 måneder i mottak, har 41 % (15 personer) vært registrert som asylsøker eller på annet oppholdsgrunnlag i et annet europeisk land før ankomst i Norge. Det er et spørsmål om disse personene hadde asyl i Norge som hovedmål for sin reise. Sannsynligheten for dette er lav siden de forsvant fra mottaket før de hadde fått vedtak på asylsøknaden.

3.2.5 Beskrivelse av hva som har skjedd med barna

Av de 51 barna som forsvant fra mottak/barneverntiltak i perioden 2005-2007, er 14 registrert som kommet til rette. 37 personer, altså over 70 % av de som forsvant, er ennå ikke kommet til rette.

Av de 37 personene som ennå ikke er kommet til rette er begge kjønn, 18 nasjonaliteter og alle aldersgrupper representert. Bare 17 av de 37 som ennå ikke er kommet til rette, har vært/er registrert saknet hos politiet. 12 av disse sakene har i dag status som avgjort utenfor straffesak (avgjort uten at det er iverksatt etterforskning), mens 5 ennå ikke er avgjort. Bare tre av de 17 sakene har blitt tildelt en etterforsker. 11 av de 37 personene er identifisert som mulig offer for menneskehandel og bekymringsmelding er sendt UDI, politi og barnevern.

Av de 14 som er kommet til rette var ni meldt saknet i politiets registre. Ser man på tidsdifferansen fra personene ble registrert som forsvunnet fra mottaket til de ble registrert som kommet til rette (tilbake i mottak), finner man:

- Under 1 mnd: 7 personer (hvorav 2 ikke registrert saknet av politi)
- Innen 2 mnd: 3 personer (hvorav 1 ikke registrert saknet av politi)
- Innen 3 mnd: 2 personer (hvorav 2 ikke registrert saknet av politi)
- Innen 5 mnd: 1 person
- Innen 8 mnd: 1 person

Ut fra loggført informasjon fra enslig mindreårig asylsøkerkoordinator ved UDI regionkontor Midt-Norge, er det mulig å finne noe informasjon om hvor personene har oppholdt seg før de kom til rette igjen.

- Antagelse om at personen oppholdt seg hos kjente/slektninger i Norge: 4 personer
- Informasjon om at personen har oppholdt seg i utlandet: 1 person
- Bekymring om at personen har oppholdt seg i et farlig/kriminelt miljø: 4 personer
- Ingen informasjon om hvor personen har oppholdt seg: 5 personer

3.3 Problemanalyse

3.3.1 Praksis i mottakene og UDI når barn forsvinner

Gjeldende rutiner og retningslinjer i UDI er rettet inn mot rapportering og oppfølging av forsvinninger. Det er ikke innarbeidede rutiner for å forebygge forsvinninger generelt. Gjennom de etablerte rutinene for kartlegging av mulige ofre for menneskehandel, skal UDI og mottakene kunne avdekke risikofaktorer og iverksette tiltak som sikrer et tryggere og tilrettelagt botilbud til personen. Arbeidsgruppen har ikke grunnlag til å vurdere om ordningen har fungert i henhold til målsettingen.

Dette har sammenheng med at det så langt ikke er foretatt noen evaluering av de eksisterende ordninger fra ansvarlige myndigheter.

Tabell 4 gir grunnlag for å anta at politiet ikke alltid registrerer saknetmeldinger som mottakene inngir. Arbeidsgruppen har fått opplyst fra et politidistrikt at dette vurderes i hvert enkelt tilfelle. Siden datagrunnlaget ikke gir en fullstendig oversikt over alle forsvinninger, kan man ikke se bort fra at det også forekommer at mottakene unnlater å melde personer saknet.

Tabell 4: Målgruppe fordelt på registrering av forsvinning, mottak og politidistrikt

Mottak	Personer fra målgruppe	Reg forsvunnet i DUF	Reg saknet i ELYS/STRASAK	Differanse DUF- ELYS/STRASAK	Saksansvarlig politidistrikt
Barneverntiltak	3	3	1	-2	Vestfold
Leira EM	2	2	0	-2	
Dale EM	3	3	0	-3	
Lyng EM	1	1	0	-1	
Sjøvegan EM	4	4	1	-3	Midtre Hålogaland
Hvalstad EM	2	2	1	-1	Asker og Bærum
Vårli EM	2	2	2	0	Østfold
Hvalstad EM transitt	24	24	16	-8	Asker og Bærum
Tanum transitt	3	3	1	-2	Asker og Bærum
Jarlen	1	1	1	0	Oslo
Alstahaug	1	1	1	0	Politiets utlendingsenhet
Nordbybråten	1	1	0	-1	
Skistua	1	1	0	-1	
Sunndal	3	3	0	-3	
Totalt	51	51	24	-27	

Under halvparten av barna i datagrunnlaget registreres som saknet i politiets registre. Arbeidsgruppen har ikke lyktes å få fastslått hvorfor så få er blitt registrert som saknet hos politiet. For eksempel ser vi at ingen av de vietnamesiske mindreårige asylsøkerne som forsvant fra Hvalstad transittmottak september 2005, er registrert som saknet i politiets registre. Ut fra UDIs opplysninger om disse forsvinningene, kan det se ut som om mottaket ikke har meldt dem saknet til politiet. Dette er i overensstemmelse med hva Asker og Bærum politidistrikt selv rapporterer (se kapittel 4.3.2).

På den annen side finner vi eksempler på at personer ikke er registrert som saknet i politiets registre på tross av opplysninger fra UDI om at det har vært dialog med politi om forsvinningen og forsøk på oppsporing.

Eksempel

Mai 2005 forsvant en 17 år gammel gutt fra Dale mottak for enslige mindreårige. Gutten ble registrert som forsvunnet da han ikke returnerte til mottaket etter permisjon hos sin onkel i Sandnes. I RKMs notater kan man lese at mottaket har kontaktet lokalt politi, og at en politibetjent har oppsøkt guttens onkel. I DUF har en politibetjent anført at onkelen har forklart at gutten har reist til Frankrike, og at onkelen ikke har hørt noe fra ham etter han reiste. I følge RKMs vurdering er "mottaket av den oppfatning at onkelen nok vet hvor nevøen befinner seg. Ingen bekymring knyttet til selve forsvinningen. Onkel har oppgitt til politiet (22.06.07) at nevøen har reist til Frankrike omtrent den datoen han forsvant og at han ikke har hørt noe fra han siden." På tross av disse anførsler er ikke gutten registrert som saknet i ELYS eller Interpol/SIS, og det er ikke opprettet sak i STRASAK.

Tabell 5: UDIs nedtegninger av vurderinger av forsvinningsårsak hos de 37 i målgruppen som fortsatt er saknet

Forsvinningsårsak	Antall personer
Faktorer som oppgis av UDI som grunnlag for å vurdere forsvinningen som bekymringsverdig:	
Forsvinning virker ikke planlagt (ikke tatt med eiendeler)	1
Personen har ikke gitt uttrykk for å ville forlate mottaket	1
Personen er identifisert som mulig offer for menneskehandel	11
Faktorer som oppgis av UDI som grunnlag for å vurdere forsvinningen som lite bekymringsverdig:	
Forsvinning virker planlagt (tatt med eiendeler)	11
Antatt overårig	12
Eurodac-treff og alias fra tidligere reiserute i Europa angis som forklaring på forsvinning i Norge (personen anses som tilhørende en gruppe som pleier å forsvinne)	15
Antatt reist til utlandet	7
Antatt reist til slektninger/kjente i Norge	4
Antatt å tilhøre kriminelt nettverk/ha en kriminell atferd	9
Gjentatte forsvinninger fra mottak	7
Forsvinning tolkes som resultat av avslag på asylsøknad	1
Ingen vurdering eller bekymring nedtegnet	4

Tabell 5 understøtter at det i mange tilfeller kan være flere og sammensatte årsaker til forsvinningene. Når noen har forsvunnet fra mottak, foretar UDI i ettertid en vurdering av om beboeren kan ha forsvunnet mot sin vilje eller om det foreligger andre forhold som gir grunnlag for bekymring for den mindreårige.

Elleve av barna i målgruppen har en historikk med tidligere forsvinninger fra mottaket, og sju av disse er ikke kommet til rette etter siste forsvinning. Tjue av barna i målgruppen er registrert med treff i Eurodac, det vil si at søk i fingeravtrykksdatabasen viser at de har søkt asyl i ett eller flere andre europeiske land før de søkte asyl i Norge. 15 av disse er ennå ikke kommet til rette. Vi ser en klar tendens til at tidligere forsvinninger og treff i Eurodac tolkes av UDI som grunner for at forsvinningen er mindre bekymringsverdig. Det forekommer ingen tegn til at de samme faktorer kan tolkes som grunner til å betrakte forsvinningen som bekymringsverdig.

Som nevnt tidligere, har 11 av personene som ennå ikke er kommet til rette, blitt identifisert som mulig ofre for menneskehandel. Arbeidsgruppen ser ikke bort fra at disse bekymringsmeldingene burde vært vektlagt i større grad. På den ene side iverksettes ikke tiltak som kan forebygge forsvinning, og på den annen side vektlegges ikke bekymringsmeldingen som insentiv til aktiv oppsporing når barnet har forsvunnet. (Se eksempel i punkt 3.2.1)

Arbeidsgruppen ser en fare for at mottakenes og UDIs fremhevelse og vurdering av de faktorer som er nevnt i tabell 5, vil kunne påvirke politiets vilje til å iverksette skritt for ettersøking og etterforskning av forsvinningene. Sannsynligheten for at politiet vil prioritere et oppsporingsarbeid vil øke jo flere faktorer mottaket og UDI angir som grunner til å betrakte forsvinningen som bekymringsfull.

3.3.2 Praksis i politiet

Med unntak av rutiner for å identifisere mulige ofre for menneskehandel hos Politiets Utlendingsenhet (PU), er det ikke nedfelt noen rutiner eller retningslinjer som er målrettet mot forebygging av forsvinninger. Flere politidistrikt har imidlertid etablert en praksis med faste samarbeidsmøter med mottak. Gjennom rutiner for tidlig kartlegging av mulige ofre for menneskehandel kan PU ved registrering av asylsøknad varsle UDI og mottakene om at personen anses som mulig offer for menneskehandel, og at mottak, UDI og barnevern derfor bør iverksette kartlegging og nødvendige tiltak på et tidlig stadium.

Oppsporing av barn som forsvinner fra mottak forutsetter rask iverksettelse av tiltak. Tabell 6 illustrerer tidsdifferansen fra et barn forsvinner til det blir registrert saknet hos UDI og politi, og til sak avgjøres hos politiet. Det tas utgangspunkt i de 24 tilfeller der personer i målgruppen er registrert saknet av politi (jamfør tabell 4 over).

Tabell 6: Tidsdifferanse forsvinning, registrering og avgjørelse

Tidsdifferanse fra barnet forsvinner fra mottaket til det registreres saknet hos politiet	Antall saker	Tidsdifferanse fra registrering hos politiet til avgjørelse i sak	Antall saker	Merknader til saksavgjørelse
1 dag	3	Innen 1 måned	4	I to av disse sakene kom barnet til rette
2 dager	1	Innen 2 måneder	2	Ingen kommet til rette
3 dager	3	Innen 4 måneder	1	Ikke kommet til rette
4 dager	3	Innen 7 måneder	1	Ikke kommet til rette
5 dager	4	Innen 8 måneder	1	Ikke kommet til rette
7 dager	1	Innen 10 måneder	2	Ingen kommet til rette
12 dager	2	Innen 11 måneder	3	I én av disse sakene kom barnet til rette
Over 30 dager	7	Over 12 måneder	4	I én av disse sakene kom barnet til rette
Totalt	24	Sak ikke avgjort	6	Ingen kommet til rette

Tabellen viser at barn som forsvinner fra mottak sjelden er registrert saknet av politi innen første døgn etter forsvinningen. De fleste er blitt registrert mellom tre og fem dager etter at de ble borte fra mottaket, mens hele sju personer først er registrert saknet over en måned etter at de ble borte. Det tas forbehold om at denne oversikten kun bygger på informasjon om registreringstidspunkt hos politiet, og derfor ikke sier noe om politiet har iverksatt tiltak for ettersøking før registreringen.

