



Barne- og likestillingsdepartementet
Familie- og oppvekstavdelingen
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Oslo, 10.8.2016

Deres ref.: 15/338

HØRING – UTKAST TIL NORGES FEMTE OG SJETTE RAPPORT TIL FNs BARNEKOMITÉ

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 16.6.2016. NOAS takker for anledningen til å delta i høringen.

Grunnet NOAS' rolle og mandat, omtaler vi i vårt høringssvar implementeringen av FNs barnekonvensjon (BK) for barn som søker asyl i Norge. Temaer vi ønsker å kommentere er:

- Midlertidige tillatelser til enslige mindreårige asylsøkere (art.3 i BK)
- Rett til statsborgerskap (art.7 i BK)
- Høring av barn i asylsaker (art.12 i BK)
- Aldersvurderinger av enslige mindreårige asylsøkere (art.22 i BK)
- Omsorgssituasjonen for enslige mindreårige asylsøkere (art.22 i BK)
- Lengeværende barn (art.22 i BK)
- Frihetsberøving (art.37 i BK)

2. Midlertidige tillatelser til enslige mindreårige asylsøkere (art.3 i BK)

§ 8-8 i utlendingsforskriften åpner for at det kan gis midlertidige tillatelser fram til fylte 18 år til enslige mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år uten beskyttelsesbehov. I statens rapport til FNs barnekomité nevnes ikke disse tillatelsene. Situasjonen til mindreårige som rammes av midlertidige tillatelser er alvorlig, og bør omtales i rapporten.

Midlertidige tillatelser til enslige mindreårige ble innført som et innstrammingsiltak i 2009, etter en økning i antallet enslige mindreårige som søkte asyl i Norge. Innstrammingsiltaket ble begrunnet med et ønske om å minske antallet enslige mindreårige som søkte asyl i Norge, og et ønske om å forebygge at enslige barn og unge legger ut på en farefull reise fra hjemlandet. Tiltaket er feilslått. Vi kan ikke se at det foreligger dokumentasjon eller indikasjoner på at midlertidige tillatelser til enslige mindreårige medfører at færre barn og unge legger ut på flukt alene. Antall enslige barn og unge som legger ut på flukt øker.¹ Antallet enslige mindreårige asylsøkere til Norge gikk ned i 2010, men det er ikke grunnlag

¹ UNHCR, *Global Trends*, 2015.



for å si at dette skyldtes innføringen av tidsbegrensede tillatelser. UDIs oppfatning er at innføringen av tidsbegrensede tillatelser hadde liten betydning for denne nedgangen.² Fjorårets økning i antall enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge indikerer også at tiltaket ikke har hatt den tilsiktede effekten.

Som innstramningstiltak har altså innføringen av tidsbegrensede tillatelser vært feilslått. Innføringen av tidsbegrensede tillatelser til enslige mindreårige har i stedet medført en svært krevende, usikker og traumatiserende situasjon for ungdommene som har blitt rammet. Ungdommene og helsepersonell forteller om svekket psykisk helse på grunn av den midlertidige tillatelsen, og vi har sett eksempler på selvskading og selvmordsforsøk. Det rapporteres om søvnvansker, konsentrasjonsproblemer og utfordringer med å fokusere på skole til tross for høy motivasjon for å lære. Enslige mindreårige asylsøkere er i utgangspunktet en sårbar gruppe, som i betydelig større grad enn andre ungdommer har psykiske helseplager og som langt oftere har vært utsatt for traumer eller overgrep i ung alder.³ Per 31. juli i år hadde 78 av 276 ungdommer som har fått midlertidig tillatelse forsvunnet.⁴ Vi er bekymret for at disse ungdommene kan ha blitt utsatt for menneskehandel eller andre former for utnyttelse.

Midlertidige oppholdstillatelser er ikke til barns beste. Siden det ikke er grunnlag for å hevde at midlertidige tillatelser jf. utlendingsforskriften § 8-8 har en innvandringsregulerende effekt, mener vi at andre hensyn enn hensynet til barnets beste ikke gjør seg gjeldende. De midlertidige tillatelsene bør derfor avskaffes.

3. Rett til statsborgerskap (art.7 i BK)

For at statsløse i Norge skal få statsborgerskap, kreves det ifølge statsborgerloven at personen allerede befinner seg i riket med lovlig opphold.⁵ For statsløse som ikke blir innvilget asyl og som ikke kan få lovlig opphold på annen måte, vil det derfor være umulig å legalisere status. Kravet om lovlig opphold rammer statsløse barn som blir født i Norge, og dette er i strid med artikkel 1 i FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961 og barnekonvensjonen.