Videre viser oversikten at det tar alt fra en måned til over ett år til sakene avgjøres av politiet. Det er sjelden avgjørelsen har sammenheng med at barnet har kommet til rette. I bare fem av 24 saker er det registrert at saken har blitt fordelt til en etterforsker. Fire av disse sakene er avgjort utenfor straffesak (det vil si at påtalemyndigheten har avgjort at etterforskningsskritt ikke skal iverksettes), mens den siste ikke er avgjort ennå. Ingen av barna i de fem sakene er kommet til rette. Av de 24 barna som er meldt saknet i politiets registre er kun fire kommet til rette. I kun fire av 24 saker er barnet etterlyst internasjonalt via Interpol og/eller SIS.

Tabell 7 viser hvilke merknader politiet nedtegner i forbindelse med registrering i ELYS.

Angitt i merknadsfelt	Antall saker (% av totalt 24 saker)
Informasjon om personen:	
Personens DUF nummer	15 (63 %)
Mottaket personen har forsvunnet fra	10 (42 %)
Personen er under tilsyn av barnevern	1 (4 %)
Personen er mindreårig	2 (8 %)
Signalement	4 (17 %)
Språk	1 (4 %)
Nasjonalitet	1 (4 %)
Informasjon om sannsynlighet for at personen har reist til relasjoner i Norge eller utland	5 (21 %)
Navn på personens hjelpeverge	1 (4 %)
Personen identifisert som (mulig) offer for menneskehandel	1 (4 %)
Informasjon om mulig ny lokalisering	1 (4 %)
Personen er mistenkt/tiltalt for kriminalitet	1 (4 %)
Personen har tatt med eiendeler fra mottaket	1 (4 %)
Bekymring om personens fysiske/psykiske helse	1 (4 %)
Foreskrevet tiltak:	
Personen skal tilbakeføres til mottaket	7 (29 %)
Ansvarlig politidistrikt skal varsles	3 (13 %)
Underretning	3 (13 %)
Personen skal pågripes	6 (25 %)
Barnevern skal varsles	1 (4%)
UDI skal varsles	1 (4%)
Etterlysning avlyst	11 (46%)

Tabellen viser at det er forskjeller på hvilken informasjon som nedtegnes ved registrering av disse sakene i ELYS. Når det gjelder informasjon om personen, er det DUF-nummer, hvilket mottak personen har forsvunnet fra, informasjon om relasjoner og signalement som hyppigst nedtegnes.

Kun i ett tilfelle er det registrert i ELYS at personen er identifisert som mulig offer for menneskehandel. Dette samsvarer ikke med antall bekymringsmeldinger fra UDI om mulig offer for menneskehandel angående 11 av de som er meldt saknet til politiet. Dette kan tolkes som at slike bekymringsmeldinger ikke tas til etterretning av lokalt politi, eventuelt at det ikke er noe system som fanger opp tidligere innsendt informasjon vedrørende personen som registreres saknet. Videre kan man stille spørsmål ved om den som meldte personen saknet hos politiet påpekte at det var knyttet en slik bekymring til personen. Når halvparten av etterlysningene er avlyst, og i bare tre av disse tilfellene er personen kommet til rette.

Av de 24 tilfellene hvor personer i målgruppen er registrert saknet i politiets registre, er det seks saker som i skrivende stund ikke er avgjort. Med ett unntak er alle de 18 sakene avgjort av politiet utenfor straffesak. Det ene unntaket er en sak som er henlagt på grunn av bevisets stilling. Det er ikke mulig for arbeidsgruppen å belyse hvorvidt politiet har foretatt seg noe aktivt i forkant av sakenes avgjørelse. Slike tiltak kunne være informasjonsinnhenting, undersøkelser og leteaksjoner.

3.3.3 Samarbeid mellom etatene

Som vist i kapittel 2, er det en rekke etater og instanser som deler ansvaret for enslige mindreårige asylsøkeres omsorg og sikkerhet. Arbeidsgruppen gjennomførte i juni 2007 en besøksrunde hos flere av disse instansene, i den hensikt å få et inntrykk av saksgang, prosedyrer og forflytninger som en enslig mindreårig opplever ved søknad om asyl i Norge. Besøksrunden startet ved registreringsenheten hos Politiets Utlendingsenhet (PU), videre til Tanum transittmottak hvor vi møtte personell fra mottaket,

helsetjenesten og NOAS, deretter til Hvalstad transittmottak for enslige mindreårige hvor vi avsluttet med et møte med personell fra helsekontoret, mottaket og Asker barneverntjeneste.

Mulighetene for å forebygge at barn forsvinner fra mottak er i stor grad avhengig av tidlig identifisering av barn i risikozonen, effektiv og sikker informasjonsutveksling og samarbeid mellom instansene som har ulike oppgaver og ansvar overfor barnet. Ordningen med mange ansvarlige etater, delansvar i ulike enheter innen etatene, og hyppige forflytninger av barnet over flere regioner/distrikter medfører en rekke utfordringer. En enslig mindreårig asylsøker vil møte en rekke instanser på sin vei fra første registrering av asylsøknad hos Politiets utlendingsenhet til bosetting eller retur etter endelig vedtak i asylsak. I en tenkt saksgang hvor et barn foretar en rute fra Politiets utlendingsenhet til Tanum transittmottak, videre til Hvalstad transittmottak, deretter til Sjøvegan mottak avdeling for enslige mindreårige, før endelig bosetting i Tromsø, vil barnet ha passert følgende instanser: Fire ansvarlige politidistrikt, fire ansvarlige barnevernstjenester, fire ansvarlige helsetjenester, tre av UDIs regionkontorer, og avslutningsvis ett av IMDis regionkontor¹⁵. Barnet vil også ha fått tildelt to hjelpeverger i løpet av ruten, først én ved sitt opphold på Hvalstad og deretter én ved oppholdet på Sjøvegan.

Arbeidsgruppen har ikke hatt mulighet til å undersøke i detalj hvordan melderutiner og informasjonsutveksling mellom instanser og over regiongrenser har vært praktisert. Imidlertid har vi gjennom grunnlagsmaterialet funnet en del eksempler som kan belyse enkelte utfordringer ved det tverretatlige samarbeidet, og tre av dem vil bli presentert her.

Eksempel

Med få dagers mellomrom sommeren 2005 søkte flere personer fra Vietnam asyl som enslige mindreårige i Norge. Med et par unntak vurderte mottaket og helsetjenesten dem å være mulig overårige. De vietnamesiske mindreårige asylsøkerne forsvant innen et par ukers opphold på Hvalstad transittmottak, og alle forsvant før asylintervju og aldersundersøkelse var gjennomført. I henhold til nedtegnet informasjon fra UDI regionkontor Midt-Norge blir de beskrevet som ofte fraværende fra mottaket, det vektlegges at noen av dem har Eurodac-treff i andre europeiske land, og noen beskrives som "småkriminelle". Videre beskrives det at forsvinningen virket planlagt, og at det antas at de har et nettverk i Oslo. Ingen av dem ble registrert saknet hos lokalt politi, og de er per dags dato ikke registrert gjenfunnet i noe register.

Eksempelet over viser hva som kan skje når flere personer tilhørende en særskilt gruppe forsvinner fra mottak. I henhold til nedtegnet informasjon fra UDI regionkontor Midt-Norge beskrives disse personene som tilhørende en gruppe som utover det å være av samme nasjonalitet, har en atferd der de er ofte fraværende fra mottak, har søkt asyl i flere land og at det forelå indikasjoner på at de kunne være involvert i kriminalitet. Samtlige forsvinninger i denne gruppen ble vurdert av UDI som "lite bekymringsverdige" med henvisning til nevnte atferdsmønster og at forsvinningen virket planlagt. Det at ingen av disse personene er registrert saknet hos politiet, gir grunn til å spørre om de daværende rutiner for saknetmelding er blitt fulgt opp. Saken er muligens også et eksempel på at informasjon fra mottaket og andre om omstendighetene omkring forsvinningen vil kunne påvirke politiets vurderinger av hva som bør foretas når melding om forsvinninger mottas.

¹⁵ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har ansvar for bosetting av flyktninger og personer med innvilget asyl og opphold på humanitært grunnlag.

Neste eksempel illustrerer hvordan de gjeldende rutiner medfører at hele fire av UDIs regionkontor, tre politidistrikt og ett særorgan, samt tre barnevernstjenester delte ansvar for to barn som det var knyttet alvorlige bekymringer til, og som forsvant fra mottak. Enslige mindreårige asylsøkeres hyppige forflyttinger over regioner/distrikter medfører tilsvarende overflytting av ansvar innen de ulike etaters regionkontor/distriktskontor, og innebærer en utfordring med hensyn til behovet for sikker og effektiv informasjonsutveksling.

Eksempel

To brødre fra Russland søkte asyl hos Politiets Utlendingsenhet (PU) 23.9.2006. De oppga å være født i henholdsvis 1992 og 1993. PU vurderte oppgitt alder som sannsynlig og guttene ble transportert til Vårli mottak for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Guttene ble intervjuet av UDIs asylavdeling og aldersundersøkelse ble foretatt. Resultatene fra undersøkelsen antydte at guttene kunne være 15 og 16 år i stedet for oppgitt alder 13 og 14 år. Personalet på Vårli mottak meldte etter en tid bekymring for at guttene kunne være mulig offer for menneskehandel eller annen form for utnyttning/overgrep. Dette på grunnlag av observasjoner av guttenes adferd på mottaket samt observasjoner av at guttene ble oppsøkt av voksne personer utenfor mottaket som ikke identifiserte seg overfor mottakspersonalet. Meldingen ble gitt til nasjonal koordinator for menneskehandel i UDI region- og mottaksavdeling, som meldte videre til rette ansvarlig ved UDI regionkontor Oslo, som igjen orienterte Kripos per telefon om bekymringen. Lokalt barnevern eller politi ble ikke varslet. På grunnlag av resultater fra aldersundersøkelse ble det besluttet at guttene skulle flyttes til Sjøvegan mottak for enslige mindreårige i Salangen. Salangen mottak ble ikke varslet om de nedtegnede bekymringer vedrørende guttene. Etter noen dager på Sjøvegan mottak forsvinner brødrene. Mottaksleder på Sjøvegan varslet politiet i Harstad, og de foretok undersøkelser som viste at guttene hadde kjøpt flybilletter til Oslo. Ansvarlig ved UDI regionkontor nord varslet ansvarlig ved UDI regionkontor Midt-Norge i henhold til rutiner, og UDI regionkontor Midt-Norge kontaktet politiet i Moss. Verken politiet i Harstad eller politiet i Moss registrerte guttene som saknet i ELYS eller STRASAK. Det er uvisst om Kripos har foretatt seg noe i saken, og i følge nedtegnet informasjon fra UDI regionkontor Midt-Norge er det ingen som har fulgt opp saken videre. Ingen vet hvor guttene befinner seg, og ingen etater har iverksatt ytterligere skritt for oppsporing av guttene.

Det siste eksempelet illustrerer en rekke utfordringer ved tverretattlig samarbeid om forebygging og oppklaring når barn forsvinner fra mottak/barnevernstiltak.

Eksempel

4. september 2007 ble tre moldoviske gutter i alderen 16-17 år innbrakt av politiet i Oslo. Guttene sa de ville søke asyl, og ble sendt til Politiets Utlendingsenhet (PU). Vakhavende på PU varslet Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) om at han mente de tre guttene kunne være mulige ofre for menneskehandel og utnyttning i tvangstjenester. Guttene hadde opplyst til ham at de var blitt tvunget til å tigge og begå kriminalitet for et nettverk i flere europeiske land, og at de nå ikke visste hvor de skulle gjøre av seg. I samråd med KOM sendte PU guttene til Oslo barnevernvakt, som fattet vedtak om akutt plassering på en barneverninstitusjon. Et av bydelenes barnevernkantor overtok saken dagen etter i tråd med rutiner. PU varslet STOP (Oslo politidistrikts særskilte enhet for arbeid mot menneskehandel), og en etterforsker foretok et innledende avhør av guttene. STOP vurderte at det etter dette avhøret ikke var bevismessig grunnlag for å opprette etterforskning, og meldte til barnevernet at de på grunn av dette og en presset ressursituasjon ikke kunne prioritere saken. Barnevernet tolket dette som at politiet avkrefte at guttene kunne være i en menneskehandel situasjon, og sendte guttene til PU på ny. Det var ikke tildelt bistandsadvokat eller hjelpeverge for guttene på dette tidspunkt. PU registrerte asylsøknad og guttene ble sendt til Hvalstad transittmottak for enslige mindreårige. Der ble de kort tid etter ankomst identifisert av ansatte på helsekontoret og av mottakspersonalet som mulige ofre for menneskehandel. Avdelingsleder for helsekontor og mottaksleder sendte bekymringsmelding til UDI, barnevern og politi, og varslet om at guttene ble ansett for å ville rømme fra mottaket dersom ikke forebyggende tiltak ble iverksatt. Guttene fikk tildelt bistandsadvokat og hjelpeverge, og i samtaler med bistandsadvokat fortalte de blant annet om utnyttning i tigging og kriminalitet. Bistandsadvokat varslet mottaksleder. Ingen tiltak ble iverksatt fra politiets, barnevernets eller UDIs side, og guttene forsvant fra mottaket 17. september 2007. I UDI regionkontor Midt-Norges logg kan vi lese følgende: *"Forsvant før intervju og aldersundersøkelse. Var først plassert noen dager på barnevernsinstitusjon pga mistanke om MH (tvangsarbeid i DEU). Plassert der av politiet. Politiet festet ikke lit til deres historie og overflyttet dem til Hvalstad. Dvs sterkt svekket misstanke. Har solgt unna en del eiendeler før de forsvant, dvs, virker planlagt. Ingen dub treff."* Bekymringsmeldinger fra mottak, helsekontor og bistandsadvokat som identifiserer guttene som mulige ofre for menneskehandel, og som rømningsutsatt, nevnes ikke i loggen. Guttene ble registrert saknet av Asker og Bærum politidistrikt den 21.09.07. Det er per i dag ikke oppnevnt en etterforsker i saken, og saken har status som ikke avgjort.

Dette eksempelet illustrerer utfordringer knyttet til at flere etater deler ansvaret for å vurdere risiko og iverksette tiltak, og at informasjonsutvekslingen var mangelfull og ble mistolket. Saken synes å være et eksempel på at barnevernmyndighetene og UDI misforsto politiet, ved at de la for stor vekt på at politiet ut fra ressursituasjonen ikke prioriterte saken. Misforståelsene kan skyldes manglende forståelse for egen og andre etaters ansvarsområde. Politiets beslutning om å ikke prioritere saken grunnet ressursmangel og en vanskelig bevissituasjon, ble forstått av både barnevern og UDI som at politiet mente det ikke var grunn til bekymring for at disse guttene kunne være ofre for menneskehandel. UDI tolket politiets nedprioritering av saken som at politiet ikke festet lit til guttenes historie, uten at dette ble bekreftet av politiet. Barnevernet og UDI synes å ha oversett bekymringsmeldinger fra mottak, helsetjeneste og bistandsadvokat som kom i etterkant av at guttene ble flyttet til Hvalstad.

4 Arbeidsgruppens vurdering av regelverk, praksis og mulige tiltak

4.1 Utlendingsdirektoratet

UDI skal sørge for regulert innvandring gjennom behandling av søknader om ulike typer oppholds- og arbeidstillatelser, og skal også sikre at flyktninger får beskyttelse gjennom behandling av asylsøknader. UDI har en målsetting om at norsk innvandrings- og flyktningpolitikk skal drives så effektivt, korrekt og hensynsfullt som mulig.

UDIs ansvar for asylsøkere er todelt. Asylavdelingen er tildelt ansvaret for behandling av asylsaken mens Region- og mottaksavdelingen har ansvar for innkvartering og livsopphold for asylsøkerne og deres familier. Dette ansvaret gjelder fra asylsaken er registrert til saken er avgjort og søkeren enten er bosatt eller har forlatt landet. Drift av statlige mottak for asylsøkere er et privatrettslig kontraktsforhold mellom staten v/UDI og driftsoperatørene og reguleres av kontrakten som danner "rettsgrunnlaget" for styringsdokumenter, rutinebeskrivelser, veiledere m.v. Saksgangen er kort beskrevet i punkt 2.3 og ansvarsforhold og rutiner når barn forsvinner fra mottak er beskrevet i punkt 2.4.

Som faglig overordnet organ instruerer UDI i utlendingssaker politiet gjennom rundskriv. UDI kan instruere mottakene innenfor de rammer som kontrakten setter og fastsette den økonomiske støtten til beboernes livsopphold. UDI kan ikke pålegge beboerne å oppholde seg i mottak, heller ikke enslige mindreårige. Hvis en beboer velger å forlate mottaket, har vedkommende ingen plikt til å opplyse om fremtidig oppholdssted dersom han/hun ikke ønsker det. Når en beboer forlater mottak opphører all økonomisk støtte. Dersom nytt oppholdssted er ukjent blir asylsaken henlagt, det vil si at arbeidet med saken blir stanset inntil vedkommende eventuelt skulle melde seg igjen på et senere tidspunkt.

UDIs rundskriv (RS 2001-067) om enslige mindreårige som forsvinner fra asylmottak og mottakenes rutiner for håndtering av forsvinninger generelt, er ikke hensiktsmessig utformet med tanke på å oppnå det ønskede resultat. Rundskrivet ble i 2001 til i et samarbeid mellom UDI, politiet og barnevernet der ambisjonen var å samle alt relevant regelverk i ett rundskriv. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten av at UDI utsteder et rundskriv om politiets og barnevernets ansvar når etaten ikke har instruksjonsmyndighet på de områder bestemmelsene er ment å dekke.

UDIs rundskriv 2001-067 legger opp til at meldinger sendes parallelt i flere kanaler. På den ene side kan det være med på å sikre at informasjonen kommer frem. På den annen side kan det tilsløre hvor ansvaret til en hver tid faktisk ligger og føre til at oppfølgingsansvaret for barn som forsvinner fra mottak blir fragmentert. Rutinene kan gi de ulike aktørene grunn til å se seg ferdig med sitt oppfølgingsansvar i det øyeblikk de har meldt fra til neste aktør. Regelverket sikrer ikke at det er én instans som har det koordinerende ansvaret. Det sikrer heller ikke at én instans eller enkeltperson har ansvaret for å følge opp at "det skjer noe i saken", slik en forelder/foresatt trolig vil ha sørget for hvis eget barn forsvinner. Det kan i verste fall medføre at UDI, politi og mottak avslutter sitt oppfølgingsansvar uten at tilstrekkelige tiltak for oppsporing er iverksatt.

UDIs rundskriv 1999-009 "Melde- og ansvarsrutiner i forbindelse med barns ankomst og opphold i statlige mottak" er grunnleggende for mottakenes arbeid med alle barn. Det ble gitt ut så tidlig som i 1999 og er ikke senere revidert. Det har skjedd en del omorganiseringer siden 1999, og dette rundskrivet må oppdateres eller utgå.

I følge UDIs rundskriv 2002-055 Forsvunne asylsøkjara, kan det se ut som om asylsøknaden til de som forsvinner skal behandles ferdig, uavhengig av hvilken fase i asylsaksbehandlingen den enkelte forsvinner. Dette rundskrivet er senere supplert av et praksisdokument (UP 2005-017 Forsvunnet asylsøker) der det fremgår at saker der en asylsøker forsvinner, rutinemessig henlegges.

Rapporter og statistikker er ikke tilstrekkelig. Kunnskap og kjennskap til hva som er registrert og hvordan dette kan systematiseres til tjenlige verktøy er fragmentert og utilstrekkelig. De muligheter som ligger i Utlendingsdatabasen blir ikke utnyttet godt nok. Dels benyttes det i stedet manuelle oversikter i en form som ikke er egnet som grunnlag for statistiske formål og dels blir ikke omregistreringer av forsvinningsstatus foretatt selv om man får nye opplysninger. Endring av status som forsvunnet skjer kun dersom vedkommende kommer tilbake til mottak eller hvis beboeren selv, eller annen offentlig etat melder inn ny privat adresse.

Det har ikke vært mulig å finne frem til en fullstendig oversikt over målgruppen som mandatet omfatter. Det er flere årsaker til det, blant annet at de fem definisjonskriteriene i mandatet, i mottakssammenheng, ikke er en entydig definert gruppe. Men mer viktig har nok utilstrekkelig registrering og sprikende statistikker vært. Arbeidsgruppen mener likevel at datagrunnlaget på 51 personer som er undersøkt nærmere, danner et tilstrekkelig grunnlag for å kunne foreslå tiltak for å forebygge og oppklare forsvinninger, som er det oppdraget først og fremst gjelder.

Så stor andel som 43 % av målgruppen (22 av 51 personer), jf punkt 3.2.4 forsvant under en måned etter at de først kom til mottaket. Andelen som forsvant før 5 måneder etter ankomst i mottak er så høy som 73 % (37 av 51 personer). En tidlig identifisering av personer som er i risiko for å forsvinne kan være ett middel for å forebygge forsvinninger. Det kan gjøres ved kartlegging via samtaler og observasjoner av barna. Dette må følges opp med tiltak som kan aktivisere barna og fylle ventetiden i mottak med meningsfulle aktiviteter. I tillegg er det behov for kompetanse og mulighet til å samarbeide om identifisering og sende bekymringsmelding på tvers av etater.

Blant asylsøkere som kommer alene er det grunn til å tro at mange som ved ankomst oppgir at de er mindreårige, faktisk er voksne. Asylavdelingen i Utlendingsdirektoratet tar imidlertid ikke stilling til alder før det fattes vedtak i asylsaken. Det er ikke etablert kapasitet i mottak for enslige mindreårige til alle som blir registrert som enslig mindreårig. Region- og mottaksavdelingen i Utlendingsdirektoratet foretar i tvilstilfellene en skjønnsmessig vurdering av om den alder asylsøkerne har oppgitt er sannsynlig, eller om det kan antas at vedkommende er voksen. Denne vurderingen er basert på resultatet fra aldersundersøkelsen og transittmottakets vurdering. Asylsøkere som etter denne vurderingen antas å være over 18 år, blir plassert i ordinære mottak. I slutten av februar 2008 bodde det 194 personer som ved ankomst ble registrert som enslig mindreårig i ordinære mottak. Av disse var 110 over 18 år mens 84 personer fortsatt var registrert med alder under 18 år.

Det er grunn til å anta at enkelte forsvinninger av søkere der alder ikke er fastsatt, men er plassert i ordinære mottak, ikke blir meldt saknet i henhold til regelverket. I henhold til gjeldende rutiner skal samtlige enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra mottak meldes saknet til politi. En person er formelt å betrakte som enslig mindreårig asylsøker inntil eventuell ny status som voksen fastsettes ved vedtak i asylsak.

4.2 Barnevernmyndighetene

Barnevernmyndighetene på kommunalt og statlig regionalt forvaltningsnivå er en sentral aktør, og har flere oppgaver i arbeidet for å forebygge at barn utsettes for menneskehandel og stanse at barn utsettes for eventuell utnyttning. Barneverntjenesten i kommunene kan få melding om at et barn er eller kan være offer for menneskehandel når barnet oppholder seg på ulike arenaer. Barnet kan identifiseres som mulig offer både når det oppholder seg på et asylmottak, i en kommune, på en flyplass alene uten voksenpersoner, i et omsorgssenter for mindreårige eller i andre botiltak i regi av barnevernet. Det er barneverntjenesten i kommunen som har ansvar for i samarbeid med politiet å få vurdert barnets risikosituasjon og behovet for å iverksette tiltak for å beskytte og ivareta barnet på best mulig måte.