Artikkel 1 i 1961-konvensjonen forplikter stater til å tildele statsborgerskap automatisk eller etter søknad til barn som ellers ville blitt statsløse. 17 land i Europa, inkludert Finland, har allerede innført et system for automatisk innvilgelse av statsborgerskap ved fødselen for barn

² Brev fra UDI av 31.8.2015 til Justis- og beredskapsdepartementet med svar på departementets bestilling av 14.7.2015 om enslige mindreårige asylsøkere.

³ Brit Oppedal, Karoline B. Seglem og Laila Jensen, *Avhengig og Selvstendig - Enslige mindreårige flyktningers stemmer i tall og tale*, rapport 2009:11 Nasjonalt folkehelseinstitutt.

⁴ E-post fra UDI 5.8.2016.

⁵ Statsborgerloven § 7 første ledd bokstav d.



som ellers ville blitt statsløse.⁶ Norge har valgt å tildele statsborgerskap til barn som ellers ville blitt statsløse etter søknad.

Når det gjelder barn født i riket som ellers ville bli statsløse, kan staten i henhold til 1961-konvensjonen bare oppstille krav for ervervelse av statsborgerskap som finnes i konvensjonens artikkel 1(2). Listen i denne bestemmelsen er uttømmende og tillater ikke et krav om lovlig opphold. Konvensjonen tillater et krav om «*habitual residence*», eller vanlig bopel, det vil si et stabilt faktisk opphold. Dette er en vesentlig lavere terskel enn krav om lovlig opphold.⁷

UNHCR har påpekt at krav om lovlig opphold i den norske statsborgerloven, så vidt den rammer statsløse barn født i riket, er i strid med FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet.⁸ NOAS påpeker at dette også kan innebære brudd på barnekonvensjonen, som må anvendes i samsvar med andre folkerettslige forpliktelser, «særlig når barnet ellers ville blitt statsløs» jf. artikkel 7(2). Det vises til at FNs barnekomité i sine avsluttende merknader til Nederlands statsrapport har påkrevd at «statsløse barn født i landet erverver statens statsborgerskap uavhengig av sin oppholdsstats og uten noen vilkår».⁹

Europeisk konvensjon om statsborgerskap (EKS) tillater krav om «lovlig og fast bosted» i artikkel 6(2)(b), men dette fritar ikke Norge fra forpliktelsene etter FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet.¹⁰ Dette følger blant annet direkte av EKS artikkel 26, som forbyr stater å anvende EKS på en måte som ville hindre anvendelsen av bestemmelser i andre konvensjoner «som gir eller ville gi enkeltindivider gunstigere rettigheter med hensyn til statsborgerskap».

I et høringsnotat fra mars 2015 foreslo Justis- og beredskapsdepartementet at kravet til botid for å oppnå norsk statsborgerskap skulle heves fra tre til fem år for statsløse, inkludert for barn.¹¹ Høringsnotatet forutsatte at bare barn med lovlig opphold skulle få mulighet til å

⁶ European Network on Statelessness, *No Child Should be Stateless*, 2015, s.14, tilgjengelig fra: http://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/ENS_NoChildStateless_final.pdf.

⁷ UNHCR, *Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Preventing Statelessness among Children*, Summary Conclusions, Expert Meeting, Dakar, Senegal, september 2011, avsnitt 28, tilgjengelig fra: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e8423a72.html>

⁸ UNHCR, *Mapping Statelessness in Norway*, oktober 2015, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/pdfid/5653140d4.pdf>.

⁹ Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, CRC/C/NDL/CO/4, 8 juni 2015, avsnitt 33, tilgjengelig fra: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/NLD/INT_CRC_COC_NLD_20805_E.pdf.

¹⁰ Dette kravet i EKS har vært kritisert av UNHCR for å være i strid med FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet, se: UNHCR, *UNHCR intervention at the Committee on Legal Affairs and Human Rights Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Paris, 12 November 2012*, avsnitt 16-18, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/50f53c5d2.html>.

¹¹ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høringsnotat – endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse mv. – endringer i statsborgerloven*, mars 2015, seksjon 8.3.4,



komme seg ut av tilværelsen som statsløs. Statsløse barn født i Norge uten lovlig opphold ville fortsette å havne i en «limbosituasjon» på ubestemt tid. Både UNHCR og NOAS har i høringsuttalelser minnet regjeringen om Norges konvensjonsforpliktelse til å begrense statsløshet.¹²

Departementet svarte ikke på høringsuttalelsene med en egen proposisjon til Stortinget. I stedet ble forslag til endringer i statsborgerloven tatt inn i den store asylinnstrammingspakken av 5. april 2016.¹³ På side 145 i proposisjonen heter det at «Departementet er enig med UNHCR og NOAS i at det ikke kan kreves lovlig opphold for statsløse som omfattes av 1961-konvensjonen om begrensning av statsløshet.» NOAS finner det positivt at regjeringen med dette effektivt har innrømmet at statsborgerloven er i strid med folkeretten.