Dersom det kommunale barnevernet vurderer at det foreligger behov for å iverksette tiltak for å beskytte barnet, skal det statlige, regionale barnevernet ved Barne-, ungdoms- og familieetaten tilby trygge oppholdssteder (jf rundskriv Q-11/2006 B). Det ble i 2007 i regi av Barne-, ungdoms- og familieetatens fem regioner plassert 10 barn hvor det foreligger mistanke om menneskehandel. Totalt har Barne-,

ungdoms- og familieetaten hatt 21 barn i plasserings-/omsorgstiltak i løpet av 2007. Dette inkluderer barn som ble plassert i 2005 og 2006. Disse barna er plassert dels i etatens egne institusjoner eller beredskapshjem, dels i private tiltak. Flere av barna er blitt plassert som følge av at barneverntjenesten i Asker kommune har mottatt meldinger om bekymring knyttet til mistanke om menneskehandel fra Hvalstad transittmottak. I løpet av 2007 mottok barneverntjenesten i Asker 39 meldinger fra Hvalstad transittmottak som var knyttet til identifisering av barn som mulige ofre for menneskehandel. Antatt utnyttelsesform var blant annet tvangsarbeid og tvangsprostituasjon.

I møte med barneverntjenesten i Asker kommune opplyses det at disse sakene er sammensatte og utfordrende, og at det er behov for tettere samarbeid med blant annet politiet. Dette er erfaringer som også Barne-, ungdoms- og familieetaten har sett gjennom kontakt med og tilbakemeldinger fra barneverntjenesten i kommunene. Det er nødvendig med tett og strukturert samarbeid i disse sakene, noe det ikke alltid er mulig å få til. I en av barnevernregionene har det vist seg å være vanskelig å opprettholde det tette tverretatlige samarbeidet over tid. Det er for eksempel kommet meldinger fra et av fagteamene i Barne-, ungdoms- og familieetaten at politiet i 2007 har hatt redusert kapasitet til å etterforske sakene og bistå barnevernet med trusselvurderinger. Dette har gjort barnevernets arbeid mer utfordrende.

Som tabell 1 (punkt 3.2.1) viser, forsvant det i løpet av perioden 2005-2007 tre barn fra barnevernets tiltak. Disse var ikke plassert som følge av mistanke om menneskehandel, men de var plassert i barnevernets tiltak som alternativ til opphold i mottak. Det ble i disse sakene reist spørsmål om barna kunne være utsatt for menneskehandel. En av sakene gjaldt en enslig mindreårig asylsøker som var plassert i et botiltak i en kommune. Barnet kom tilbake til botiltaket etter kort tid. Den andre saken gjaldt et barn/ungdom som var plassert i et senter for foreldre og barn. Mor (som var den enslige mindreårige) og hennes barn, antas å være hos familie i et annet europeisk land, uten at dette er dokumentert.

Nærmere om barnevernets omsorgssentre for mindreårige

Det statlige, regionale barnevernet fikk i 2007 ansvaret for å tilby enslige mindreårige asylsøkere under 15 år et bo- og omsorgstilbud etter ankomst til landet. I den forbindelse åpnet Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst Eidsvoll omsorgssenter for barn i desember 2007 og Skiptvet omsorgssenteret i mars 2008.

Beboere ved barnevernets omsorgssentre for mindreårige skal i utgangspunktet kunne nyttiggjøre seg de tiltak som finnes i lokalsamfunnet, herunder skole- og fritidstilbud. De skal i størst mulig grad ha et normalt liv, og omsorgssenteret skal gi barna formålstjenlig omsorg og behandling. Barne- og likestillingsdepartementet har foreslått at barnevernloven § 5-9 og rettighetsforskriften (se omtale under punkt 2.4) skal gis tilsvarende anvendelse i omsorgssenteret som for ordinære barneverninstitusjoner. Omsorgssenterets rutiner for 1) å forebygge at barn utsettes for menneskehandel og 2) rutiner som trer i kraft når et barn forsvinner, tar derfor utgangspunkt i rettighetsforskriften og merknader til denne.

Eidsvoll omsorgssenter for barn og Skiptvet omsorgssenter for barn har omsorg for de minste barna, de har en mer tilrettelagt bygningsmasse og tettere bemanning enn asylmottakene. Dette er forhold som gjør det lettere å holde oppsikt med barna, og dermed også identifisere barn som kan være utsatt for menneskehandel. Dersom det oppstår mistanke om at et barn står i fare for eller er utsatt for utnyttning, skal barnevernets omsorgssentre varsle både det lokale barnevernet og politiet slik at instansene i samarbeid vurderer barnets risikosituasjon og behov, og får iverksatt nødvendige tiltak for å sikre og ivareta barna på best mulig måte. Omsorgssentrene skal også varsle Barne-, ungdoms- og familieetaten om forsvinningen. Ved slik mistanke antas det at omsorgssentrene vil kunne være et uegnet oppholdssted for barnet. Det kommunale barnevernet vil i slike tilfeller vanligvis måtte treffe vedtak etter barnevernloven kapittel 4 om plassering på annet sted.

Erfaringene så langt fra Eidsvoll omsorgssenter for barn er at det vil være nyttig å ha et identifiseringsverktøy/sjekkliste i arbeidet. Det vil også etter hvert som omsorgssentrene opparbeider erfaring med målgruppen og erfaring med bl.a. samarbeid og informasjonsutveksling med politi og utledningsmyndigheter, være behov for å se på tilpasninger i barnevernets rutiner og prosedyrer for å

forebygge og følge opp forsvinninger. I denne sammenheng er det viktig at det inngår i prosedyrene at også vergen og UDI skal varsles om eventuelle forsvinninger.

UDI har i sitt arbeid erfart at det ikke er klart hvilken instans som har ansvaret for å følge opp at ulike myndigheter gjør det de skal når et barn forsvinner; noe foreldre vil sørge for dersom det er eget barn som forsvinner (jf. kapittel 4.1). Det kan for eksempel handle om å undersøke om politiet har registrert saknetmeldingen, etterlyst barnet og eventuelt satt i gang annen oppfølging. At ingen har dette ansvaret oppleves som uheldig.

I Ot. prp. nr 28 (2007-2008) om omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere i omsorgssentre for mindreårige, er omsorgssentrene omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere og vergens rolle omtalt. I følge proposisjonen er det omsorgssenteret som skal følge opp saker av personlig karakter som er knyttet opp til den daglige omsorgen mens barnet befinner seg på omsorgssenteret. Vergen vil imidlertid både under opphold på omsorgssenteret og i andre faser/opphold i andre botiltak, ha ansvar for å påse at barnet får den hjelp og støtte som trengs.

I lys av vergens rolle som den som skal påse at offentlige myndigheter sørger for at barna får sine rettigheter oppfylt, kan det være hensiktsmessig om det er vergen som har ansvaret for å følge opp at en saknetmelding faktisk registreres, at barnet etterlyses og at saken eventuelt følges opp videre.

Om enslige mindreårige som flytter til slekt eller andre

I følge en rapport fra Migrasjonsverket i Sverige (N-11-2003-18696) er det i saker hvor enslige mindreårige har flyttet til slekt i asylsøkerfasen størst grunn til å være bekymret for om barnet utsettes for menneskehandel. Her i landet har det vært noe bekymring om enkelte barn ved bosetting hos herboende slekt muligens utnyttes til husarbeid eller annet. Det er derfor grunn til å være oppmerksom på denne problemstillingen også i barnevernet, og da særlig ved de nye omsorgssentrene for mindreårige. Eidsvoll omsorgssenter for barn har erfart at enkelte av barna og deres slektninger ber om at barnet så raskt som mulig får flytte til slektningene.

I tilfeller der slekt eller andre kan tilby en enslig mindreårig asylsøker trygge rammer, ut fra blant annet kjennskap til barnet og felles språk og kultur, vil det å bo privat kunne være til den enslige mindreåriges beste. I Ot. prp. nr 28 (2007-2008) skriver Barne- og likestillingsdepartementet at det for de fleste vil være best å bli boende på et omsorgssenter for mindreårige. Dette fordi barnevernmyndighetene har en helt annen mulighet til å påse at de innenfor regulerte rammer får en trygg og god omsorgssituasjon med den oppfølging og behandling de har behov for. Som hovedregel bør ikke den enslige mindreårig flytte til slekt eller andre før den kommunale barneverntjenesten har fått vurdert omsorgssituasjonen i det aktuelle hjemmet og behovet for eventuelle tiltak etter barnevernloven. Dersom barnet likevel insisterer på å bo privat, må den kommunale barneverntjenesten varsles for vurdering av tiltak etter barnevernloven kapittel 4. Barne- og likestillingsdepartementet er av den oppfatning at dersom enslige mindreårige asylsøkere skal kunne bo privat i stedet for på omsorgssenteret, bør hjemmet være godkjent som fosterhjem etter de alminnelige reglene i barnevernloven.

Dersom hjemmet ikke blir godkjent som fosterhjem, og den enslige mindreårig asylsøkeren ikke ønsker å bo på omsorgssenteret, må den kommunale barneverntjenesten vurdere behovet for annen plassering etter barnevernloven kapittel 4.

Med bakgrunn i at enkelte barn har slekt i Norge og med kunnskap om at barn også kan utnyttes, utarbeider det statlige, regionale barnevernet ved Barne- ungdoms- og familieetaten, region øst, prosedyrer for å vurdere om og når en enslig mindreårig under 15 år kan flytte til slekt eller andre. I dette inngår at omsorgssenteret skriftlig varsler barneverntjenesten som får ansvaret for oppfølgingen. Det er den kommunale barneverntjenesten hvor barnet befinner seg som får/har ansvaret for å følge opp barnet etter at det er flyttet fra omsorgssenteret.

Om adgangen til å formidle opplysninger til politiet i saker der barn kan være utsatt for menneskehandel

I kapittel 2.4 omtales UDIs rundskriv 2001-67 Enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger som forsvinner fra mottak. I følge rundskrivet skal den kommunale barneverntjenesten, herunder barnevernvaktene i regionen og eventuelt i Oslo, gjennom varsel være orientert om enslige mindreårige som er meldt saknet fra mottakene. Dersom barneverntjenesten får informasjon om enslige mindreårige som er meldt saknet, som kan være av betydning for politiet i etterforskningen, må det vurderes om opplysningene kan gis til det lokale politidistrikt.

Barne- og likestillingsdepartementets rundskriv Q-11/2006 B omhandler barnevernets ansvar for mindreårige som er utsatt for menneskehandel samt barnevernets samarbeid med andre etater. Punkt 4.3 "Barneverntjenestens adgang til å formidle opplysninger til andre instanser og tjenester", utdyper barnevernets anledning til å gi opplysninger i disse sakene på følgende måte:

"Det er viktig at det raskt etableres et samarbeid mellom politi, barneverntjeneste og utlendingsmyndigheter. Den lokale barneverntjenesten oppfordres dessuten til å kontakte nærmeste statlige regionale barnevernmyndighet ved fagteamet for råd og samarbeid.

Barneverntjenesten kan gi opplysninger til andre forvaltningsorgan når det etter en konkret vurdering i forhold til det barnet det gjelder, er nødvendig for å fremme barneverntjenestens oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade på noens helse, jf. barnevernloven § 6-7 tredje ledd.

Saker om menneskehandel gjelder svært ofte saker der blant annet barnet selv kan være alvorlig truet. Det er derfor viktig å melde slike saker til politiet."

Å gi opplysninger til politiet i saker der det er mistanke om at barn er utsatt for menneskehandel eller annen kriminalitet, vil i de fleste tilfeller være nødvendig for å fremme barneverntjenestens oppgaver eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse. Når barneverntjenesten i disse alvorlige sakene kommer til at vilkårene er oppfylt bør derfor opplysningene videreformidles til politiet.

4.3 Politiet og påtalemyndigheten

4.3.1 Ettersøking og etterforskning

Flere etater vil være involvert når en mindreårig asylsøker forsvinner fra et mottak eller lignende. Barnevernsmyndighetene, utlendingsmyndighetene, barnets verge og eventuelle advokat vil ha en sentral rolle med hensyn til å registrere og gi rask og adekvat informasjon om forsvinningen, og til eventuelt å foreta undersøkelser om årsaken til forsvinningen. Hvor forsvinningen gir grunnlag for å melde den mindreårige saknet, er det av stor betydning at saknetmelding inngis til politiet så raskt som mulig sammen med de opplysningene som er nevnt foran. Saknetmelding må regulært inngis i alle saker hvor årsaken til forsvinningen ikke er kjent, og dersom en ikke har opplysninger om hvor barnet er på vei eller befinner seg. At saknetmelding må inngis i alle tilfeller hvor det er mistanke om at barnet kan være utsatt for noe straffbart (menneskehandel eller andre overgrep), sier seg selv.