NOAS er imidlertid bekymret for at departementet likevel foreslår at selve statsborgerloven fortsatt skal kreve lovlig opphold. Unntak fra kravet om lovlig opphold for barn født til statsløshet i Norge skal reguleres senere gjennom forskrift, altså utenfor Stortingets kontroll. NOAS mener at en slik løsning er uakseptabel.

NOAS er i denne sammenheng særlig bekymret over at departementet i proposisjonen gir uttrykk for at barn født til statsløshet i Norge uten lovlig opphold, skal kunne pålegges ventetid før fremleggelse av søknad om statsborgerskap til de blir 18 år gamle. Departementet skriver blant annet at «Søkere som omfattes av konvensjonen skal kunne søke statsborgerskap på de vilkårene som fremgår der over en periode hvor de er myndige» og viser til 1961-konvensjonen, som i artikkel 1(2)(a) tillater stater å avgrense søknadstidspunktet til perioden hvor søkeren er mellom 18 og 21.¹⁴

NOAS påpeker at selv om FN-konvensjon om begrensning av statsløshet av 1961 tillater stater å pålegge et slikt krav, må Norge anvende konvensjonen i samsvar med senere konvensjoner, inkludert FNs barnekonvensjon av 1989.¹⁵ I tråd med barnekonvensjonen er det ikke lenger internasjonalt akseptabelt å utsette et statsløst barns rett til statsborgerskap hele barndommen. Barnekonvensjonen artikkel 7(1) slår fast at alle barn har rett til å erverve et statsborgerskap, og kravet om å ta hensyn til barnets beste i artikkel 3(1) tilsier videre at perioden for tildeling av statsborgerskap til statsløse barn må være så kort som mulig etter

tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/461dabc103d34c52a5b9cf4f1f8f81d9/horingsnotat---7056.pdf>.

¹² UNHCR, *Observations on the proposed amendments to the Norwegian Immigration Act, Immigration Regulation and Nationality Act : Hevet botid for permanent oppholdstillatelse mv.*, 21. mai 2015, avsnitt 12-15, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/a7935befc95d40c88e5d25e98db5f967/unhcr.pdf> ; Høringssvar fra Norsk Organisasjon for Asylsøkere, 12.05.2015, tilgjengelig fra: <https://goo.gl/8NgMCS> seksjon 8.

¹³ Prop. 90 L (2015–2016), seksjon 8.9.4.1.

¹⁴ *Ibid*, s. 146.

¹⁵ Artikkel 13, FN-konvensjon om begrensning av statsløshet av 1961.



fødselen. NOAS viser i denne sammenheng til avsluttende merknader fra FNs barnekomité,¹⁶ UNHCRs retningslinjer¹⁷ og UNGA resolusjon 65/197.¹⁸

NOAS mener at statsløse barn født i riket må unntas fra kravet om lovlig opphold for ervervelse av statsborgerskap. Statsborgerloven bør fastsette klart at barn født i Norge som ellers ville bli statsløse, uavhengig av oppholdsstatus, erverver norsk statsborgerskap enten automatisk ved fødselen eller etter søknad og senest etter 5 års botid i riket.

4. Høring av barn i asylsaker (art.12 i BK)

Høring av barn i asylsaker er et viktig tema vi mener bør inkluderes i statens rapport til FNs barnekomité. NOAS mener at barn ikke høres muntlig og direkte i tilstrekkelig grad når asylsaken behandles i Utlendingsnemnda (UNE), og at ikke alle nemndledere har tilstrekkelig kompetanse til å høre barn.

Barn kan bli hørt av UNE muntlig eller skriftlig, direkte eller indirekte, jf. utlendingsforskriften § 17-3. FNs barnekomité anbefaler at barn gis anledning til å bli hørt direkte i enhver saksbehandling der dette er mulig.¹⁹ FNs barnekomité anbefaler også at barnet, etter selv å ha bestemt at det ønsker å bli hørt, velger om høringen skal foregå direkte eller gjennom en representant.²⁰ NOAS erfarer at UNE for ofte unnlater å høre barn direkte, selv om barna ønsker det.²¹

UNE har i enkeltsaker argumentert med at barn tidligere har blitt hørt direkte gjennom asylintervju og eventuelle egne skriftlige uttalelser, og indirekte gjennom foreldre, advokater, skoler, barnehager og andre fagpersoner. NOAS mener at barn selv kan gi et best mulig bilde av deres tilknytning til Norge og konsekvensen av avslag, og at et slikt bilde best formidles gjennom direkte høring av barn. NOVA-rapporten «Barn i asylsaker» påpeker at en skriftlig tekst fra barnet ikke kan erstatte en muntlig høring, samt at man overlater ansvaret til barnet for å fremskaffe nødvendig informasjon ved å basere seg på en ren skriftlig framstilling fra

¹⁶ Committee on the Rights of the Child, *The combined third and fourth periodic report of the Czech Republic*, CRC/C/CZE/3-4, 4. august 2011, avsnitt 38, tilgjengelig fra: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/CZE/CO/3-4&Lang=En.

¹⁷ UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, 21 December 2012, HCR/GS/12/04, avsnitt 11 og 40, tilgjengelig fra: www.refworld.org/docid/50d460c72.html.

¹⁸ General Assembly Resolution A/RES/65/197 of 21 December 2010 on the Rights of the Child, bokstav i, tilgjengelig fra: http://srsg.violenceagainstchildren.org/sites/default/files/documents/docs/A-RES-65-197_EN.pdf avsnitt 43 [“realization of the rights of children in early childhood”].

¹⁹ FNs barnekomité, *General Comment No. 12 (2009) The right of the child to be heard*, s. 9: “The Committee recommends that, wherever possible, the child must be given the opportunity to be directly heard in any proceedings”.

²⁰ Ibid.

²¹ Dette innspillet omhandler vår erfaring med høring av lengeværende barn i enkeltsaker.



barnets side.²² NOVA-rapporten sier at «konsekvensen kan bli både at uttaleretten ikke fullt ut blir gjennomført slik den er ment, og at man går glipp av nødvendige opplysninger.»²³

UNE har også argumentert med at det ikke er nødvendig at barnet høres direkte, fordi tvilsspørsmålene i saken omhandler temaer knyttet til foreldrenes handlinger eller avveiningen av ulike hensyn i sak om lengeværende barn. NOAS mener at det er spesielt viktig å høre barn direkte i tvilssaker, og spesielt der det foreligger innvandringsregulerende momenter som øker risikoen for avslag. NOVA-rapporten påpekte at det er særlig viktig med direkte høring når hensynet til barnets beste skal avveies mot innvandringsregulerende hensyn.²⁴

UNE har uttalt at barn kan være for sårbare til å bli hørt direkte, og ved at barna kan oppleve et press og at foreldrene kan skyldes på barna dersom de får avslag. NOAS' erfaring er at barna som regel ikke er for sårbare og at foreldrene i stor grad ikke pålegger barna et slikt ansvar. NOAS opplever heller at mange barns ønske om å bli hørt direkte er såpass stort at det å ikke få anledning til en direkte høring gjør mer skade, særlig i tilfeller hvor familien får avslag. NOAS mener at utgangspunktet bør være tilrettelegging fremfor manglende direkte høring av barn ved (særlig) sårbarhet. Sårbarhet tilsier at det er ekstra viktig å høre barna, nettopp for å kartlegge sårbarheten.

NOAS mener at barn bør gis anledning til å bli hørt direkte i alle tvilssaker, særlig der det foreligger tvil om barnets tilknytning jf. UNEs praksis²⁵ og/eller tungtveiende innvandringsregulerende hensyn som øker risikoen for avslag.

NOAS har erfart at flere nemndledere mangler nødvendig kompetanse for å høre barn direkte. NOVA-rapporten fant at UNEs arbeidsgruppe om barnefaglig kompetanse har påpekt at «... det per i dag ikke er noen rutiner for at ansatte med barnefaglig kompetanse har et særlig ansvar for å behandle eller kvalitetssikre saker hvor barn er berørt.»²⁶ NOAS har erfart at uforutsigbar gjennomføring fra UNEs side gjør det vanskelig for fullmektigen å forberede barna på en måte som sikrer informert samtykke.

²² Elisabeth Gording Stang og Hilde Lidén, *Barn i asylsaker. Evaluering og kartlegging av hvordan barnas situasjon blir belyst i Utlendingsnemndas saksbehandling, herunder høring av barn*, Rapport Nr. 1/14, 2014, s. 61.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid s. 52.