Forsvinninger kan ha mange årsaker. Politiet har, sammen med barneverns- og utlendingsmyndighetene, ansvaret for å sette i verk forebyggende tiltak for å hindre at mindreårige enslige asylsøkere forsvinner og at de blir utsatt for kriminalitet under oppholdet i Norge eller i forbindelse med at de forsvinner fra mottak. En tilfredsstillende forebygging av at barn forsvinner kan i det enkelte tilfellet være vanskelig å få til, særlig når den mindreårige selv opptrer aktivt for å forlate mottaket og/eller landet. Enten et barn forlater asylmottaket frivillig i større eller mindre grad for eksempel fordi det selv ønsker å reise til et annet sted, om det er instruert til å forlate mottaket eller blir utsatt for en kriminell handling ved forsvinningen er det avgjørende for politiets mulighet for oppklaring av saken at en får kunnskap om forsvinningen så snart som mulig. Det er mulig – sågar uproblematisk – for mindreårige, enten på egen hånd eller med hjelp, å reise både innenlands og til andre land innen politiet mottar melding om

forsvinningen fra mottaket. En begrensning av bevegelsesfriheten supplert med en tettere oppfølging av barna vil formentlig være det eneste tiltaket som i særlig grad vil kunne redusere risikoen for både "frivillige" og ufrivillige forsvinninger. Både voksne og mindreårige asylsøkere reiser illegalt i Schengenområdet, og meldes ofte som forsvunnet fra det land de har søkt asyl i. Slike forsvinninger vil vanskelig kunne forebygges effektivt, med mindre den løpende kontrollen med de mindreårige blir vesentlig skjerpet. Arbeidsgruppen nøyer seg med å peke på problemstillingen. Et særlig spørsmål i denne forbindelse er om norske myndigheter skal søke å hindre mindreårige å forlate landet, i situasjoner hvor det foreligger klare indikasjoner på at den øvrige familien befinner seg i et annet europeisk land. Arbeidsgruppen går heller ikke nærmere inn på dette prinsipielt vanskelige spørsmålet, ut over å bemerke at et minstekrav bør være at det etableres rutiner som i større utstrekning enn i dag er egnet til å gi informasjon om hvor de mindreårige har tatt veien.

Det er politiet som har ansvaret for gjennomføringen av en eventuell ettersøking av den mindreårige. Ettersøking knyttet til saknetmeldinger er i utgangspunktet av politiaer karakter og hører ikke under påtalemyndigheten. Det er påtalemyndigheten i politiet (i utgangspunktet politimesteren) som vurderer og tar stilling til om det skal iverksettes etterforskning på bakgrunn av en saknetmelding. For at påtalemyndigheten skal bli involvert i saken må det ha oppstått en situasjon hvor det er aktuelt å vurdere om det bør iverksettes etterforskning. Er etterforskning satt i verk er det påtalemyndigheten som har det fulle og hele ansvaret for denne. Etterforskning reguleres av straffeprosessloven, påtaleinstruksen og av riksadvokatens direktiver. I en del tilfeller vil det være en glidende overgang mellom ettersøking etter barnet, det vil si tiltak som går ut på å finne den mindreårige, og straffeprosessuell etterforskning. Disse prosessene vil også regulært pågå parallelt, det vil si at ettersøkingen – bestrebelsene på å finne barnet – fortsetter samtidig med etterforskningen, men da som en integrert del av etterforskningen. Etterforskning foretas når det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold. Dette følger av straffeprosessloven § 224. Formålet med etterforskning er primært å få avklart om barnet står i fare for å bli utsatt for noe straffbart, eller om det har blitt utsatt for handlinger eller unnlatelser som er straffbare etter norsk lovgivning. I det første tilfellet er formålet å avverge eller stanse det straffbare forhold, mens formålet der forbrytelsen eller forseelsen har funnet sted er å få oppklart forholdet slik at den skyldige kan stilles til ansvar.

Riksadvokatens rundskriv nr. 5/2004 om saknetmeldinger og etterforskning er av sentral betydning for politiets og påtalemyndighetens håndtering av situasjoner hvor mindreårige har forsvunnet fra mottak. Om ansvarsforhold og regelverk i en situasjon hvor politiet har mottatt saknetmelding, heter det i punkt II i rundskrivet:

"I en innledningsfase vil undersøkelser, ettersøking og leteaksjoner knyttet til saknetmeldinger vanligvis være av politiaer karakter og høre under Politidirektoratets overordnede ansvar og myndighetsområde. Politiets informasjonsinnhenting i denne sammenheng er ikke å anse som etterforskning og straffeprosessloven og påtaleinstruksen gjelder derfor ikke direkte for virksomheten. Også innhenting av forklaringer fra personer som kan antas å vite noe om den saknede eller ha observert noe av betydning for ettersøkingen og sikring av spor som kan gi informasjon om hvor ettersøkingsinnsatsen bør konsentreres, faller i denne fasen ofte utenfor etterforskningsbegrepet.

Det er likevel intet til hinder for at reglene i straffeprosessloven og påtaleinstruksen følges utenfor det lovbestede anvendelsesområdet, forutsatt at det ikke er aktuelt å pålegge tredjemann plikter eller foreta inngrep som krever hjemmel i lov. Riksadvokaten anbefaler at reglene om bevisinnhenting og bevissikring i nevnte regler følges så langt det er praktisk også i ettersøkingssaker."

Bevissthet og kunnskap om rolle- og ansvarsfordelingen mellom etatene er etter arbeidsgruppens syn en forutsetning for at den enkelte etat skal kunne ivareta sine oppgaver på en mest mulig effektiv måte, og for at samarbeidet mellom etatene skal kunne fungere godt. En god rolleforståelse er også av betydning for å unngå ansvarspulverisering. Utlendings- og/eller barnevernsmyndighetene bør for eksempel i den utstrekning det er mulig følge opp forsvinningen med ytterligere undersøkelser og formidling av nye opplysninger etter at saknetmelding er inngitt til politiet. For at politiet og påtalemyndigheten skal bli i

stand til å utføre sine oppgaver på en god måte, er det følgelig viktig at de øvrige berørte etater gjør det som er mulig for å fremskaffe mest mulig relevant informasjon, også etter at ettersøking og/eller etterforskning måtte være iverksatt.

Anbefalingen i rundskrivet om at de straffeprosessuelle reglene om innhenting og sikring av bevis bør søkes anvendt også i ettersøkingsfasen, er særlig begrunnet i at en slik fremgangsmåte vil gjøre det enklere å benytte opplysningene under etterforskningen, herunder som grunnlag for anvendelse av straffeprosessuelle tvangsmidler, og som bevis for domstolene i en eventuell senere straffesak.

4.3.2 Påtalemyndighetens ansvar - Etterforskning

Noen nærmere analyse av påtalemyndighetens praksis med hensyn til hvilke saker det er blitt åpnet etterforskning i, hvilke etterforskingskritt som er foretatt, sakens utfall og begrunnelse for eventuelle henleggelse, har det ikke vært mulig å foreta innenfor rammene av arbeidsgruppens arbeid. Gjennomgangen av statistikk og grunnlagsmateriale i kapittel 3 foran illustrerer at det har vært vanskelig å få frem et eksakt bilde av antallet forsvinninger og årsakene til forsvinningene og annen kjerneinformasjon for arbeidsgruppens problemanalyse. Dette skyldes dels mangelfulle registreringsrutiner, og dels at de aktuelle registre ikke er avstemt mot hverandre. Dette har også gjort det vanskelig å få frem eksakt informasjon om forholdet mellom saknetmeldinger og etterforskning, og en mangler særlig opplysninger om hvilke vurderinger påtalemyndigheten har foretatt med hensyn til om etterforskning skal iverksettes i saker hvor mindreårige asylsøkere er meldt saknet. Fra enkelte hold er det fremsatt kritikk om at påtalemyndigheten etterforsker for få forsvinninger, og at etterforskningen ikke blir gjennomført med den tilstrekkelige grad av effektivitet, intensitet og utholdenhet. Det er også gitt uttrykk for at det bør åpnes etterforskning i alle forsvinningssaker hvor mindreårige er involvert, særlig fordi det er her tale om en gruppe som er særlig utsatt for utnyttelse til menneskehandel og andre straffbare forhold.

Ut fra det faktagrunnlag arbeidsgruppen har fremskaffet synes det å måtte legges til grunn at det i løpet av de senere år er gjennomført etterforskning i et meget begrenset antall forsvinningssaker knyttet til mindreårige asylsøkere. Arbeidsgruppen har imidlertid ikke tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at det er iverksatt etterforskning i for få saker, eller at håndteringen av saker hvor det er foretatt etterforskning har vært i strid med regelverket eller fremstår som utilfredsstillende på annen måte. På den annen side har arbeidsgruppen heller ikke grunnlag for å konstatere det motsatte; at etterforskning er iverksatt i alle tilfeller hvor det har vært grunn til det og at den er gjennomført på en tilfredsstillende måte. En mangler på dette punkt tilstrekkelig informasjon til å kunne danne seg en nærmere begrunnet oppfatning av situasjonen.

Fra Asker & Bærum politidistrikt har arbeidsgruppen fått opplyst at en i årene 2005 – 2007 mottok i alt 34 saknetmeldinger om mindreårige som var forsvunnet fra mottak. Majoriteten av mindreårige asylsøkere som er forsvunnet i perioden, har blitt borte fra mottak innenfor dette politidistrikt. Meldingene fordelte seg på mindreårige fra en rekke land, og slik at det ble inngitt 10 saknetmeldinger i 2005, 15 i 2006 og 9 i 2007.

Politidistriktet har opplyst at ingen av saknetmeldingene i årene 2005 – 2007 inneholdt opplysninger som ga grunnlag for å iverksette etterforskning. Det foreligger ikke nærmere informasjon om hvilke opplysninger som forelå for politidistriktet, eller om hvilke vurderinger som ble foretatt, i den enkelte sak. For ordens skyld tillegges at arbeidsgruppen derfor ikke har grunnlag for oppfatninger om hvorvidt det burde ha vært iverksatt etterforskning i flere saker, eller om beslutningene om ikke å åpne etterforskning var basert på en forsvarlig vurdering av alle relevante og tilgjengelige opplysninger om den aktuelle forsvinningen.

Årsakene til at det ikke er blitt iverksatt etterforskning i så mange saker er formentlig mange og sammensatte. Noe av forklaringen kan ligge i at årsakene til forsvinningene kan variere meget, og at det i mange tilfeller kan være vanskelig å danne seg en begrunnet oppfatning av om forsvinningen er frivillig og udramatisk, eller om den kan ha sammenheng med straffbar utnyttelse av eller annen kriminalitet mot

den mindreårige slik at etterforskning bør igangsettes. I en del tilfeller vil det foreligge få spor eller bevis i Norge som kan kaste lys over årsakene til forsvinningen og barnets situasjon, slik at politiet har et meget beskjedent grunnlag for å vurdere om etterforskning bør iverksettes. Er det grunn til å regne med at den mindreårige har forsvunnet til utlandet, kan det i en del tilfeller fremstå som lite hensiktsmessig å etterforske saken i Norge. I slike tilfeller vil også ressursforhold kunne spille inn ved vurderingen. Det kan heller ikke utelukkes at politiet enkelte steder ikke har tilstrekkelig oppmerksomhet om riskadvokatens direktiver for den påtalemessige håndteringen av forsvinningssaker.

Det er ikke innhentet nærmere opplysninger fra andre politidistrikter som har mottak for mindreårige innenfor sitt virkeområde. Arbeidsgruppen antar at situasjonen ved andre politidistrikter ikke er vesentlig annerledes enn i Asker & Bærum med hensyn til hvor mange saknetmeldinger som leder til at det åpnes etterforskning. Det kan imidlertid ikke utelukkes at bildet varierer noe fra distrikt til distrikt. Det vises dessuten til kapittel 3.3 foran, som så langt opplysningene der rekker bekrefter dette bildet. En hovedutfordring for påtalemyndigheten er å sikre en enhetlig behandling av forsvinningssakene i samsvar med riksadvokatens direktiver i rundskriv nr. 5/2004. Virkemidler i denne forbindelse kan være å gjøre politidistriktene særskilt oppmerksom på rundskrivets betydning, kombinert med en nærmere presisering av hvordan det bør anvendes på dette saksområdet, samtidig som kravene til notoritet om hvilke undersøkelser og vurderinger knyttet til etterforskning som er foretatt av politiet etter at saknetmelding er mottatt, blir klargjort. Tiltak av denne art vil kunne gi bedre informasjon om hvordan de enkelte sakene håndteres i politidistriktene. Dette vil igjen kunne gi et bedre grunnlag for kontroll av at gjeldende regler og direktiver blir etterlevd, for å sikre en ensartet praksis og for å iverksette adekvate tiltak til forbedring av politiets og påtalemyndighetens arbeid på dette området.

4.3.3 Nærmere om etterforskning

Når en mindreårig asylsøker meldes saknet skal politiet, i følge riksadvokatens rundskriv nr. 5/2004, ha for øye at det kan foreligge straffbare forhold bak forsvinningen (eller risiko for at barnet kan bli utsatt for straffbare forhold). Det er understreket at viktige spor og bevis kan gå tapt dersom politiet i innledningsfasen binder seg for sterkt til bestemte teorier om årsakene bak forsvinningen og for eksempel ensidig satser på leteaksjoner og ettersøking. I følge det samme rundskriv må politiet derfor allerede når saknetmeldingen mottas vurdere om det skal settes i verk ordinær etterforskning. Politiet må i alle tilfelle gjøre det som er mulig for å sikre spor og informasjon som kan benyttes dersom det senere viser seg at forsvinningen er forårsaket av en straffbar handling. Det følger videre av rundskrivet at forsvinningssaker snarest mulig, og senest innen et døgn etter at saknetmelding er mottatt, skal forelegges for politimesteren for vurdering av om det skal åpnes etterforskning, og i tilfelle hvilke ressurser som skal settes inn. Har den mindreårige forsvunnet under påfallende omstendigheter – det er for eksempel grunnlag for mistanke om at barnet kan bli utnyttet til menneskehandel i et annet land, eller at det har blitt utsatt for overgrep under fraværet fra mottaket – skal statsadvokaten underrettes etter reglene i påtaleinstruksen § 7-2. Det samme gjelder når politidistriktet har besluttet å iverksette etterforskning.

Betydningen av en streng etterlevelse av riksadvokatens direktiver på disse punkter kan etter arbeidsgruppens syn ikke overvurderes i saker hvor mindreårige er forsvunnet fra mottak. Den kritiske fasen for å kunne ha et rimelig håp om å avklare årsaken til forsvinningen og finne barnet, vil regulært være de første 24 timene, eller kortere, etter forsvinningen. Deretter vil den mindreårige i mange tilfeller være borte i utlandet eller ha gått under jorden, og dermed i praksis være utenfor norske myndigheters rekkevidde med mindre en har gode opplysninger om bakgrunnen for og formålet med forsvinningen. Av dette følger at det er av største betydning for påtalemyndighetens muligheter til å kunne foreta en forsvarlig vurdering av om etterforskning bør iverksettes, at barnevernsmyndighetene og/eller utlendingsmyndighetene inngir saknetmelding så raskt som overhodet mulig og da ledsaget av alle tilgjengelige opplysninger som kan kaste lys over forsvinningen. Som nevnt foran er det viktig at disse myndigheter også etter at saknetmelding er inngitt, forsetter arbeidet med å få frem relevant informasjon til bruk i en eventuell etterforskning.

Av riksadvokatens rundskriv nr. 5/2004 følger at den tjenestemann i politiet som mottar saknetmeldingen snarest skal sørge for å innhente så nøyaktige og fullstendige opplysninger som mulig om tid og sted for forsvinningen, de nærmere omstendigheter rundt forsvinningen, den saknedes bakgrunn og personlige forhold og om personer som kan ha viktige opplysninger. Etter arbeidsgruppens syn gir det seg selv at også etterlevelse av disse direktivene er viktige forutsetninger for at påtalemyndigheten i rett tid skal få et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om det bør iverksettes etterforskning, samtidig som det er tale om opplysninger som kan være av stor verdi for en eventuell etterforskning. Arbeidsgruppen har videre merket seg at det følger av riksadvokatens rundskriv at politiet ikke bare kan anmode om bistand fra Kripos i forbindelse med en pågående etterforskning, men også i samband med vurderingen av om etterforskning bør settes i verk. Arbeidsgruppen har fått opplyst fra Kripos at det ikke er mottatt anmodninger fra politidistriktene om bistand til etterforskning av barn som er saknet fra mottak i 2005-2007.

Spørsmålet om i hvilke tilfeller det bør iverksettes etterforskning, er betydelig vanskeligere enn spørsmålet om hvilke krav til undersøkelser og bevissikring med videre som bør stilles i den innledende fase etter at saknetmelding er inngitt. Arbeidsgruppen antar at det neppe lar seg gjøre å gi et uttømmende svar på dette spørsmålet. Det grunnlagsmaterialet, jf. kapittel 3, som arbeidsgruppen har fremskaffet, gir liten veiledning på dette punkt. At det ikke kan åpnes straffeprosessuell etterforskning i alle forsvinningssaker, gir seg selv. Påtalemyndighetens hovedutfordring er å iverksette etterforskning i de rette sakene. Evnen og muligheten til å se hvilke saker som er "de rette" beror dels på den generelle kompetansen i og forståelsen for saksområdet i det enkelte politidistrikt, og dels på hvilken informasjon som foreligger om den mindreårige og om omstendighetene rundt forsvinningen i den enkelte sak. Utgangspunktet er klart: Dersom det er grunn til å tro at den saknede mindreårige har forsvunnet som følge av en straffbar handling, eller at barnet står i fare for å bli utsatt for noe kriminelt i samband med forsvinningen, skal etterforskning settes i verk¹⁶. Motsatt vil det sjelden være grunnlag for å etterforske dersom det ikke er eller er svært lite sannsynlig at forsvinningen skyldes et straffbart forhold eller står i sammenheng med en planlagt kriminell handling (for eksempel utnyttelse til menneskehandel). Vurderingen av disse spørsmål vil naturligvis bero på den samlede informasjon som foreligger om den mindreårige og dennes situasjon, og om bakgrunnen for forsvinningen fra mottaket.

Ved vurderingen av om etterforskning skal iverksettes er det, etter arbeidsgruppens syn, viktig å ta utgangspunkt i at enslige mindreårige asylsøkere kan være særlig utsatt for kriminell utnyttelse og andre straffbare handlinger. Arbeidsgruppen har, ut over tilfellet med Kina-barna i 2005 (se omtalen i kapittel 1), ikke sikker kunnskap om noen av de barna som er forsvunnet i årene 2005 – 2007 er blitt utsatt for kriminelle handlinger. Samtidig kan arbeidsgruppen på ingen måte utelukke at dette er tilfellet. Personer som utnyttes i menneskehandel for prostitusjon med videre i Norge, kan ha blitt smuglet inn uten lovlig oppholdsgrunnlag og instruert om å søke asyl dersom de skulle bli stoppet i kontroll. Flere av disse personene skal ha forsvunnet kort tid etter at asylsøknaden er blitt registrert. At det her uansett er tale om en svært sårbar gruppe, og at barn har krav på særskilt beskyttelse mot overgrep, bør tillegges vekt når spørsmålet om etterforskning av forsvinninger under uklare omstendigheter skal vurderes av påtalemyndigheten. Disse forhold taler etter arbeidsgruppens syn også for at politiet generelt bør skjerpe oppmerksomheten omkring kjente kriminelle og kriminelle miljøer som viser, eller kan tenkes å utvise, interesse for mindreårige som oppholder seg i mottak uten familie og nettverk.

Politiet og påtalemyndigheten bør formentlig ha særlig oppmerksomhet rettet mot tilfeller hvor det foreligger opplysninger for eksempel i form av bekymringsmeldinger fra barnevernet, verge, mottaket eller andre – som gir grunnlag for mistanke om at den mindreårige har vært involvert i kriminell virksomhet (prostitusjon, narkotika- eller vinningskriminalitet) forut for forsvinningen. Slike opplysninger kan være en indikasjon på at barnet er blitt utnyttet til straffbare forhold under sitt opphold her og kan, som ledd i forsøket på å oppklare forsvinningen, gi grunnlag for å rette etterforskningskritt mot organiserte miljøer som befatter seg med denne typen virksomhet. Det bør utvises varsomhet med å legge vekt på eventuelle kriminelle handlinger hos den mindreårige, eller mistanke om slike, og bruke

¹⁶ Slik riksadvokatens rundskriv nr. 5/2004 pkt. III

dette som argument for at etterforskning ikke bør iverksettes når barnet er forsvunnet. Slike opplysninger kan tvert i mot tale for fortsatt utnyttelse til kriminalitet i det land barnet har reist til.

I tillegg bør det ved vurderingen av om etterforskning skal iverksettes neppe legges særlig vekt på om forsvinningen virker planlagt, eller om det foreligger opplysninger om at den mindreårige tidligere har søkt asyl eller opphold på annet grunnlag i et annet land. Slike momenter kan like gjerne tale for at barnet utnyttes til menneskehandel eller andre kriminelle forhold, som at forsvinningen er uproblematisk i en strafferettslig kontekst. Det er grunn til å minne om at heller ikke opplysninger om at den mindreårige kan være på vei til bekjente, venner eller fjerne slektninger i et annet land i seg selv utelukker at det kan knytte seg noe kriminelt til forsvinningen.

Blir etterforskning iverksatt vil organiseringen, ressursinnsatsen og den øvrige gjennomføring særlig bero på utsiktene til oppklaring¹⁷. Er det grunn til å tro at den mindreårige allerede befinner seg i et annet land, kan utsiktene til oppklaring av saken i Norge være vesentlig forringet. Dersom påtalemyndigheten ville ha iverksatt eller fortsatt etterforskning(en) om barnet fremdeles befant seg i Norge, må den for det første vurdere om det bør foretas etterforskningsskritt her hjemme til bruk for en eventuell etterforskning i det land som den mindreårige har reist til. Hvorvidt dette bør gjøres, vil trolig bero på om etterforskning i Norge kan bidra til oppklaring av forsvinningen. Dernest kan det være aktuelt å overveie om det skal fremmes anmodning til justismyndighetene i det aktuelle land om bevisinnhenting til bruk i den norske etterforskningen. Det kan etter omstendighetene også bli aktuelt å ta stilling til om det skal settes i verk etterforskning i utlandet fra norsk side i den utstrekning det måtte være rettslig adgang til dette, eventuelt om det skal tilbys bistand herfra i forbindelse med etterforskning i regi av andre lands myndigheter. I situasjoner hvor norsk politi og påtalemyndighet mener det er sannsynlig at det knytter seg noe kriminelt til forsvinningen, men hvor etterforskningen lettere kan foretas i et annet land fordi det antas at den mindreårige og sentrale bevis befinner seg der, kan påtalemyndigheten ha foranledning til å anmode det aktuelle lands myndigheter om å overta etterforskningen (straffesaken) samtidig som det som måtte finnes av bevismateriale i Norge stilles til rådighet.

Arbeidsgruppen bemerker at det som er sagt i foregående avsnitt viser at påtalemyndigheten ikke står uten virkemidler selv om den mindreårige har forsvunnet til/i utlandet. I riksadvokatens rundskriv nr. 5/2004 er det understreket at norsk politi og påtalemyndighet ikke kan forholde seg passive eller nøye seg med å avvente utspill eller anmodninger om bistand fra det aktuelle lands myndigheter, når personer hjemhørende her i landet er forsvunnet i utlandet.

Også andre momenter enn utsiktene til oppklaring skal i følge riksadvokatens rundskriv tillegges vekt ved vurderingen av hvilke etterforskningsressurser som bør settes inn. Det er for eksempel pekt på at også hensynet til å få gitt eventuelle pårørende og allmennheten visshet om at alle praktiske muligheter for å få oppklart forsvinningen er undersøkt, må tillegges vekt. Arbeidsgruppen bemerker at dette hensyn gjør seg særlig sterkt gjeldende når det er barn som har forsvunnet.