²⁵ UNE har en praksis hvor barn som har oppholdt seg 4.5 år i Norge og gått minst ett år på skole har en tilknytning som utgjør sterke menneskelige hensyn. NOAS mener at en slik grense ikke kan være absolutt. NOAS mener derfor at tilfeller hvor barn har under 4.5 års oppholdstid, men har flere års skolegang, er saker hvor det burde antas å foreligge tvil om tilknytning og derfor innkalles til nemndmøte med personlige fremmøte hvor barn høres direkte.

²⁶ Elisabeth Gording Stang og Hilde Lidén, *Barn i asylsaker. Evaluering og kartlegging av hvordan barnas situasjon blir belyst i Utlendingsnemndas saksbehandling, herunder høring av barn*, Rapport Nr. 1/14, 2014, s. 184.



Barn som har blitt hørt direkte av UNE, har uttalt til NOAS at de ikke opplevde at nemndleder virket oppriktig engasjert i å bli kjent med dem og deres perspektiv. Dette ga en opplevelse av overfladisk høring og opplevdes ubehagelig. For barna er det viktig å oppleve et genuint engasjement fra personen som hører dem, hvor faktorer som kroppsspråk, fremtoning og kommunikasjonsmetode er av avgjørende betydning. NOAS har også erfart at nemndleders spørsmål kan være av overfladisk karakter, og at det ikke stilles tilstrekkelig oppfølgingsspørsmål.

UNE anvendte i mars 2016 for første gang et dedikert «barnerom», hvor barn skal høres direkte. Dette er en prøveordning som NOAS ønsker velkommen, men vi understreker at en positiv effekt avhenger av gjennomføringen fra nemndleders side.

NOAS anbefaler at UNE gjennomfører kompetansehevingstiltak blant nemndledere for å sikre en barnesensitiv muntlig høring av barn. NOAS anbefaler videre at UNE alltid kommuniserer med fullmektigen i forkant av nemndmøte om hvordan høringen skal gjennomføres.

5. Aldersvurderinger av enslige mindreårige asylsøkere (art.22 i BK)

Norsk aldersvurderingspraksis sikrer ikke rettighetene til barn alene på flukt. Norsk aldersvurderingspraksis er i strid med norsk utlendingslov og FNs retningslinjer.

For tiden gjennomgår alle asylsøkere som oppgir å være enslige mindreårige mellom 15 og 18 år medisinsk aldersundersøkelse. Medisinske aldersundersøkelser brukes selv om det ikke er gjort en konkret, individuell vurdering av hvorvidt det foreligger tvil om alder. Dette er i strid med norsk utlendingslov. Det strider også mot FNs retningslinjer, som sier at medisinske aldersundersøkelser bør brukes som en siste utvei, og kun i saker der det foreligger rimelig tvil om en søkers alder. Overforbruk av medisinske aldersundersøkelser er uheldig først og fremst fordi usikre metoder kan bidra til at mindreårige asylsøkere feilaktig blir vurdert som overårige, og ikke får oppfylt rettighetene de har krav på i følge barnekonvensjonen. Å måtte gjennomgå aldersundersøkelsesprosedyrer kan også i seg selv være psykisk belastende for unge søkere.²⁷ Aldersundersøkelser bør kun gjennomføres når det foreligger rimelig tvil om alder etter en konkret vurdering i den enkelte sak.

Vi er glade for at statens rapport nevner at NOAS mener Utlendingsdirektoratet (UDI) anvender medisinske aldersundersøkelser i for stor utstrekning, og det kan gjerne settes inn en referanse til NOAS' og Redd Barnas nylige utgitte rapport²⁸ i denne forbindelse. Vi er også positive til at Justis- og beredskapsdepartementet vil ha en dialog med UDI om temaet. Statens rapport kan imidlertid med fordel uttrykke klarere hva som er departementets vurdering av saken.

²⁷ Norsk organisasjon for asylsøkere og Redd Barna, *Over eller under 18? Aldersvurderinger av enslige mindreårige asylsøkere*, mars 2016.

²⁸ Ibid.



I dag sikres det ikke en helhetlig aldersvurdering i tråd med FN's retningslinjer, der det ses hen til både fysisk og psykososial utvikling. Det legges for mye vekt på resultatet fra usikre medisinske aldersundersøkelser når alder fastsettes.²⁹ Det bør gjennomføres et forskningsprosjekt for å utvikle en metode for psykososiale aldersundersøkelser, som et tillegg til medisinske aldersundersøkelser.

6. Omsorgssituasjonen for enslige mindreårige asylsøkere (art.22 i BK)

Det er bredt dokumentert at enslige mindreårige asylsøkere ikke får den omsorgen og beskyttelsen de har behov for og krav på.³⁰

Barnevernet har kun omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, mens utlendingsmyndighetene har ansvaret for de mellom 15 og 18. Det er store forskjeller i krav til bemanning og ansattes kompetanse mellom barnevernets omsorgssentre og asylmottak som drives på oppdrag fra UDI. Mens det på omsorgssenter er en norm på én ansatt per tre barn, finnes det på asylmottak ikke en norm på hvor mange ansatte det skal være per antall barn. Med høye ankomster av enslige mindreårige i 2015, så vi mottak med 300 mindreårige der fem ansatte var på jobb og mottak med 130 mindreårige med fire ansatte tilstede. Det er hevet over enhver tvil at de mindreårige ikke får den omsorgen og beskyttelsen de har krav på i en slik situasjon. Lav bemanning på mottakene gir begrenset mulighet for omsorg og oppfølging, og fører også til at flere er i en utsatt posisjon til utnyttelse i narkotikasalg og rekruttering til rusmiljøer.³¹

På mottak for enslige mindreårige er det kun krav om én ansatt med barnefaglig utdanning på høyskolenivå,³² mens det på omsorgssenter kreves at ca. halvparten av de ansatte har barnevernfaglig/sosialfaglig utdanning (annen relevant utdanning, som språkutdanning, kan inngå).³³

NOAS mener at barnevernet må få omsorgsansvaret for alle enslige mindreårige asylsøkere. Det vil medføre et regelverk som sikrer krav til fagkompetanse, høyere bemanning blant de ansatte og et mer differensiert botilbud tilpasset det enkelte barns situasjon. FN's barnekomité har anbefalt at omsorgsansvaret for enslige mindreårige mellom 15 og 18 overføres til

29 Ibid.

30 NOU 2011:10, *I velferdsstatens venterom - Mottakstilbudet for asylsøkere*, 2011; Hilde Lidèn, *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere*, 2013; Paulsen, Michelsen, Brochmann, *Barnevernets arbeid med barn i asylsøkerfasen*, NTNU Samfunnsforskning, 2015.

31 Berg og Tronstad, *Levekår for barn i asylsøkerfasen*, NTNU og NIBR, 2015.

32 UDI, *Krav til bemanning og kompetanse i transittmottak*, RS 2011-042, tilgjengelig fra: <http://udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-042/>; UDI, *Krav til bemanning og kompetanse i ordinære statlige mottak*, RS 2010-084, tilgjengelig fra: <http://udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-084/>.

33 Retningslinjer for kvalitet i statlige, kommunale og private omsorgssentre og for godkjenning av private og kommunale omsorgssentre (pr oktober 2009).



barnevernet.³⁴ Som midlertidig hastetiltak mener vi det må sikres minimumsbemanning på mottak for enslige mindreårige tilsvarende én ansatt per seks barn, hvor minst halvparten har barnefaglig kompetanse.

Det bør innføres uavhengig tilsyn med mottak for enslige mindreårige i tråd med FNs anbefalinger for alternativ omsorg for barn.³⁵ UDIs nåværende tilsynsrolle kan komme i et motsetningsforhold til rollen som tjenesteprodusent. I NOU 2011:10³⁶ anbefales det at et slikt tilsyn legges til fylkesmannen, på samme måte som gjelder barneverninstitusjoner.

7. Lengeværende barn (art. 22 i BK)

Engangsløsningen

En engangsløsning for lengeværende barn trådte i kraft 1.7.2014, hjemlet i utlendingsforskriftens § 8-13. Under denne ordningen skal det gis oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 til barn som har søkt asyl og som per 30.12.2013 hadde minst tre års oppholdstid i Norge. Det forutsettes at barnet bor i Norge uten oppholdstillatelse; at Norge har en returavtale med barnets hjemland; og at returavtalen trådte i kraft etter at barnet søkte asyl eller at barnet ble født i Norge. Det forutsettes også at foreldrene eller den enslige mindreårige asylsøkeren medvirker til å avklare identitet.

NOAS har vært kritiske til ordningen, siden den skaper en forskjellsbehandling av barn og er basert på kriterier helt uavhengig av barnets beste og barnets tilknytning. Det er ikke hensynet til barnets beste som avgjør om familiene får innvilget oppholdstillatelse, men hvorvidt det eksisterer en returavtale. Spørsmålet om Norge har returavtale med hjemlandet veier således tyngre enn barnefaglige vurderinger av barnets situasjon og tilknytning til Norge. Det introduseres en vilkårlig liste med land, og nasjonalitet blir avgjørende for om barnet får oppholdstillatelse. Ordningen utelukker i tillegg statsløse barn, siden de ikke tilhører noen stat som kan inngå returavtaler.