Ansvar for oppfølgingen av disse sakene ligger til det enkelte politidistrikt. Det antas at de enkelte politidistrikter i større grad enn i dag med fordel kunne ha oppmerksomhet rettet mot samordning og koordinering av etterforskningen på dette saksområdet, hvor situasjonen tilsier dette. Videre er det på generelt grunnlag viktig at de enkelte politidistrikter løpende tilegner seg kunnskap om utviklingen nasjonalt og internasjonalt. Kunnskap om trender og saker fra andre land vil kunne både forebygge og bidra til å oppklare lignende saker i Norge. I dag er det Kripos som har ansvar for å være oppdatert på kriminalitetsutviklingen internasjonalt. Erfaring viser at Norge, og Norden, på mange områder blir utsatt for "samme" kriminalitetstyper, noe som ble tydeliggjort gjennom etterforskningen av "Kineserbarnsaken".

Endelig bemerker arbeidsgruppen at det er av stor viktighet at de som har ansvaret for den mindreårige her i landet – barnevernsmyndighetene, utlendingsmyndighetene og vergen – er kjent med adgangen til å påklage politiets avgjørelser knyttet til etterforskning, og da særlig vedtak om henleggelse, til overordnet

¹⁷ Se foregående note

påtalemyndighet (statsadvokaten, eller riksadvokaten der saken er avgjort av statsadvokaten i første instans). Både for å sikre en forsvarlig behandling av den enkelte forsvinningssak, og for muligheten for at overordnet påtalemyndighet skal kunne få et erfaringsgrunnlag for vurdering av tiltak på området, er det viktig at adgangen til å klage blir benyttet når det er grunn til det. Så langt synes klageadgangen etter reglene i straffeprosessloven å ha blitt benyttet i meget liten utstrekning i disse sakene. Dette til tross for den kritikk som fra tid til annen blir fremsatt mot politiets og påtalemyndighetens håndtering av forsvinningssaker.

5 ARBEIDSGRUPPENS ANBEFALINGER

5.1 Innledning.

I dette kapittelet vil arbeidsgruppen kort referere til tiltak som er iverksatt eller planlegges iverksatt for å beskytte barn som kan være utsatt for menneskehandel. Videre vil man, på bakgrunn av vurderingene i kapittel 4, legge frem forslag til tiltak som arbeidsgruppen mener bør iverksettes for å forebygge og oppklare forsvinninger av barn fra asylmottak eller botiltak i barnevernets regi.

5.2 **Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2006-2009) m.v. – tiltak som er relevante for arbeidsgruppens oppdrag.**

Kapittel 6 i Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2006-2009) Stopp menneskehandelen omhandler tiltak som skal sikre at barn som er eller kan være ofre for menneskehandel får tilrettelagt oppfølging. Nedenfor listes tiltak som vurderes relevante for arbeidsgruppens oppdrag, med status for tiltakene per mars 2008.

- **Tiltak 12: Kartlegge hjelpeapparatets erfaringer med oppfølging av mindreårige ofre**
Status: Det er Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet som følger opp punktet. Det er gjennomført flere møter med blant annet barneverntjenesten og andre viktige samarbeidspartnere. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skal i 2008 arrangere et arbeidsseminar hvor innspill og erfaringer fra regionene skal danne grunnlag for videre arbeid. Det planlegges å lage en håndbok med gode eksempler fra arbeidet.
- **Tiltak 13: Gi regionale opplæringstilbud om mindreårige ofre**
Status: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har ansvaret for gjennomføring av opplæringstiltak for ansatte i barneverntjenesten og andre relevante tjenester. Man vurderer hvordan opplæringstiltak skal kunne tilpasses eller integreres i relevant opplæring som drives i regi av andre departementer/statlige instanser og hvordan opplæringstiltakene kan videreføres i regionene innenfor en helhetlig ramme. Arbeidet videreføres i 2008
- **Tiltak 14: Utarbeide verktøy for identifisering av barn**
Status: Det pågår et arbeid med å utarbeide en indikatorliste som skal hjelpe det offentlige og frivillige tjenesteapparatet med å identifisere barn som er ofre for menneskehandel. Det er Justisdepartementet som koordinerer arbeidet med bistand fra andre ansvarlige departementer.
- **Tiltak 15: Arrangere en nordisk erfaringskonferanse om barn**
Status: Redd Barna har fått bevilget midler for planlegging og gjennomføring av en nordisk konferanse om menneskehandel med mindreårige. Konferansen planlegges avholdt i annet kvartal, 2008.
- **Tiltak 17: Styrke informasjonen om enslige mindreårige asylsøkeres rettigheter og krav på beskyttelse**
Status: Det er Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet som koordinerer arbeidet. Man har innhentet materiell fra utlandet om rettighetene til mindreårige som krysser grenser. Man vil, i samarbeid med ansvarlige departementer, vurdere hensiktsmessig informasjonsmateriell til bruk for ansatte i aktuelle tjenester. Man vil også vurdere om materiell skal utformes som direkte informasjon til gruppen mindreårige.

Arbeidsgruppen er kjent med at det i UDI pågår et arbeid med å erstatte rundskriv RS 2001-067. Rundskrivet skal erstattes med et rundskriv som bare omhandler UDIs ansvarsområde, og i den grad andre ansvarsområder berøres, skal det settes inn en referanse fremfor å kopiere andre etaters bestemmelser. Melderutinene skal gjøres enklere slik at det ikke kan oppstå tvil om hvor ansvaret ligger til enhver tid. Rundskriv 1999-009 Melde- og ansvarsrutiner skal revideres eller oppheves.

Arbeidsgruppen vurderer ovenstående tiltak som relevante for å beskytte enslige mindreårige asylsøkere mot menneskehandel, og at de dermed er av betydning for arbeidsgruppens forslag til tiltak. Arbeidsgruppen vil søke å komplimentere tiltakene i handlingsplanen heller enn å duplisere disse.

5.3 **Arbeidsgruppens forslag til oppfølgingspunkter**

- **Oppnevning av én person som skal ha hovedansvaret for å følge opp saken når en enslig mindreårig forsvinner fra asylmottak eller botiltak i barnevernets regi.**

Arbeidsgruppen mener at med mange involverte instanser kan ansvaret lett pulveriseres på en måte som gjør at ingen har et overordnet og helhetlig ansvar i sakene, og ingen følger opp hvis rutinene skulle svikte.

Det er arbeidsgruppens mening at noen bør ha en "in loco parentis" rolle for mindreårige asylsøkere som forsvinner. Arbeidsgruppen finner det ikke riktig å anbefale hvem som bør ha en slik rolle, men ser det som mest aktuelt at vergen eller en person oppnevnt av barnevernet, blir gitt et slikt ansvar. Arbeidsgruppen ser en slik rolle som særdeles viktig for å ivareta den mindreåriges interesser, og mener at det bør settes av midler til avlønning.

- **Det må sikres bedre etterlevelse av eksisterende regler og direktiver når barn forsvinner fra asylmottak eller botiltak i regi av barnevernet. Det er særlig viktig at forsvinninger rapporteres umiddelbart til politiet, og at politiet med en gang registrerer meldingen og alle tilgjengelige, relevante opplysninger.**

Etter det arbeidsgruppen har kunnet bringe på det rene er ikke alle barn som UDI har registrert som forsvunnet fra mottak - og som ikke har kommet til rette - registrert saknet hos politiet.

- **Politiet skal gjennom regelmessig kontakt med aktuelle etater som Utlendingsdirektoratet og barnevernet, sørge for en god kompetanse om enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner.**

Dette gjelder spesielt de politidistriktene som har mottak/botiltak med enslige mindreårige søkere. Politiets utlendingsenhet vil kunne bistå med asylfaglig kompetanse. Etablerte samarbeidsrutiner og god informasjonsflyt med de aktuelle etatene vil være viktig både i det forebyggende arbeidet og i den innledende ettersøknings-/etterforskningsfasen.

- **Rolleforståelsen må forbedres innen hver enkelt etat og på tvers av etatene for å oppnå en effektiv håndtering av forsvinningssakene, og hindre ansvarsapulverisering.**

Man må unngå at etatene skyver ansvaret over på andre etater. Regelverket må være tydeligere på hvem/hvilken etat som har ansvaret til enhver tid, og hvor eller når ansvaret eventuelt opphører eller overføres. Det er nødvendig med en bedre samkjøring av rutiner for å sikre bedre samarbeid mellom UDI, politi og barnevern om forebygging og oppsporing. Ansvar for oppfølging av dette punktet bør samordnes av Barne- og likestillingsdepartementet, i tillegg til at den enkelte etat må følge opp dette punktet på sitt ansvarsområde.

- **Samarbeidet mellom berørte etater på lokalt nivå, herunder tilsatte ved botiltak, politi- og påtalemyndigheten og hos utlendingsmyndighetene må styrkes og formaliseres.**

Arbeidsgruppen tilrår at Barne-, ungdoms- og familieetaten etablerer et formelt samarbeid med politiet og Utlendingsdirektoratet i distrikt hvor det er plassert mindreårige asylsøkere og i distrikt som etablerer omsorgssentre for mindreårige.

Det bør avholdes faste møter hvor man diskuterer spørsmål rundt de mindreåriges sikkerhet, forebygging av forsvinninger, melderutiner, aktuelle saker m.m. Siktemålet med slike kontaktmøter vil særlig være løpende utveksling av informasjon som kan være av betydning for å identifisere og iverksette adekvate tiltak overfor utsatte mindreårige, samtidig som møtene kan være et forum for å

ta opp spørsmål av generell karakter for å styrke samhandlingen om kompetansen i etatene.

- **Journalføringen i alle ledd når barn forsvinner fra mottak og botiltak i barnevernets regi må forbedres**

Informasjon om barn som forsvinner fra mottak bør skrives etter en bestemt mal. Det må noteres om man har undersøkt, men ikke klart å fremskaffe ulike typer informasjon. Informasjon må vise både status og sakshistorikk, og må håndteres slik at ikke vesentlig informasjon går tapt. Alle involverte instanser må ha tilgang til informasjonen. Arbeidsgruppen foreslår at UDI gis ansvaret for utarbeidelse av en slik mal.

Politiets og UDIs dataverktøy utbedres slik at man lettere kan hente ut entydige rapporter om barn som forsvinner fra asylmottak. Rapportene bør forbedres, eventuelt bør det utvikles nye, slik at mer spesifikke søk på målgruppe gir presise treff.

Politi- og påtalemyndighetenes registre bør utbedres slik at det gjøres obligatorisk med registrering av DUF-nummer der dette er tilgjengelig. DUF-nummer er eneste entydige personkjenning for de som ikke har norsk personnummer, og bruk av dette vil gjøre det lettere å finne informasjon om enkeltpersoner i de ulike etaters registre.

- **UDIs regelverk om asylsaksbehandling som nedfelt i rundskriv 2002-055 Forsvunne asylsøkjere og praksisdokument 2005-017 Forsvunnet asylsøker, bør oppdateres. Det foreslås at asylsaker for enslige mindreårige behandles ferdig så sant det er mulig.**

Når man skal vurdere oppfølging av en forsvinning og senere evaluere den, er alder et vesentlig element. Siden myndighetene ikke tar endelig stilling til aldersspørsmålet før vedtaket blir truffet, er det viktig at saken blir ferdigbehandlet.

- **Arbeidsgruppen antar at departementene vil foreta en nærmere vurdering av botiltakenes ressursbehov slik at de blir bedre i stand til å forebygge forsvinninger.**

Det er viktig for forebygging av forsvinninger å gjøre det attraktivt å være i botiltaket, og ved at personalet har tid til å bli kjent med beboerne og dermed fange opp indikasjoner på forhånd. I en del tilfeller er det likevel grunn til å anta at tilstrekkelige ressurser til å føre kontroll med de mindreårige kan være vel så viktig.