NOAS har etterlyst en vurdering av hvorvidt forskriftsbestemmelsen er i strid med Norges internasjonale forpliktelser, særlig diskrimineringsforbudet i barnekonvensjonens artikkel 2.13.

Varig ordning

Etter forskriftsendringen 8.12.2014, ser vi bedre begrunnelser i beslutningene fra UNE. Vi ser samtidig utfordringer i UNEs praksis. I januar 2016 gjennomgikk NOAS 104 saker som er vurdert av UNE etter ny forskriftsbestemmelse. 50 var avslagssaker og 54 innvilgelser. Vi

34 Merknader fra FNs barnekomité (2010), tilgjengelig fra: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC-C-NOR-CO-4.pdf>.

35 FNs Generalforsamling, *Resolution adopted by the General Assembly – Guidelines for the Alternative Care of Children*, 2010, tilgjengelig fra: http://www.unicef.org/protection/alternative_care_Guidelines-English.pdf.

36 NOU 2011:10, *I velferdsstatens venterom - Mottakstilbudet for asylsøkere*, 2011.



presenterte funnene våre i sammenheng med at UNE rapporterte til departementet om sin praksis ett år etter at nytt regelverk trådte i kraft. Vår gjennomgang kan leses i sin helhet ved å følge denne linken: <http://www.noas.no/wp-content/uploads/2016/01/NOAS-praksisgjennomgang-jan-2016.pdf>. Vi nevner noen av hovedfunnene i det følgende.

Gjennomgangen viste at hensynet til barnets beste ikke ble godt nok ivaretatt, selv etter nytt regelverk. UNE stiller strengere krav til barnas tilknytning enn det regelverket gir anvisning på. Rundskrivet sier at oppholdstid på «om lag» fire og et halvt år og ett års skolegang i Norge gir en tilknytning som i utgangspunktet gir grunnlag for oppholdstillatelse. Rundskrivet sier eksplisitt at det ikke er fastsatt noen bestemt grense, men at det skal gjøres en konkret, individuell vurdering. UNE opererer likevel med en klar terskel på fire og et halvt års opphold og ett års skolegang, og omtaler det som et «grunnvilkår» for oppholdstillatelse.

UNE legger også for tung vekt på innvandringsregulerende hensyn, og nedvurderer forhold som tilsier innvilgelse. For eksempel blir humanitære og sosiale forhold ved retur nedvurdert. Det er særlig tydelig i Afghanistan-saker, hvor både sikkerhetssituasjonen og den humanitære situasjonen ved retur er særdeles vanskelig. Rundskrivet skiller mellom aktiv medvirkning til å avklare identitet, passivitet og aktiv motarbeidelse. UNE forholder seg ikke alltid til denne tredelingen. De skriver selv i sin rapport at dette skillet er vanskelig å anvende i praksis, og at likebehandling kan være et problem i saker der manglende medvirkning står sentralt. Det finnes ikke et system som sikrer at barns tilknytning blir utredet og vurdert før en eventuell tvangsretur av familier som har bodd flere år i Norge. Det er også et rettssikkerhetsproblem at nemndmøter, hvor familiene får møte beslutningstakerne og gi sin forklaring, kun gjennomføres i en liten andel av sakene.

8. Frihetsberøving (art.37 i BK)

Vi kan ikke se at statens rapport omtaler barn som fengsles sammen med sin familie i forbindelse med tvangsretur fra Norge etter avslått asylsøknad. NOAS mener at norsk lovverk og praksis i denne forbindelse bryter med barnekonvensjonen.

Selv om barn ifølge § 184 i straffeprosessloven kun skal fengsles når det er «tvingende nødvendig», fengsles i praksis barn i den ovennevnte gruppen rutinemessig sammen med familien på grunn av unndragelsesfare. Mange av barna pågripes om natten, som er psykisk belastende.³⁷ Dette er ikke i tråd med art. 37(b) i barnekonvensjonen.

Utlendingsloven henviser til et utvalg paragrafer i straffeprosessloven, som skal brukes «så langt de passer». Denne lovgivningsteknikken fører til vilkårlig lovanvendelse i ulike saker, og at utenlandske barn diskrimineres og får svakere rettigheter ved frihetsberøvelse enn norske barn. Lovene er ikke klare og presise nok, og barn behandles ikke som enkeltindivider. Dette er i strid med Grunnloven, Den europeiske

³⁷ NOAS, *Detention of Asylum Seekers*, 2014, tilgjengelig fra: http://www.noas.no/wp-content/uploads/2014/02/Detention-of-asylum-seekers_web.pdf.



menneskerettighetskonvensjonen og barnekonvensjon.³⁸ Barn behandles ikke som egne rettssubjekter når lovligheten av fengslingen prøves for retten. Barn kan ikke anke på selvstendig grunnlag. Barn får heller ikke en individuell vurdering av om fengsling brukes som en siste utvei, som barnekonvensjonen krever. Som regel anses fengslingen nødvendig fordi det er risiko for at foreldrene vil unndra seg retur. Retten konkluderer rutinemessig med at det er til det beste for barnet å bli fengslet med familien, siden ingen alternativer til fengsling i praksis anses som egnet.³⁹

FNs spesialrapportør for tortur har uttalt at «deprivation of liberty of children based on their or their parents' migration status is never in the best interests of the child, exceeds the requirement of necessity, becomes grossly disproportionate and may constitute cruel, inhuman or degrading treatment of migrant children».⁴⁰ I fem prinsippavgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstol i juli 2016, klargjorde domstolen at også fengsling av barn i «barnevennlige» internater raskt vil innebære brudd på artikkel 3 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Forholdene i de fem dommene mot Frankrike er svært like situasjonen i Norge.⁴¹ I følge sivilombudsmannen er Trandum utlendingsinternat ikke et egnet sted for barn.⁴²

Fengsling av barn bør reguleres klart i utlendingsloven, i tråd med barnekonvensjonen artikkel 37. Fengsling av barn bør forbys, og alternativer til fengsling bør utredes nærmere. Vi henviser til NOAS' rapport *Frihet først* (2015) for beskrivelse av mulige alternativer til fengsling.

9. Oppsummering

NOAS mener at følgende problemstillinger knyttet til asylsøkende barn bør drøftes i statens rapport til FNs barnekomité:

³⁸ NOAS, *Detention of Asylum Seekers*, 2014, tilgjengelig fra: http://www.noas.no/wp-content/uploads/2014/02/Detention-of-asylum-seekers_web.pdf; NOAS, *Frihet først*, 2015, tilgjengelig fra: <http://www.noas.no/wp-content/uploads/2015/02/ATI.pdf>.

³⁹ NOAS, *Frihet først – En rapport om alternativer til internering*, 2015.

⁴⁰ FNs menneskerettighetsråd, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, 5. mars 2015, A/HRC/28/68, paragraf 80, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/550824454.html>.

⁴¹ Mads Andenæs, Eirik Bjørge, André Møkkelgjerd, og Nora Sveaass, *Fengsling av småbarn bak piggråd i Norge*, kronikk i Aftenposten 3.august 2016, tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Fengsling-av-smabarn-bak-piggtraad-i-Norge-601350b.html>.

⁴² Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse, *Besøksrapport, Politiets utlendingsinternat på Trandum 19.-21. mai 2015*, tilgjengelig fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Rapporter/Bes%C3%B8ksrapport%20Trandum%20nettversjon%20endelig.pdf>.



- *Art.3 i BK: Midlertidige tillatelser til enslige mindreårige asylsøkere, jf. utlendingsforskriften § 8-8.* Situasjonen til mindreårige som rammes av disse tillatelsene er alvorlig, og det er ikke til barns beste å få midlertidig oppholdstillatelse.
- *Art.7 i BK: Rett til statsborgerskap.* Kravet i statsborgerloven om lovlig opphold for å få statsborgerskap er i strid med barnekonvensjonen hva gjelder statsløse barn født i Norge.
- *Art.12 i BK: Høring av barn i asylsaker.* UNE hører ikke barn muntlig og direkte i tilstrekkelig grad. Nemndledere mangler kompetanse til å høre barn.
- *Art.22 i BK: Aldersvurderinger av enslige mindreårige asylsøkere.* Medisinske aldersundersøkelser brukes i større utstrekning enn hva utlendingsloven tillater. Det sikres heller ikke en helhetlig aldersvurdering i tråd med FNs retningslinjer, der det ses hen til både fysisk og psykososial utvikling.
- *Art.22 i BK: Omsorgssituasjonen for enslige mindreårige asylsøkere.* Enslige mindreårige mellom 15 og 18 år får ikke den omsorgen og beskyttelsen de har behov for og krav på.
- *Art.37 i BK: Frihetsberøving.* Norsk lovverk og praksis bryter med barnekonvensjonen når det gjelder barn som fengsles sammen med familien i forbindelse med tvangsretur fra Norge etter avslått asylsøknad.

Med vennlig hilsen
Norsk Organisasjon for Asylsøkere

Ann-Magrit Austenå
generalsekretær

Mona Reigstad Dabour
rådgiver