- **Arbeidsgruppen tilrår at Riksadvokaten anmodes om å innskjerpe direktivene om saknetmeldinger og etterforskning, og klargjør hvilke krav som gjelder når mindreårige er meldt saknet fra mottak**

Arbeidsgruppen har ikke påvist mangler i det regelverk som danner de rettslige rammer for påtalemyndighetens arbeid på området. Gjennom straffeprosessloven, påtaleinstruksen, riksadvokatens direktiver i rundskriv nr. 5/2004 om saknetmeldinger og rundskriv nr. 3/1999 om etterforskning, supplert med prinsippene om god påtaleskikk, synes påtalemyndigheten å ha et tilfredsstillende regelverk for håndteringen av disse forsvinningssakene.

Arbeidsgruppen foreslår at riksadvokaten anmodes om å overveie hvorvidt politidistriktene bør gis en uttrykkelig påminnelse om betydningen av riksadvokatens rundskriv nr. 5/2004 i saker hvor mindreårige har forsvunnet fra mottak, og om det samtidig bør gis en nærmere presisering av hvordan det bør anvendes på dette saksområdet. Arbeidsgruppen antar at det i denne forbindelse bør vurderes om det kan være behov for ytterligere direktiver om når etterforskning bør iverksettes og om gjennomføringen av etterforskningen. Det bør også overveies om det er behov for å tydeliggjøre kravene til notoritet omkring hvilke undersøkelser og vurderinger knyttet til etterforskning som er foretatt av politiet etter at saknetmelding er mottatt, slik at det blir mulig å etterprøve etterforskningen, herunder om saken er håndtert etter gjeldende regler og påtaledirektiver. Det antas at riksadvokaten i forbindelse med et slikt mulig initiativ, vil vurdere om det er grunnlag for å be de aktuelle politidistrikter om å rapportere om sin håndtering av forsvinningssaker på dette området etter en viss tid.

- **Arbeidsgruppen anbefaler at det iverksettes tiltak med sikte på å gjøre barnevernmyndighetene, UDI, vergen og andre som måtte ha ansvar for den mindreårige under oppholdet i Norge kjent med klageadgangen etter straffeprosessloven, og med betydningen av at det inngis klage til overordnet påtalemyndighet der hvor det er grunn til det.**

Dette punktet bør ses i sammenheng med det første oppfølgingspunktet, om oppnevning av én person som skal ha hovedansvaret for å følge opp saken når en enslig mindreårige forsvinner fra asylmottak eller botiltak i barnevernets regi.

Sluttord:

Arbeidsgruppen har, i tillegg til den informasjonen som er referert i teksten, hatt et møte med PRESS Redd Barna Ungdom, og har med interesse lest PRESS sin rapport. Arbeidsgruppens mandat og tilgang til empirisk materiale er annerledes enn for PRESS. Arbeidsgruppen ønsker å berømme PRESS og Redd Barna for at de har bidratt til å sette fokus på situasjonen til enslige mindreårige asylsøkere.

Arbeidsgruppen har hatt diskusjoner omkring de mange dilemmaer som ankomsten av asylsøkere og innvandrere til Norge medfører. Vi har ikke i stor utstrekning fokusert på disse i rapporten idet de anses å ligge utenfor arbeidsgruppens mandat. Arbeidsgruppen mener imidlertid at spørsmål om hva som er "barnas beste" – blant annet i forhold til spørsmålet om opphold versus retur til hjemlandet, begrensninger i bevegelsesfriheten og kontroll for å forebygge forsvinninger – bør vies større oppmerksomhet.

6 VEDLEGG



Redd Barna

JUSTISDEPARTEMENTET	
05 DES 2005	
SAKSNR.:	2005 08608
AVD/KONT/BEH:	PIA IT-61
DDK.NR.	001
ARKIVKODE:	415-5



Vår ref. #47479/1

Deres ref.

Dato 30.11.2005

Til: Justisminister Knut Storberget

Kopi:

Politidirektør Ingelin Killengreen

Utlendingsdirektoratet

Riksadvokaten

Barneminister Karita Bekkemellem

Barneombud Reidar Hjermann

Oppfølging av saker der barn forsvinner fra asylmottak

Det er den siste tiden satt fokus på hva som kan skje når enslige, mindreårige asylsøkere forsvinner fra norske asylmottak. Avdekkingen av forholdene rundt de kinesiske barna er for Redd Barna og PRESS – Redd Barna Ungdom en svært trist bekreftelse på det vi har bekymret oss for i mange år.

Forholdene i dag er høyst kritikkverdige, og dette har vært påpekt fra våre organisasjoner i flere år. PRESS leverte i fjor et krav til daværende justisminister Odd Einar Dørum om at disse sakene må tas alvorlig, og at regjeringen må sikre at det blir satt i gang ettersøking i alle saker der barn forsvinner. Dette er ikke blitt fulgt opp. PRESS og Redd Barna vil nå rette den samme oppfordringen til dagens regjering ved justisministeren.

Norge har i følge FNs barnekonvensjon et ansvar for å sikre rettighetene til barn som søker asyl. Konvensjonen definerer også et klart prinsipp om ikke-diskriminering; alle barn har like rettigheter, og det er statens ansvar å innfri disse. FNs barnerettskomité har kritisert Norges behandling av enslige, mindreårige asylsøkere generelt, og uttrykt en spesiell bekymring over at så mange barn forsvinner. Dagens system svikter barna; asylsøkende barn kan forsvinne uten at tiltak iverksettes. Mange instanser kunne gjort en bedre jobb, men etter vårt syn er politiets rolle det som først må tas tak i.

I regjeringserklæringen uttrykkes en klar visjon om å skape en tryggere hverdag for asylsøkende barn i Norge. Redd Barna og PRESS forventer at justisministeren tar ansvar for ettersøking av forsvinninger som ledd i dette arbeidet.

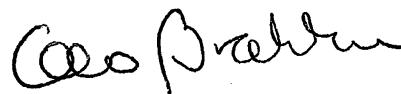
Redd Barna og PRESS utfordrer regjeringen til å gi et tydelig signal om at praksisen i denne type saker må endres. Vi oppfordrer justisministeren til å instruere politiet om å prioritere ettersøking i disse sakene. Samtidig bør justisdepartementet sikre at ressurser er

på plass, slik at en prioritering er praktisk mulig. Når ettersøking av forsvinnings sakene settes i verk må tilfredsstillende statistikk føres, for å sikre bedre oversikt. En utfordring i dag er stor usikkerhet rundt tallmateriale og fakta.

Barn som kommer alene til Norge er en sårbar gruppe, som står i fare for å bli utsatt for overgrep. PRESS og Redd Barna understreker viktigheten av at disse sakene prioriteres. Vi mener ikke at alle barn som forsvinner nødvendigvis er utsatt for noe kriminelt, men at alle saker der barn forsvinner, uavhengig av nasjonalitet, må etterforskes. De siste dagers medieoppmerksomhet har sjokkert folk i Norge. Vi håper justisministeren også ser alvoret i situasjonen, og sikrer innfrielsen av disse barnas rettigheter.

Med hilsen


Heidi Brynildsen Grande
Leder, PRESS – Redd Barna Ungdom


Gro Brækken
Generalsekretær, Redd Barna

DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Statsråden

Dok.nr.

4

Redd Barna
Postboks 6902 St. Olavs Plass
0130 Oslo

Deres ref.

Vår ref.
2005/08608Dato
04.01.2006**Oppfølging av saker der barn forsvinner fra asylmottak**

Alle saker der personer, herunder enslige mindreårige asylsøkere, forsvinner under påfallende eller uforklarlige omstendigheter fra asylmottak, tas alvorlig av norske myndigheter.

Det er i første rekke asylmottakene som er ansvarlige for å melde fra til politiet om forsvunne mindreårige asylsøkere. Dette er nedfelt i rundskriv fra UDI, som også angir hvem som skal regnes som forsvunnet, og oppgave- og ansvarsfordelingen mellom mottak, UDI, politiet og kommunale myndigheter.

Det er politiets ansvar, i tillegg til å undersøke, ettersøke og gjennomføre leteaksjoner, å avklare om det foreligger straffbare forhold, og i så fall iverksette etterforskning. Når en person, herunder enslige mindreårige asylsøkere, er forsvunnet under påfallende eller uforklarlige omstendigheter, skal politimesteren vurdere om det skal anmodes om bistand fra Nye Kripos. Det skal også formidles informasjon til utenlandske politimyndigheter, saken skal registreres i Schengen Informasjonssystem (SIS) og vedkommende statsadvokat skal underrettes.

Nye Kripos kan også på eget initiativ iverksette etterforskning, som ledd i etatens bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet, herunder menneskehandel og menneskesmugling.

Etterforskning internasjonalt følger vanlige prosedyrer, og omfatter politi- og judisielt samarbeid med Europol, Eurojust, Interpol og direkte samarbeid med berørte land.

Som følge av forsvinningssaken med de kinesiske mindreårige asylsøkere fra et asylmottak i Østfold gjennomgår nå Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet meldingsrutinene i slike saker. Arbeidet ventes ferdigstilt i løpet av januar 2006.

Politiet er opptatt av å styrke beskyttelsen og rettsvernet for mindreårige enslige asylsøkere. Politidirektoratet har tidligere anmodet landets politimestere om å etablere gode samarbeidsrutiner med de enkelte asylmottakene, og det er nylig sendt ut en fornyet påminnelse om dette.

Med hilsen


Knut Storberget



RIKSADVOKATEN

JUSTISDEPARTEMENTET	
21 MAR 2006	
SAKSNR.: 200602499	
AVD/KONT/BEH: PIA / K / RB	
DOK.NR. 1	ARKIVKODE: 430.9

Justisdepartementet
v/departementsråd
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

REF.:

VÅR REF.:

Ra 05 – 650 JKØ/amo
584

DATO:

13.03.06

OPPFØLGING AV SAKER HVOR BARN HAR FORSVUNNET FRA ASYLMOTTAK

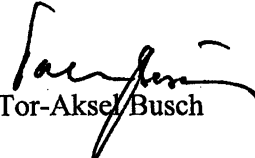
Riksadvokaten har 6. desember 2005 mottatt kopi av brev 30. november s.å. fra Press og Redd Barna til justisministeren. I brevet gis det uttrykk for bekymring for håndteringen av saker hvor barn er forsvunnet fra asylmottak.

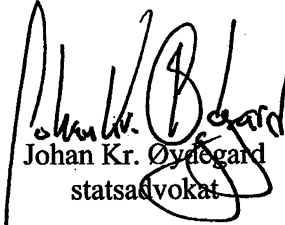
Riksadvokaten har forståelse for den bekymring det gis uttrykk for. Det er samtidig grunn til å være oppmerksom på at forsvinningssaker av den art det her er tale om, reiser vanskelige spørsmål og praktiske utfordringer for politiet og påtalemyndigheten i forbindelse med ettersøking av den saknede og eventuell etterforskning av om forsvinningen skyldes en kriminell handling.

For så vidt gjelder politiets og påtalemyndighetens arbeid med forsvinningssaker generelt i det straffeprosessuelle spor, utga riksadvokaten i mars 2004 et rundskriv om etterforskning i forbindelse med saknetmeldinger. Rundskrivet inneholder nærmere instruksjoner for politiet og statsadvokatene om hvordan slike saker skal behandles. De instruksjoner og retningslinjer som der er gitt er i høy grad også aktuelle i tilfeller hvor det er en mindreårig som er saknet fra et asylmottak. En kopi av rundskrivet – riksadvokatens rundskriv nr. 5/2004 – er vedlagt.

På grunn av de særskilte problemstillinger som disse sakene reiser, antar riksadvokaten at det kanskje bør vurderes å etablere en relativt bredt sammensatt arbeidsgruppe for å vurdere hvilke tiltak som eventuelt kan iverksettes for å forebygge og oppklare forsvinninger av denne art. En deltar gjerne herfra i en slik arbeidsgruppe.

Gjenpart av dette brev med vedlegg er sendt Redd Barna og Press.


Tor-Aksel Busch


Johan Kr. Øydegaard
statsadvokat

Vedlegg

Gjenpart m/vedlegg: Redd Barna og Press

Utgitt av:
Justis- og politidepartementet
www.jd.dep.no

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer av denne publikasjonen fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Publikasjonskode: G-0399 B

Trykk:
Departementenes servicesenter 04/08 - 275

